발간등록번호
11-1620000-000854-01

www.humanrights.go.kr
사람이 사람답게 사는 세상

국가인권위원회
humanrights.go.kr

유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고
2021년 개정판

아동권리위원회 일반논평

국가인권위원회
National Human Rights Commission of Korea

발 간 사

국가인권위원회가 독립적 인권전담 국가기구로 설립된 지 올해로 20주년이 되었습니다. 그 동안 위원회는 인권 정책, 조사, 교육·홍보, 협력 등 인권의 전반적인 부문에서 그 역할을 수행하여 왔습니다.

국내외적으로 인권의 보호 및 증진은 보편성을 가지고 있습니다. 이런 보편적인 인권은 국제적으로 인권조약에 의해 규정되고 이행됨으로써 그 실행이 확보되고 있습니다. 또한 인권조약의 당사국은 조약에 규정된 의무를 국내적으로 이행하여 모든 사람의 인권을 보장하고 있습니다.

유엔의 인권조약들은 각 조약이 다루는 인권의 내용을 함축적으로 담고 있고, 조약의 이행을 감독하는 자체의 조약기구를 가지고 있습니다. 조약기구들은 해당 조약의 항목이나 내용에 대해서 조약문이 의미하는 바를 일반논평(general comments)이나 일반권고(general recommendations)라는 문서를 통해 해석하거나 구체화하고 있습니다.

따라서 일반논평 등은 인권조약을 이해하고 적용하는 데 유용하고 중요합니다. 그러나 영어, 불어 등으로 발표되기 때문에 활용하는 데 불편함이 있어 위원회는 이를 번역하여 국민과 인권 분야에서 활동하는 분들이 활용할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 보았습니다.

위원회는 2020년에 기존에 발간했던 유엔 인권조약기구의 일반논평 및 일반권고 자료집(2006년 발간)의 내용을 수정·보완하고, 새로운 일반논평 등을 추가 번역하여 자료집을 발간한 바 있습니다. 올해는 자유권규약위원회 일반논평 37호 등 3개의 문서가 새롭게 발표되어 이전의 자료집에 추가하여 발간하게 되었습니다.

번역물은 인권전문가들의 감수를 통해 일반논평 등의 본래적 의미를 살리고 인권의 언어로 바꾸려고 노력하였습니다. 이 자리를 빌려 자료집이 나오기까지 협력해주신 인권전문가, 정부부처 및 시민사회의 여러분들께 감사드립니다.

이 자료집은 영어 원문에 대한 번역본이라는 것을 말씀드리며, 오류나 보완이 필요한 부분은 개선해 나가겠습니다.

이 자료집이 전문가뿐만 아니라 모든 국민들에게 도움이 되는 자료로 널리 활용되기를 희망합니다.

감사합니다.

2021. 11.

국가인권위원회 위원장 **송 두 환**

국가인권위원회
humanrights.go.kr

목 차

아동권리위원회 일반논평(국문번역) ····· 1

일반논평 1호 (2001): 교육의 목적 ····· 3
일반논평 2호 (2002): 아동 인권 보호와 증진에 있어서의 독립적 국가인권기구의 역할 ····· 13
일반논평 3호 (2003): HIV/AIDS와 아동의 권리 ····· 23
일반논평 4호 (2003): "아동권리협약"의 맥락에서의 청소년의 건강과 발달 ····· 41
일반논평 5호 (2003): 아동의 권리 협약의 이행을 위한 일반 조치(제4조, 제42조, 제44조 6항) ····· 57
일반논평 6호 (2005): 출신국의 외부에서 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 대우 ···· 83
일반논평 7호 (2005): 유아기에서의 아동권리의 이행 ····· 115
일반논평 8호 (2006): 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리(특히, 제19조, 제28조 제2항, 제37조) ····· 141
일반논평 9호 (2006): 장애아동의 권리 ····· 158
일반논평 10호 (2007): 청소년 사법에서의 아동의 권리 ····· 189
일반논평 11호 (2009): 선주민 아동과 협약상의 권리 ····· 223
일반논평 12호 (2009): 아동의 피청취권 ····· 244
일반논평 13호 (2011): 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리 ····· 281
자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항로 할 아동의 권리(제3조 제1항)에 관한 일반논평 14호 (2013) ····· 324
도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리(제24조)에 관한 일반논평 15호 (2013) ····· 353
아동의 권리에 대한 기업부문의 영향과 관련한 국가의무에 관한 일반논평 16호 (2013) ····· 387
일반논평 17호 (2013): 휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활 및 예술에 대한 아동의 권리 ····· 417

여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호와 아동권리위원회 공동 일반논평 18호 (2019): 유해한 관습 ····· 449
일반논평 19호 (2016): 아동권의 실현을 위한 공공예산 (제4조) ····· 480
일반논평 20호 (2016): 청소년기 아동 권리의 이행 ····· 514
거리 상황의 아동에 관한 일반논평 21호 (2017) ····· 545
국제이주 맥락에서의 아동 인권 관련 일반적 원칙에 관하여 채택한 이주노동자권리위원회 공동 일반논평 3호와 아동권리위원회 공동 일반논평 22호 (2017) ····· 579
국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 채택한 이주노동자권리위원회 공동 일반논평 4호와 아동권리위원회 공동 일반논평 23호 (2017) ····· 600
아동사법제도에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 24호 (2019) ····· 625
디지털 환경과 관련한 아동의 권리에 관한 일반논평 25호 (2021) ····· 657

아동권리위원회 일반논평(영문) ····· 691

General comment No. 1 (2001): Article 29 (1)(The Aims of Education) ···· 693
General comment No. 2 (2002) ····· 704
General comment No. 3 (2003): HIV/AIDS and the rights of the child ··· 714
General comment No. 4 (2003): Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child ····· 732
General comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) ··· 748
General comment No. 6 (2005): Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin ····· 774
General comment No. 7 (2005): Implementing child rights in early childhood ····· 806
General comment No. 8 (2006): The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia) ····· 832

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

General comment No. 9 (2006): The rights of children with disabilities · 850
General comment No. 10 (2007): Children's rights in juvenile justice ····· 880
General comment No. 11 (2009): Indigenous children and their rights under the Convention ····· 914
General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard ····· 936
General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence ····· 973
General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1) ····· 1014
General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24) ····· 1043
General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights ····· 1076
General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31) ····· 1107
Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices (2019) ····· 1139
General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4) ····· 1171
General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence ····· 1204
General comment No. 21 (2017) on children in street situations ····· 1237
Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration ····· 1269

Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return ····· 1290
General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system ····· 1315
General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment ····· 1345

국가인권위원회
humanrights.go.kr

아동권리위원회 일반논평(국문번역)

일반논평 1호 (2001)
교육의 목적

제29조 1항의 중요성

1. "아동의 권리에 관한 협약" 제29조 1항은 광범위한 중요성을 가진다. 모든 당사국에 의해 합의되고 동 조항이 규정하는 교육의 목적은 모든 아동이 가지는 타고난 인간 존엄성과 아동의 동등하고 양도불가한 권리라는 협약의 핵심 가치를 증진하고 지원하며 보호한다. 제29조 1항의 다섯 개 호에서 규정된 이러한 목적은 모두 아동의 특별한 발달적 필요와 다양한 진화하는 능력을 고려하여 아동의 인간 존엄성과 권리의 실현과 직접적으로 관련되어 있다. 그 목적은 인권 존중의 발달(제29조 1항 b), 향상된 주체성 및 소속감(제29조 1항 c), 아동의 사회화와 타인(제29조 1항 d))및 환경(제29조 1항 e)과의 상호작용을 포함한 아동의 모든 잠재력의 전체적인 발달(제29조 1항 a)이다.

2. 제29조 1항은 제28조에서 인정된 교육에 대한 권리에 아동의 권리와 내재된 존엄성을 반영하는 양적인 차원을 부가할 뿐 아니라 아동 중심적이고 아동 우호적이며 권한을 부여하는 교육의 필요성을 주장하고, 교육 과정이 동 조항이 선언하고 있는 원칙에 기초해야 할 필요성을 강조한다.[1] 모든 아동이 권리를 갖는 교육은 아동에게 삶의 기술을 제공하고, 모든 범위의 인권을 향유할 수 있도록 아동의 능력을 강화하며 적절한 인권 가치에 의해 영향받은 문화를 증진하도록 고안된 것이다. 그 목적은 아동의 기술, 학습 및 그 밖의 능력, 인간 존엄성, 자부심과 자신감을 발전시켜 아동에게 권한을 부여하는 것이다. 이러한 맥락에서의 "교육"은 형식적인 학교 교육을 넘어 아동이 개인적으로나 집단적으로 그들의 개성, 재능 및 능력을 개발하고 사회에서 완전하고 만족스러운 삶을 향유하도록 하는 광범위한 인생의 경험 및 학습과정을 아우른다.

3. 교육에 대한 아동의 권리는 단순한 접근의 문제(제28조)가 아니라 내용의 문제이다. 제29조 1항 상의 가치에 확고히 근거하고 있는 내용을 가진 교육은 모든 아동에게 그

1) 이러한 관점에서 위원회는 특히 "경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약" 제13조 1항에 따른 교육의 목적을 다루는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 교육에 대한 권리에 관한 일반논평 13(1999)에 주목한다. 위원회는 또한 협약의 제44조, 1(b)항에 의거하여(CRC/C/58, 112-116항), 당사국들에 의해 제출되는 국가 보고서의 형태와 내용에 대한 일반 지침에 주의를 기울인다.

들의 삶의 과정에서 세계화, 신기술 및 관련 현상에 의한 근본적인 변화의 시기에 동반되는 도전에 관한 균형 잡히고 인권 우호적인 대책을 얻기 위한 그들의 노력에 필수불가결한 도구이다. 이러한 도전은 전 세계와 지역, 개인과 집단, 전통과 현대, 장기적 고려와 단기적 고려, 경쟁과 기회의 균등, 지식의 확장과 그것을 흡수하는 능력 그리고 정신적인 것과 물질적인 것[2] 간의 긴장을 포함한다. 그럼에도 불구하고 제29조 1항의 요소를 반영하고 있는 국내적 및 국제적 프로그램과 교육에 대한 정책은 많은 것을 놓치고 있거나 허울뿐인 사후의 생각으로 존재하는 것으로 보인다.

4. 제29조 1항은 모든 당사국이 교육이 광범위한 가치와 관련되어야 함에 동의한다고 명시한다. 이 합의는 세계 각지에 형성되어 있는 지역적, 국가적 및 문화적인 경계를 넘어선다. 제29조 1항에서 언급된 다양한 가치 중 일부는 처음에는 특정한 상황에서 다른 가치와 충돌하는 것처럼 여겨질 수 있다. 따라서 1항 d에서 언급하고 있는 모든 사람들 간의 이해, 관용 및 우호를 증진하려는 노력은 1항 c에 의거하여 아동고유의 문화적 정체성, 언어 및 가치, 아동이 거주하고 있는 국가와 아동이 유래했을 수 있는 국가의 국가적 가치, 아동 고유의 문명과 다른 문명에 대한 존중의 진전을 위해 고안된 정책과 항상 자동적으로 양립하지 않을 수 있다. 그러나 실제로 동 규정의 중요성 중 일부는 바로 차이에 대한 존중과 대화를 통해 다양한 가치를 조화시키도록 하는 것과 교육에 대한 균형잡힌 접근에 대한 필요성을 인정한다는데 있다. 나아가, 아동들은 역사적으로 집단과 집단을 분리한 많은 차이를 좁히기 위한 고유의 역할을 수행할 수 있다.

제29조 1항의 기능

5. 제29조 1항은 교육이 달성해야만 하는 여러 목적을 나열한 것 이상이다. 동 조항은 협약의 전체적인 맥락 내에서 특히 다음의 차원을 강조한다.

6. 첫째, 동 조항은 협약 규정간의 필수적이며 상호 연관적인 성격을 강조한다. 동 조항은 다른 다양한 규정에 기반하고 이들을 강화, 통합 및 보완하며 이들과 분리돼서는 제대로 이해될 수 없다. 비차별(제2조), 아동의 최선의 이익(제3조), 생명, 생존 및 개발에 관한 권리(제6조)와 견해를 표현하고 이들이 고려되도록 하는 권리(제12조)에 더해 부모의 책임과 권리(제5조, 제18조), 표현의 자유(제13조), 사상의 자유(제14조), 정보에

2) 유네스코, *학습: 내부의 보물*, 21세기를 준비하는 교육에 대한 국제 위원회 보고서, 1996, pp. 16-18.

대한 권리(제17조), 장애아동의 권리(제23조), 보건교육에 대한 권리(제24조), 교육에 대한 권리(제28조) 및 소수자에 속하는 아동의 언어적 및 문화적 권리(제30조)를 포함하되 이에 한정되지 않은 많은 다른 규정들이 언급될 수 있다.

7. 아동의 권리는 맥락없이 떨어져 있거나 분리된 가치가 아니라 제29조 1항과 협약의 전문에서 부분적으로 언급된 광범위한 윤리적 테두리 안에서 존재한다. 협약에 대한 비판 중 다수는 특히 동 규정에 의해 답변된다. 따라서 예를 들어 동 조항은 부모에 대한 존중, 그들의 광범위한 윤리적, 도덕적, 정신적, 문화적 또는 사회적 틀 내에 권리를 볼 필요성 및 대부분의 아동의 권리가 외부에서 부과된 것이 아니라 지역공동체의 가치에 포함되어 있다는 사실의 중요성을 강조한다.

8. 둘째, 동 조항은 교육에 대한 권리가 증진되는 과정에 중요성을 둔다. 따라서 다른 권리의 향유를 증진하기 위한 노력이 훼손되어서는 안 되며, 교육 과정에서 전달된 가치에 의해 강화되어야 한다. 여기에는 교과과정의 내용뿐 아니라 교육과정, 교육학적 방법, 학교 혹은 그 밖의 어느 곳이건 간에 교육이 이루어지는 환경이 포함된다. 아동은 교문을 통과하였다고 해서 그들의 인권을 잃지 않는다. 따라서 예를 들어, 교육은 아동의 내재된 존엄성을 존중하며, 제12조 1항에 따라 아동이 자신의 견해를 자유롭게 표현하고 학교생활에 참여할 수 있도록 하는 방식으로 제공되어야 한다. 교육은 또한 제28조 2항에 반영된 훈육의 엄격한 제한을 존중하고 교내에서의 비폭력을 지향하는 방식으로 제공되어야 한다. 위원회는 체벌의 사용이 아동의 내재된 존엄성과 엄격한 훈육의 제한을 존중하지 않는다는 것을 위원회의 최종견해에서 재차 분명하게 확인하였다. 제29조 1항에서 인정된 가치의 준수는 학교가 모든 의미에서 아동 우호적이어야 하며 모든 면에서 아동 존엄성과 일치해야 함을 분명하게 요구하고 있다. 아동의 학교 생활 참여, 학교 공동체와 학생 위원회의 형성, 동료 지도와 동료 상담, 그리고 교내 징계절차에의 아동의 참여는 권리 실현의 경험과 학습의 과정의 일부로 증진되어야 한다.

9. 셋째, 제28조는 교육 체제의 확립과 그에 대한 접근의 보장과 관련한 당사국의 의무에 초점을 맞추는 반면, 제29조 1항은 교육의 특정한 품질에 대한 개인적 및 주관적 권리를 강조한다. 동 조항은 아동의 최선의 이익을 위한 행동의 중요성에 대한 협약의 강조와 일관되게 아동 중심적 교육의 메시지를 강조한다. 즉 교육의 주요 목적은 모든 아

동이 고유의 특성, 관심사항, 능력 및 학습적 필요를 지니고 있다는 사실을 인정하는, 개별 아동의 성격, 재능 및 능력의 발달이다.[3] 따라서 교과과정은 아동의 사회적, 문화적, 환경적 및 경제적 맥락과 아동의 현재와 미래의 필요와 직접적으로 관련되어야 하며, 아동의 능력발달을 전적으로 고려해야 하며, 교수 방법은 아동의 각각의 필요에 맞추어 준비되어야 한다. 교육은 반드시 모든 아동이 필수적인 삶의 기술을 학습하고 어떠한 아동도 삶에서 마주칠 것으로 예상되는 도전에 대한 준비를 갖추지 못한 채 학교를 떠나지 않도록 보장하는 것을 목표로 해야 한다. 기초적인 기술은 식자능력과 수리능력만을 포함하는 것이 아니라 균형 잡힌 결정을 할 능력, 비폭력적인 방법으로 갈등을 해소할 능력, 건강한 생활방식, 바람직한 사회적 관계와 책임감, 비판적 사고, 창조적 재능 및 삶에 있어서 자신들의 선택을 추구하기 위해 필요한 도구를 제공하는 그 밖의 능력과 같은 삶의 기술을 포함한다.

10. 협약 제2조상에 열거된 이유에 근거한 차별은 그것이 가시적인 것이든 그렇지 않든 아동의 인간 존엄성을 침해하며 교육의 기회를 통해 얻을 수 있는 아동의 능력을 훼손하거나 심지어는 파괴할 수 있다. 교육적 기회에 대한 아동의 접근을 거부하는 것은 일차적으로 협약 제28조와 관련된 문제이지만 제29조 1항에 포함된 원칙들에 대한 준수의 실패가 유사한 영향을 가지는 경우가 많다. 극단적인 예를 들어, 성차별은 양성 평등의 원칙에 부합하지 않는 교과과정과 같은 관행, 여아가 제공된 교육기회를 통해 얻을 수 있는 이익을 제한하는 조치, 여아의 참여를 제한하는 안전하지 않거나 비우호적인 환경에 의해 강화될 수 있다. 장애아동에 대한 차별 역시 많은 공식적 교육 체제와 가정을 포함한 다수의 비공식적인 교육환경에 만연해있다.[4] HIV/AIDS에 감염된 아동들 또한 상기의 두 환경에서 모두 상당한 차별을 받고 있다.[5] 이러한 모든 차별적 관행들은 교육이 아동의 개성, 재능 및 정신적이고 신체적인 능력의 최대한의 발달과 관련되어야 한다는 제29조 1항의 요구와 직접적으로 상충한다.

11. 위원회는 또한 제29조 1항과 인종차별주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 이와 관련된 불관용에 대한 투쟁과의 관계를 강조하고자 한다. 인종차별주의 및 이와 관련된 현상은

3) 유네스코, *특수 교육에 대한 살라만카 선언 및 행동계획, 1994, p. viii.*
4) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 장애인에 대한 일반논평 5 (1994) 참조
5) HIV/AIDS에 감염되어 살아가는 전 세계 아동들에 대하여 1998년도에 개최된 일반 토론의 날 이후에 아동 권리에 관한 위원회에 의해 채택된 권고 참조(A/55/41, 1536항).

무지, 인종적, 민족적, 종교적, 문화적 및 언어적 또는 그 밖의 형태의 차이에 대한 근거 없는 두려움, 편견의 이용, 혹은 왜곡된 가치의 보급이나 교육이 있는 곳에 만연되어 있다. 이 모든 실패에 대한 신뢰할 수 있고 지속적인 해결책은 차이에 대한 존중을 포함하여 제29조 1항에 반영된 가치에 대한 이해와 인정을 촉진하고 차별과 편견의 모든 측면에 도전하는 교육을 제공하는 것이다. 따라서 교육은 인종주의 및 이와 관련된 현상의 해악에 대한 모든 캠페인에서 가장 높은 우선순위가 부여되어야 한다. 특히 역사적으로 실현되고 특정 공동체에서 발현되거나 발현되었던 인종주의에 대한 교육의 중요성이 강조되어야 한다. 인종차별주의적 행동은 "타인"에 의해서만 수행되는 것이 아니다. 따라서 인간과 아동의 권리와 비차별의 원칙을 가르칠 때에 아동이 속한 그 공동체에 초점을 맞추는 것이 중요하다. 그러한 교육은 인종주의, 민족 차별, 외국인 혐오 및 기타 관련된 불관용의 예방과 근절에 효과적으로 기여할 수 있다.

12. 넷째, 제29조 1항은 가용해진 교육적 기회가 교육의 신체적, 심리적, 정신적 및 정서적 측면의 증진과 지적, 사회적 및 실질적 차원 및 아동기와 일생이라는 측면 간의 적절한 균형을 반영할 수 있도록 보장하는 교육에 대한 전체적인 접근을 주장한다. 교육의 전반적인 목적은 아동이 자유로운 사회에 온전히 그리고 책임감 있게 참여할 수 있는 능력과 기회를 최대화하는 것이다. 지식의 축적, 경쟁의 촉진 및 아동에 대한 과도한 업무의 부담에 초점을 맞춘 형태의 교육은 아동의 최대한의 능력과 재능의 균형적인 발전을 심각하게 저해할 수 있다는 점이 강조되어야 한다. 교육은 아동 우호적이고 아동 개인을 격려하며 동기를 부여해야 한다. 학교는 인도적 환경을 육성하고, 아동이 그들의 능력발달에 따라 발달할 수 있도록 해야 한다.

13. 다섯째, 동 조항은 교육이 평화, 관용 및 자연환경 존중에 대한 교육을 포함하여 협약에 내재된 특정한 윤리적 가치의 범위를 통합적이고 포괄적인 방식으로 증진시키고 강화하는 방식으로 고안되며 제공되어야 할 필요성을 강조한다. 이는 다양한 학문적 접근을 필요로 할 수 있다. 제29조 1항의 가치의 증진과 강화는 다른 곳의 문제에 필요할 뿐만 아니라, 아동이 속한 그 공동체 내부의 문제에도 초점을 맞추어야 한다. 이러한 측면에서의 교육은 가족 내에서 이루어져야 하지만, 학교와 공동체 역시 중요한 역할을 수행해야 한다. 예를 들어 자연환경에 대한 존중의 발달을 위해 교육은 환경 및 지속가능한 개발의 문제를 사회-경제적, 사회문화적 및 인구 통계적인 문제와 연관시켜야 한

다. 이와 마찬가지로 자연환경에 대한 존중은 가정, 학교, 공동체 내에서 교육되고, 국내적, 국제적 문제를 아우르며 아동이 지역적, 광역적 및 세계적 환경 계획에 능동적으로 참여할 수 있도록 해야한다.

14. 여섯째, 동 조항은 모든 다른 인권의 증진과 그들의 불가분성에 대한 이해에 있어서 적절한 교육 기회의 필수적인 역할을 반영한다. 자유로운 사회 내에서 완전히 그리고 책임감 있게 참여할 아동의 능력은 교육에 대한 접근의 노골적인 거부뿐만 아니라, 동 조항에서 인정된 가치의 이해를 증진하지 못함으로써 손상되고 저해될 수 있다.

인권교육

15. 제29조 1항은 또한 1993년 비엔나에서 개최된 세계인권회의에서 요청되었으며 다른 국제기구들에 의해 촉진된 다양한 인권 교육 프로그램의 초석으로 판단될 수 있다. 그럼에도 불구하고 위 활동에서 아동의 권리에 중요성이 항상 부여된 것은 아니었다. 인권교육은 인권조약의 내용에 관한 정보를 제공해야 한다. 그러나 아동은 인권 기준이 가정, 학교 혹은 공동체에서 실제로 이행되는 것을 보는 것을 통해서도 인권을 학습해야 한다. 인권교육은 종합적인 인생 전반에 걸친 과정이어야 하며 일상과 아동의 경험 속의 인권적 가치의 반영을 통해 시작해야 한다.[6]

16. 제29조 1항에 내재된 가치는 평화로운 지역 내에 거주하고 있는 아동과도 관련되어 있으나 동 가치들은 분쟁이나 비상 상황에서 거주하고 있는 아동에게 더욱 중요한 의미를 지닌다. “다카르 행동 계획”에서 주지하고 있는 바와 같이 분쟁, 자연재해 및 불안정에 의해 영향을 받는 교육 체제에서는 교육 프로그램이 상호 이해, 평화와 관용을 증진하고, 폭력과 분쟁을 예방하는 방식으로 수행되는 것이 중요하다.[7] 국제 인도법에 대한 교육 역시 제29조 1항의 실행을 위한 노력에 있어 중요하지만 종종 등한시되는 측면을 구성한다.

---

6) 1994년 12월 23일 유엔의 인권교육을 위한 10년 선언 총회 결의 49/184 참조.
7) 만인을 위한 교육: 공동의 약속을 지키는 것(Meeting our Collective Commitments), 세계교육포럼, 다카르, 2000년 4월 26-28일

이행, 감독 및 검토

17. 동 조항에 반영된 목적과 가치는 상당히 일반적인 용어로 기술되어있고 이들의 의미는 잠정적으로 매우 광범위한 범위하다. 이로 인해 많은 당사국들이 관련된 원칙을 입법이나 행정명령에 반영하도록 보장하는 것이 불필요하거나 심지어는 부적절하다고 가정하게 된 것으로 보인다. 이러한 가정은 부적절하다. 국내법이나 정책에서의 구체적인 공식적 승인이 부재한 경우에, 관련 원칙이 교육 정책을 진정으로 알리기 위해 사용되거나 앞으로 사용될 가능성은 낮다. 따라서 위원회는 모든 당사국이 이러한 원칙을 그들의 교육 정책과 모든 수준의 법률에 공식적으로 반영하는데 필요한 조치를 취할 것을 요청한다.

18. 제29조 1항의 효과적 증진을 위해서는 교육의 다양한 목적을 포함하는 교과과정의 근본적인 개편과 학교 정책뿐 아니라 교과서 및 기타 교재 및 교수법의 체계적인 개정이 필요하다. 깊이 있는 변화를 장려하지 않고 현 체제에 동 조항의 가치와 목적을 첨가하는 것 이상이 아닌 접근은 분명히 적합하지 않다. 상기의 가치들은 이를 가능한 멀리 전달하고, 증진하며, 가르치고, 예를 들것으로 기대되는 사람들이 그 중요성을 스스로 확신하지 못한다면 광범위한 교육과정에 효과적으로편입될 수 없으며 이에 일치할 수 없다. 따라서 제29조 1항 상에 반영된 원칙들을 증진시키기 위한 임용전·후의 훈련 방법들은 교사, 교육 행정가 및 기타 아동 교육 관련자들에게 필수적이다. 학교에서 사용되는 교수 방법에 아동의 권리에 관한 협약의 교육 철학 및 정신과 제29조 1항에 나타난 교육의 목적을 반영하는 것 역시 중요하다.

19. 또한 학교 환경은 그 자체가 제29조 1항 (b)와 (d)가 요구하는 모든 사람, 인종적, 국가적 및 종교적 단체와 원주민 간의 이해, 평화, 관용, 성 평등 및 우정을 반영해야 한다. 괴롭힘이나 다른 폭력적이고 배타적인 관행의 발생을 허용하는 학교는 제29조 1항의 요건을 충족시키지 못하는 곳이다. “인권 교육”이라는 용어는 지나치게 자주 그 함축적 의미를 과도하게 단순화하는 방식으로 사용된다. 형식적인 인권교육에 더하여 실제로 필요한 것은 학교와 대학에서뿐만 아니라 좀 더 넓은 사회에서의 인권에 유익한 정책과 가치를 증진하는 것이다.

20. 일반적으로 당사국들이 협약 상 의무에 따라 취해야 하는 다양한 노력들은 제42조

의 규정에 의거한 협약의 본문 그 자체의 광범위한 보급이 이루어지지 않는다면 충분하지 않을 것이다. 이는 또한 일상 속 아동의 권리의 보호자이자 촉진자로서의 아동의 역할을 증진할 것이다. 광범위한 보급을 촉진하기 위해서 당사국들은 그들이 상기 목적의 달성을 위해 취한 조치에 대하여 보고하여야 하며, 인권최고대표사무소는 협약에 대한 다양한 언어판본 등의 포괄적인 데이터베이스를 개발하여야 한다.

21. 광범위한 의미에서의 언론 또한 제29조 1항에 반영된 가치와 목적을 증진하고, 그들의 행동이 그러한 목적을 증진하려는 타인의 노력을 훼손하지 않을 것을 보장하는데 있어 핵심적인 역할을 수행한다. 정부는 협약 제17조 1항에 따라 "대중매체가 아동에게 사회적 및 문화적으로 유익한 정보와 자료를 보급하도록 장려하기 위해" 적절한 조치를 취할 의무를 가진다.[8)]

22. 위원회는 당사국들이 역동적인 과정으로서의 교육 및 제29조 1항에 관하여 시간에 따른 변화를 측정할 수 있는 장치를 고안하는데 더 많은 주의를 기울일 것을 요청한다. 모든 아동은 학습 환경, 교수과정, 학습 과정과 교재 및 학습 결과의 수준에 초점을 맞추어야 하는 양질의 교육을 받을 권리를 가진다. 위원회는 과정에 참여하는 현재 재학중이거나 재학 중이 아닌 아동, 교사 및 젊은 지도자, 부모 그리고 교육 행정가 및 장학사들을 포함한 모든 행위자들의 관점에 대한 고려에 근거하여 발전을 평가할 수 있는 기회를 제공할 조사의 중요성에 주목한다. 이러한 관점에서 위원회는 아동, 부모와 교사가 교육과 관련된 결정에 참여할 수 있도록 하는 국가적 차원의 모니터링의 역할을 강조한다.

23. 위원회는 당사국들이 포괄적인 국가적 행동계획을 개발하고 제29조 1항 상에 열거된 목적의 실현을 증진하고 감독하기 위한 국가적 행동 개발을 고안하길 요구한다. 만약 그러한 계획이 아동을 위한 국가 행동 계획, 국가적 인권 행동 계획, 혹은 국가적 인권교육 정책의 보다 큰 맥락에서 고안된다면 정부는 제29조 1항에서 다루어진 모든 주제를 다루어야 하며 아동권리의 관점에서 고안되도록 해야 한다. 위원회는 유엔과 교육 정책 및 인권교육에 관여하는 기타 국제기구들이 제29조 1항의 이행의 실효성을 향상

8) 위원회는 1996년 개최된 아동과 대중매체에 대한 일반 토론의 날에서 도출된 권고안들을 상기한다 (A/53/41, 1396항 참조).

하기 위하여 더 나은 협력을 모색하길 촉구한다.

24. 동 조항에 반영된 가치를 증진하기 위한 프로그램의 고안과 이행은 인권침해가 일어난 거의 모든 상황에 대한 정부의 표준적 반응의 일부가 되어야 한다. 따라서 예를 들어 18세 이하가 관련된 인종주의, 인종차별, 외국인 혐오 및 관련 비관용에 대한 사건이 발생한 경우 정부가 일반적으로는 협약 상에, 그리고 세부적으로는 제29조 1항에서 반영하고 있는 가치의 증진을 위해 수행해야 할 모든 조치를 취하지 않았음을 합리적으로 추정할 수 있다. 따라서 제29조 1항에 의거한 적절한 부가적 조치가 채택되어야 하며 이에는 협약 상 인정된 권리를 달성하는데 긍정적인 영향을 가지는 교육학적 기술들에 대한 연구와 이의 채택이 포함된다.

25. 당사국들은 또한 현존하는 정책이나 관행이 제29조 1항에 일치하지 않는다는 지적에 대응하는 검토 절차의 수립을 고려해야 한다. 그러한 검토 절차가 반드시 새로운 법적, 행정적 혹은 교육기구의 창설을 수반하는 것은 아니다. 검토절차는 국내 인권기구나 기존의 행정기구에 위임될 수 있다. 위원회는 각 당사국이 동 조항에 대한 보고 시 협약에 부합하지 않는다고 주장되는 기존의 접근 방법을 검토 할 수 있는 국가적 및 지역적 차원의 진정한 가능성을 파악하길 요청한다. 그러한 검토가 어떻게 시작될 수 있는지 그리고 보고 기간 내에, 얼마나 많은 검토가 진행되었는지에 대한 정보가 제공되어야 한다.

26. 제29조 1항에 관한 당사국 보고서의 심의과정에 보다 초점을 맞추기 위해서, 그리고 그러한 보고가 어려운 요인들을 나타내야 한다는 제44조의 요건에 따라, 위원회는 각 당사국이 국가보고서에서 동 규정에 반영된 가치를 증진시키기 위한 결연한 노력이 요구되는 자국의 관할내에서 가장 우선순위에 있다고 판단되는 문제에 대한 세부적인 내용을 제공하며 파악된 문제를 해결하기 위해 향후 5년간 진행될 행동프로그램을 설명하길 요구한다.

27. 위원회는 협약의 제45조에서 그 역할이 강조된 유엔기구와 기관 및 기타 관련 기구가 제29조 1항과 관련된 위원회의 업무에 더 적극적이고 체계적으로 기여할 것을 요청한다.

28. 제29조 1항에 부합하는 포괄적인 국가적 행동계획의 이행은 제4조에 따른 가능한 최대의 가용 인적 및 재정적 자원을 필요로 할 것이다. 따라서 위원회는 자원의 제한이 당사국들에게 요구되는 조치의 이행의 실패를 정당화 할 수 없는 것으로 간주한다. 이러한 맥락에서, 그리고 일반적인 관점과(협약의 제4조와 제45조) 교육과 관련된 측면에서(제28조 3항) 당사국이 가지는 국제적 협력의 증진과 장려의무에 비추어 위원회는 개발 협력을 제공하는 당사국들이 그들의 프로그램이 제29조 1항에 포함된 원칙들을 최대한 고려하도록 고안되었음을 보장할 것을 장려한다.

일반논평 2호 (2002)
아동 인권 보호와 증진에 있어서의 독립적 국가인권기구의 역할

1. "아동 권리 협약" 제4조는 당사국들에게 "현재 협약상 인정된 권리의 이행을 위한 모든 적절한 입법, 행정, 기타 조치를 취할" 의무를 지우고 있다. 독립적 국가인권기구(NHRIs)들은 협약의 이행을 증진하고, 보장하기 위한 , 아동권리위원회는 그러한 기구의 설립을 협약의 이행을 보장하고, 아동 인권의 보편적 실현을 촉진하기 위해 비준에 동의한 당사국들의 약속에 해당하는 것으로 본다. 이러한 관점에서 위원회는 여러 당사국들의 독립적 국가인권기구 및 아동 옴부즈맨/아동 위원의 설립과 이와 유사한 협약의 이행을 증진시키고 감독하기 위한 독립기구의 설립을 환영한다.

2. 위원회는 당사국들이 협약의 이행을 증진시키고, 감독하기 위한 독립적인 기구를 설립하는 것을 독려하고, 그러한 기구의 필수적 요소와 그들이 수행해야 하는 행동을 구체화 하는 방식으로 그들을 지원하기 위해 본 일반논평을 발표한다. 그러한 기구가 이미 설립된 경우, 위원회는 국가가 아동권리협약 및 기타 관련 국제 문서에 명시된 아동의 권리를 보호하고 증진하는 데 있어서의 그들의 지위와 실효성을 검토할 것을 요청한다.

3. 1993년 개최되었던 세계인권대회는 "비엔나 선언 및 행동 계획"에서 "인권 보호와 증진을 위해 국가 기구가 수행하는 중요하고 건설적인 역할"을 재확인하였으며, "국가기구의 설립과 강화"를 독려하였다. 유엔총회와 인권위원회는 인권을 증진 및 보호하고, 그러한 권리에 대한 공공의 인식을 강화하는 데 있어서의 국가인권기구의 중요한 역할 강조하며 국가인권기구의 설립을 반복적으로 요청해 왔다. 정기 보고서에 관한 일반 지침에서 위원회는 당사국들에게 "아동의 권리를 보호하고 증진시키기 위해 설립된 모든 독립적인 기구"에 관한 정보를 제공할 것을 요구하고 있으며,[1] 따라서 위원회는 당사국과의 대화에서 이 주제를 지속적으로 다루고 있다.

---

1) 협약(CRC/C/58), 제18단락, 제44조 1항(b)에 의거 당사국이 제출해야 하는 정기보고서의 형식 및 내용에 관한 일반지침

4. 국가인권기구(NHRIs)는 1992년 인권위원회를 거쳐[2] 1993년의 유엔총회에서 채택[3]된 "인권의 보호와 증진을 위한 국가 기구의 지위에 관한 원칙("파리 원칙")"에 따라 설립되어야 한다. 이러한 최소한의 기준은 그러한 국가 기구의 설립, 권한, 책임, 다원주의를 포함한 구성방식, 독립성, 운영방법, 그리고 준사법적 활동에 대한 지침을 제공한다.

5. 성인과 아동 모두, 그들의 인권을 보호하기 위한 독립적 국가인권기구를 필요로 하지만, 아동의 인권에 특별한 주의를 기울이기 위해서는 추가적인 정당성이 존재한다. 여기에는 아동의 발달상태가 인권침해 행위에 특히 취약하다는 점, 아동의 견해는 여전히 거의 고려되지 않는다는 점, 대부분의 아동은 투표권이 없고, 인권에 대한 정부의 대응을 결정하는 정치적 과정에서 의미있는 역할을 담당하지 못한다는 점, 아동은 그들의 권리를 보호하거나, 그들의 권리 침해에 대한 구제수단을 찾기 위해 사법 체제를 사용하는 데 심각한 문제를 직면한다는 점, 그리고 그들의 권리를 보호해줄 단체에 대한 아동들의 접근이 일반적으로 제한적이라는 점이라는 사실들이 포함된다.

6. 아동을 위한 전문적 독립 인권기구와 아동 인권을 위한 옴부즈맨 및 위원을 설립한 당사국의 수가 증가하고 있다. 자원이 제한된 경우, 이용 가능한 자원은 아동의 인권을 포함한 모든 사람의 인권을 보호하고 증진하기 위해 최대한 효율적으로 사용되도록 보장되어야 한다는 점이 반드시 고려 되어야 하며, 이러한 맥락에서 아동에 대해 특히 초점을 맞춘 광범위한 국가인권기구의 발달이 최선의 접근방식이 될 수 있을 것이다. 광범위한 국가인권기구는 그 조직 내에 아동의 권리를 전담하는 개별적인 위원이나 특별부서 혹은 아동권리를 담당하는 국을 포함해야 한다.

7. 모든 국가가 아동 권리의 보호와 증진에 대한 책임을 가진 독립적 인권기구를 필요로 한다는 것이 위원회의 견해이다. 위원회의 주요 관심사는 그 기관이 어떠한 형태로든 간에 독립적이고, 효과적으로 아동의 권리를 감독하고, 보호하며, 증진할 수 있어야 한다는 것이다. 아동 권리의 보호와 증진이 "주류화"되는 것과 국가 내에 존재하는 모든 인권 기구가 이를 위해 긴밀히 협조하는 것은 필수적이다.

---

2) 인권의 보호와 증진을 위한 국가인권기구의 지위에 관한 원칙("파리 원칙"), 1993년 12월 20일 총회결의 48/134, 부속서

3) 1992년 3월 3일 인권위원회 결의 1992/54, 부속서

임무와 권한

8. 국가인권기구(NHRIs)는 가능한 한, 헌법을 기반으로 확립되어야 하고, 적어도 입법적으로 권한을 부여받아야 한다. 그들의 임무가 아동권리협약 및 선택의정서, 그리고 다른 관련 국제 인권 문서를 포함하는 인권의 보호와 증진이 가능할만큼 범위가 넓어 결국, 아동의 인권, 특히 그들의 시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 권리를 효과적으로 다루어야 한다는 것이 위원회의 견해이다. 법안에는 아동권리협약 및 선택의정서와 연관된 아동과 관련한 특정 기능, 권한, 의무를 규정하는 조항이 포함되어야 한다. 만약 국가인권기구가 협약의 존재 이전에 설립되었거나, 명시적으로 이를 포함하지 않은 경우, 그 기구의 임무가 협약의 원칙과 조항을 따를 수 있도록 보장하기 위한 법률의 제정 혹은 개정을 포함한 필요한 조치가 취해져야 한다.

9. 국가인권기구는 그들의 권한 범위 내 상황들을 파악하기 위해 필요한 모든 정보와 문서를 획득하고, 모든 사람의 견해를 청문할 권한을 포함하여, 그들이 위임받은 권한을 효과적으로 이행하는데 필요한 권한을 부여받아야 한다. 이러한 권한은 국가뿐만 아니라 모든 관련 공적, 사적 단체와 관련한 당사국의 관할권내에 있는 모든 아동의 권리의 보호와 증진을 포함해야 한다.

설립절차

10. 국가인권기구의 설립 절차는 협의를 통해 이루어져야하며, 포괄적이고, 투명해야하며, 최고 수준의 정부 차원에서 시작되고, 지원받아야 하며, 국가, 입법기관, 시민사회의 모든 관련 요소를 포함해야 한다. 그들의 독립성과 효과적인 기능을 보장하기 위해서 국가인권기구는 적절한 하부구조와 재정(특히 광범위한 기구 내 아동의 권리를 위해 포함되는), 직원, 시설, 그들의 독립성에 영향을 줄 수 있는 재정적 통제로부터의 자유를 가져야 한다.

자원

11. 위원회는 이것이 매우 민감한 문제이며 당사국들이 다양한 경제적 자원의 수준에 따라 기능할 것이라고 인정하고 있으나, 협약 제4조에 비추어 볼 때, 국가인권기구의 운영을 위한 합리적인 재정적 지원을 제공하는 것이 국가의 의무라고 생각한다. 만약 국가 기관이 그 권한을 이행하기 위한 효과적인 운영 수단이 없을 경우, 국가기구가 위임받은 권력과 권한이 의미 없게 될 것이며, 혹은 그들의 권한의 행사가 제한될 것이다.

다원적 대표성

12. 국가인권기구는 인권의 보호와 증진과 관련한 시민사회의 다양한 요소에 대한 다원적 대표성을 그들의 구성 안에 포함해야 한다. 그들은 다음과 같은 집단 내 사람들을 포함하고자 노력해야 한다: 아동·청소년 단체를 포함한 인권·차별금지·아동의 권리와 관련한 비정부기구, 노동조합, 사회적·전문적 집단(의사, 변호사, 언론인, 과학자 등의), 아동 권리 전문가를 포함한 대학·전문가 집단. 정부 부처는 오직 자문적 역할로만 참여해야 한다. 국가인권기구는 개방적이고 경쟁적인 선발과정을 포함하는 적절하고 투명한 임명절차를 가져야 한다.

아동 권리의 침해에 대한 구제조치의 제공

13. 국가인권기구는 각각의 진정과 청원을 심사하고, 조사를 수행할 권한을 가지며, 이것은 아동이 직접, 혹은 아동을 대리하여 제출한 건을 포함한다. 효과적으로 조사를 수행하기 위해서 국가인권기구는 증인에게 증언을 요구하고 심문할 권한 및 관련된 문서 증거와 구금 장소에 접근할 권한이 있어야 한다. 또한 그들은 어떠한 아동의 권리 위반에 대해서도 아동이 독립적 조언, 변호 및 진정절차와 같은 효과적 구제조치를 취할 수 있도록 보장할 의무를 지닌다. 적절한 경우, 국가인권기구는 진정의 중재와 조정을 수행해야 한다.

14. 국가인권기구는 (a) 국가인권기구의 이름으로 아동의 문제에 관련된 사건을 제소할

권리와 (b) 그 사건에 관련된 인권 문제에 대하여 법원에 정보를 제공하기 위해 법원에 계류 중인 사건에 개입할 권리를 포함하여 법원에 제소하는 아동을 지원할 수 있는 권한을 가져야 한다.

접근 가능성과 참여

15. 국가인권기구는 지리적·물리적으로 모든 아동에게 접근할 수 있어야 한다. 협약 제2조의 정신에 따르면, 국가인권기구는 선제적으로 모든 아동 집단과 접촉할 수 있어야 하며, (다음의 경우에 국한되는 것은 아니지만) 보호중이거나 구금되어 있는 아동, 소수민족 및 토착민 집단의 아동, 장애를 가진 아동, 빈곤을 겪고 있는 아동, 난민 혹은 이주민 아동, 노숙 아동, 그리고 문화·언어·건강·교육과 같은 분야에서 특별히 도움이 필요한 아동과 같이 가장 취약하고 불이익을 받는 아동 집단의 경우 특히, 그렇다. 국가인권기구에 관한 법률은 국가인권기구가 모든 형태의 대안적 돌봄하에 있는 아동 및 아동보호시설에 비밀보장의 조건으로 접근할 수 있는 권리를 포함해야 한다.

16. 국가인권기구는 협약 제12조에 나타난 바와 같이, 정부에 의해, 그리고 사회전반에 걸쳐 아동에게 영향을 주는 모든 문제에서 아동의 견해에 대한 존중을 증진시키는 데, 핵심적인 역할을 담당한다. 이 일반적 원칙은 국가인권기구의 설립, 조직 및 활동에도 적용되어야 한다. 국가인권기구들은 그들이 직접 아동과 접촉하는 것과 아동들이 적절히 참여하고, 논의하는 것을 보장해야 한다. 예를 들어, 아동위원회는 아동과 관련한 문제에 대해 아동의 실질적 참여를 용이하게 하기 위해 국가인권기구를 위한 자문기구로서 창설될 수 있다.

17. 국가인권기구는 협약의 제12조를 확실히 준수하기 위한 맞춤형 협의 프로그램과 창의적 의사소통 전략을 고안해야 한다. 아동이 인권기구와 의사소통할 수 있는 적절한 범위의 수단들이 마련되어야 한다.

18. 국가인권기구는 아동 권리의 실태에 대해 대중과 의회에 직접적으로, 독립적으로, 그리고 개별적으로 보고할 권리를 가져야 한다. 이러한 점에서 당사국들은 아동의 권리와 당사국의 협약 준수와 관련한 국가인권기구의 업무에 대하여 국회의원들이 논의할

수 있는 기회를 제공하기 위해 연례적 토론이 의회에서 개최되도록 해야 한다.

권고되는 행위

19. 다음은 협약의 일반 원칙에 비추어볼 때, 아동 권리의 이행과 관련하여, 국가인권기구가 실행해야하는 활동 유형의 목록을 나타내는데, 이 목록이 권고되는 행위의 전부를 의미하는 것은 아니다. 그들이 해야 하는 행위는 다음과 같다.

(a) 진정 혹은 그들 스스로의 발의에 의해, 그들의 임무 범위 내 아동 권리 침해의 모든 상황에 대한 조사에 착수하는 것

(b) 아동 권리에 관련된 문제에 대하여 조사하는 것

(c) 국가 당국의 요청 혹은 그들 스스로의 발의에 의해 아동 권리의 보호와 증진에 관련된 모든 문제에 대한 의견, 권고 및 보고서를 준비하고 공표하는 것

(d) 아동 권리의 보호와 증진에 관련된 법과 관행의 적절성과 유효성을 지속적으로 검토하는 것

(e) 국가의 입법 및 규제, 관행과 “아동권리협약” 및 협약의 선택의정서 그리고 아동의 권리에 관한 기타 국제 인권 문서의 일치를 증진시키고, 협약의 해석과 적용에 관해 공적·사적 단체에 조언을 제공하는 등 그들의 효과적 이행을 증진시키는 것

(f) 국가 경제 정책 입안자들이 국가 경제 및 발전 계획을 설립하고 평가함에 있어 아동의 권리를 고려하도록 보장하는 것

(g) 아동의 권리를 실현하기 위해 반드시 행해져야하는 사항을 결정하기 위하여 통계가 적절하게 분류되고, 기타 정보가 정기적으로 수집되도록 하면서 아동 권리의 실태를 감독하고, 정부의 이행에 관하여 보고하고 검토하는 것

(h) 모든 관련 국제 인권 문서의 비준이나 가입을 장려하는 것

(i) 아동에 관한 모든 활동에서 아동에게 최선의 이익을 최우선의 고려사항이 되도록 요구하고 있는 협약 제3조에 따라, 아동에 관한 법률 및 정책의 영향이 개발부터 실행 그리고 그 이상에서까지 신중하게 고려되도록 하는 것

(j) 제12조에 비추어, 아동의 인권에 관한 사항과 그들의 권리와 관련된 문제를 정의함에 있어서 아동의 견해가 표현되고 경청될 수 있도록 보장하는 것

(k) 아동들로 구성된 조직을 포함한 아동 권리 비정부기구가 아동에게 영향을 주는 문제에 관한 국내 입법과 국제 법률 문서의 발전에 유의미하게 참여하는 것을 지지하고, 촉진하는 것

(l) 아동 권리의 중요성에 대한 공공의 이해와 인식을 증진시키는 것, 그리고 이러한 목적을 위해 언론 매체와 긴밀히 협조하고 이 분야의 연구 및 교육적 활동을 수행하고, 후원하는 것

(m) 당사국에게 "적절하고 적극적인 수단을 통하여, 아동과 성인 모두에게 협약의 원칙과 규정이 널리 알려지도록 할 것"을 의무 지우고 있는 협약 제42조에 따라 정부, 공공기관 및 일반 대중이 협약의 규정을 인식하도록 하고, 이와 관련하여 당사국이 그 의무를 수행하는 방식을 감시하는 것

(n) 학교·대학의 교육과정 및 전문가 집단 내에서 아동의 권리를 통합하고, 연구하고, 가르치기 위한 프로그램을 만드는 것을 도울 것

(o) (아동 권리의 중요성에 대한 일반 대중의 이해를 증진 시키는 것에 더해) 아동에 특히 초점을 맞춘 인권 교육에 착수할 것

(p) 국가 내 아동의 권리를 주장하기 위한 법적 절차를 밟거나, 아동에게 법률적 도움을 제공할 것

(q) 적절한 경우, 법원에 제소하기 이전에 중재 혹은 조정 절차에 관여할 것

(r) 적절한 사건의 경우, 법정 조언자 혹은 소송 참가자로서 법원에 아동의 권리에 대한 전문 지식을 제공할 것

(s) 당사국이 "아동 돌봄 및 양육에 책임이 있는 기관, 서비스, 시설이 특히 안전 및 위생의 영역에서, 적합한 관리 감독은 물론 그들의 직원의 수나 적합성에 관련하여 관계 당국이 설정한 기준을 따를 것을 보장하도록" 의무를 지우고 있는 협약 제3조에 따라, 상황에 대한 보고 및 개선사항에 대한 권고를 위해 소년원(그리고 아동이 교화 혹은 처벌을 이유로 구금되어 있는 모든 장소), 돌봄 기관을 방문할 것

(t) 상기에 따르는 기타 행위들을 수행할 것

아동권리위원회에의 보고 및 국가인권기구(NHRIs)와 유엔 기구, 인권 메커니즘 간의 협력

20. 국가인권기구는 협약 및 기타 관련 국제 문서에 따르는 보고 절차에 독립적으로 기여해야하며, 회기 전 실무그룹 수준에서 아동권리위원회와의 대화 혹은 기타 관련 조약기구와의 대화를 바탕을 한 것을 포함하여, 국제조약기구에 제출하는 아동의 권리에 대한 정부 보고서의 진실성을 검토해야 한다.

21. 위원회는 당사국에게 위원회에 제출하는 보고서에 국가인권기구의 입법적 기초, 임무, 주요 관련 활동에 대한 상세한 정보를 포함할 것을 요구한다. 위원회에 제출할 보고서를 준비하는 동안 당사국들이 독립적 인권기구와 협의하는 것이 바람직하다. 그러나 당사국은 위원회에 정보를 제공하는데 있어서 이러한 기구의 독립성과 그들의 독립적 역할을 존중해야 한다. 보고서의 초안 작성을 국가인권기구에 위임하거나, 위원회에 의하여 보고서가 검토되는 동안 정부의 대표단에 그들을 포함시키는 것은 적절하지 않다.

22. 국가인권기구는 특히, 아동의 매매·성매매·아동 음란물에 관한 특별 보고관과 아동과 무력분쟁에 관한 사무총장 특별대표자와 같은 국가 및 주제별 메커니즘을 포함하여,

인권위원회의 특별절차에 협력해야 한다.

23. 유엔은 오랜 기간 동안 국가인권기구의 설립과 강화를 위한 지원 프로그램을 갖추고 있다. 인권최고대표사무소(OHCHR)에 기반을 둔 이 프로그램은 기술적 지원을 제공하고 있으며, 국가인권기구 간 지역적·국제적 협력과 교류를 촉진하고 있다. 당사국들은 필요한 경우에 스스로 이러한 지원을 이용해야 한다. 유니세프 또한 이 분야의 전문지식 및 기술적 협력을 제공한다.

24. 협약 제45조에 명시된 바와 같이, 위원회는 적절하다고 판단한 경우, 당사국이 제출한 국가인권기구NHRIs의 설립에 대한 기술적인 조언이나 지원을 요청하거나 그 필요성을 제시하고 있는 그 어떤 보고서도 유엔 전문기구, 인권최고대표사무소(OHCHR), 기타 관련 기구에 제공할 수 있다.

국가인권기구(NHRIs)와 당사국

25. 국가는 아동의 권리에 관한 협약을 비준하고 이를 성실히 이행할 의무를 지닌다. 국가인권기구의 역할은 아동 권리에 대한 최대한의 존중을 보장하기 위해 이행에 대한 국가의 준수와 진전상황을 독립적으로 감시하고 할 수 있는 모든 것을 하는 것이다. 이를 위해 국가인권기구는 아동 권리 보호 및 증진을 위한 프로젝트를 개발해야 할 수 있지만, 이것이 정부로 하여금 정부의 감시 의무를 국가인권기구에 위임하는 것으로 이어져서는 안된다. 국가인권기구가 그들 스스로의 의제를 설정하고 활동을 결정하는데 완전히 자유로운 상태로 있는 것이 필수적이다.

국가인권기구(NHRIs)와 비정부기구(NGOs)

26. 비정부기구(NGOs)는 인권 및 아동권리의 증진에 매우 중요한 역할을 수행한다. 법률적 근거와 특정 권한을 가진 국가인권기구의 역할은 상호보완적이다. 국가인권기구가 비정부기구와 긴밀히 함께 일하고, 정부가 국가인권기구와 비정부기구 모두의 독립성을 모두 존중하는 것이 필수적이다.

지역적·국제적 협력

27. 국가인권기구가 각각의 국가에서 인권 보호 및 증진에 관한 공통적인 문제를 공유하기 때문에, 지역적·국제적 절차와 메커니즘은 공유된 경험과 기술을 통해 국가인권기구를 강화시키고, 공고화시킬 수 있다.

28. 이러한 관점에서 국가인권기구는 적절한 국가적·지역적·국제적 기구들 및 아동의 권리 문제에 관한 기관들과 협의하고 협력해야 한다.

29. 아동의 인권문제는 국경에 의해 제약받지 않고,(여성과 아동의 인신매매, 아동 음란물, 소년병, 아동 노동, 아동 학대, 난민·이주 아동 등을 포함지만 이에 국한되지 않는) 다양한 아동의 권리문제에 대한 적절한 지역적·국제적 대응 방안들을 고안하는 것이 점점 더 필요해지고 있다. 국가인권기구가 서로 간의 경험으로부터 학습하고, 서로의 위치를 집단적으로 강화하고, 국가와 지역 모두에 영향을 미치는 인권문제를 해결하는데 기여할 기회를 제공하기 때문에, 국제적· 지역적 메커니즘 및 교류는 장려된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 3호 (2003)
HIV/AIDS와 아동의 권리

Ⅰ. 서론[1)]

1. HIV/AIDS의 유행은 아동이 살고 있는 세계를 현격히 변화시켰다. 수백만의 아동이 이 질병에 의해 감염되고 사망했으며, 그들의 가족과 공동체에 HIV가 퍼지면서 더 많은 아동이 심각한 영향을 받고 있다. 이 유행은 어린 아동들의 일상생활에 영향을 주며, 특히 어려운 환경에서 생활하고 있는 아동의 피해와 소외를 증대시킨다. HIV/AIDS는 일부 국가들만의 문제가 아니며 전 세계의 문제이다. 이 유행의 아동에 대한 영향을 진정으로 통제하기 위해서는 모든 국가가 모든 게 발단계에서 합심하여 대상을 제대로 설정한 노력을 기울여야 한다.

2. 초기에는 아동들은 이 유행에 의해 미미한 영향을 받는 것으로 간주되었다. 그러나 국제사회는 불행히도 아동들이 이 문제의 핵심에 있다는 사실을 알게 되었다. 유엔 에이즈 계획(UNAIDS)에 따르면 가장 최근의 경향은 우려스럽다. 세계 대부분의 지역에서 새로운 감염자의 다수가 15세에서 24세 사이의 청년층이었으며, 때로는 이보다 어렸다. 여아를 포함한 여성에 대한 감염 역시 증가하고 있다. 세계 대부분의 지역에서 감염된 대다수 여성은 그들이 감염되었는지조차 알지 못하고 있으며, 그들의 아이들을 무의식적으로 전염시킬 수 있다. 결과적으로 많은 국가들이 최근 들어 영아 및 아동 사망률의 증가를 기록하고 있다. 청소년들 역시 HIV/AIDS에 취약하며 이는 그들의 첫 성경험

1) 제17차 회기(1998)에서 아동권리위원회는 HIV/AIDS와 아동의 권리를 주제로 한 일반 토론의 날을 개최하였으며, 여기에서 위원회는 아동의 권리와 관련된 HIV/AIDS 문제에 대한 당사국들의 참여를 촉진시키는 것을 포함한 많은 행동들을 권고하였다. HIV/AIDS와 관련된 인권 또한 1997년 제8차 인권조약기구의장 회의에서 논의된 바 있으며, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회와 여성차별철폐위원회에 의해서도 논의된 바 있다. 이와 유사하게 HIV/AIDS는 인권위원회에 의해서도 지난 십년간 매년 논의되어 왔다. UNAIDS와 UNICEF는 그들의 업무와 관련하여 모든 측면에서 HIV/AIDS와 아동의 권리의 관계를 강조해왔으며 1997년의 세계 AIDS 캠페인은 “AIDS와 함께 생활하는 세계의 아동”에 초점을 맞추었으며, 1998년에는 “변화를 위한 힘: 청년들과 함께하는 세계 AIDS 캠페인”에 초점을 맞추었다. UNAIDS와 UN 인권최고대표사무소에서도 HIV/AIDS의 맥락에서 인권을 보호하고 증진하기 위해 *HIV/AIDS와 인권에 관한 국제지침(1998)* 및 그 *개정판 6(2002)*을 발간하였다. 국제정치적 차원에서 HIV/AIDS와 관련한 권리는 유엔 총회 특별회기에서 채택된 HIV/AIDS에 관한 약속선언 및 유엔 총회의 아동에 대한 특별회기에서 채택된 아동이 살기 좋은 세계(*A World Fit for Children*) 및 기타 국제적 및 지역적 문서에서도 인정된 바 있다.

이 적절한 정보나 지침에 접근할 수 없는 환경에서 이루어질 수 있기 때문이다. 약물을 사용하는 아동 역시 높은 위험에 처해있다.

3. 그러나 주로 다음과 같은 특정한 생활환경에 의해 모든 아동들이 이에 취약하게 될 수 있다. (a) HIV에 감염된 아동, (b) 부모의 양육이나 교사의 상실로 인해 그리고/또는 전염병의 결과로 인해 아동의 가족이나 공동체가 심각한 손상을 받았기 때문에 이 전염병의 영향을 받은 아동, (c) 감염되거나 영향을 받을 경향이 가장 높은 아동.

Ⅱ. 본 일반논평의 목적

4. 본 일반논평의 목적은 다음과 같다

(a) HIV/AIDS와 관련하여 아동의 모든 인권에 대한 이해를 확인 및 강화하는 것

(b) “아동 권리 협약”(이하 “협약”)에 보장된 바와 같이 HIV/AIDS와 관련한 아동 인권의 실현을 증진하는 것

(c) HIV/AIDS의 예방과 감염된 아동 혹은 이 전염병에 의해 영향을 받은 아동의 지원, 돌봄 및 보호와 관련된 권리에 대한 당사국들의 이행수준을 증진시키는 방법과 바람직한 관행을 확인하는 것

(d) 국가적 및 국제적 차원에서 HIV/AIDS의 확산을 방지하고 영향을 경감시키기 위한 아동 중심적인 행동 계획, 전략, 법률, 정책 및 계획을 증진하고 형성하는데 기여하는 것

Ⅲ. HIV/AIDS에 관한 협약의 관점-전체적 아동의 권리에 근거한 접근

5. 아동과 HIV/AIDS의 문제는 실제로는 훨씬 광범위한 문제들을 내포하고 있음에도 불구하고 주로 의학 혹은 건강의 문제로 간주되고 있다. 물론 이와 관련하여 건강권(협

약 제24조)은 핵심적이다. 그러나 HIV/AIDS는 모든 아동의 삶에 큰 영향을 미치며 그들의 모든 권리-시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리-에 영향을 미친다. 따라서 협약의 일반 원칙상의 권리들-비차별의 권리(제2조), 자신의 이해를 최우선적으로 고려받을 아동의 권리(제3조), 생명, 생존, 발달권(제6조) 및 자신의 견해를 존중받을 권리(제12조)-은 예방, 치료와 간호, 지원의 모든 차원에 있어서 HIV/AIDS를 고려함에 있어 지도적 주제가 되어야 한다.

6. HIV/AIDS를 해결하기 위한 적절한 조치들은 아동 및 청소년의 권리가 완전하게 존중되는 경우에만 취해질 수 있다. 이러한 관점에서 제5항에서 열거된 권리에 더해 가장 깊이 관련된 권리는 다음과 같다. 아동의 사회적, 정신적, 도덕적 복지와 신체적 및 정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 정보와 자료에 접근할 권리(제17조), 예방적 의료, 성교육 및 가족계획 교육과 서비스에 대한 권리(제24조(f)), 적절한 생활수준에 대한 권리(제27조), 사생활의 권리(제16조), 부모로부터 분리되지 않을 권리(제9조), 폭력으로부터 보호받을 권리(제19조), 국가에 의한 특별한 보호 및 원조에 대한 권리(제20조), 장애아동의 권리(제23조), 건강에 대한 권리(제24조), 사회보험을 포함한 사회보장의 권리(제26조), 교육과 여가의 권리(제28조 및 제31조), 경제적 및 성적 착취와 학대 및 마약의 불법 사용으로부터 보호받을 권리(제32, 33, 34, 36조), 고문 및 그 밖의 잔혹한 ,비인도적 또는 굴욕적인 대우나 처벌뿐만 아니라 납치, 매매 및 거래로부터 보호받을 권리(제35조 및 제37조), 및 신체적, 심리적 회복 및 사회적 재통합의 권리(제39조). 아동들은 이 전염병의 결과로 인해 상기에 언급한 권리들에 대한 심각한 위협에 직면하고 있다. 협약과 특히 포괄적인 접근방식을 가진 네 가지의 일반원칙은 전염병의 대유행이 아동의 삶에 미치는 부정적인 영향을 줄이기 위한 노력에 대한 강력한 틀을 제공하고 있다. 협약의 이행에 요구되는 전체적인 권리기반 접근방법은 예방, 치료 및 돌봄 노력에 관련된 광범위한 범위의 문제를 다루기 위한 최상의 도구이다.

A. 비차별의 권리(제2조)

7. 차별은 HIV/AIDS에 의해 영향을 받거나 혹은 HIV에 감염된 아동의 삶에 심각한 영향을 미칠 뿐만 아니라 HIV와 AIDS에 대한 아동의 취약성 증가에 대한 책임이 있다. HIV/AIDS에 감염된 부모의 여아 및 남아는 그들 역시 감염되었을 것으로 추정되어 그

로 인한 차별이나 낙인의 희생자가 되고 있다. 차별의 결과 아동들은 정보, 교육(교육의 목적에 관한 일반논평 1 참조), 건강 혹은 사회보장 서비스나 공동체 생활에의 접근을 거부당한다. 최악의 경우, HIV에 감염된 아동에 대한 차별은 그들의 가족, 공동체 및 사회에 의한 유기로 이어진다. 차별은 또한 서비스에 대한 접근이 어려운 외지나 교외에 거주하고 있는 아동과 같이 특정한 집단에 속하는 아동이 이 질병의 감염에 더 취약하게 만듦으로써 이 전염병을 더욱 가속화시킨다. 따라서 이러한 아동들은 이중의 피해를 입는다.

8. 특히 우려되는 것은 여아의 성적 활동에 대한 금기 또는 부정적 및 비판적인 태도와 결합되어, 종종 예방적 조치나 기타 서비스에 대한 이들의 접근을 제한하는 성 기반 차별이다. 성적 지향에 근거한 차별 역시 우려사항이다. HIV/AIDS에 관련된 전략을 고안하고 협약상의 의무를 수행하는데 있어서 당사국들은 성에 근거한 차별철폐의 관점에서 그들의 사회 내의 규정된 성 규범에 대해 특히 고려해야 하는데, 이는 이러한 규범이 HIV/AIDS에 대한 여아와 남아의 취약성에 영향을 미치기 때문이다. 당사국들은 HIV/AIDS 측면에서의 차별이 남아보다는 여아에 미치는 영향이 더욱 심각하다는 점을 인지해야 한다.

9. 상기에 언급된 모든 차별적 관행은 협약에 따른 아동권리의 침해이다. 협약의 제2조는 당사국들에게, “아동의 혹은 그들의 부모나, 법적 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 기타의 의견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 무능력, 출생 또는 기타 신분과 관계없이” 어떠한 차별도 없이 협약상 규정된 모든 권리를 보장할 의무를 부여한다. 위원회는 협약 제2조에서의 “기타의 신분”이 아동이나 그들의 부모(들)의 HIV/AIDS 감염상태를 포함하는 것으로 해석한다. 법률, 정책, 전략 및 관행은 이 전염병의 영향을 증대시키는 요인이 되는 모든 형태의 차별을 해결해야 한다. 전략은 또한 HIV/AIDS와 관련된 차별과 낙인의 태도를 변화시키기 위해 명시적으로 고안된 교육과 훈련 프로그램을 증진해야 한다.

B. 아동 최선의 이익(제3조)

10. HIV/AIDS의 예방, 돌봄 및 치료에 대한 정책과 프로그램은 일반적으로 성인을 위

해 고안되어 왔으며, “아동 최선의 이익의 최우선 고려” 라는 원칙에 대해서는 거의 주의를 기울이지 않았다. 협약 제3조 1항은 “공공, 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.”고 규정하였다. 동 권리에 부가된 의무는 HIV/AIDS와 관련된 국가의 행위를 인도하는데 있어 근본적인 것이다. 아동은 이 전염병에 대한 대응의 중심이 되어야 하고, 그 전략은 아동의 권리와 필요에 부합하게 조정되어야 한다.

C. 생명, 생존 및 발달에 대한 권리(제6조)

11. 아동은 그들의 삶을 임의적으로 박탈당하지 않을 뿐 아니라, 그들이 성인기까지 생존하고 가장 광범위한 의미의 발달을 이룰 수 있도록 하는 경제적 및 사회적 정책으로부터 혜택받을 권리를 가진다. 생명, 생존 및 발달에 대한 권리의 실현에 대한 국가의 의무는 특정 연령 집단에 대한 지배적인 문화적 규범상 수용될 만한 것인가에 대한 사회의 결정과 부합하지 않더라도, 아동의 행동 및 생활양식뿐만 아니라 성에도 주의를 기울일 필요가 있음을 강조한다. 이러한 점에서 여아들은 종종 조혼이나 강제결혼과 같이 해로운 전통적 관행의 대상이 되는데 이러한 관행은 종종 교육과 정보에 대한 접근을 방해하는 것을 포함하여 그들의 권리를 침해하고, HIV 감염에 더욱 취약해지도록 한다. 효과적인 예방 프로그램은 적절한 정보, 생활 기술 및 예방조치에 대한 동등한 접근을 보장함으로서 성의 문제를 다루면서, 청소년기의 삶의 현실을 인정하는 것을 말한다.

D. 의견을 표명할 권리와 의견을 고려받을 권리(제12조)

12. 아동은 권리 소유자인 동시에 그들의 진화하는 능력에 따라 그들의 삶에 대한 HIV/AIDS의 영향과 HIV/AIDS 정책과 프로그램의 개발에 대해 자신의 의견을 밝힘으로써 이에 대한 인식을 환기하는데 참여할 권리를 가지고 있다. 아동에 대한 개입은 그들을 결정의 대상으로 삼기보다는 아동들이 그들의 필요를 평가하고, 해결책을 고안하며, 전략을 수립하고, 이를 이행하는데 적극적으로 참여하는 경우에 더욱 이익임이 밝혀졌다. 이러한 관점에서 학교 내외에서 동료 교육자로서의 아동의 참여는 적극적으로 증진되어야 한다. 당사국 및 국제기구와 비정부 기구들은 아동을 지원하며 아동들이 그

들의 자신의 이니셔티브를 실행하고, 국가적 및 공동체적 차원에서의 HIV 정책과 프로그램의 개념화, 고안, 이행, 조정, 감독과 평가에의 완전한 참여를 지원하고 가능하게 하는 환경을 아동에게 제공해야 한다. 모든 사회 분야의 아동의 참여를 보장하기 위해, 아동의 진화하는 능력에 따라, 아동의 견해를 표시하도록 장려하고, 그 견해를 경청하며 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여하는 메커니즘을 포함하여, 다양한 접근방식이 필요할 것이다.(제12조 1항). 적절한 경우, HIV/AIDS 보유 아동들이 그들의 경험을 동료 및 다른 사람들과 공유함으로써 인식 제고에 참여하는 것은 효과적 예방과 낙인 및 차별의 감소에 결정적이다. 당사국들은 이러한 인식 제고 노력에 참여하는 아동들이 상담을 받은 후 자발적으로 참여하도록 해야하며 이들이 참여하는 동안 그리고 그 후에 정상적인 삶을 이끌어나갈 수 있도록 법적인 보호와 사회적 지원을 받을 수 있도록 보장해야 한다.

E. 장애물

13. 많은 장애물이 HIV/AIDS에 대한 공동체의 노력에 대한 지원과 돌봄 서비스 및 효과적인 예방의 전달을 방해한다는 것이 경험을 통해 보여졌다. 이러한 장애물들은 주로 문화적, 구조적 및 재정적인 것들이다. 문제의 존재 자체의 부정이나, 금기와 낙인 등의 문화적 관행과 태도, 빈곤과 아동을 위하는 척하는 태도는 효과적인 프로그램에 필요한 정치적 및 개인적 참여에 대한 장애물 중 일부일 뿐이다.

14. 재정적, 기술적 및 인적 자원과 관련하여, 위원회는 그러한 자원의 이용이 즉시 가능할 수는 없다는 것을 인지하고 있다. 그러나 이 장애물에 대하여 위원회는 당사국들에게 제4조상의 의무를 상기시키고자 한다. 나아가 위원회는 자원의 제한이 당사국들에 의해 필요한 기술적 혹은 재정적 수단을 하나도 혹은 충분히 취하지 않는 것에 대한 정당화의 이유로 사용되어서는 안 된다는 것에 주목한다. 마지막으로, 이러한 이유로 위원회는 국제적 협력의 필수적인 역할을 강조하고자 한다.

Ⅳ. 예방, 돌봄, 치료 및 지원

15. 위원회는 예방, 돌봄, 치료 및 지원이 HIV/AIDS에 대한 효과적인 대응에 있어서 상호 강화적인 요소이며, 연속성을 부여한다는것을 강조하고자 한다.

A. HIV 예방 및 인식제고에 대한 정보

16. 건강과 정보에 대한 권리와 관련한 당사국의 의무(제24조, 제13조 및 제17조)에 따라 아동들은 공식적인 수단(예를 들어 교육적 기회 혹은 아동을 대상으로 한 언론)뿐만 아니라 비공식적인 수단(예를 들어 거리 아동, 시설 아동 및 어려운 환경의 아동들을 대상으로 한 것)을 통해 HIV/AIDS의 예방 및 돌봄과 관련된 적절한 정보에 접근할 권리를 가져야 한다. 당사국들은 아동의 이해도에 따른 차이를 인정하고, 연령과 능력에 맞추어지고, 아동이 HIV 감염으로부터 스스로를 보호하기 위하여 그들의 성을 긍정적이고 책임감있게 다루도록 하는 관련되고 적절하며 시의적절한 정보를 필요로 한다는 점을 상기한다. 위원회는, HIV/AIDS 예방이 효과적이기 위해서는 당사국들이 성교육 및 정보를 포함한 보건 관련 정보를 검열, 보류 혹은 의도적으로 잘못 제시하지 말아야 한다는 점과 아동의 생명, 생존 및 발달권(제6조)을 보장할 의무에 따라 당사국들이 아동이 자신의 성을 발현하기 시작하면서 자신과 다른 이를 보호하기 위하여 지식과 기술을 습득할 능력을 보장해야 한다는 것을 강조하고자 한다.

17. 공동체, 가족 및 동료와의 대화 및 성과 건강한 생활에 관한 의사소통의 기술을 포함하는 학교에서의 “삶의 기술”에 관한 교육에 대한 제공은 여아와 남아 모두에게 HIV 예방의 메시지를 전달하는데 적절한 접근방법임이 증명되었다. 하지만 서로 다른 아동 집단에 접근하기 위해서는 다른 접근 방법이 필요할 수 있다. 당사국들은 예방 메시지에 대한 아동에의 접근에 영향을 줄 수 있는 성별의 차이를 해결하기 위해 노력해야 하며, 아동들이 언어, 종교, 장애 혹은 기타 차별 요소들로 인해 제한을 받고 있을지라도 이들에게 적절한 예방 메시지가 전달되도록 보장해야 한다. 접근하기 어려운 집단 내의 인식제고를 위한 특별한 주의가 기울어져야 한다. 이러한 관점에서 협약 제 17조에 제시된 바와 같이 아동이 정보와 매체에 접근할 수 있도록 보장하는데 있어 대중매체 및/

또는 구전 전통의 역할은 적절한 정보를 제공하고 낙인 및 차별을 줄이는데 필수적이다. 당사국들은 청소년을 포함한 아동들에게 질병 정보를 제공하고, 무지, 낙인과 차별을 감소시키며, HIV 및 그 전파에 대한 공포와 잘못된 이해를 해결하기 위한 HIV/AIDS 인식 캠페인의 효율성을 확보하기 위해 이를 정기적으로 감독하고 평가하는 것을 지원해야 한다.

B. 교육의 역할

18. 교육은 아동에게 HIV/AIDS에 대한 적절하고 적당한 정보를 제공하는데 필수적인 역할을 하며 이는 인식제고와 이 질병에 대한 더 나은 이해 및, HIV/AIDS 희생자에 대한 부정적 태도방지에 있어 중요한 역할을 수행한다(교육의 목적에 대한 위원회의 일반논평 No. 1을 참조). 나아가 교육은 아동들이 그들 스스로 HIV 감염의 위험으로부터 자신을 보호하도록 권한을 강화할 수 있으며 그렇게 해야한다. 이러한 관점에서 위원회는 HIV/AIDS에 감염되었거나, 고아가 되거나, 영향을 받는 모든 아동에게 초등교육을 보장해야 하는 당사국들의 의무를 환기하고자 한다. HIV가 만연한 많은 공동체에서, 감염된 가족의 아동 특히 여아들은 학교에 머무르는 데 있어서 심각한 어려움에 직면하며, AIDS로 인해 손실된 교사 및 기타 학교 직원 수는 아동이 교육에 접근할 수 있는 능력을 제한하며 파괴할 위협이 된다. 당사국들은 HIV/AIDS에 의해 영향을 받은 아동들이 학교에 머무를 수 있도록 보장하며 감염된 교사들을 대체할 자격 있는 인력을 확보하여 아동의 정기적 등교가 영향받지 않도록 하고, 이러한 공동체 내에서 모든 아동의 교육에의 권리(제28조)가 완전히 보장되도록 적절한 준비를 해야 한다.

19. 당사국들은 학교가 아동에게 안정감을 제공하는 안전한 장소이며, HIV 감염에 대한 아동의 취약성에 기여하지 않도록 보장하기 위해 모든 가능한 노력을 기울여야 한다. 협약 제34조에 따라 당사국들은 특히 아동이 위법한 성적 활동에 종사하도록 유인되거나 강제되는 것을 방지하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 의무가 있다.

C. 아동 및 청소년 찬화적 보건 서비스

20. 위원회는 보건서비스가 일반적으로 여전히 18세 미만의 아동, 특히 청소년의 필요에 충분히 대응하고 있지 못하는 점을 우려한다. 위원회가 여러 차례 언급한 바와 같이 아동들은 친절하며, 지지가 되고, 다양한 범위의 서비스와 정보를 제공하며, 그들의 필요에 맞춰져 있고, 그들의 건강에 영향을 주는 결정에 참여할 수 있는 기회를 보장하며, 접근이 가능하고, 감당할 수 있고, 비공개적이며, 비판적이지 않고, 부모의 동의를 요구하지 않으며 차별없는 서비스를 이용하려는 경향이 있다. HIV/AIDS의 맥락에서, 그리고 아동의 진화하는 능력을 고려하여, 당사국들은 필요한 경우에 HIV/AIDS와 관련된 건강문제, 예를 들어 결핵과 기회감염의 치료와 예방을 포함하여, HIV와 관련된 돌봄과 치료뿐만 아니라 아동에게 HIV와 관련된 정보, 자발적인 상담과 검사, HIV 상태에 대한 지식, 비공개적인 성 ·생식 건강 서비스, 무료 혹은 저비용의 피임기구, 방법과 서비스를 제공하는데 있어서 아동의 사생활의 권리(제6조)와 비차별을 완전히 존중하는 훈련된 인력을 보건서비스에 고용할 것을 보장하도록 노력해야만 한다.

21. 일부 국가에서는 아동과 청소년 우호적인 HIV 관련 서비스가 있음에도 불구하고, 장애아동, 원주민 아동, 소수민족 아동, 교외에 거주하고 있는 아동, 극빈층 아동이나 그 밖의 사회에서 소외된 아동들에게는 이러한 서비스에 대한 접근이 충분하지 않은 경우가 있다. 보건 시스템의 전반적인 능력이 이미 제한되어 있는 다른 국가에서는 HIV에 감염된 아동은 일상적으로 기초적인 보건 의료에의 접근이 거부되어 왔다. 당사국들은 보건 서비스가 그들의 국경 내에 거주하고 있는 모든 아동에게 차별없이 최대한으로 제공될 수 있도록 보장해야 하며, 보건 서비스가 성별과 연령 차이 및 아동들이 살고 있는 사회적, 경제적, 문화적 및 정치적 맥락을 충분히 고려하도록 보장해야 한다.

D. HIV 상담과 검사

22. 아동의 진화하는 능력에 적절한 주의를 기울이는 자발적이고, 비공개적인 HIV 상담과 검사서비스에 대한 접근 가능성은 아동의 건강과 권리에 근본적인 것이다. 이러한 서비스들은 HIV의 전염과 감염의 위험을 감소시키고, HIV 특수 돌봄, 치료 및 지원에 접근하며, 아동의 미래를 위한 보다 나은 계획을 수립하기 위한 아동의 능력에 필수적

이다. 어떠한 아동도 필요한 보건 서비스에 접근할 권리를 박탈당하지 않도록 보장해야 하는 협약 제24조의 의무에 따라 당사국들은 모든 아동들을 위한 자발적이고, 비공개적인 HIV 상담과 검사에 대한 접근을 보장해야 한다.

23. 위원회는 아동 권리의 보호를 보장하는 것이 당사국들의 최우선적이고 가장 중요한 의무이므로 당사국들은 모든 상황에서 아동에게 강제적 HIV/AIDS 검사를 부과하는 것을 지양하며 그에 대한 보호를 보장해야 함을 강조하고자 한다. 협약 제13조 및 제17조에 의한 정보를 얻을 아동의 권리에 따라 아동의 진화하는 능력이 아동으로부터의 직접적인 동의가 필요한지, 아니면 부모나 보호자로부터의 동의가 필요한지를 결정하지만, 당사국은 모든 HIV 검사에 앞서, 다른 의학적 상태를 위해 보건 서비스에 접근하는 아동과 관련하여 보건의료 제공자 등에 의해 그러한 검사의 위험성과 이익이 충분히 전달되어 정보를 기반으로 한 결정이 내려지도록 보장해야 한다.

24. 당사국들은 건강과 사회복지 영역을 포함하여 아동의 사생활에 대한 권리의 보호 의무(제16조)에 따라 HIV 검사결과의 비밀을 보장해야 한다. 그리고 아동의 HIV 상태에 대한 정보는 아동의 동의없이 부모를 포함한 제3자에게 유출되지 않아야 한다.

E. 모자감염

25. 모자감염(MTCT)은 영아와 유아의 HIV 감염의 주요 원인이다. 영아와 유아는 임신, 출산, 분만 및 수유를 통해 HIV에 감염 될 수 있다. 당사국들은 유엔 기구가 권고한 영아 및 유아의 HIV 감염 예방을 위한 전략의 이행을 보장해야 한다. 이는 (1) 예비 부모의 HIV 감염의 일차적 예방, (2) HIV에 감염된 여성에 의한 의도하지 않은 임신의 예방, (3) HIV에 감염된 여성으로부터 그들의 영아로의 HIV 전염의 예방, 그리고 (4) HIV에 감염된 여성, 그들의 영아와 가족에 대한 지원과 돌봄, 치료의 제공을 포함한다.

26. HIV의 모자감염을 예방하기 위해 당사국들은 임신한 여성과 그들의 파트너에게 항레트로 바이러스제와 같은 필수적 약품, 적절한 산전, 분만 및 산후 관리, 자발적인 HIV 상담 및 검사 서비스의 제공을 포함한 조치를 취해야 한다. 위원회는 임신 및/혹은 분만 시 여성에게 혹은 일부 요법의 경우 그들의 영아에게 제공된 항레트로 바이러스제

가 모자감염의 위험을 상당히 감소시켜준다는 것을 인지한다. 그러나 부가적으로 당사국들은 영아의 영양공급 선택에 대한 상담을 포함하여 산모와 아동에 대한 지원을 제공해야 한다. 당사국들은 HIV 양성 산모들에 대한 상담이 각기 다른 영아를 위한 영양공급 선택의 이익과 위험에 대한 정보와 그들의 상황에 가장 적합한 선택을 돕는 지침을 포함해야 한다는 사실을 상기해야 한다. 또한 여성이 그들이 선택한 방법을 가능한 한 안전하게 수행할 수 있기 위해 후속 지원이 필요하다.

27. HIV가 널리 퍼진 집단에서조차 다수의 영아는 HIV에 감염되지 않은 여성으로부터 출산된다. HIV 음성인 여성과 그들의 HIV 상태를 알지 못하는 여성의 영아를 위해 위원회는 협약 제6조 및 24조에 따라 모유 수유가 최선의 양육 방법임을 강조하고자 한다. HIV 양성 산모의 영아의 경우 모유 수유가 HIV 전염 위험성을 10-20%정도 높일 위험이 있다는 증거가 있으나, 모유 수유가 부족한 경우 아동이 HIV가 아닌 전염성 질병이나 영양실조에 노출 될 위험이 더욱 커진다. 유엔 기구는 대안적 영양공급이 가능하고 실행 가능하며 받아들일 수 있고 지속가능하며 안전한 경우에 HIV에 감염된 산모로부터의 모유 수유를 피하도록 권고하였다. 그 외에는 출생 후 첫 달 동안은 전적으로 모유수유를 권고하며 가능해지는 대로 이를 중지할 것을 권고한다.

F. 치료와 돌봄

28. 협약에 따른 당사국의 의무는 비차별에 근거한 필요한 HIV 관련 약품, 제품 및 서비스를 포함하여 포괄적인 치료와 돌봄에 대한 지속적이고 평등한 접근을 보장하는 것으로 확대된다. 포괄적인 치료와 돌봄에 항 레트로바이러스 및 기타 약품, HIV/AIDS 치료를 위한 진단과 관련 기술, 관련 기회감염 및 그 밖의 건강상태, 양질의 영양 및 사회적, 심리적 및 정신적 지지와 가족, 공동체 및 가정 기반 돌봄을 포함한다는 점이 이미 널리 인지되어 있다. 이러한 측면에서 당사국들은 지역적 차원에서 가능한 최저 비용으로 필요한 약품을 생산하기 위해 제약업계와 협상해야 한다. 나아가 당사국들은 협약 상 부여된 자국의 의무를 이행하는 것과 동시에 포괄적인 HIV/AIDS 치료, 돌봄 및 지원 제공에 대한 공동체의 참여를 확고히 하고, 지원하며, 촉진해야 한다. 또한 당사국들은 모든 아동을 위한 치료, 돌봄 및 지원에 대한 평등한 접근을 방해하는 사회 내의 요소를 해결하는데 특별한 주의를 기울일 것이 요청된다.

G. 아동의 연구에의 참여

29.협약 제24조에 따라 당사국들은 HIV/AIDS 연구 프로그램에 아동을 위한 효과적인 예방, 돌봄, 치료 및 영향감소에 기여하는 구체적 연구를 포함해야 한다. 그럼에도 불구하고 당사국들은 성인에 대한 충분한 실험이 실행되기 전에는 아동이 연구 대상이 되지 않도록 해야 한다. HIV/AIDS의 작용, 사회적, 문화적, 행동학적 연구뿐만 아니라, HIV/AIDS 생물 의학적 연구와 관련해서도 권리와 윤리적 우려사항이 제기되어 왔다. 아동들은 참여에의 거절이나 동의에 대한 조금의 혹은 어떠한 의사표현 없이 불필요하거나 부적절하게 고안된 연구의 대상이 되어왔다. 아동의 진화하는 능력에 따라 아동의 동의를 구해야 하며, 그 동의는 필요한 경우에 부모나 보호자로부터 얻을 수 있으나 모든 경우에 동의는 아동에 대한 연구의 위험과 이익에 대한 완전한 공개에 근거해야 한다. 당사국들은 나아가 협약 제16조에 의거한 그들의 의무에 따라 아동의 사생활의 권리가 연구 과정 중에 부주의로 위반되거나 연구를 통해 획득한 아동에 대한 개인 정보가 어떠한 경우에도 동의한 목적외의 목적을 위하여 사용되지 않음을 보장해야 함을 상기한다. 당사국들은 연구의 우선순위를 결정하는데 있어 아동 및 아동의 진화하는 능력에 따라 그의 부모 및/또는 보호자가 참여하며 그러한 연구에 참여하는 아동을 위한 지지하는 환경이 조성되도록 보장해야 한다.

V. 취약성 및 특별한 보호를 필요로 하는 아동

30. 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 및 그 밖의 요소들에 기인한 HIV/AIDS에 대한 아동의 취약성은 그들의 가정 및 공동체에 대한 HIV/AIDS의 영향에 대처하기 위한 지원이 불충분하고, 감염위험에 노출되며, 부적절한 연구의 대상이 되거나, 혹은 HIV에 감염된 경우 치료, 돌봄 및 지원에 대한 접근이 박탈될 가능성을 결정한다. HIV/AIDS와 관련된 취약성은 극빈층 아동, 무력분쟁 상황에 놓인 아동, 소년 병사, 경제적 및 성적으로 착취당하고 있는 아동, 장애 아동, 이주민, 소수, 원주민 및 거리의 아동뿐만 아니라, 특히 난민 상태인 아동, 국내실향민(IDP)캠프에 거주하고 있는 아동, 구금 중인 아동 및 시설에 수용된 아동의 경우에 더욱 높다. 그러나 모든 아동이 그들의 삶 속에서의 특정한 상황에 의해 취약해질 수 있다. 위원회는 자원이 극히 제한된 경우에도 사회의 취약 구성원의 권리는 보호되어야 하며 많은 조치가 최소한의 자원만으로도 취해질

수 있음을 강조하고자 한다. HIV/AIDS와 관련된 취약성의 감소에 있어 무엇보다 가장 필요한 것은 아동, 그들의 가족 및 공동체가 HIV/AIDS와 관련되어 그들에게 영향을 주는 결정, 관행 또는 정책에 대하여 정보에 기반한 선택을 할 수 있도록 권한을 부여받는 것이다.

A. HIV/AIDS에 의해 영향을 받고 고아가 된 아동

31. 소년소녀가장 가구를 포함하여 AIDS에 의해 고아가 된 아동과 HIV/AIDS의 영향을 받는 가족에 속한 아동에게 특별한 주의를 기울여야 하는데 이는 이러한 상황이 HIV 감염에 대한 취약성에 영향을 주기 때문이다. HIV/AIDS에 의해 영향을 받는 가정의 아동에게 있어 그들이 경험하는 낙인과 사회적 고립은 교육, 보건 및 사회적 서비스로의 접근의 상실이나 감소라는 결과로 나타나는 특정한 차별에 있어서의 그들의 권리의 위반이나 무시에 의해 더욱 악화될 수 있다. 위원회는 영향을 받는 아동들이 적절하다고 여기는 경우에 가족 구성원들 및 자신의 HIV 상태에 대한 정보의 공개에 대하여 안정감을 느끼게 할 뿐 아니라 교육, 유산, 쉼터 및 보건과 사회적 서비스에 대한 그들의 접근을 보장하기 위한 법적, 경제적 및 사회적 보호의 필요성을 강조하고자 한다. 이러한 관점에서 당사국들에게 이러한 조치들이 아동의 권리의 실현과 감염의 위험성 및 취약성의 감소를 위해 필요한 지원과 기술을 아동에게 제공하는데 필수적임을 상기한다.

32. 위원회는 HIV/AIDS에 영향을 받은 아동의 신원증명의 중요성을 강조하고자 하는데 이는 특히 아동이 질병이나 사망으로 인해 가족과 분리되었을 경우, 아동이 학대나 착취에 덜 취약하도록 해 줄 뿐만 아니라 법 앞에서 개인으로 인정될 수 있도록 하고, 특히 유산, 교육, 보건 및 기타 사회적 서비스와 관련된 권리의 보호의 보장과 관련되어 있기 때문이다. 이러한 점에서 출생등록은 아동의 권리를 보장하는데 필수적이며 영향을 받은 아동의 생명에 미치는 HIV/AIDS의 영향을 최소화하는데 필요하다. 따라서 당사국들에게 협약 제7조에 의거한 모든 아동의 출생 시 혹은 출생 직후에 등록이 가능한 시스템을 갖추도록 보장해야 하는 그들의 의무를 상기한다.

33. HIV/AIDS가 고아들의 삶에 주는 충격은 그들 부모 중 한 명의 사망이나 질병으로부터 시작하며 이는 낙인과 차별에 의해 종종 악화된다. 이러한 관점에서 당사국에게

법 및 관행 모두가 고아의 유산 및 재산권에 대한 지원을 보장하며 이러한 권리의 실행을 방해할 수 있는 기저의 성 기반 차별에 특히 주의를 기울이길 상기한다. 협약 제27조 상의 의무에 합치하여 당사국들은 또한 AIDS에 의해 고아가 된 아동의 가족이나 공동체에게 그들이 필요로 하는 경우에 심리사회적 돌봄에 대한 접근을 포함하여, 그들의 신체적, 심리적, 정신적, 도덕적, 경제적 및 사회적 발달을 위해 적절한 삶의 기준을 마련할 수 있도록 이들을 지원하고 역량을 강화해야 한다.

34. 고아들은 친척이나 가족 구성원의 보호 하에서 형제자매가 함께 생활하게 되는 경우에 가장 잘 보호받고 보살핌을 받을 수 있다. 주변 공동체의 지원을 받는 확대된 가족의 경우에 그 상처는 최소한이 되므로 가능한 대체수단이 없는 경우 이는 고아들을 위한 최선의 방법이다. 따라서 아동이 현재의 가족 구조 내에 남을 수 있도록 최대한의 지원이 제공되어야 한다. 이 선택권은 확대된 가족에 대한 HIV/AIDS의 영향으로 인해 가능하지 않을 수 있다. 그러한 경우에, 당사국들은 가능한 한 가족의 형태에 가까운 대체 수단(예를 들어 위탁가정돌봄)을 제공해야 한다. 당사국들은 필요한 경우에 아동가장가구에 재정적 지원 및 기타 지원을 제공하도록 장려된다. 당사국들은 그들의 전략이 HIV/AIDS에 대한 대응에 있어 공동체가 최전선에 있음을 인지하며, 이러한 정책들이 공동체 내에서 거주하고 있는 고아들에게 최선의 지원을 제공하기 위한 방법을 결정하는 것을 돕기 위해 고안되도록 보장해야 한다.

35. 비록 시설 내의 돌봄이 아동의 발달에 해로운 영향을 미칠 수 있지만 당사국들은 공동체 내의 가족 기반 돌봄이 가능하지 않은 경우에 시설 돌봄이 HIV/AIDS에 의해 고아가 된 아동들을 보살피는 데 임시적 역할을 하도록 결정할 수 있다. 위원회는 아동을 위한 모든 시설 돌봄은 최후의 수단으로만 작용해야하며 아동의 권리를 보호하고 모든 형태의 학대와 착취로부터 보호하기 위해 충분한 조치가 취해져야 한다는 견해이다. 이러한 환경에서 아동의 특별한 보호와 지원에 대한 권리를 보장함에 있어, 그리고 협약의 제3조, 제20조 및 제25조에 따라 이러한 시설들이 특별한 돌봄 기준을 만족시키고, 법적 보호를 준수할 것을 보장하는 엄격한 조치들이 필요하다. 당사국들은 이러한 시설에서 아동이 보낼 수 있는 기간의 제한을 설정해야 한다는 점과 HIV/AIDS에 감염되거나 영향을 받는 것에 상관없이 이러한 기관에 거주하고 있는 모든 아동이 성공적으로 그들의 공동체에 재통합되도록 돕기위한 프로그램이 개발되어야 함을 상기한다.

B. 성적 및 경제적 착취의 희생자

36. 생존과 발달의 수단을 박탈당한 여아와 남아, 특히 AIDS에 의해 고아가 된 아동은 생존하기 위해 또는 그들의 아프거나 죽어가는 부모와 어린 형제자매를 부양하거나 수업료를 내기 위한 금전을 위한 성적 서비스 또는 위험한 작업을 포함한 다양한 방식으로 성적 및 경제적 착취의 대상이 될 수 있다. HIV/AIDS에 감염되거나 직접적으로 영향을 받는 아동은 그들의 사회적 및 경제적 소외와 그들 자신 혹은 그들 부모의 HIV 상태에 근거한 차별을 경험하며 이중적인 불이익에 처할 수 있다. 협약 제32조, 제34조, 제35조 및 제36조에 명시된 아동의 권리에 따라 그리고 HIV/AIDS에 대한 아동의 취약성을 감소시키기 위해, 당사국들은 아동이 매춘 조직의 피해자가 되지 않도록 하고, 혹은 그들의 교육적, 건강상, 신체적, 심리적, 정신적 혹은 사회적 발달을 저해할 모든 작업을 수행하는 것으로부터 보호하는 것을 포함하여, 모든 형태의 경제적 및 성적 착취로부터 아동을 보호할 의무가 있다. 당사국들은 아동을 성적 및 경제적 착취와 인신매매로부터 보호하기 위해 과감한 행동을 취해야 하며 협약 제39조의 권리에 따라 그러한 대우의 대상이 되었던 아동에게 국가와 이러한 문제에 참여하는 비정부 기구에 의한 지원과 보살핌을 통한 혜택을 받을 수 있는 기회를 제공해야 한다.

C. 폭력과 학대의 피해자

37. 아동은 HIV에 감염될 위험성을 증가시킬 수 있는 다양한 형태의 폭력과 학대에 노출될 수 있으며 또한 HIV/AIDS에 영향을 받거나 감염되었다는 이유로 폭력의 대상이 될 수도 있다. 강간 및 기타의 성적 학대를 포함한 폭력은 가정 또는 위탁가정에서 발생할 수 있으며, 교사 및 교도소와 정신 건강 및 기타 장애관련시설 등 아동 기관고용인과 같이 아동에 대한 특별한 책임을 지고 있는 사람에 의해 행해질 수 있다. 협약 제19조 상의 아동의 권리를 준수하기 위해 당사국은 가정, 학교, 기타 기관 혹은 공동체 내에서 이루어지는 모든 형태의 폭력과 학대로부터 아동을 보호할 의무를 진다.

38. 프로그램들은 반드시 아동이 거주하고 있는 환경, 아동이 학대에 대하여 인식하고 신고 할 능력 및 그들의 개별적 능력과 자율성에 부합하여야 한다. 위원회는 HIV/AIDS와 전쟁 및 무력 충돌의 상황에 놓인 아동이 겪는 폭력 또는 학대와의 관계에 특별한

주의가 필요하다고 판단한다. 이러한 상황에서의 폭력과 학대의 방지를 위한 조치는 필수적이며, 당사국들은 군대나 기타 제복을 입은 인력에 의해 가사 도움이나 성적 서비스를 제공하도록 이용되고 있는 아동들-여아와 남아- 혹은 국내실향민이거나 난민 캠프에 거주하고 있는 아동들을 지원하고 이들의 문제를 해결하는데 있어서 아동의 권리와 HIV/AIDS의 문제를 통합시킬 것을 보장해야 한다. 협약 제38조 및 제39조에 따른 의무를 포함한 당사국의 의무 이행에 있어서 아동 상담과 폭력 및 학대 예방 및 조기 발견을 위한 메커니즘에 더하여 적극적인 정보 캠페인이 무력충돌의 상황 및 재난에 의해 영향을 받은 지역에서 진행되어야 하며 HIV/AIDS에 대한 국가적 및 공동체적 대응의 일환을 이루어야 한다.

약물 남용

39. 알코올 및 마약을 포함한 약물의 사용은 아동의 성적 행위에 대한 아동의 통제능력을 감소시킬 수 있으며, 그 결과 HIV 감염에 대한 아동의 취약성을 증가시킬 수 있다. 살균하지 않은 장비로 주사를 하는 관행은 HIV 전염의 위험성을 더욱 증가시킨다. 위원회는 아동들의 약물 사용 관행 및 아동들이 가지고 있는 권리에 대한 무시나 침해가 이러한 행동에 미치는 영향에 대한 깊은 이해가 필요함에 주목한다. 대부분의 국가에서 아동들은 성인들을 주요 목표로 해 온 약물 사용과 관련된 실질적 HIV 예방 프로그램의 혜택을 받지 못해왔다. 위원회는 HIV/AIDS 예방의 차원에서 약물 사용과 HIV 전염을 감소시키기 위한 정책과 프로그램들이 청소년을 포함한 아동의 특별한 민감성과 생활양식을 인정해야 함을 강조하고자 한다. 협약 제33조 및 제24조의 아동의 권리에 따라 당사국들은 아동을 약물 사용에 노출되게 하는 요소들을 감소시키기 위해 고안된 프로그램과 약물 남용 아동에게 치료와 지원을 제공하는 프로그램을 이행할 의무를 가진다.

Ⅵ. 권고

40. 따라서 위원회는 HIV/AIDS(CRC/C/80)에 대한 일반 토론 당일에 도출했던 권고를 재확인하며 당사국들에게 다음을 요청한다.

(a) 아동에 관한 유엔 총회 특별 회기(2002)에서 채택된 권고 및 이번 일반논평의 이

전 항목들에서 이루어진 권고들에 대한 고려를 포함하여 아동 중심적이고 권리에 근거하며 협약 하의 아동의 권리를 통합하는 효과적인 행동 계획, 정책 및 프로그램을 포함한 국가적 및 지역적 HIV/AIDS 관련 정책을 채택 및 이행할 것

(b) 국가적 및 공동체 기반의 행동(제4조)를 지원하기 위하여 그리고 필요한 경우에 국제적 협력의 맥락에서(41항 참조) 재정적, 기술적 및 인적 자원을 최대한으로 할당할 것

(c) 협약 제2조의 전적인 이행을 위하여 그리고 위원회가 법률과 관련한 이전의 항목에서 권고한 내용과 사생활 및 비밀에 관한 아동의 권리에 특별한 주의를 기울여서 모든 아동의 모든 관련 서비스에 대한 동등한 접근을 보장하기 위해 실질적 또는 지각된 HIV/AIDS 상태에 근거한 명시적인 차별을 특히 금지하기 위하여 현행법을 검토하거나 새로운 법을 제정할 것

(d) 아동의 권리를 조정하고 감독하는 국가 메커니즘 업무에 HIV/AIDS 행동 계획, 전략, 정책 및 프로그램을 포함시키고, 새로운 입법기구나 행정기구의 설치, 혹은 현존하는 국가 기관에의 위임을 통해서 HIV/AIDS와 관련된 아동의 권리의 침해나 유기에 대한 진정을 특별히 다루기 위한 검토 절차의 설립을 고려할 것

(e) HIV 관련 자료 수집과 평가가 협약의 정의대로 모든 아동을 적절하게 포함하고, 이상적으로는 5세 단위로 성별 및 연령에 따라 구분되도록 하며, 가능한 한 취약집단에 속하는 아동과 특별한 보호를 필요로 하는 아동을 반영하도록 그 자료수집 및 평가를 재평가할 것

(f) 협약 제44조의 보고절차에 국가적인 HIV/AIDS 정책과 프로그램 및 가능한 한 국가적, 지역적 및 지방적 차원에서의 예산과 자원 할당뿐만 아니라 예방, 돌봄, 연구 및 영향 감소에 배정된 비율을 포함할 것. 또한 이러한 프로그램과 정책이 아동과 아동의 권리를 인식하고 있는 정도(아동의 진화하는 능력의 관점에서)와 아동이 고아이거나 HIV/AIDS에 감염된 부모와 살고 있기 때문에 또는 그들의 HIV 상태에 따른 아동에 대한 차별에 특별히 주의하여 HIV 관련 아동의 권리가

법, 정책 및 관행이 다뤄지고 있는 정도에 대하여 특별한 주의가 필요하다. 위원회는 당사국들이 HIV/AIDS와 아동에 관련하여 그들의 관할권 내에서 어떠한 점을 가장 우선순위에 두고 있는지에 대해 국가 보고서에서 상세히 명시하며 확인된 문제를 해결하기 위해 향후 5년간의 진행할 활동 프로그램을 소개할 것을 요청한다. 이를 통해 활동에 대한점진적 평가가 가능할 것이다.

41. 국제협력을 증진하기 위해 위원회는 유니세프, 세계보건기구, 유엔인구기금, 유엔에이즈 계획 및 기타 관련 국제 기구, 조직 및 기관에게 국가차원에서 HIV/AIDS 맥락에서의 아동 권리 보장을 위한 노력에 체계적으로 기여할 것과 국가 차원에서는 HIV/AIDS의 맥락에서의 아동 권리를 증진시키기 위해 위원회와의 협력을 지속할 것을 요청한다. 나아가 위원회는 개발협력을 제공하는 HIV/AIDS 정책이 아동의 권리를 전적으로 고려하여 고안될 것을 보장하길 촉구한다.

42. 비정부기구, 공동체에 기반한 집단 및 청년 단체, 종교 조직, 여성 조직, 종교적, 문화적 지도자를 포함한 전통적인 지도자 등과 같은 기타 시민사회의 활동가들 모두가 HIV/AIDS 대유행에 대응하는데 핵심적인 역할을 한다. 당사국들에게는 여러 행위자 간의 협력과 조화를 증진하는 것을 포함하여 시민 사회의 참여를 위한 환경을 보장하며 이러한 단체가 방해없이 효과적으로 운영되기 위해 필요한 지원을 받길 요청한다(이러한 관점에서 당사국들은 특히 아동의 포함에 주의를 기울이며 HIV/AIDS와 함께 살고 있는 사람들의 HIV/AIDS 예방, 돌봄, 치료 및 지원 서비스에 대한 온전한 참여를 지원하길 장려된다).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 4호 (2003)
"아동권리협약"의 맥락에서의 청소년의 건강과 발달

서론

1. "아동 권리 협약"은 아동을 "아동은 특별히 법으로 성인 연령이 이전에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람을 말한다(제1조)."라고 정의한다. 결과적으로 18세 이하의 청소년은 협약에 규정된 모든 권리의 주체이다. 청소년은 특별한 보호 조치의 대상이 되며 그들의 진화하는 능력에 따라 그들의 권리를 점진적으로 실현할 수 있다(제5조).

2. 청소년기는 성·생색의 성숙을 포함한, 빠른 신체적, 인지적 및 사회적 변화로 특징지어 지는 시기이다. 이 시기에는 새로운 지식과 기술을 요구하는 새로운 책임감을 수반하는 성인의 행동과 역할을 할 능력을 기른다. 청소년은 일반적으로는 건강한 인구 집단에 속하지만, 청소년기는 위험한 행동을 취하도록 하는 그들의 상대적 취약성과 동료를 포함한 사회로부터의 압력 때문에 건강과 발달에 대한 새로운 도전을 내포한다. 이러한 도전들은 개인의 정체성을 개발하고, 자신의 성에 관련된 문제를 다루는 것을 포함한다. 성인기로의 이러한 역동적 전환기는 일반적으로 신속하게 학습하고, 새롭고 다양한 상황을 경험하며, 비판적인 사고를 개발하고 사용하며, 자유에 익숙해지고, 창조적이게 되고 사회화하는 청소년의 능력에 의해 촉구되는 긍정적인 변화의 시기이다.

3. 아동권리위원회는 당사국들이 협약상의 각국의 의무를 이행하는데 있어서 권리의 주체로서 청소년의 특별한 관심사와 그들의 건강과 발달을 촉진하는데 특별한 주의를 기울이지 못해왔음을 우려하며 주목한다. 위원회는 이를 동기로 당사국들에게 특별한 전략과 정책의 형성을 통한 것을 포함하며, 청소년 권리의 존중, 보호 및 실행을 보장하려는 노력에 대해 당사국들의 인식을 증진하고 지침과 지원을 제공하기 위해 본 일반논평을 채택하였다.

4. 위원회는 "건강과 발달"의 개념을 협약 제6조(생명, 생존 및 발달의 권리)와 제24조(건강권)의 정의 규정에 엄격하게 제한하기보다는 더 광범위하게 이해하고 있다. 본 일반논평의 목적 중 하나는 청소년들이 도달 가능한 최고 수준의 건강을 누리고, 잘 균형

잡힌 발달을 하며, 보다 넓게는 성인이 되어 그들의 사회와 공동체 내에서 건설적인 역할을 할 수 있도록 적절히 준비할 수 있도록 증진되고 보호될 필요가 있는 주요 인권을 정확히 파악하기 위함이다. 본 일반논평은 협약과 "아동의 매매, 아동 성매매 및 아동 포르노그래피에 관한 선택의정서", "아동의 무력충돌에의 참여에 관한 선택의정서"와 관련 국제인권 규범 및 기준[1]과 연관하여 이해되어야 한다.

I. 근본적 원칙과 당사국의 그 밖의 의무

5. 세계인권회의(1993)에 의해 인정되고 위원회에 의해 재차 언급된 바와 같이, 아동의 권리 역시 불가분적이며 상호 연관되어 있다. 제6조와 제24조 이외에도 협약의 다른 규정과 원칙들은 청소년이 건강과 발달에의 권리를 충분히 누릴 것을 보장하는데 필수적이다.

비차별의 권리

6. 당사국들은 18세 이하의 모든 사람이 협약상의 모든 권리를 "인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 혹은 기타의 의견, 민족적, 인종적 혹은 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 혹은 기타의 신분"에 관계없이 차별받지 않고 누릴 것(제2조)을 보장해야 할 의무를 가진다. 이러한 근거는 청소년들의 성적지향과 건강상태(HIV/AIDS와 정신보건을 포함)도 포함한다. 차별의 대상이 되는 청소년들은 학대 및 다른 형태의 폭력과 착취에 더욱 취약하며, 그들의 건강과 발달은 큰 위험에 처하게 된다. 따라서 청소년들은 사회의 모든 부문으로부터 특별한 주의와 보호를 받을 권리를 가진다.

1) 여기에는 "시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약", "경제적, 사회적, 및 문화적 권리에 관한 국제 규약", "고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약", "모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제 협약", "모든 이주 노동자와 그들의 가족의 권리의 보호에 관한 국제 협약" 및 "여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약"이 포함된다.

권리의 행사에 대한 적절한 지도

7. 협약은 “아동이 이 협약에서 인정된 권리를 행사함에 있어서 아동의 진화하는 능력에 상응하는 방법으로 적절한 감독과 지도를 행하기 위한” 부모 또는 그 밖의 아동에 대한 법적 책임자의 책임, 권리 및 의무를 인지한다(제5조). 위원회는 부모 혹은 그 밖의 아동에 대한 법적 책임자가 청소년기에 있는 아동들이 그들의 권리를 행사함에 있어서 감독과 지도를 제공할 권리와 책임을 주의깊게 이행할 필요가 있다고 믿는다. 그들은 청소년의 연령과 성숙도에 따라 청소년의 견해를 고려하고 청소년이 발달할 수 있는 안전하고 지원적인 환경을 제공할 의무가 있다. 청소년은 적절한 지도와 방향을 제공받는다면 완전하고 책임있는 시민으로 성장할 역량이 있는 적극적인 권리의 주체로서 인정받아야 한다.

아동의 견해의 존중

8. 견해를 자유롭게 표시할 권리와 이를 정당하게 고려받을 권리(제12조) 또한 청소년의 건강 및 발달에 대한 권리를 실현하는데 근본적이다. 당사국들은 청소년들에게 특히 가정, 학교 및 그들의 공동체에서 그들에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 자신의 견해를 자유롭게 표현할 진정한 기회가 부여되도록 보장해야 한다. 청소년들이 이 권리를 안전하고 적절하게 행사하도록 하기 위해, 공공당국, 부모 및 아동과 함께 일하거나 아동을 위해 일하는 다른 성인들은 의사결정과정을 포함하여 청소년의 동등한 참여를 위한 신뢰, 정보 공유, 경청하는 역량과 건전한 지도에 기반한 환경을 조성할 필요가 있다.

법적 및 사법적 조치와 절차

9. 협약 제4조에 의해 “당사국들은 이 협약에서 인정된 권리의 이행에 필요한 모든 적절한 입법적, 행정적 여타의 조치를 취하여야 한다.” 건강과 발달에 관한 청소년의 권리의 맥락에서, 당사국들은 성에 관한 동의, 결혼 및 부모의 동의 없는 의학적 치료의 가능성에 대한 최저 연령기준을 포함하여 국내법상 특별한 법적 규정들을 보장할 필요가 있다. 이러한 최저연령은 소년과 소녀에게 동일해야 하며(협약 제2조), 그들의 진화하는 능력, 연령 및 성숙도(제5조, 제12조 및 제17조)에 따라 권리 주체로서 18세 이하의 모든 사람의 지위에 대한 인정을 긴밀하게 반영해야 한다. 나아가 청소년들은 사생

활의 권리에 특별한 주의를 기울인(제16조), 공정하고 적법한 절차가 보장되는 사법적 및 적절한 비사법적 구제 메커니즘뿐만 아니라 개인 진정체계에 대한 용이한 접근권을 가져야 한다.

시민적 권리와 자유

10. 협약은 아동과 청소년의 시민적 권리와 자유를 제13조부터 제17조에서 규정하고 있다. 이 조문들은 청소년의 건강과 발달의 권리를 보장하는데 기본적이다. 제17조는 아동이 "다양한 국내적 및 국제적 정보원으로부터의 정보와 자료, 특히 아동의 사회적, 정신적, 도덕적 복지와 신체적, 정신적 건강의 향상을 목적으로 하는 정보와 자료에 대해 접근할" 권리를 가지고 있음을 명시한다. 당사국들이 조혼 및 여성 할례, 알코올, 담배 및 기타 해로운 약물의 남용을 포함하는 해로운 전통적 관습으로부터의 보호, 사고의 예방, 가족계획과 같은 제24조 및 제33조에 포함되는 수많은 건강 관련 상황에 대한 법률, 정책과 프로그램을 포함한 비용 효과적인 조치들을 증진하려면 청소년의 적절한 정보에 대한 접근권이 결정적이다.

11. 청소년의 건강과 발달을 증진하기 위해, 당사국들은 또한 건강 문제에 대한 조언과 상담(제16조)에 관한 것을 포함해서, 사생활과 비밀의 권리를 엄격히 준수하도록 장려된다. 보건의료 제공자들은 협약의 기본적 원칙을 명심하며, 청소년에 관한 의학적 정보에 대해 비밀을 준수할 의무를 진다. 그러한 정보는 오직 청소년의 동의가 있거나 혹은 성인의 비밀에 대한 위반에 적용되는 동일한 상황에서만 공개될 수 있다. 부모나 다른 사람의 참석 없이 상담을 받을 수 있을 만큼 성숙한 것으로 판단되는 청소년은 사생활에 대한 권리를 가지며 치료를 포함한 비밀유지 서비스를 요청할 수 있다.

모든 형태의 학대, 유기, 폭력 및 착취로부터의 보호[2)]

12. 당사국들은 청소년들을 모든 형태의 폭력, 학대, 유기와 착취(제19조, 제32조-제36조 및 제38조)로부터 보호하기 위한 효과적인 조치를 취해야 하며, 이러한 연령대의 집단에 영향을 미치는 특정 형태의 학대, 유기, 폭력과 착취에 대하여 보다 많은 주의를

2) 2000년과 2001년에 개최된 "아동에 대한 폭력"에 관한 위원회의 일반 토론의 날의 보고서 및 이러한 관점에서 채택된 권고를 참조(CRC/C/100, V장과 CRC/C/111, V장을 참조)

기울여야 한다. 특히 당사국은 학대와 유기에 더욱 취약한 장애를 가진 청소년의 신체적, 성적 및 심리적 완전성을 보장하기 위한 특별한 조치를 채택해야 한다. 당사국들은 또한 빈곤으로 인해 사회적으로 소외되는 청소년들이 범죄자가 되지 않도록 보장해야 한다. 이러한 관점에서 효과적인 지역 및 국내법, 정책 및 프로그램의 채택에 정보를 제공할 연구를 증진하기 위해, 재정과 인력자원이 할당될 필요가 있다. 정책과 전략은 정기적으로 검토되고 그에 따라 개정되어야 한다. 이러한 조치를 취하는데 있어서 당사국들은 청소년의 능력발달을 고려해야 하며, 그들을 보호하기 위해 고안된 프로그램을 포함한 조치의 개발에 적절한 방식으로 청소년들을 참여시켜야 한다. 이러한 점에서 위원회는 동료교육이 가져다 줄 수 있는 긍정적인 영향과 특히 예술, 연예와 스포츠계 등의 적절한 역할 모델의 긍정적인 영향을 강조한다.

자료수집

13. 당사국들이 청소년의 건강과 발달을 감독하기 위해서는, 체계적인 자료수집이 필요하다. 당사국들은 다양한 집단의 상황을 추적하기 위해, 성별, 연령, 출신 및 사회경제적 지위에 의한 분류가 가능한 자료수집 메커니즘을 채택해야 한다. 자료는 인종 및/또는 소수 원주민, 이민 혹은 난민 청소년, 장애를 가진 청소년, 근로 청소년 등 특정한 집단의 상황에 대한 연구를 위해 수집되어야 한다. 적절한 경우에 청소년은 정보가 청소년 친화적 방식으로 이해되고 이용되도록 하기 위해 정보분석에 참여해야 한다.

Ⅱ. 안전하고 지원적인 환경의 조성

14. 청소년의 건강과 발달은 그들이 살고 있는 환경에 의해 상당 부분이 결정된다. 안전하고 지지적인 환경을 만드는 것은 공동체와 종교 지도자, 언론, 국가적 및 지역적 정책과 입법에 의해 창조되는 광범위한 환경은 물론 청소년의 직접적인 환경-가족, 동료, 학교와 서비스-의 태도와 행동을 다루는 것을 수반한다. 특히 협약 제2-6조, 제12-17조, 제24조, 제28조, 제29조 및 제31조 등의 규정과 원칙의 증진과 이행은 건강과 발달에 대한 청소년의 권리를 보장하는데 핵심적이다. 당사국들은 인식고양을 위한 조치를 취하고 정책의 형성이나 법안의 채택 및 특히 청소년을 위한 프로그램의 이행을 통해 행동을 증진하거나 규제해야 한다.

15. 위원회는 확대가족과 공동체의 구성원 혹은 아동이나 청소년에 대한 법적 책임자(제5조, 제18조)를 포함한 가정환경의 중요성을 강조한다. 대부분의 청소년이 제대로 기능하고 있는 가정환경에서 성장하고 있는 반면에 일부 가정은 안전하고 지원적인 환경을 구성하지 못한다.

16. 위원회는 당사국들에게 (a) 부모(혹은 법적 보호자)에게 필요한 경우에 물질적인 지원과 영양, 의복 및 주거에 관한 지원을 포함하여 청소년의 복지를 위한 적절한 지원을 하는 시설, 설비와 서비스를 제공(제27조 3항), (b) 예를 들어 성, 성적 행동과 위험한 생활방식에 관한 문제에 대해 공개적으로 논의할 수 있도록 하고, 청소년의 권리를 존중하는 가운데 받아들여질 수 있는 해결책을 제시하는 등 믿음과 신뢰의 관계 발달을 용이하게 하는 적절한 정보와 부모를 위한 지원의 제공(제27조 3항), (c) 청소년인 부모에게 그들 자신과 그들의 아동의 복지를 위한 지원과 지도를 제공(제24조 (f), 제27조 2항, 3항), (d) 인종적, 기타 소수자의 가치와 규범을 존중하면서 그들이 살고 있는 사회와 다른 전통과 규범을 가지고 있는 청소년과 그의 부모(혹은 법적 보호자)에게 특별한 주의, 지원과 지침을 제공, (e) 청소년을 보호하기 위한 가족에 대한 개입, 특히 학대나 방임과 같이 필요한 경우에 청소년을 가족으로부터 분리시키기 위한 개입이 합법적인 법과 절차에 따라 이행될 것임을 보장하는 것을 통해 청소년의 능력발달에 상응하는 방법으로 청소년의 건강과 발달을 증진시킬 입법, 정책, 프로그램을 개발할 것을 요청한다. 그러한 법률과 절차는 협약의 원칙과 합치되도록 보장하기 위해 검토되어야 한다.

17. 학교는 많은 청소년의 삶에 있어서 학습, 발달과 사회화의 장으로서 중요한 역할을 수행한다. 제29조 1항은 교육은 “아동의 인격, 재능 및 정신적·신체적 능력의 최대한의 계발”을 목표로 해야한다고 명시하고 있다. 이에 부가하여, 교육의 목적에 대한 일반논평 1은 “교육은 어떠한 아동도 자신이 삶에서 마주칠 것으로 예상되는 도전에 대한 준비를 갖추지 못한 채 학교를 떠나지 않도록 보장하는 것을 목표로 해야 한다. 기초적인 기술은 균형잡힌 결정을 할 있는 능력, 비폭력적인 방법으로 갈등을 해소할 능력, 건강한 생활방식 및 바람직한 사회적 관계를 형성할 능력을 포함한다.”고 명시한다. 청소년의 현재 및 미래의 건강과 발달과 그들의 자녀를 위한 적절한 교육의 중요성을 고려하여 위원회는 당사국들이 협약 제28조 및 제29조에 따라 (a) 양질의 초등교육이 의무적이며, 모든 사람에게 이용가능하고 접근할 수 있으며, 무료일 것을 보장하며, 중등교육

과 고등교육이 모든 청소년들에게 이용가능하고 접근 가능할 것을 보장하고, (b) 식수와 위생 및 안전한 등교를 포함하여, 학생에게 건강상의 위험을 주지 않는 제대로 기능하는 학교와 여가시설을 제공하고, (c) 학생들 간뿐만 아니라 학교 직원에 의한 교내에서의 성적 학대, 체벌 및 그 밖의 비인도적이고 굴욕적이거나 수치스러운 처우나 처벌을 포함한 모든 형태의 폭력이나 학대를 금지하고 예방하기 위한 필요한 행동을 취하고, (d) 학교 교과과정에서 적절한 주제를 포함하는 것을 통해 건강한 행동을 증진할 수 있는 조치, 태도 및 활동을 제안하고 지원할 것을 촉구한다.

18. 청소년기에 공식적 혹은 비공식적 경제영역에서 그들의 가족을 부양하기 위해 혹은 임금을 벌기 위해 학교를 떠나 일을 시작하는 청소년의 수가 늘어나고 있다. 국제기준에 따른 노동활동에의 참여는 건강 및 교육을 포함한 청소년의 다른 권리의 향유를 침해하지 않는 한 청소년의 발달에 이로울 수 있다. 위원회는 당사국들이 최악의 형태의 노동에서부터 시작하여 모든 형태의 아동 노동을 철폐하기 위한 모든 필요한 조치를 취할 것과 고용최저 연령에 대한 국내 규제를 국제기준에 부합하도록 하기 위해 지속적으로 재검토하고, 근로 청소년이 일하고 있는 작업 환경과 조건을 규제하고 이에 따라 (ILO 협약 제138 및 182호뿐만 아니라, 협약 제32조에 따라) 근로 청소년들이 완전히 보호받고 법적 구제 메커니즘에 대한 접근권을 갖도록 할 것을 촉구한다.

19. 위원회는 또한 협약 제23조 3항에 따라 장애 청소년의 특별한 권리가 고려되어야 하며, 장애 아동/청소년이 양질의 교육에 효과적으로 접근하고 그 교육을 받을 수 있도록 보장하기 위한 조력을 제공해야 함을 강조한다. 당사국은 가능한 정규 학교에서 장애 아동/청소년을 위한 동등한 초등, 중등 및 고등 교육 기회의 원칙을 인정해야 한다.

20. 위원회는 조혼과 임신이 HIV/AIDS를 포함한 성·생식 건강 문제의 중요한 요인이 된다는 점을 우려한다. 결혼의 법적 최저연령과 실제 결혼연령 모두가 특히 소녀들에게 있어서 일부 당사국에서는 여전히 매우 낮은 상태에 있다. 건강과 관련되지 않은 우려사항도 존재하는데 이는 결혼한 아동, 특히 소녀들이 교육 시스템에서 떠나도록 종종 강요받으며, 사회활동으로부터 소외된다는 사실이다. 나아가 몇몇 당사국에서는 결혼한 아동이 법적으로 성인으로 취급받게 되어 그들이 18세 이하라 할지라도 협약상 부여된 아동을 위한 모든 특별한 보호 조치를 받을 수 없게 된다. 위원회는 당사국들이 법률과

관행을 검토하고, 필요한 경우에 소년, 소녀 모두가 부모의 동의하에 혹은 부모의 동의 없이 결혼할 수 있는 최저 연령을 18세까지 높이도록 그들의 법률과 관행을 개선할 것을 강하게 권고하는 바이다. 여성차별철폐위원회는 이와 유사한 권고를 한 바 있다 (1994년의 일반논평 21).

21. 대부분의 국가에서 사고로 인한 상해 혹은 폭력으로 인한 상해는 청소년들이 사망이나 영구 장애에 이르는 주요한 원인이다. 이러한 관점에서 위원회는 청소년에게 불균형적 영향을 미치는 교통사고로 인한 상해와 사망에 대해 우려한다. 당사국들은 청소년을 위한 운전 교육 및 시험, 그리고 유효한 운전면허 소지, 안전벨트 착용과 헬멧 착용 및 보행자 구역 지정 책임과 같은 고도로 효율적인 것으로 알려진 법률을 채택하거나 강화시키는 것을 포함하여 도로 안전을 개선하기위한 법률과 프로그램을 채택하고 시행해야 한다.

22. 위원회는 또한 이 연령 그룹의 높은 자살율에 대해서도 깊이 우려한다. 정신장애와 심리사회적 질병은 청소년들 사이에 상대적으로 흔하다. 많은 국가에서 때로는 자해와 자살로 이어지는 우울증, 섭식 장애와 자기 파괴적 행동과 같은 증상이 증가하고 있다. 이는 특히 폭력, 부당한 처우, 성적 학대를 포함한 학대나 유기, 비현실적으로 높은 기대 및/또는 교내외에서의 괴롭힘과 못살게 구는 행동과 관련되어 있을 수 있다. 당사국들은 이러한 청소년들에게 필요한 모든 서비스를 제공해야 한다.

23. 폭력은 개인, 가족, 공동체와 사회적 요소들 간의 복잡한 상호 작용으로부터 기인한다. 가정이 없거나, 시설에서 생활하거나, 범죄조직에 속해있거나 혹은 소년병으로 징용되었던 이들처럼 취약한 청소년들은 특히 기관적인 폭력과 개인간의 폭력 모두에 노출된다. 협약 제19조에 따라 당사국들은 (a) 청소년을 위한 공공 및 민간 시설(학교, 장애 청소년을 위한 시설, 소년원 등)에 대한 입법 및 행정적 조치와 시설에 있는 아동을 담당하거나 경찰과 같이 업무를 통해 아동과 접촉하는 이들에 대한 훈련 및 모니터링을 통한 청소년에 대한 제도적 폭력 및 (b) 적절한 육아와 초기 아동기의 사회적 및 교육적 발달을 위한 기회의 지지, 비폭력적인 문화적 규범과 가치의 육성(협약 제39조에서 예견된바와 같이), 무기의 엄격한 통제 및 알콜과 약물에 대한 접근의 제한 등을 통하여 청소년간의 개인적인 폭력을 예방하고 퇴치하기 위한 모든 적절한 조치[3]를 취해야

한다.

24. 협약의 제3조, 제6조, 제12조, 제19조 및 제24조 3항을 고려하여 당사국들은 명예살인을 포함하여 청소년의 생명권에 위협이 되는 모든 행동과 활동을 근절하기 위한 효과적인 조치들을 취해야 한다. 위원회는 당사국들이 만연하는 태도를 변화시키기 위한 인식제고 캠페인, 교육 프로그램 및 법을 개발 및 이행하고, 해로운 전통적 관행에 기여하는 성 역할 및 고정관념을 해결할 것을 강력히 촉구한다. 나아가 당사국들은 조혼과 여성할례를 포함한 일부 전통적 관행의 해로운 측면에 관하여 종합적인 정보 및 자문센터의 설립을 촉진해야 한다.

25. 위원회는 건강하지 않은 상품과 생활 유형에 대한 마케팅이 청소년의 건강과 관련된 행동에 미치는 영향에 우려한다. 협약 제17조에 의해 당사국들은 다양한 국내적 및 국제적 정보원으로부터의 정보와 자료에 대한 권리를 강조하는 한편, 청소년들을 그들의 건강과 발달에 해로운 정보로부터 보호할 것이 요청된다. 따라서 당사국들은 알코올 및 담배와 같은 약물의 마케팅 및 정보, 특히 아동 및 청소년을 대상으로 하는 것[4]을 금지하거나 규제해야 한다.

Ⅲ. 정보, 기술 개발, 상담 및 보건 서비스

26. 청소년들은 그들의 건강과 발달 및 유의미한 사회참여를 위한 그들의 능력에 필수적인 적절한 정보에 접근할 권리를 가진다. 당사국은 재학 중 및 그렇지 않은 모든 소년 및 소녀 청소년이 그들의 건강을 어떻게 보호하고 발달시키며, 어떻게 건강한 행동을 할 수 있는지에 대한 정확하고 적절한 정보를 제공받고 그러한 정보를 부인당하지 않도록 보장해야 한다. 이는 담배, 알코올과 기타 약물의 사용과 남용, 안전하고 존중받는 사회적 및 성적 행동, 식이 및 신체적 활동에 대한 정보를 포함해야 한다.

27. 정보에 따라 적절히 행동하기 위해, 청소년들은 어떻게 적절한 개인적인 위생습관과 영양학적으로 균형잡힌 식사를 계획하고 준비할 것인지와 같은 자가돌봄 기술과 개

3) 위 문서.
4) 세계보건기구의 “담배규제 기본 협약(2003)”에 제안된 바와 같다.

인 간의 의사소통, 의사결정 및 스트레스와 분쟁을 극복하는 것과 같은 특정한 사회적 상황을 다루는 기술 등 필요한 기술을 개발할 필요가 있다. 당사국들은 특히 공식적 및 비공식적인 교육과 훈련프로그램, 청소년 단체와 언론을 통해 그러한 기술을 훈련할 기회를 촉진하고 지원해야 한다.

28. 협약 제3조, 제17조, 제24조에 따라 당사국들은 청소년에게 성· 생색 정보에 대한 접근권을 제공해야 하며, 여기에는 가족계획 및 피임, 조기 임신의 위험, HIV/AIDS의 예방과 성감염질환(STDs)의 예방과 치료가 포함된다. 이에 더하여, 당사국들은 청소년들이 그들의 혼인 여부 및 부모나 보호자의 동의 여부와 상관없이 적절한 정보에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 청소년인 소년과 소녀들의 특정한 권리와 특성에 적합하고 민감한 정보를 제공하는 적절한 수단과 방법을 발견하는 것은 필수적이다. 이를 위해, 당사국들은 청소년의 학교를 넘어서, 청소년 단체, 종교, 공동체 및 기타 집단과 언론 등의 다양한 수단을 통한 정보의 고안과 분배에 청소년들이 적극적으로 참여하도록 보장하길 장려된다.

29. 협약 제24조에 의해 당사국들은 정신장애를 가진 청소년들에게 적절한 치료와 재활을 제공하며, 공동체가 이러한 상태의 심각성과 조기 징후 및 증세에 대해 인식하도록 하며, 심리사회적 스트레스를 포함한 부적절한 압력으로부터 청소년을 보호할 것이 촉구된다. 당사국들은 또한 제2조의 의무에 따라 정신장애를 둘러싼 차별과 낙인과 맞서 싸우도록 촉구된다. 정신적 장애가 있는 모든 청소년은 가능한 한 그들이 거주하고 있는 공동체 내에서 치료받고 돌봄 받을 권리를 지닌다. 입원이나 정신보건 시설입소가 필요한 경우, 그 결정은 아동의 최선의 이익의 원칙에 따라 결정되어야 한다. 입원이나 시설 입소의 경우에 환자에게는 교육에 대한 권리 및 여가활동을 할 권리를 포함하여, 협약 상 인정된 자신의 모든 권리를 향유할 최대한의 기회가 주어져야 한다[5]. 적절한 경우, 청소년들은 성인으로부터 분리되어야 한다. 당사국들은 필요하고 적절한 경우에, 청소년들이 그들의 이익을 대변하기 위해 가족 구성원 외의 개인적인 대리인에게 접근할 수 있도록 보장해야 한다.[6] 협약 제25조에 의해 당사국들은 병원이나 정신보건시설에 있는 청소년의 배치상태를 정기적으로 검토해야 한다.

5) 이 주제에 대해 심화된 지침을 위해 “정신질환자의 보호와 정신 보건 서비스 증진에 대한 원칙”을 참조(1991년 12월 17일자 총회 결의 46/119, 부록)
6) 위 문서, 특히 원칙 제2, 제3, 제7.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

30. 청소년은 소년과 소녀 모두 HIV/AIDS를 포함하여 성병(STDs)에 의해 영향을 받거나 감염될 위험이 있다.[7] 당사국들은 HIV/AIDS를 포함한 성병의 예방과 치료를 위한 적절한 재품, 서비스 및 정보가 이용 가능하고, 접근 가능하도록 해야한다. 이를 위해 당사국들은 (a) 피임 및 성병 예방에 관한 청소년의 필요성에 대한 문화적 시각의 변화 및 청소년의 성을 둘러싼 문화적 및 기타 금기를 다루기 위한 조치를 포함한 효과적인 예방프로그램을 개발하고, (b) HIV를 포함, 성병에 대한 청소년의 감염 위험을 증가시키거나 이미 이에 감염된 청소년의 소외의 원인이 되는 관행에 대응하기 위한 법안을 채택하며, (c) 정보, 콘돔과 같은 예방 조치, 돌봄에 대한 청소년의 접근을 방해하는 모든 장벽을 제거하기 위한 조치를 취할 것이 촉구된다.

31. 청소년기의 소녀들은 조혼과 조기임신이 초래할 수 있는 위험에 대한 정보에 접근할 수 있어야 하며, 임신한 소녀들은 그들의 권리 및 특정한 필요에 대하여 인지적인 보건 서비스에 대한 접근권을 가져야 한다. 당사국들은 특히 조기 임신 및 안전하지 않은 낙태 관행에 의해 초래되는 청소년기의 소녀들의 모성사망율과 질병률을 감소시키고 청소년 부모를 지원하기 위한 조치를 취해야 한다. 어린 어머니들은, 특히 지원이 없을 경우 우울하고 불안해지기 쉬워, 자신의 자녀 양육능력을 손상시킨다. 위원회는 당사국들이 (a) 가족계획, 피임 및 낙태가 위법이 아닌 경우에 안전한 낙태 수술을 포함한 성 및 재생산 보건 서비스와 적절하고 종합적인 산부인과 돌봄과 상담에 대한 접근을 제공하는 프로그램을 개발하고 이행할 것과 (b) 청소년의 부모들의 부모 역할에 대한 긍정적이고 지지적인 태도를 고양시키고, (c) 청소년인 어머니들이 그들의 교육을 계속할 수 있도록 하는 정책을 개발할 것을 촉구한다.

32. 부모의 동의가 있기 전 청소년들은 그들의 견해를 자유롭게 표시할 기회를 가질 필요가 있으며 그들의 견해에는 협약 제12조에 따라 정당한 비중이 주어져야 한다. 그러나 만약 청소년이 충분히 성숙하다면 정보에 기반한 동의가 청소년으로부터 얻어져야 하며 만일 이것이 “아동의 최선의 이익”인 경우에 부모에게 고지할 수 있다.(제3조)

33. 사생활과 비밀유지 및 치료에 대한 정보에 기반한 동의와 관련한 문제에 관하여,

7) 이 주제에 대해 심화된 지침을 위해서는 “HIV/AIDS와 아동의 권리에 관한 일반논평 3(2003)” 을 참조

당사국들은 (a) 청소년에게 치료에 관한 비공개 조언이 제공되어, 청소년이 정보에 기반한 동의를 할 수 있도록 보장하는 법률이나 규정을 제정해야 한다. 이러한 법률과 규정은 이 과정을 위한 나이를 명시하거나 아동의 능력발달을 언급하며 (b) 보건 인력에게 사생활과 비밀유지 및 계획된 치료에 대해 고지받고 치료에 대한 정보에 기반한 동의를 할 청소년의 권리에 대한 훈련을 제공해야 한다.

Ⅳ. 취약성과 위험

34. 건강과 발달에 대한 청소년의 권리에 대한 존중의 보장에 있어서 청소년들의 취약성과 위험성을 증가시키는 개인적인 행동과 환경적 요소 모두를 고려해야 한다. 무력충돌이나 사회적 배제와 같은 환경적 요소는 학대, 그 밖의 형태의 폭력과 착취에 대한 청소년의 취약성을 증가시켜 개인적이고, 건강한 행동을 하도록 결정하는 청소년의 능력을 극도로 제한시킨다. 예를 들어 불안전한 성관계를 맺도록 결정하는 것은 청소년의 건강을 해칠 위험을 증가시킨다.

35. 협약 제23조에 의해 정신적 및/또는 신체적 장애를 가진 청소년들은 도달가능한 최고 수준의 신체적 및 정신적 건강에 대한 동등한 권리를 가진다. 당사국들은 장애를 가진 청소년들이 그들의 권리를 실현할 수 있도록 수단을 제공할 의무가 있다.[8] 당사국들은 (a) 보건 시설, 상품, 서비스가 모든 장애를 가진 청소년들에게 이용 가능하고, 접근 가능하며 이러한 설비와 서비스가 그들의 자립과 공동체에로의 적극적인 참여를 촉진하도록 보장해야 하고, (b) 장애를 가진 청소년들이 이동하고, 참여하며 의사소통할 수 있도록 필요한 장비와 인적 지원을 보장하며 (c) 장애를 가진 청소년들의 성과 관련된 특별한 필요성에 특히 관심을 기울이며 (d) 장애를 가진 청소년들이 그들의 권리를 실현하는데 장애물이 되는 것들을 제거해야 한다.

36. 당사국들은 비공식적 영역에서 근로하는 청소년을 포함하여, 노숙 청소년에게 특별한 주의를 기울여야 한다. 노숙 청소년들은 특히 타인에 의한 폭력, 학대와 성적 착취, 자기 파괴적 행동, 약물 남용과 정신 장애에 취약하다. 이러한 관점에서 당사국들은 (a) 법 집행관 등의 폭력으로부터 그러한 청소년을 보호하기 위한 정책을 개발하고, 법령을

8) 유엔 장애인의 균등한 기회에 관한 기본 규칙

제정하고 시행하며, (b) 적절한 교육과 보건의료에의 접근, 생계를 위한 기술의 개발에 대한 기회의 제공을 위한 전략을 개발할 것이 요구된다.

37. 성 매매 및 음란물을 비롯하여, 성적으로 착취당하고 있는 청소년들은 성병, HIV/AIDS, 원하지 않은 임신, 안전하지 않은 낙태, 폭력과 정신적 고통 등의 심각한 건강상의 위험에 노출되어 있다. 이들은 건강과 자기 존중 및 존엄성을 기를 수 있는 환경에서의 신체적, 심리적 회복과 사회적 재통합에 대한 권리를 가진다(제39조). 당사국들은 모든 형태의 성적 착취와 관련된 인신매매를 금지하는 법령을 채택하고 시행하며, 국제적 인신매매의 근절을 위해 타 당사국과 협력하고, 성적으로 착취당한 청소년들을 범죄자가 아닌 피해자로서 다룰 것을 보장하며 적절한 보건 및 상담서비스를 제공할 의무가 있다.

38. 이에 부가하여, 빈곤, 무력충돌, 모든 형태의 불평등, 가정 파괴, 정치적, 사회적 및 경제적 불안정과 모든 형태의 이주를 경험한 청소년들은 특히 취약할 수 있다. 이러한 상황들은 청소년의 건강과 발달을 심각하게 저해할 수 있다. 예방적 정책과 조치들에 대한 막대한 투자를 통해 당사국들은 취약성과 위험성 요소의 수준을 극적으로 감소시킬 수 있다. 이는 또한 자유로운 사회 내에서 청소년들이 조화롭게 발달할 수 있게 할 비용 효과적 방법을 사회에 제시할 수 있을 것이다.

V. 국가 의무의 성격

39. 청소년의 건강과 발달에 관련된 국가의 의무 이행에 있어서 당사국들은 항상 협약상의 네 가지의 일반 원칙을 전적으로 고려해야 한다. 위원회는 협약 상 인정된 바와 같이 청소년들의 건강과 발달에의 권리의 실현과 감독을 위해 당사국들이 모든 적절한 입법, 행정 및 기타 조치를 취해야 한다는 견해이다. 이를 위하여 당사국들은 특히 다음의 의무를 이행해야 한다.

(a) 가정, 교내, 청소년이 거주하는 모든 형태의 시설, 청소년의 일터 및/또는 넓게는 사회에서 청소년을 위한 안전하고 지지적인 환경을 조성할 것

(b) 청소년들이 그들의 건강과 발달에 필수적인 정보에 접근하며 자신의 건강에 영향을 주는 결정에 참여하고(정보에 기반한 동의와 비밀유지 권리를 통해) 삶의 기술을 획득하며, 적절하고, 연령에 부합하는 정보를 얻고, 적절한 건강에 대한 행동을 선택할 기회를 갖도록 보장할 것

(c) 양질의 그리고 청소년의 관심에 민감한 정신적, 성적, 재생산 건강을 위한 상담과 보건 서비스를 포함한 보건 시설, 제품과 서비스가 모든 청소년에게 가능하도록 보장할 것

(d) 청소년인 소년과 소녀들이 그들 자신의 건강과 발달을 위한 입안과 계획에 적극적으로 참여할 기회를 갖도록 보장할 것

(e) 특히 모든 형태의 아동 노동을 철폐하고, 국제적 기준에 부합하게 노동 환경과 조건을 규제함으로써 청소년 권리의 향유를 위협할 수 있는 모든 형태의 노동으로부터 청소년을 보호할 것

(f) 폭력과 도로 교통 사고로 인한 상해를 비롯하여 모든 형태의 고의적 및 비고의적 상해로부터 청소년을 보호할 것

(g) 조혼, 명예살인과 여성할례와 같은 모든 해로운 전통적 관행으로부터 청소년을 보호할 것

(h) 위에 언급한 모든 의무의 이행에 있어서 특별히 취약한 집단에 속한 청소년들을 충분히 고려할 것

(i) 청소년들의 정신 장애의 예방과 정신보건의 증진을 위한 조치를 이행할 것

40. 위원회는 "당사국들은 청소년을 위해 그들의 건강에 영향을 주는 결정에 참여하고, 삶의 기술을 습득하고, 적절한 정보를 입수하며, 그들이 결정할 건강 관련 행동에 대한 상담을 받고 협상할 수 있는 기회를 제공하는 안전하고 지지적 환경을 제공해야 한다. 청소년의 건강에 대한 권리의 실현은 비밀과 사생활을 존중하고, 적절한 성·생색 건강

국가인권위원회 humanrights.go.kr

서비스를 포함하는 청소년에게 민감한 보건의료의 개발에 달려있다.”라고 명시한 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 도달가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리에 관한 일반논평 14에 대하여 당사국들의 주의를 환기하는 바이다.

41. 제24조 및 제39조와 협약의 기타 관련 규정에 따라 당사국들은 모든 청소년의 인권과 특정한 필요에 민감한 보건 서비스를 제공해야만 하며, 다음과 같은 특징에 주의를 기울여야 한다.

(a) *이용가능성.* 기초 보건 의료는 청소년의 필요에 민감한 서비스를 포함해야 하며, 성·생식 건강과 정신적 건강에 특별히 주의를 기울여야 한다.

(b) *접근가능성.* 보건 시설, 제품과 서비스는 모든 청소년들에게 알려져 있고 차별없이 쉽게 접근이 가능(경제적, 물리적, 사회적으로)해야 한다. 필요한 경우에는 비밀유지를 보장해야 한다.

(c) *수락가능성.* 협약상의 원칙과 규정을 충분히 존중하는 동시에 모든 보건 시설과 제품, 서비스는 문화적 가치를 존중하며, 성 인지적이고, 의료 윤리를 존중하며, 청소년과 그들이 거주하고 있는 공동체 모두에게 받아들여질 수 있어야 한다.

(d) *질.* 보건 서비스와 상품은 과학적 및 의학적으로 적절해야 하며, 이는 청소년 돌봄을 위해 인력, 적절한 설비 및 과학적으로 수용되는 방법을 필요로 한다.

42. 당사국들은 가능하다면 모든 관련 행위자 간의 효과적이고 지속 가능한 연결과 파트너십을 촉진함으로써 청소년의 건강과 발달의 보호와 증진을 위한 다부문적 접근방식을 채택해야 한다. 국가적 차원에서 그러한 접근방식은 모든 관련 정부 실체의 필수적인 참여를 보장하기 위해 정부 내에서의 밀접하고 체계적인 협력과 협조를 필요로 한다. 청소년이 이용할 공중 보건과 기타 서비스는 취약 청소년 집단에게 서비스를 제공하는 특히 민간 및/또는 전통적 실무자, 전문가 협회, 약국과 단체와의 협력을 구하도록 격려받고 조력을 받아야 한다.

43. 청소년의 건강과 발달을 보호하고 증진하기 위한 다부문적 접근은 국제적 협력 없이는 효과적일 수 없다. 따라서 당사국들은 적절하다면 유엔 특별 기구, 프로그램과 기관, 국제 비정부기구 및 양자적 원조 기관, 국제 전문가 협회 및 기타 비국가 행위자들과의 협력을 구해야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 5호 (2003)
아동의 권리 협약의 이행을 위한 일반 조치
(제4조, 제42조, 제44조 6항)

서문

아동권리위원회는 "이행을 위한 일반 조치"의 의미를 발전시키기 위한 당사국들의 의무를 위해 본 일반논평을 작성하였다. 이 개념의 다양한 요소들은 복합적이며 위원회는 이를 적절한 과정에서 확장하여 개별적 요소에 관한 더욱 세부적인 일반논평을 발행할 수 있다는 점을 강조한다. "아동 권리의 보호와 증진에 있어서 독립적 국가인권기구의 역할"이라는 제목의 일반논평 2(2002)는 이미 이러한 개념을 확장하였다.

제4조

"당사국은 이 협약에서 인정된 권리를 실현하기 위하여 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취하여야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리 안에서 이러한 조치를 취하여야 한다."

Ⅰ. 서론

1. 국가가 "아동 권리 협약"을 비준할 때, 국제법상 이를 이행할 의무를 부담한다. 이행은 당사국이 자국 관할권내에서 아동을 위한 협약상 모든 권리의 실현을 보장하기 위해 조치를 취하는 과정이다.[1] 제4조에서는 당사국으로 하여금 협약에 포함된 권리의 이행을 위해 "모든 적절한 입법적, 행정적 및 기타 조치"를 취할 것을 요구하고 있다. 협약상의 의무를 부담하는 것은 국가이지만, 당사국의 이행의 의무, 즉 아동의 인권을 실현하는 것은 아동 자신은 물론 사회 모든 분야의 참여를 필요로 한다. 모든 국내적 법률

1) 위원회는 당사국들에게 협약의 목적상 당사국이 아동을 "아동은 특별히 성인 연령이 이전에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람(제1조)"으로 정의한 것을 상기시킨다.

이 협약에 완전히 일치하고, 협약상의 원칙과 규정들이 직접적으로 적용되고, 적절히 이행될 수 있도록 보장하는 것은 필수적이다. 이에 덧붙여, 아동권리위원회는 특별한 조직의 개발과 감독, 훈련 및 모든 수준의 정부, 의회와 사법기관의 다른 모든 활동을 포함한 실효적인 이행을 위해 필요한 보다 광범위한 범위의 조치들을 확인한 바 있다.[2)]

2. 협약에 의한 당사국의 보고에 대한 정기적인 검토에서 위원회는 "이행을 위한 일반 조치"라는 용어에 대하여 특별한 주의를 기울인다. 위원회가 검토 후 펴낸 최종 견해에서 위원회는 일반 조치들과 관련된 특별한 권고들을 제안하였다. 위원회는 당사국이 차기 국가 보고에서 이러한 권고들에 대하여 취한 행동을 설명하길 기대한다. 위원회의 보고지침은 협약 조문을 몇개의 클러스터로 배열하였고, 그 첫째가 "이행을 위한 일반 조치에 관한" 것으로 제4조와 제42조(협약의 내용을 아동과 성인들에게 널리 알릴 의무, 본 논평 제66항 이하를 참조) 및 제44조 6항(국가 내에서 가능한 한 광범위한 보고를 제출할 의무, 논평 제71항 이하를 참조)을 하나로 묶는다.[3)]

3. 이러한 규정들에 더하여 그 밖의 일반 이행의무가 제2조에 규정되어 있다. "당사국은 어떠한 종류의 차별을 함이 없이 이 협약에서 규정된 권리를 존중하고 그들의 관할권 내에 각 아동에게 보장하여야 한다..."

4. 또한 제3조 2항에 의해서 "당사국은 아동의 부모, 법적 보호자 혹은 기타 아동에 대하여 법적 책임이 있는 자의 권리와 의무를 고려하여, 아동복지에 필요한 보호와 배려를 아동에게 보장하고, 이를 위하여 모든 적절한 입법적, 행정적 조치를 취하여야한다."

5. 국제인권법에는 협약 제4조와 유사한 조문이 존재하는데, 이는 "시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약" 제2조 및 "경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약"의 제2조와 같이 전반적인 이행의무를 규정하고 있다. 시민적 및 정치적 권리 위원회와 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 이러한 규정들에 관련하여 일반논평을 발행한

2) 1999년, 아동의권리위원회는 UN 총회에 의한 아동 권리협약 채택 10주년 기념을 위한 2일간의 워크샵을 개최하였다. 이 워크샵은 이행을 위한 일반조치에 초점을 맞추었고 그 후 위원회는 세부적 결론과 권고를 채택하였다.(CRC/C/90, 제291항 참조)

3) 협약 제44조 1항 (a)에 의거하여 당사국에 의해 제출되어야 하는 초기 보고서의 형식과 내용에 관한 일반 지침 CRC/C/5, 1991년 10월 15일, 아동의 권리에 관한 협약 제44조 1항 (b) 정기보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침 CRC/C/58, 1996년 11월 20일.

바 있으며 이는 이 일반논평을 보완하는 것으로 여겨져야 하며 아래에 언급되어 있다.[4]

6. 제4조는 당사국의 전반적인 이행의무를 반영하고 있는 한편, 두 번째 문장에서 "경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그리고 필요한 경우에는 국제협력의 테두리 안에서 이러한 조치를 취하여야 한다."라고 시민적 및 정치적 권리와 경제적, 사회적 및 문화적 권리와의 차이를 제시하고 있다. 일반적인 인권 혹은 협약상의 권리를 두 가지 범주로 나눌 수 있는 단순하거나 권한 있는 구분은 없다. 위원회의 보고 지침은 "시민적 권리와 자유"라는 제목 하에 제7조, 제8조, 제13조-제17조 및 제37조 (a)를 묶어두었으나, 문맥상 이들만이 협약상의 시민적, 정치적 권리는 아니라는 것을 드러낸다. 실제로 제2조, 제3조, 제6조 및 제12조와 같은 많은 다른 조문들이 시민적/정치적 권리를 구성하는 요소를 포함하고 있음이 분명하며, 따라서 모든 인권의 불가분성 및 상호의존성을 반영하고 있다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 향유는 시민적 및 정치적 권리의 향유와 구분할 수 없을 정도로 얽혀있다. 이하 제25항에서 언급한 바와 같이 위원회는 시민적, 정치적 권리뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 권리가 사법심사가능성이 있는 것으로 여겨져야 한다고 간주한다.

7. 제4조의 두 번째 문장은 몇몇 국가에서는 자원-재정적인 그리고 기타의 자원의- 부족이 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 충분한 이행을 해칠 수 있다는 점에 대한 현실적인 인식을 반영하고 있다. 이는 그러한 권리의 "점진적 실현"이라는 개념을 도입하였으며 국가들은 그들의 "가용자원의 최대한의 한도까지" 이행하였으며 필요한 경우에는 국제협력을 구했음을 증명할 수 있어야 한다. 국가가 동 협약을 비준할때 그들은 그들의 관할권내에서 이를 이행할 의무뿐만 아니라 국제협력을 통해 전 지구적인 이행에 기여할 의무도 부담한다(이하 제60항 참조).

8. 이 문장은 "경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약"에서 사용된 문장과 유사하며 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회의 "가용자원이 명백하게 부족한 경우라 할지라도 현재의 상황에서 관련 권리의 가능한 한 최대한의 향유를 보장하기 위해

4) 자유권규약위원회 일반논평 3(13차 회기, 1981) 제2조: 국가차원의 이행, "경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회" 일반논평 3(5차 회기, 1990) 당사국의무의 성격(규약 제 2조 1항) 및 일반논평 9(19차 회기, 1998) 규약의 국내적용, 일반논평 3의 특정한 요소들에 대한 자세한 설명을 제공. 조약기구의 일반논평 및 권고는 인권최고대표사무소에 의해 정기적으로 발행됨(HRI/GEN/1/Rev.6)

노력해야 하는 당사국의 의무는 남아있다."는 주장에 대해 전적으로 동의한다.[5] 그들의 경제적 상황이 어떠한 것이건 간에 국가는 아동의 권리의 실현을 위해 모든 가능한 조치를 취해야 하며, 가장 혜택받지 못한 집단에 특별한 주의를 기울여야 한다.

9. 위원회에 의해 제시된 이 일반논평에서 설명된 이행을 위한 일반 조치들은 입법, 조정과 감시를 위한 -정부 및 독립적인-기구의 설립, 종합적인 자료의 수집, 인식제고와 훈련 및 적절한 정책, 서비스 및 프로그램의 개발과 이행을 통해 모든 아동의 협약상 모든 권리의 전적인 향유를 증진시키고자 하는 의도를 가지고 있다. 협약의 채택과 거의 보편적인 비준에 따른 만족스러운 결과 중 하나는 국가적 차원에서의 광범위하게 다양하고 새로운 아동 중심적이고 아동 인지적 기구와 조직, 활동들-중앙 정부의 아동 권리 부서, 아동부, 아동에 관한 행정부서 간 위원회, 의회 위원회, 아동의 영향 분석, 아동의 예산과 "아동권리의 실태"에 대한 보고, 아동 권리에 관한 비정부 기구의 연합, 아동 옴부즈맨 및 아동 권리 위원회 등-의 발달을 가져왔다는 점이다.

10. 비록 이러한 발달 중 일부는 상당히 표면적인 것으로 여겨질 수 있으나, 이들의 등장은 적어도 사회 내에서 아동의 지위에 대한 인식의 변화와 아동에게 보다 높은 정치적 우선권을 부여하려는 의지 및 아동과 그들의 인권에 대한 통치 행위의 영향에 대한 증가된 민감성을 나타낸다.

11. 위원회는 협약의 맥락에서 국가들이 모든 아동에 대한 분명한 법적 의무를 수행하는 그들의 역할을 인식할 것을 강조하는 바이다. 아동 인권의 이행은 아동에게 호의를 베푸는 자선적 절차로 여겨져서는 안 된다.

12. 협약 전체의 효과적 이행을 위해 특히 위원회에 의해 일반 원칙으로 제시된 협약상의 다음의 조항에 따라 정부, 의회 및 사법기관을 통한 아동 권리의 대한 관점 개발이 요구된다.

제2조: 어떠한 종류의 차별도 없이 자국의 관할권 내에서 모든 아동에게 협약에 규정된 권리를 존중하고 보장할 국가의 의무. 이 비차별 원칙은 국가로 하여금

5) 일반논평 3, HRI/GEN/1/Rev. 6, 제11항, 16쪽.

권리의 인정과 실현을 위한 특별한 조치가 필요한 개별 아동과 아동 집단을 적극적으로 찾아낼 것을 요구한다. 예를 들어, 위원회는 특히 차별이나 잠재적인 차별을 확인할 수 있도록 자료 수집이 분리되어야 할 필요성을 강조한다. 차별을 해결하는 데에는 입법, 행정 및 자원 배분에 있어서의 변화 및 태도 변화를 위한 교육적 조치가 필요하다. 권리에 대한 동등한 접근에 있어서의 비차별의 적용이 모두에게 동등한 대우를 의미하는 것이 아니라는 점이 강조되어야 한다. 시민적 및 정치적 권리 위원회의 일반논평은 차별을 야기하는 상황을 줄이거나 제거하기 위해 특별 조치를 채택하는 것의 중요성을 강조한 바 있다[6].

제3조 1항: 아동에 관한 모든 행위에 있어서 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하는 것. 본 조항은 "공공 또는 민간 사회 복지 기관, 법원, 행정 당국 혹은 입법 기구"에 의한 행동과 관련되어 있다. 동 원칙은 정부, 의회 및 사법 기관이 적극적인 조치를 취할 것을 요구한다. 모든 입법, 행정 및 사법 기구나 기관은 예를 들어 아동과 직접적으로 관련되어 있지 않으나 간접적으로 영향을 미치는 것을 포함하여 제안된 혹은 기존의 법, 정책, 행정행위나 법원의 결정 등 그들의 결정과 행동에 의해 아동의 권리와 이익이 어떻게 영향을 받는지에 대해 체계적으로 고려함으로써 아동의 최선의 이익의 원칙을 적용하도록 요청된다.

제6조: 생명에 대한 아동의 고유의 권리와 가능한 최대한으로 아동의 생존과 발달을 보장할 당사국의 의무. 위원회는 국가들이 "발달"을 전체적인 개념에서 아동의 신체적, 심리적, 정신적, 도덕적, 심리학적 및 사회적 발달을 포함하는 가장 광범위한 의미로 해석하기를 기대한다. 이행조치들은 모든 아동이 최적의 발달을 달성하는 것을 목표로 삼아야 한다.

제12조: "아동에게 영향을 주는 모든 문제"에 대하여 아동이 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리와 이에 대한 정당한 비중의 부여. 동 원칙은 아동의 권리의 증진, 보호 및 감독에의 적극적인 참여자로서의 아동의 역할을 강조하고 있으며 협약의 이행을 위해 채택된 국가의 모든 조치에 동일하게 적용된다.

6) 자유권규약위원회, 일반논평 18(1989), HRI/GEN/1/REV/6, pp.147 이하

정부의 의사결정과정을 아동에게 개방하는 것은 위원회가 발견한 점점 더 많은 국가가 반응하고 있는 긍정적인 과제이다. 18세 이하의 국민에게 투표권을 주는 국가가 거의 없다는 사실을 감안할 때, 정부와 의회에서 참정권이 주어지지 않은 아동의 견해를 존중하도록 보장하여야 하는 더 큰 이유가 있다. 협의가 유의미하기 위해서는 자료뿐만 아니라 과정에도 접근이 가능해야 한다. 그러나 아동의 의견을 "듣는 것"처럼 보이는 것은 비교적 큰 도전은 아니며, 그들의 견해에 정당한 비중을 두는 것이 실질적인 변화를 필요로 하는 것이다. 아동의 견해를 듣는 것은 그 자체가 목적으로 간주되어서는 안 되며, 그를 통해 국가가 아동과 상호교류하고, 아동을 위한 국가의 행위가 아동 권리에 더욱 민감해질 수 있도록 하는 수단으로 파악되어야 한다.

아동 의회와 같은 일회성 혹은 정기적인 행사는 일반적 인식을 불러일으키고 고무시킬 수 있다. 그러나 제12조에서는 지속적이고 진행되는 제도를 요구하고 있다. 또한 아동의 참여 및 아동과의 협의는 명목상의 것이어서는 안 되며 대표적 견해를 확인하기 위한 것이어야만 한다. 제12조 1항의 "그들에게 영향을 미치는 문제"에 대한 강조는 특정한 문제에 대한 특정 아동집단의 견해의 확인을 의미하는데, 예를 들면 소년 사법 제도를 경험한 아동의 그 영역에 대한 법률 개정안에 대한 의견 혹은 입양 아동과 입양 가정에 있는 아동의 입양법이나 정책에 대한 견해 같은 것일 수 있다. 단순히 비정부기구나 인권기구에 의해 매개되는 것이 아니라 정부가 아동과의 직접적인 관계를 개발해나가는 것이 중요하다. 협약의 초기에 비정부기구들은 아동의 참여적 접근을 개척하는데 중요한 역할을 하였으나, 적절한 직접적 접촉을 하는 것은 아동과 정부 모두를 위한 것이다.

Ⅱ. 유보의 검토

13. 이행을 위한 일반조치에 관한 보고지침에서 위원회는 당사국에게 국가의 유보를 유지할 필요가 있다고 여기거나 혹은 이를 철회할 의도가 있는지에 대해 확인해줄 것을 요청하였다.[7] 협약의 당사국은 협약에 대한 비준이나 가입 당시에 유보를 할 권리가 있

7) 아동 권리 협약 제44조 1항 (b)에 의해 제출되어야 하는 정기 보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침, CRC/C/58 1996년 11월 20일 제11항.

다(제51조). 아동의 인권에 관한 전적이고 조건없는 존중을 보장하려는 위원회의 목적은 국가들이 그들의 유보를 철회하는 경우에만 달성될 수 있다. 위원회는 보고서의 검토시에 유보를 검토하고 철회할 것을 지속적으로 권고하였다. 검토 후에 국가가 유보를 유지하기로 결정하는 경우, 위원회는 다음 정기보고서에서 이에 대한 충분한 설명을 요구한다. 위원회는 "(비엔나)세계 인권 회의"에서 유보를 재검토하고 철회하도록 장려한 것에 대한 당사국들의 주의를 환기시킨다.[8)]

14. "조약법에 관한 비엔나 협약"의 제2조에서는 "유보"를 "일방적인 성명 또는 명칭에 관계없이 조약의 서명, 비준, 수락, 승인 또는 가입 시에 국가가 그 조약의 일부 규정을 자국에 적용함에 있어서 그 조약의 일부 규정의 법적 효과를 배제하거나 또는 변경시키고자 의도하는 경우에 그 국가가 행하는 일방적 성명"으로 정의하고 있다. 비엔나 협약은 당사국들이 조약의 비준이나 가입시에 "조약의 목적과 대상에 양립하지 아니하는 경우"가 아니라면 유보를 행할 수 있다고 규정하고 있다(제19조).

15. 아동권리협약 제51조 2항은 "이 협약의 대상 및 목적과 양립할 수 없는 유보는 허용되지 아니한다."고 하며 이를 반영하고 있다. 위원회는 예를 들어 협약에 대한 존중이 종교법의 경우를 포함하여 국가의 현행하는 헌법이나 법률에 의해 제한된다고 제시함으로써 일부 국가들이 제51조 2항을 명백히 위반하는 유보를 행하고 있음에 깊이 우려한다. 조약법에 관한 비엔나 협약 제27조에서는 "조약의 불이행에 대한 정당화의 방법으로 그 국내법 규정을 원용해서는 안 된다."고 규정하고 있다.

16. 위원회는 몇몇 경우에 당사국이 다른 당사국에 의해 행해지는 광범위한 유보에 대한 공식적인 반대를 표현해왔음에 주목한다. 위원회는 모든 당사국에 의한 협약의 가능한 한 완전한 존중을 보장하는데 기여하는 모든 행동을 권고한다.

Ⅲ. 그 밖의 핵심적인 국제 인권 문서의 비준

17. 이행을 위한 일반조치에 대한 고려의 일부로서, 그리고 인권의 상호의존성과 불가분성의 원칙의 관점에서, 위원회는 당사국이, 이미 그렇게 하지 않은 경우에, 아동 권리

8) 세계인권회의, 비엔나, 1993년 6월 14일-25일, "비엔나 선언 및 행동 계획", A/CONF.157/23.

협약의 두 가지 선택의정서(“아동의 무력 충돌 참여에 관한 선택의정서”와 “아동 매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 선택의정서”)와 그 외 6개의 주요한 국제 인권 문서를 비준할 것을 지속적으로 촉구한다. 당사국과의 대화 중에 위원회는 종종 당사국들이 다른 관련 국제 문서의 비준을 고려하도록 장려하였다. 이 문서들의 비 한정적인 목록은 본 일반논평의 부록으로 첨부되어 있으며, 위원회는 이 목록을 때때로 갱신할 것이다.

Ⅳ. 입법적 조치

18. 위원회는 협약의 완전한 준수를 보장하기 위한 모든 국내법과 관련 행정 지침에 대한 종합적인 검토가 의무라고 믿는다. 협약에 따른 최초 보고서뿐만 아니라 제2차 및 제3차 정기 보고서의 검토를 통한 위원회의 경험은 국가 차원의 검토과정이 대부분의 경우에 시작되었으나 더욱 엄밀해질 필요가 있음을 제안한다. 검토 시에는 각각의 조문뿐만 아니라 인권의 상호의존성과 불가분성을 인정하여 협약을 전체적으로 고려하여야 한다. 검토는 일회성이기보다는 지속적일 필요가 있으며 현존하는 법률을 비롯하여 입법안도 검토할 필요가 있다. 그리고 검토 절차가 모든 관련 정부 부서의 조직에 설립되는 것이 중요한 한편, 예를 들어 국회 위원회와 공청회, 국가인권기구, 비정부 기구, 학계, 영향을 받는 아동과 청소년 등에 의한 독립적인 검토절차를 갖는 것도 이익이다.

19. 당사국은 모든 적절한 수단으로 자국의 국내법 체제 내에서 협약의 규정이 법적 효력을 지니도록 보장해야 한다. 이는 많은 당사국들에게 도전으로 남아있다. “자기집행” 원칙을 적용하는 국가 및 협약이 “헌법적 지위”에 있거나 국내법에 통합되었다고 주장하는 국가에서 협약의 적용범위를 명확히 할 필요성이 특히 중요하다.

20. 위원회는 협약의 국내법으로의 통합을 환영하며 이는 모든 국가는 아니지만 일부 국가의 국제 인권 문서의 이행에 대한 전통적인 접근 방법이다. 통합은 협약의 조문이 법원에서 직접 원용될 수 있으며, 국가 기관에 의해 적용되고, 국내법이나 일반적 관행과의 충돌이 있을 때 협약이 우선함을 의미해야 한다. 통합 그 자체가 어떠한 지방법 또는 관습법을 포함한 모든 관련 국내법이 협약과 일치하도록 보장할 필요성을 막는 것은 아니다. 조약법에 관한 비엔나 협약 제27조에 비추어 법률 간의 어떠한 충돌이 있는

경우에도 협약이 항상 우선해야 한다. 국가가 입법 권한을 연방 지방 정부나 지역 정부에 위임한 경우에, 이러한 보조적인 정부가 협약의 체제 내에서 입법하며, 실효적인 이행을 보장하도록 요구되어야 한다(제40항 및 이하 참조).

21. 일부 국가는 위원회에 "모두"를 위한 권리의 보장을 자국의 헌법내에 포함시키는 것이 아동의 이러한 권리의 존중을 보장하기 위해 적절하다고 제안한 바 있다. 이를 알기 위해서는 적용가능한 권리가 아동을 위해 실제로 실현되는지와 법원에서 직접 원용될 수 있는지 여부를 판단해야 한다. 위원회는 협약의 기본 원칙을 반영하여 국내 헌법에 아동의 권리에 대한 부분을 포함시키는 것을 환영하며, 이는 성인과 더불어 아동 역시 인권의 주체라는 협약의 핵심적 메시지를 강조하는데 도움이 된다. 그러나 이러한 포함이 아동의 권리에 대한 존중을 자동적으로 보장하지는 않는다. 적절한 경우 아동 자신에 의한 이러한 권리 행사를 포함한 이들 권리의 완전한 이행을 증진하기 위해, 부가적인 입법과 기타 조치가 필요할 수 있다.

22. 위원회는 특히 협약에서 확인된 일반 원칙을 국내법에 반영하도록 보장하는 것의 중요성을 강조한다(제2조, 제3조, 제6조 및 제12조(상기 제12항을 참조)). 위원회는 협약의 원칙을 두드러지게 하고, 강조할 수 있는 통합된 아동 권리에 관한 법률의 발전을 환영한다. 그러나 위원회는 이에 부가하여 모든 관련 "분야별"(교육, 보건, 사법 및 기타) 법률이 협약의 원칙들과 기준들을 일관적으로 반영하는 것이 중요하다는 것을 강조한다.

23. 위원회는 모든 당사국들이 자국의 관할권내에서 제41조에 따른 협약에 포함된 것보다 더 아동 권리의 실현에 기여할 수 있는 법률을 제정하고 이행할 것을 장려한다. 위원회는 그 밖의 국제 인권 문서가 18세 이하의 모든 사람에게 적용됨을 강조한다.

V. 권리의 사법심사가능성

24. 권리가 의미를 지니기 위해서는, 위반을 시정하기 위한 효과적인 구제조치가 가용해야 한다. 이 요건은 협약에 내포되어 있고, 기타 6개의 주요 국제 인권 조약에서도 지속적으로 언급되었다. 아동의 특별하고 의존적인 지위는 아동이 자신의 권리 위반에 대한 구

제를 구하는데 어려움을 야기한다. 따라서 국가들은 아동과 그들의 대표자들에게 가용한 효과적이고 아동 인지적인 절차를 보장하기 위해 특별한 주의를 기울일 필요가 있다. 여기에는 아동 우호적인 정보, 조언 및 자기변호를 위한 지원을 포함한 옹호 및 독립적 진정 절차나 필요한 법적 및 기타 도움을 수반한 법원에의 접근 제공이 포함되어야 한다. 권리의 위반이 발견되면, 제39조의 요구대로 배상 및 필요한 경우에는 신체적 및 심리적 회복, 재활 및 재통합을 위한 조치를 포함한 적절한 보상이 주어져야 한다.

25. 상기 제 6항에서 언급한 바와 같이, 위원회는 시민적 및 정치적 권리를 비롯하여 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 사법적 심사가 가능한 것으로 간주되어야 함을 강조한다. 국내법이 협약의 불이행에 대한 실효적 구제조치를 가능하게 하기 위해 충분히 세부적으로 법적 권한을 규정하는 것이 필수적이다.

VI. 행정적 및 기타 조치

26. 위원회는 각각의 혹은 모든 당사국이 협약의 효과적인 이행을 보장하기 위해 적절하다고 생각할 조치를 세부적으로 규정할 수는 없다. 그러나 당사국의 보고서를 검토한 첫 십년간의 경험과 정부 및 유엔, 유엔 관련 기관들, 비정부기구 및 기타 관련 기구와의 지속적인 대화를 통해 위원회는 국가들을 위한 몇몇 핵심적인 조언을 여기에 제시하였다.

27. 위원회는 협약의 효과적인 이행은 아동의 권리를 인정하고 실현하기 위한 정부 전반, 정부의 각 차원 간, 정부와 시민사회, 특히 아동과 청소년들을 포함한 시민사회 간의 분명한 부문 간의 조정이 필요하다고 믿는다. 여러 다른 정부부서와 기타 정부 혹은 준정부기구들은 아동의 삶과 그들의 권리 향유에 반드시 영향을 미친다. 아동의 권리에 직접적, 혹은 간접적으로 영향을 미치지 않는 정부 부서는 거의 없다. 이에 엄격한 이행 감독이 요구되며 이는 모든 수준의 정부절차 내에 마련되어야 하며, 또한 국가인권기구, 비정부기구 및 기타 기관에 의한 독립적인 감독이 이루어져야 한다.

A. 협약에 근거한 포괄적인 국가 전략의 개발

28. 전체적이고 모든 차원의 정부가 아동의 권리를 증진 및 존중하려면, 협약에 근거한 통일적이고, 포괄적이며 권리기반의 국가 전략의 기초위에서 작업할 필요가 있다.

29. 위원회는 협약의 체제 내에서 아동을 위한 국가적 행동 계획이나 포괄적인 국가 전략을 개발할 것을 권고한다. 위원회는 당사국이 국가 전략을 개발 및/또는 검토할 때 정기 보고서에 대한 위원회의 최종견해의 권고를 고려할 것을 기대한다. 그러한 전략이 효과적이기 위해서는 전략이 모든 아동의 상황 및 협약의 모든 권리에 관련될 필요가 있다. 전략은 아동과 청소년 및 그들과 함께 거주하고 일하는 사람들과의 협의를 포함한 협의 과정을 통해 개발되어야 한다. 전술한 바와 같이(제12항), 아동과의 의미있는 협의는 특히 아동 친화적 도구들과 과정을 요구하며 이는 단순히 아동에게 성인의 절차에 접근하도록 하는 것을 의미하지 않는다.

30. 소외되고 불리한 아동 집단을 확인하고 우선권을 주는데 특별한 주의가 필요하다. 협약상의 비차별의 원칙은 협약에 의해 보장된 모든 권리가 국가 관할권 내의 모든 아동에게 인정되어야 한다고 요구하고 있다. 전술한 바와 같이(제12항) 비차별의 원칙은 차별을 줄이기 위한 특별한 조치를 취하는 것을 금지하지 않는다.

31. 전략에 권한을 부여하기 위해서는 최고 수준의 정부에 의해 승인될 필요가 있다. 또한 이는 국가개발 계획에 연계되고 국가 예산계획에 포함되어야 한다. 그렇지 않으면, 이 전략은 핵심적인 의사결정 과정에서 소외된 채 남아있을 것이다.

32. 전략은 단순히 좋은 의도의 나열에 그쳐서는 안 되며, 국가 전체의 아동 권리의 실현을 위한 지속가능한 과정에 대한 기술을 포함해야만 한다. 전략은 정책과 원칙의 서술을 넘어서서 모든 아동의 경제적, 사회적, 문화적, 시민적 및 정치적 권리의 모든 범위와 관련된 현실적이고 달성 가능한 목적을 설정해야 한다. 포괄적인 국가 전략은 예를 들면 교육이나 보건과 같이 특정한 분야의 특정 목표와 그를 위한 이행조치, 재정과 인적자원의 배치를 설정하는 국가 행동계획에서 더욱 정교화 될 수 있다. 전략은 필연적으로 우선순위를 설정하게 되나 이것이 협약 상 당사국이 수락한 세부적인 의무를 어

떠한 방식으로든 간과하거나 희석하는 것이어서는 안 된다. 전략은 인적 및 재정적 측면에서 적절하게 지원받을 필요가 있다.

33. 국가 전략의 개발은 일회성의 과제가 아니다. 한 번 수립된 전략은 정부 전체를 통해서 아동을 포함한 공공에 광범위하게(적절한 언어와 형식뿐만 아니라 아동 친화적으로 번역되어) 보급될 필요가 있다. 전략은 감독과 지속적인 검토, 정기적인 갱신과 의회 및 공공에 대한 정기적 보고를 위한 제도들을 포함해야 한다.

34. 1990년에 개최된 제 1차 아동을 위한 세계정상회의 이후 국가들이 개발하도록 장려된 "국가행동계획"은 대회에 참가했던 국가들에 의한 특별한 약속과 관련되어 있다.[9] 1993년, 세계인권회의에서 채택된 비엔나 선언 및 행동 계획은 국가들이 그들의 국가 인권 행동 계획에 "아동 권리 협약"을 통합할 것을 요청하였다.[10]

35. 2002년의 아동에 관한 유엔 총회의 특별 회기의 결과문서에서는 또한 국가들에게 "가능하다면 2003년 말까지 긴급하게 이 행동계획에 기초한 특정한 시간적 한계와 측정 가능한 목표와 목적이 있는 국가적, 그리고 적절하다면 지역적 행동계획을 개발하거나 강화시킬 것"을 요청하였다.[11] 위원회는 아동에 관한 특별회기에서 설정된 결과문서인 "어린이가 살기좋은 세상"에서 확인된 목표와 목적을 달성하는데에 대한 국가의 서약을 환영한다. 그러나 위원회는 세계적 회의에서의 특정한 서약을 하는 것이 어떠한 방식으로든 협약상 부여된 당사국의 의무를 감소시키는 것이 아님을 강조한다. 이와 유사하게 특별회기의 결과에 따라 특별한 행동 계획을 준비하는 것은 협약을 위한 포괄적 이행전략의 필요성을 감소시키지 않는다. 당사국은 2002년의 특별회기와 기타 관련 국제회의에 대한 그들의 대응을 협약 전체에 대한 전반적인 이행에 통합시켜야 한다.

36. 결과 문서는 또한 당사국들이 "아동권리위원회에 제출하는 그들의 보고서에 이 행동계획의 이행에 있어 취한 조치와 달성결과에 대한 정보를 포함할 것을 고려하길" 장

9) 아동을 위한 세계정상회의, "아동의 생존, 보호 및 발달에 관한 세계 선언 및 1990년대의 아동의 생존, 보호 및 발달을 위한 세계선언의 이행을 위한 행동 계획", CF/WSC/ 1990/WS-001, 유엔, 뉴욕, 1990년 9월 30일.
10) 세계인권회의, 비엔나, 1993년 6월 14일-25일, "비엔나 선언 및 행동 프로그램", A/CONF.157/23.
11) 아동이 살기 좋은 세계, 아동에 관한 유엔총회 특별회기 결과문서, 2002, 제59항.

려한다.[12] 위원회는 이 제안을 지지한다. 이는 특별회기의 서약을 달성하기 위한 진전 상황을 감독하도록 되어 있으며, 협약 하의 정기보고를 위한 개정된 지침에서도 더 나은 지침을 제공할 것이다.

B. 아동권리 이행의 조정

37. 당사국의 보고서를 검토하는데 있어서 위원회는 효과적인 이행을 보장하기 위해서는 더 나은 정부 간의 조정, 즉 중앙 정부 부서간의 조정, 다른 지방과 지역간의 조정, 중앙 및 다른 차원의 정부기관간의 조정 및 정부와 시민사회 간의 조정을 장려하는 것이 필요하다는 점을 거의 항상 확인하였다. 조정의 목표는 국가 관할권 내에서 모든 아동들을 위한 협약상의 원칙들과 기준들을 존중하도록 보장하고, 협약의 비준이나 가입에서 발생하는 의무가 아동에게 중요한 영향을 미치는 거대 부처-교육, 보건 혹은 복지 등-에 의해서만 인정되는 것이 아니라 재정, 기획, 고용과 국방 및 모든 수준의 부처를 포함한 정부 전체에 의해서 인정되도록 보장하는 것이다.

38. 위원회는 조약기구로서 당사국간의 매우 다른 정부 시스템에 적합한 제도에 대해 세부적으로 규정하려고 시도하는 것은 타당하지 않다고 본다. 효과적인 조정을 달성하는 데에는 수많은 공식적 및 비공식적 방법들이 있으며, 여기에는 아동을 위한 정부 간 위원회와 부처 간 위원회가 포함된다. 위원회는 당사국들이, 아직 그렇게 하지 않았다면, 협약의 이행의 관점에서, 특히 일반 원칙으로 확인된 4개의 조문(상기 제12항 참조)의 관점에서 정부의 조직을 검토하길 제안한다.

39. 많은 당사국들은 이행과 아동 정책의 조정을 목적으로 정부의 중심, 또는 일부 경우에는 대통령이나 총리 또는 내각에 가까운 특별 부처나 부서를 수립하였다. 전술한 바와 같이 사실상 거의 모든 정부부처의 활동은 아동의 삶에 영향을 미친다. 한 부처가 모든 아동에 대한 서비스를 담당하도록 하는 것은 실용적이지 않으며 어떠한 경우라도 그렇게 하는 것은 정부 내에서 아동의 문제가 더욱 소외되도록 하는 위험을 초래할 수 있다. 그러나 만약 높은 수준의 권한이 주어진다면 특별부서가, 예를 들어 총리, 대통령 혹은 아동에 관한 내각 위원회에 직접 보고를 하는 경우, 이는 정부 내에서 아동의 문

12) 위 문서, 제61항 (a).

제를 보다 명확히 하려는 전체적인 목적 및 정부 전반 및 정부의 모든 수준에서 아동의 권리에 대한 존중을 보장하려는 조정 모두에 기여할 수 있을 것이다. 그러한 부서는 협약 하의 보고를 조정하는 것뿐만 아니라 포괄적 아동 전략의 개발과 그 이행의 감독에 대한 책임이 부여될 수 있을 것이다.

C. 분권화, 연방화 및 위임

40. 위원회는 권한 이양 및 정부의 위임을 통한 권력의 분권화는 국가 구조와 상관없이 어떠한 경우에도 그 국가 관할권 내에서의 모든 아동에 대한 의무를 당사국 정부가 이행해야 할 직접적인 책임을 감소시키지 않음을 많은 당사국들에게 강조할 필요가 있다는 점을 발견하였다.

41. 위원회는 어떠한 상황에서도 협약을 비준하거나 가입한 당사국에게 국가관할권하의 전 영역에서 협약의 완전한 이행을 보장할 책임이 남아있다는 점을 반복한다. 권한 이양의 어떠한 과정에서도 당사국은 권한을 이양받은 당국이 협약의 이행에 대한 책임을 효과적으로 부담하기 위해 필요한 재정적, 인적 및 기타 자원을 보유할 권한을 갖도록 보장해야 한다. 당사국 정부는 권한을 이양받은 행정부나 지방 당국에 의한 협약의 전적인 준수를 요구할 권한을 보유해야 하며, 국가관할권내의 모든 아동에게 협약이 차별없이 존중되고 적용되는 것을 보장하기 위한 영구적인 감독 메커니즘을 설립해야 한다. 나아가, 분권화나 권한 이양이 다른 지역에 속한 아동에 의한 권리의 향유에 있어서의 차별로 이어지지지 않음을 보장하기 위한 안전조치도 마련되어야 한다.

D. 민영화

42. 서비스의 민영화 과정은 아동 권리의 인정과 실현에 심각한 영향을 줄 수 있다. 위원회는 “서비스 제공자로서의 민간부문과 아동권리의 이행에 있어서 그 역할”이라는 주제로 2002년 일반토론날을 개최하였으며, 기업, 비정부기구 및 기타 영리적 및 비영리단체를 민간부문으로 정의하였다. 일반토론 다음날에 위원회는 당사국의 주의를 요청하는 세부적인 권고를 채택하였다.[13)]

13) 아동 권리 위원회, 31차 회기의 보고서, 2002년 9월-10월, “서비스 제공자로서의 민간 영역 및 아동

43. 위원회는 협약의 당사국들이 협약에 명시된 아동의 권리를 존중하고 보장할 법적 의무를 가지고 있음을 강조하며 여기에는 비국가 서비스 제공자들이 협약의 규정에 따라 운영하도록 보장하는 의무가 포함되어 있으며, 그러한 행위자들에 대한 간접적인 의무를 부여한다.

44. 위원회는 민간부문이 서비스를 제공하고 기관을 운영 하도록 하는 것이 어떠한 방식으로도 국가관할권 내의 모든 아동에게 협약상의 모든 권리의 완전한 인정과 실현을 보장할 국가의 의무를 감소시키지 않음을 강조한다(제2조 1항 및 제3조 2항). 제3조 1항은 공공 혹은 민간 기구에 의해 행사되는 것과 상관없이 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적인 고려사항이 되어야 한다고 하고 있다. 제3조 3항은 권한 있는 기구(적절한 법적 권한을 가진 기구들)에 의한 적절한 기준, 특히 보건 영역에 있어 직원의 수 및 적격성에 있어 적절한 기준을 설정할 것을 요구한다. 이는 협약의 준수를 보장하기 위한 엄격한 감사를 요구한다. 위원회는 모든 국가와 비국가 서비스 제공자들이 협약을 존중하도록 보장하기 위한 영구적인 감독 메커니즘이나 절차가 존재해야 한다고 제안한다.

E. 이행 감독-아동 영향 평가와 감정의 필요성

45. 아동에 관한 모든 행위에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적인 고려사항임을 보장하는 것(제3조 1항)과 협약의 모든 규정이 입법 및 정책 개발과 정부의 모든 수준에서의 이행에서 존중될 것을 보장하는 것은 아동영향 감정(아동과 그들의 권리의 향유에 영향을 주는 모든 제안된 입법, 정책 또는 예산 배치의 영향을 예측하는 것) 및 아동영향 평가(이행의 실질적인 영향을 평가하는 것)의 지속적인 과정을 필요로 한다. 이 과정은 정부의 모든 수준에서 그리고 정책의 개발에서 가능한 한 조기에 설립되어야 한다.

46. 자기 감독과 평가는 정부의 의무이다. 그러나 위원회는 예를 들어 국회 위원회, 비정부기구, 학술기관, 전문가 단체, 청소년 단체 및 독립인권기구에 의한 이행의 진행 정도에 대한 독립적인 감독도 필수적인 것으로 간주하고 있다(제65항 참조).

의 권리 이행에 있어 그들의 역할", 제630-653항.

47. 위원회는 의회 및/또는 대중에게 공식적인 영향 분석보고서의 준비와 제시를 하도록 한 입법을 채택한 몇몇 국가들을 치하한다. 모든 국가는 제3조 1항의 준수를 어떻게 보장할 것인지를 고려해야 하고, 이는 정책형성에 있어 아동의 가시적 통합과 아동권리에 대한 민감성을 증진하는 방식으로 진행되어야 한다.

F. 정보수집과 분석 및 지표의 개발

48. 권리 실현에 있어 차별이나 격차를 확인할 수 있도록 분류된, 아동에 대한 충분하고 신뢰할 수 있는 정보수집은 이행의 필수적인 부분이다. 위원회는 당사국에게 정보수집이 18세에 이르는 모든 아동기로 확장될 필요가 있음을 상기한다. 정보 수집은 또한 관할권 내에서 국가적으로 적용 가능한 지표를 통해 확보되도록 조정될 필요가 있다. 국가는 적합한 연구 기관과 협력하며 양적 및 질적 연구를 통해 이행의 진행에 대한 완전한 상황을 파악하는 것을 목적으로 해야 한다. 협약의 정기보고에 관한 보고지침은 협약 전 분야에 대한 자세하게 분류된 통계적 및 기타 정보를 요구한다. 단순히 정보수집을 위한 효과적인 시스템을 설립할 뿐 아니라 수집된 자료가 문제를 확인하며, 아동을 위한 모든 정책 개발에 정보를 주도록, 그 자료를 평가하고 이행에 있어 진행 정도를 측정하도록 사용되게 하는 것이 필수적이다. 자료의 평가에는 협약이 보장하는 모든 권리에 관련된 지표를 개발하는 것이 필요하다.

49. 위원회는 자국의 관할권 내에서 아동의 권리의 현황에 관한 포괄적 보고서를 연례적으로 발표해온 당사국들을 치하한다. 그러한 보고의 발표, 광범위한 보급 및 의회 등에서의 그 보고서에 대한 논의는 대중의 참여를 위한 초점을 제공할 수 있다. 아동 친화적인 버전을 포함한 번역은 이 과정에 아동과 소수집단을 참여시키기 위해 필수적이다.

50. 위원회는 많은 경우에 아동 자신도 그들의 권리가 완전히 인정되고 실현되었는지를 확인할 수 있는 지위에 있음을 강조한다. 아동을 면담하는 것과 아동을 연구원으로 삼는 것은(적절한 안전조치와 함께) 예를 들어 제12조에 규정된 필수적인 권리를 비롯하여, 그들의 견해를 표현하고 정당한 비중이 부여되도록 하는 그들의 시민적 권리가 가정, 학교 등에서 어떠한 정도로 존중되는지를 알기 위한 중요한 방법이 될 수 있다.

G. 예산상 아동의 가시화

51. 보고지침 및 당사국의 보고서에 대한 검토에서, 위원회는 국가 및 기타 예산에서 아동을 위한 자원의 확인과 분석에 많은 주의를 기울였다.[14] 사회 부문, 그 안에서도 아동에게 직접적, 간접적으로 할당된 국가 및 기타 예산의 비율을 확인할 수 있지 않은 이상, 어떠한 국가도 협약 제4조에서 요구하고 있는 바와 같이 자국이 "가용 자원의... 최대한으로" 아동의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 이행하고 있는지에 대해 말할 수 없다. 일부 국가들은 이러한 방식으로 국가 예산을 분석하는 것이 불가능함을 주장하였다. 그러나 다른 국가들은 이 방식에 따라 분석하였으며 매년 "아동 예산"을 발표한다. 위원회는 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하여 경제적, 사회적 계획, 의사결정 및 예산편성을 하는 것을 보장하기 위해, 그리고 특히 소외 집단의 아동이나 경제적으로 불리한 집단의 아동을 포함하여, 아동이 경제 정책 또는 재정적 침체의 악영향으로부터 보호받도록 보장하기 위해 정부의 모든 수준에서 어떠한 조치가 취해지고 있는지 알 필요가 있다.

52. 경제 정책이 결코 아동에 대한 그들의 영향에 있어 중립적일 수 없음을 강조하며, 위원회는 구조조정 프로그램과 시장경제로의 이행이 아동에게 미치는 부정적인 영향에 대해 깊이 우려한다. 제4조 및 협약의 기타 규정의 의무를 이행하는 것은 아동의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 보호하기 위해 그러한 정책의 변화와 조정의 영향을 엄격히 감시할 것을 요구한다.

H. 훈련 및 역량강화

53. 위원회는 이행과정에 관련된 모든 사람-정부 공무원, 국회의원 및 사법부의 구성원-과 아동을 위해 그리고 아동과 함께 일하는 모든 사람을 위한 훈련과 역량 구축을 발전시킬 국가의 의무를 강조한다. 여기에는 공동체 및 종교 지도자, 교사, 사회복지사 및 시설이나 구금 장소에서 아동과 함께 근로하는 사람을 포함한 기타 전문가, 경찰과 평화유지군을 포함한 무장 군대, 언론종사자 및 기타의 직업군이 포함된다. 훈련은 체계

14) 아동 권리 협약 제44조 1항 (b)에 의해 제출되어야 하는 정기 보고서의 형식과 내용에 관한 일반지침, CRC/C/58, 1996년 9월 20일 제20항.

적이며 지속적일 필요-최초 훈련 및 재훈련-가 있다. 훈련의 목적은 인권의 주체로서 아동의 지위를 강조하고, 협약에 대한 지식과 이해를 높이며 모든 협약 규정에 대한 적극적인 존중을 장려하는 것이다. 위원회는 협약이 모든 수준에서의 직업훈련과정, 행동강령 및 교과과정에 반영되기를 기대한다. 물론 인권에 대한 이해와 인식은 학교 교과과정 및 기타의 방법을 통해 아동들 사이에서도 증진되어야 한다(본 논평 제69항 및 교육의 목적에 관한 위원회의 일반논평 1(2001)을 참조).

54. 정기보고에 대한 위원회의 지침은 모든 아동이 그들의 권리를 향유하기 위해 필수적인 전문가 훈련을 포함한 훈련의 다양한 측면을 언급한다. 협약은 전문 및 많은 조문에서 가족의 중요성을 강조하고 있다. 아동 권리의 증진이 부모로서의 준비 및 육아 교육에 통합되어야 한다는 것은 특히 중요하다.

55. 훈련이 협약 및 규정들에 대한 인식뿐만 아니라 협약이 아동에 의한 권리의 향유를 적극적으로 장려하는 태도와 관행을 발전시키는데 어느 정도 기여하는지에 대해 검토하는 훈련의 효율성에 대한 정기적 평가가 있어야 한다.

Ⅰ. 시민사회와의 협력

56. 협약의 이행은 당사국의 의무이나, 아동 자신을 포함한 사회의 전 부문의 참여가 필요하다. 위원회는 아동의 권리를 존중하고 보장할 책임이 실질적으로는 국가와 국가가 통제하는 서비스 및 기관을 넘어서서 아동, 부모와 광범위한 가족, 기타 성인, 비국가 서비스와 단체에게로 확대됨을 인지한다. 위원회는 예를 들어 “도달가능한 최고수준의 건강에 대한 권리”에 관한 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 위원회의 일반논평 14(2000), 제42항의 다음과 같은 진술에 동의한다. “국가만이 규약의 당사자이며 궁극적으로 이를 준수할 책임이 있으나 사회의 모든 구성원-보건 전문가를 포함한 개인, 가족, 지역 사회, 정부 간 그리고 비정부 단체, 민간기업 부문뿐만 아니라 시민사회단체-이 건강에 대한 권리의 실현에 관한 책임이 있다. 따라서 당사국은 이러한 책임의 실행을 촉진하는 환경을 제공해야 한다.”

57. 이미 강조된 바와 같이(상기 제12항 참조) 협약 제12조는 협약의 이행을 분명히 포

함하여 그들에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어 아동의 견해에 정당한 비중을 두어 고려하도록 요구한다.

58. 국가는 비정부기구의 자율성을 존중하는 동시에 광범위한 의미에서 비정부기구와 밀접하게 활동할 필요가 있으며 이러한 비정부기구에는 인권 비정부기구, 아동과 청소년이 이끄는 조직 및 청소년 단체, 부모와 가족 단체, 종교단체, 학술 기관 및 전문가 단체가 포함된다. 비정부기구는 협약의 초안 작성에서 중대한 역할을 수행하였으며 이행의 과정에 있어서 그들의 참여는 필수적이다.

59. 위원회는 아동 인권의 보장, 보호 및 감독을 위한 비정부기구 연합과 연대의 발전을 환영하며 정부가 그들에게 비지시적인 지원을 제공하고 비정부기구와의 긍정적인 공식적, 비공식적 관계를 발전시킬 것을 촉구한다. 협약의 보고 과정에 제 45조 (a)의 "권한있는 기구"의 정의에 속하게 되는 비정부기구의 참여는 많은 경우에 보고뿐만 아니라 이행의 과정에 진정한 추진력을 제공하였다. "아동 권리 협약을 위한 비정부기구 그룹"은 보고 과정 및 위원회 기능의 다른 요소들에 매우 환영할만한 강력하고 지지가 되는 영향을 준다. 위원회는 위원회의 보고지침에서 보고를 준비하는 과정은 "정부 정책에 대한 공공의 면밀한 조사와 대중의 참여를 장려하고 촉진해야 함"을 강조한다.[15] 언론은 이행의 과정에서 의미있는 협력자가 될 수 있다(제70항 참조).

J. 국제협력

60. 제4조는 협약의 이행이 전 세계 당사국들의 협력적인 실행임을 강조한다. 제4조 및 협약의 기타 조문은 국제 협력의 필요성을 강조한다.[16] 유엔헌장(제55조 및 제56조)은 국제적인 경제적 및 사회적 협력의 전반적인 목적을 확인하고 있으며 회원국들은 이러한 목적의 달성을 위해 "기구와 협력하여 공동의 조치 및 개별적 조치를 취할 것을" 헌장 하에서 약속하였다. 유엔의 밀레니엄 선언과 아동에 관한 유엔총회 특별 회기를 포함한 기타 국제회의에서 국가들은 특히 빈곤퇴치를 위한 국제 협력에 대해 약속하였다.

15) 위 문서, 제3항.
16) 국제 협력과 명시적으로 관련된 협약의 조문들은 다음과 같다. 제7조 2항, 제11조 2항, 제17조 (b), 제21조 (e), 제22조 2항, 제23조 4항, 제24조 4항, 제27조 4항 제28조 3항, 제34조 및 제35조.

61. 위원회는 당사국에게 협약이 아동에게 직, 간접적으로 관련된 국제적 개발원조에 대한 체제를 형성해야 하며, 공여국의 프로그램은 권리에 근거한 것이어야 한다고 조언한다. 위원회는 국가가 국내 총생산의 0.7퍼센트를 국제 개발에 원조하도록 하는 유엔의 목표를 포함하여, 국가들이 국제적으로 합의된 목표를 충족할 것을 촉구한다. 이 목적은 2002년 "개발재원국제회의"로부터 도출된 몬트레이 합의의 목표와도 일치한다.[17] 위원회는 국제적 지원과 원조를 받는 당사국들이 그 원조의 상당 부분을 아동에게 할당할 것을 장려한다. 위원회는 당사국이 아동권리의 이행에 매년 배당된 국제적 지원의 양과 비율을 확인할 수 있기를 기대한다.

62. 위원회는 개발도상국과 공여국의 공동 책임으로서 지속적인 기반에서 양질의 기초적 사회 서비스에 대한 보편적 접근을 달성하기 위한 20/20 이니셔티브의 목적을 지지한다. 위원회는 진전상황을 검토하기 위한 국제회의에서 많은 국가들이 부가적 자원의 할당과 자원할당의 효율성 증가 없이는 기본적인 경제적 및 사회적 권리를 충족시키는데 어려움을 겪게 될 것이라는 결론을 내린 것에 대해 주목한다. 위원회는 빈곤감소전략보고서(PRSP)를 통해 가장 부채가 많은 국가들이 빈곤을 해소하기 위해 기울이는 노력을 격려하고 여기에 주목하고 있다. 밀레니엄 개발 목표 달성을 위한 중앙집중적이고, 국가가 주도하는 전략인 빈곤감소전략보고(PRSP)는 아동의 권리에 현저한 중점을 두어야 한다. 위원회는 정부, 공여자와 시민사회에게 빈곤감소전략의(PRSPs)의 개발에 있어 아동이 현저한 우선순위가 되도록 보장할 것과 개발에 대한 광범위영역접근법(SWAPs)을 보장할 것을 촉구한다. 빈곤감소전략(PRSPs)과 광범위영역접근법(SWAPs) 모두 아동권리의 원칙, 권리 주체로서의 아동을 인정하는 아동 중심적 접근과 아동에게 적절한 개발목적 및 목적의 통합을 반영해야 한다.

63. 위원회는 당사국들이 협약의 이행과정에 있어서 적절하게 기술적인 원조를 제공하고, 이용할 것을 장려한다. 유니세프와(UNICEF)와 인권최고대표사무소(OHCHR) 및 기타 유엔과 유엔관련 기구들은 이행의 많은 측면에 있어서 기술적인 원조를 제공할 수 있다. 당사국들은 협약에 따른 그들의 보고서에서 기술적 원조에 관한 그들의 관심을 밝히도록 장려된다.

---

17) 개발을 위한 재정에 관한 국제 회의 보고서, 몬트레이, 멕시코, 2002년 3월 18일-22일 (A/CONF.198/11)

64. 국제협력과 기술원조의 증진에 있어서, 모든 유엔 및 유엔 관련 전문 기구들은 협약에 따라 인도되어야 하며, 그들의 활동에서 아동의 권리가 주류가 되도록 해야 한다. 그들은 자신들의 영향력 내에서 국제협력이 당사국들의 협약하의 의무 이행을 지원하도록 보장해야 한다. 이와 유사하게, 세계은행, 국제통화기금 및 세계무역기구 역시 국제협력 및 경제 발전과 관련된 그들의 활동이 아동의 최선의 이익을 최우선적으로 고려하고, 협약의 완전한 이행을 증진하도록 보장해야 한다.

K. 독립적 인권기구

65. "아동권리의 보호와 증진에 있어서 독립적 국가인권기구의 역할"이라는 제목의 일반논평 2(2002)에서, 위원회는 "위원회는 협약의 이행을 보장하기 위한, 그리고 아동 권리의 보편적인 실현을 촉진하기 위해 당사국의 비준을 통해 한 약속의 범위에 그러한 기구의 설립이 포함되는 것으로 본다"라고 언급한다. 독립적 국가인권기구는 아동을 위한 효율적 정부 조직에 대해 보완적이며 가장 본질적인 요소는 독립성이다. "국가인권기구의 역할은 아동 권리에 대한 최대한의 존중을 보장하기 위해 이행에 대한 국가의 준수와 진전상황을 독립적으로 감시하고 할 수 있는 모든 것을 하는 것이다. 이를 위해 국가인권기구는 아동 권리 보호 및 증진을 위한 프로젝트를 개발해야 할 수 있지만, 이것이 정부로 하여금 정부의 감시 의무를 국가인권기구에 위임하는 것으로 이어져서는 안된다. 국가인권기구가 그들 스스로의 의제를 설정하고 활동을 결정하는데 완전히 자유로운 상태로 있는 것이 필수적이다."[18] 일반논평 2에서는 아동을 위한 독립적 인권기구의 설립과 운영에 대한 상세한 지침을 제공하고 있다.

제42조: 성인 및 아동에 대한 협약의 홍보

"당사국은 이 협약의 원칙과 규정을 적절하고
적극적인 수단을 통하여 성인과 아동 모두에게 널리 알릴 의무를 진다."

66. 개인은 자신의 권리에 대해 알 필요가 있다. 전통적으로, 모든 사회는 아니지만, 대부분의 사회에서 아동들은 권리의 주체로서 간주되지 않았다. 따라서 제42조가 특별한

18) HRI/GEN/1/Rev.6, 제25항, p.295

중요성을 갖는다. 만약 아동 주변의 성인, 그들의 부모나 기타 가족 구성원, 교사 및 보호자가 협약의 합의를 이해하지 못하고, 무엇보다도 권리 주체로서 아동의 동등한 지위를 확인한다는 것을 이해하지 못한다면, 많은 아동들에게 협약상의 권리가 실현되는 것은 어려울 것이다.

67. 위원회는 국가가 사회 전반에 협약에 대한 지식을 확산하기 위한 포괄적인 전략을 개발해야 한다고 제안한다. 여기에는 이행 및 감독에 관련된 정부 및 독립적 기구들에 대한 정보와 그들과 접촉하는 방법에 대한 정보가 포함되어야만 한다. 가장 기초적인 단계로, 협약의 본문은 가능한 한 모든 언어로 작성될 필요가 있으며, 위원회는 인권최고대표사무소에 의한 협약의 공식적 및 비공식적 번역본의 수집을 치하한다. 문맹인 이들을 위한 협약의 확산을 위한 전략도 필요하다. 많은 국가에서 유니세프와 비정부기구들이 위원회가 환영하고, 권장하는 다양한 연령의 아동들을 위한 협약의 아동 친화적 버전들을 개발해오고 있으며, 이러한 자료는 아동에게 지원과 조언을 구할 수 있는 곳에 대한 정보를 제공해야 한다.

68. 아동은 자신의 권리에 대한 지식을 획득할 필요가 있으며 위원회는 모든 단계에서의 학교 교과과정에 협약 및 일반적 인권에 대한 학습을 통합하는 것을 특별히 강조한다. “교육의 목적(제29조 1항)”으로 명시된 위원회의 일반논평 1(2001)은 이와 함께 해석되어야 한다. 제29조 1항은 아동의 교육은 “...인권과 기본적인 자유에 대한 존중을 발전시키는 것...”을 목적으로 할 것을 요구하고 있다. 일반논평에서는 “인권교육은 인권조약의 내용에 대한 정보를 제공해야 한다. 그러나, 아동은 가정, 학교 혹은 공동체 내에서 실제로 인권 기준이 이행되는 것을 보는 것을 통해 인권에 대해 학습해야 한다. 인권 교육은 종합적인 전 생애에 걸친 과정이어야 하며, 일상과 아동의 경험 속에서 인권적 가치를 반영하는 것에서 시작해야 한다”[19]고 강조하고 있다.

69. 이와 유사하게, 협약에 대한 학습은 아동을 위해 그리고 아동과 함께 일하는 모든 사람에 대한 직무 초기 및 직무 중의 훈련에 통합될 필요가 있다(상기 제53항 참조). 위원회는 “아동 권리의 보급과 인식 제고는 이것이 강의보다는 사회적 변화, 상호작용 및 대화의 과정으로 인식될 때 가장 효과적이다. 인식 제고에는 아동과 청년을 포함한 사

19) 위 문서, 제15항, p.286.

회의 모든 부문이 참여해야 한다. 청소년을 포함한 아동은 그들의 변화하는 능력의 최대 범위에 따른 그들의 권리에 대한 인식 제고에 참여할 권리를 가지고 있다."[20]고 상기한 협약 채택 10주년을 기념하기 위해 개최된 이행을 위한 일반 조치에 관한 회의의 권고를 당사국들에게 환기시키는 바이다.

> "위원회는 아동권리에 대한 훈련을 제공하기 위한 모든 노력이 그 영향력과 지속성을 최대화하기 위해 실용적이고, 체계적이며, 정규적인 전문 훈련에 통합될 것을 권고한다. 인권 훈련은 참여적 방법을 사용해야 하며, 전문가들이 아동 및 청소년과 그들의 권리, 존엄성 및 자존심을 존중하는 방식으로 상호작용할 수 있도록 하는 기술과 자세를 갖추도록 해야 한다."[21]

70. 언론은 협약의 보급 및 인식과 이해에 있어서 결정적인 역할을 할 수 있으며, 위원회는 정부 및 비정부기구에 의해 활발해질 수 있는 이 과정에 그들의 자발적인 참여를 장려한다.[22]

제44조 6항: 협약의 보고서를 널리 이용 가능케 하는 것

> "...당사국은 자국의 활동에 관한 보고서를 자국 내 일반에게 널리 활용 가능하도록 하여야 한다..."

71. 협약 하의 보고가 국내 차원에서의 이행 과정에 있어 해야만 하는 중요한 역할을 하려면, 당사국 전체내의 성인과 아동에게 알려질 필요가 있다. 보고 절차는 당사국이 아동과 그들의 권리를 어떻게 다루는가에 대한 고유한 형태의 국제적 책임을 제공한다. 그러나 보고서가 국내적 차원에서 보급되고 건설적으로 논의되지 않는다면 이 과정은 아동의 삶에 실질적인 영향을 미칠 수 없다.

72. 협약은 당사국에게 그들의 보고서가 대중에게 널리 이용될 수 있도록 할 것을 명확

---

20) CRC/C/90, 제291항 (k) 참조.
21) 위 문서, 제291항 (l).
22) 위원회는 1996년 "아동과 언론"을 주제로 일반토론의 날을 개최하였으며, 세부적인 권고를 채택하였다(CRC/C/57, 제242항 이하 참조).

히 요구하고 있으며, 이는 당사국이 위원회에 보고서를 제출할 때 이뤄져야 한다. 보고서는 진정으로, 예를 들어 모든 언어로, 아동과 장애인 및 여타 사람들을 위한 적절한 형태로 번역됨으로써, 접근 가능해야 한다. 인터넷은 보급에 상당한 도움이 될 수 있으며, 정부와 의회는 그러한 보고서를 그들의 웹사이트에 게시하도록 강력히 요청된다.

73. 위원회는 당사국들에게 국가가 건설적인 논의를 증진하고, 모든 차원에서 이행의 과정에 대해 알리도록 하기 위해 협약 하의 그들의 보고서에 대한 심의의 모든 기타 문서를 널리 이용 가능하도록 할 것을 촉구한다. 특히 위원회의 최종견해는 아동을 포함한 대중에 보급되어야 하며, 의회에서 자세한 논의의 주제가 되어야만 한다. 독립적 인권기구와 비정부기구는 광범위한 논의를 보장하는데 결정적 역할을 할 수 있다. 위원회에 의한 정부대표와의 심의의 요약기록은 그 과정과 위원회의 요구에 대한 이해를 도우며, 그 요약 기록은 이용가능하고 토론되어야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

부속서 I

기타 핵심적 국제 인권 문서의 비준

일반논평 제17항에 언급한 바와 같이 아동의 권리에 관한 위원회는 이행을 위한 일반 조치에 대한 고려의 일환으로, 그리고 인권의 불가분성과 상호의존성의 원칙에 의거하여, 당사국들이 만약 아직 이행하지 않았다면, 아동의 권리에 관한 협약의 두 선택 의정서(무력분쟁에 있어서 아동의 참여와 아동 매매, 성매매 및 아동 포르노그래피에 관한)와 그 밖의 여섯 개의 주요 국제 인권 문서를 비준할 것을 지속적으로 주장하고 있다. 당사국과의 대화중에 위원회는 종종 당사국이 다른 관련 국제 문서를 비준할 것을 고려하도록 장려한다. 이 문서들의 비한정적 목록이 여기에 첨부되어 있다. 위원회는 이를 때때로 갱신할 것이다.

- 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약의 선택의정서
- 사형제도의 폐지를 목적으로 한 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제 규약의 제2선택의정서
- 여성에 대한 모든 형태의 차별의 철폐에 관한 협약의 선택의정서
- 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약의 선택의정서
- 교육에서의 차별 철폐에 관한 협약
- 국제노동기구 강제 노동 협약 제 29호, 1930
- 강제 노동 폐지에 관한 국제노동기구 협약 제 105호, 1957
- 취업최저연령에 관한 국제노동기구 협약 제 138호, 1973
- 가혹한 형태의 아동노동금지와 근절을 위한 즉각적인 조치에 관한 국제노동기구 협약 제 182호, 1999
- 모성 보호에 관한 국제노동기구 협약 제 183호, 2000
- 1967년 난민 지위에 관한 의정서에 의해 개정된 1951년 난민 지위에 관한 협약
- 인신매매 및 타인의 매춘행위에 의한 착취금지에 관한 협약(1949)
- 노예 협약(1926)

- 노예협약의 개정 의정서(1953)
- 노예제도, 노예매매, 그리고 노예제도의 유사 제도와 관행 폐지에 관한 보충 협약(1956)
- 2000년 유엔국제조직 범죄에 대한 협약을 보충하는 특히 여성과 아동의 인신매매 예방, 억제 및 처벌에 관한 의정서
- 전시 민간인의 보호에 관한 제네바 협약
- 국제적 무력충돌에 의한 희생자들의 보호를 위한 1949년 8월 12일 제네바 협약의 추가의정서(의정서1)
- 비국제적 무력충돌에 의한 희생자들의 보호를 위한 1949년 8월 12일 제네바 협약의 추가의정서(의정서2)
- 대인지뢰의 사용, 비축, 생산, 거래의 방지와 제거에 관한 협약
- 국제형사재판소 규정
- 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약
- 아동약취유인의 민사적 측면에 관한 헤이그협약
- 1996년 부모의 책임과 아동의 보호를 위한 조치에 관한 협력에 대한 관할권, 준거법, 승인 및 집행에 관한 헤이그협약

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 6호 (2005)
출신국의 외부에서 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 대우

<목 차>

Ⅰ. 일반논평의 목적

Ⅱ. 일반논평의 구조와 범위

Ⅲ. 정의

Ⅳ. 적용되는 원칙들
(a) 영토내의 모든 동반되지 않고 분리된 아동을 위한 당사국의 법적 의무와 이행을 위한 조치
(b) 비차별(제2조)
(c) 장단기 해결책을 추구하는데 있어서 최우선적으로 고려되어야 하는 아동의 최선의 이익(제3조)
(d) 생명, 생존 및 발달에의 권리(제6조)
(e) 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리(제12조)
(f) 강제송환금지 원칙의 존중
(g) 비밀유지

Ⅴ. 일반적 및 특수적 보호의 필요에 대한 대응
(a) 초기 평가와 조치
(b) 후견인 또는 조력자 및 법적 대리인의 지정(제18조 2항 및 제20조 1항)
(c) 돌봄과 거주 배정
(d) 교육에의 완전한 접근(제28조, 제29조 1항 (c), 제30조 및 제32조)
(e) 적절한 삶의 수준에 대한 권리(제27조)
(f) 도달 가능한 최고 수준의 건강 및 질병의 치료와 건강 회복을 위한 치료시설을

향유할 권리(제23조, 제24조 및 제29조)

(g) 인신매매와 성적 및 그 밖의 형태의 착취, 학대 및 폭력의 예방 (제34조, 제35조 및 제36조)

(h) 징집예방과 전쟁의 영향으로부터의 보호 (제38조 및 제39조)

(i) 자유의 박탈의 금지 및 그러한 경우에 있어서의 처우

Ⅵ. 망명 절차에 대한 접근, 법적 보호 및 망명의 권리

(a) 일반

(b) 연령에 무관한 망명절차로의 접근

(c) 절차상의 보호와 지원 조치(제3조 3항)

(d) 아동 특유의 특성의 박해를 고려한 보호 필요성의 아동 친화적 평가

(e) 난민의 지위를 부여받은 아동에 의한 모든 국제적 난민 권리와 인권의 완전한 향유 (제22조)

(f) 보완적인 형태의 보호로부터 이익을 얻는 아동

Ⅶ. 가족 재결합, 복귀 및 기타의 항구적 해결책들

(a) 일반

(b) 가족 재결합

(c) 출신국으로의 귀환

(d) 지역적 통합

(e) 국가간 입양 (제21조)

(f) 제 3국에서의 재정착

Ⅷ. 훈련, 자료 및 통계

(a) 동반되지 않고 분리된 아동을 다루는 인력의 훈련

(b) 동반되지 않고 분리된 아동에 관한 자료와 통계

Ⅰ. 일반논평의 목적

1. 본 일반논평의 목적은 동반되지 않고 분리된 아동의 특별히 취약한 상황을 환기시키고, 그러한 아동이 그들의 권리에 접근하고 향유할 수 있도록 보장하는데 있어서 국가 및 기타 행위자가 직면하는 다양한 문제들을 개선하기 위함이며, 특히 비차별의 원칙, 아동의 최선의 이익 및 자신의 견해를 자유롭게 표시할 아동의 권리에 관련하여 "아동권리 협약(이하 협약)"에 제시된 법적 체제에 근거하여 동반되지 않고, 분리된 아동에 대한 보호, 돌봄 및 적절한 대우에 대한 지침을 제공하기 위함이다.

2. 본 일반논평의 발표는 그러한 상황에 놓이는 아동의 증가에 대한 위원회의 관찰에 의한 것이다. 아동 혹은 부모의 박해, 국제적 분쟁과 내전, 부모에 의한 매매 등을 포함한 각종 배경과 형태의 인신매매, 더 나은 경제적 기회의 추구 등을 포함하여 아동이 동반되지 못하거나 분리되는 이유는 다양하다.

3. 일반논평의 발표는 나아가 동반되지 않고 분리된 아동들이 특히 성적 착취와 학대, 징집, 아동 노동(위탁가정에 의한 노동을 포함) 및 구금의 위험에 더욱 노출되어 있으며 그러한 아동들에 대한 대우에 있어서 보호에 많은 차이가 있음을 위원회가 확인함에 따른 것이다. 이러한 아동들은 종종 식량, 피난처, 주거, 보건 서비스 및 교육에 대하여 차별받거나 접근을 거부당한다. 동반되지 않고 분리된 여아는 특히 가정 폭력을 포함한, 성에 근거한 폭력이라는 특수한 위험에 처해있다. 일부 경우에 그러한 아동들은 적절하고 적당한 신원증명, 등록, 연령 측정, 문서화, 가족 추적, 후견인 체제나 법적 조언에 접근할 수 없다. 많은 국가에서 동반되지 않고 분리된 아동들은 일반적으로 입국이 거부되거나 국경수비대 혹은 이민국에 의해 구금된다. 다른 경우 입국은 허가되지만 망명 절차에 대한 접근이 거부되거나 망명에 대한 주장이 연령과 성 인지적 방식으로 다루어지지 않는다. 일부 국가들은 난민으로 인정받은 분리된 아동들의 가족 재결합 신청을 금지하고 있으며, 다른 국가들은 재결합을 허용하나 부과하는 조건의 엄격성으로 인해 실제로 가족 재결합이 불가능하도록 하고 있다. 많은 아동들은 그들이 18세가 되는 경우에 종료되는 임시적 지위만을 부여받으며, 실효적인 복귀 프로그램이 거의 없다.

4. 이와 같은 우려로 위원회는 종종 최종견해에서 동반되지 않고 분리된 아동들과 관련

된 문제들을 제기하게 되었다. 본 일반논평은 특히 위원회의 감시 노력을 통해 고안된 기준을 모아 공고히 할 것이며, 이러한 특별히 취약한 아동집단에 대해 협약에서 도출되는 국가의 의무에 관한 분명한 지침을 제시할 것이다. 이러한 기준을 적용하는데 있어서 당사국들은 그들의 발전적인 특징을 인지해야 하며, 따라서 그들의 의무가 여기에 명시된 기준을 넘어서서 발전될 수 있음을 인정해야 한다. 이러한 기준들은 지역적 인권 문서나 국가 시스템, 국제 및 지역 난민법이나 국제 인도법에 의해, 동반되지 않고 분리된 아동들에게 부여된 그 이상의 권리와 이익들을 어떠한 방식으로도 저해하지 않는다.

Ⅱ. 일반논평의 구조와 범위

5. 본 일반논평은 그들의 국적국(제7조에 따라) 외부에 있는 혹은 무국적인 경우 그들의 상거소국 외부에 있는 동반되지 않고 분리된 아동들에게 적용된다. 본 일반논평은 그들의 거주 지위와 해외에 있는 이유, 그리고 그들이 동반되지 않았거나 분리되었건간에 상관없이 모든 아동에게 적용된다. 그러나 본 일반논평은 비록 위원회가 국내 실향민인 동반되지 않고 분리된 아동들에 관련된 많은 유사한 문제점들을 인식하고, 이하의 지침 중 많은 부분이 그러한 아동에 관련하여 가치있는 지침임을 인정하며, 국가들이 자국 내에서 실향민이 된 동반되지 않고 분리된 아동들에 대한 보호, 돌봄 및 처우에 관련하여 본 일반논평의 관련 부분을 채택하도록 강력히 장려함에도 불구하고, 국경을 넘지 않은 아동에게는 적용되지 않는다.

6. 위원회의 임무는 협약과 관련된 감독적 기능에 한정되어 있으나, 그 해석 노력은 적용 가능한 국제 인권 규범의 전체적인 맥락에서 이루어져야만 하므로, 본 일반논평은 동반되지 않고, 분리된 아동에 대한 적절한 처우의 문제에 대해 전체적인 접근법을 취한다. 이것은 협약에 포함된 권리를 포함하여 모든 인권이 불가분하며 상호의존적임을 인정한 것이다. 아동의 보호에 대한 다른 국제 인권 문서의 중요성 또한 협약의 전문에서 인정되고 있다.

Ⅲ. 정의

7. **"동반되지 않은 아동"**(또한 동반되지 않은 미성년자로도 칭함)은 협약 제1조에 정의된 바와 같이 부모와 다른 친척으로부터 분리되고 법이나 관습에 의해 그렇게 할 책임이 있는 성인으로부터 돌봄을 받지 못하고 있는 아동으로 정의된다.

8. **"분리된 아동"**은 협약 제1조에 정의된 바와 같이, 부모 모두로부터 분리되거나, 그들의 법적 혹은 관습적 주요 보호자로부터 분리되었으나, 반드시 다른 친척들로부터 분리된 것은 아닌 아동들이다. 따라서 이들은 다른 성인 가족 구성원에 의해 동반된 아동을 포함할 수 있다.

9. "협약 제1조에 정의된 대로의 아동"이란 아동은 특별히 법으로 성인 연령이 이전에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람"" "을 의미한다. 이는 국가 영토 내에서 아동에게 적용되는 모든 법규가 어떠한 경우에도 그 국가에서 성인 연령을 결정하는 규범으로부터 벗어나서 아동을 정의할 수 없음을 의미한다.

10. 다른 식으로 규정되지 않는 한, 이하의 지침은 동반되지 않은 아동과 분리된 아동 모두에게 동등하게 적용된다.

11. **"출신국"**은 국적국 혹은 무국적 아동의 경우에 상거소국을 의미한다.

Ⅳ. 적용되는 원칙들

(a) 영토 내의 모든 동반되지 않고, 분리된 아동을 위한 당사국의 법적 의무와 이행을 위한 조치

12. 협약에 따른 국가의 의무는 국가 영역내에 있는 각각의 아동과 국가 관할권의 대상이 되는 모든 아동(제2조)에게 적용된다. 이러한 국가의 의무는 국가 영역에서 어떤 지역이나 구역을 배제하거나, 국가 관할권 내에서 부분적으로, 특정 지역이나 구역을 관할권 대상이 아니라고 정함으로써 임의적 및 일방적으로 축소할 수 없다. 더욱이 협약하 국가의 의무는 국가 영역내로 입국을 시도하는 동안 그 국가 관할권하에 놓이는 아동에 대한 존중을 포함하여, 국경 내에서 적용된다. 따라서 협약에 명시된 권리의 향유는 당사국의 시민인 아동에 한정되지 않으며 협약에서 명시적으로 달리 규정하고 있지 않은 한, 그들의 국적, 이민 지위 혹은 무국적 여부와 상관없이 망명 신청, 난민 및 이주 아동을 포함한 모든 아동에게 적용되어야 한다.

13. 협약에서 도출되는 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 의무는 정부의 모든 부처(행정, 입법 및 사법)에 적용된다. 여기에는 국내적 입법, 행정적 구조 및 필요한 연구, 정보, 자료 수집과 그러한 조치를 지원하기 위한 종합적인 훈련 활동을 설립할 의무가 포함된다. 그러한 법적 의무는 그 성격상 적극적이기도 하며 소극적이기도 하여 국가에게 그러한 아동의 권리를 침해하는 조치들을 하지 못하도록 할 뿐만 아니라 차별없이 이러한 권리들을 향유할 것을 보장하는 조치들을 취하도록 하고 있다. 그러한 책임들은 이미 동반되지 않고 분리된 아동들의 보호와 조력에 대한 규정에만 한정되지 않고 분리를 예방하기 위한 조치들도 포함한다(피난시의 보호의 이행을 포함). 이러한 보호 의무의 적극적인 측면은 또한 국가들에게 국경을 포함한 가장 초기 단계에서 동반되지 않고 분리된 아동들을 확인하는 모든 필요한 조치를 취하도록 요구하는 것과 추적 활동을 수행하는 것, 가능하다면 그리고 아동의 최선의 이익이라면 가능한 한 빠른 시일 내에 분리되고 동반되지 않은 아동과 그들의 가족을 재결합시키도록 요구하는 것으로 확장된다.

14. 일반논평 5(2003, 제18항-제23항)에서 재확인된 바와 같이 협약의 당사국은 협약의 규정과 원칙들이 전적으로 존중되고 관련 국내 법률에서 법적 효력를 지니도록 보장해

야 한다. 법률의 충돌이 있는 경우에 조약법에 관한 비엔나 협약의 제27조에 의거, 협약이 언제나 우선해야 한다.

15. 도움이 되는 법적 환경을 보장하기 위해 그리고 협약 제41조 (b)에 의해 당사국은 또한 아동 권리 협약의 선택의정서(아동의 무력충돌참여와 아동 매매, 성매매 및 아동 음란물에 관한), 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 방지에 관한 협약(이하 고문방지협약), 여성에 대한 모든 형태의 차별의 철폐에 관한 협약, 난민지위에 관한 협약(1951년 난민협약) 및 난민 지위에 관한 의정서, 무국적자 감소에 관한 협약, 무국적자의 지위에 관한 협약, 국가간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약, 부모의 책임과 아동의 보호를 위한 조치에 관한 관할권, 준거법, 승인, 집행과 협력에 관한 헤이그협약, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제 규약의 선택의정서, 1949년 8월 12일의 4개의 제네바 협약, 1977년 6월 8일의 국제적 무력충돌에 의한 희생자들의 보호를 위한 1949년 8월 12일 제네바 협약의 추가의정서(의정서 1), 1977년 6월 8일의 비국제적 무력충돌에 의한 희생자들의 보호를 위한 1949년 8월 12일 제네바 협약의 추가의정서(의정서2)를 포함한 동반되지 않고 분리된 아동과 관련된 문제를 다루고 있는 기타 국제 문서를 비준하도록 장려된다. 위원회는 협약 당사국 및 기타 관련국들이 유엔난민기구의 보호와 돌봄에 관한 지침(1994) 및 동반되지 않고 분리된 아동에 관한 기구 간 지도원칙을 고려할 것을 장려한다.[1)]

16. 협약으로부터 도출되는 의무의 절대적 성격과 그들의 특별법적 성격에 의해 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약 제2조 3항은 동반되지 않고 분리된 아동에 관해 적용되지 않을 것이다. 협약 제4조의 적용에 있어서, 협약 제20조에 명시적으로 인정된 동반되지 않고 분리된 아동들의 특별한 취약성이 고려되어야 하고, 이는 그러한 아동에게 가용자원을 배당하는 것을 최우선으로 하는 결과를 낳을 것이다. 국가들은 각 기관의 권한 내에서 동반되지 않고 분리된 아동들의 필요를 충족시키기 위해 유엔아동기금, 유엔난민기구 및 기타 전문기구(협약 제22조 2항)가 그들의 임무 내에서 제공한 조력을 받아들이고 촉진할 것이 기대된다.

1) 이러한 기준 원칙은 국제적십자위원회, 국제 구조 위원회, 세이브더칠드런/UK, 유니세프, 유엔난민기구 및 국제 월드비전에 의해 합동으로 지지되었다. 그들은 동반되지 않고 분리된 아동과 관련한 기구간 상설 위원회의 모든 구성원의 활동에 대한 지침을 제공하려하였다.

17. 위원회는 협약의 당사국에 의한 유보가 어떠한 방식으로도 동반되지 않고 분리된 아동들의 권리를 제한할 수 없다고 믿는다. 보고 절차 중에 당사국에 의해 체계적으로 이루어진 바와 같이 위원회는 1993년 비엔나에서 개최되었던 세계인권회의에서 채택된 비엔나 선언 및 행동 계획[2]에 의거하여 동반되지 않고 분리된 아동들의 권리를 제한하는 유보는 철회를 목적으로 재검토될 것을 권고한다.

(b) 비차별(제2조)

18. 비차별의 원칙은 원칙의 모든 측면에서 분리되고 동반되지 않은 아동에 대한 모든 문제에 적용된다. 특히 동 원칙은 동반되지 않거나 분리된 아동의 지위, 혹은 난민, 망명신청 혹은 이주의 지위에 근거한 모든 차별을 금지하고 있다. 동 원칙은 적절히 이해되는 경우에 연령 및/또는 성별로부터 도출되는 다른 보호의 필요를 근거로 한 차이를 금지하지 않으나, 이를 실제로 필요로 할 수 있다. 사회 내의 동반되지 않고 분리된 아동들에 관해 발생할 수 있는 오해나 낙인을 해결하기 위한 조치들이 취해져야만 한다. 공공 질서와 관련된 동반되지 않거나 분리된 아동에 대한 경찰력 행사 및 기타 조치는 그러한 조치가 법에 근거하며, 집단에 대한 평가보다는 개인에 대한 평가를 수반하고 비례성의 원칙을 준수하며, 최소한의 강제적 선택을 의미할 때에만 허용된다. 따라서 비차별의 원칙을 위반하지 않기 위해 그러한 조치들은 절대로 단체나 집단적인 기준으로 적용되어서는 안 된다.

(c) 장단기 해결책을 추구하는데 있어서 최우선적으로 고려로서의 아동의 최선의 이익 (제3조)

19. 제3조 1항은 "공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다."고 하고 있다. 실향민 아동의 경우에 동 원칙은 퇴거의 모든 단계에서 존중되어야 한다. 이러한 단계 중 어디에서든, 동반되지 않거나 분리된 아동의 삶에 근본적인 영향을 미치는 모든 결정의 준비단계에서 최선의 이익 결정이 기록되어야 한다.

20. 무엇이 아동의 최선의 이익인가를 결정하는 것은 아동의 국적, 양육, 민족적, 문화

2) 비엔나 선언 및 행동계획(A/CONF.157/23), 세계인권회의, 비엔나, 1993년 6월 14일-25일,

적 및 언어적 배경, 특별한 취약성과 보호의 필요를 포함한 아동의 정체성에 대한 분명하고 포괄적인 평가를 필요로 한다. 결과적으로 영토에 대한 아동의 접근을 허용하는 것은 이러한 초기 평가 과정의 선행조건이다. 평가 과정은 연령 및 성인지적 면담기술을 훈련받은 자격있는 전문가에 의해 우호적이고 안전한 분위기에서 수행되어야 한다.

21. 가능한 신속히 자격있는 후견인을 지정하는 것과 같은 이후의 단계는 동반되지 않거나 분리된 아동의 최선의 이익의 존중을 보장하기 위한 핵심적인 절차적 안전장치로 역할한다. 따라서 그러한 아동은 후견인 지정 후에만 망명 또는 그 밖의 절차로 회부될 수 있다. 분리되거나 동반되지 않은 아동이 망명 절차 또는 그 밖의 행정적 또는 사법적 절차로 회부되는 경우에 그들에게 후견인 외에 법적 대리인이 제공되어야 한다.

22. 최선의 이익에 대한 존중은 또한 권한있는 당국이 "아동의 신체적, 정신적 건강의 관리, 보호 또는 치료의 목적으로" 동반되지 않거나 분리된 아동을 배치하는 경우에 국가가 그들의 대우와 "배치와 관련된 그 밖의 모든 환경"에 대하여 "정기적으로 심사받을" 아동의 권리를 인정해야한다고 요구한다(협약 제25조).

(d) 생명, 생존 및 발달에의 권리(제6조)

23. 제6조하의 당사국의 의무는 아동의 생명, 생존 및 발달에 대한 권리를 위태롭게 할 폭력과 착취로부터 가능한 한 최대한 이들을 보호하는 것이다. 동반되지 않고 분리된 아동은 아동에게 해로운 결과를 가져오는, 혹은 극단적인 경우에 죽음을 야기하는 성적 혹은 기타의 착취의 목적을 위한 인신매매나 또는 범죄활동에 대한 참여같이, 그들의 생명, 생존 및 발달에 영향을 주는 다양한 위험에 취약하다. 따라서 제6조는 이러한 관점에서 특히 조직범죄와 관련된 경우 당사국의 경계를 필요로 한다. 아동 인신매매의 문제는 본 일반논평의 범위를 넘어서지만, 위원회는 인신매매와 동반되지 않고 분리된 아동의 상황 간에 종종 관련이 있음을 주목한다.

24. 위원회는 상기에 언급된 위험으로부터 아동을 보호하기 위해서 모든 차원에서의 실질적인 조치가 취해져야 한다는 견해를 가지고 있다. 그러한 조치는 인신매매의 피해아동을 위한 우선적 절차, 후견인의 즉각 지정, 아동에게 그들이 처할 수 있는 위험에 대한 정보 제공 및 특히 위험에 있는 아동에 대한 후속조치를 제공하기 위한 조치의 수

립을 포함한다. 이러한 조치들은 효율성을 보장하기 위해 정기적으로 평가되어야 한다.

(e) 자신의 견해를 자유롭게 표시할 권리(제12조)

25. 협약 제12조에 따라 동반되지 않거나 분리된 아동에 대하여 채택할 조치를 결정하는데 있어서 아동의 견해와 희망이 유도되고 고려되어야 한다(제12조 1항). 정보를 충분히 갖고 그러한 견해와 희망을 표시하도록 하기 위해서 아동의 권리, 통신수단을 포함한 이용 가능한 서비스, 망명 절차, 가족 추적 및 출신국의 상황과 같은 관련 정보가 아동에게 제공되는 것이 반드시 필요하다(제13조, 제17조 및 제22조 2항). 후견, 돌봄 및 거주배정과 법적대리에 있어서 아동의 견해가 고려되어야 한다. 그러한 정보는 각각의 아동의 이해의 수준과 성숙도에 적합한 방식으로 제공되어야 한다. 참여는 신뢰할 수 있는 의사소통에 달려있으므로, 필요한 경우에 절차의 모든 단계에서 통역이 제공되어야 한다.

(f) 강제송환금지 원칙의 존중

26. 동반되지 않거나 분리된 아동에게 적절한 대우를 제공하는데 있어서 국가는 국제인권, 인도법 및 난민법에서 도출되는 강제송환금지의 원칙을 완전히 준수해야 하며, 특히 1951년 난민 협약 제33조와 고문방지협약의 제3조에 성문화된 의무를 준수해야 한다.

27. 나아가, 협약 하의 의무 이행에 있어서 당사국은 아동이 이동이 시행되는 국가 또는 이후에 아동이 이동될 수 있는 국가에 협약 제6조와 제37조에 고려된 위험을 포함하지만 결코 이에 국한되지 않는 아동에게 돌이킬 수 없는 위해의 실질적 위험이 있는 것으로 믿을만한 상당한 근거가 있는 국가로 아동을 이송해서는 안 된다. 이러한 강제송환금지 의무는 협약 하의 권리에 대한 심각한 침해가 비국가행위자에 기인한 것이거나, 혹은 그러한 침해가 직접 의도되었거나 작위나 부작위의 간접적 결과에 의한 것이든지 상관없이 적용된다. 그러한 심각한 침해의 위험은 측정하는 것은 연령 및 성 인지적 방식으로 수행되어야 하며 예를 들면, 불충분한 식량이나 보건서비스의 제공과 같이 아동에게 미칠 심각한 결과를 특히 고려해야 한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

28. 적대행위에의 미성년자의 징집이나 참여는 생명권을 포함한 기본적인 인권에 돌이킬 수 없는 위해를 미칠 수 있는 높은 위험을 수반하므로, 협약 제38조로부터 도출되는 국가 의무는 "아동의 무력충돌 참여에 관한 아동 권리 협약의 선택 의정서"의 제3조 및 제4조와 함께 역외적용의 효과를 수반하며, 당사국은 전투요원으로서뿐만 아니라 군인을 위한 성적 서비스를 제공하기 위한 미성년자 징용의 실질적 위험 또는 전투요원 혹은 기타 군사 업무의 수행을 통해 적대행위에의 직, 간접적 참여의 실질적인 위험이 있는 국경으로 아동을 돌려보내서는 안된다.

(g) 비밀유지

29. 당사국들은 사생활의 권리를 포함한(제16조) 아동의 권리의 보호의무에 일관되도록, 동반되지 않고 분리된 아동과 관련하여 획득한 정보의 비밀을 보호해야 한다. 동 의무는 보건과 사회복지를 포함한 모든 환경에 적용된다. 한 목적을 위해 수집되고 합법적으로 공유된 정보가 다른 목적을 위해 부적절하게 사용되지 않도록 주의를 기울여야 한다.

30. 비밀유지는 타인의 권리에 대한 존중 또한 포함한다. 예를 들어, 동반되지 않고 분리된 아동에 관하여 수집된 정보의 획득, 공유 및 보존에 있어서 아동의 출신국 내에 여전히 남아 있는 사람들, 특히 아동의 가족 구성원들의 안녕을 위태롭게 하지 않도록 주의를 기울여야 한다. 나아가 아동의 소재에 관한 정보는 아동의 안전을 위해 요구될 때 혹은 아동의 "최선의 이익"의 보호를 위해서만 부모에게 보류될 수 있다.

V. 일반적 및 특수적 보호의 필요에 대한 대응

(a) 초기 평가와 조치

31. 아동의 최선의 이익은 또한 동반되지 않고 분리된 아동에 관한 필요한 보호의 우선순위와 그들에게 적용되는 조치들의 연대기를 결정함에 있어 지도적 원칙이 되어야 한다. 이러한 필요적 초기 평가 과정은 특히 다음을 수반한다.

(i) 분리되거나 동반되지 않은 아동의 신분확인은 항구에 도착 즉시 또는 그들이 그

국가내에 존재한다는 것을 관련 당국이 알게 되자마자 우선적 신원확인을 해야 한다(제8조). 그러한 신원확인조치는 연령 평가를 포함해하며, 개인의 외형적 모습뿐만 아니라 정신적 성숙도도 고려해야 한다. 더욱이 평가는 과학적이고, 안전하며 아동과 성 인지적인 공정한 방법으로, 인간의 존엄성을 적절하게 존중하고, 아동의 신체적 존엄성 침해의 모든 위험을 피하는 방식으로 수행되어야 하며 불확실성이 남아있는 경우에는 개인에 유리하도록 해석되어 만약 그 개인이 아동일 가능성이 있는 경우에 아동으로서 대우받아야 한다.

(ii) 연령에 적절하며 성 인지적 방식으로, 아동이 이해할 수 있는 언어로 전문적 자격을 갖춘 사람이 아동의 신분 및 가능한 경우에는 부모, 형제 자매의 신분과 그들의 시민권 확인을 위하여 아동 개인의 전기적 자료와 사회적 기록을 수집하는 최초면접을 통한 즉각적 등록이 이루어져야 한다.

(iii) 등록 절차의 과정에서 아동의 특별한 필요에 부합하기 위한 심화 정보의 기록은 다음을 포함해야 한다.

- 분리되거나 동반되지 못한 이유
- 건강, 신체, 심리, 물질을 포함한 특정한 취약성에 대한 평가 및 가정 폭력, 인신매매 혹은 외상에서 기인된 것을 포함한 기타 보호의 필요
- 아동의 출신국에서의 “인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 박해를 받을 우려가 있다는 충분한 이유가 있는 공포”(1951년 난민 협약 제 1A(2))에 의한 것, 외부적인 공격, 점령, 외국의 점령이나 공공질서를 심각하게 훼손하는 사건에 의한 것(아프리카에서의 난민 문제에 관한 특별한 양상에 관한 협약 제 1조 2항) 또는 일반화된 폭력의 무차별적 영향에 관련된 경우를 포함하여 국제적 보호의 필요가 가능한지를 결정하기 위한 모든 이용 가능한 정보

(iv) 동반되지 않고 분리된 아동들은 가능한 한 빠른 시일 내에 자신의 개인 신분증명서를 발급받아야만 한다.

(v) 가족 구성원 추적이 가능한 한 조기에 개시될 것(제22조 2항, 제9조 3항 및 제10조 2항)

32. 당사국 영역 내에서의 아동의 거주와 기타 지위에 관련된 어떠한 추가적 행위는 상기의 절차에 따라 수행된 초기의 보호 평가의 결과에 근거해야 한다. 국가는 동반되지 않고 분리된 아동의 영역 내에서의 존재가 국제난민 보호 필요성의 문제를 야기하지 않는다면 그들을 망명절차로 회부하지 않아야 한다. 이는 동반되지 않거나 분리된 아동을 아동 복지 법률에 확인된 절차와 같이 아동보호를 위한 적절한 절차로 회부하는 국가의 의무를 저해하지 않는다.

(b) 후견인 또는 조력자 및 법적 대리인의 지정(제18조 2항 및 제20조 1항)

33. 국가는 동반되지 않거나 분리된 아동의 최선의 이익이 적절히 반영되도록 하기 위한 기초적인 법적 체제를 마련하고 필요한 조치들을 마련할 것이 요구된다. 따라서 국가는 동반되지 않거나 분리된 아동이 확인되는대로 후견인 혹은 조력자를 지정해야만 하며, 아동이 성인 연령에 달하거나, 협약 및 기타 국제적 의무에 따라 그 국가의 영역 및/또는 관할권을 영구적으로 떠나기 전까지는 그러한 후견인 지정을 유지해야 한다. 후견인은 그 보호 아동에 관해 취해지는 모든 행위에 관해 의견을 제시하고 고지받아야 한다. 후견인은 이민과 이의신청청문, 돌봄배정과 항구적 해결책 모색을 위한 노력을 포함한 모든 계획과 의사결정에 참여할 권한을 가져야 한다. 후견인이나 조언자는 아동의 이익을 보장하고 특히 후견인이 아동과 아동에 의해 요구되는 돌봄을 연속적으로 제공하는 기존의 전문기관/개인간의 연결고리로서 역할하는 것을 통해 아동의 법적, 사회적, 건강, 심리적, 물질적 및 교육적 필요를 적절히 보호하도록 하기 위해, 아동 돌봄에 관해 필요한 전문성을 가지고 있어야 한다. 잠재적으로 그들의 이익이 아동의 이익과 충돌하는 전문기관이나 개인에게는 후견인 자격이 주어지지 않아야 한다. 예를 들어 아동과의 주된 관계가 고용인 관계인 성인은 후견인의 역할에서 배제되어야 한다.

34. 분리된 아동의 경우에 후견인은 예를 들어 동반하는 성인이 아동을 학대한다는 것과 같이 아동의 최선의 이익에 부합하지 않는다는 표시가 있지 않은 이상, 동반하는 성인 가족 구성원이나 비 주요 가족 양육자가 보통 지정되어야 한다. 아동이 비가족인 성인이나 양육제공자에 의해 동반되는 경우, 후견에 대한 적합성이 보다 자세히 조사되어

야 한다. 만약 어떤 후견인이 아동에게 일상의 보살핌을 제공할 능력과 의지가 있지만, 아동의 삶의 모든 측면에 있어서 아동의 최선의 이익을 적절히 대표할 수 없는 경우에는 보완적인 조치들(조언자 혹은 법적 대리인의 지정과 같은)이 보장되어야 한다.
35. 의사결정과정 동안 아동의 최선의 이익이 대변되도록 보장하고, 특히 학대를 예방하기 위하여 후견 행사의 질을 감독하기 위한 심사 메커니즘이 도입되고 이행되어야 한다.

36. 아동이 망명절차나 행정적 혹은 사법 절차에 관여된 경우에 아동들은 후견인의 지정 이외에 법적 대리인을 제공받아야 한다.

37. 항상 아동은 후견제 및 법적 대리에 관한 사항을 고지 받아야 하며, 아동의 의견이 고려되어야 한다.

38. 대규모의 비상사태에 개개인에 대한 지정제도의 수립이 어려운 경우, 분리된 아동의 권리와 최선의 이익은 그들을 위해 활동하는 국가 및 단체에 의해 보장되고 보호되어야 한다.

(c) 돌봄과 거주 배정(제20조 및 제22조)

39. 동반되지 않고 분리된 아동은 그들의 가정환경을 일시적 또는 항구적으로 박탈당한 아동으로서, 협약 제20조상의 국가 의무의 수혜자이며 관련 국가에 의한 특별한 보호와 원조를 부여받을 권리를 가진다.

40. 협약 제22조에 따라 그러한 아동에게 제공되는 대안적인 돌봄를 보장하기 위하여 국내법상 설립된 메커니즘은 또한 그들의 출신국 밖에 있는 동반되지 않거나 분리된 아동에게도 적용되어야 한다. 돌봄과 거주배정에 관한 광범위한 선택권이 존재하며, 제20조 3항에 다음과 같이 명시적으로 인정되고 있다. "...특히 양육위탁, 회교법의 카팔라, 입양 또는 필요한 경우 적절한 아동 양육기관에 두는 것." 이러한 가능성 중 하나를 선택하는 경우에 그러한 아동이 아동의 가정환경과의 연결고리를 상실했다는 것뿐만 아니라 출신국 외부에 있다는 아동의 특별한 취약성 및 아동의 연령과 성이 고려되어야 한다. 특히 아동 양육에 있어 지속성의 바람직함과 신원증명, 등록 및 기록 절차에 있어서 측정된 대로, 아동의 인종적, 종교적 문화적 및 언어적 배경에 대해 정당한 고려가

행해져야 한다. 그러한 돌봄과 거주의 배정은 다음의 기준을 준수해야 한다.

- 일반적인 원칙으로서, 아동은 자유를 박탈당해서는 안 된다.
- 돌봄의 지속과 아동의 최선의 이익에 대한 고려를 보장하기 위해, 동반되지 않고 분리된 아동의 거주의 변화는 그러한 변화가 아동의 최선의 이익에 부합하는 것인 경우로 제한되어야 한다.
- 가족 결합 원칙에 따라, 형제자매는 함께 있어야 한다.
- 아동과 함께 도착하거나 이미 망명국에 살고 있는 성인 친척이 있는 아동은, 그러한 행위가 아동의 최선의 이익에 반하지 않는 한, 그들과 함께 거주하는 것이 허용되어야 한다. 아동의 특별한 취약성을 고려하여, 사회복지 전문가에 의한 정기적인 평가가 수행되어야 한다.
- 동반되지 않거나 분리된 아동에 대한 양육배정과 관계없이, 아동의 신체적 및 정신적 건강, 가정 폭력이나 착취로부터의 보호 및 교육적, 직업적 기술 및 기회에 대한 접근을 보장하기 위하여, 자격있는 전문가에 의한 정기적 감독과 평가가 수행되어야 한다.
- 국가 및 기타 단체는 아동이 가장인 가구에서 살고 있는 분리되고 동반되지 않은 아동의 권리를 효과적으로 보장하기 위한 조치를 취해야 한다.
- 대규모 비상사태에서는 동반되지 않은 아동에게 적절한 임시적 돌봄이 최소한의 기간동안 제공되어야 한다. 이 임시 돌봄은 아동의 일반적 발달을 장려하는 환경에서 아동의 안전과 신체적, 정서적 양육을 제공한다.
- 아동은 자신에게 제공되는 돌봄조치에 관해 지속적으로 고지 받아야 하며, 그들의 견해가 고려되어야 한다.

(d) 교육에 대한 완전한 접근(제28조, 제29조 1항 (c), 제30조 및 제32조)

41. 당사국은 실향의 모든 단계에서 아동의 교육에 대한 접근이 유지되도록 보장해야 한다. 모든 동반되지 않고 분리된 아동은 그 지위와 상관없이 협약 제28조, 제29조 1항 (c), 제30조 및 제32조와 위원회에 의해 고안된 일반원칙에 따라 그들이 입국한 국가에

서 교육에 대한 완전한 접근을 할 수 있어야 한다. 그러한 접근은 차별없이 제공되어야만 하며, 특히 분리되고 동반되지 않은 여아는 모든 수준의 직업훈련을 포함한 공식적 및 비공식적 교육에 대하여 동등한 접근을 할 수 있어야 한다. 또한 특별한 필요를 가진 아동, 특히 장애아동의 경우, 양질의 교육에 대한 접근이 보장되어야 한다.

42. 동반되지 않고 분리된 아동은 가능한 한 빠른 시일내에 적절한 학교 당국에 등록되어야 하며, 교육의 기회를 최대화하는데 있어서 조력을 받아야만 한다. 모든 동반되지 않고 분리된 아동은 그들의 모국어의 유지와 개발을 포함한 그들의 문화적 정체성과 가치를 유지할 권리를 가지고 있다. 모든 청소년은 직업적/전문적 훈련이나 교육에 등록하는 것이 허용되어야 하며, 조기 교육 프로그램이 어린 아동에게 이용 가능해야 한다. 국가는 동반되지 않거나 분리된 아동이 특히 재배치, 재정착 또는 귀한의 경우에 학교 증명서나 그들의 교육수준을 표시하는 증서나 기타 문서를 제공받도록 보장해야 한다.

43. 당사국은, 특히 정부의 능력이 제한된 경우, 동반되지 않고 분리된 아동의 교육적 필요를 충족시키기 위해 유니세프, 유네스코, 유엔난민기구 및 기타 유엔 기구가 그들의 임무 내에서 제공하는 조력뿐만 아니라 적절한 경우에 기타 권한 있는 정부 간 기구나 비정부기구(제22조 2항)가 제공하는 지원을 받아들이고 가능하게 해야한다.

(e) 적절한 삶의 수준에 대한 권리(제27조)

44.국가는 분리되고 동반되지 않은 아동이 그들의 신체적, 심리적, 정신적 및 도덕적 발달을 위해 적절한 삶의 수준을 가지도록 보장해야 한다. 협약 제27조 2항에서 제시된 바와 같이 국가는 특히 영양, 의복과 주거에 관하여 물질적 원조와 지원 프로그램을 제공해야 한다.

45. 당사국은 특히 정부의 능력이 제한된 경우, 동반되지 않고 분리된 아동에게 적절한 삶의 수준을 제공하기 위해 유니세프, 유네스코, 유엔난민기구 및 기타 유엔 기구가 그들의 임무 내에서 제공하는 조력뿐만 아니라 적절한 경우에 기타 권한 있는 정부 간 기구나 비정부기구(제22조 2항)가 제공하는 지원을 받아들이고 가능하게 해야한다.

(f)도달 가능한 최고 수준의 건강 및 질병의 치료와 건강 회복을 위한 치료시설을 향유할 권리(제23조, 제24조 및 제29조)

46. 협약 제24조에 따른 도달 가능한 최고 수준의 건강 및 질병의 치료와 건강 회복을 위한 시설을 향유할 권리의 이행에 있어, 국가는 동반되지 않고 분리된 아동이 국민인 아동과 동등한 보건서비스로의 접근을 할 수 있도록 보장해야하는 의무를 가진다.

47. 그들의 접근을 보장하는데 있어서 국가는 그러한 아동의 특별한 어려운 입장과 취약성을 평가하고 다루어야 한다. 당사국은 특히 동반되지 않은 아동이 가족구성원으로부터의 분리를 겪었다는 사실과 또한 그들이 각기 다른 수준의 상실, 외상, 혼란 및 폭력을 경험했음을 고려해야 한다. 그러한 아동 중 다수가, 특히 난민인 경우에는 만연한 폭력과 전쟁에 의해 피해입은 국가에 관련된 스트레스도 경험하였다. 이는 아동에게 있어서 깊이 뿌리내린 무력감을 형성하고 타인에 대한 아동의 신뢰를 저해한다. 더욱이 여아는 특히 무력충돌시에 소외, 빈곤 및 고통을 겪을 수 있으며 다수는 무력 충돌시 성에 근거한 폭력을 경험했을 수 있다. 다수의 영향을 받은 아동들이 경험한 심각한 외상은 그들에 대한 돌봄과 재활에 있어 특별한 민감성과 주의를 요구한다.

48. 협약 제39조하의 의무는 모든 형태의 학대, 방임, 착취, 고문, 잔혹하고 비인도적이며 굴욕적인 대우 혹은 무력 충돌의 희생자인 아동에게 재활서비스를 제공할 국가의 의무를 규정한다. 그러한 회복과 복귀를 촉진하기 위해서 문화적으로 적절하고 성 인지적인 정신 보건치료가 개발되어야 하며 양질의 심리-사회적 상담이 제공되어야 한다.

49. 국가는, 특히 정부의 능력이 제한된 경우, 동반되지 않고 분리된 아동의 보건과 보건 치료의 필요를 충족하기 위해 유니세프, 세계보건기구(WHO), 유엔에이즈(UNAIDS), 유엔난민기구와 기타 기구(제22조 2항)가 그들의 임무내에서 제공하는 조력뿐만 아니라 적절한 경우에 기타 권한 있는 정부 간 기구나 비정부 기구(제22조 2항)가 제공하는 지원을 받아들이고 이를 가능하게 해야한다.

(g) 인신매매와 성적 및 그 밖의 형태의 착취, 학대 및 폭력의 예방(제34조, 제35조 및 제36조)

50. 출신국외의 국가에 있는 동반되지 않거나 분리된 아동은 특히 착취와 학대에 취약

하다. 여아는 특히 성적 착취의 목적을 포함한 인신매매의 위험에 처해있다.

51. 협약 제34조부터 제36조까지는 동반되지 않고 분리된 아동을 인신매매, 성적 및 그 밖의 형태의 착취와 학대, 폭력으로부터 보호하기 위해 협약 제20조에 따른 특별한 보호 및 지원의 의무와 함께 해석되어야 한다.

52. 그러한 아동의 인신매매 혹은 아동이 이미 인신매매의 희생자인 경우의 "재 인신매매"는 동반되지 않거나 분리된 아동이 처하게 되는 많은 위험 중 하나이다. 아동의 인신매매는 아동의 생명, 생존 및 발달에의 권리(제6조)의 실현에 위협이 된다. 협약 제35조에 따라 당사국은 그러한 인신매매를 방지하기 위한 적절한 조치를 취해야 한다. 필요한 조치에는 동반되지 않고 분리된 아동의 신원확인, 정기적인 아동의 소재파악 및 연령에 적절하고, 성인지적이며 아동이 이해할 수 있는 언어와 매체를 통한 정보 캠페인의 수행이 포함된다. 노동 규제와 국경 통과에 관한 적절한 법률이 통과되어야 하며 실효적 집행 메커니즘이 설립되어야 한다.

53. 이미 인신매매의 희생자인 아동에 대한 위험이 상당하며 이는 동반되지 않거나 분리된 상태를 야기한다. 그러한 아동은 처벌되어서는 안 되며 심각한 인권 침해의 피해자로서 도움을 받아야 한다. 일부 매매된 아동은 1951년 협약에 의해 난민의 지위에 해당될 수 있으며, 국가는 동반되지 않고 분리된 인신매매된 아동이 망명을 모색하거나 구하거나, 그러한 아동과 관련하여 국제적 보호의 필요가 있음이 나타는 경우 그들이 망명절차에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 재 인신매매의 위험이 있는 아동은 아동의 최선의 이익 내에서 그들의 보호를 위한 적절한 조치가 행해지지 않는 한 그들의 출신국으로 돌려보내서는 안 된다. 국가는 귀환이 아동의 최선의 이익이 아닌 경우에 인신매매된 아동을 위한 보완적 형태의 보호를 고려해야 한다.

(h) 징집예방과 전쟁의 영향으로부터의 보호(제38조 및 제39조)

징집 예방

54. 협약 제38조 및 "아동의 무력충돌 참여에 관한 아동 권리 협약 선택의정서" 제3조 및 제4조로부터 도출되는 국가의 의무는 동반되지 않고 분리된 아동에게도 적용된다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

국가는 충돌에 아동의 징집과 이용을 예방하기 위한 모든 필요한 조치를 취해야 한다. 이는 부대에서 탈령한 전직 아동 군인과 재징집으로부터 보호받을 필요가 있는 아동에게도 적용된다.

돌봄의 배정

55. 동반되지 않고 분리된 아동을 위한 돌봄의 배정은 충돌 아동 징집, 재징집 혹은 이용도 예방하는 방식으로 수행되어야 한다. 후견이 충돌에 직접적 및 간접적으로 참여한 개인이나 조직에게 위탁되어서는 안된다.

전직 소년병

56. 소년병은 우선 무력충돌의 희생자로서 간주되어야 한다. 휴전이나 탈영 이후에 동반되지 않거나 분리되는 전직 소년병에게는 필요한 심리 사회적 상담을 포함한 일상적인 생활로의 재편입을 가능케 하는 모든 필요한 지원서비스가 제공되어야 한다. 그러한 아동은 여하한 신원증명이나 제대 작전 동안 최우선적으로 확인되고 제대되어야 한다. 소년병은 특히 그들이 동반되지 않거나 분리된 경우에 일반적으로 억류되기 보다는 특히 그들의 제대와 사회복귀에 있어서 특별한 보호와 지원 조치의 혜택을 받아야 한다. 전투요원 또는 그 밖의 역할로 군대와 관련되었던 여아의 재편입을 지원하고 촉진하기 위한 특별한 노력을 기울여야 한다.

57. 특정한 상황에서 15세 이상의 소년병의 예외적인 억류가 불가피하고, 예를 들어 소년병이 국가에 심각한 안보상의 위협을 가하는 경우와 같이 국제인권법 및 인도법에 부합할 때에는 그러한 억류의 조건이 협약 제37조 및 소년사법에 관련된 국제적 기준에 적합해야 하며, 추적 노력이나 재활 프로그램에 있어서의 우선적 참여를 배제해서는 안 된다.

강제송환금지

58. 적대행위에서의 미성년의 징집과 참여는 생명권을 포함한 기본적 인권과 관련한 돌이킬 수 없는 위해를 가할 위험성이 높기에 협약 제 38조 및 "아동의 무력충돌 참여에 관한 아동 권리 협약 선택의정서" 제3조 및 제4조에 따라 도출되는 국가의 의무는 역외적 효과를 수반하며, 국가는 적대행위에 대한 직접적 및 간접적 미성년의 징집이나

참여의 실질적인 위험이 있는 국경으로 어떤 방법으로든 아동을 돌려보내는 것을 지양해야 한다.

박해의 아동 특정적 형태 및 발현[3)]

59. 국가에게 연령과 성 인지적 망명절차와 난민 정의의 해석에 대한 필요성을 환기하며, 위원회는 적대 행위에 있어서의 미성년의 징집(성적 서비스나 군인과의 강제 결혼을 위한 여아의 징집) 및 직접적 또는 간접적 참여는 심각한 인권 침해 및 그에 의한 박해를 구성하며, 이는 그러한 적대행위에의 징집이나 참여에 대한 충분한 이유가 있는 공포가 "인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견에 근거한 것"인 경우, 난민의 지위를 부여해야 한다는 것을 강조한다.(1951년 난민 협약 제1조 A(2))

재활과 회복

60. 국가는 필요한 경우에 국제 기구 및 비정부기구와 협조하여 무력충돌의 영향을 받은 동반되지 않고 분리된 아동을 위한 연령에 적합하고 성 인지적인 심리적 지원 및 조력 체계를 개발해야 한다.

(i) 자유의 박탈의 금지 및 자유박탈의 경우에 있어서의 처우

61. 협약 제37조 및 아동의 최선의 이익의 원칙의 적용에 있어서 동반되지 않거나 분리된 아동은 일반적인 규칙으로서 구금되어서는 안 된다. 구금은 단순히 아동이 동반되지 않았거나 분리되었다는 이유 혹은 그들이 이민 또는 거주 지위, 혹은 그의 부재를 근거로 정당화될 수 없다. 그 밖의 이유로 구금이 예외적으로 정당화되는 경우, 구금은 구금이 관련국의 법률에 부합할 것과 최후의 수단으로서 적절한 최단 기간 동안만 사용될 것을 요구하는 협약 제37조 (b)에 일치하도록 행해져야 한다. 결국 관련 절차의 신속화를 포함한 모든 노력은 구금으로부터의 동반되지 않거나 분리된 아동의 즉각적 석방 및 다른 형태의 적절한 거주로의 배치를 위해 행해져야 한다.

3) 박해의 아동 특정적 형태 및 발현에 관한 보다 일반적인 것은 6(d) "아동 특정적 성격의 박해를 고려한 보호 필요성에 대한 아동 친화적 평가" 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

62. 국내적 요건에 부가하여, 국제적 의무는 구금을 규율하는 법률의 일부를 구성한다. 망명을 신청하는 동반되지 않고 분리된 아동에 관하여, 국가는 특히 1951년 난민 협약 제31조 1항으로부터 도출되는 그들의 의무를 준수해야 한다. 국가는 나아가 동반되지 않고 분리된 아동의 불법 입국이나 체류가 아동의 기본적 인권의 침해를 예방하는 유일한 방법인 경우, 법의 일반원칙에 따라 정당화될 수 있음을 고려해야 한다. 더 일반적으로 인신매매나 착취의 피해자들을 포함하여, 동반되지 않고 분리된 아동에 관한 정책의 개발에 있어 국가는 그러한 아동이 불법 입국이나 체류만을 이유로 처벌되지 않도록 보장해야 한다.

63. 예외적인 구금의 경우, 구금의 조건은 아동의 최선의 이익에 의해 규율되어야 하며 협약 제37조 (a) 및 (c), 그리고 기타 국제 의무를 완전히 준수해야 한다. 그렇게 하지 않는 것이 아동의 최선의 이익이 아닌 이상, 아동을 성인으로부터 분리하고, 아동에게 적합한 주거 처소로 특별한 배정이 이루어져야 한다. 실제로 그러한 프로그램의 근본적인 접근방식은 “돌봄”이어야하며 “구금”이어서는 안 된다. 시설은 문화적으로 적절한 공동체 자원과 법률 지원에 접근이 불가능한 고립된 지역에 위치해서는 안 된다. 아동은 친구, 친척, 종교적, 사회적 및 법적 상담과 그들의 후견인과 정기적으로 접촉할 수 있고 그들의 방문을 받을 수 있는 기회를 가져야 한다. 아동은 또한 모든 기초적 필수품뿐만 아니라 필요한 경우 적절한 의학적 치료와 심리 상담을 받을 수 있는 기회를 제공받아야 한다. 구금기간동안 아동은 석방 후에 그들의 교육이 지속되도록 하기위해 이상적으로는 구금시설 외부에서 행해지는 교육에 대한 권리를 가진다. 아동은 또한 협약 제31조에 제시된 바와 같이 오락활동과 놀이의 권리를 보유한다. 협약 제37조 (d)에 규정된 권리를 효과적으로 보호하기 위해 자유를 박탈당한 동반되지 않고 분리된 아동은 법적 대리인의 배정을 포함한 즉각적이고 무료인 법적 및 기타 적절한 조력에의 접근을 제공받아야 한다.

VI. 망명시 망명절차, 법적 보호와 권리에 대한 접근

(a) 일반

64. 협약 제22조로부터 도출되는 아동의 동반여부에 상관없이 난민의 지위를 구하는

아동이 적절한 보호를 받도록 보장하기 위해 “적절한 조치”를 취할 의무는, 특히 기능하는 망명제도를 수립하고, 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 특별한 대우를 다루는 법률을 제정하며 협약과 그 국가가 당사국인 그 밖의 국제 인권, 난민 보호 혹은 인도적 문서에 규정된 적용 가능한 권리에 따라 이러한 대우를 실현하는데 필요한 역량을 배양할 책임을 수반한다. 그러한 역량배양의 단계에서 자원의 제한에 직면하는 당사국은 유엔난민기구가 제공하는 것을 포함하여 국제적 원조를 구하도록 강력히 장려된다.

65. 강화된 기준의 바람직함뿐만 아니라 국제 난민법 및 협약 제22조상의 의무의 상호보완적 성격을 고려하여, 국가는 협약 제22조의 이행에 있어서 그들이 점진적으로 발달시키는 대로의 난민과 관련된 국제기준을 적용해야 한다.

(b) 연령에 무관한 망명절차에 대한 접근

66. 동반되지 않고 분리된 아동을 포함하여, 망명 신청 중인 아동은 그들의 연령에 무관하게 망명 절차 및 기타 국제적 보호를 제공하는 보완적 메커니즘에 대한 접근을 향유해야 한다. 신원확인과 등록 절차 중에 아동이 충분한 이유가 있는 공포를 갖고 있거나, 구체적 공포를 명백히 표현하지 못하는 경우에도, 아동이 객관적으로 인종, 종교, 국적, 특정 사회집단의 구성원 신분 또는 정치적 의견을 이유로 한 박해의 위험에 처하거나, 달리 국제적 보호를 필요로 하는 경우 그러한 아동은 망명 절차 및/또는, 관계있는 경우 국제법과 국내법 하에서 제공되는 보완적 보호 메커니즘에 회부되어야 한다.

67. 국제적 보호의 필요에 대한 표식이 없는 동반되지 않고 분리된 아동이 자동적으로 혹은 달리 망명 절차로 회부되어서는 안 되며, 청소년 복지 법률과 같은 기타 관련 아동 보호 메커니즘에 의해 보호를 받아야 한다.

(c) 절차상의 보호와 지원 조치(제3조 3항)

68. 협약 제22조 1항이 요구하는 적절한 조치는 동반되지 않고 분리된 아동의 특유한 취약성과 국내법 체제 및 조건을 고려해야 한다. 그러한 조치들은 다음의 고려사항들을 따라야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

69. 망명을 신청한 아동은 아동의 배경을 잘 알고 아동의 최선의 이익을 대변할 수 있는 자격 있는 성인에 의해 대리되어야 한다(위 V(b) “후견인 또는 조력자 혹은 법적 대리인의 지정” 참조). 동반되지 않고 분리된 아동은 또한 모든 경우에, 무료로, 난민 지위의 신청이 성인을 위한 표준절차에 따라 진행되는 경우를 포함하여, 자격 있는 법적 대리인에 대한 접근이 부여 되어야 한다.

70. 동반되지 않고 분리된 아동에 의한 난민 지위의 신청은 우선적으로 다루어져야만 하며, 즉각적이고 공정한 결정을 내리기 위한 모든 노력이 행해져야 한다.

71. 최소한의 절차적 보장에는 신청이 망명과 난민 문제에 있어 완전한 자격을 갖춘 권한있는 당국에 의해 결정되는 것이 포함되어야 한다. 아동의 연령과 성숙도가 허용하는 한, 자격 있는 공무원에 의한 개인 면담의 기회가 모든 최종 결정전에 부여되어야 한다. 아동이 자격 있는 공무원과 동일한 언어로 직접 의사소통을 할 수 없는 때마다 자격 있는 통역자의 조력이 제공되어야만 한다. 나아가 아동은 결정에 대한 공식적인 재심사를 요구할 수 있는 가능성뿐만 아니라 아동의 진술에 대한 신뢰성의 문제는 경우 “유리한 해석”의 적용을 받아야 한다.

72. 면담은 난민지위의 평가를 수행하고 아동의 역사, 문화와 배경에 대한 이해를 적용하기 위하여, 동반되지 않은 아동의 특수한 상황을 고려할 난민 결정 당국의 대표에 의해 수행되어야 한다. 평가절차는 아동 개인, 가족 및 문화적 배경을 포함한 개별 아동에 의해 제시되는 요소들의 독특한 결합에 대한 사례별 검토로 이루어져야 한다. 후견인과 법적 대리인은 모든 면담동안 참석해야 한다.

73. 개인별 난민 지위 결정이 불가능한 광범위한 난민 이동의 경우 국가는 집단의 모든 구성원에게 난민 지위를 부여할 수 있다. 그러한 경우에, 모든 동반되지 않고 분리된 아동은 특정 집단의 다른 구성원들과 동등한 지위를 부여받을 자격이 있다.

(d) 아동 특유의 성격의 박해를 고려한 보호 필요성의 아동 친화적 평가

74. 동반되지 않고 분리된 아동의 난민의 주장을 평가할 때, 국가는 1951년 난민협약하의 유엔난민기구의 감독 기능의 행사에 있어서 유엔난민기구에 의해 발전된 입장을 포

함한 국제인권법과 난민법의 발전과 그들간의 형성에 중요한 관계를 고려해야 한다. 특히 1951년 난민협약상의 난민의 정의는 연령과 성인지적 방식으로 해석되어야 하며, 아동이 경험한 박해의 특정한 동기와 형태, 발현을 고려해야만 한다. 친족의 박해, 미성년 징집, 매춘을 목적으로 한 아동의 인신매매 및 성적 착취나 여성 할례에의 피해 등은 그러한 행위가 1951년 난민협약상의 이유 중 하나와 관련되었다면, 아동에 대한 난민 지위의 부여를 정당화 할 수 있는 아동에게 특유한 형태의 박해와 박해의 발현 중 일부이다. 따라서 국가는 국내 난민 지위 결정 절차에 있어서 성에 근거한 폭력뿐만 아니라 그러한 아동에게 특유한 박해의 형태와 발현에 대하여 최대한의 주의를 기울여야 한다.

75. 아동의 난민 지위 결정 과정에 참여하는 직원은 특히 아동이 동반되지 않고 분리된 경우에, 국제 난민법 및 국내 난민법의 아동, 문화 및 성 인지적 적용을 채택하는 것에 대한 훈련을 받아야 한다. 소수집단 혹은 소외된 집단에 속하는 아동을 포함한, 아동의 망명에 대한 주장 및 아동의 상황에 대한 정보를 적절히 평가하는 것은 출신국 정보 수집에 대한 정부의 노력에 포함되어야 한다.

(e) 난민의 지위를 부여받은 아동에 의한 모든 국제적 난민권리와 인권의 완전한 향유 (제22조)

76. 난민으로 인정되고 망명을 부여받은 동반되지 않고 분리된 아동은 1951년 난민협약상의 권리를 향유할 뿐만 아니라, 해당 영역 내에서 적법하게 머무를 것을 요구할 수 있는 권리를 포함하여, 그 국가의 영역 혹은 관할권내에서 아동에게 부여된 모든 인권을 최대한으로 향유할 권리가 있다.

(f) 보완적인 형태의 보호의 혜택을 받을 아동

77. 1951년 난민협약 하의 난민의 지위를 획득하기 위한 요건이 충족되지 않는 경우, 동반되지 않고 분리된 아동은 그들의 보호의 필요에 의해 결정되는 범위 내에서 가능한 보완적인 형태의 보호의 혜택을 받아야한다. 그러한 보완적 형태의 보호의 적용은 동반되지 않고 분리된 아동의 특별한 보호의 필요를 다루어야 하는 국가의 의무를 훼손하지 않는다. 따라서 보완적 형태의 보호를 부여받은 아동은 해당 영토 내에서 적법하게 머무를 것을 요구할 수 있는 권리를 포함하여, 국가의 영역 혹은 관할권내에 아동에게 부여된 모든 인권을 최대한으로 향유할 권리가 있다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

78. 일반적으로 적용가능한 원칙, 특히 국가 영토내에 있음을 알게 된 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 국가의 책임과 관련한 원칙에 의거하여, 난민 지위를 부여받지 못하거나 보완적인 형태의 보호에 의해 보호받지 못하는 아동은 그들이 사실상 국가의 영토 및/또는 그 관할권내에 머무르는 한, 협약의 모든 규범에 의한 보호를 여전히 향유할 것이다.

Ⅶ. 가족 재결합, 귀환 및 그 밖의 형태의 영구적 해결책들

(a) 일반

79. 동반되지 않고 분리된 아동의 운명을 다루는 행위의 궁극적인 목적은 아동의 보호 필요성을 다루고, 아동의 견해를 고려하며, 가능하다면 동반되지 않고 분리된 아동의 상황의 극복으로 이어지는 항구적인 해결책을 찾는 것이다. 동반되지 않고 분리된 아동을 위한 항구적인 해결책을 찾으려는 노력은 부당한 지연 없이 그리고 가능하다면 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 평가 즉시 시작되고 이행되어야 한다. 권리에 기반한 접근법에 따라 항구적인 해결책에 대한 모색은 가족의 재결합의 가능성을 분석하는 것에서 시작된다.

80. 추적은 항구적 해결책 모색에 있어서 필수적인 요소이며 추적 행위나 추적이 수행되는 방식이 아동의 최선의 이익에 반하거나 추적 받는 이들의 기본적인 권리를 위협하는 경우를 제외하고 최우선적인 것이 되어야 한다. 어떠한 경우에도 추적활동에 있어서 망명신청인 혹은 난민으로서의 아동의 지위에 대한 언급이 있어서는 안 된다. 이러한 모든 조건에 따라 그러한 추적 노력은 망명 절차 중에도 계속되어야만 한다. 보호국 영역 내에 머무르고 있는 모든 아동을 위해, 망명의 근거이든 보호의 보완적 형태이든, 혹은 퇴거에 대한 기타의 법적, 사실적 장애물로 인한 것이든 간에 상관없이 항구적인 해결책이 모색되어야 한다.

(b) 가족 재결합

81. 이동이 자신의 의사에 반하여 아동의 부모로부터 분리되지 않을 것을 보장하도록 하고 있는 협약 제9조 이하의 국가의 의무를 온전히 존중하기 위해, 추가적 분리가 아

동의 최선의 이익을 위해 필요한 경우를 제외하고, 자신의 견해를 표현할 아동의 권리를 충분히 고려하여, 동반되지 않고 분리된 아동이 그의 부모에게 돌아가도록 하기 위한 모든 노력을 기울여야 한다(제12조) (또한 위 4.(e), 자신의 견해를 자유롭게 표시할 아동의 권리를 참조). 제9조 1항의 두 번째 문장에 명시적으로 열거된 고려사항, 즉 부모에 의한 아동학대 또는 방임에 관련된 경우는 어떠한 장소에서든 재결합을 금지할 수 있는 한편, 기타 아동의 최선의 이익에 대한 고려는 특정 장소에서만 재결합에 대한 장애물을 제공할 수 있다.

82. 아동의 귀환이 아동의 기본적인 인권의 침해를 초래할만한 "합리적인 위험"이 존재하는 경우에 출신국 내에서 가족 재결합은 아동의 최선의 이익이 아니며, 따라서 출신국 내에서의 가족의 재결합은 추구되어서는 안된다. 그러한 위험은 난민 지위의 부여 혹은 강제송환금지 의무의 적용가능성에 대한 관련 당국의 결정에 있어서("고문 및 기타의 잔혹한, 비인간적이거나 굴욕적인 대우 혹은 처벌에 관한 협약" 제 3조 및 "시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약" 제 6조 및 제 7조에서 도출되는 의무를 포함하여) 논란의 여지없이 상세히 기록된다. 따라서 난민 지위의 부여는 출신국으로의 귀환에 대해, 또 결과적으로는 가족 재결합에 법적 구속력을 가진 장애물이 된다. 출신국의 상황에 낮은 수준의 위험이 존재하며, 예를 들어 아동이 일반화된 폭력의 무차별적 영향을 받을 것이라는 우려가 있는 경우에, 그러한 위험에 완전한 주의를 기울여야만 하며 계속된 부모와의 분리의 결과를 포함하여 기타 권리에 근거한 고려사항들에 비추어 비교되어야 한다. 이러한 맥락에서 아동의 생존이 가장 중요하며 그 밖의 모든 권리의 향유를 위한 전제조건임을 환기해야 한다.

83. 출신국에서의 가족 재결합이 가능하지 않은 경우에 이것이 귀환에 대한 법적 장애물에 근거한 것이든 혹은 귀환에 대한 최선의 이익에 근거한 비교에 의한 것이든 간에 상관없이, 협약 제 9조 및 제 10조하의 의무들은 효력을 가지며, 보호국의 가족 재결합에 대한 결정을 좌우해야 한다. 이러한 배경에서 당사국들은 특히 "가족 재결합을 위하여 아동 또는 그 부모가 당사국에 입국하거나 출국하기 위한 신청은 긍정적이며 인도적인 방법으로, 그리고 신속하게 취급되어야 한다"는 점과 "신청자 및 그의 가족 구성원들에게 불리한 결과를 수반하지 아니하도록 보장할 것"(제 10조 제1항)을 유념해야 한다. 출신국들은 "본국을 포함하여 어떠한 국가로부터 출국할 수 있고 또한 본국으로 입

국할 수 있는 권리"를 존중해야 한다(제 10조 제2항).

(c) 출신국으로의 귀환

84. 출신국으로의 귀환은 만약 그러한 귀환이 아동의 근본적 인권의 침해를 초래할 것이라는 "합리적인 위험"이 있는 경우 그리고 특히 강제송환금지의 원칙이 적용되는 경우, 선택되어서는 안 된다. 출신국으로의 귀환은 원칙적으로 그러한 귀환이 아동의 최선의 이익인 경우에만 마련되어야 한다. 그러한 결정은 특히 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다.

- 적절한 경우 소셜 네트워크 조직이 수행하는 가정조사를 통해서 아동이 귀환 후 직면할 안전, 보안 및 사회경제적 상황과 같은 그 밖의 상황
- 해당 특정 아동에 대한 돌봄의 배정의 가용성
- 제12조하의 권리를 행사하는데 있어 표시된 아동 및 돌봄 제공자의 견해
- 아동의 보호국에 통합의 정도 및 출신국에서 분리된 기간
- "자신의 국적, 성명 및 가족관계를 포함한 정체성을 보존할" 아동의 권리(제8조)
- "아동 양육에 있어 계속성의 바람직함 및 아동의 종족적, 종교적, 문화적 및 언어적 배경"(제20조)

85. 부모나 확장된 가족의 구성원에 의한 돌봄이 불가능한 경우에 출신국으로의 귀환은 원칙적으로 출신국으로의 귀환에 기하여 안전하고 확고한 돌봄과 후견책임에 대한 선행적 준비가 이루어지지 않는 이상 귀환이 이루어져서는 안된다.

86. 예외적으로 출신국으로의 귀환은, 아동의 최선의 이익과 기타 고려사항을 신중히 비교하여 후자의 경우가 권리에 기반한 것이고 아동의 최선의 이익을 능가하는 경우에 이루어질 수 있다. 그러한 경우는 그 아동이 국가나 사회의 안전에 심각한 위협을 미치

는 상황인 경우일 것이다. 일반적인 이민 규제와 같이 권리에 기반하지 않은 주장은 아동의 최선의 이익에 대한 고려를 우선할 수 없다.

87. 모든 경우에 귀환조치는 안전하고 아동에게 적절하며 성인지적 방식으로 수행되어야 한다.

88. 이러한 맥락에서 출신국 또한 협약 제10조에 따른 의무와 특히 "아동과 그의 부모가 본국을 포함한 어떠한 국가로부터 출국할 수 있고 또한 본국으로 입국할 수 있는 권리"를 존중해야 함을 상기한다.

(d) 지역적 통합

89. 지역적 통합은 법적 또는 현실적 이유로 출신국으로의 귀환이 불가능한 경우에 우선적으로 선택할 수 있는 방법이다. 지역적 통합은 안정적인 법적 지위(거주 지위를 포함하여)에 기반하여야 하며, 아동을 난민으로 인정하거나 귀환에 대한 기타 법적 장애 때문이든지 또는 아동의 최선의 이익 기반 비교가 귀환에 반해 결정한 것이든지 간에 그 국가 내에 있는 모든 아동에게 완전히 적용 가능한 협약 상 권리에 의해 좌우되어야 한다.

90. 일단 동반되지 않고 분리된 아동이 공동체에 남아있기로 결정되면, 관련 당국은 아동의 상황에 대한 평가를 수행해야 하며 아동 및 아동의 후견인과 협의하여 지역 공동체 내에서의 적절한 장기적 배치와 그러한 통합을 촉진할 기타 필요한 조치들을 결정해야 한다. 장기적인 배치는 아동의 최선의 이익에 의해 결정되어야 하며, 이 단계에서 시설 돌봄은, 가능하다면, 최후의 수단이 되어야 한다. 동반되지 않고 분리된 아동은 국민인 아동이 향유하는 권리에 대한 (교육, 훈련, 고용 및 보건 서비스를 포함한) 동일한 접근권을 가져야 한다. 동반되지 않고 분리된 아동이 이러한 권리를 완전히 향유할 수 있도록 보장하기 위해, 보호국은 그런 아동의 취약한 상태를 해결하기 위해 요구되는 추가적인 조치, 예를 들어 추가적인 언어 훈련과 같은 조치에 대한 특별한 주의를 기울일 필요가 있을 수 있다.

(e) 국가간 입양 (제21조)

91. 국가는 동반되지 않고 분리된 아동의 입양을 고려하는 경우에 기타 관련 국제 문서, 특히 1993년의 "국가 간 입양에 관한 아동의 보호와 협력에 대한 헤이그협약"과 그 협약의 1994년 "난민과 기타 국제실향아동의 입양에 관한 권고"뿐만 아니라 협약 제21조하에 제시된 전제조건들을 전적으로 존중해야 한다. 국가는 특히 다음을 준수해야만 한다.

- 동반되지 않고 분리된 아동의 입양은 일단 아동이 입양될 지위에 있는 경우에만 고려되어야 한다. 실제로, 이는 특히 추적 및 가족 재결합에 대한 노력이 실패한 경우, 또는 부모가 입양에 동의한 경우를 의미한다. 입양을 위해 필요한 부모와 다른 사람, 기관 및 당국의 동의는 자유로운 것이어야 하며 알려져야 한다. . 이는 분명히 그러한 동의가 어떠한 종류의 지불이나 보상에 의해 유도된 것이 아니며, 철회된 것이 아니라는 점을 의미한다.
- 동반되지 않고 분리된 아동은 비상사태가 한창일 때 급하게 입양되어서는 안 된다.
- 모든 입양은 아동의 최선의 이익에 따라 결정해야 하며 적용 가능한 국내법, 국제법 및 관습법을 준수하며 수행되어야 한다.
- 아동의 연령과 성숙도에 따른 아동의 견해를 구해야 하며, 모든 입양절차에서 그 견해가 고려되어야 한다. 이러한 요건은 아동이 입양과 아동의 동의가 필요한 경우 그 동의 행위의 결과에 대해 상담받고 충분히 고지받았다는 것을 의미한다. 그러한 동의는 자유롭게 이루어져야 하며, 어떠한 종류의 지불이나 보상에 의해 의도된 것이어서는 안 된다.
- 거주국내의 친척에 의한 입양이 우선시 되어야 한다. 이것이 가능하지 않은 경우 아동의 출신 공동체 혹은 적어도 아동의 문화 내에서의 입양이 우선된다.
- 입양은 다음의 경우에 고려되지 않는다.
  - 성공적인 추적에 대해 합리적인 희망이 있고 가족 재결합이 아동의 최선의 이익일 때
  - 아동이나 부모가 표현한 요청에 반하는 경우

○ 부모나 기타 생존 가족의 추적을 위한 모든 가능한 절차가 수행될 수 있는 합리적 기간이 경과하지 않은 경우. 이 기간은 상황에 따라 변화할 수 있으며 특히 적절한 추적의 수행 가능성과 관련되어 있으나 추적 절차는 합리적인 기간 내에 완료되어야만 한다.

■ 망명국내의 입양은 가까운 미래에 안전과 존엄성의 조건하에 자발적인 본국송환의 가능성이 있는 경우에는 이행되어서는 안된다.

(f) 제3국에서의 재정착

92. 제3국의로의 재정착은 출신국으로 돌아갈 수 없거나 보호국에서 항구적인 해결책을 기대할 수 없는 동반되지 않고 분리된 아동을 위한 항구적인 해결책을 제시해줄 수 있다. 동반되지 않고 분리된 아동의 재정착에 대한 결정은 특히 지속적인 국제적 및 기타 보호의 필요성을 고려하여, 최신의 종합적이고 철저한 아동의 최선의 이익평가에 근거하여야 한다. 특히 재정착은 아동을 강제송환이나 박해 또는 체류국에서의 기타 심각한 인권 침해로부터 효과적이고 지속적으로 보호하는 유일한 수단인 경우에 요청된다. 재정착은 또한 재정착 국가에서의 가족의 재결합에 기여하는 경우 동반되지 않고 분리된 아동의 최선의 이익에 부합한다.

93. 재정착의 결정에 선행하여 최선의 이익에 대한 평가는 또한 다음과 같은 다른 요소들에 대한 고려를 필요로 한다. 아동의 본국으로의 귀환에 대한 예견되는 법적 또는 기타 장애물의 지속, , 아동의 국적과 성명을 포함한 아동의 정체성 보존의 권리(제8조), 아동의 연령, 성별, 감정적 상태 및 교육적 및 가족적 배경, 보호국내의 돌봄의 계속/단절, 아동 양육에 있어 계속성의 바람직함 및 아동의 민족적, 종교적, 문화적 및 언어적 배경(제20조), 가족관계를 유지할 아동의 권리(제8조)및 본국, 보호국 또는 재정착국 내에서 가족의 재결합에 대한 장기, 중기, 단기적 가능성과 관련된 아동의 권리. 동반되지 않고 분리된 아동은 제3국에서의 재정착이 미래의 가족 재결합을 저해하거나 심각하게 방해한다면 절대로 제3국 재정착이 허용되어서는 안된다.

94. 국가는 동반되지 않고 분리된 아동과 관련된 모든 재정착의 필요를 충족시키기 위해 재정착의 기회를 제공하도록 장려된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅷ. 훈련, 자료 및 통계

(a) 동반되지 않고 분리된 아동을 다루는 인력의 훈련

95. 동반되지 않고 분리된 아동과 함께 일하거나 그들의 사건을 다루는 공무원의 훈련에는 특별한 주의가 필요하다. 전문화된 훈련은 법적 대리인, 후견인, 통역인 및 동반되지 않고 분리된 아동을 다루는 다른 사람들에게 동등한 중요성을 지닌다.

96. 그러한 훈련은 관련 집단의 특수한 필요와 권리에 맞추어져야 한다. 그럼에도 불구하고 다음을 포함한 특정한 핵심적인 요소들이 모든 훈련프로그램에 포함되어야 한다.

- 협약의 원칙들과 규정
- 동반되지 않고 분리된 아동의 출신국에 대한 지식
- 적절한 면담 기술
- 아동 발달과 아동심리학
- 문화적 민감성과 문화간 의사소통

97. 초기의 훈련 프로그램은 직장 훈련 및 전문가 조직을 통한 방법을 포함하여 정기적으로 추후관리 되어야 한다.

(b) 동반되지 않고 분리된 아동에 관한 자료와 통계

98. 위원회의 경험상, 동반되지 않고 분리된 아동들에 대하여 수집된 자료와 통계는 도착의 수 및/또는 망명 요청건수로 제한되는 경향이 있다. 이 자료는 그러한 아동의 권리의 이행에 대한 세부적인 분석을 하기에는 불충분하다. 나아가 자료와 통계는 종종 다양한 다른 부서 또는 기관에 의해 수집되며, 이는 심층적인 분석을 방해할 수 있으며 아동의 비밀유지와 사생활에 대한 권리에 관한 잠재적 우려를 제기한다.

99. 따라서 동반되지 않고 분리된 아동에 관한 자료수집을 위한 상세하고 통합된 체계의

개발은 그러한 아동의 권리의 이행을 위한 효율적인 정책의 개발을 위한 전제조건이다.

100. 그러한 체계 내에서 수집된 자료는 이상적으로 다음을 포함하나 이에 국한되지 않는다: 각 아동에 대한 기본적 전기적 자료(연령, 성별, 출신국 및 국적, 민족 집단을 포함), 입국을 시도한 동반되지 않고 분리된 아동의 총 수와 입국거부된 수, 망명신청건수, 그러한 아동에게 배정된 법적 대리인과 후견인의 수, 법적 및 이민 지위(즉, 망명신청자, 난민, 일시적 거주 허가), 거주배정(즉, 시설 내, 가족과 동거, 혹은 독립생활), 학교나 직업훈련에의 등록, 가족의 재결합 및 출신국으로 귀환한 아동의 수. 이에 국한되지 않는다. 당사국은 이에 부가하여 동반되지 않고 분리된 아동의 실종과 인신매매의 영향과 같이 불충분하게 다뤄진 문제들을 분석하기 위한 질적인 자료 수집을 고려해야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 7호 (2005)
유아기에서의 아동권리의 이행

Ⅰ. 서론

1. 본 일반논평은 당사국 보고서를 검토해온 위원회의 경험을 통해 도출되었다. 많은 경우, 유아기에 대한 정보가 거의 제공되지 않았으며. 주로 아동 사망률, 출생 등록과 보건의료에 대한 설명에 제한되어 있었다. 위원회는 유아를 위해 아동 권리 협약의 보다 광범위한 함의를 논의할 필요성을 느꼈다. 따라서 2004년 위원회는 " 유아기에서의 아동권리의 이행"이라는 주제에 대해 일반토론의 날을 할애하였다. 이 논의는 일련의 권고들(CRC/C/143, sect. Ⅶ 참조)와 이 중요한 주제에 대한 일반논평을 준비하기로 한 결정으로 이어졌다. 본 일반논평을 통해 위원회는 유아들이 본 협약에서 부여된 모든 권리의 보유자이며 유아기가 이러한 권리의 실현을 위한 결정적인 시기라는 인식을 고취하고자 한다. 위원회의 "유아기"의 정의는 모든 유아들에게 해당되어; 출생에서부터 영아기를 거쳐 유년기에 이르는 시기이며; 취학이전 기간 동안이며; 뿐만 아니라 취학으로 전환기도 포함한다(이하 Ⅳ항 참조).

Ⅱ. 일반논평의 목적

2. 이 일반논평의 목적은 다음과 같다:

(a) 모든 유아의 인권에 대한 이해를 강화하고 유아에 대한 당사국들의 의무에 대한 주의를 환기하도록 하는 것;

(b) 권리의 실현에 영향을 주는 유아기 아동의 특징에 대하여 설명하는 것;

(c) 삶의 시작에서부터 특별한 관심, 능력 및 취약성을 가지는 사회적 행위자로서 유아에 대한 인식과 그들의 권리의 행사에 대한 보호, 지도 및 지원의 요건에 대한

인식을 고취하는 것;

(d) 협약의 이행에 있어서 고려해야 할 필요가 있는 유아의 상황, 경험의 질 및 발달 형성에의 영향에 대한 다양성 등 유아기의 다양성에 대한 주의를 환기하는 것;

(e) 아동의 권리를 침해하는 경우를 제외하고 존중해야 하는 지역적 관습과 관행을 포함한 문화적 기대와 아동의 대우에 있어서의 다양성을 지적하는 것;

(f) 아동의 권리를 침해하고 그들의 안녕을 저해하는 빈곤, 차별, 가정 붕괴 및 다양한 역경에 대한 아동의 취약성을 강조하는 것;

(g) 유아기 아동의 권리에 초점을 맞춘 포괄적인 정책, 법률, 프로그램, 관행, 전문가 훈련 및 연구의 형성과 중진을 통해 모든 유아의 권리를 실현하는데 기여하는 것.

Ⅲ. 인권과 유아

3. 유아는 권리의 보유자이다. 아동권리협약은 아동을 "특별히 법으로 성인 연령이 이전에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람을 말한다"라고 정의한다 (제1조). 결론적으로 유아는 협약에서 부여된 모든 권리의 보유자이다. 그들은 특별한 보호 조치를 받을 자격이 있으며, 그들의 변화하는 능력에 따라 그들의 권리를 점진적으로 행사할 권리가 있다. 위원회는 협약 하에서 당사국들이 의무를 이행하는데 있어서 당사국들이 권리의 보유자로서의 유아와 아동이 아동기의 이 독특한 시기동안 그들의 권리를 실현하는데 필요한 법률, 정책 및 프로그램에 충분한 주의를 기울이지 않고 있다는 것을 우려한다. 위원회는 인권의 보편성, 불가분성 및 상호의존성의 원칙을 고려하여 "아동권리협약이 유아기에 전체적으로 적용되어야 함을 재확인 한다.

4. 유아기 아동의 정의. 유아기 아동의 정의는 지역적 전통과 초등교육체제의 구성에 따라 국가와 지역에 따라 다양하다. 일부 국가에서는 유치원에서 학교로의 전환이 4세 직후에 일어난다. 다른 국가들의 경우에 이러한 전환이 7세를 전후하여 일어난다. 유아기 아동의 권리를 고려하는데 있어 위원회는 모든 유아를 포함시키고자 한다. 즉, 출생

에서 영아기까지; 취학 전 연령의 기간 동안; 취학으로의 전환 기간도 포함한다. 따라서 위원회는 8세까지의 기간을 유아기의 적절한 실무적 정의로 제시한다; 당사국들은 이러한 정의의 맥락에서 유아들에 대한 그들의 의무를 검토해야 한다.

5. 유아기 아동을 위한 적극적인 의제. 위원회는 당사국들이 유아기 아동의 권리에 대한 적극적인 의제를 구성할 것을 권고하는 바이다. 유아기를 미성숙한 인간에서 성숙한 성인의 상태로 가는 사회화의 단계로 주로 인식하는 전통적인 관념을 탈피할 것이 요구된다. 협약은 영아를 포함한 아동이 그들 자신의 권리에 있어서 인격체로서 존중받을 것을 요구한다. 유아는 그들 자신의 우려, 관심사 및 관점을 가진 가족, 공동체와 사회의 적극적인 구성원으로서 인정되어야 한다. 자신의 권리의 행사를 위해 유아는 사회적인 활동, 경험과 학습을 위한 시간과 공간뿐만 아니라 신체적인 양육, 정서적인 돌봄과 인지적 지도를 특별히 필요로 한다. 이러한 요건은 유아기에 대한 법률, 정책 및 프로그램의 틀 내에서 가장 잘 계획될 수 있으며, 여기에는 예를 들면 아동권리 위원의 임명과 아동에 대한 법률과 정책의 영향에 대한 평가를 통한 이행 계획과 독립적인 감독이 포함된다(독립적 인권기구의 역할에 대한 일반논평 2(2002)의 제 19항 참조).

6. 유아기 아동의 특징. 유아기 는 아동권리의 실현을 위해 결정적인 시기이다. 이 기간 동안에는:

(a) 유아는 일생동안 그들의 신체와 신경계의 성숙에 있어서 가장 급속한 성장과 변화를 경험하며, 운동성, 의사소통 기술과 지능이 성장하고, 그들의 관심사와 능력에 있어서의 급속한 변화를 경험한다;

(b) 유아는 그들의 부모나 기타의 양육자와의 강한 감정적인 유대를 형성하며, 그들로부터 그들의 개성과 성장하는 능력을 존중하는 방식의 양육, 돌봄, 지도와 보호를 필요로 한다;

(c) 유아는 또래의 아동들과 중요한 그들만의 관계를 형성한다. 이러한 관계를 통해 유아는 공유하는 활동에 대한 협상과 조정. 분쟁의 해결, 약속의 준수와 다른 이에 대한 책임을 받아들이는 것을 학습한다;

(d) 유아는 그들이 거주하고 있는 세계의 물리적, 사회적 문화적 특징을 적극적으로 이해하며, 자신들의 활동뿐만 아니라 아동과 성인 등 타인과의 상호작용을 통해 점진적으로 학습한다;

(e) 유아의 가장 어린 시기는 그들의 신체적 및 정신적 건강, 정서적인 안정, 문화적 및 인격적 주체성, 그리고 능력 개발의 기초가 된다;

(f) 유아의 성장과 발달 경험은 그들의 성별, 생활 조건, 가족 구성, 양육 환경과 교육 시스템뿐만 아니라 개인의 특성에 따라 다양하다;

(g) 유아의 성장과 발달경험은 아동의 필요와 아동에 대한 적절한 대우, 가족과 공동체에서의 그들의 적극적인 역할에 대한 문화적 신념에 의해 강력하게 형성된다.

7. 모든 유아가 직면하는 특별한 관심사, 경험 및 도전들을 존중하는 것은 유아의 삶에 있어서 결정적인 기간인 이 기간동안 그들의 권리를 실현하는데 시발점이 된다.

8. 유아기 아동의 연구. 위원회는 유아가 생존,복지 및 발달이 밀접한 관계에 달려있고 그 주변에서 이루어지는 사회적 행위자로서 가장 잘 이해될 수 있음을 확인하는 이론과 연구의 증가에 주목한다. 이러한 관계는 주로 소수의 핵심적인 사람들과 관계되며, 이들은 양육자와 기타 유아기 의 전문가뿐만 아니라 주로 부모, 확대가족의 구성원들 및 동료들이다. 이와 동시에 유아기의 사회적 및 문화적 특성에 대한 연구는 유아의 다양한 기대와 보살핌, 교육에 대한 다양한 장치를 포함한 초기의 발달이 이해되고 규정되는 다양한 방식에 주의를 환기시켰다. 현대사회의 특성은 다문화적 공동체 및 아동의 권리에 대한 증대된 인권을 통해서 등 유아에 대한 신념과 기대가 또한 변화하며 급속한 사회변동으로 점철되는 상황에서 성장하는 유아가 증가한다는 점이다. 당사국들은 지역 환경과 변화하는 관행에 적합하고 전통적 가치를 존중하며 비차별적으로 제공되고(동 협약 제2조) 아동의 건강과 복지에 반하지 않고(제24조 3항) 아동의 최선의 이익에 반하지 않는 방식(제3조)으로 유아기에 대한 신념과 지식을 갖추도록 장려된다. 마지막으로 연구는 영양결핍, 질병, 빈곤, 방임, 사회적 배제 및 그 밖의 다른 재난에 유아

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가 특별히 취약함을 강조하였다. 유아기의 적절한 예방과 개입 전략은 유아의 현재의 안녕 및 미래의 전망에 긍정적으로 영향을 미칠 가능성을 가짐을 보여준다. 따라서, 유아기아동의 아동권리의 이행은 중기 아동기 및 청소년기 동안의 개인적, 사회적 및 교육적 어려움(청소년의 건강과 발달에 관한 일반논평 4(2003)를 참조)을 예방하는데 효과적인 방법이다.

Ⅲ. 일반원칙과 유아기아동의 권리

9. 위원회는 협약의 제 2, 3, 6조 및 제 12조를 일반원칙으로 확인하였다(협약의 이행을 위한 일반 조치에 관한 일반논평 제 5(2003) 참조). 각 원칙은 유아기아동의 권리에 대한 함의를 가진다.

10. 생명, 생존 및 발달의 권리. 제 6조는 생명에 대한 아동의 고유한 권리와 가능한 한 최대한으로 아동의 생존과 발달을 보장할 당사국의 의무를 규정하고 있다. 당사국들은 산모와 영아를 위해 산전기의 보호를 촉진할 모든 가능한 조치를 취하며, 영아와 아동의 사망률을 감소시키고, 그들의 삶에 결정적인 이 기간동안 모든 유아의 안녕을 증진할 수 있는 환경을 조성할 것이 촉구된다. 영양결핍과 예방이 가능한 질병들은 초기 아동기의 권리의 실현에 주요한 장애물이 되어왔다. 생존과 신체적인 건강을 보장하는 것이 최우선이지만 당사국들은 제 6조가 발달의 모든 측면을 포함하고 있음과 유아의 건강과 심리사회적 안녕은 많은 측면에서 상호의존적임을 상기해야 한다. 이 두 가지 모두 부정적인 생활환경, 유기, 둔감하거나 학대적 대우 및 인간의 잠재능력을 실현하는데 있어서의 제한된 등에 의해 위협을 받을 수 있다. 어려운 환경에서 성장하는 유아는 특히 특별한 주의가 필요하다(이하 Ⅵ장 참조). 위원회는 당사국들에게(그리고 기타 관련자에게) 생존과 발달에의 권리는 총체적 방식으로만 달성될 수 있으며 부모의 책임의 존중 및 후원과 양질의 서비스의 제공(제 5조 및 제 18조)을 비롯하여 건강, 적절한 영양, 사회보장, 적절한 생활 수준, 건강하고 안전한 환경, 교육과 놀이에 대한 권리(제 24, 27, 28, 29 및 제31조)를 포함한 협약의 모든 기타 규정의 이행을 통해서만 달성될 수 있음을 상기시키는 바이다. 아동은 어린 시절부터 양질의 영양공급과 건강하고 질병을 예방하는 생활양식을 증진하는 활동에 포함되어야 한다.

11. 비차별의 권리. 제2조는 모든 아동에게 어떠한 종류의 차별도 없이 권리를 보장한다. 위원회는 당사국들이 초기 아동기의 권리 실현에 대한 본 원칙의 함의를 확인할 것을 촉구한다:

(a) 제 2조는 일반적으로 유아가 어떠한 근거에서도, 예를 들어 법이 유아를 비롯한 모든 아동에 대한 폭력에 대하여 동일한 보호를 제공하고 있지 못한 경우에도 차별받아서는 안된다는 것을 의미한다. 유아는 그들이 상대적으로 약하고, 그들의 권리실현에 있어서 타인에게 의존적이기 때문에 특히 차별의 위험에 처해있다;

(b) 제2조는 또한 특정 유아집단에 대한 차별이 발생해서는 안된다는 것을 의미한다. 차별은 영양공급 수준의 감소; 부적절한 돌봄이나 관심; 놀이, 학습과 교육에의 기회의 제한; 혹은 감정이나 견해의 자유로운 표현의 억제 등의 형태로 나타날 수 있다. 차별은 또한 착취적이거나 학대적일 수 있는 가혹한 대우와 비이성적인 기대를 통해서도 나타날 수 있다. 예는 다음과 같다:

(ⅰ) 여아에 대한 차별은 심각한 권리의 침해로써, 사회에 긍정적으로 기여할 그들의 능력을 제한할 뿐만 아니라 그들의 생존과 초기의 삶의 모든 영역에 영향을 준다. 그들은 선별적 낙태, 할례, 영아기의 불충분한 영양공급을 통한 방식을 포함한 방임과 영아살해의 희생자가 될 수 있다. 그들은 또한 과도한 가족의 책임을 부담하도록 기대되거나 초기 아동기 및 초등교육에의 참여 기회를 박탈당할 수 있다.

(ⅱ) 장애아동에 대한 차별은 생존의 기대와 삶의 질을 감소시킨다. 이러한 아동은 다른 아동에게 제공되는 돌봄, 양육, 영양공급과 격려를 받을 권리가 있다. 그들은 또한 그들의 통합과 권리의 실현을 위해 부가적인 특별한 조력을 요구할 수 있다.

(ⅲ) HIV/AIDS에 감염되거나 영향을 받는 아동에 대한 차별은 그들이 가장 필요로 하는 도움과 지원을 박탈한다. 차별은 이러한 아동의 권리를 침해하는 일상적인 관행뿐만 아니라 공공정책 내에서, 서비스의 제공 및 서비스에의 접

국가인권위원회 humanrights.go.kr

근에서 발견된다(27항 참조).

(iv) 인종적 기원, 신분/카스트, 개인의 환경과 생활양식, 혹은 정치적 및 종교적 신념(아동 혹은 그의 부모의)과 관련된 차별은 아동이 사회에 완전히 참여하는 것을 배제한다. 차별은 그들의 아동에 대한 부모의 책임을 완수하기 위한 부모의 능력에 영향을 준다. 차별은 아동과 성인간의 분노와 충돌을 조장할 뿐만 아니라 아동의 기회와 자존감에 영향을 준다.

(v) 다중적 차별(예를 들어 인종적 기원, 사회적 및 문화적 지위, 성별 및 /또는 장애)을 겪는 유아는 특히 위험에 놓여있다.

12. 유아들은 예를 들면 혼인 외 혹은 전통적 가치에서 일탈한 상황에서 출생한 유아, 또는 그들의 부모가 난민 혹은 망명신청자인 경우 등 그들의 부모에 대한 차별의 결과로 인해 고통을 겪을 수 있다. 당사국은 차별이 어떠한 형태이든, 어디서 발생하든 간에 -가족, 공동체, 학교 및 기타 기관에서의 차별을 감독하고, 이에 맞설 책임이 있다. 유아를 위한 양질의 서비스에의 접근에 있어서의 잠재적인 차별에 특별한 주의를 기울여야 하며, 보건, 교육, 복지 및 기타의 서비스가 일반적으로 가능하지 않고 국가, 사적 혹은 봉사단체와의 연합을 통해 제공되는 지역에서는 특히 그러하다. 첫 번째 단계로 위원회는 당사국들이 유아의 생존과 발달에 기여하는 양질의 서비스에 대한 이용 가능성 및 접근성을 감독할 것을 장려하며, 여기에는 아동 및 가족의 배경과 상황에 관련된 주요한 변수에 관하여 분류된 체계적인 자료수집을 통한 것이 포함된다. 두 번째 단계로는 모든 아동이 가용한 서비스로부터 얻을 수 있는 이익에 대한 동등한 기회를 보장하기 위한 행동이 요구된다. 보다 일반적으로, 당사국은 보편적으로 행해지는 유아에 대한 차별 및 특히 취약한 집단에 대한 차별에 대해 인식을 제고해야한다.

13. **아동의 최선의 이익.** 제 3조는 아동의 최선의 이익이 아동에 관한 모든 행동에 있어서 최우선의 고려사항임을 규정한다. 상대적인 미숙함으로 인해 유아들은 그들의 견해와 변화하는능력을 고려하는 동시에 그들의 안녕에 영향을 주는 결정과 행동과 관련하여 그들의 권리와 최선의 이익을 측정하고, 대변하기 위해서는 책임 있는 기관에 의지한다. 최선의 이익의 원칙은 협약에서 반복적으로 나타난다(초유아기와 가장 관련 있

는 제9, 18, 20, 21조를 포함). 최선의 이익의 원칙은 아동에 관한 모든 활동에 적용되며 아동의 권리를 실현하기 위한 일상의 책임을 지고 있는 부모와 그 밖의 사람들을 지원하고 조력하는 조치뿐만 아니라 아동의 권리를 보호하고, 생존, 성장 및 안녕를 증진시키기 위한 적극적 조치를 요구한다.;

(a) *개별 아동의 최선의 이익*. 아동의 돌봄, 건강, 교육 등 아동에 관한 모든 의사결정은 최선의 이익 원칙을 고려해야 하며, 여기에는 부모, 전문가 및 아동에 대한 책임을 지는 사람들에 의한 결정이 포함된다. 당사국은 유아가 모든 법적 절차에서 아동의 이익을 위해 행동하는 사람에 의해 독립적으로 대표되며 아동이 자신의 견해와 선호를 표현할 수 있는 모든 경우에 이를 경청하는 규정을 마련해야 한다.

(b) *집단 혹은 대상집단의 기반으로서의 유아의 최선의 이익*. 아동에게 영향을 주는 모든 법과 정책 개발, 행정적 및 사법적 의사결정과 서비스 제공은 최선의 이익의 원칙을 고려해야 한다. 여기에는 유아에게 간접적으로 영향을 주는 활동뿐만 아니라(예를 들면, 환경 거주 혹은 이동과 관련된) 아동에게 직접적으로 영향을 주는 활동(예를 들면 보건서비스, 양육체계 혹은 학교와 관련된)들이 포함된다.

14. 유아의 견해와 감정에 대한 존중. 제 12조에서는 아동이 아동에게 영향을 주는 모든 문제에 대하여 자신의 견해를 표시하고 이것이 고려되어야 할 권리를 가짐을 명시한다. 이 권리는 아동의 권리를 증진, 보호 및 감독하는데 있어 적극적인 참여자로서의 유아의 지위를 강화한다. 유아의 행위-가족, 공동체, 사회의 구성원으로서의-에 대한 존중은 종종 간과되거나 연령과 미성숙을 이유로 하여 부적절한 것으로 거부된다. 많은 국가와 지역의 전통적인 신념들은 유아의 훈련과 사회화의 필요성을 강조해왔다. 유아들은 미발달되고, 심지어는 이해, 의사소통 및 선택의 기본적인 능력이 부족한 것으로 간주되어 왔다. 그들은 그들의 가족 내에서 무기력하며 종종 사회 내에서 목소리를 내지 못하거나 보이지 않는다. 위원회는 제 12조가 아주 어리거나, 좀 더 나이가 많거나 불문하고 모든 연령의 아동에게 적용됨을 강조하기를 원한다. 권리의 보유자로서, 가장 어린 아동일지라도 그들의 견해를 표현할 권리가 있으며, 이는 “아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 주어져야” 한다(제 12조 1항). 유아는 그들의 환경에 상당히 민

국가인권위원회
humanrights.go.kr

감하며 그들의 생활속의 사람, 장소 및 일상과 그들 자신만의 정체성에 대해 급속히 이해하며 자각한다. 그들은 구어 혹은 문자화된 언어로 의사소통이 가능하기 훨씬 이전부터 다양한 방식으로 그들의 감정, 생각과 희망을 전달하고, 선택한다. 이러한 관점에서:

(a) 위원회는 당사국이 견해를 표시할 자유를 가지며 아동에게 영향을 주는 문제에 있어서 의논 받을 권리를 가진 권리 보유자로서의 아동에 대한 개념이 아동의 능력, 최선의 이익 및 해로운 경험으로부터 보호받을 권리에 가장 적절한 방식으로 초기 단계에서부터 이행되도록 보장할 모든 적절한 조치를 취하도록 장려한다.

(b) 견해와 감정을 표시할 권리는 가정(적절한 경우에 확대가족을 포함) 및 아동의 공동체에서의 아동의 일상 생활에 정착되어야 한다. 이는 법적 절차뿐만 아니라 유아기의 건강, 돌봄과 교육 시설의 모든 범위 내에서; 그리고 연구와 협의를 통한 것을 포함한 정책과 서비스의 개발에 있어서를 포함한다.

(c) 당사국은 유아가 모든 관련 환경들에서의 일상의 활동에서 그들의 권리를 점진적으로 실현할 수 있도록 기회를 창출하는데 있어서, 필요한 기술의 훈련을 제공하는 것을 포함하며 부모, 전문가 및 책임 당국의 적극적인 참여를 증진할 모든 적절한 조치를 취해야 한다. 참여권의 달성은 성인이 아동중심적인 자세를 취하고, 유아에게 귀 기울이며, 그들의 존엄성과 개별적인 견해를 존중할 것을 요구한다. 또한 성인은 유아의 관심사, 이해의 정도와 선호하는 의사소통방법을 받아들임으로써 인내심과 창조성을 보여줄 필요가 있다.

Ⅳ. 부모의 책임과 당사국의 지원

15. 부모와 그 밖의 주요 양육자의 결정적 역할. 일반적인 상황에서, 유아의 부모는 적절한 경우 법적 보호자를 포함한 다른 가족 구성원, 확대가족, 혹은 공동체의 구성원과 함께 유아의 권리의 달성에 결정적인 역할을 수행한다. 이는 협약에서 양질의 양육 서비스를 포함한 지원을 제공할 당사국의 의무와 함께 완전히 인정되었다(특히 제 5조). 협약의 전문은 가족을 “사회의 가장 기초적인 집단 그리고 그 집단의 모든 구성원, 특히 아동의 성장과 복지를 위한 자연 환경”이라고 언급하고 있다. 위원회는 여기에서의

“가족”은 아동의 권리와 최선의 이익에 합치하는 핵가족, 확대가족 및 그 밖의 전통적 및 현대적 공동체 기반의 제도를 포함하여 유아의 돌봄, 양육 및 발달을 제공할 수 있는 다양한 제도를 의미함을 인지한다.

16. 부모/주요 양육자와 아동의 최선의 이익. 부모 및 그 밖의 주요 양육자에게 부여된 책임은 그들이 아동의 최선의 이익 내에서 행동하라는 요구와 관련되어 있다. 제 5조는 부모의 역할이 “협약 내의 아동의 권리의 실현”에 있어서 적절한 감독과 지도를 제공하는 것이라고 밝히고 있다. 이는 아동의 연령에 상관없이 동등하게 적용된다. 신생아와 영아는 전적으로 타인에게 의존적이지만 그들은 돌봄, 감독과 지도의 수동적인 수용자가 아니다. 그들은 부모 혹은 그 밖의 양육자들로부터 생존, 성장과 안녕에 필요한 보호와 양육, 이해를 구하는 적극적인 사회의 구성원이다. 신생아들은 출생 이후 곧 그들의 부모(혹은 다른 양육자)를 인식할 수 있으며, 적극적으로 비언어적인 의사소통을 한다. 일반적인 상황에서, 유아들은 그들의 부모 혹은 주요 양육자와 강한 애착을 형성한다. 이러한 관계는 아동에게 지속적인 돌봄과 관심뿐만 아니라 신체적 및 정서적 안정성을 제공한다. 이러한 관계를 통해 아동은 개인의 정체성을 형성하며 문화적으로 가치있는 기술과 지식 및 행동을 습득한다. 이러한 방식으로 부모(와 그 밖의 양육자)는 유아가 그들의 권리를 실현할 수 있는 일반적인 통로가 된다.

17. 권능을 부여하는 원칙으로서의 변화하는능력. 제 5조는 “변화하는능력”이라는 개념을 통해 아동이 그들의 권리 및 권리를 가장 잘 실현할 수 있는 방법에 대한 이해를 포함하여 지식, 능력 및 이해를 점진적으로 획득하는 성숙과 학습의 과정을 언급한다. 유아의 변화하는능력의 존중은 아동권리의 실현에 결정적이며, 유아기의 기간 동안이 중요한데, 이는 영아기부터 학교 교육의 시작기까지 아동의 신체적, 인지적, 사회적 및 정서적 기능이 급속히 변화하기 때문이다. 제5조는 부모(그리고 그 밖의 사람들)가 아동에게 제공하는 지원과 지도의 수준을 지속적으로 조정해야 할 책임이 있다는 원칙을 포함한다. 이러한 조정은 아동의 자율적인 의사결정 능력과 최선의 이익에 대한 이해뿐만 아니라 아동의 관심사와과 소망을 고려한 것이어야 한다. 유아가 일반적으로 나이가 있는 아동보다 더 많은 지도를 필요로 하지만, 같은 연령대의 아동의 능력 및 상황에 반응하는 방식에 있어서의 개별적인 차이를 고려하는 것이 중요하다. 변화하는능력은 긍정적이고 가능하게 하는 과정으로 여겨져야 하며, 아동의 자율과 자기표현을 제한하

며 아동의 상대적인 미성숙과 사회화의 필요를 지적하여 전통적으로 정당화되어온 권위적 관행에 대한 변명이어서는 안된다. 부모(그리고 그 밖의 사람들)은 참여권(제12조) 및 사상, 양심 및 종교의 자유(제14조)를 포함한 아동의 권리를 행사하기 위한 유아의 역량을 강화하는 방식의 대화와 예시를 통해 아동 중심적인 방식으로 "감독과 지도"를 제공하도록 장려되어야 한다.[1)]

18. 부모의 역할의 존중. 협약 제 18조는 부모 혹은 법적 보호자가 아동의 최선의 이익을 기본적으로 고려하며 아동의 발달과 안녕을 증진할 일차적인 책임이 있다는 것을 재확인한다 (제 18조 1항 및 제 27조 2항). 당사국은 부모, 어머니와 아버지의 우선적인 지위를 존중해야 한다. 여기에는 아동의 최선의 이익이 아니라면 아동을 부모와 분리시키지 않을 의무가 포함된다(제 9조). 유아는 특히 분리의 역효과에 취약하며, 이는 그들의 부모/주요 양육자에 대한 신체적인 의존과 정서적인 애착 때문이다. 그들은 또한 모든 분리 상황을 이해하는 능력이 부족하다. 유아에게 부정적인 영향을 줄 가능성이 가장 큰 상황에는 방임과 적절한 양육의 박탈, 극심한 육체적 혹은 심리적 스트레스 혹은 손상된 정신 건강하의 양육; 격리된 양육; 부모간의 불화 혹은 아동에 대한 학대가 포함된 일관성이 없는 양육 및 아동이 혼란한 관계(강제적 분리를 포함)를 경험하는 경우 혹은 아동이 질이 낮은 시설에서의 양육을 받는 경우가 포함된다. 위원회는 당사국이 부모가 그들의 아동에 대한 일차적인 책임을 수행할 수 있도록 보장하고 아동의 양육에 있어서 해로운 박탈, 혼란 및 왜곡을 제거하는 것을 포함하여 부모가 그들의 책임을 수행하도록 지원하며 유아의 복지가 위험에 처할 수 있는 경우에 조치를 취하는 등 모든 필요한 조치를 취할 것을 독려한다. 당사국의 전반적인 목적에는 유아의 최선의 이익인 것으로 결정될 경우를 제외하고, 시설 혹은 다른 형태의 장기 돌봄을 필요로 하는 아동의 수를 최소화하는 것뿐만 아니라 유기되거나 고아가 되는 유아의 수를 감소시키는 것이 포함된다(이하 Ⅵ장 참조).

19. 사회적 추세와 가족의 역할. 협약은 "양 부모는 아동의 양육과 발전에 공동의 책임을 진다"고 강조하며, 부친과 모친을 동등한 양육자로 인정하고 있다(제 18조 1항). 위원회는 실질적으로 많은 지역에서 가족의 유형이 가변적이며 변화하고 있으며 가족의 규모, 부모의 역할과 아동의 육아를 위한 환경에 있어서의 거대한 다양성을 향한 전반

1) G.Landsdown, 아동의 능력발달(플로렌스: 유네시프 이노첸티 연구 센터, 2005).

적인 추세와 함께 부모를 지원하기 위한 비공식적인 네트워크의 가용성도 변화함에 주목한다. 이러한 추세는 특히 일관된 소수의 양육 관계 내에서 신체적, 인격적, 그리고 심리적 발달을 가장 잘 제공받을 수 있는 유아에게 중요하다. 전형적으로 이러한 관계는 아동양육과 교육에 있어서 전문화된 전문적인 양육가들과 함께 모친, 부친, 형제자매, 조부모와 확대가족의 그 밖의 구성원의 조합으로 이루어진다. 위원회는 이러한 각각의 관계가 협약 하의 아동 권리의 실현에 독특한 기여를 할 수 있으며 가족유형의 범위가 아동의 복지 증진과 조화될 수 있다는 점을 인식한다. 몇몇 국가와 지역에서는 가족, 결혼 및 양육에 대한 사회적 태도의 변화가 유아의 경험, 예를 들면 가족의 분리와 재구성에 따른 경험에 영향을 미치고 있다. 또한 부모가 그들의 공동체와 가족으로부터 멀리 떨어진 곳에서 일해야만 하는 경우와 같은 경제적인 압력도 유아에게 영향을 미친다. 다른 국가들과 지역에서 HIV/AIDS에 의한 양친, 혹은 부모 일방 또는 친척의 질병이나 죽음은 초기 유년기의 공통적인 특징이다. 이러한 요소 및 그 밖의 많은 요소들은 아동에 대한 부모의 책임을 수행할 능력에 영향을 준다. 보다 일반적으로, 급속한 사회 변화의 시기에, 새로운 관행이 받아들여지고 새로운 부모의 능력이 이해되고 존중될 충분한 시간이 경과되지 않는다면, 전통적인 관행은 더 이상 현재의 양육환경과 삶의 양식에 실용적이지도, 적절하지도 않을 수 있다.

20. 부모에 대한 지원. 당사국은 부모, 법적 보호자 및 확대가족이 아동 양육의 책임 수행에 있어서 적절한 지원을 제공하도록 요청받았으며(제 18조 2항 및 제 18조 3항), 여기에는 아동의 발달에 필요한 생활여건을 제공하고(제 27조 2항) 아동이 필요한 보호와 배려(제 3조 2항)를 보장하도록 부모를 지원하는 것이 포함된다. 위원회는 특히 어린, 편부모의 발생률이 높은 사회에서뿐만 아니라 조혼과 부모로서의 지위가 여전히 금지되어 있는 사회에서 부모 혹은 유아에 대한 책임을 가지는 그 밖의 사람들에게 필요한 자원, 기술 및 개인적인 책임에 대한 고려가 충분치 않음을 우려한다. 초기 유년기는 협약에서 보장된 아동의 복지의 모든 측면, 즉 아동의 생존, 건강, 신체적인 안전과 정서적인 안정, 생활과 양육의 기준, 놀이와 학습의 기회 및 표현의 자유 등과 관련된 부모의 책임이 가장 광범위한(그리고 집중적인) 시기이다. 따라서 아동의 권리의 실현은 대부분 양육의 책임을 진 사람들의 가용한 자원과 복지에 의존하게 된다. 이러한 상호연관성의 인식은 부모, 법적 보호자 및 기타의 양육자에 대한 서비스와 지원을 계획하는데 있어서 확실한 시발점이다. 예를 들어:

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(a) 통합적인 접근은 보다 즉각적인 결과를 가져오는 개입(예를 들어 모자를 위한 분만전후의 보건 서비스, 부모 교육, 가정방문)에 부가하여 아동의 최선의 이익의 증진을 위한 부모의 능력에 간접적으로 영향을 주는 개입(예를 들어 조세와 급여, 적절한 주택, 근무 시간)을 포함할 것이다;

(b) 적절한 지원의 제공은 예를 들면 아동이 보다 활동적이 되고, 언어적 의사소통이 늘어나며, 사회적인 능력을 키우고, 양육과 교육 프로그램에 참여하게 되는 것과 같은 유아기동안의 변화하는 요구와 압력들뿐만 아니라 부모에게 요구되는 새로운 역할과 기술을 고려해야 한다;

(c) 부모에 대한 지원은 부모 교육, 부모 상담 및 어머니, 아버지, 형제자매, 조부모와 때때로 아동의 최선의 이익 증진에 책임이 있는 그 밖의 사람들을 위한 질적 서비스의 제공을 포함할 것이다;

(d) 지원은 또한 부모와 그 밖의 가족 구성원에게 유아와 적극적이고 민감한 관계를 갖도록 장려하며 아동의 권리와 최선의 이익을 이해하도록 하는 방식으로 지원을 제공하는 것을 포함한다.

21. 부모에 대한 적절한 지원은 유아기를 위한 포괄적 정책의 일부로서 가장 잘 달성될 것이며(이하 V장 참조), 여기에는 초기의 보건, 돌봄 및 교육제공이 포함된다. 당사국은 부모에게 그들로 하여금 그러한 프로그램에 유아가 완전하게 참여할 수 있도록 하며 특히 가장 불리하고 취약한 집단의 참여를 가능하게 하는 적절한 지원이 제공되도록 보장해야 한다. 특히 제 18조 3항은 많은 부모들이 경제 활동을 하고 있으며 종종 그들의 부모로서의 책임과 병행하는 낮은 급여를 받는 직업에 있음을 인지한다. 제 18조 3항은 당사국들이 일하는 부모를 둔 아동이 육아 서비스, 모성 보호 및 아동을 위한 시설로부터 혜택을 받을 권리가 있음을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취하도록 요구하고 있다. 이러한 관점에서 위원회는 당사국들이 국제노동기구(ILO)의 2000년의 모성보호 협약을 비준할 것을 권고한다.

V. 유아기 아동, 특히 취약한 아동을 위한 포괄적 정책과 프로그램

22. 권리에 기반한 다부문적 전략. 많은 국가와 지역에서 초기 아동기는 양질의 서비스의 개발에 있어서 후순위에 있어왔다. 이러한 서비스들은 종종 파편화되어왔다. 이 서비스들은 종종 중앙과 지방단위의 몇몇 정부 부서의 책임이 되어왔으며, 그들의 계획은 대개 단편적이고 조정되지 않았다. 몇몇 경우에 그들은 또한 민간 및 자발적인 영역에서 충분한 자원, 규제나 질적 보장 없이 제공되었다. 당사국은 아동의 최선의 이익이 항상 서비스의 계획과 제공에 있어서 출발점이 되도록 보장하기 위해 권리에 기반하며 조화로운 다각적인 전략을 개발하도록 요청된다. 이는 8세까지의 모든 아동과 관련된 법과 정책의 개발에 대한 체계적이고 통합된 접근에 근거해야 한다. 초기 아동기의 서비스, 제공 및 시설을 위한 포괄적인 틀이 필요하며, 정보와 감독 시스템에 의해 뒷받침되어야 한다. 포괄적인 서비스는 부모에게 제공되는 지원과 조화될 것이며, 그들의 환경과 필요(협약 제 5조에서 18조의 조문들에서 볼 수 있듯이; Ⅳ장 참조) 뿐만 아니라 그들의 책임을 완전히 존중할 것이다. 부모는 또한 종합적인 서비스의 계획에 있어서 의견을 요청받고 참여해야 한다.

23. 연령범위에 적합한 프로그램의 기준 및 전문적인 훈련. 위원회는 유아기를 위한 포괄적 전략은 개별 아동의 성숙도와 개성을 고려해야만 한다는 점, 특히 특정 연령집단의 발달상의 우선순위의 변화(예를 들어 신생아, 유아, 취학 전 그리고 저학년)와 프로그램의 기준 및 질적 표준의 함의를 고려해야 한다는 점을 강조한다. 당사국은 특히 보건과 안전의 영역에 있어서 초기 아동기를 위한 시설, 서비스 및 설비가 질적 기준에 적합해야만 하며, 직원이 적절한 심리사회적 품성을 갖춰야만 하며, 직원의 수가 충분하며, 잘 훈련되어있을 것을 보장해야 한다. 유아의 상황, 연령 및 개성에 적합한 서비스의 제공은 모든 직원이 이 연령대의 아동집단과 일할 수 있도록 훈련 받을 것을 요구한다. 유아와 함께 일 하는 것은 여성 및 남성 고급인력의 수급을 위해, 사회적 가치를 인정받아야 하며 적절한 보수를 받아야 한다. 그들이 아동의 권리와 발달(제 41항을 참조)에 대한 건전하고 최신의 이론적이고 실무적인 이해를 가지고 있으며 적절한 아동중심적인 돌봄 관행, 교과과정 및 교수법을 채택하고 공적 및 사적 프로그램, 시설 및 서비스에 대한 감독과 감시 체계를 포함한 전문화된 직업적 자원과 지원에 접근할 수 있도록 하는 것이 필수적이다.

24. 특히 가장 취약한 집단의 서비스에 대한 접근. 위원회는 당사국이 모든 유아(그리고 그들의 복지에 일차적인 책임이 있는 사람들)가 그들의 복지 증진을 위해 특별히 고안된 보건, 돌봄 및 교육 프로그램을 포함한 적절하고 실효적인 서비스에 접근할 수 있도록 보장할 것을 요청한다. 가장 취약한 유아 집단과 차별의 위험에 놓인 유아에게는 특별한 주의를 기울여야 한다(제 2조). 여기에는 여아, 빈곤 아동, 장애아동, 원주민 혹은 소수집단에 속한 아동, 이주 가정의 아동, 고아가 되거나 혹은 기타의 이유로 부모의 보살핌을 받지 못한 아동, 시설에 거주하고 있는 아동, 구금된 어머니와 함께 살고 있는 아동, 난민 및 망명 신청 아동, HIV/AIDS에 영향을 받거나 감염된 아동 및 알콜중독 혹은 약물중독인 부모를 둔 아동(이하 Ⅵ장 참조)이 포함된다.

25. 출생등록. 초유아기를 위한 포괄적인 서비스는 출생에서부터 시작한다. 위원회는 모든 아동의 출생 등록의 제공이 여전히 많은 국가와 지역에서 주요한 난제임에 주목한다. 이는 아동의 개인적인 정체성의 인식에 부정적인 영향을 줄 수 있으며 아동은 기본적인 보건, 교육 및 사회복지에 대한 권리를 거부당할 수 있다. 생존, 발달 및 모든 아동을 위한 양질의 서비스에의 접근을 보장하기 위한 첫 번째 단계로(제6조), 위원회는 모든 아동의 출생등록을 보장하기 위한 모든 필요한 조치를 취하도록 당사국에게 권고한다. 이는 모두에게 접근이 가능하고, 무료인 보편적이고, 잘 관리되는 등록 시스템을 통해 달성될 수 있을 것이다. 효과적인 시스템은 예를 들어 필요하다면 이동식 등록 기구의 제공과 같이 가족의 상황에 대응하고 탄력적인 것이어야 한다. 위원회는 일부 지역에서는 병들거나 장애를 가진 아동이 등록될 가능성이 적음에 주목하고, 모든 아동이 어떠한 차별도 없이 출생시에 등록되어야 함을 강조한다(제2조). 본 위원회는 또한 뒤늦은 출생등록의 촉진의 중요성 및 미등록 아동의 보건의료, 보호, 교육 및 기타 사회적 서비스에 대한 동등한 접근의 보장의 중요성을 당사국에게 환기한다.

26. 생활 수준과 사회 보장. 유아는 그들의 신체적, 지적, 정신적, 도덕적 및 사회적 발달을 위한 적절한 생활 수준을 누릴 권리가 있다(제27조). 위원회는 빈곤의 악영향에 대한 광범위한 인식에도 불구하고 수백만의 유아에게 가장 기본적인 삶의 생활수준마저 보장되고 있지 않음을 우려하며 주목한다. 상대적 빈곤 속에서의 성장은 아동의 복지, 사회적 포용 및 자기 존중을 저해하고, 학습과 발달의 기회를 감소시킨다. 절대빈곤에서의 성장은 심지어 더욱 심각한 결과를 초래하며 삶의 기본적인 질을 저해시킬 뿐만

아니라 아동의 생존과 건강을 위협한다. 당사국은 아동의 복지에 부정적인 영향을 미치는 빈곤의 악영향에 맞서야 하며 이뿐만 아니라 초기 아동기의 빈곤을 근절하기 위한 체계적인 전력을 이행하기 위해 노력해야 한다. 아동과 가족을 위한 "물질적인 보조 및 지원 프로그램"(제27조 3항)을 포함한 유아의 권리에 부합하는 기본적 생활수준을 보장하기 위한 모든 가능한 수단이 사용되어야 한다. 아동의 사회보험을 포함한 사회보장제도의 혜택을 받을 권리의 이행은 모든 전략에 있어서 중요한 요소이다(제26조).

27. 보건의료의 제공. 당사국은 유아사망률의 감소 및 아동이 삶에 있어서 건강한 출발을 향유할 수 있도록 하기 위해(제24조) 초기연령동안 도달 가능한 최고 수준의 의료와 영양공급에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 특히;

(a) 당사국은 스트레스가 없는 환경과 같이 유아의 건강을 위해 필수적인 정화된 식수, 적절한 위생, 적절한 예방접종, 양질의 영양공급과 의료 서비스로의 접근을 보장할 책임이 있다. 영양결핍과 질병은 아동의 신체적 건강과 발달에 장기적인 영향을 준다. 그것은 학습과 사회적 참여를 저해하고 그들의 잠재능력의 실현가능성을 감소시킴으로써 아동의 심리적인 상황에 영향을 준다. 비만 및 건강하지 않은 생활방식도 이와 동일하게 작용한다.

(b) 당사국은 모유수유, 영양공급, 위생상태 및 위생의 유익에 대한 것을 포함한 아동건강과 발달에 대한 교육을 장려함으로써 아동의 건강에 대한 권리를 이행할 책임을 가진다.[2] 또한 건강한 가족-아동 관계의 조성을 위해, 특히 아동과 어머니(혹은 주요 양육자)간의 건강한 관계를 위해 어머니와 영아를 위한 적절한 산전 및 산후 보건의료의 제공이 우선시되어야 한다(제24조 2항). 유아는 그 예를 들면 적절한 아동중심적인 보건교육프로그램에의 참여를 통해 스스로 그들의 건강을 보장하고 동료간 건강한 생활방식을 장려하는데에 기여할 수 있다.

(c) 위원회는 당사국들의 유아기에 대한 HIV/AIDS의 특별한 과제에 대하여 주의를 환기하고자 한다. (i) 특히 아버지와 어머니 간의 그리고 어머니와 신생아 간의 감염의 고리를 끊는 것을 통한 부모와 유아의 감염의 방지 (ii) 정확한 진단과 효

2) 영아 및 유아 수유를 위한 국제 전략, 세계보건기구, 2003 참조

국가인권위원회 humanrights.go.kr

과적인 치료 및 바이러스에 감염된 부모와 유아 모두를 위한 기타 형태의 지원(항 레트로바이러스 요법 포함)의 제공; 그리고 (iii) 건강한 고아 및 감염된 고아를 포함한 HIV/AIDS로 인하여 부모 혹은 기타의 주된 양육자를 잃은 아동을 위한 적절한 대안적 돌봄의 보장을 위해 모든 필요한 조치가 취해져야 한다(HIV/AIDS와 아동의 권리에 관한 일반논평 제3(2003)을 참조).

28. 유아기 아동의 **교육.** 협약은 교육에 대한 아동의 권리와 초등교육이 의무적인 것이며 무상으로 제공되어야 함을 인정하고 있다(제28조). 위원회는 일부 당사국이 모든 아동을 위한 일년간의 무상 취학전 교육을 계획하고 있음을 높이 평가한다. 위원회는 유아기의 교육에 대한 권리는 출생과 함께 시작되는 것으로써 최대한의 발달에 대한 유아의 권리와 밀접하게 연관되어 있는 것으로 해석한다(제6조 2항). 교육과 발달 간의 연결은 제29조 1항에 상세화 되어있다: "당사국은 아동의 교육은 (a) 아동의 인격, 재능, 정신적, 신체적 능력을 최대한 계발하는 방향으로 행해져야 함에 동의한다." 교육의 목적에 관한 일반논평 1에서는 그 목적이 "아동의 기술, 학습 및 그 밖의 능력, 인간의 존엄성, 자존감 및 자신감을 개발시켜 아동에게 권한을 주기 위한"것임을 설명하고 있으며 이는 아동 중심적이고 아동 우호적이며 아동의 고유한 존엄성과 권리를 반영하는 방식을 통해 달성되어야 함(제2항)을 밝히고 있다. 당사국은 교육에 대한 아동의 권리는 모든 아동을 포함하며 여아들은 여하한 차별없이 교육에 참여할 수 있어야만 함을 상기한다(제2조).

29. 유아기의 **교육에 대한 부모와 공공의 책임.** 부모(및 그 밖의 주요 양육자)가 아동에게 있어서 첫 번째 교육자임은 잘 성립된 원칙이며 부모의 책임에 대한 존중을 강조하고 있는 협약에서도 승인된 바 있다(이하 Ⅳ장 참조). 그들은 권리의 실현에 있어서 유아에게 적절한 감독과 지도를 제공하고, 존중과 이해에 기반한 신뢰할 수 있는 환경과 애정이 있는 관계를 제공할 것이 기대된다(제5조). 위원회는 다음의 두 가지 관점에서 당사국이 이 원칙을 조기교육계획의 출발점으로 삼을 것을 요청한다;

(a) 부모가 아동양육의 책임을 수행하는데 있어서 이들에게 적절한 지원을 제공할 때(제18조 2항), 당사국은 아동의 조기교육에서의 부모의 역할에 대한 그들의 이해를 강화할 수 있고, 아동중심적인 아동양육의 관행을 촉진할 수 있으며, 아동 존

엄성의 존중을 고무시키고 이해, 자존감 및 자신감을 발달시키기 위한 기회를 제공할 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

(b) 유아기에 대한 계획에서 당사국은 항상 부모의 역할을 보완하는 프로그램을 제공하고, 이 프로그램이 가능한 "그 아동의 인격, 재능 및 정신적·신체적 능력을 최대한으로(제 29조 1항 (a)" 계발시키는데 있어서 부모, 전문가 및 그 밖의 사람들 간의 적극적인 협력을 통한 것을 포함하여 부모와의 파트너쉽을 통해 개발되도록 노력해야 한다.

30. 위원회는 당사국에게 국가, 공동체 혹은 시민사회 기관에 의해 제공되는 유아기의 조직화된 교육 프로그램에 의한 기여뿐만 아니라 부모, 확대가족과 공동체의 핵심적인 역할을 인식하는 가장 광범위한 의미에서의(위의 제 28항에서 개설된 바와 같이) 교육을 모든 유아가 받을 수 있도록 보장할 것을 요청한다. 연구 결과는 질적인 교육 프로그램이 가지는 유아의 초등학교로의 성공적인 진학 및 그들의 교육적 진보와 장기적인 사회 적응에 대한 긍정적인 영향을 입증한다. 많은 국가들과 지역에서는 현재 포괄적 조기 교육을 4세부터 제공하고 있으며, 일부 국가에서는 이것이 일하는 부모의 육아와 결합되어 있다. "돌봄"과 "교육"서비스 간의 전통적인 차이가 항상 아동의 최선의 이익인 것은 아니었다는 점을 인식하며 "교육돌봄(educare)"의 개념은 때때로 포괄적 서비스로의 이동의 신호가 되기도 하며, 초기 아동기에 대한 조화되고, 전체적이며, 다부문적 접근의 필요성에 대한 인정을 강화한다.

31. **공동체 기반의 프로그램.** 위원회는 당사국이 부모에 대한 권한 부여 및 부모(및 기타 양육자)의 교육이 주요한 특성을 이루는 가정 및 공동체에 기반을 둔 취학 전 프로그램을 포함한 유아의초 발달 프로그램을 지원하도록 권고한다. 당사국은 양질의, 그리고 적절히 지원된 서비스의 제공 및 특정한 집단과 개인의 환경 및 유아에서부터 취학 시기까지의 특정 연령집단의 발달상의 우선사항에 맞춘 기준을 확보하기 위한 입법적인 체제를 제공하는데 있어서 핵심적인 역할을 수행한다. 당사국은 양질의, 발전적으로 적절하고 문화적으로 적합한 프로그램을 고안할 것과 유아기 아동의 돌봄과 교육에 대한 표준화된 접근을 부과하기보다는 지역 공동체와의 협력 작업을 통해 이를 달성할 것이 장려된다. 위원회는 또한 당사국이 유아기 프로그램에 대하여 보다 많은 관심을 기

울이고 권리에 기반한 접근법을 적극적으로 지원하길 권고하며 이는 지속성과 점진성을 보장하는 초등학교로의 전환과 관련한 이니셔티브를 포함하여 무엇보다 활동계획에 대한 아동의 적극적 참여를 통해 아동의 자신감, 의사소통 기술 및 학습을 위한 열정을 증진하기 위함이다.

32. 서비스제공자로서의 민간 부문. 2002년의 "아동권리의 이행에 있어서 서비스제공자로서의 민간부문 그리고 그 역할"에 대한 일반토론의 날에 채택된 권고(CRC/C/121, 630~653항 참조))와 관련하여 위원회는 당사국이 프로그램 이행을 위한 통로로서의 비정부적 부문의 활동을 지원할 것을 권고한다. 위원회는 나아가 모든 비 국가 서비스 제공자("비영리"제공자뿐만 아니라 "영리적" 제공자를 포함하여)에게 협약의 원칙들과 규정들을 존중하도록 요청하며 이러한 관점에서 당사국의 일차적인 의무는 이의 이행을 보장하는 것임을 상기한다. 유아기 전문가-국가와 비국가 영역 모두에서-는 철저한 준비, 지속적 훈련 및 적절한 보수를 제공받아야 한다. 이러한 맥락에서 당사국은 유아기 발달을 위한 서비스 제공에 대한 책임이 있다. 시민사회의 역할도 국가의 역할을 대체하는 것이 아니라 보완적인 것이어야 한다. 비 국가 서비스가 주된 역할을 수행하는 경우에, 위원회는 아동의 권리가 보호되고, 최선의 이익이 제공될 수 있도록 보장하기 위해 당사국은 제공되는 서비스의 질을 감독하고 통제할 의무가 있음을 당사국에게 상기시키는 바이다.

33. 유아기**아동의 인권교육.** 제29조 및 위원회의 일반논평 제 1(2001)에 비추어 위원회는 또한 당사국이 유아기의 교육에 인권교육을 포함시키도록 권고한다. 그러한 교육은 아동에게 그들의 관심사, 우려 및 능력 발달에 적합한 방식으로 그들의 권리와 책임을 실현할 수 있는 실질적인 기회를 부여하는, 참여적이며 아동에게 능력을 주는 것이어야 한다. 유아에 대한 인권교육은 가정, 아동 양육 센터, 조기 교육 프로그램 및 유아가 인지할 수 있는 기타의 공동체의 환경 내의 일상의 주제들과 밀접한 것이어야 한다.

34. 휴식, 여가 및 놀이에의 권리. 위원회는 "휴식 및 여가, 아동의 연령에 적합한 놀이와 오락 활동에 대한 아동의 권리 및 문화생활과 예술에 자유롭게 참여할 아동의 권리"를 보장하고 있는 협약 제31조의 이행에 대하여 당사국 등이 충분히 유의하지 않았음에 주목한다. 놀이는 유아기의 가장 주요한 특징 중 하나이다. 아동은 혼자 놀든, 혹은

다른 아동과 함께 놀든 간에 놀이를 즐기는 동시에 이를 통해 그들의 현재의 능력에 도전한다. 초기 아동기에서의 창조적인 놀이와 탐구적인 학습의 가치는 널리 인정되었다. 그러나 휴식, 여가 및 놀이에 대한 권리의 실현은 종종 유아를 위한 아동 중심적이고, 안전하며, 지원적이고, 고무적이며 스트레스를 받지 않는 환경과 접촉하고, 놀며, 상호작용할 기회의 부족으로 인해 종종 방해받았다. 아동의 놀이 공간에 대한 권리는 특히 주택 구조와 밀집도, 상업센터, 교통체제가 소음, 오염 및 유아에게 유험한 환경을 초래하는 모든 종류의 위험과 결합되어 있는 많은 도시환경에서 위험에 처해있다. 놀이에 대한 아동의 권리는 또한 지나친 가사일(특히 여아에게 영향을 주는) 또는 경쟁적인 학업에 의해서도 좌절될 수 있다. 따라서 위원회는 당사국, 비정부 기구 및 사적 행위자에게 빈곤감소정책의 일부로서를 포함하여 최연소 아동의 이러한 권리의 향유에 대한 잠재적인 장애물을 확인하고, 제거할 것을 요청한다. 마을, 여가와 놀이 시설에 대한 계획은 적절한 협의를 통해 아동이 그들의 견해를 표시할 권리(제12조)를 고려한 것이어야 한다. 이러한 모든 점에서 당사국은 휴식, 여가 및 놀이에 대한 권리의 이행을 위해 많은 주의를 기울이고 적절한 자원(인적, 그리고 물질적)을 배치하도록 장려된다.

35. 현대 통신 기술과 유아기. 제17조에서는 전통적인 문서 기반의 매체와 현대의 정보기술에 근거한 대중 매체 모두가 아동의 권리 실현에 긍정적으로 기여할 수 있는 가능성이 있음을 인정한다. 유아기는 유아의 관심사와와 능력에 적합하고, 사회적 및 교육적으로 아동의 복지에 이익이 되며, 아동의 환경, 문화 및 언어의 민족적, 지역적 다양성을 반영한 매체를 보급하도록 격려되어야 하는, 출판업자와 매체 제작자에게 전문적 시장이다. 소수자 집단의 인정과 사회적 통합을 촉진하는 매체에 대한 소수자 집단의 접근의 필요성에 특별한 주의를 기울여야 한다. 제17조 (e)항은 또한 아동이 부적절하고 잠재적으로 해로운 것들로부터의 보호를 받도록 보장하는 당사국의 역할을 언급한다. 인터넷에 기반한 매체를 비롯한 현대 기술의 다양성과 접근성의 급속한 증가는 우려의 특별한 원인이 된다. 유아는 부적절하거나 불쾌한 자료에 노출되는 경우 특히 위험하다. 당사국은 이러한 관점에서 부모 및 양육자가 그들의 아동양육의 책임을 수행하는 것을 지원할 뿐만 아니라(제18조) 유아를 보호하는 방식으로 매체의 생산과 전달을 규제하도록 촉구된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Ⅵ. 특별한 보호를 필요로 하는 유아

36. 유아의 위험에의 취약성. 본 일반논평 전체를 통해 위원회는 다수의 유아가 종종 그들의 권리를 침해당하는 어려운 환경에서 성장하고 있음에 주목한다. 유아는 특히 부모 및 양육자와의 신뢰할 수 없고, 일관성이 없는 관계 또는 극빈과 궁핍속에서의 성장, 또는 분쟁과 폭력에 휩싸이거나 혹은 난민으로서 그들의 고향에서 추방되거나 그들의 복지에 해가 되는 그 밖의 여러 가지의 불행에 의한 위험에 특히 취약하다. 유아는 이러한 불행을 이해하거나 그들의 건강, 혹은 신체적, 심리적, 정신적, 도덕적 혹은 사회적 발달에 대한 해로운 영향에 저항하는데 더욱 취약하다. 그들은 특히 부모나 그 밖의 양육자가 질병, 사망 혹은 가족이나 공동체의 붕괴 등의 이유로 적절한 보호를 제공해 주지 못하는 경우에 더욱 위험해진다. 어떠한 어려운 상황이든 간에 유아는 그들이 경험하는 급속한 발달의 변화로 인해 특별한 고려를 필요로 하며, 질병, 고통, 왜곡되거나 방해받는 발달에 더욱 취약하며, 어려움을 피하거나 이에 저항하는데 상대적으로 무력하고, 보호를 제공하고 그들의 최선의 이익을 촉진시키는 데 있어 다른 사람들에게 의존적이다. 다음의 항들에서 위원회는 초기 아동기의 권리의 분명한 의미를 담고 있는 협약에서 언급된 주요한 어려운 상황들에 대한 당사국의 주의를 환기시킨다. 이 목록은 비한정적인 것이며, 아동은 모든 경우에 다중적인 위험에 처할 수 있다. 일반적으로 당사국의 목표는 모든 상황에서 모든 아동이 그들의 권리실현에 있어서 적절한 보호를 받도록 보장하는 것이어야 한다.

(a) *학대와 방임* (제19조). 유아는 종종 신체적 및 정신적 폭력을 포함한 방임, 부적절한 대우 및 학대의 피해자가 된다. 학대는 가정에서 자주 발생하며 이는 특히 파괴적일 수 있다. 유아는 이를 피하거나 저항할 수 있는 역량이 거의 없고 무엇이 일어나고 있는지 이해할 수 있는 능력이 제한되며 다른 사람들의 보호를 요청할 수 있는 능력이 거의 없다. 방임과 학대의 결과인 정신적 상처가 매우 어린 유아에 대한 뇌의 성숙과정에 있어서 무시할 수 없는 영향을 미치는 것을 포함하여 발달에 부정적인 영향을 미친다는 것에 대한 분명한 증거가 있다. 유아기동안의 만연한 학대와 방임, 그리고 그것이 장기간 간접적인 영향을 미친다는 증거를 유념하며, 당사국은 위험에 처한 유아를 보호하기 위한 모든 필요한 조치를 취해야

하며, 학대의 피해자인 아동을 보호하고, 그들이 경험한 폭력을 이유로 비난을 받지 않도록 하는 동시에 정신적 상처로부터의 회복을 지원하기 위한 적극적인 조치를 취해야 한다.

(b) *가족이 없는 아동* (제20조 및 제21조). 아동의 발달할 권리는 아동이 고아가 되거나, 버려지고, 혹은 가족의 보살핌을 빼앗기거나 장기간의 관계의 분열 혹은 분리(예를 들어 자연재해나 그 밖의 긴급한 상황, HIV/AIDS와 같은 전염병, 부모의 구금, 무력충돌, 전쟁과 강제이주)를 겪는 경우에 더욱 심각한 위험에 처하게 된다. 이러한 역경은 아동 개개인의 회복력, 연령 및 환경과 지원 및 대안 돌봄의 보다 넓은 공급의 가능성에 따라 다른 영향을 미친다. 연구 결과 낮은 질의 시설 양육은 건강한 신체적 및 심리적 발달을 촉진하지 못하며 장기적인 사회적 적응에, 특히 5세 이하의 아동뿐만 아니라 3세 이하의 아동의 경우에는 심각한 부정적인 결과를 초래할 수 있다. 대안 양육 필요한 경우에, 가족 기반의 혹은 가족과 유사한 돌봄에의 조기 배치가 유아에게는 긍정적인 결과를 도출하는 경향이 있다. 당사국은 예를 들면 수양, 입양 및 확대가족의 구성원에 대한 지원 등을 통해, 안전성, 돌봄과 애정의 지속성 및 유아가 다각적인 신뢰와 존경에 근거한 장기적인 애착을 형성하기 위한 기회를 보장할 수 있는 대안 돌봄의 형태에 투자하고 지원하도록 장려된다. 입양이 고려될 때, 이것이 "아동의 최선의 이익을 주로(primary) 고려(제3조)"한 것일 뿐 아니라 "최우선적으로(paramount) 고려(제21조)"하여 협약과 본 일반논평에서 요청된 아동의 모든 관련된 권리와 당사국의 의무를 체계적으로 명심하고, 존중해야 한다;

(c) *난민* (제22조). 난민인 아동은 그들이 친숙했던 일상의 환경과 관계를 상실하여 혼란에 빠지기 쉽다. 그들과 그들의 부모는 보건의료, 교육 및 그 밖의 서비스에 동등하게 접근할 권리가 있다. 동반되지 않거나 그들의 가족으로부터 분리된 아동은 특히 위험하다. 위원회는 그들의 출신국 외부에서 동반되지 않고 분리된 아동의 대우에 관한 일반논평 6(2005)에서 이러한 아동의 돌봄과 보호에 대한 세부적인 지침을 제시하였다;

(d) *장애아동* (제23조). 초기 아동기는 장애가 일반적으로 식별되는 시기이며, 아동의

국가인권위원회 humanrights.go.kr

복지와 발달에 대한 영향이 인식되는 시기이다. 유아는 장애만을 이유로 시설에 위탁되어서는 안 된다. 그들이 교육과 공동체 생활에 완전하게 참여할 동등한 기회를 보장하는 것이 최우선 순위이며, 여기에는 그들의 권리 실현을 방해하는 장애물의 제거가 포함된다. 유아인 장애아동은 그들의 부모(혹은 그 밖의 양육자)에 대한 지원을 포함하여 전문적인 조력을 받을 권한이 있다. 장애아동은 항상 존엄성을 가지고 대우받아야 하며 그들의 자립을 독려하는 방식으로 대우받아야 한다 (CRC/C/66의 "장애 아동의 권리"에 관한 일반토론의 날, 1997년 위원회의 권고 참조).;

(e) *유해한 노동* (제 32조). 일부 국가와 지역에서 아동은 어린 나이부터 일을 하도록 사회화되는데, 여기에는 잠재적으로 위험하고, 착취적이며 그들의 건강과 교육 및 장기적인 전망에 해를 입히는 활동이 포함된다. 예를 들어 유아가 가사노동이나 농업을 하거나 위험한 활동을 하고 있는 부모나 형제자매를 돕게 되는 경우가 있을 수 있다. 심지어 아주 어린 유아조차 구걸에 이용되거나 고용되는 경우와 같이 경제적인 착취에 취약할 수 있다. TV, 영화, 광고와 그 밖의 현대의 매체를 포함한 연예 산업에서의 유아의 착취도 우려의 대상이다. 당사국은 국제노동기구의 1999년 아동노동의 최악의 형태에 관한 협약(제182호)에 기술된 위험한 아동노동의 극단적인 형태에 관련된 특별한 책임을 진다.

(f) *약물 남용* (제33조). 매우 어린 아동이 실질적인 남용자가 되는 것은 매우 드물지만, 그들은 만약 알콜 혹은 약물에 중독된 어머니로부터 태어났다면 전문적인 보건 의료를 필요로 할 수 있으며 가족구성원이 중독자이고 아동이 약물에의 노출 위험이 있는 경우 보호를 필요로 한다. 그들은 또한 가족의 생활조건이나 양육의 질에 있어서 알콜이나 약물 남용의 부정적인 영향으로 인해 고통을 겪을 수 있으며, 약물 남용을 일찍 접하게 될 위험에 있다;

(g) *성적 착취와 학대* (제34조). 유아, 특히 여아는 가정 안팎의 조기의 성적 학대와 착취에 취약하다. 어려운 환경에 있는 유아, 예를 들어 가사노동자로 고용된 여아는 더욱 위험에 노출되어 있다. 유아는 또한 음란물 생산자에 의한 피해자가 될 수도 있다; 이는 "2002년 아동의 매매, 매춘 및 아동 음란물에 관한 아동 권리 협

약 선택의정서"에서 다루어진다;

(h) *아동 매매, 거래 및 약취유인* (제35조). 위원회는 다양한 목적을 위해 버려지고 분리된 아동의 매매와 유괴의 증거에 대하여 자주 우려를 표명해왔다. 가장 어린 연령 집단에 관한한 이러한 목적들에는 입양, 특히 (단순이 이를 통한 것만은 아니지만) 외국인에 의한 입양이 포함될 수 있다. "아동 매매, 성매매 및 아동 음란물에 관한 선택의정서"에 부가하여, 1993년의 "국가간 입양에서 아동의 보호와 협력에 관한 헤이그 협약"에서는 이러한 영역에서의 학대를 방지하기 위한 체제와 메커니즘을 제공하고 있으며 위원회는 따라서 입양을 승인 및/또는 허용하고 있는 모든 당사국이 이 조약을 비준하여 수락할 것을 지속적으로 그리고 강력히 촉구해왔다. 국제적 협력과 보편적인 출생 등록은 이러한 권리의 침해와 맞서는데 도움이 될 것이다;

(i) *비정상적 행동과 법률 위반* (제40조). 어떠한 상황에서도 유아(8세 이하로 규정된; 4항 참조)는 형사적 책임에 대한 최저 연령의 법적 정의에 포함되어서는 안된다. 잘못된 행동을 하거나 법률을 위반한 유아는 인격적인 통제, 사회적 감정이입 및 분쟁 해결의 능력을 증가시키려는 목적을 동반한 호의적인 도움과 이해를 필요로 한다. 당사국은 부모/양육자에게 그들의 책임을 수행하는데 적절한 조력과 훈련을 제공하고(제18조), 유아가 양질의 유아 교육과 양육 및 (필요하다면) 전문가의 지도/치료에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.

37. 이러한 각각의 상황 및 그 밖의 모든 형태의 착취의 경우에 있어서(제36조), 위원회는 당사국에게 존엄성과 자기 존중(제 39조)을 증진하는 환경 속에서 신체적 및 심리적 회복과 사회적 통합을 증진하는 모든 법, 정책 및 개입에 유아의 특별한 상황을 통합하길 촉구한다.

Ⅶ. 유아기의 아동의 역량 형성

38. 유아기의**을 위한 자원 할당.** 이 중요한 삶의 기간동안 유아의 권리가 완전히 실현되도록 보장하기 위해서(그리고 장기적인 관점에서 유아기의 경험의 영향을 유념하며),

당사국은 권리에 근거한 틀 속에서 초기 아동기를 위한 포괄적이고, 전략적이며 기한을 둔 계획을 채택하도록 촉구된다. 이는 유아기의 서비스와 프로그램(제4조)을 위한 인적 및 재정적 자원할당의 증가를 필요로 한다. 위원회는 유아기의아동의 권리를 이행하는 당사국이 초기 아동기에 배치할 잠재적으로 가능한 자원의 수준뿐만 아니라 유아기의 정책, 서비스 및 전문적인 훈련을 위한 기존의 인프라에 있어서 매우 다른 출발점에서 시작하고 있음을 인지한다. 위원회는 또한 당사국이 예를 들어 보건 서비스와 일차 교육이 여전히 달성되지 않고 있는 경우 등, 아동기 전반 동안의 권리를 이행하기 위한 여러 우선순위에 동시에 직면할 수 있음을 인지한다. 그럼에도 불구하고 본 논평에서 제시된 많은 이유들에 의해 유아기 아동을 위해 특별히 배정되는 전체적인 자원과 서비스, 인프라에 대한 충분한 공공투자가 중요하다. 이러한 점에서, 당사국은 유아의 권리를 지지하기 위한 포괄적 재정 서비스를 위해 정부, 공공 서비스, 비정부기구, 민간 부문 및 가족 간의 강하고 동등한 협력관계를 발달시키길 장려된다. 마지막으로, 위원회는 서비스들이 분산되어 있는 것이 유아에게 불이익이 되어서는 안 됨을 강조한다.

39. 정보 수집과 관리. 위원회는 정책의 형성, 달성된 진전사항의 감독 및 평가, 그리고 정책의 영향에 대한 평가를 위한 유아기의 모든 측면에 관한 종합적이고 최신의 양적 및 질적 자료의 중요성을 반복한다. 위원회는 많은 당사국에서 협약에 의해 보호되는 유아기의 많은 영역에 대한 적절한 국가 자료 수집 체제가 부재함을 알고 있으며, 특히 어린 아동에 대한 전문적이고 분석적인 자료가 아직까지 이용가능하지 않음을 알고 있다. 위원회는 모든 당사국이 협약에 일치하고 성별, 연령, 가족 구조, 도시 및 교외의 거주 및 그 밖의 관련 범주에 따라 분류한 자료수집의 체제와 지표를 개발하도록 촉구한다. 이 체제에서는 18세까지의 모든 아동을 포함해야 하며, 유아기에 대한 특별한 비중을 두어야 하고, 특히 취약한 집단에 속한 아동에 대한 비중이 주어져야 한다.

40. 유아기 대한 연구를 위한 역량 구축. 위원회는 일찍이 본 일반논평에서 아동의 건강, 성장 및 인지적, 사회적 및 문화적 발달의 측면 및 그들의 복지에 대한 긍정적, 부정적 요소들과 초기 아동기의 돌봄과 교육 프로그램의 잠재적 영향에 관한 광범위한 연구가 수행되어 왔음을 언급하였다. 특히, 연구과정에서의 아동의 참여를 포함한 아동의 참여적 권리가 존중되는 방식에 대하여 인권적 관점에서 초기 아동기에 대해 진행되는 연구가 증가하고 있다. 유아기 연구에 의한 이론과 증거는 유아의 복지를 위한 책임 있

는 모든 이의 교육과 훈련, 이니셔티브의 감독과 평가뿐만 아니라 정책과 관행의 개발에 있어서 큰 의미를 지닌다. 그러나 위원회는 또한 그 초점이 주로 제한된 범위의 배경과 지역에서의 초기 아동기에 한한 것이라는 현재의 연구의 한계에 주의를 기울이고 있다. 초기 아동기를 위한 계획의 일부로서 위원회는 당사국이 유아기 연구, 특히 권리에 기반한 관점에서의 연구를 위한 국가적 및 지역적 역량을 강화하길 장려한다.

41. 유아기의**아동의 권리를 위한 훈련.** 유아기에 대한 지식과 전문성은 고정된 것이 아니라 시간에 따라 변화하는 것이다. 이는 유아 및 그들의 부모와 그 밖의 양육자들의 삶에 영향을 미치는 사회적 경향, 돌봄과 교육에 대한 변화하는 정책과 우선순위, 육아, 교과과정 및 교수법의 혁신과 새로운 연구의 등장에 따른 것이다. 초기 아동기의 아동권리이행은 유아가 가족, 학교 및 공동체 내에서 자신의 역할을 이해하게 되면서 따르는 아동 자신이 직면하는 도전뿐만 아니라 아동에 대한 책임이 있는 모든 사람들에게 도전이 된다. 당사국은 아동과 함께 그리고 아동을 위해 일하는 모든 전문가, 특히 국회의원, 판사, 치안판사, 법률가, 법집행 공무원, 공무원, 아동 시설 및 아동 구금 시설의 직원, 교사, 보건종사자, 사회복지사 및 지역 지도자뿐만 아니라 아동과 그들의 부모를 위한 체계적인 아동권리 훈련을 진행하길 장려된다. 나아가 위원회는 당사국이 광범위한 대중을 위한 인식제고 캠페인을 수행할 것을 촉구한다.

42. **국제적인 원조.** 본 일반논평에서 제공된 종합적인 규정을 이행하고자 하는 많은 당사국에 영향을 미치는 자원의 제약을 인지하며 위원회는 세계은행, 그 밖의 유엔 기구와 양자 공여자를 포함한 공여 기관들이 유아기 발달 프로그램을 재정적, 기술적으로 지원할 것과 이것이 국제적 원조를 받는 국가의 지속적인 개발의 지원에 있어서의 그들의 주요한 목적 중 하나가 되길 권고한다. 효과적인 국제 협력은 또한 정책 개발, 프로그램 개발, 연구 및 전문가 훈련에 있어서 유아기를 위한 역량을 강화시킬 수 있다.

43. **전망.** 위원회는 모든 당사국, 정부간 기구, 비정부기구, 학계, 전문가 집단 및 민간 공동체가 국제적, 국내적, 지방적 및 지역적 수준의 대화를 포함하여, 아동권리에 관한 독립적 기구의 설립을 계속 옹호하고, 지속적인 고위급 정책 대화 및 유아기의 결정적 중요성에 관한 연구를 장려할 것을 촉구한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

일반논평 8호 (2006)
체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리(특히, 제19조, 제28조 제2항, 제37조)

<목 차>

Ⅰ. 목적

Ⅱ. 배경

Ⅲ. 정의

Ⅳ. 인권 기준과 아동의 체벌

Ⅴ. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 근절하기 위해 필요한 조치와 메커니즘;
1. 입법 조치
2. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌의 금지의 이행
3. 교육 및 그 밖의 조치
4. 감독과 평가

Ⅵ. 협약에 의한 보고 요건

Ⅰ. 목적

1. 2000년과 2001년에 개최되었던 아동에 대한 폭력에 관한 양일간의 일반 토론의 날 이후, 아동권리위원회는 아동에 대한 폭력을 근절하기 위한 일련의 일반논평을 발표하기로 결정하였으며, 본 논평이 그 첫 번째이다. 위원회는 당사국들이 모든 형태의 폭력에 대한 아동의 보호에 관한 협약의 조문들을 이해하도록 돕고자 한다. 본 일반 논평은 현재 매우 광범위하게 받아들여지고 있으며 실행되고 있는 형태의 아동에 대한 폭력인 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌에 초점을 맞추고 있다.

2. 아동권리협약 및 그 밖의 국제 인권 문서들은 아동의 존엄성과 신체적 완전성의 존중 및 법의 동등한 보호를 받을 아동의 권리를 인정한다. 위원회는 모든 당사국이 모든 체벌과 그 밖의 모든 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 아동에 대한 처벌을 금지하고 이를 근절하기 위한 조치를 신속히 마련해야 할 의무를 강조하고 국가들이 취해야 하는 입법적 및 그 밖의 인식 제고 및 교육적 조치를 나타내기 위해 본 일반논평을 발행한다.

3. 가족, 학교 및 그 밖의 환경에서 광범위하게 승인되거나 용인되고 있는 아동에 대한 체벌을 해결하고, 이를 근절하는 것은 협약하 당사국의 의무만은 아니다. 이는 또한 사회내의 모든 형태의 폭력을 감소시키고 예방하기 위한 핵심적인 전략이기도 하다.

Ⅱ. 배경

4. 위원회는 최초의 회기부터 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 아동의 권리를 주장하는데 특별한 주의를 기울였다. 당사국의 보고서에 대한 심의 및 가장 최근에는 유엔 사무총장의 아동에 대한 폭력에 관한 연구의 맥락에서 위원회는 아동에 대한 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌에 대한 광범위한 합법성 및 지속되는 사회적 승인이 존재한다는 점에 많은 주의를 기울였다.[1] 이미 1993년에 위원회는 제4차 회기의 보고서에서 “아동의 권리의 보호 및 증진 체제의 개선에 있어서 체벌의 문제의 중요성을 인식하고, 당사국 보고서 심의과정에서 이에 대한 주의를 지속적으로 기울이기로 결정하

1) 유엔 총회제출을 위해 작성된 아동에 대한 폭력에 관한 유엔 사무총장의 연구, 2006, 가을, 세부적인 내용은 http://www.violencestudy.org

였다"고 언급하였다.[2)]

5. 당사국 보고서의 심의를 시작한 이후로, 위원회는 가족과 그 밖의 환경에서의 모든 체벌의 금지를 모든 대륙의 130개 이상의 국가에게 권고해왔다.[3)] 위원회는 아동이 존엄성과 신체적 완전성을 존중받고, 법의 동등한 보호를 받을 아동의 권리를 주장하기 위해 적절한 입법적 및 그 밖의 조치를 취하는 국가의 수가 증가하고 있음에 고무되었다. 위원회는 2006년까지 100개국 이상이 학교에서의 체벌과 아동에 대한 형벌체제를 금지한 것으로 이해하고 있다. 점점 많은 국가가 가정, 가족 및 모든 대안 형태의 돌봄에에서 이러한 금지를 완료하였다.[4)]

6. 2000년 9월, 위원회는 아동에 대한 폭력에 관한 양일간의 일반 토론의 날 중 첫 번째 날을 개최하였다. 이 날에는 "아동에 대한 국가의 폭력"에 초점을 맞추었으며 이후에 위원회는 세부적인 권고를 채택하였는데, 여기에는 모든 체벌에 대한 금지와 "이러한 영역에서 인권 침해의 심각성과 아동에 대한 해로운 영향에 대한 대중의 인식을 제고하고, 이에 민감해지도록 하며, 아동에 대한 폭력을 문화적으로 용인하는 것을 해결하고, 대신 폭력에 대한 '무관용'을 촉진하기 위한" 대중적인 정보 캠페인을 착수하도록 하는 내용이 포함되어 있다.[5)]

7. 2001년 4월, 위원회는 "교육의 목적"에 관한 첫 번째 일반논평을 채택하였으며 체벌이 협약과 양립할 수 없음을 다시 강조하였다: "...아동은 교문을 통과하였다고 해서 그들의 인권을 잃지 않는다.. 따라서 예를 들어, 교육은 아동의 고유의 존엄성을 존중하며, 제12조 1항에 따라 아동이 자신의 견해를 자유롭게 표현하고, 학교생활에 참여할 수 있도록 하는 방식으로 제공되어야 한다. 교육은 또한 제28조 2항에 반영된 훈육에의 엄격한 제한을 존중하고 교내에서의 비폭력을 지향하는 방식으로 제공되어야만 한다. 위원회는 체벌의 사용이 아동의 고유의 존엄성과 엄격한 훈육의 제한을 존중하지 않는다는 것을 위원회의 최종견해에서 재차 분명하게 확인하였다..."[6)]

---

2) 아동권리위원회, 재4차회기 보고서, 1993, 10월 25일, CRC/C20, 176항
3) 모든 위원회의 보고서는 www.ohchr.ch에서 볼 수 있다.
4) 아동에 대한 모든 체벌 근절을 위한 글로벌 이니셔티브"는 www. endcorporalpunishment.org에서 체의 법적 지위에 대한 보고서를 제공한다.
5) 아동권리위원회, 아동에 대한 국가 폭력에 대한 일반 토론의 날, 제25차회기 보고서, 2000년, 9월, 10월, CRC/C/100, 제 668항-제 688항

8. 2001년 9월의 “가족과 학교에서의 아동에 대한 폭력”에 관한 두 번째 일반 토론의 날에 이어 채택된 권고에서 위원회는 당사국들에게 “시급한 문제로서, 협약의 규정이 요구하는 대로 훈육의 형태를 포함하여 가족과 학교 내에서 모든 형태의 폭력을, 아무리 가벼운 것이라도, 금지하기 위하여 그들의 법률을 법제화하거나 폐지하길” 요청하였다.[7]

9. 위원회의 2000년과 2001년의 일반 토론의 날의 또 다른 결과는 총회를 통해 UN 사무총장에게 아동에 대한 폭력에 관한 심도 있는 국제적 연구의 수행을 요청하도록 한 권고였다. 유엔총회는 이를 2001년에 진행시켰다.[8] 2003년부터 2006년까지 수행된 유엔 연구의 맥락에서 모든 현재의 아동에 대한 합법화된 폭력을 금지할 필요성이 강조되었으며, 이는 가정 내의 신체적 처벌이 거의 전 세계적으로 만연되어 있고, 많은 국가에서 학교, 기타 시설 및 법을 위반한 아동 형사체제에서 지속되는 합법성에 대해 아동 스스로 깊은 우려가 강조되었기 때문이다.

Ⅲ. 정의

10. 협약에 정의된 대로, “아동”은 “아동은 특별히 법으로 성인 연령이 이전에 달하지 아니하는 한 18세 미만의 모든 사람” 으로 정의한다. .[9]

11. 위원회는 “신체적” 혹은 “물리적” 처벌을 물리적인 힘이 사용되고, 아무리 가볍다 하더라도 어느 정도의 고통 혹은 불편함을 유발하도록 의도되는 모든 처벌을 의미하는 것으로 정의한다. 대부분은 손이나 도구-채찍, 막대기, 벨트, 신발, 나무 숟가락 등-로 때리는 것(“찰싹찰싹 때리는 것”, “철썩하고 때리는 것”, “엉덩이를 때리는 것”)을 수반한다. 그러나 여기에는 또한 예를 들면, 차는 것, 흔드는 것 혹은 아동을 던지는 것, 할퀴는 것, 꼬집는 것, 무는 것, 머리카락을 당기거나 뺨을 때리는 것, 불편한 자세를 유지하도록 하는 것, 화상을 입히는 것, 데이게 하는 것 혹은 억지로 음식을 섭취하게 하는

6) 아동권리위원회, 일반논평 1, 교육의 목적, 2001년 4월 17일, CRC/GC/2001/1, 제8항
7) 아동권리위원회, 가족과 학교내에서의 아동에 대한 폭력에 관한 일반 논의의 날, 제28차회기 보고서, 2001년 9월, 10월, CRC/C/111, 제 710항-제745항
8) 유엔총회 결의 56/138, 2001
9) 제 1조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

것(예로 비누로 아동의 입을 세척하거나 매운 향신료를 삼키도록 강요하는 것)등이 포함될 수 있다. 위원회는 체벌은 항상 굴욕적이라는 견해이다. 게다가 잔혹하고 굴욕적이어서 협약과 양립할 수 없는 그 밖의 비 물리적인 형태의 처벌 역시 존재한다. 여기에는 예를 들어 경시하는 것, 창피를 주는 것, 모욕하는 것, 책임을 전가하는 것, 위협하는 것, 겁을 주는 것 혹은 아동을 비웃는 것이 포함된다.

12. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 아동에 대한 처벌은 가정과 가족, 모든 대안 돌봄의 형태, 학교 및 그 밖의 교육기관, 사법 시스템-법원에서의 선고 및 형사 및 그 밖 시설에서의 처벌 모두-아동 노동의 상황 및 공동체를 포함한 많은 환경에서 일어난다.

13. 아동에 대한 처벌의 형태로서의 폭력과 굴욕에 대한 어떠한 정당화도 거부함에 있어서, 위원회는 훈육의 긍정적인 개념의 모든 의미를 거부하는 것은 아니다. 아동의 건강한 발달은 사회에서의 아동의 책임있는 삶을 위해 아동의 성장을 지원하기 위한 부모 및 그 밖의 성인에 의한 아동의 능력발달에 상응하는 필요한 지도와 감독에 의존한다.

14. 위원회는 아동에 대한 육아와 돌봄이, 특히 영아 및 유아에게 있어서 그들을 보호하기 위한 잦은 물리적인 행동과 개입을 필요로 하고 있음을 인정한다. 이는 일정한 정도의 고통, 불편함 혹은 굴욕을 유발하는 고의적이고 징벌적인 힘의 사용과는 분명히 구별된다. 성인으로서, 우리는 보호를 위한 물리적인 행동과 징벌적인 폭력과의 차이를 알고 있다; 아동에 관련된 행위에 대해 이러한 구별을 하는 것이 더 어려운 일은 아니다. 모든 국가에서 법은 명시적이든, 묵시적이든 간에 사람을 보호하기 위한 비징벌적이며 필요한 물리력의 사용을 허용하고 있다.

15. 위원회는 교사 및 시설에서 아동과 함께 일하거나 법을 위반한 아동과 함께 일하는 사람은 위험한 행동에 직면할 수 있고 이를 통제하기 위한 합리적인 제재의 사용이 정당화되는 예외적인 상황이 있음을 인정한다. 여기에서도 아동 혹은 타인을 보호하기 위한 필요에 의해 촉발된 물리력의 사용과 처벌을 위한 물리력의 사용간의 분명한 구별이 존재한다. 필요한 최단기간 동안의 필요한 최소한의 힘의 사용이라는 원칙은 항상 적용되어야 한다. 제제의 사용에 대한 필요성을 최소화하고, 사용되는 모든 방법이 안전하

고, 상황에 대해 비례적이며, 통제의 형태로서 고통을 고의적으로 가하는 것이 포함되지 않도록 보장하기 위해 상세한 지침과 훈련이 또한 필요하다.

Ⅳ. 인권 기준 및 아동의 체벌

16. 아동권리협약을 채택하기 전에 국제인권장전-세계인권선언 및 시민적 및정치적 권리에 관한 국제 규약과 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약-은 존엄성과 신체적 완전성을 존중받고 법 앞에 동등한 보호를 받을 "모든 사람의" 권리를 확인하였다. 모든 체벌 및 그 밖의 모든 굴욕적인 형태의 처벌을 금지하고, 근절할 국가의 의무를 주장하는데 있어서 위원회는 아동의 권리에 관한 협약이 이러한 기초위에 서 있음을 강조한다. 모든 각 개인의 존엄성은 국제 인권법의 근본적 지도 원칙이다.

17. 아동권리협약의 전문은 세계인권선언의 전문에서 반복된 유엔헌장의 원칙에 따라 "인류 가족 모든 구성원의 고유한 존엄성과 평등하고 양도할 수 없는 권리를 인정하는 것이 세계의 자유, 정의, 평화의 기초가 됨을 인정"함을 확인한다. 협약 전문은 또한 세계인권선언에서 유엔이 "아동기는 특별한 보호와 배려를 받도록 부여받았음을 선언하였다"는 것을 상기한다.

18. 협약 제 37조는 당사국들이 "어떠한 아동도 고문 또는 기타 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌을 받지 않도록" 보장하길 요구한다. 이는 제19조에서 보완되고 부연되는데, 동 조는 당사국들에게 "아동이 부모, 후견인 또는 기타 아동 양육자의 양육을 받고 있는 동안 모든 형태의 신체적, 정신적 폭력, 상해나 학대, 유기나 유기적 대우, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 입법적, 행정적, 사회적 및 교육적 조치를 취할 것"을 요구한다. 이는 모호하지 않다: "모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력"은 아동에 대한 어떠한 수준의 폭력에 대한 합법화의 여지도 남겨두지 않는다. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 비인간적인 형태의 처벌은 폭력의 형태이며 국가는 이를 근절하기 위한 모든 적절한 입법적, 행정적, 사회적 및 교육적 조치를 취해야 한다.

19.이에 더해 협약 제28조 제2항에서는 학교 규율을 언급하고 있으며 당사국들에게

"학교규율이 아동의 인간적 존엄성과 합치하고 이 협약에 부합하도록 운영되는 것을 보장하기 위한 모든 적절한 조치를 취할 것"을 요구한다.

20. 제 19조와 제 28조 제 2항에서는 체벌을 명확하게 언급하고 있지 않다. 협약의 준비문서에는 초안 작성 회의 동안의 체벌에 대한 어떠한 논의도 기록되어 있지 않다. 그러나 협약은 모든 인권 문서와 마찬가지로 시간의 경과에 따라 해석이 발전하는 살아있는 문서로 여겨져야 한다. 협약이 채택된 이후 17년 동안 협약 하의 보고 절차와 그 중에서도 특히 국가 인권 기구와 비정부기구의 연구와 옹호를 통해 가정, 학교 및 그 밖의 시설에서의 아동에 대한 체벌이 만연하다는 것이 더 가시적이게 되었다.

21. 일단 가시화된 이상 이러한 관행들이 아동의 존엄성과 신체적 완전성을 존중받을 아동의 동등하고 양도불가능한 권리들과 직접적으로 충돌한다는 것은 분명하다. 아동의 구별되는 특성, 그들의 초기적 의존적 및 발달하는 상태, 그들의 취약성뿐만 아니라 고유한 인간으로서의 잠재성 등, 이 모두는 모든 형태의 폭력으로부터의 더 많은 법적 및 그 밖의 보호를 필요로 한다.

22. 위원회는 법의 개정과 그 밖의 필요한 조치를 통한 폭력적이며 굴욕적인 처벌의 근절이 당사국의 즉각적이며 무조건적인 의무임을 강조한다. 위원회는 시민적 및 정치적 권리 위원회, 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, 고문방지위원회를 포함하는 그 밖의 조약기구의 해당 문서에 의한 국가보고서에 대한 최종견해에서도 학교, 형사체제 및 일부 경우에는 가정 내에서 신체적 처벌을 금지하고 기타 조치들을 권고하며 동일한 견해를 반영하고 있음에 주목한다. 예를 들어 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회는 "교육에 대한 권리"에 관한 1999년의 일반논평에서 다음과 같이 선언하였다: "본 위원회의 견해로는 체벌은 세계인권선언의 전문과 양 규약의 각 전문에 기술된 국제인권법의 근본적인 지도 원칙, 즉 개인의 존엄성에 위배된다. 공개적 굴욕을 포함한 다른 측면의 학교규율 역시 학교 규율에 위배될 수 있다."[10]

23. 체벌은 또한 지역적 인권 메커니즘에 의해 비난받아왔다. 유럽인권재판소는 일련의 판결에서 아동에 대한 체벌에 대해 점진적으로 유죄판결을 해왔으며, 첫 번째는 형사체

10) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, 일반논평 13, 교육의 권리(제 13조), 1999년 제 41항

제에서의, 두 번째는 사립학교를 포함한 학교에서의, 가장 최근에는 가정에서의 체벌을 인권침해로 결정하였다.[11] 유럽평의회 회원국들의 유럽 사회헌장과 개정된 사회헌장에 대한 준수를 감독하는 유럽사회권위원회는 헌장들에 대한 준수는 학교, 그 밖의 시설, 가정, 다른 곳을 막론하고 입법적으로 아동에 대한 모든 형태의 폭력을 금지하는 것임을 확인하였다.[12]

24. 미주인권재판소의 "아동의 인권과 법적 지위(2002)"에 대한 권고적 의견은 미주인권협약의 당사국들이 "공공당국과의 관계에서든, 개인간의 관계이든 혹은 비정부 실체와의 관계이든 간에 상관없이 학대로부터 아동의 보호를 보장하기 위한 모든 적극적인 조치를 취할 의무를 진다"고 하였다. 미주인권재판소는 아동권리협약의 조문 및 아동권리위원회의 결론들 및 또한 가족을 포함한 폭력으로부터 아동을 보호할 국가의 의무와 관련된 유럽인권재판소의 판결을 인용한다. 동 재판소는 "국가는 아동권리의 효과적인 행사를 완전히 보장하기 위한 적극적인 조치를 취할 의무를 진다"고 결론지었다.[13]

25. 아프리카 인권위원회는 "아프리카 인권 헌장"의 이행을 감독한다. 학생들에게 부과된 "태형" 판결에 관한 개인통보에 관한 2003년의 결정에서 위원회는 이 처벌이 잔혹하고, 비인간적이거나 굴욕적인 처벌을 금지하는 아프리카 헌장 제 5조를 위반하였다고 결정하였다. 위원회는 관련 정부에게 태형의 처벌을 폐지하도록 법을 개정하고, 피해자들에 대한 보상을 보장하는 적절한 조치를 취하도록 요청하였다. 위원회는 결정에서 다음과 같이 선언하였다: "개인 및 특히 국가의 정부는 신체적인 처벌을 개인에게 범죄에 대한 형벌로 부과할 권리가 없다. 그러한 권리는 헌장 하에서 고문을 자행하는 국가를 허용하는 것과 동등할 것이며 본 인권헌장의 그 본질에 반한다."[14] 아동권리위원회는 많은 국가들의 헌법재판소 혹은 그 밖의 상급재판소가 일부 혹은 모든 환경에서의 아동

11) 체벌은 유럽인권위원회의 일련의 결정들과 유럽인권재판소의 판결들에서 비난받았다. 특히 Tyrer v. UK, 1978; Capmbell and Cosans v. UK, 1982; Costello-Roverts v UK, 1993; A v UK, 1998을 참조. 유럽재판소의 판결은 http://www.echr.coe.int/echr에서 찾아볼 수 있다.

12) 유럽사회권위원회, 제 7조 제 10항 및 제 17조에 관한 일반 견해, 결론 XV-2, 일반 개론 , 26쪽, 2001; 위원회는 이후 결론을 발표하였으며, 상당한 수의 회원국이 가족 및 그 밖의 환경에서의 모든 체벌을 금지하지 않아 준수하지 못함을 발견하였다. 2005년 위원회는 헌장에 근거한 집단 진정에 대한 결정을 발표하였으며, 3개 회원국이 체벌을 금지하지 않아 헌장을 준수하고 있지 못함을 발견하였다.. 세부적인 것은 http://www.coe.int/ T/E/Human_Rights/ESC/, 체벌의 근절: 유럽의 아동을 위한 인권 명령, 유럽평의회 출판, 2005 참조.

13) 미주인권재판소, 권고적의견 2002년 8월 28일 OC-17/2002, 제 87항 및 91항

14) 아프리카인권위원회, Cutis Francis Doebbler v. Sudan, Comm. No. 236/2000 (2003); 제 42항 참조

국가인권위원회 humanrights.go.kr

에 대한 신체적 처벌을 비난하는 결정을 판결한 것과 대부분의 경우에 아동권리협약을 인용하였음을 만족하며 주목한다.[15]

26. 아동권리위원회가 국가보고서에 대한 심사 중 특정 국가에게 체벌의 근절 문제를 제기하자, 정부 대표자들은 때로 일정 수준의 "합리적인" 혹은 "적당한" 체벌은 아동의 "최선의 이익"의 측면에서 정당화 될 수 있다고 주장하였다. 위원회는 중요한 기본 원칙으로써 아동의 최선의 이익이 아동에 관련된 모든 활동에 있어서 최우선적으로 고려되어야 한다는 협약의 요건을 확인한 바 있다(제3조 제2항). 협약은 또한 제 18조에서 아동의 최선의 이익은 부모의 기본적 관심일 것을 주장하였다. 그러나 아동의 최선의 이익에 대한 해석은 협약 전체와 일치하는 것이어야 하며, 여기에는 모든 형태의 폭력으로부터 아동을 보호할 의무 및 아동의 견해에 대해 정당한 비중을 부여할 요건이 포함된다; 이는 아동의 존엄성 및 신체적 완전성에 대한 권리에 위배되는 체벌 및 그 밖의 형태의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌과 같은 관행을 정당화하기 위해 사용될 수 없다.

27. 협약 전문은 가족을 "사회의 기초 집단이며 모든 구성원, 특히 아동의 성장과 복지를 위한 자연적 환경"이라고 확인한다. 협약은 국가에게 가족을 존중하고 지원하도록 요구한다. 가족내에서 다른 가족 구성원들과 함께 아동의 존엄성과 신체적 완전성이 완전한 보호를 받도록 보장하기 위한 국가의 의무에는 논란의 여지가 없다.

---

15) 예를들어, 2002년 피지항소법원은 학교와 형사체제에서의 체벌과 형사체제는 위헌이라고 선언하였다. 판결에서는 다음을 선언하였다: "아동은 성인의 권리에 비해 열등하지 않은 권리를 가지고 있다. 피지는 아동의 권리에 관한 협약을 비준하였다. 우리의 헌법은 또한 모든 사람에게 기초적인 권리를 보장한다. 정부는 모든 개인, 공동체 및 집단의 권리를 존중하는 원칙을 준수하도록 요구받았다. 아동으로서의 그들의 지위로 인해 아동은 특별한 보호를 필요로 한다. 우리의 교육기관은 평화와 창조적 성숙의 안식처가 되어야 하며 공포, 학대 및 학생의 존엄성을 막는 장소가 되어서는 안된다."(피지항소법원, Naushad Ali v. State, 2002). 1996년 이탈리아 최고법원인 로마의 대법원은 모든 부모의 체벌을 효과적으로 금지하는 결정을 발표하였다. 판결은 다음과 같이 선언하였다: "교육을 목적으로 한 폭력의 사용은 더 이상 법적인 것으로 간주될 수 없다. 여기에는 다음과 같은 두 가지 이유가 있다: 첫째는 개인의 존엄성을 보호하는데 기여하고 있는 [이탈리아의] 법 체제의 압도적인 중요성이다. 여기에는 현재 권리를 가지고 있으며 더 이상 단순히 그들의 부모에게 보호를 받을 대상이 아닌 미성년자 혹은 여전히 그들의 부모의 처분의 대상이 되고 있는 '미성년자'를 포함한다. 두 번째 이유는 교육적 목적으로서 아동이 평화, 관용과 공존의 가치를 포용하도록 보장하는 인격의 조화로운 발달은 이러한 목적과 모순되는 폭력을 사용하는 것으로는 달성될 수 없다." (Cambria, Cass, sez. VI, 18 Marzo 1996[대법원, 제6차 형사부, 1996년 3월 18일], Foro it II 1996, 407(이탈리아)), 남아프리카 공화국 헌법재판소(2000) 남아프리카 크리스찬 교육 v 교육부, CCT4/00; 2000(4)SA757(CC); 2000(10) BCLR 1051 (CC), 2000년 8월 18일 참조

28. 제5조는 당사국이 “아동이 이 협약에서 인정된 권리를 행사함에 있어서 아동의 변화하는 능력에 상응하는 방법으로 적절한 감독과 지도를 제공할” 부모의 책임, 권리와 의무를 존중하도록 요구한다. 여기에서도 “적절한” 감독과 지도의 해석은 협약 전체와 일치해야 하며, 폭력을 정당화하거나 그 밖의의 잔혹한 혹은 굴욕적인 형태의 훈육을 정당화하는 여지를 남기지 않는다.

29. 일부에서는 체벌에 대한 믿음에 기초한 정당화 문제를 제기하며, 종교적 문서의 특정한 해석이 처벌의 사용을 정당화할 뿐만 아니라 처벌을 사용할 의무를 제시한다고 주장한다. 종교적 믿음의 자유는 “시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약”(제 18조)에서 만인에게 확인된 것이지만 종교나 신념의 행사는 타인의 존엄성 및 신체적 완전성에 대한 존중과 합치되어야 한다. 자신의 종교나 신념을 행사할 자유는 타인의 기본적 권리와 자유를 보호하기 위해 합법적으로 제한될 수 있다. 위원회는 특정 국가에서는 어떤 경우에는 매우 어린 연령에서부터, 그리고 다른 경우에는 사춘기에 도달한 것으로 판단되는 시점에서부터 종교법의 일정한 해석에 따라 정해진 투석형 및 절단형의 극단적인 폭력의 처벌을 선고받을 수 있음을 보아왔다. 그러한 처벌은 협약 및 자유권규약위원회와 고문방지위원회에 의해 강조되어왔던 바와 같이 그 밖의 국제 인권 기준을 위반한 것이며 금지되어야 한다.

V. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 근절하기 위해 필요한 조치와 메커니즘

1. 입법 조치

30. 협약 제19조의 문언은 제4조에 근거하고 있으며, 모든 형태의 폭력에서 아동을 보호하기 위한 국가의 의무를 수행하는데 입법적 조치 및 그 밖의 조치가 필요하다는 점을 분명히 하고 있다. 위원회는 많은 국가들에서 협약 혹은 협약의 원칙들이 국내법에 토합되어왔음을 환영하였다. 모든 국가에는 폭력으로부터 국민을 보호하기 위한 형법이 있다. 많은 국가들이 “고문 및 잔혹한, 비인도적인 혹은 굴욕적인 처우나 처벌로부터 보호받을 만인의 권리”를 확인하는 국제인권기준 및 아동권리협약 제37조를 반영하는 헌법 및 혹은 법률을 가지고 있다. 많은 국가들은 또한 “부적절한 대우””나 “학대” 또

는 “잔혹함”을 범죄화하는 특별 아동 보호법을 가지고 있다. 그러나 위원회는 그러한 입법적 규정이 가족 및 그 밖의 환경에서의 아동에 대한 모든 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 아동의 보호를 일반적으로 보장해주지 못한다는 것을 국가보고서의 심사를 통해 알게 되었다.

31. 보고서를 심사하면서 위원회는 많은 국가의 형법 및/혹은 민법(가족법)에 부모와 기타의 양육자에게 아동을 “훈육”하는데 있어서 어느 정도의 폭력의 사용을 옹호하거나 정당화해주는 명시적인 법적 규정이 있음에 주목하였다. 예를 들어 “합법적인”, “합리적인” 혹은 “적당한” 징벌이나 교정에 대한 옹호는 수 세기동안 영국 보통법의 일부를 구성하였으며, 프랑스법에서는 “교정의 권리”로 자리잡아왔다. 동시에 많은 국가에서 같은 옹호가 남편에 의한 아내에 대한 징벌과 노예, 하인, 도제에 대한 주인의 징벌을 정당화하기 위해 사용되었다. 위원회는 협약이 가정/가족 혹은 모든 환경에서 아동에 대한 일정 정도의 폭력(그 예로 “적당한” 혹은 “알맞은” 징벌이나 교정)을 허용하는 모든 규정(제정법 혹은 보통 판례법법)의 제거를 요구하고 있음을 강조한다.

32. 일부 국가에서 체벌은 특히 학교와 그 밖의 시설에서 누구에 의해, 어떻게 실행될 것인지에 대한 규제와 함께 허용되어왔다. 그리고 소수의 국가에서는 회초리나 채찍을 사용한 체벌은 여전히 아동범죄에 대한 법원의 판결로 승인되고 있다. 위원회가 자주 반복하고 있는 바와 같이 협약은 모든 그러한 규정의 철폐를 요구한다.

33. 일부 국가에서, 위원회는 법률이 명시적으로 체벌을 옹호하거나 정당화하지 않음에도 불구하고 아동에 대한 전통적인 태도가 체벌의 허용을 시사하고 있음을 보아왔다. 때때로 이러한 태도들은 법원의 판결에 반영된다(부모, 교사 혹은 그 밖의 양육자가 폭력 및 부당한 대우에 대하여 적절한 “교정”을 사용할 권리 또는 자유의 행사에 근거하여 무죄가 되는 경우).

34. 아동에 대한 폭력적이고 굴욕적인 형태의 처벌에 관한 전통적인 용인에 비추어 점점 많은 수의 국가가 체벌의 허용 및 현재의 옹호 규정의 단순한 폐지로는 충분치 않음을 인정하고 있다. 더욱이 민법 혹은 형법에서 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 명시적으로 금지하는 것이 성인에게 하듯이 아동을 때리거나 “철썩 때

리거나", "엉덩이를 때리는 것"이 불법이며, 폭력에 관한 형법이 상기 폭력이 "훈육"이나 "합리적 교정"으로 불리는 것에 관계없이 동등하게 적용됨을 절대적으로 확실히 하기 위하여 필요하다.

35. 일단 아동에 관한 폭력에 대하여 형법이 완전히 적용되면, 아동은 그들이 어디에 있건, 범죄자가 누구이든 간에 체벌로부터 보호를 받는다. 그러나 위원회의 입장은 체벌에 대한 전통적인 용인을 고려해볼 때, 적용 가능한 분야별 법률-예를 들어 가족법, 교육법, 모든 형태의 대안 돌봄과 사법 체제에 대한 법, 고용법-이 관련 상황에서 폭력의 사용을 명백히 금지하는 것이 필수적이다. 더욱이 만약 전문가 윤리강령 및 교사, 양육자, 기타 사람들에 대한 지침, 그리고 또한 시설의 규칙이나 설립문서가 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌의 불법성을 강조한다면 더욱 유용할 것이다.

36. 위원회는 또한 보고서에서 체벌과 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌이 가정을 포함한 아동노동의 환경에서 자행되고 있음을 우려한다. 위원회는 협약 및 그 밖의 적용 가능한 인권 문서들이 아동은 경제적 착취와 위험하며, 아동의 교육을 방해하거나 아동의 발달에 해로울 것으로 보이는 모든 작업으로부터 아동을 보호하고 있으며 이러한 보호의 효과적인 이행 보장을 위한 특정한 안전장치를 요구하고 있음을 재확인한다. 위원회는 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌의 금지는 아동이 일하는 모든 환경에서 이행되어야 한다고 강조한다.

37. 협약 제39조는 당사국에게 "모든 형태의 유기, 착취, 학대 또는 고문이나 기타 모든 형태의 잔혹하거나 비인간적이거나 굴욕적인 대우나 처벌"에 희생된 아동의 신체적, 심리적 회복 및 사회 재통합을 촉진하기 위한 모든 적절한 조치를 취하도록 요구한다. 체벌 및 그 밖의의 굴욕적인 형태의 처벌은 아동의 신체적, 심리적, 사회적 발달에 심각한 장애를 일으킬 수 있으며 적절한 의료 및 그 밖의 돌봄과 간호를 필요로 한다. 이는 완전한 건강, 자기존중 및 아동의 존엄성을 육성하는 환경에서 이루어져야 하며, 적절하다면 아동의 가족 집단으로 확대되어야 한다. 돌봄과 치료를 계획하고 제공하는데 있어서 학제적 접근 및 특별히 훈련된 전문가의 참여가 있어야 한다. 아동의 견해에는 그들의 치료와 검토의 모든 측면에 있어서 정당한 비중이 주어져야 한다.

2. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌의 금지의 이행

38. 위원회는 모든 체벌 금지의 이행에는 관련된 모든 사람의 인식제고, 지도와 훈련이 필요하다고 믿는다(제 45항 이하를 참조). 이는 특히 부모나 그 밖의 가까운 가족 구성원이 가해자인 경우에 법이 영향을 받는 아동의 최선의 이익을 위해 적용될 것을 보장해야 한다. 가족 내에서의 아동에 대한 체벌 금지를 위한 법 개정의 일차적 목적은 예방이다. 즉, 태도와 관행을 바꿈으로써 동등한 보호에 대한 아동의 권리를 강조하고, 긍정적이고, 비폭력적이며 참여적인 아동 양육의 형태의 진흥과 아동 보호의 분명한 기초를 제공하여 아동에 대한 폭력을 예방하는 것이다.

39. 모든 체벌의 분명하고 무조건적인 금지를 달성하는 것은 다양한 당사국들에서 다양한 법 개정을 필요로 한다. 교육, 소년 사법 및 모든 형태의 대안 돌봄에 대한 분야별 법률의 구체적 규정을 요구할 수도 있다. 그러나 폭력에 대한 형법 규정이 가족 내를 포함한 모든 체벌에 적용됨을 분명히 해야 한다. 이는 당사국의 형법에 추가적인 규정을 요구할 수도 있다. 그러나 민법이나 가족법에 모든 체벌을 포함한 모든 형태의 폭력 사용을 금지하는 규정을 포함시키는 것도 가능하다. 그러한 규정은 부모나 그 밖의 양육자들이 그들이 형법상 기소 당한 경우 더 이상 체벌을 사용하는 것이 그들의 권리('합리적'이거나 '적당히')라는 어떠한 전통적인 변호도 할 수 없음을 강조한다. 가족법 또한 부모의 책임에는 아동에게 어떠한 형태의 폭력도 없이 적절한 감독과 지도를 제공하는 것이 포함됨을 적극적으로 강조해야 한다.

40. 가족 내에서를 포함한, 폭력으로부터의 아동과 성인의 동등한 보호의 원칙은 그들의 부모에 의한 아동에 대한 체벌이 인지된 모든 경우에 부모를 기소해야 함을 의미하지는 않는다. 법 자체가 사소한 일에는 관여하지 않는다는 내용의 최소허용원칙은 성인 간의 경미한 폭력이 매우 예외적인 경우에 법정에 오게 되는 것을 보장한다. 아동에 대한 경미한 폭력의 경우도 마찬가지이다. 당사국들은 실효적인 보고 및 회부 메커니즘을 개발할 필요가 있다. 아동폭력에 관한 모든 사건 보고가 적절히 조사되어야 하고, 중대한 위험으로부터의 아동 보호가 보장되는 한편, 그 목적은 지지적이고 교육적이며 징벌적이지 않은 개입을 통해 부모가 폭력이나 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌의 사용을 중단하도록 하는 것이어야 한다.

41. 아동의 의존적 지위와 가족관계의 독특한 친밀성은 부모를 기소하거나 여타 방식으로 가족에 공식적으로 개입하기로 하는 결정이 매우 신중하게 이루어 질 것을 요구한다. 부모를 기소하는 것은 대부분의 경우에 아동의 최선의 이익이 되기 어렵다. 기소 및 그 밖의 공식적인 개입(예를 들어 아동을 이동시키거나 가해자를 이동시키는 것)은 아동을 중대한 위험으로부터 보호하기 위하여 필요하며 그리고 영향을 받은 아동의 최선의 이익이라고 판단된 경우에만 진행되어야 한다는 것이 위원회의 입장이다. 영향을 받은 아동의 견해는 그들의 나이와 성숙도에 따라 적당한 비중이 주어져야 한다.

42. 경찰, 검찰 당국 및 법원을 포함한 아동보호 체제에 참여하는 모든 사람을 위한 조언과 훈련은 법의 집행에 있어서 위와 같은 접근을 강조해야 한다. 지침은 또한 부모와 아동의 모든 분리는 아동의 최선의 이익을 위해 필요한 것이어야 하며 아동 및 대리인을 포함한 모든 이해당사자가 참가하는 적용가능한 사법심사의 법과 절차에 따라 사법심사의 대상이 될 것을 요구하고 있는 협약 제 4조를 강조해야 한다. 분리가 정당화될 것으로 보이는 경우 가해자의 이동 및 형 집행유예 등 아동을 가족 외부에 배치하기 위한 대체수단이 고려되어야 한다.

43. 금지 및 적극적 교육과 훈련 프로그램에도 불구하고 예를 들어 학교나 그 밖의 시설, 대안 형태의 돌봄과 같이 가족 밖에서 체벌이 발생한 경우에 기소는 합리적인 대응이 될 것이다. 다른 가해자에 대한 징계조치나 면직에 대한 위협은 또한 명백한 억제책으로써 작용할 것이다. 모든 체벌 혹은 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌의 금지 및 이러한 처벌이 가해진 경우 부과될 제재가 아동 및 모든 환경에서 아동과 함께 혹은 아동을 위해 일하는 모든 사람에게 널리 알려져야 한다. 훈육 체제 및 아동에 대한 처우의 감독은 협약에서 요구하고 있는 모든 시설과 장소에 대한 지속적 감독의 일부여야 한다. 모든 그러한 장소에 있는 아동과 그들의 대리인들은 필요하다면 법적 및 기타 조력을 받아 아동 인지적 조언, 옹호 및 진정절차와 궁극적으로는 법원에 대한 즉각적이며 비밀유지가 되는 접근권을 가져야 한다. 시설에서는 모든 폭력사건에 대한 보고와 검토가 요구되어야 한다.

3. 교육적 및 그 밖의 조치

44. 협약 제 12조는 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 근절하기 위

한 교육적 및 그 밖의 조치의 개발과 이행에 대하여 아동의 견해에 정당한 비중을 두어 고려하는 것의 중요성을 강조한다.

45. 체벌에 대한 만연한 전통적 용인을 고려하면, 그 자체에 대한 금지는 태도 및 관행에서의 필요한 변화를 달성하지 못할 것이다. 아동의 보호받을 권리와 이 권리를 반영한 법에 대한 포괄적인 인식제고가 필요하다. 협약 제 42조에 따라 국가들은 적절하고 적극적인 수단을 통해 성인 및 아동에게 협약의 원칙과 조문들을 널리 알려야 한다.

46. 더욱이 국가들은 적극적이고, 비폭력적인 관계와 교육이 부모, 양육자, 교사, 그리고 아동 및 가족과 함께 일하는 모든 사람들에게 지속적으로 장려되도록 보장해야 한다. 위원회는 협약이 체벌뿐만 아니라 아동에 대한 모든 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 처벌의 근절을 요구하고 있음을 강조한다. 협약은 부모가 그들의 아동과 관계 맺는 방법이나 지도하는 방법을 세부적으로 기술하고 있지 않다. 그러나 협약은 가족 내에서, 그리고 교사, 양육자 및 그 밖의 사람들 및 아동 간의 관계를 지도하는 원칙들을 제공하고 있다. 아동의 발달상의 필요는 존중되어야 한다. 아동은 성인들의 말뿐만 아니라 성인들의 행동을 통해서 학습한다. 아동과 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 성인이 아동과의 관계에 있어서 폭력을 행사하고, 굴욕을 준다면 성인들은 인권의 경시를 보여주며 이러한 것들이 충돌의 해결이나 행동의 변화를 위한 정당한 방법이라는 강력하고 위험한 교육을 하는 것이다.

47. 협약은 아동의 지위를 독립된 인격체이자 인권의 주체로 단언한다. 아동은 부모나 국가의 소유가 아니며 단순히 우려의 대상이지도 않다. 이러한 의미에서 제5조는 부모(혹은 적절하다면 확대가족이나 공동체의 구성원)에게 협약상 인정된 권리를 행사함에 있어서 아동의 변화하는 발달에 상응하는 방식으로 아동에게 적절한 감독과 지도를 제공하도록 요구한다. 부모 혹은 법적 후견인의 우선적 책임을 강조하고 있는 제 18조에서는 아동의 양육과 발달을 위하여 “아동의 최선의 이익이 그들의 기본적인 관심이 된다”고 확언한다. 제12조에서는 국가들이 “아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서” 아동의 연령과 성숙도에 따라 아동의 견해에 비중을 두며, 그들의 견해를 자유롭게 표시할 권리를 보장할 것을 요구한다. 이는 아동의 참여권을 존중하는 양육, 돌봄 및 교육 방식의 필요를 강조한다. “교육의 목적”에 관한 일반논평 1에서 위원회는 “아동 중심적

이고 아동우호적이며 권한을 주는" 교육을 개발하는 것의 중요성을 강조한 바 있다.[16]

48. 위원회는 국가, 유엔기구, 비정부기구 등에 의해 개발된 부모, 기타 양육자 및 교사들을 대상으로 한 긍정적이고, 비폭력적인 형태의 양육과 교육을 장려하는 자료와 프로그램의 많은 예들이 존재함에 주목한다.[17] 이러한 것들은 다른 국가들과 다른 상황에서 사용되기 위해 적절히 조정될 수 있다. 언론은 인식제고와 대중교육에 있어서 매우 가치있는 역할을 할 수 있다. 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 벌에 대한 전통적인 의존에 도전하는 것은 지속적인 행동을 필요로 한다. 비폭력적인 형태의 양육과 교육의 장려는 조기 유아 시설, 탁아시설 및 학교를 포함하여 보건, 복지 및 교육 서비스 내의 국가와 부모 및 아동간의 모든 접촉지점에 확립되어야 한다. 이는 또한 돌봄 및 사법 체제에서 아동과 함께 일하고 있는 교사와 모든 관련자들의 초기 및 현직 훈련에 통합되어야 할 것이다.

49. 위원회는 당사국들이 비폭력적 접근 방식의 장려를 위한 인식 고취, 대중 교육 및 훈련에 관하여 특히 유니세프와 유네스코로부터의 기술적인 지원을 모색하길 원할 수 있음을 제안한다.

4. 감독과 평가

50. 위원회는 "아동의 권리에 관한 협약 이행을 위한 일반적 조치"에 관한 일반논평 5에서 아동권리의 실현을 위한 적절한 지표의 개발과 충분하고 신뢰성 높은 적절한 자료의 수집을 통한 당사국의 체계적인 감독의 필요성을 강조한다.[18]

51. 따라서 당사국은 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 근절하고 이에 따라 아동의 보호받을 권리를 실현하기 위한 진전상황을 감독해야 한다. 비밀유지 및 적절한 윤리적인 보호를 조건으로 한, 아동, 그들의 부모 및 기타의 양육자와의 면담을 통한 연구는 가족 내에서의 이러한 형태의 폭력의 만연과 폭력에 대한 태도를 정확

16) 각주 11 참조
17) 위원회는 그 예로 유네스코의 핸드북, 체벌의 근절: 건설적 아동 훈육을 위한 길, UNESCO 출판, 파리, 2005를 치하한다. 본 서는 협약에 근거한 건설적인 훈육을 위한 일련의 원칙들을 제공하고 있다. 또한 세계적으로 이용 가능한 자료와 프로그램의 인터넷 참조자료를 포함하고 있다.
18) 아동권리위원회, 일반논평 5, "아동의 권리 협약의 이행을 위한 일반적 조치들", 2003, 제2항

국가인권위원회 humanrights.go.kr

히 측정하는데 필수적이다. 위원회는 모든 당사국이 가능한 한 전체 인구를 대표하는 집단들과 함께 그러한 연구를 수행/위탁하고 기초적 정보를 제공하며, 정기적으로 진행 상황을 검토하도록 장려한다. 이 연구의 결과는 또한 보편적 혹은 특정집단을 목표로 한 인식제고 캠페인 및 아동을 위해 또는 아동과 함께 일하는 전문가들을 위한 교육에 가치 있는 지침을 제공할 수 있다.

52. 위원회는 또한 일반논평 5에서 예를 들면 의회 위원회, 비정부기구, 학술기관, 전문가 협회, 청년집단 및 독립적 인권기구를 통한 이행에 대한 독립적 모니터링의 중요성을 강조한다("아동권리의 보호 및 촉진에 있어서 독립적 국가인권기구의 역할"에 대한 위원회의 일반논평 2 참조).[19] 이들은 모두 모든 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동권리의 실현을 감독하는데 있어서 중요한 역할을 수행할 수 있다.

VI. 협약에 의한 보고 요구

53. 위원회는 당사국들이 협약에 의한 정기보고서에 인식제고활동과 관련된 정보 및 긍정적이고 비폭력적인 관계의 촉진, 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 아동권리의 완전한 존중을 달성하기 위한 진행 상황에 대한 당사국의 평가에 대한 정보 등 가족 내 및 모든 그 밖의 환경에서 모든 체벌 및 그 밖의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 금지하고 예방하기 위해 취한 조치들에 대한 정보를 포함할 것을 기대한다. 위원회는 또한 유엔기관과 국가인권기구, 비정부기구 및 기타 권한 있는 기구가 체벌의 법적 지위 및 행해지는 정도, 그 근절을 위한 진행상황에 대한 적절한 정보를 제공하도록 장려한다.

---

19) 아동권리위원회, 일반논평 2, "아동권리의 보호와 증진을 위한 독립적 국가인권기구의 역할", 2002

일반논평 9호 (2006)
장애아동의 권리

I. 서문

A. 장애아동에 관한 일반논평이 왜 필요한가?

1. 현재, 장애인의 숫자는 세계인구의 약10%에 해당하는 5억~6억5천만 명으로 추산되며, 이 중 1억5천만 명이 아동이다. 장애아동의 80% 이상은 도움을 거의 또는 전혀 받지 못한 채 개발도상국에서 살고 있다. 개발도상국의 장애아동 대부분은 학교 문턱에도 가보지 못한 완전한 문맹자이다. 잘 알려진 바와 같이, 전쟁, 질병, 빈곤 등 장애를 낳는 원인 대부분은 예방이 가능하며, 외부의 조기/적시 개입이 없어서 종종 발생하는 장애의 2차 영향 또한 예방되거나 감소될 수 있다. 따라서 사회 각계각층의 참여 속에, 장애를 예방하는 가장 효과적인 조치의 모색 및 실행에 필요한 정치적 의지와 실제적인 약속을 이끌어내기 위해 더 많은 노력을 기울여야 한다.

2. 장애인, 특히 장애아동은 지난 수십 년 동안 긍정적 관심을 많이 받아왔다. 이렇게 될 수 있었던 이유는 부분적으로 장애인 및 국가 · 국제 비정부기구(NGO) 소속 옹호가들의 목소리가 점점 더 높아지고 있다는 사실, 그리고 또한 부분적으로 인권조약과 국제연합 인권조약 기구의 틀 내에서 장애인에 대한 관심이 증대하고 있다는 사실에 의해 설명된다. 조약기구들은 장애인의 권리를 향상시킬 수 있는 잠재력을 많이 갖고 있지만, 전반적으로 그 잠재력은 그동안 충분히 사용되지 않았다. 1989년 11월에 채택된 장애아동의 권리에 관한 협약(이하 "협약"이라 칭함)은 장애에 관한 특별한 언급(제2조의 비차별 규정)을 담은 최초의 인권조약이며, 그 제23조는 장애아동의 권리와 욕구를 전적으로 다루고 있다. 협약이 발효된 때(1990년 9월2일)부터 아동권리위원회(이하 "위원회"라 칭함)가 장애에 근거한 차별에 특별한 관심을 지속적으로 나타낸 반면,[1] 다른 인권조약 기구들은 각자의 관련 협약에 포함된 비차별 관련 조항들에서 "기타의 신분"이라는 표현으로 장애에 근거한 차별에 관심을 나타냈다. 경제적 · 사회적 및 문화적 권리

1) 출처: Wouter Vandenhole, Non-Discrcimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies, p.170-172, Antwerpen/Oxford, Intersentia 2005.

위원회는 1994년에 장애인에 관한 일반논평 5호를 발표하고, 이것의 제15항에서 “장애에 근거한 차별의 영향은 교육, 고용, 주거, 교통, 문화생활, 공적 장소와 서비스에 대한 접근 등의 분야에서 특히 가혹하다”고 지적했다. 유엔 사회개발위원회의 장애 특별보고관은 1994년에 처음으로 임명되었다. 그는 1993년의 유엔총회 제48차 회기에서 채택된 장애인의 기회평등에 관한 표준규칙(A/RES/48/96, Annex)의 준수를 감시하고, 전 세계에 걸쳐 장애인의 지위를 향상시키는 권한을 부여받았다. 1997년 10월6일, 위원회는 장애아동에 관한 종합토론의 날을 개최하고, 장애아동에 관한 일반논평의 작성 가능성을 타진한 일련의 권고들을 채택했다(CRC/C/69, 제310~339항). 위원회는 ‘장애인의 권리와 존엄성의 보장 및 증진에 관한 포괄적, 종합적 국제협약’ 특별위원회의 활동에 감사를 표하면서, 이 위원회가 제8차 회기(2006.8.25, 뉴욕)에서 제61차 회기의 총회에 제출될 장애인의 권리에 관한 협약 초안(A/AC.265/2006/4, Annex II)을 채택한 사실에 주목한다.

3. 위원회는 당사국의 보고서를 검토하면서 전 세계 장애아동의 지위에 관한 정보를 풍부히 축적했으며, 절대 다수의 국가들에서 장애아동의 상황에 대처하기 위해 몇 가지 권고가 특별히 필요하다는 사실을 발견했다. 장애아동과 관련하여 확인되고 제기된 문제들은 의사결정 과정의 배제로부터 가혹한 차별과 실제적 살인에 이르기까지 다양했다. 빈곤은 장애의 원인이자 결과이기 때문에, 위원회는 장애아동과 그의 가족이 적절한 의식주를 포함하는 적절한 생활수준에 대한 권리 및 생활조건의 지속적 개선에 대한 권리를 갖고 있다는 점을 반복해서 강조해 왔다. 가난하게 사는 장애아동 문제는 적절한 예산자원을 할당하는 방법으로, 그리고 사회적 보호와 빈곤감소 프로그램에 대한 장애아동의 접근을 보장하는 방법으로 해결되어야 한다.

4. 위원회는 협약 제23조와 관련하여 어떠한 당사국의 유보 또는 선언도 없었다는 사실에 주목해왔다.

5. 위원회는 또한 장애아동이 여전히 심각한 곤란을 겪고 있으며, 협약에 규정된 권리들의 완전한 향유를 가로막는 장벽에 직면해 있다는 사실에 주목하고 있다. 위원회는 그 장벽이 장애 자체이기 보다는, 장애아동이 일상생활에서 만나는 사회적, 문화적, 물리적, 그리고 태도 및 사고방식 상의 장애물들로 이루어진 결합물임을 강조한다. 따라

서 장애아동의 권리증진을 위한 전략은 바로 그 장벽을 제거하기 위해 필요한 조치를 취하는 것이다. 협약 제2조 및 23조의 중요성을 인정하면서도, 위원회는 장애아동과 관련한 협약의 이행은 그 조항들에 국한되어서는 안 된다는 점을 애초부터 강조해 두고자 한다.

6. 본 일반논평은 협약의 모든 규정을 망라하는 포괄적 방식으로 장애아동의 권리를 이행하려고 노력하는 당사국에 지침과 지원을 제공하는데 목적을 두고 있다. 그리하여 위원회는 먼저 제2조와 23조에 직접적으로 관련된 몇 가지 사항을 살펴본 다음, 장애아동에게 특별한 관심을 기울일 필요성 및 협약의 이행을 위한 일반적 조치의 틀 내에 장애아동을 명백하게 포함시킬 필요성에 관해 상세히 설명할 것이다. 이것에 이어 (위원회의 관행에 따라 취합된) 협약의 다양한 조항들의 의미와 이행에 관한 논평이 장애아동과 관련하여 이루어질 것이다.

B. 정의

7. 장애인의 권리에 관한 협약 초안 제1조 2항에 따라, "장애인은 다른 사람과 동등한 기반 위에서 완전하고 효과적으로 사회에 참여하는 것을, 다양한 장벽과 상호작용하면서, 방해할 수도 있는 장기간의 신체적, 정신적, 지적, 또는 감각적인 손상을 가진 사람을 포함한다."(A/AC.265/2006/4, Annex II)

II. 장애아동 관련 핵심조항 (제2조 및 23조)

A. 제2조

8. 제2조는 당사국이 자국의 관할권 내에서 모든 아동이 협약에 규정된 모든 권리를 어떠한 차별도 없이 향유하도록 보장할 것을 요구한다. 이 의무는 장애에 근거한 차별을 포함해, 모든 형태의 차별을 방지하기 위해 적절한 조치를 취할 것을 당사국에 요구한다. 이처럼 제2조에서 금지된 차별이유로서 장애가 명백히 언급된 것은 유일무이한 것으로서, 장애아동이 가장 취약한 아동집단에 속한다는 사실에 의해 설명될 수 있다. 많

국가인권위원회 humanrights.go.kr

은 경우, '장애'를 가진 '선주민' 소녀, '농촌지역'에 사는 '장애'아동과 같이 여러 요소의 결합에 근거한 복합적 차별 형태는 특정 집단의 취약성을 더욱 증가시킨다. 따라서 비차별 관련 조항에 장애를 분명하게 언급할 필요성이 그동안 제기되어 왔다. 차별은 장애아동의 생활과 발달의 다양한 측면에서 - 종종 실제적으로 - 발생한다. 예컨대, 사회적 차별과 낙인찍기는 장애아동들의 주변화와 배제를 가져오며, 신체적 또는 정신적 폭력까지 나아갈 경우 그들의 생존과 발달마저 위협할 수 있다. 서비스 제공과 관련된 차별은 그들을 교육으로부터 배제시키고, 양질의 건강 · 사회 서비스에 대한 그들의 접근을 불허한다. 적절한 교육과 직업훈련의 결여는 장래의 취업기회를 그들에게 주지 않음으로써 그들을 차별한다. 장애아동에 대한 사회적 낙인, 두려움, 과보호, 부정적 태도, 그릇된 생각 및 지배적 편견은 많은 사회에서 여전히 위세를 떨치면서 장애아동의 주변화와 소외를 낳고 있다. 위원회는 아래의 조항들에서 이러한 측면들에 관해 상세히 설명할 것이다.

9. 일반적으로, 당사국은 장애아동에 대한 모든 형태의 차별을 방지하고 철폐하기 위한 노력의 일환으로 다음의 조치를 취해야 한다.

(a) 금지된 차별이유로서의 장애를 헌법의 비차별 관련 규정에 명백히 포함시킨다. 그리고/또는 장애에 근거한 차별을 금지한다는 내용을 특정한 반(反)차별 법 또는 법적 규정에 포함시킨다.

(b) 장애아동의 권리가 침해된 경우, 효과적인 구제방법을 제공하고, 장애아동과 그의 부모 그리고/또는 아동을 보살피는 여타 사람이 그 구제방법에 쉽게 접근할 수 있도록 보장한다.

(c) 장애아동에 대한 사실상의 차별을 방지하고 철폐하기 위해, 일반 국민 및 특정한 전문가 집단을 겨냥해 의식함양 · 교육 캠페인을 전개한다.

11. 장애를 가진 소녀는 성차별 때문에 차별에 더욱 취약한 경우가 많다. 이러한 맥락에서, 당사국은 장애를 가진 소녀가 완전히 보호되고, 모든 서비스에 접근하며, 사회에 완전히 포함되도록 보장하기 위해 필요한 조치를 취하고, 이것으로 부족할 경우 추가조

치를 취해야 한다.

B. 제23조

11. 제23조 1항은 장애아동과 관련하여 협약을 이행할 때 지도적 원칙으로 간주되어야 한다. 장애아동의 권리를 실현하기 위해 당사국이 취하는 조치들은 이 목표를 지향해야 한다. 이 조항의 핵심적 메시지는 장애아동이 사회에 포함되어야 한다는 것이다. 협약에 포함된 장애아동 관련 권리들을 이행하기 위해 취해지는 조치, 예컨대 교육과 건강 분야의 조치는 장애아동을 사회에 최대한 통합시키는 것을 분명한 목적으로 삼아야 한다.

12. 제23조 2항에 따라, 협약 당사국은 특별한 보살핌을 받을 장애아동의 권리를 인정하며, 필요한 아동 뿐만 아니라 그를 보살필 책임이 있는 사람에 대한 지원 장려하고 보장해야 한다. 그 지원은 아동의 조건 및 아동을 보살피는 부모 또는 여타 사람의 상황에 적합해야 한다. 제23조 3항은 더 나아가 특정한 조치들의 비용, 그리고 지원에 의해 달성되어야 할 것이 무엇인지를 정확히 규정하고 있다.

13. 제23조의 요구에 부응하기 위해, 당사국은 포괄적인 정책을 개발하고, 행동계획에 의거하여 그 정책을 효과적으로 이행할 필요가 있다. 행동계획은 협약에 규정된 권리의 완전하고 또한 차별이 없는 향유를 목표로 삼을 뿐만 아니라, 장애아동 및 그를 보살피는 부모 그리고/또는 여타 사람이 협약에 따라 받을 자격이 있는 특별한 보살핌과 지원을 받도록 보장하는 것이어야 한다.

14. 제23조 제2항과 3항의 구체적 내용과 관련하여, 위원회는 다음과 같은 의견을 제시한다.

(a) 특별한 보살핌과 지원은 가용한 자원 내에서, 그리고 가능한 한 무료로 제공되어야 한다. 위원회는 당사국이 장애아동에 대한 특별한 보살핌과 지원에 높은 우선순위를 매기고, 장애아동에 대한 차별철폐를 위해, 그리고 그를 사회 속으로 최대한 통합시키기 위해 가용자원을 최대한도까지 투자할 것을 촉구한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) 보살핌과 지원은 장애아동이 교육, 훈련, 건강관리 서비스, 건강회복 서비스, 취업 준비, 오락을 위한 기회 등에 효과적으로 접근하고 또한 그것들로부터 혜택을 받는 것을 보장하도록 설계되어야 한다. 이것에 필요한 조치와 관련하여, 위원회는 협약의 특정한 조항들을 다룰 때 상세한 설명을 제시할 것이다.

15. 제23조 4항과 관련하여, 위원회는 예방과 치료 분야에서 이루어지는 당사국들 간의 국제적 정보교환이 매우 제한적이라는 점에 주목한다. 위원회는 아동 장애의 예방과 치료 분야에서 모든 당사국의 능력과 기량을 향상시키기 위해, 제23조 4항에 규정된 정보의 적극적 보급을 위해 당사국이 효과적인 조치, 그리고 적절한 경우 맞춤형 조치를 취할 것을 권고한다.

16. 제23조 4항은 개발도상국의 필요를 특별히 고려할 것을 요구하고 있으나, 그 필요를 어떻게, 그리고 어느 정도만큼 고려해야 하는지는 불분명한 때가 많다. 위원회는 양자적 또는 다자적 개발원조의 틀 내에서, 그리고 협약의 규정에 의거하여, 예컨대 장애아동을 사회에 통합시키고 또한 이를 위해 책정되어 있는 예산을 할당하는데 목적을 둔 특별 프로그램을 개발·이행함으로써, 장애아동 및 그의 생존과 발달이 특별한 관심을 받을 수 있도록 보장할 것을 당사국에 강력히 권고한다. 당사국은 위원회에 제출하는 보고서에서 그러한 국제협력의 활동과 결과에 관한 정보를 제공해야 한다.

III. 일반적 이행조치[2] (제4조, 42조, 44(6)조)

A. 입법

17. 비차별과 관련하여 권고된 입법조치에 덧붙여(위의 제9항을 볼 것), 위원회는 당사국이 적절한 경우에 명백히 언급되어야 하는 장애아동을 포함한 모든 아동에게 협약의 모든 규정이 적용되도록 보장하기 위해, 모든 국내법과 관련 규칙을 총체적으로 재검토할 것을 권고한다. 국가의 법률과 규칙은 장애아동의 특정한 권리, 특히 협약 제23조에

2) 본 일반논평에서는 위원회는 일반조치원칙의 맥락에 초점을 둔다. 조치에 대한 자세한 설명을 위해 위원회의 일반노평 5 호 아동권리 이행을 위한 일반 조치를 볼 것.

명시된 권리의 보호와 행사에 관한 확실하고 명백한 규정을 포함해야 한다.

B. 국가 행동계획과 정책

18. 협약의 모든 규정을 반영하는 국가 행동계획의 필요성은 충분히 인정됨으로, 당사국에 대한 위원회의 권고사항으로 자주 언급되었다. 행동계획은 장애아동을 위한 계획과 전략을 포함하는 포괄적 계획이어야 하며, 주목할 만한 성과를 거두어야 한다. 이 점의 중요성은 장애인의 권리에 관한 협약 초안에서도 강조되고 있다. 예컨대, 그 초안의 제4조 1(c)항은 당사국이 "모든 정책과 프로그램에서 장애인의 인권 보호와 증진을 고려해야" 한다고 규정하고 있다(A/AC.265/2006/4, annex II). 모든 프로그램이 재정적, 인적 자원을 적절히 공급받고, 고정적 감시 기제 - 예컨대, 정확한 성과측정을 가능케 하는 지표 - 를 갖추는 것 역시 필수적이다. 정책과 프로그램에 모든 장애아동을 포함시키는 것 역시 중요하다. 이 점은 간과되어서는 안 될 또 한 가지 요소이다. 일부 당사국은 우수한 프로그램을 개발하고 시행했지만, 모든 장애아동을 그것에 포함시키지는 않았다.

C. 자료와 통계

19. 자국의 의무를 이행하기 위해, 당사국은 정확하고, 표준화되어 있으며, 분류가 가능한, 그리고 장애아동의 실제 상황을 반영하는 자료를 수집하기 위한 기제를 수립하고 발전시킬 필요가 있다. 이 점의 중요성은 자주 간과되거나 우선적 사항으로 간주되지 않고 있다. 하지만 자료는 예방 차원에서 필요한 조치뿐만 아니라, 프로그램의 시행에 소요되는 매우 귀중한 자원의 배분에도 영향을 미친다. 정확한 통계를 얻고자 할 때 봉착하는 큰 난제 중 하나는, 장애에 대한 널리 인정되는 명확한 정의(定義)가 없다는 것이다. 따라서 위원회는 장애아동이 특별한 보호 및 자신을 위해 개발된 프로그램으로부터 혜택을 받을 수 있도록 모든 장애아동을 포함시키는 적절한 정의를 제시할 것을 당사국에 권고한다. 장애아동은 부모 또는 아동을 보살피는 여타 사람에 의해 숨겨지는 경우가 많으므로, 장애아동에 관한 자료를 수집하기 위해서는 추가적인 노력이 필요할 때가 많다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

D. 예산

20. 예산할당: *"...과 관련하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 조치를 취한다"*(제4조). 비록 아동을 위한 서비스와 프로그램에 할당될 국가예산의 최적의 비율에 대한 구체적 권고는 안하지만, 협약은 아동에게 우선권이 주어져야 한다고 주장한다. 아동권리의 이행은 그동안 위원회의 우려된 사항이었다. 왜냐하면 많은 당사국이 충분한 자원을 할당하지 않을 뿐만 아니라, 아동에 할당되는 예산을 몇 해에 걸쳐 삭감해왔기 때문이다. 이러한 추세는 다방면에서 심각한 영향을 미친다. 특히, 우선순위에서 매우 낮은 순위로 밀려나기 일쑤이고, 때로는 순위에서 아예 제외되기도 하는 장애아동의 경우에 그러하다. 예컨대, 당사국이 무상으로 제공되는 양질의 의무교육을 보장하기 위해 충분한 자금을 할당하지 않는다면, 장애아동 전담교사를 양성하거나 장애아동이 필요로 하는 보조교재와 교통수단을 제공하기 위해 자금이 할당될 가능성은 낮아질 것이다. 서비스의 분권화와 사유화는 오늘날 경제개혁의 수단이다. 그러나 우리는 엄격한 서비스 전달 지침과 함께 충분한 자금이 장애아동에게 할당되는지를 감독하는 것이 당사국의 궁극적 책임임을 잊어서는 안 된다. 장애아동에게 할당되는 자원은 장애아동의 모든 필요를 충족시킬 수 있을 만큼 충분하고, 또한 다른 목적으로 사용되지 않도록 별도로 책정되어야 한다. 장애아동이 필요로 하는 것에는, 장애아동을 상대하는 전문가(예컨대 교사, 물리치료사, 정책담당자)의 교육을 위한 프로그램, 교육 캠페인, 가족에 대한 재정적 지원, 소득유지, 사회보장, 보조장치, 여타 관련 서비스가 포함된다. 나아가, 장애아동을 주류(主流)교육에 포함시키는데 목적을 둔 여타의 프로그램 - 특히, 학교에 대한 장애아동의 물리적 접근성을 높이기 위한 학교건물 개조 프로그램 - 을 위해 자금조달이 또한 보장되어야 한다.

E. 조정기구: "장애를 위한 Focal Point"

21. 장애아동을 위한 서비스는 다양한 정부·비정부 기관에 의해 전달되는 경우가 많다. 그리하여 그 서비스가 대체로 단편적이고 또한 조정되지 않아 기능이 중복되고 공급의 흐름이 끊기는 일이 발생한다. 따라서 적절한 조정기구의 수립이 필수적이다. 이 기구는 모든 공·사립 단체를 포함하는 다부문적 기구여야 하며, 잠재력을 최대한 발휘하며 활동하기 위해 정부 고위층으로부터 권한을 부여받고 또한 지원을 받아야 한다.

장애아동을 위한 조정기구는 아동의 권리를 위한 광범한 조정체계 또는 장애인을 위한 국가 조정체계의 일부분으로서, 이미 수립되어 있는 현행 체계 내에서 활동하는 이점을 갖게 될 것이다. 단, 이러한 이점은 현행 체계가 적절히 기능하고 있고, 또한 필요한 재정적, 인적 자원을 충분히 제공할 능력을 갖추고 있을 때에만 가능하다. 다른 한편, 별개의 조정체계도 장애아동에게 관심을 집중시키는데 도움이 될 수 있을 것이다.

F. 국제협력과 기술원조

22. 정보에 대한 당사국의 자유로운 접근을 보장하기 위해, 그리고 특히 장애아동의 관리와 재활에 관한 지식을 공유하는 분위기를 조성하기 위해, 당사국은 국제협력과 기술원조의 중요성을 인정해야 한다. 장애아동의 권리 보호와 증진을 위한 프로그램의 수립 및/또는 그러한 프로그램에 대한 자금조달과 관련하여 원조를 필요로 하는 개발도상국은 특별한 관심의 대상이 되어야 한다. 개발도상국은 장애인의 절박한 요구를 충족시키기에 충분한 자원을 동원하는데 곤란을 겪고 있다. 뿐만 아니라 그러한 곤란은 점점 더 커져만 가고 있다. 따라서 개발도상국은 장애 예방, 서비스 제공, 재활 지원, 기회의 평등화 등과 관련하여 외부의 원조를 절실히 필요로 한다. 이것에 부응하기 위해, 국제사회는 기금확충(대폭적인 자원증대 포함)을 위한 새로운 방법과 수단을 모색하고, 자원을 동원하는데 필요한 추가조치를 취해야 한다. 아울러 각 정부의 자발적 기부, 지역적·양자적 원조의 증대, 민간부문의 기부가 장려되어야 한다. 개발도상국을 돕는데 매개체 역할을 해 온 국제연합 아동기금(UNICEF)과 세계보건기구(WHO) 역시 장애아동을 위한 특별 프로그램을 수립하고 이행할 필요가 있다. 지식교환 과정 또한, 최신의 의학지식과 모범적 실천사례(예컨대 조기 발견, 조기 개입과 가족부양에 대한 지역사회 기반의 접근법, 공통과제의 해결)를 공유하는데 있어서 중요하다.

23. 대내적 또는 대외적으로 분쟁을 치러왔거나 계속 치르고 있으며, 이 과정에서 지뢰가 매설된 국가는 특별한 난제에 직면한다. 당사국은 종종 지뢰와 불발병기가 묻힌 장소를 잘 알지 못한다. 게다가 그것들을 제거하는 데는 매우 많은 비용이 들어간다. 위원회는 제자리에 남아있는 지뢰와 불발병기에 의한 사상(死傷)을 예방하기 위해, '대인 지뢰의 사용·비축·생산·이전 금지 및 폐기에 관한 협약'(1997)에 따른 국제협력의 중요성을 강조한다. 이러한 측면에서, 위원회는 무력분쟁 및/또는 과거의 무력분쟁 지역에

국가인권위원회 humanrights.go.kr

서 모든 지뢰와 불발병기를 완전히 제거할 목적으로 당사국들이 긴밀히 협력할 것을 권고한다.

G. 독립적 감시

24. 협약 및 '장애인의 기회평등에 관한 표준규칙'은 모두 적절한 감시체계의 수립이 중요하다는 점을 인정하고 있다.[3] 위원회는 "파리원칙(the Paris Principles)"(A/RES/48/134)을 국가인권기관이 준수해야 할 지침으로 매우 빈번하게 언급해왔다(위원회의 '아동의 권리 증진 및 보호와 관련한 독립적 국가인권기관의 역할에 관한 일반논평 2호'(2002)를 볼 것). 국가인권기관은 옴부즈맨이나 감독관과 같은 다양한 유형 또는 형태의 감시 기제를 채택할 수 있으며, 그 기제의 적용범위에 광범한 대상 또는 특정한 대상을 포함시킬 수 있다. 어떠한 것이 선택되든, 감시 기제는 다음과 같아야 한다.

(a) 독립적이며, 충분한 인적 · 재정적 자원을 제공받음

(b) 장애아동 및 장애아동을 보살피는 사람에게 잘 알려짐

(c) 물리적 측면에서 접근 가능할 뿐만 아니라, 장애아동이 자신의 진정(陳情) 사항 또는 문제를 쉽게, 그리고 비밀리에 전달할 수 있다는 측면에서도 접근 가능함.

(d) 장애아동의 연령과 장애를 잘 배려하면서 그의 진정사항을 접수 · 조사 · 처리할 적절한 법적 권한을 가짐.

H. 시민사회

25. 장애아동에 대한 보호는 국가의 의무이지만, NGO도 정부의 적절한 지원이나 자금조달 또는 승인 없이 그 의무를 수행하는 경우가 많다. 따라서 당사국은 NGO가 장애아동에 대한 서비스 제공에 참여할 수 있도록 지원과 협력을 아끼지 말아야 하고, 또한 NGO가

3) 장애에 관한 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회의 일반논평 5화 볼 것.

협약의 규정과 원칙을 완전히 준수하면서 활동하도록 보장할 필요가 있다. 이러한 측면에서, 위원회는 서비스 제공자로서의 사적 부문에 관한 종합토론의 날(2002.9.20)에서 채택된 권고(CRC/C/121, 제630~653항)에 당사국이 주목해주기를 바란다.

I. 지식의 보급과 전문가 양성

26. 협약 및 이것의 장애아동 관련 규정에 관한 지식은 제반 권리의 실현을 보장하기 위한 필수적이고 강력한 도구이다. 당사국은 특히 체계적인 의식함양 캠페인의 실시, 적절한 자료 - 예컨대, 일반 글자 및 점자(點字)로 협약을 쉽게 풀이한 아동용 인쇄물 - 의 제작, 장애아동에 대한 긍정적 태도의 조성을 위한 대중매체의 활용 등을 통해 지식을 보급할 필요가 있다.

27. 장애아동을 상대하는 전문가의 양성 프로그램은 장애아동의 권리에 초점을 맞춘 집중적 교육과정을 포함하고, 그 과정의 이수를 자격증 취득의 필수조건으로 삼아야 한다. 전문가는 정책담당자, 판사, 변호사, 경찰관, 교직자, 의료계 종사자, 사회복지사, 대중매체 종사자 등을 포함한다.

IV. 일반적 원칙

제2조 - 비차별

28. 위의 제8~10항을 볼 것.

제3조 - 아동의 최선의 이익

29. *"아동과 관련한 모든 활동에서...아동의 최선의 이익은 제1의 고려사항이어야 한다."* 이 조항의 광범한 성격은 모든 장소에서 아동의 보살핌과 보호의 모든 측면을 망라하려는 데서 비롯된다. 이 조항은 장애아동의 권리보호를 위한 법적 체제 및 장애아동과 관련한 의사결정 과정을 수립할 권한을 위임받은 입법자를 주된 대상으로 삼고 있다. 제3조는 프로그램과 정책의 수립을 위한 토대가 되어야 하며, 장애아동에게 제공되

국가인권위원회 humanrights.go.kr

는 모든 서비스 및 그에게 영향을 미치는 여타의 활동에서 충분히 고려되어야 한다.

30. 아동의 최선의 이익은 장애아동에게 서비스를 제공하는 시설 및 여타의 시설에 특별히 관련된다. 왜냐하면 그러한 시설은 제반 기준과 규칙을 준수해야 하고, 아동의 안전 · 보호 · 보살핌을 제1의 고려사항으로 삼아야 하기 때문이다. 이 제1의 고려사항은 예컨대 예산을 할당할 때 다른 어떤 사항보다도, 그리고 모든 상황에서 먼저 고려되어야 하는 사항이다.

제6조 - 생명, 생존, 발전에 대한 권리

31. 생명, 생존, 발전에 대한 천부적 권리는 장애아동의 경우에 특별한 배려를 보장하는 권리이다. 세계의 많은 나라에서 장애아동은 이 권리를 완전히 또는 부분적으로 훼손하는 다양한 관행의 피해자이다. 장애아동은 영아살해에 더 취약하다. 일부 문화권에서는 장애의 형태를 불문하고 일단 장애를 가진 아동은 "가문을 더럽히는" 흉조로 간주되어, 가문의 특정 개인에 의해 계획적으로 살해된다. 더욱이 이 같은 범죄행위가 처벌되지 않는 경우도 종종 있으며, 범법자가 감형을 받기도 한다. 당사국은 이러한 관행에 종지부를 찍는데 필요한 모든 조치, 예컨대 대중의 의식함양을 위한 조치, 그리고 장애아동의 생명 · 생존 · 발전에 대한 권리를 직 · 간접적으로 침해하는 모든 사람에 대한 합당한 처벌을 보장하는 법률을 제정하고 시행하는 조치를 취해야 한다.

제12조 - 아동의 견해에 대한 존중

32. 성인은 장애의 유무에 관계없이 장애아동과 관련된 정책과 결정의 작성과정에 참여하는 반면, 아동 자신은 그 과정에서 배제되기 일쑤이다. 장애아동은 자신에게 영향을 미치는 모든 절차에서 피청취권을 가져야 하며, 자신의 발전하는 능력에 걸맞은 정도만큼 자신의 견해를 존중받을 수 있어야 한다. 이러한 원칙이 지켜지기 위해서는, 아동의 대표자가 의회와 위원회 같은 다양한 기구에 진출할 수 있어야 한다. 그럼으로써 아동은 자신의 견해를 표명하고, 또한 자신에게 영향을 미치는 의사결정 과정에 아동 및 장애아동의 자격으로 참여할 수 있을 것이다. 그러한 과정에 아동을 관여시키는 조치는 아동의 필요와 욕구에 정책의 초점이 맞춰지는 것을 보장할 뿐만 아니라, 의사결정 과정 자체가 참여과정 이기때문에에 아동을 사회에 통합시키는 귀중한 도구로서도

작용한다. 어떠한 방식의 통신이든, 아동은 자신의 견해를 용이하게 표명하는데 필요한 통신수단을 제공받아야 한다. 나아가 당사국은 가족과 전문가를 위한 교육, 즉 아동의 발전하는 능력을 증진하고 존중하며, 그럼으로써 아동이 자신이 참여한 의사결정에 대해 갈수록 더 많은 책임을 지도록 하기 위한 교육을 지원해야 한다.

33. 장애아동의 잠재력을 극대화하기 위해 건강과 교육 분야에서 특별한 서비스가 요구되는 경우가 많이 있다. 이 문제는 아래의 관련 조항에서 더 논의될 것이다. 그러나 장애아동의 정신적, 정서적, 문화적 발달 및 복지가 매우 빈번하게 간과되고 있다는 점만큼은 짚고 넘어갈 필요가 있다. 아동의 생활에 필수적인 이러한 측면에 부합하는 행사와 활동에 장애아동이 참여하는 경우는 아예 없거나, 있어도 최저 수준이다. 게다가 참여한다고 하더라도, 장애아동만을 위해 특별히 마련된 활동에 국한되기 일쑤이다. 이러한 관행은 장애아동의 주변화를 부채질하고 그의 소외감을 증가시킬 뿐이다. 아동의 문화적 발달과 영적인 안녕을 위해 계획된 프로그램과 활동은 장애의 유무와 관계없이 통합적이고 참여적인 방식으로 모든 아동을 포함하고 또한 그들에게 만족을 주는 것이어야 한다.

V. 시민적 권리와 자유 (제7조, 8조, 13~17조, 37(a)조)

34. 성명, 국적, 신원(身元)의 보존, 표현의 자유, 사상 · 양심 · 종교의 자유, 결사와 평화적 집회의 자유 등에 대한 권리, 사생활권, 고문 또는 여타 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌을 받지 않을 권리, 불법적으로 자유를 박탈당하지 않을 권리는 장애아동을 포함한 모든 사람을 위해 존중 · 보호 · 증진되어야 할 보편적인 시민적 권리와 자유이다. 이와 관련하여, 장애아동의 권리가 침해될 가능성이 더 높거나 그를 보호하기 위해 특별 프로그램이 필요한 분야는 특별한 관심의 대상이 되어야 한다.

A. 출생등록

35. 장애아동은 출생 시에 등록되지 않을 가능성이 매우 높다. 등록이 안 된 아동은 법에 의해 인정되지 않으며, 정부통계에도 나타나지 않는다. 미등록은 시민권 취득 및 사

국가인권위원회
humanrights.go.kr

회/건강서비스와 교육에 대한 접근 등과 관련하여 인권의 향유에 심대한 결과를 초래한다. 출생 시에 등록되지 않은 장애아동은 방치, 시설수용, 심지어 사망과 같은 더 큰 위험에 처하기 쉽다.

36. 협약 제7조에 의거하여, 위원회는 당사국이 장애아동의 출생등록을 보장하기 위해 모든 적절한 조치를 채택할 것을 권고한다. 그러한 조치는 효과적인 출생등록 체계의 개발과 시행, 등록비 면제, 이동 등록사무소 개설, 그리고 미등록 아동의 등록을 위한 학교출장소 설치 등을 포함해야 한다. 이러한 맥락에서, 당사국은 제7조의 규정이 비차별 원칙(제2조) 및 아동의 최선의 이익 원칙(제3조)에 따라 완전히 시행되도록 보장해야 한다.

B. 적절한 정보와 대중매체에 대한 접근

37. 정보·통신 기술과 체계를 포함하는 정보 및 통신수단에 대한 접근은 장애아동이 독립적으로 생활하고, 모든 생활분야에 완전히 참여하는 것을 가능하게 만든다. 장애아동 및 그를 보살피는 사람은 관련 장애에 관한 정보에 접근하고, 그럼으로써 그 장애의 원인, 관리, 예후 등에 관한 적절한 교육을 받을 수 있어야 한다. 이 점은 매우 중요하다. 왜냐하면 장애에 관한 지식은 장애아동으로 하여금 장애에 적응하며 더 나은 생활을 할 수 있게 해주고, 또한 그의 보살핌에 관련된 결정과정에 자세한 정보를 갖고 더 많이 참여할 수 있게 해주기 때문이다. 장애아동은 또한 TV, 라디오, 인쇄물, 그리고 인터넷과 같은 새로운 정보·통신 기술과 체계를 포함하는 모든 형태의 대중매체에 접근하기 위해, 적절한 기술과 여타 서비스 및/또는 언어(점자, 수화 포함)를 제공받아야 한다.

38. 한편, 당사국은 장애아동을 포함한 모든 아동을 유해한 정보, - 특히 음란물, 그리고 외국인 혐오나 여타 형태의 차별을 부추겨 잠재적으로 편견을 강화시키는 자료 - 로부터 보호해야 한다.

C. 대중교통과 공공시설에 대한 접근성

39. 대중교통과 여타 공공시설 - 특히 정부청사, 매장(賣場), 오락시설 - 에 대한 물리적 비접근성은 장애아동의 주변화와 배제를 가져오는 주된 요소이며, 건강과 교육 등의 서

비스에 대한 접근을 현저히 저하시킨다. 선진국에서는 이러한 접근성이 대체로 보장되고 있지만, 개발도상국에서는 그렇지 않은 경우가 태반이다. 모든 당사국은 장애아동의 부모 또는 장애아동을 보살피는 여타 사람의 재정자원을 고려하여, 장애아동이 대중교통에 안전하고 용이하게, 그리고 가능하다면 무료로 접근할 수 있도록 적절한 정책과 절차를 수립해야 한다.

40. 신축되는 모든 공공건물은 장애인의 접근을 위한 국제적 설계 지침에 따라야 하고, 학교, 보건시설, 정부청사, 매장 등을 포함하는 기존의 공공건물은 가능한 한 장애인의 접근성을 향상시키기 위해 개조되어야 한다.

VI. 가정환경과 대안적 보살핌 (제5조, 18(1~2)조, 9~11조, 19~21조, 25조, 27(4)조, 39조)

A. 가족에 대한 지원 및 부모의 책임

41. 장애아동은 자신의 가정환경 내에서 가장 잘 보살펴지고 양육된다. 단, 이렇게 되기 위해서는 그의 가족이 모든 측면에서 충분한 지원을 받을 수 있어야 한다. 가족에 대한 지원은 부모형제를 대상으로 삼는 장애 관련 교육(여기에는 장애 및 원인뿐만 아니라, 각 아동의 독특한 신체적, 정신적 요구사항에 대한 교육도 포함됨); 장애아동 가족이 겪는 스트레스와 곤경에 대처하기 위한 심리치료 지원; 부모형제와 장애를 가진 가족구성원 간의 의사소통에 필요한 가족의 공통언어(예컨대, 수화)에 대한 교육; 물질적 지원 - 특별수당, 소모품, 그리고 장애아동이 품위 있고 자립적인 생활을 하고 또한 가족과 사회에 완전히 포함되는데 필요하다고 간주되는 필수장비(예컨대 특수 제작된 가구, 이동 보조기기) - 등을 포함한다. 이러한 맥락에서, 보살피는 사람의 장애로 인해 영향을 받는 아동 역시 지원을 받아야 한다. 예컨대, 장애인 부모 또는 장애를 가진 여타 사람과 함께 사는 아동은 자신의 권리를 완전히 보호해주는 지원, 그리고 장애인 부모와 함께 사는 것이 그의 최선의 이익일 경우에 계속 그렇게 살 수 있도록 해주는 지원을 받아야 한다. 지원 서비스는 또한 다양한 일시적 위탁 형태의 보살핌, 예컨대 지역사회 차원에서 직접적으로 접근 가능한 타인 가정 및 주간(晝間) 위탁시설에서 이루어지는 보살핌에 대한 원조를 포함해야 한다. 이러한 서비스가 제공된다면, 부모는 직장

국가인권위원회 humanrights.go.kr

에 출근할 수 있을 뿐만 아니라, 스트레스도 해소하고 건강한 가정환경도 유지할 수 있을 것이다.

B. 폭력, 학대, 방치

42. 장애아동은 가족, 학교, 공·사립시설, 특히 대안적 보살핌, 근로환경, 일반사회 등을 포함하는 모든 상황에서 정신적, 신체적 또는 성적 학대를 비롯한 모든 형태의 학대에 누구보다도 더 취약하다. 장애아동이 학대의 피해자가 될 가능성이 다른 사람보다 다섯 배나 더 높다는 통계가 심심찮게 보도되기도 한다. 장애아동은 가정과 시설에서 종종 정신적, 신체적 폭력과 성적 학대에 시달리며, 특히 가족에게 추가적인 물질적, 재정적 부담을 준다는 이유로 방치되거나 박대를 받기가 쉽다. 게다가 진정을 접수하고 또한 감시하는 기제에 대한 접근이 불가능할 경우에는 조직적이고 지속적인 학대가 조장될 수도 있다. 학교에서 행해지는 집단 따돌림은 아동이 노출되기 쉬운 특별한 형태의 폭력 또는 학대로서, 장애아동이 그 표적이 되는 경우가 비일비재하다. 장애아동이 갖는 특별한 취약성은 특히 다음과 같은 이유에 의해 설명될 수 있다.

(a) 듣기, 움직이기, 옷 입기, 용변보기, 목욕하기를 자유롭게 할 수 없으면, 침입적 개인적 보살핌 또는 학대에 대한 취약성이 증가한다.

(b) 부모, 형제, 확대가족, 친구 등과 떨어져 살면, 학대받을 가능성이 높아진다.

(c) 의사소통 장애나 지적 장애가 있으면, 학대에 대해 호소하더라도 무시되거나 의심 또는 오해를 받을 수 있다.

(d) 아동의 부모 또는 아동을 보살피는 여타 사람은 아동의 보살핌에 수반되는 물질적, 재정적, 감정적 이유 때문에 상당한 압력이나 스트레스를 받을 수 있다. 연구에 따르면, 스트레스에 시달리는 사람은 학대를 할 가능성이 높다.

(e) 장애아동은 무성적(無性的)이고 자기 몸에 대해 잘 알지 못할 것이라는 오해를 자주 받는다. 이 때문에 그는 학대적인 사람, 특히 성적 학대를 즐기는 사람의 표적

이 될 수 있다.

43. 폭력과 학대 문제를 다룰 때, 당사국은 장애아동에 대한 학대와 폭력을 방지하기 위해 다음을 포함한 모든 필요한 조치를 취해야 한다.

(a) 위험요소를 잘 알고 아동학대의 징후를 탐지할 수 있도록 아동의 부모 또는 아동을 보살피는 여타 사람에게 교육을 실시한다.

(b) 부모가 자기 자식을 보살필 사람과 시설을 선택할 때 경계심을 갖도록 보장하고, 또한 학대를 탐지하는 부모의 능력을 향상시킨다.

(c) 아동의 부모와 형제 및 아동을 보살피는 사람이 아동을 보살피고 또한 그의 장애에 대처하는 것을 돕기 위해 지지그룹을 장려하고 또한 제공한다.

(d) 품위 유지와 존중을 동반하는 대우를 받을 권리가 아동에게 있다는 점, 그리고 이 권리가 침해되었을 때 관계당국에 진정할 권리가 있다는 점을 아동 및 아동을 보살피는 사람이 알도록 보장한다.

(e) 학교가 교내 집단 따돌림을 퇴치하기 위해 모든 조치를 취하도록, 그리고 장애아동의 주류 교육체계 통합을 유지한 가운데 필요한 보호조치를 취함으로써 장애아동을 특별히 배려하도록 보장한다.

(f) 장애아동에게 보살핌을 제공하는 시설이 특수교육을 받은 인력에 의해 충원되고, 적절한 기준을 준수하며, 정기적인 감시·평가를 받고, 접근 가능하고 효과적인 진정 기제를 갖추도록 보장한다.

(g) 접근 가능하며 아동 문제에 잘 대처하는 진정 기제, 그리고 파리원칙(위의 제24항을 볼 것)에 입각해 제 기능을 다하는 감시체계를 수립한다.

(h) 아동이 자신의 가족을 뺏기지 않고 안전하고 건전한 환경에서 계속 살 수 있도록

국가인권위원회
humanrights.go.kr

보장하기 위해, 범법자를 처벌하고 그를 가정으로부터 떼어놓는데 필요한 모든 입법조치를 취한다.

(i) 학대와 폭력 피해자의 전체적 회복에 초점을 맞춘 프로그램을 통해 피해자의 치료와 재통합을 보장한다.

44. 이러한 맥락에서, 위원회는 또한 아동폭력에 관한 국제연합 연구(A/61/299)의 독립적 전문가 보고서에서 장애아동이 폭력에 특히 취약한 아동집단으로 언급된 사실에 당사국이 주목해주기를 바란다. 위원회는 당사국이 그 보고서에 담긴 우선적 권고와 상황별 권고를 이행하기 위해 모든 적절한 조치를 취할 것을 권장한다.

C. 가정형(型) 대안적 보살핌

45. 확대가족은 많은 사회에서 여전히 육아의 중심축이며, 육아를 위한 최선의 대안 중 하나로 간주된다. 따라서 아동과 부모 또는 아동을 보살피는 사람을 지원하기 위해 확대가족의 역할을 강화하고 그 능력을 증진시킬 필요가 있다.

46. 많은 당사국에서 위탁가정이 일반적으로 인정되고 행해지는 대안적 보살핌 형태이긴 하지만, 장애아동이 필요로 하는 추가적 보살핌, 그리고 그의 신체적, 심리학적, 정신적 양육과정에서 제기되는 특별한 요구사항이 종종 곤란한 문제를 야기하기 때문에, 많은 위탁가정이 마지못해 장애아동의 보살핌을 떠맡고 있는 것이 사실이다. 따라서 아동의 입양위탁을 책임진 단체는 적합한 가정을 대상으로 필요한 교육을 실시하고 용기를 북돋아주며, 그 가정이 장애아동을 적절히 돌볼 수 있도록 지원을 제공해야 한다.

D. 시설

47. 위원회는 시설에 수용된 장애아동의 숫자가 매우 많다는 사실, 그리고 많은 나라에서 시설수용이 아동의 위탁 방법으로 선호되고 있는 사실에 대해 자주 우려를 표명했다. 보살핌의 목적이 교육이든 치료이든 재활이든, 시설에서 제공되는 보살핌의 질적 수준은 공인된 기준이 없기 때문에 또는 있더라도 그 기준이 준수 · 감시되지 않기 때문

에, 장애아동의 보살핌에 필요한 기준에 크게 미달하기 일쑤이다. 시설은 또한 장애아동이 정신적, 신체적, 성적 또는 여타 형태의 학대, 그리고 방치와 박대에 더 취약한 특별한 장소이기도 하다. 따라서 위원회는 당사국이 극히 필요한 경우에 한 해, 그리고 아동의 최선의 이익을 고려하여, 마지막 수단으로서만 시설위탁 방법을 사용할 것을 촉구한다. 위원회는 또한 시설위탁이 단지 아동의 자유, 특히 이동의 자유를 제한하기 위한 목적으로 이용되는 것을 방지할 것을 권고한다. 아울러 당사국은 기존의 시설, 특히 아동의 권리 및 요구와 관련하여 설치된 소규모 주거용 보살핌 시설의 변혁, 그리고 시설에서의 보살핌을 위한 국가적 기준의 개발 및 그 기준의 효과적인 준수를 보장하는 엄격한 심사·감시 절차의 수립에 관심을 가져야 한다.

48. 위원회는 분리·위탁과정에서 장애아동이 피청취권을 행사하지 못하는 경우가 많다는 사실에 대해 우려를 표명한다. 일반적으로, 의사결정 과정은 파트너로서의 아동에게 충분한 비중을 두고 있지 않다. 심지어 결정사항이 아동의 생활과 미래에 지대한 영향을 미치는 경우에서조차 그러하다. 따라서 위원회는 당사국이 장애아동의 견해를 고려하려는 노력을 지속적으로 강화하고, 가정외(外) 보살핌을 위한 평가·분리·위탁과정 및 일시적 대기 과정에서 장애아동에게 영향을 미치는 모든 일들에 장애아동의 참여를 촉진할 것을 권고한다. 위원회는 또한 보호조치 결정이 내려지기 이전, 그리고 그 조치가 시행 중일 때 및 시행된 이후, 즉 보호조치의 전 과정에 걸쳐 아동의 피청취권이 행사되어야 한다는 점을 강조한다. 이러한 맥락에서, 위원회는 부모의 보살핌을 받지 못하는 아동에 관한 종합토론의 날(2005.9.16)에서 채택된 위원회 권고(CRC/C/153, 제636~689항)에 당사국이 주목해주기를 바란다.

49. 시설수용과 관련하여, 당사국은 또한 장애아동을 아동의 가족과 확대가족 또는 입양 형태의 보살핌 체계에 의해 재위탁하는 탈시설화(脫施設化) 프로그램을 수립할 필요가 있다. 재위탁을 바라는 부모 및 여타 확대가족 구성원은 아동을 다시 가정환경으로 데려오는데 필요한 체계적인 원조/교육을 제공받아야 한다.

E. 위탁에 대한 정기점검

50. 관계당국이 장애아동을 위해 선택한 위탁형태가 무엇이든, 장애아동의 복지를 확인

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하기 위해, 그 아동에 대한 대우, 그리고 위탁과 관련된 모든 다른 상황을 정기적으로 점검하는 것이 필수적이다.

VII. 기본적 건강과 복지 (제6조, 18(3)조, 23조, 24조, 26조, 27(1~3)조)

A. 건강권

51. 획득 가능한 최고 수준의 건강에 대한 권리, 그리고 양질의 건강관리에 접근하고 또한 이를 감당할 권리는 모든 아동의 천부적 권리이다. 장애아동은 여러 가지 난점 - 예컨대 정보 및/또는 재정자원의 결여, 교통, 지리적 위치, 건강관리 시설에 대한 신체적 접근 불가 등으로 인한 비접근성, 그리고 차별 - 때문에 방치되기 일쑤이다. 또 다른 요인은 장애아동의 특수한 필요에 부응하는 맞춤형 건강관리 프로그램의 부재이다. 건강정책은 포괄적인 동시에 장애의 조기 탐지, 조기 개입(심리 · 물리치료 포함), 재활(의수/의족, 이동 보조기기, 보청기, 시각 보조기구 등의 신체 보조물 포함)을 보장하는 것이어야 한다.

52. 건강서비스는 비장애 아동에게 적용되는 것과 동일한 공중보건제도 내에서, 가능하다면 무료로, 그리고 가급적 최신의 현대적 방식으로 제공되어야 한다는 점을 강조하는 것이 중요하다. 장애아동에게 건강서비스를 제공할 경우에는 지역사회 기반의 원조 · 재활전략의 중요성이 강조되어야 한다. 당사국은 장애아동을 상대하는 건강전문가가 가능한 한 최고의 수준까지 교육을 받고, 또한 아동 중심의 접근법에 기초한 실습과정을 이수하도록 보장해야 한다. 이러한 측면에서, 많은 당사국은 국제기구 및 다른 당사국과의 국제협력을 통해 큰 도움을 얻을 수 있을 것이다.

B. 예방

53. 장애의 원인은 복합적이기 때문에 예방의 성격과 수준은 일정치가 않다. 흔히 장애를 가져오는 유전병은 근친혼을 허용하는 일부 사회에서 예방이 가능하다. 그러한 상황

에서는 대중의 자각과 적절한 임신전(前) 검사가 권장된다. 전염병은 여전히 세계 도처에서 많은 장애의 원인이 되고 있다. 이 경우에는 예방 가능한 모든 질병에 대한 보편적 예방접종을 목표로 예방접종 프로그램이 촉진될 필요가 있다. 영양부족은 아동의 발달에 장기적 영향을 미치며, 비타민 A 결핍에 의한 실명과 같은 장애를 가져올 수 있다. 위원회는 당사국이 아동을 위해 산전(産前)서비스 제도를 도입 · 강화하고, 출산 기간에 제공되는 원조의 적절한 질적 수준을 보장할 것을 권고한다. 위원회는 또한 당사국이 적당한 산후의료 서비스를 제공하고, 아동의 기초적인 건강관리와 영양에 관한 정보를 아동의 부모 및 아동을 보살피는 여타 사람에게 제공하는 캠페인을 개발할 것을 권고한다. 이 점과 관련하여, 위원회는 또한 당사국이 국제기구, 특히 WHO 및 UNICEF와 지속적으로 협력하면서 기술협조를 구할 것을 권고한다.

54. 국내에서 발생하는 도로교통 사고는 일부 나라에서 장애의 주요 원인이다. 따라서 안전벨트와 도로교통 수칙과 같은 예방정책이 수립되고 시행될 필요가 있다. 알코올이나 약물의 남용처럼 생활방식에서 비롯되는 문제 또한 예방이 가능한 장애 원인이다. 일부 나라에서는 태아기(期) 알코올 증후군(FAS)이 큰 우려를 낳고 있다. 아동장애의 이러한 원인을 예방하기 위한 조치로는 대중교육, 그리고 그러한 물질을 남용하는 임신부의 확인과 지원 등을 생각해 볼 수 있다. 유해한 환경오염 물질 또한 많은 장애의 원인에 기여한다. 납, 수은, 석면 등과 같은 유독성 물질은 대부분의 나라에서 공통적으로 발견된다. 따라서 국가는 유해물질 및 여타 환경오염 물질의 투기를 방지하는 정책을 수립 · 이행해야 한다. 나아가 방사능 사고를 예방하기 위해 엄격한 지침과 안전장치가 또한 마련되어야 한다.

55. 무력분쟁과 이것의 여파(작고 가벼운 무기의 이용성과 접근성 포함) 또한 장애의 주요 원인이다. 당사국은 전쟁과 무장폭력의 유해한 영향으로부터 아동을 보호하기 위해 모든 필요한 조치를 취하고, 무력분쟁의 영향을 받은 아동이 심리사회적 회복과 사회재통합을 포함한 적절한 건강 · 사회서비스에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 특히, 위원회는 사상(死傷)을 예방하기 위해 지뢰와 불발병기의 위험성에 관한 교육을 아동, 부모, 일반 대중에게 실시하는 것이 중요하다고 강조한다. 당사국이 지뢰와 불발병기를 지속적으로 수색하고 제거활동을 강화하는 것, 그리고 적절한 경우 국제협력을 통해 또는 국제연합 기구로부터 필요한 기술적, 재정적 원조를 구하는 것이 또한 중요하다. (아

국가인권위원회 humanrights.go.kr

울러 지뢰와 불발병기에 관한 위의 제23항, 그리고 무력분쟁 상황에서의 특별보호 조치에 관한 아래의 제78항을 볼 것.)

C. 조기발견

56. 장애는 아동의 생애에서 매우 늦게 탐지되는 경우가 매우 많기 때문에, 아동이 효과적인 치료와 재활의 기회를 박탈당하기 쉽다. 따라서 장애의 조기발견을 위해 건강전문가, 부모, 교사, 그리고 아동을 상대하는 여타 전문가는 고도의 경계심을 유지해야 한다. 그들은 가장 이른 시기에 장애의 징후를 간파하고, 그것에 대한 의사의 진단 및 관리가 행해지도록 적절히 행동할 수 있어야 한다. 따라서 위원회는 당사국이 건강서비스의 일환으로 조기발견과 조기개입 체계를 수립하고, 아울러 조기에 장애가 발견된 아동의 출생등록 제도 및 그의 성장과정을 추적하기 위한 절차를 마련할 것을 권고한다. 서비스는 지역사회와 가정을 기반으로 삼아야 하며, 접근이 용이해야 한다. 나아가 아동의 순조로운 성장을 촉진하기 위해, 조기개입 서비스와 유치원 및 학교 간의 연결 관계가 수립되어야 한다.

57. 발견에 뒤이어, 치료와 재활을 포함하는 조기개입이 이루어져야 한다. 재활은 장애아동으로 하여금 자신의 완전한 기능적 능력을 획득하게 해주는 모든 필요한 장치, 특히 이동 보조기기, 보청기, 시각 보조기구를 제공하는 것이어야 한다. 여기서 또한 강조될 점은, 그러한 서비스가 가능하다면 무상으로 이루어지고, 서비스 획득과정이 효율적이고 간단해서 장시간의 대기 및 관료주의가 회피될 수 있어야 한다는 것이다.

D. 종합적 보살핌

56. 장애아동은 팀(team) 접근법에 의한 해결을 요하는 복합적 건강문제를 갖고 있는 경우가 태반이다. 그리하여 매우 빈번하게, 신경학, 심리학, 정신의학, 정형외과, 물리요법을 비롯한 다양한 분야의 전문가들이 아동의 보살핌에 관여한다. 이상적인 측면에서 보면, 그 전문가들이 가장 능률적인 건강관리를 보장하기 위해 장애아동 관리계획을 공동으로 작성하는 것이 바람직하다.

E. 청소년기 건강과 발달

59. 위원회는 장애아동이 특히 청소년 시절에 또래와의 관계 및 생식(生殖)건강과 관련하여 복합적인 곤란과 위험에 직면한다는 점에 주목한다. 따라서 위원회는 당사국이 필요한 경우에 한하여 장애에 국한된 적절한 정보와 지침 및 상담을 청소년기 장애아동에게 제공하고, 아울러 위원회의 'HIV/AIDS와 아동의 권리에 관한 일반논평 3호'(2003) 및 '아동의 권리에 관한 협약 맥락에서의 사춘기 건강과 발달에 관한 일반논평 4호'(2003)를 충분히 고려할 것을 권고한다.

60. 위원회는 장애아동, 특히 장애소녀의 강제 불임시술 관행에 대해 깊이 우려하고 있다. 여전히 존재하고 있는 이 관행은 아동의 신체보존권을 심각하게 침해하는 것으로서, 신체적, 정신적 건강에 평생 동안 악영향을 미친다. 따라서 위원회는 당사국이 장애를 이유로 자행되는 아동의 강제 불임시술을 법으로 금지할 것을 촉구한다.

F. 연구

61. 장애의 원인과 예방 및 관리는 국가적, 국제적 의제로서 필요한 충분한 관심을 받지 못하고 있다. 당사국은 윤리적 문제에 특별히 유의하면서, 장애연구를 재정적으로 지원하고 또한 감시하기 위해 그 의제에 높은 우선순위를 부여할 필요가 있다.

VIII. 교육 및 여가활동 (제28, 29조, 31조)

A. 양질의 교육

62. 장애아동은 모든 다른 아동과 동일하게 교육권을 가지며, 협약에 규정된 대로 아무런 차별 없이, 그리고 평등한 기회에 기초하여 그 권리를 향유해야 한다.[4] 이와 관련하

4) United Millenium Declaration (A/RES/55/2)에서 MDG No.2 (보편적 초등교육)을 참고 바란다. 국가들은 "2015년까지, 여아 남아 모두 포함한 "아동" 은 누구나 초등교육을 완수하고 이후 모든 단계의 교육에 평등한 접근성을 보장한다. 기타 참고 자료는 World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, Salamanca, Spain, 7-10 June 1994 (UNESCO and Ministry of Education and

국가인권위원회 humanrights.go.kr

여, “아동의 인격, 재능 및 정신적, 신체적 능력의 최대한의 계발”을 촉진하기 위해, 교육에 대한 장애아동의 효과적인 접근이 보장되어야 한다(협약 제28조 및 29조, 그리고 위원회의 ‘교육의 목표에 관한 일반논평 1호’(2001)를 볼 것). 협약은 학교 관행을 변경할 필요성, 그리고 교사로 하여금 다양한 능력을 가진 아동을 가르칠 수 있도록 준비시키고 또한 긍정적인 교육적 성과를 얻을 수 있도록 보장하기 위해 정규 교사를 교육할 필요성을 인정하고 있다.

63. 장애아동은 서로 간에 매우 다르기 때문에, 부모와 교사 및 여타 전문가는 각각의 아동이 의사표현, 언어, 상호작용, 적응, 문제해결 등과 관련하여 자신의 잠재력에 가장 잘 부합하는 방법과 기량을 개발하도록 도와주어야 한다. 아동의 기량, 능력, 자기개발을 위해 도움을 주는 모든 사람은 소기의 목적에 부합하는 가장 적절한 방식으로 아동의 교육과 발달을 지원하기 위해, 아동의 성장과정을 면밀히 관찰하고, 아동의 언어적, 감정적 의사표현을 예의주시해야 한다.

B. 자부심과 자립심

64. 장애아동의 교육에는 긍정적 자의식을 강화시키는 내용, 그리고 존엄성에 대한 어떠한 제한도 없이 인간으로서 타인의 존중을 받는다고 아동이 느끼도록 보장하는 내용이 포함되는 것이 매우 중요하다. 아동은 다른 사람이 자신을 존중하고 또한 자신의 인권과 자유를 인정한다는 것을 인지할 수 있어야만 한다. 장애아동을 학교 교실의 아동집단에 통합시키는 것은 그 아동으로 하여금 자신의 정체성이 인정을 받고 있다는 점, 그리고 자신이 학생 · 동년배 · 시민 공동체에 속한다는 점을 깨닫도록 해줄 수 있다. 장애아동의 자부심을 고양시키는 또래지원(peer support)은 더 광범하게 인정되고 촉진되어야 한다. 교육은 또한 자신감을 심어주는 억제 · 성취 · 성공 경험을 아동의 능력 범위 내에서 최대한도까지 아동에게 제공해야 한다.

Science of Spain)에서 체택된 Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education 와 World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000 에서 체택된Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments.

C. 학교체계 내에서의 교육

65. 장애 및 이것으로 인한 특별한 필요는 유아단계에서 최초로 인지되는 경우가 많기 때문에, 유아교육은 장애아동에게 특별한 관련성을 갖는다. 조기개입은 아동의 잠재력 개발을 위해 극히 중요하다. 장애를 갖고 있거나 발육이 지연되고 있다는 사실이 조기 단계에서 발견된 아동은 유아교육, 즉 그러한 아동의 개인적 필요에 부응할 목적으로 실시되는 유아교육으로부터 혜택을 받을 수 있는 좋은 기회를 많이 갖게 된다. 국가, 지역사회 또는 시민사회 단체에 의해 제공되는 유아교육은 모든 장애아동의 복지와 발달에 중요한 지원을 제공할 수 있다(위원회의 '유아의 권리 이행에 관한 일반논평 7호'(2005)를 볼 것). 초등학교 - 많은 나라의 경우에는 중등학교까지 - 를 포함하는 초등교육 또한 장애아동을 위해 무상으로 제공되어야 한다. 모든 학교에는 의사소통의 장애물, 그리고 이동성이 제한된 아동의 접근을 방해하는 물리적 장애물이 없어야 한다. 능력에 기초하여 접근할 수 있는 고등교육 또한 자격을 갖춘 장애청소년에게 접근이 가능해야 한다. 자신의 교육권을 완전히 행사하기 위해, 많은 아동은 개인적 원조, 특히 적절한 언어 및 다른 형태의 의사소통 방식을 사용할 수 있고, 또한 아동 중심의 개별화된 교수법을 이용하여 능력이 제각기 다른 아동을 가르치는 방법론과 테크닉을 연마한 교사, 그리고 적절하고 접근이 가능한 교재와 장비 및 보조기구 - 이것들은 당사국에 의해 가용자원의 최대한도까지 제공되어야 함- 를 필요로 한다.

D. 통합교육

66. 통합교육은[5] 장애아동 교육의 목표이어야 한다. 일부 장애아동의 교육은 정규 학교체계에서 쉽사리 제공될 수 없는 종류의 지원을 요구하기 때문에, 통합의 방식과 형태는 각 아동의 교육상의 필요에 의해 정해질 수밖에 없다. 위원회는 장애인의 권리에 관한 협약 초안에 담겨있는 통합교육이라는 목표에 대한 명시적 책무, 그리고 장애아

5) UNESCO Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All (UNESCO 2005) 의 통합의 정의를 내리고 있다. "통합은 학습, 문화, 사회에의 참여증대, 그리고 교육내(內) 및 교육으로부터의 배제의 축소를 통해, 모든 학습자의 다양한 필요에 대처하고 부응하는 과정으로 간주된다. 그것은 적절한 연령대의 모든 아동을 포함한다는 공통적 전망 및 모든 아동을 교육시키는 것이 정규체계의 의무라는 확신에 의거하여, 내용, 접근법, 구조, 전략 등에 변화와 수정을 가하는 것을 포함한다....통합은...장애물의 확인 및 제거와 관련된다"(pp. 13, 15).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

동을 포함한 모든 사람이 장애를 근거로 일반적 교육체계로부터 배제되지 않도록 보장할 국가의 의무 및 일반적 교육체계 내에서 모든 사람이 자신의 효과적인 교육을 촉진하는데 필요한 지원을 받도록 보장할 국가의 의무에 주목한다. 위원회는 통합 프로그램을 아직 시작하지 않은 당사국이 통합교육을 달성하기 위해 필요한 조치를 취할 것을 권장한다. 여하튼 위원회는 일반적 교육체계 내에서 이루어지는 통합의 정도는 다양할 수 있다는 점을 강조한다. 완전한 통합교육이 가까운 미래에 달성될 가능성이 없는 상황에서는, 이미 존재하고 있는 일련의 서비스와 프로그램이 계속 유지되어야 한다.

67. 통합교육 운동은 근년에 많은 지지를 받아왔다. 그러나 통합이라는 용어는 상이한 의미를 가질 수도 있다. 근본적으로, 통합교육은 모든 학생을 위해 유의미하고 효과적인 양질의 교육을 추구하는 동시에, 장애아동뿐만 아니라 모든 학생의 학습조건과 요구사항의 다양성을 공평하게 반영하는 일련의 가치와 원칙 및 관행이다. 이 목표는 아동의 다양성을 존중하는 다양한 조직적 수단에 의해 달성될 수 있다. 장애를 가진 모든 학생을 하나의 정식(正式) 교실에 배치하는 것, 또는 통합의 정도를 달리하여, 예컨대 특수교육을 받을 인원을 정해 놓고 정식 교실에 배치하는 것 등 통합의 방식은 다양할 수 있다. 중요한 점은, 통합은 장애아동의 어려움과 필요에 관계없이 그를 단지 정규 체계에 포합시키기만 하면 되는 것으로 이해되어서는 안 된다는 점이다. 특수 교육자와 정규 교육자의 긴밀한 협력이 필수적이다. 학교 교과과정은 장애의 유무에 관계없이 아동의 필요에 부응하도록 개발되고 또한 재평가되어야 한다. 아울러 통합교육 철학을 완전히 실현하기 위해, 교사 및 교육체계에 관여하는 여타 인력에 대한 교육 프로그램의 수정도 반드시 이루어져야 한다.

E. 진로교육과 직업훈련

68. 경력의 개발과 전환을 위한 교육은 나이에 관계없이 모든 장애인에게 관련된다. 경력개발은 조기에 시작하여 평생 동안 계속되는 과정으로 간주되기 때문에, 이른 나이에 준비를 시작하는 것이 필수적이다. 가능한 한 조기에, 예컨대 초등학교 시절부터 진로의식과 직업상의 기량을 개발하는 아동은 나중에 취업과 관련하여 더 나은 선택을 할 수 있다. 초등학교에서의 진로교육은 아동에게 일을 시키는 것을 의미하지 않는다. 그

것은 궁극적으로 경제적 착취를 가져오기 때문이다. 진로교육은 학생이 자신의 발전하는 능력에 상응하여 조기에 목표를 선택하는 것으로부터 시작된다. 그런 다음, 학교와 작업장 간의 체계적 조정과 감시 하에 적절한 기량 및 노동경험에 대한 접근을 제공하는 기능적 중등학교 교과과정이 뒤따른다.

69. 경력개발은 학교 교과과정에 포함되어야 한다. 또한 진로의식과 직업상의 기량은 의무교육에 포함되어야 한다. 의무교육이 초등학교에 국한된 나라에서는, 장애아동에 대한 직업훈련이 초등학교 이상의 학교에서도 의무적으로 실시되어야 한다. 각국 정부는 이것에 필요한 정책을 수립하고, 직업훈련을 위해 충분한 자금을 할당해야 한다.

F. 여가 및 문화활동

70. 협약 제31조는 자신의 연령에 적합한 여가와 문화활동에 대한 아동의 권리를 규정하고 있다. 이 조항은 아동의 정신적, 심리적, 그리고 신체적 연령과 능력을 포함하는 것으로 해석되어야 한다. 놀이(play)는 사회적 기능을 포함해 다양한 기량을 학습하는 최상의 원천으로 인식되어 왔다. 장애아동의 완전한 사회통합은 장애의 유무에 관계없이 아동들이 함께 놀 수 있는 기회, 장소, 시간이 제공될 때 달성될 수 있다. 오락과 여가활동 및 놀이를 위한 훈련은 학령에 달한 장애아동의 교육에 반드시 포함되어야 한다.

71. 장애아동은 스포츠뿐만 아니라 다양한 문화·예술활동에 참여할 수 있는 평등한 기회를 제공받아야 한다. 그 활동은 표현의 매개체인 동시에, 자기만족을 주는 생활의 실현, 요컨대 삶의 질을 높여주는 수단으로 간주되어야 한다.

G. 스포츠

72. 경쟁적, 비경쟁적 스포츠 활동은 가능한 한 통합적인 방식으로 장애아동을 포함할 수 있도록 설계되어야 한다. 즉, 비장애 아동과 경쟁할 능력이 있는 장애아동은 그러한 경쟁을 하도록 격려와 지원을 받아야 한다. 그러나 스포츠는 그 특성상 신체적 능력이 중요하기 때문에, 장애아동은 공평하고 안전하게 경쟁할 수 있는 배타적 게임과 활동을 필요로 하는 경우가 많다. 따라서 그러한 배타적 행사가 열릴 경우, 대중매체는 비장애

국가인권위원회 humanrights.go.kr

아동의 스포츠에 대한 관심과 동일한 관심을 그러한 행사에 기울임으로써 직분에 충실해야 한다.

IX. 특별 보호조치 (제22, 38조, 39조, 40조, 37(b~d)조, 32~36조)

A. 청소년 사법제도

73. 협약 제2조에 비추어 볼 때, 당사국은 (제40조 1항에 규정된 바와 같은) 법과 충돌하는(in conflict with the law) 장애아동이 청소년 사법에 관한 명시적 규정(제40, 37조, 39조)뿐만 아니라, 협약에 포함된 모든 다른 관련규정 및 보장사항- 예컨대 건강관리와 교육 분야에서 - 에 의해 보호되도록 보장할 의무를 가진다. 이에 덧붙여, 당사국은 사실상의 장애를 가진 아동이 위에서 언급된 제반 권리에 의해 보호되고 또한 그 권리로부터 혜택을 받도록 보장하기 위해, 필요한 경우 특별조치를 취해야 한다.

74. 제23조에 규정된 권리와 관련하여, 그리고 장애아동의 높은 취약성을 고려하여, 위원회는 위의 제73항에 명시된 일반적 권고에 덧붙여, 법과 충돌하는 장애아동(피의자)의 대우에 있어서 다음과 같은 요소들이 고려되어야 한다고 권고한다.

(A) 법과 충돌하게 된 장애아동은 경찰, 대리인, 변호사, 사회복지사, 검사 및/또는 판사 등과 같이 관련분야에서 적절한 훈련을 받은 전문가에 의해, 적절한 언어 및 여타 의사소통 수단을 통해 접견되어야 한다.

(B) 각국 정부는 사법절차의 이용을 회피하기 위해, 아동의 개인적 역량과 능력을 참작해 조정할 수 있는 대안적 조치, 요컨대 다양성과 융통성을 갖춘 조치를 개발하고 시행해야 한다. 법과 충돌하는 장애아동은 가능한 한 공식적/법적 절차에 의존하지 않고 다루어져야 한다. 그러한 절차는 오직 공공질서를 위해 필요한 때에만 고려되어야 한다. 실제로 그러한 절차가 적용될 경우에는, 청소년 사법절차 및 이와 관련된 아동의 권리에 관한 정보를 해당 아동에게 전하기 위해 특별한 노력이 경주되어야 한다.

(C) 법과 충돌하는 장애아동은 미결구금이나 처벌을 목적으로 정규 소년원에 보내져서는 안 된다. 자유의 박탈은 범행을 야기한 문제의 해결을 위해 아동에게 적절한 대우를 제공하는 것이 필요하다고 판단되는 경우에만 실행되어야 하며, 아동은 그러한 대우의 제공에 적합한 기관, 즉 특수교육을 받은 요원 및 여타의 시설을 갖춘 기관에 보내져야 한다. 그러한 결정을 내릴 때, 관계당국은 인권과 법적 보장사항이 완전히 존중되도록 보장해야 한다.

B. 경제적 착취

75. 장애아동은 최악의 아동노동 형태, 마약밀매, 구걸 등을 포함하는 다양한 형태의 경제적 착취에 특히 취약하다. 이러한 맥락에서, 위원회는 고용허가 최저연령에 관한 국제노동기구(ILO) 협약 138호 및 최악의 아동노동 형태의 금지 및 그것의 철폐를 위한 즉각적 조치에 관한 ILO 협약 182호를 아직까지 비준하지 않고 있는 당사국이 비준에 나설 것을 권고한다. 이 ILO 협약을 이행할 경우, 당사국은 장애아동의 취약성과 필요에 특별한 관심을 기울여야 한다.

C. 길거리 아동

76. 장애아동, 특히 신체장애를 가진 아동은 경제적, 사회적 요소를 포함하는 다양한 원인 때문에 길거리로 내몰리는 경우가 많다. 길거리에서 살거나 일하는 장애아동은 영양, 의복, 주거, 교육기회, 생활기술 훈련, 경제적 · 성적 착취를 포함하는 다양한 위험으로부터의 보호 등과 같은 적절한 배려를 받을 필요가 있다. 이러한 측면에서, 아동의 특별한 필요와 능력을 충분히 고려하는 개별적 접근이 필수적이다. 위원회는 장애아동이 때때로 길거리 또는 다른 곳에서 구걸행위에 이용되는 것, 그리고 구걸을 시킬 목적으로 때때로 아동에게 장애가 가해지는 것에 대해 특별한 우려를 표시한다. 당사국은 이러한 형태의 착취를 방지하고 불법화하기 위한 모든 필요한 조치, 그리고 가해자를 범반드시 처벌하기 위한 효과적인 조치를 취해야 한다.

D. 성적 착취

77. 위원회는 아동 성매매와 아동 포르노의 아동 피해자 숫자가 점점 늘어나는 것에 대해 심각한 우려를 자주 표시해왔다. 장애아동은 누구보다도 그러한 중죄의 피해자가 되기 쉽다. 각국 정부는 아동 매매 · 아동 성매매 · 아동 포르노에 관한 선택의정서(OPSC)를 비준하고 이행해야 할 것이다. 나아가 선택의정서에 규정된 의무를 이행할 경우, 당사국은 장애아동의 특별한 취약성을 인정하고 그의 보호에 특별한 관심을 기울여야 한다.

E. 무력분쟁에 처한 아동

78. 위에서 이미 언급한 바 있듯이, 아동이 실제로 분쟁에 개입되었는지 또는 전투의 피해자인지 여부에 관계없이, 무력분쟁은 장애의 주요 원인이다. 이러한 맥락에서, 각국 정부는 '아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서'(OPAC)를 비준하고 이행해야 할 것이다. 무력분쟁의 결과로 장애를 입은 아동의 회복과 사회 재통합은 특별한 관심의 대상이 되어야 한다. 나아가 위원회는 당사국이 장애아동의 징집을 명시적으로 면제하고, 이러한 면제를 완전하게 보장하는데 필요한 입법조치와 여타의 조치를 취해야 한다.

F. 난민 · 실향민 · 소수자 · 선주민에 속하는 아동

79. 일부 장애는 특정 부류의 개인을 난민이나 실향민으로 내모는 인위적 또는 자연재해 상황에서 직접적으로 비롯된다. 예컨대, 지뢰와 불발병기는 무력분쟁이 끝난 지 오래 된 후에도 난민 · 실향민 · 거주 아동을 살상한다. 난민 · 실향민 장애아동, 특히 장애소녀는 복합적 형태의 차별에 취약하다. 장애소녀는 성적 학대를 포함하는 학대, 방치, 착취를 소년보다 더 자주 당한다. 위원회는 난민 · 실향민 장애아동이 예방 차원의 지원을 포함하는 특별지원, 그리고 심리사회적 회복과 사회 재통합을 포함하는 적절한 건강/사회 서비스 등과 관련하여 높은 우선순위를 부여받아야 한다는 점을 강력하게 강조한다. 국제연합 난민 고등특별대표 사무소(UNHCR)는 아동을 정책의 우선적 대상으로 규정하고, 이에 관련된 업무에 지침을 제공하는 여러 가지 문서를 채택했다. '난민 아동에 관한 UNHCR 정책'에 포함된 '난민 아동에 관한 지침'(1988)은 그러한 문서 중 하나이다. 위원회는 또한 당사국이 위원회의 '자신의 출생국가 밖에서 동반자 없이 분리된 아

동의 대우에 관한 일반논평 6호'(2005)를 고려할 것을 권고한다.

80. 장애아동의 권리를 보호하고 증진하기 위해 취해지는 모든 적절하고 필요한 조치는, 자신이 속한 사회에서 이미 주변화 되었을 가능성이 높은 소수자 · 선주민 아동의 특별한 취약성과 필요를 포함하고 또한 그것에 특별한 관심을 기울여야 한다. 그리고 프로그램과 정책은 항상 문화적으로, 윤리적으로 적합한 것이어야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 10호 (2007)
청소년 사법에서의 아동의 권리

목 차

I. 서문

II. 본 일반논평의 목적

III. 청소년 사법: 종합정책의 지도적 원칙

IV. 청소년 사법: 종합정책의 핵심요소
- A. 청소년 비행의 예방
- B. 개입/전환
- C. 연령 및 법과 충돌하는 아동
- D. 공정한 재판을 위한 보장사항
- E. 조치
- F. 미결구금과 기결수감을 포함하는 자유박탈

V. 청소년 사법의 조직체계

VI. 의식함양과 훈련

VII. 자료수집, 평가, 연구

I. 서문

1. 아동권리위원회(이하 “위원회”라 칭함)에 제출되는 보고서에서, 당사국은 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동, 또한 이른바 “법과 충돌하는 아동(children in conflict with the law)”의 권리에 대해 매우 세밀한 관심을 나타내는 경우가 많다. 위원회의 정기보고 지침에 따라, 아동의 권리에 관한 협약(이하 “CRC”라 칭함) 제37조 및 40조의 이행은 당사국이 제공하는 정보의 주요 초점이다. 위원회는 CRC에 의거하여 청소년 사법집행을 확립하기 위해 많은 노력을 기울이고 있는 당사국에 감사를 표한다. 그러나 많은 당사국의 경우, CRC의 완전한 준수 - 예컨대, 절차적 권리, 법과 충돌하는 아동을 사법절차에 의존하지 않고 다루기 위한 조치의 개발과 이행, 오로지 최후 수단으로서의 자유 박탈 등의 분야에서 - 를 달성하기까지는 아직도 갈 길이 멀다는 사실 또한 분명하다.

2. 위원회는 아동이 법과 충돌하는 것을 막기 위해 당사국이 취한 조치에 관한 정보가 부족하다는 것에 대해 똑같이 우려를 표시한다. 정보의 부족은 아마도 청소년 사법 분야에 종합정책이 없기 때문에 발생한 결과로서, 많은 당사국이 법과 충돌하는 아동의 대우에 관해 왜 매우 제한적인 통계자료만을 제공하는지에 대한 설명일 수 있다.

3. 청소년 사법 분야에서 당사국이 거둔 성과에 대한 검토가 본 일반논평을 있게 한 원인이다. 이 논평을 통해 위원회는 CRC에 의거하여 청소년 사법집행을 확립하려고 노력하는 당사국에 좀 더 자세한 지침과 권고를 제공하고자 한다. 무엇보다도 전환(diversion) 및 회복적 사법 등과 같은 대안적 조치의 이용을 장려해야 할 청소년 사법은 아동의 최선의 이익뿐만 아니라 사회 일반의 장·단기 이익에도 기여하는 효과적인 방식으로, 법과 충돌하는 아동에게 대처할 가능성을 당사국에 제공할 것이다.

II. 본 일반논평의 목적

4. 먼저, 위원회는 CRC가 청소년 사법 종합정책을 개발하고 이행할 것을 당사국에 요구한다는 점을 강조하고자 한다. 이 종합적 접근법은 CRC 제37조와 40조에 포함된 특

국가인권위원회 humanrights.go.kr

정한 규정의 이행에 국한되어서는 안 되고, 제2조, 3조, 6조, 12조, 그리고 관련된 모든 다른 조항 - 예컨대, 제4조와 39조 - 에 규정된 일반원칙을 또한 고려해야 한다. 따라서 이 일반논평의 목적은 다음과 같다.

- CRC에 의거하여 청소년 비행을 예방하고 다루기 위해 청소년 사법 종합정책을 개발하고 이행할 것, 그리고 이와 관련하여 국제연합 인권 고등판무관 사무소(OHCHR), 국제연합 아동기금(UNICEF), 국제연합 마약 및 범죄 사무소(UNODC), 그리고 국제연합 경제사회이사회(ECOSOC) 결의 1997/30에 의해 설립된 비정부기구(NGO's) 등의 대표들로 구성된 '국제연합 청소년 사법에 관한 기구간(間) 패널'로부터 조언과 원조를 구할 것을 당사국에 권장한다.

- 이 청소년 사법 종합정책의 내용 - 특히, 청소년 비행의 예방, 사법절차에 의존하지 않고 청소년 비행에 대응하기 위한 대안적 조치의 도입 - 과 관련하여, 그리고 CRC 제37조와 40조에 포함된 모든 다른 규정의 해석 및 이행과 관련하여 당사국에 지침과 권고를 제공한다.

- 다른 국제적 기준, 특히 청소년 사법집행에 관한 국제연합 표준적 최소규칙("베이징 규칙"), 자유를 박탈당한 청소년의 보호에 관한 국제연합 규칙("하바나 규칙"), 청소년 비행 방지를 위한 국제연합 지침("리야드 가이드라인")을 국가의 청소년 사법 종합정책에 통합시키는 것을 촉진한다.

III. 청소년 사법: 종합정책의 지도적 원칙

5. CRC의 규정에 관해 상세히 설명하기 전에, 위원회는 먼저 청소년 사법에 관한 종합정책의 지도적 원칙을 언급할 것이다. 청소년 사법집행에 있어서, 당사국은 CRC 제2조, 3조, 6조에 포함된 일반적 원칙, 그리고 제37조와 49조에 규정된 청소년 사법의 기본적 원칙을 체계적으로 적용해야 한다.

비차별(제2조)

6. 당사국은 법과 충돌하는 모든 아동이 동등하게 대우를 받도록 보장하기 위해 모든

필요한 조치를 취해야 한다. 일관성 있는 정책의 결여에서 비롯된 결과일 수 있으며, 취약한 아동집단 - 예컨대 길거리 아동, 인종 · 민족 · 종교 · 언어 소수자에 속하는 아동, 선주민 아동, 여자아동, 장애아동, 반복적으로 법과 충돌하는 아동(상습범) - 을 포함할 수도 있는 사실상의 차별과 차등이 특별한 관심을 받아야 한다. 이러한 측면에서, 청소년 사법집행에 관여하는 모든 전문가의 훈련(아래의 제97항을 볼 것), 그리고 아동 범법자의 동등한 대우를 고양하고 또한 시정과 구제 및 배상을 제공하는 규칙, 조례 또는 규약의 수립이 중요하다.

7. 법과 충돌하는 많은 아동은 또한 차별의 희생자이다. 예컨대, 그러한 아동이 교육 또는 노동시장에 접근하고자 할 때 차별을 받을 수 있다. 이러한 차별을 방지하기 위한 조치(특히, 아동 전과자의 사회 재통합을 위해 적절한 지원과 원조를 제공하는 조치), 그리고 사회에서 건설적 역할을 담당할 권리가 그러한 아동에게 있음을(제40조 1항) 강조하는 공공 캠페인을 전개하는 조치가 취해질 필요가 있다.

8. 종종 심리적 또는 사회경제적 문제에 그 원인이 있는 아동의 행동상의 문제, 예컨대 방랑, 무단결석, 가출 등을 범죄화하는 규정이 형법에 포함되는 경우는 매우 흔한 일이다. 소녀와 길거리 아동이 종종 그러한 범죄화의 희생자가 되고 있다는 사실은 특히 우려할만한 사항이다. 지위비행(status offence)으로도 알려진 그러한 행동은 성인이 했을 경우에 범죄화되지 않는다. 위원회는 당사국이 아동과 성인에 대한 법적 차원에서의 동등한 대우를 확립하기 위해 지위비행에 관한 규정을 폐지할 것을 권고한다. 이러한 측면에서, 위원회는 리야드 가이드라인의 제56조를 인용하고자 한다. “청소년과 관련한 낙인찍기, 희생양 만들기, 범인 취급을 방지하기 위해, 성인이 행할 경우에 범죄로 간주되지 않거나 처벌되지 않는 행위를 청소년이 행할 경우에도 범죄로 간주되지 않거나 처벌되지 않도록 보장하기 위해 법률이 제정되어야 한다.”

9. 아울러 방랑, 길거리 배회 또는 가출과 같은 행동은 부모 및/또는 여타 보살피는 사람에 대한 효과적 지원을 포함하는 아동보호 조치, 그리고 그러한 행동의 근본원인을 해결하는 조치의 이행을 통해 처리되어야 한다.

아동의 최선의 이익(제3조)

10. 청소년 사법의 집행 맥락에서 내려지는 모든 결정과 관련하여, 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이 되어야 한다. 아동은 신체적, 심리적 발달 및 정서적, 교육적 필요의 측면에서 성인과 다르다. 이러한 차이는 법과 충돌하는 아동의 낮은 가벌성(可罰性)의 근거를 제공한다. 이러한 차이 및 여타의 차이는 독립된 청소년 사법체계를 있게 하는 원인으로서, 아동에 대한 상이한 대우를 요구한다. 아동의 최선의 이익을 보호한다는 것은, 예컨대 아동 범법자를 다루는데 있어서 형사사법의 전통적 목적(억압, 징벌 등)이 사회복귀 및 회복적 사법 목적에 자리를 양보해야 한다는 것을 의미한다. 이것은 실제의 공공안전에 대한 고려와 연계되어 이루어질 수 있다.

생명, 생존, 발달에 대한 권리(제6조)

11. 모든 아동이 갖는 이 천부적 권리는 청소년 비행의 방지를 위한 효과적인 국가 정책과 프로그램의 개발과 관련하여 당사국을 안내하고 고무해야 한다. 왜냐하면 비행이 아동의 발달에 매우 부정적인 영향을 미친다는 것은 두말할 나위도 없는 사실이기 때문이다. 나아가 이 기본적 권리는 아동의 발달을 지원하는 방식으로 청소년 비행에 대처하는 정책으로 귀착되어야 한다. 사형 및 가석방이 없는 종신형은 CRC 제37조 a항에 의해 명시적으로 금지된다(아래의 제75항과 77항을 볼 것). 자유의 박탈은 아동의 조화로운 발달에 매우 부정적인 결과를 초래하고, 아동의 사회 재통합을 심각하게 저해한다. 이러한 측면에서, 제37조 b항은 체포, 구금, 수감을 포함하는 자유박탈이 오직 마지막 수단으로서 적절한 최단기간에만 사용되어야 한다고 명시적으로 규정하고 있다(아래의 제78~88항을 볼 것).[1)]

피청취권(제12조)

12. 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유로이 표현할 수 있는 아동의 권리는 청소년 사법과정의 모든 단계에 걸쳐 완전히 존중되고 이행되어야 한다(아래의 제43~45항을 볼 것). 위원회는 청소년 사법체계에 관여된 아동의 목소리가

1) CRC에서 인정되고 있는 권리, 즉 자유를 박탈당한 아동의 권리는 법과 충돌하는 아동, 그리고 보살핌·보호 또는 치료(정신건강·교육·약물 치료 포함)를 목적으로 시설에 수용된 아동, 또한 여타의 아동 보호 또는 이민 시설에 수용된 아동에게도 적용된다.

개선과 개혁, 그리고 아동권리의 이행을 위해 점점 더 강력한 힘이 되어가고 있다는 점에 주목한다.

존엄성(제40조 1항)

13. CRC는 법과 충돌하는 아동의 대우에 관한 일련의 기본원칙을 규정하고 있다.

- *아동의 존엄성과 가치에 일치하는 대우*: 이 원칙은 세계인권선언(UDHR) 제1조 - "모든 사람은 태어날 때부터 자유롭고, 존엄성과 권리에 있어서 평등하다" - 에 규정된 기본적 인권을 반영한다. CRC 전문에서도 명백히 언급되고 있는 존엄성과 가치에 대한 이 천부적 권리는 아동을 다루는 과정 전체에 걸쳐, 즉 경찰기관과의 최초 접촉으로부터 아동에 대한 모든 조치의 이행에 이르기까지, 존중되고 보호되어야 한다.

- 아동이 *타인의 인권과 자유에 대한 존중을 강화하는 대우*: 이 원칙은 CRC 전문에서 언급된 고려사항 - "아동이 국제연합 헌장에서 선언된 이상(理想)의 정신 속에서 양육되어야 함을 고려하고" - 과 일치한다. 그것은 또한, 청소년 사법체계 내에서 아동의 대우와 교육이 인권과 자유에 대한 존중심 계발을 지향해야 한다는 것을 의미한다(CRC, 제29조 1(b)항 및 교육의 목표에 관한 일반논평 1호). 청소년 사법의 이 원칙이 제40조 2항에서 인정된 공정한 재판을 위한 보장사항의 완전한 존중 및 이행을 요구한다는 것은 분명하다(아래의 제40~67항을 볼 것). 경찰, 검사, 판사, 보호관찰관 등 청소년 사법의 핵심적 행위자들이 그러한 보장사항을 완전히 존중하고 보호하지 않는다면, 타인의 인권과 기본적 자유에 대한 아동의 존중을 그들이 어떻게 기대할 수 있겠는가?

- *아동의 연령을 고려하고, 아동의 사회 재통합 및 사회에서의 아동의 건설적 역할을 촉진하는 대우*: 이 원칙은 아동을 다루는 과정 전체에 걸쳐, 즉 경찰기관과의 최초 접촉으로부터 아동에 대한 모든 조치의 이행에 이르기까지, 적용되고 준수되고 존중되어야 한다. 이 원칙은 청소년 사법집행에 관여하는 모든 전문가가 아동의 발달, 아동의 역동적이고 지속적인 성장, 아동의 안녕, 만연하고 있는 아동폭력 형태 등에 정통할 것을 요구한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

- *아동의 존엄성에 대한 존중은 법과 충돌하는 아동의 대우에 있어서 모든 형태의 폭력이 반드시 금지되고 방지될 것을 요구한다.* 위원회에 제출된 보고서를 보면, 폭력은 경찰과의 최초 접촉에서부터 미결구금 기간, 판결 전후 수용시설에서의 체류 기간, 그리고 자유박탈 단계에 이르기까지 청소년 사법과정의 모든 단계에서 발생한다. 위원회는 당사국이 그러한 폭력을 방지하기 위해, 그리고 범죄자를 법정에 세우는 것을 보장하기 위해 효과적인 조치를 취하고, 또한 2006년 10월에 총회에 제출된 '아동폭력에 관한 국제연합 연구' 보고서(A/61/299)에서 제시된 권고사항을 효과적으로 실행하는 조치를 취할 것을 촉구한다.

14. 위원회는 공공안전의 유지가 사법체계의 정당한 목표임을 인정한다. 그러면서도 위원회는 CRC에 규정된 청소년 사법의 지도적, 우선적 원칙이 완전히 존중되고 시행될 때 그 원칙이 가장 잘 실현될 수 있다고 믿고 있다.

IV. 청소년 사법: 종합정책의 핵심요소

15. 청소년 사법 종합정책은 다음의 핵심 요소들일 다뤄야한다: 청소년 비행의 예방, 사법절차에 의존하지 않는 개입 및 사법절차 차원에서의 개입, 형사책임의 최저연령 및 청소년 사법의 연령 상한선, 공정한 재판을 위한 보장사항, 미결구금과 기결수감을 포함하는 자유박탈 등과 같은 핵심요소를 다루어야 한다.

A. 청소년 비행의 예방

16. CRC를 이행하는 가장 중요한 목적 가운데 하나는 아동의 인격, 재능, 정신적 · 신체적 능력의 완전하고 조화로운 발달을 촉진하는 것이다(전문 및 제6조, 29조). 아동은 자유사회에서 개인적이고 책임 있는 삶을 살도록 준비되어져야 하며(전문 및 제29조), 그 사회에서 인권과 기본적 자유와 관련하여 건설적 역할을 담당할 수 있어야 한다(제29조, 40조). 이러한 측면에서, 부모는 협약에서 인정되고 있는 아동의 권리행사와 관련하여, 아동의 진화하는 능력에 상응하는 방식으로 그에게 적절한 감독과 지도를 제공할 책임이 있다. CRC의 이 규정 및 여타 규정에 비추어 볼 때, 범죄행위에 관여될 위험을 증가시키거나 심각하게 만들 수 있는 상황 속에서 아동이 성장하는 것은 그의 최선의

이익이 아닌 것이 분명하다. 적절한 생활수준(제27조), 획득 가능한 최고 수준의 건강 및 건강관리에 대한 접근(제24조), 교육(제28조, 29조), 모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력, 상해 또는 학대로부터의 보호(제19조), 경제적 또는 성적 착취로부터의 보호(제32조, 34조), 그리고 아동의 보살핌 또는 보호를 위한 여타의 적절한 서비스 등에 대한 권리의 완전하고 평등한 이행을 위해 여러 가지 조치가 취해져야 한다.

17. 위에서 언급된 것처럼, 청소년 비행의 방지를 위한 일련의 조치를 결여한 청소년 사법정책은 심각한 결함을 안고 있다. 당사국은 1990년 12월14일자 총회 결의 45/112에 의해 채택된 청소년 비행 방지를 위한 국제연합 지침(리야드 가이드라인)을 자국의 청소년 사법 종합정책에 완전히 통합시켜야 한다.

18. 위원회는 리야드 가이드라인을 전폭적으로 지지하며, 모든 아동의 성공적인 사회화와 통합 - 특히, 가족, 지역사회, 또래집단, 학교, 직업훈련 및 직업세계, 자원봉사 단체 등을 통한 - 을 촉진하는 예방정책에 강조점이 놓여야 한다는 데 동의한다. 이것은 무엇보다도 예방 프로그램이 특별히 취약한 가족에 대한 원조, 기본적 가치(아동과 부모의 법적 권리와 책임에 관한 정보 포함)의 교육에 대한 학교의 관여, 그리고 위험에 처한 청소년에 대한 특별한 보살핌과 관심에 초점을 맞추어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 측면에서, 학교를 중퇴하거나 다른 방식으로 교육을 마치지 못하는 아동에게 또한 특별한 관심이 주어져야 한다. 또래집단의 지원 및 부모의 강력한 관여도 권장된다. 당사국은 또한 아동, 특히 반복적으로 법과 충돌하는 아동의 특별한 필요, 문제, 우려, 이익에 부응하고, 아동의 가족에게 적절한 상담과 지침을 제공하는 지역사회 기반의 서비스와 프로그램을 개발해야 한다.

19. CRC 제18조와 27조는 아동양육에 대한 부모의 책임의 중요성을 확인하고 있다. 하지만 동시에 CRC는 당사국이 그러한 책임의 수행과 관련하여 부모(또는 아동을 보살피는 여타 사람)에게 필요한 지원을 제공할 것을 요구하고 있다. 지원의 조치방법은 부정적 상황의 예방뿐만 아니라, 부모의 사회적 잠재력의 증진에도 똑같이, 심지어는 더 많이 역점을 두어야 한다. 부모훈련과 같은 가정/가족 기반의 예방 프로그램, 부모-아동 상호작용 증진 프로그램, 아동의 매우 어린 나이에 시작될 수 있는 가정방문 프로그램 등에 관한 정보는 풍부한 편이다. 이에 덧붙여, 유아교육은 미래의 폭력과 범죄의

국가인권위원회 humanrights.go.kr

더 낮은 비율과 연관되어 있는 것으로 알려져 왔다. 지역사회 차원에서는, "보살피는 사회(Communities That Care: CTC)" 프로그램이나 위험에 초점을 맞춘 예방 전략과 같은 프로그램이 긍정적 성과를 거두어 왔다.

20. 당사국은 예방 프로그램의 개발과 이행에 대한 아동의 참여(CRC, 제12조), 그리고 부모, 사회지도자, 여타 주요 행위자(예컨대 NGO 대표, 보호관찰관, 사회복지사)의 참여를 충분히 촉진하고 지원해야 한다. 이러한 참여의 질적 수준은 예방 프로그램의 성공을 좌우하는 핵심요소이다.

21. 위원회는 당사국이 효과적인 예방 프로그램을 개발하기 위한 노력의 일환으로 '국제연합 청소년 사법에 관한 기구간(間) 패널'로부터 지원과 조언을 구할 것을 권고한다.

B. 개입/전환(또한 아래의 E절을 볼 것)

22. 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동을 다루기 위해 국가 당국은 두 가지 종류의 개입, 즉 사법절차에 의존하지 않는 조치 및 사법절차 차원의 조치를 이용할 수 있다. 위원회는 아동의 인권과 법적 보장사항에 대한 완전한 존중과 보호를 보장하기 위해 최대한의 주의를 기울여야 한다는 점을 당사국에 상기시킨다.

23. 법과 충돌하는 아동(상습범 포함)은 그의 사회 재통합 및 사회에서의 건설적 역할을 촉진하는 방식으로 대우받을 권리가 있다(CRC, 제40조 1항). 아동의 체포, 구금, 수감은 오직 마지막 수단으로만 사용되어야 한다(제37조 b항). 따라서 청소년 사법 종합정책의 일환으로, 아동이 그의 복지에 적합한 방식으로, 그리고 그의 상황 및 범행에 비례하여 다루어지도록 보장하기 위해 다양한 조치를 개발하고 이행할 필요가 있다. 그러한 조치는 보살핌, 지도와 감독, 상담, 보호관찰, 수양 형태의 보살핌, 교육 · 훈련 프로그램, 수용시설에서의 보살핌을 대체하는 여타의 대안적 보살핌을 포함해야 한다(제40조 4항)

사법절차에 의존하지 않는 개입

24. CRC 제40조 3항에 따라, 당사국은 적절하고 바람직스러운 경우, 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동을 사법절차에 의존하지 않고 다루기 위한 조치를 촉진하려고 노력해야 한다. 대부분의 아동 범법자가 오직 경범죄만을 저지른다는 사실을 고려할 때, 형사/청소년 사법절차로부터의 이송 및 대안적 (사회) 서비스로의 이첩(즉, 전환)을 포함하는 다양한 조치가 대다수 사건에서 사용될 수 있고 또한 사용되어야만 하는 확고한 관행이 되어야 한다.

25. 위원회가 보기에, 법과 충돌하는 아동을 사법절차에 의존하지 않고 다루기 위한 조치를 촉진할 당사국의 의무는 경범죄(예컨대, 가게에서 물건을 훔치거나, 작은 피해를 주는 여타의 절도행위)를 저지르는 아동 및 아동 초범자에게 적용된다(물론, 이들에게만 국한되어 적용되는 것은 아니다). 많은 당사국의 통계는 아동의 범행 중 다수, 그리고 종종 대다수가 이 범주(경범죄)에 속한다는 것을 보여주고 있다. 이것은 그러한 모든 사건을 법정에서의 형사법 절차에 의존하지 않고 다루어야 한다는 CRC 제40조 1항의 원칙과 부합한다. 낙인찍기를 회피하는 것에 덧붙여, 이 접근법은 아동에게 좋은 결과를 가져다주고, 공공안전에 기여하며, 비용 면에서도 더 효과적인 것으로 드러나고 있다.

26. 당사국은 법과 충돌하는 아동을 사법절차에 의존하지 않고 다루는 것을 자국 청소년 사법체계의 필수불가결한 부분으로 받아들이는 조치를 취하고, 그럼으로써 아동의 인권과 법적 보장사항이 완전히 존중되고 보호되도록 보장해야 한다(제40조 3(b)항).

27. 법과 충돌하는 아동을 사법절차에 의존하지 않고 다루기 위한 조치의 성격과 내용을 결정하는 것, 그리고 그 조치의 이행을 위해 필요한 입법적 및 여타의 조치를 취하는 것은 당사국의 재량에 달려있다. 그렇지만 일부 당사국이 보고서에서 제공한 정보에 의하면, 지역사회 기반의 다양한 프로그램이 이미 개발되어있는 것이 분명하다. 그러한 프로그램에는 지역사회 서비스, 사회복지사나 보호관찰관 등에 의한 감독과 지도, 가족집단 회의, 여타 형태의 회복적 사법(피해자에 대한 상환과 배상 포함)이 포함되어 있다. 다른 당사국은 이러한 경험으로부터 이득을 얻어야 한다. 인권과 법적 보장사항에 대한 완전한 존중과 관련해서, 위원회는 CRC 제40조의 관련규정에 비추어 다음 사항

국가인권위원회
humanrights.go.kr

들을 강조한다.

- 전환(즉, 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동을 사법절차에 의존하지 않고 다루기 위한 조치)은 혐의를 야기한 범행을 그 아동이 실제로 했으며, 그가 자유롭게 자발적으로 책임을 인정하며, 이 인정을 얻어내기 위해 위협이나 압력이 사용되지 않았으며, 또한 그러한 인정이 차후의 법적 절차에서 그에게 불리하게 이용되지 않을 것이라는 강력한 증거가 있을 때에만 사용되어야 한다.

- 그 아동은 자유롭게 자발적으로 그러한 전환에 동의해야 한다. 이 동의는 조치의 성격, 내용, 지속기간에 관한, 그리고 그러한 조치와 관련한 협력 · 실행 · 완수를 하지 않을 때의 결과에 관한 풍부하고 구체적인 정보에 근거해서 이루어져야 한다. 부모의 관여를 강화하기 위해, 당사국은 부모의 동의를 요구하는 것도 고려해 볼 수 있다. 이는 특히 그 아동이 16세 미만일 경우에 그러하다.

- 전환이 어떠한 경우에 가능한지를 명시하는 구체적인 규정이 법률에 포함되어야 하며, 특히 아동을 차별로부터 보호하기 위해 경찰, 검사 및/또는 여타 의사결정자의 권한이 규제되고 재검토되어야 한다.

- 그 아동은 관계당국이 제공한 전환의 적절성과 바람직성, 그리고 그 조치의 재검토 가능성 등과 관련하여 법적 또는 여타의 적절한 지원을 요청할 기회를 제공받아야 한다.

- 그 아동이 전환을 완수하면 사건이 최종적으로 확실하게 종결되어야 한다. 전환에 관한 비밀기록은 행정과 재검토 목적으로 보관될 수 있지만, “전과기록”으로 간주되어서는 안 되며, 전환과정을 밟은 아동 또한 전과자로 간주되어서는 안 된다. 사건이 어떤 식으로든 등록될 경우, 그 정보에 대한 접근은 법과 충돌하는 아동을 다루는 권한을 가진 관계당국에 독점적으로, 그리고 제한된 기간, 예컨대 최대 1년까지 제공되어야 한다.

사법절차 차원의 개입

28. 사법절차가 관계당국(주로 검찰청)에 의해 시작되었을 경우, 공정하고 공평한 재판 원칙이 적용되어야 한다(아래의 D절을 볼 것). 동시에 청소년 사법체계는 법과 충돌하는 아동을 사회적 및/또는 교육적 조치의 사용에 의해 다룰 수 있는 충분한 기회를 제공하고, 자유의 박탈, 특히 미결구금이 마지막 수단으로만 사용되도록 엄격히 제한해야 한다. 사법절차의 처분단계에서, 자유의 박탈은 오직 마지막 수단으로서 적절한 최단기간에만 사용되어야 한다(제37조 b항). 이것은 당사국이 지도 · 감독 지시, 보호관찰, 지역사회의 감시 또는 일일보고 센터, 구금으로부터의 조기 석방 등과 같은 조치의 최대한의 효과적 사용을 가능하게 하는 세련된 보호관찰 서비스 체계를 갖추어야 한다는 것을 의미한다.

29. 위원회는 CRC 제40조 1항에 규정된 사회 재통합이 아동의 완전한 사회참여를 방해할 수 있는 어떠한 행동도 - 예컨대, 아동과 관련한 낙인찍기, 사회적 고립, 악평 - 하지 말 것을 요구한다는 것을 당사국에 상기시킨다. 법과 충돌하는 아동이 재통합을 촉진하는 방식으로 다루어지기 위해서는, 아동이 사회의 완전하고 건설적인 구성원이 되는 것이 모든 행동에 의해 뒷받침되어야 한다.

C. 연령 및 법과 충돌하는 아동

형사책임의 최저 연령

30. 당사국이 제출한 보고서는 형사책임을 지는 최저 연령이 다양하다는 것을 보여준다. 그 연령은 매우 낮은 수준인 7세 또는 8세로부터 권장될만한 높은 수준인 14세 또는 16세에까지 걸쳐있다. 상당수의 당사국은 형사책임을 물을 때 두 개 수준의 최저 연령을 이용하고 있다. 법과 충돌하는 아동은, 범죄를 저지를 때의 나이가 낮은 수준의 최저 연령이거나 그 이상이되 높은 수준의 최저 연령 미만일 경우, 일정한 정도로 성숙했을 때에만 형사책임을 진다. 성숙도에 대한 판단은 종종 심리전문가의 의무적 관여 없이 법정/판사에게 맡겨지며, 중범죄 사건에서 낮은 수준의 최저 연령이 이용되는 관행을 낳고 있다. 2개 최저 연령 체계는 종종 혼란을 야기할 뿐만 아니라, 법정/판사에게 재량의 여지를 많이 줌으로써 차별적 관행을 낳을 수 있다. 형사책임을 지는 최저 연령

국가인권위원회 humanrights.go.kr

의 이러한 다양성과 관련하여, 위원회는 그러한 연령에 관한 분명한 지침과 권고를 당사국에 제공할 필요가 있다고 판단한다.

31. CRC 제40조 3항은 형법을 위반할 능력이 없다고 추정되는 아동의 최저 연령을 설정할 것을 당사국에 요구하면서도 구체적인 최저 연령을 언급하고 있지 않다. 위원회는 CRC의 이 규정을 형사책임의 최저 연령(MACR)을 설정할 당사국의 의무로 이해한다. 이 최저 연령은 다음을 의미한다.

- 최저 연령 미만의 나이에 범죄를 저지른 아동에게는 형법 절차상 책임을 물을 수 없다. 심지어 (매우) 어린 아동이 형법을 위반할 능력을 갖고 있다 하더라도 MACR 미만의 나이에 범죄를 지질렀다면, 형법 절차상 그를 정식으로 기소하거나 그에게 책임을 물을 수 없다는 것이 반박의 여지가 없는 추정이다. 필요한 경우, 그러한 아동에게는 그의 최선의 이익을 위해 특별한 보호조치가 취해질 수 있다.

- 범행을 저지를 때(또는 형법을 위반할 때)의 나이가 MACR 또는 그 이상이되 18세 미만인 아동의 경우(또한 아래의 제35~38항을 볼 것), 형법 절차에 따라 그를 정식으로 기소할 수 있고 또한 그에게 책임을 물을 수 있다. 그러나 이 절차 및 이것의 최종 결과는 본 일반논평에서 상세히 설명되는 CRC 원칙과 규정을 완전하게 준수하는 것이어야 한다.

32. 베이징 규칙의 제4 규칙은 정서적, 정신적, 지적 성숙을 고려하여, MACR을 너무 낮은 연령 수준에 고정시키지 말 것을 권고하고 있다. 이 규칙에 부응하여, 위원회는 MACR을 너무 낮은 수준으로 정하지 말 것, 그리고 기존의 낮은 MACR을 국제적으로 용인되는 수준으로 높일 것을 당사국에 권고해왔다. 이 권고로부터, 위원회가 12세 미만의 MACR을 국제적으로 용인되지 않는 연령으로 판단하고 있다는 결론이 도출될 수 있다. 당사국은 12세 미만의 낮은 MACR을 12세로 높이고 이것을 절대적 최저 연령으로 삼으며, 이 연령을 더 높은 연령 수준으로 계속 높여가야 할 것이다.

33. 동시에 위원회는 당사국이 자국의 MACR이 12세 이상일 경우 이를 12세로 낮추지

말도록 촉구한다. 더 높은 MACR, 예컨대 14세나 16세는 CRC 제40조 3(b)항에 부응하는 청소년 사법체계, 즉 법과 충돌하는 아동의 인권과 법적 보장사항이 완전히 존중되는 조건 하에서 그를 사법절차에 의존하지 않고 다루는 사법체계에 이바지한다. 이러한 측면에서, 당사국은 자국법에 규정된 MACR 미만의 아동이 형법을 위반한 사실을 인정받았을 때, 또는 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소되었을 때, 그 아동이 어떻게 다루어지는지, 그리고 그 아동에 대한 대우가 연령이 MACR이거나 그 이상인 아동에 대한 대우만큼 공정하고 공평하도록 보장하기 위해 어떠한 종류의 법적 보장사항이 마련되어 있는지를 보고서를 통해 위원회에 상세히 알려야 한다.

34. 아동이 중범죄를 저질러 기소되었을 때, 또는 아동이 형사책임을 지기에 충분할 만큼 성숙되었다고 간주될 때, 더 낮은 MACR이 이용될 수 있도록 MACR에 예외를 두는 관행에 대해 위원회는 우려를 표시하고자 한다. 위원회는 더 낮은 연령의 예외적 이용을 허용하지 않는 MACR을 설정할 것을 당사국에 강력히 권고한다.

35. 나이를 입증할 증거가 없고, 해당 아동의 나이가 MACR인지 그 이상인지가 확인될 수 없을 경우, 그 아동에게 형사책임을 물어서는 안 된다(아래의 제39항을 볼 것).

청소년 사법의 연령 상한선

36. 위원회는 또한 당사국이 청소년 사법규칙의 적용을 받는 연령 상한선에 주목해주기 바란다. 그 특별한 규칙 - 특별한 절차규칙이라는 점에서, 그리고 전환 및 특별조치를 위한 절차라는 점에서 “특별한” 규칙임 - 은 당사국에서 정한 MACR을 출발점으로 하여, 범행(또는 형법에 의해 처벌될 수 있는 행위)의 혐의가 있는 행위를 18세 이전에 저지른 모든 아동에게 적용되어야 한다.

37. 위원회는 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동 모두에게 CRC 제40조의 규정에 일치하는 방식으로 대우받을 권리가 있다는 점을 당사국이 인정했다는 것을 상기시키고자 한다. 이는 18세 미만의 나이에 범행의 혐의가 있는 행위를 한 모든 사람이 청소년 사법규칙에 일치하는 방식으로 대우를 받아야 한다는 것을 의미한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

38. 따라서 위원회는 자국의 청소년 사법규칙의 적용대상을 16세(또는 그 이하) 미만의 아동에게 국한시키거나, 16세 또는 17세 아동을 성인 범죄자처럼 다루는 것을 예외적으로 허용하는 당사국이 18세 미만의 모든 사람에 대한 청소년 사법규칙의 최대한의 비차별적 적용을 목표로 관련 법률을 개정할 것을 권고한다. 위원회는 일부 당사국이 청소년 사법규칙의 적용대상에 18세 및 그 이상의 연령(보통 21세까지)의 사람을 일반적 규칙 또는 예외로써 포함시키고 있는 것에 대해 감사를 표한다.

39. 마지막으로, 위원회는 모든 아동이 출생 후 즉시 등록될 것을 요구하는 CRC 제7조의 완전한 이행을 위해 어떻게 해서든 연령 상한선을 정하는 것이 모든 당사국에 매우 중요하다는 사실을 강조하고자 한다. 태어난 날을 입증할 자료가 없는 아동은 가족, 일상적인 일, 교육과 노동 등과 관련하여 온갖 형태의 학대와 부당행위에 극히 취약하다. 그러한 아동은 특히 청소년 사법체계 내에서 취약하다. 모든 아동은 자신의 나이를 증명할 필요가 있을 때 언제라도 출생증명서를 무료로 제공받을 수 있어야 한다. 나이를 입증할 증거가 없을 경우, 아동은 자신의 나이를 확인시켜줄 신빙성 있는 의학적 또는 사회적 조사를 받을 자격을 가지며, 증거들이 상충되거나 결정적이 아닐 경우에는 유리한 해석을 받을 권리를 가져야 한다.

D. 공정한 재판을 위한 보장사항

40. CRC 제40조 2항은 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 모든 아동이 공정한 대우와 재판을 받도록 보장하는데 초점을 둔 권리와 보장사항의 중요한 목록을 담고 있다. 이 보장사항의 대부분은 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(ICCPR) 제14조에서도 발견될 수 있다(인권위원회는 '일반논평 13호: 사법집행'(1984)에서 이 조항에 관한 상세한 설명과 논평을 제시했다. 이 일반논평은 현재 재검토 과정에 있다). 그러나 아동을 위한 그 보장사항의 이행은 이 절에서 설명되는 바와 같이 몇 가지 특수한 측면을 가지고 있다. 본론에 앞서, 위원회는 그 권리 또는 보장사항의 적절하고 효과적인 이행을 위한 핵심조건이 청소년 사법집행에 관여하는 사람의 질적 수준이라는 점을 강조하고자 한다. 경찰, 검사, 아동의 법적 및 여타 대리인, 판사, 보호관찰관, 사회복지사 등과 같은 전문가의 훈련은 매우 중요하며, 체계적이고 지속적인 방식으로 이루어져야 한다. 이 전문가들은 아동, 특히 사춘기 아동의 신체적, 심리학적, 정신적, 사회적 발달

에 관해, 그리고 장애아동, 이주민 아동, 길거리 아동, 난민 · 망명신청 아동, 인종 · 민족 · 종교 · 언어 소수자에 속하는 아동 등과 같은 가장 취약한 아동의 특별한 필요에 관해 (위의 제6~9항을 볼 것) 잘 알아야 한다. 청소년 사법체계 내에서 여자 아동은 그 숫자가 적어 간과되기 쉬우므로, 그들의 특수한 필요, 예컨대 과거의 학대 및 건강상의 특수한 필요와 관련하여 특별한 관심을 받아야 한다. 전문가 및 직원은 모든 상황에서 아동의 존엄성 및 가치와 조화를 이루는 방식으로 행동해야 한다. 이렇게 함으로써 타인의 인권과 기본적 자유에 대한 아동의 존중심을 강화하고, 아동의 사회 재통합 및 사회에서의 건설적 역할 담당을 촉진할 수 있다(제40조 1항). 아래에서 설명될 제40조 2항의 모든 보장사항은 최소한의 기준이다. 즉, 당사국은 법적 원조 및 사법과정에 대한 아동과 부모의 관여 등의 분야에서 더 높은 기준을 설정하고 이를 준수하기 위해 노력해야 한다.

소급적 청소년 사법의 금지(제40조 2(a)항)

41. CRC 제40조 2(a)항은 어느 누구도 행위 시의 국내법 또는 국제법에 의하여 범죄를 구성하지 않는 작위 또는 부작위를 이유로 유죄가 되지 않는다는 규정이 아동에게도 적용된다는 것을 확인하고 있다(또한 ICCPR 제15조를 볼 것). 다시 말하면, 어떠한 아동도 행위 시 국내법이나 국제법에 의해 금지되지 않은 작위 또는 부작위를 이유로 형법에 의거하여 기소되거나 형을 선고받아서는 안 된다. 많은 당사국이 최근에 테러리즘을 방지하고 퇴치하기 위해 자국의 형법 규정을 강화 및/또는 확대하고 있다는 사실을 고려하여, 위원회는 그러한 변화가 아동에 대한 소급적 또는 의도하지 않은 처벌을 가져오지 않도록 보장할 것을 당사국에 권고한다. 위원회는 또한, 어느 누구도 범죄가 행해진 때에 적용될 수 있는 형벌보다 더 중한 형벌을 받지 않는다는 규정이, CRC 제41조에 비추어, ICCPR 당사국의 아동에게도 적용될 수 있다는 것을 당사국에 상기시키고자 한다. 어떠한 아동도 형법을 위반했을 당시에 받을 수 있었던 처벌보다 더 무거운 처벌을 받아서는 안 된다. 반면, 그러한 위반 행위 후에 법이 개정되고, 그 법이 더 가벼운 처벌을 규정하고 있다면, 아동은 그 개정된 법으로부터 이득을 보아야 한다.

무죄의 추정(제40조 2(b)(i)항)

42. 무죄의 추정은 법과 충돌하는 아동의 인권을 보호하는데 필수적이다. 그것은 아동

국가인권위원회 humanrights.go.kr

이 받는 혐의의 입증책임이 검찰 당국에 있다는 것을 의미한다. 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 아동은 유리한 해석을 받을 권리를 가지며, 기소를 야기한 혐의가 합리적 의혹의 여지가 없이 입증될 때에만 유죄가 된다. 아동은 이 무죄추정 원칙에 의거하여 대우받을 권리를 가지며, 모든 공공기관 및 여타 관계자는 재판의 결과를 예단하지 않을 의무를 지고 있다. 당사국은 이 무죄추정 원칙이 실제로 존중되도록 보장하기 위해 아동발달에 관한 정보를 제공해야 한다. 사법과정에 대한 이해 부족, 미성숙, 두려움 또는 여타의 이유로 아동이 의심스러운 방식으로 행동할 수도 있지만, 당국은 어떠한 합리적 의혹의 여지도 없는 유죄의 증거 없이 그 아동에게 죄가 있다고 가정해서는 안 된다.

피청취권(제12조)

43. CRC 제12조 2항은 아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법적 또는 행정적 절차에서도, 직접적으로 또는 대리인이나 적절한 기관을 통해 아동의 의견이 청취될 기회를 국내법의 절차규칙에 일치하는 방식으로 아동에게 제공할 것을 요구한다.

44. 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동의 경우, 피청취권이 공정한 재판에 필수적이라는 점은 분명하다. 아동이 대리인이나 적절한 기관을 통해 행사되는(이 방법이 그의 최선의 이익을 위한 것일 경우) 피청취권뿐 아니라 본인에 의해 직접 행사되는 피청취권을 갖고 있다는 점 역시 분명하다. 이 피청취권은 재판전(前) 단계 - 이 단계에서, 아동은 경찰과 검사 및 심리 중인 판사에 의해 자신의 의견이 청취될 권리 및 묵비권을 갖는다 - 로부터 출발하는 사법과정의 모든 단계에서 완전히 준수되어야 한다. 이 점은 판결 단계 및 부과된 조치의 이행 단계에서도 마찬가지이다. 그리하여 아동은 자신의 견해를 자유롭게 표현할 수 있는 기회를 제공받아야 하며, 그 견해는, 청소년 사법과정 전반에 걸쳐, 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여받아야 한다(제12조 1항). 이것은 아동이 사법절차에 효과적으로 참여하기 위해 피의사실은 물론(아래의 제47~48항을 볼 것), 청소년 사법과정 및 예상 가능한 조치에 관해 통지를 받아야 한다는 것을 의미한다.

45. 아동은 부과될 가능성이 있는 (대안적) 조치와 관련하여 자신의 견해를 표명할 수 있는 기회를 제공받아야 한다. 이러한 측면에서, 아동이 갖고 있을 수도 있는 특정한 희

망이나 선호에 정당한 비중이 부여되어야 한다. 아동에게 형사적 책임을 묻기 위해 혐의를 제기한다는 것은, 형법위반 주장에 대한 가장 적절한 대응에 관한 결정에 아동이 효과적으로 참여할 수 있을 만큼 자격과 능력을 갖추고 있어야 한다는 것을 의미한다(아래의 제46항을 볼 것). 판사가 그러한 결정을 내린다는 것은 두말할 나위도 없다. 그러나 아동을 피동적 대상으로 취급하는 것은 그의 권리를 인정하는 것도 아니고, 그의 행위에 대한 효과적 대응에 기여하는 것도 아니다. 이 점은 또한 부과된 조치(들)의 이행에도 적용된다. 여러 연구에서 증명되고 있듯이, 대부분의 경우 그러한 이행에 대한 아동의 적극적 참여는 긍정적 결과에 기여할 것이다.

사법절차에 효과적으로 참여할 권리(제40조 2(b)(iv)항)

46. 공정한 재판은 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 아동이 재판에 효과적으로 참여할 수 있기를 요구하며, 피의사실 및 예상 가능한 결과와 처벌에 관한 이해를 필요로 한다. 그럼으로써 법적 대리인이 정해지고, 증인이 세워지며, 사건이 설명되고, 증거와 증언 및 부과될 조치에 관한 적절한 결정이 내려질 수 있다. 베이징 규칙 제14조는 사법절차가 아동의 자유로운 참여와 의견표명을 위해 이해의 분위기 속에서 진행되어야 한다고 규정하고 있다. 아동의 연령과 성숙도를 고려하기 위해서는 법정절차와 관행의 변경이 또한 필요하다.

피의사실에 관한 신속하고 직접적인 통지(제40조 2(b)(ii)항)

47. 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 모든 아동은 피의사실을 신속하게, 직접적으로 통지받을 권리를 갖고 있다. 이것은 검사 또는 판사가 아동에 대한 소송절차를 처음으로 밟을 때 가능한 한 빨리 아동에게 피의사실을 알려야 한다는 것을 의미한다. 또한 당국이 사법절차에 의존하지 않고 사건을 처리하기로 결정할 때에도, 아동은 그러한 접근법을 정당화시켜주는 피의사실을 통지받아야 한다. 이것은 법적 보장사항이 완전히 존중되어야 한다는 CRC 제40조 3(b)항의 규정에 따른 것이다. 아동은 자신이 이해할 수 있는 언어로 통지를 받아야 한다. 이것은 아동이 외국어로 통지받을 수도 있다는 것을 의미하고, 또한 형사/청소년 사건에서 자주 사용되는 공식적인 법률용어를 아동이 이해할 수 있는 말로 “번역”해야 한다는 것을 의미한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

48. 아동에게 공식문서를 제공하는 것만으로는 불충분하며, 구두설명이 필요한 때가 종종 있다. 당국은 이 문제의 해결을 부모나 법적 후견인 또는 아동의 법적 대리인이나 여타 조력자에게 내맡겨서는 안 된다. 피의사실에 대한 아동의 이해를 보장할 책임은 당국(예컨대 경찰, 검사, 판사)에 있다. 위원회는 부모 또는 법적 후견인에게 정보를 제공하는 것이 아동에게 정보를 제공하는 것의 대안이 되어서는 안 된다고 판단한다. 아동 및 부모 또는 법적 후견인 모두가 피의사실과 예상 가능한 결과를 이해할 수 있는 방식으로 정보를 받는 것이 가장 적절하다.

법적 또는 여타의 적절한 지원(제40조 2(b)(ii)항)

49. 아동은 변론을 준비하고 제시할 때 법적 또는 여타의 적절한 지원을 보장받아야 한다. CRC에 따르면, 아동에게 제공되는 지원은 모든 상황에서 법적인 것은 아니더라도 반드시 적절한 것이어야 한다. 무상으로 제공되어야 할 그러한 지원을 구체적으로 어떻게 제공할 것인지는 당사국의 재량에 달려있다. 위원회는 당사국이 가능한 한 전문 변호사나 법무사 같은 적절한 교육을 받은 사람을 제공할 것을 권고한다. 다른 적절한 지원(예컨대, 사회복지사)도 가능하지만, 그러한 사람은 청소년 사법과정의 다양한 측면에 대한 풍부한 지식과 이해를 갖추고, 또한 법과 충돌하는 아동을 상대하는 훈련을 받은 사람이어야 한다.

50. ICCPR 제14조 3(b)항의 규정에 따라, 아동 및 그의 조력자는 변론의 준비를 위해 충분한 시간과 편의를 제공받아야 한다. 서면 또는 구두를 통한 아동과 그의 조력자 간의 의사소통은, CRC 제40조 2(b)(vii)항에 규정된 보장사항 및 사생활과 통신에 대한 간섭으로부터 보호될 아동의 권리(CRC 제16조)에 따라 그 비밀성이 완전히 존중되는 조건 하에서 이루어져야 한다. 많은 당사국은 CRC 제40조 2(b)(ii)항에 규정된 보장사항이 법적 지원, 즉 변호사를 전적으로 요구한다는 추측 하에 그 조항을 유보해왔다. 그러나 사실이 그렇지 않기 때문에, 그러한 유보는 철회될 수 있고 또한 마땅히 철회되어야 한다.

지체 없이 내려지는 결정 및 부모의 참여 (제40조 2(b)(iii)항)

51. 법과 충돌하는 아동의 경우, 범행 시점과 범행에 대한 마지막 대응 시점 간의 거리

는 가능한 한 짧아야 한다는 것이 국제적 여론이다. 그 거리가 길면 길수록, 대응의 긍정적, 교육적 기대효과가 상실될 가능성이 커지고, 아동 또한 더 낙인이 찍힐 것이다. 이러한 측면에서, 위원회는 또한 자유를 박탈당한 아동이 자유박탈의 합법성에 이의를 제기하기 위해 신속한 결정을 받을 권리를 가진다고 규정한 CRC 제37조 d항을 언급하고자 한다. "신속한(prompt)"이라는 말은 "지체 없이(without delay)"(CRC 제40조 2(b)(iii)항)라는 말보다 더 강력하고(자유의 박탈이 갖는 중대성에 비추어 볼 때 이러한 비교가 가능함), "지체 없이"는 "부당하게 지체됨이 없이(without undue delay)"(ICCPR 제14조 3(c)항)보다 더 강력하다.

52. 위원회는 당사국이 범행 시점으로부터 경찰조사의 완료, 검사(또는 여타 관계자)의 기소 결정, 법원 또는 여타 관련 사법기관의 마지막 판결과 결정에 이르기까지의 시한을 정하고 시행할 것을 권고한다. 이 시한은 성인의 경우보다 훨씬 더 짧아야 한다. 동시에, 지체 없이 내려지는 결정은 아동의 인권과 법적 보장사항이 완전히 존중되는 사법과정의 결과여야 한다. 지체 없이 이루어지는 결정과정에는 법적 또는 여타의 적절한 지원이 존재해야 한다. 이러한 존재는 법원 또는 여타 사법기관의 재판에 국한되지 않고, 아동에 대한 경찰의 면담(심문)으로부터 시작되는 사법과정의 모든 다른 단계에서도 보장되어야 한다.

53. 부모 또는 법적 후견인 또한 사법절차에 참여해야 한다. 왜냐하면 그들은 일반적인 심리적, 정서적 지원을 아동에게 제공할 수 있기 때문이다. 부모의 참여는 부모가 아동을 변호하거나 결정과정에 관여할 수 있다는 것을 의미하지 않는다. 여하튼 판사 또는 관계당국은 아동이나 그의 법적 또는 여타의 적절한 조력자의 요청에 따라, 또는 아동의 최선의 이익을 위해(CRC 제3조), 사법절차에 대한 부모의 참여를 제한하거나 제지 또는 배제할 수 있다.

54. 위원회는 당사국이 법에 의해 확실하게, 아동에 대한 사법절차에 부모 또는 법적 후견인을 가능한 한 최대로 관여시킬 것을 권고한다. 이러한 관여는 일반적으로 아동의 형법위반에 대한 효과적인 대응에 기여할 것이다. 부모의 관여를 촉진하기 위해, 부모는 아동의 체포 소식을 가능한 한 빨리 통지받아야 한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

55. 동시에, 위원회는 일부 나라에서 아동의 범행에 대해 부모를 처벌하는 경향이 있는 것에 대해 유감을 표한다. 아동의 행위로 야기된 손해에 대한 민사책임은 제한된 경우에 한 해, 특히 나이가 어린(예컨대, 16세 미만) 아동의 경우에 적절할 수도 있다. 그러나 법과 충돌하는 아동의 부모를 범인 취급하는 것은 아동의 사회 재통합과 관련하여 부모가 적극적 파트너가 되는 것에 기여하지 않을 가능성이 매우 높다.

불리한 진술을 강요받지 않을 권리 (제40조 2(b)(iii)항)

56. ICCPR 제14조 3(g)항에 따라, CRC는 아동은 증언 또는 유죄의 자백이나 인정을 강요받아서는 안 된다고 규정하고 있다. 이것은 무엇보다도 - 그리고 자명하게 - 인정 또는 자백을 얻어내기 위한 고문 및 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우가 아동의 권리를 심각하게 침해하는 것으로서(CRC 제37조 a항), 전적으로 용납되지 않는다는 것을 의미한다. 그러한 인정 또는 자백은 증거로 채택될 수 없다(고문 및 여타 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌의 방지에 관한 협약, 제15조)

57. 아동에게 자백 또는 자기에게 불리한 증언을 하도록 강요하거나 유도하는 다른 덜 폭력적인 방법은 많이 있다. “강요”는 광범하게 해석되어야 하며, 신체적 폭력이나 여타의 명백한 인권침해에 국한되어서는 안 된다. 아동의 연령과 발달, 심문기간, 아동의 이해부족, 불확실한 결과 또는 암시된 수감 가능성에 대한 두려움은 그로 하여금 사실이 아닌 것을 자백하도록 만들 수도 있다. 그러한 자백의 가능성은 “사실을 말해주면 바로 집에 보내주마”라는 식의 보상, 또는 더 가벼운 형벌이나 석방이 약속될 때 더 커진다.

58. 심문을 받는 아동은 법적 또는 여타의 적절한 대리인에 접근할 수 있어야 하며, 심문 중에 부모의 동석을 요청할 수 있어야 한다. 증언이 전체적인 정황상 자발적이고 강요된 것이 아니며, 또한 신빙성이 있는 것임을 보장하기 위해 심문방법에 대한 독립적인 조사가 있어야 한다. 법원 또는 여타의 사법기관은 아동에 의한 인정 또는 자백의 자발성과 신빙성을 판단할 때 아동의 연령, 구금과 심문 기간, 그리고 법적 또는 여타의 조언자, 부모, 아동의 독립적 대리인 등의 동석 여부를 고려해야 한다. 경찰 또는 여타 수사당국은 강요되거나 신빙성 없는 자백 또는 증언을 유도하는 심문 기법과 관행을 회피할 수 있도록 잘 훈련되어 있어야 한다.

증인의 출석과 심문(제40조 2(b)(iv)항)

59. CRC 제40조 2(b)(iv)항에 규정된 보장사항은 힘의 평등 원칙(즉, 피고 측과 원고 측의 평등한 또는 동등한 조건)이 청소년 사법집행에서 준수되어야 한다는 것을 강조한다. "심문하거나 심문받도록 하고"라는 말은 법률체계 내에, 특히 당사자주의 재판과 직권주의 재판 사이에 구별이 있다는 사실을 가리킨다. 후자의 경우, 증인에 대한 피고의 심문권이 인정되지만, 실제로는 이 권리가 행사되는 경우가 드물고, 변호사에게 또는 아동의 경우 여타 적절한 사람에게 증인심문이 일임되는 경우가 대부분이다. 여하튼 변호사 또는 여타 대리인이 아동에게 증인을 심문할 수 있음을 알리고 그의 견해를 확인하는 것이 중요하다. 여기에서도 아동의 견해는 그의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여받아야 한다(제12조).

항소권(제40조 2(b)(v)항)

60. 아동은 자신에 대한 유죄 판결 및 이것의 결과로 부과된 조치에 대해 항소할 권리를 갖고 있다. 이 항소는 권한이 있고 독립적이며 공정한 상급 당국 또는 사법기관, 즉 1심에서 사건을 다룰 때 지켜졌던 것과 동일한 기준과 조건에 부응하는 기관에 의해 판결되어야 한다. 이 보장사항은 ICCPR 제14조 5항에 규정된 것과 유사하다. 항소권은 가장 중대한 범죄에만 국한되지 않는다.

61. 아마도 이것이 많은 당사국이 아동의 항소권을 좀 더 심각한 범죄 및/또는 수감형 범죄에 국한시키기 위해 CRC의 이 규정에 유보를 두고 있는 이유일 것이다. 위원회는 ICCPR 제14조 5항에 유사한 규정이 있으며, 판결을 받은 모든 아동이 ICCPR의 이 규정에 따라 항소권을 가져야 한다는 점을 당사국에 상기시키고자 한다. 위원회는 당사국이 제40조 2(b)(v)항의 규정에 대한 유보를 철회할 것을 권고한다.

통역사의 무상지원(제40조 2(vi)항)

62. 만약 아동이 청소년 사법체계에서 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 말하지 못한다면, 무료로 통역사의 지원을 받을 권리가 그에게 부여된다. 이 지원은 법정 재판에만 국한되어서는 안 되며, 청소년 사법과정의 모든 단계에서 이용이 가능해야 한다. 아동이 사용하고 이해하는 모국어는 성인의 그것과 다를 수 있기 때문에, 통역사가 아동

국가인권위원회 humanrights.go.kr

을 상대하는 훈련을 받은 사람이어야 한다는 것 또한 중요하다. 이러한 측면에서의 지식 및/또는 경험의 부족은 제기되는 문제에 대한 아동의 완전한 이해를 방해하고, 공정한 재판과 효과적인 참여에 대한 그의 권리를 저해할 수 있다. "만약"이라는 말로 시작되는 조건절, 즉 "만약 아동이 사용되는 언어를 이해하지 못하거나 말하지 못한다면"이라는 절은, 예컨대 외국 또는 타민족 출신의 아동이 자신의 모국어 말고도 청소년 사법체계에서 사용되는 공식 언어를 이해하고 말할 수 있다면, 그에게 통역사의 무상지원을 하지 않아도 된다는 것을 의미한다.

63. 위원회는 또한 당사국이 언어장애나 여타 장애를 가진 아동에게 주목해주기를 바라고 있다. 제40조 2(vi)항의 정신에 입각하여, 그리고 장애아동에 대한 특별 보호조치를 규정한 제23조에 따라, 위원회는 언어장애 또는 여타 장애를 가진 아동이 청소년 사법과정에 처해졌을 경우, 당사국이 잘 훈련된 전문가(예컨대 수화통역사)의 적절하고 효과적인 지원을 그 아동이 받도록 보장할 것을 권고한다(이와 관련해서, 아동권리위원회의 일반논평 9호(장애아동의 권리)를 또한 볼 것).

사생활의 완전한 존중(제16조 및 40조 2(b)(vii)항)

64. 아동이 사법절차의 모든 단계에서 자신의 사생활을 완전히 존중받을 권리는 CRC 제16조에 규정된 사생활 보호권을 반영한다. "사법절차의 모든 단계"는 경찰과의 최초의 접촉(예컨대, 정보요청과 신원확인)으로부터 관계당국에 의한 마지막 결정, 또는 감독이나 구류 또는 자유박탈로부터의 해방까지의 기간을 포함한다. 이러한 특별한 상황에서, 부당한 평판 또는 낙인찍기 과정에 의해 야기되는 피해는 회피되어야 한다. 아동범법자의 신원을 드러낼 수 있는 정보는 어떤 것도 공표되어서는 안 된다. 왜냐하면 그러한 정보는 낙인찍기를 초래하고, 교육, 노동, 주거 또는 안전에 대한 아동의 접근능력에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 공공당국은 아동에게 혐의를 야기한 범행에 관한 언론발표를 극히 자제하고 매우 예외적인 경우에만 허용해야 한다. 또한 공공당국은 아동의 신원이 그러한 언론발표를 통해 알려지지 않도록 보장하는 조치를 취해야 한다. 법과 충돌하는 아동의 사생활권을 침해하는 기자는 징계처분, 또는 필요한 경우(예컨대, 그러한 침해가 상습적인 경우) 형법상의 제재를 받아야 한다.

65. 아동의 사생활을 보호하기 위해, 대부분의 당사국은 형법위반으로 기소된 아동에

대한 재판 또는 여타 심리의 비공개 진행을 규칙으로 - 때때로 예외의 가능성을 열어두고 - 삼고 있다. 이 규칙은 전문 변호사 또는 법원의 특별허가를 받은 여타 전문가의 관여를 허용한다. 청소년 사법에서 공개심리는 명백하고 또한 법원의 서면결정이 있는 사건에서만 가능해야 한다. 그러한 결정 역시 아동에 의해 항소될 수 있어야 한다.

66. 위원회는 모든 당사국이 법과 충돌하는 아동에 대한 재판 또는 여타 심리의 비공개 진행을 규칙으로 삼을 것을 권고한다. 이 규칙에 대한 예외는 극히 제한되고 법에 명시되어야 한다. 평결/판결은 아동의 신원을 드러내지 않는 방식으로 개정(開廷) 중에 공표되어야 한다. 사생활권(제16조)은 법원 또는 여타 관계당국에 의해 취해진 조치의 이행에 관여된 모든 전문가가 아동의 신원을 노출시킬 수 있는 모든 정보를 그의 모든 대외적 접촉에서 비밀로 할 것을 요구한다. 나아가 사생활권은 또한 아동 범법자의 기록이 엄격히 대외비로 취급되고, 해당 사건의 조사와 판결에 직접적으로 관련된 사람을 제외한 제3자에게 열람되어서는 안 된다는 것을 의미한다. 낙인찍기 및/또는 예단을 회피하기 위해, 아동 범법자의 기록은 동일한 아동 범법자가 연루된 차후의 성인 관련 사건의 사법절차에서(베이징 규칙, 규칙 21.1 및 21.2를 볼 것), 또는 미래에 있을 수도 있는 판결에서 그에 대한 형량을 높이는데 이용되어서는 안 된다.

67. 위원회는 또한 18세에 도달했을 때 범행을 저지른 아동의 이름을 범죄기록에서 자동적으로 삭제하는 규칙, 또는 일정한 조건(예컨대, 마지막으로 유죄판결을 받은 후 2년 동안 범행을 저지르지 않았다는 조건)을 전제로 아동의 요청에 따라 기록의 삭제가 가능한 일부 중범죄를 지정해두는 규칙을 도입할 것을 당사국에 권고한다.

E. 조치 (또한 위의 IV장 B절을 볼 것)

재판전(前) 대안

68. 공식적인 형법절차를 개시한다는 결정은 그 절차가 장차 아동에 대한 법원의 공식적인 판결과 더불어 완결된다는 것을 반드시 의미하는 것은 아니다. 위의 B절에 제시된 견해에 따라, 위원회는 관계당국 - 대다수 국가의 경우, 검찰청을 말함 - 이 법원의 유죄선고에 대한 대안의 가능성을 지속적으로 모색해야 한다는 것을 강조하고자 한다. 달리 말하면, 위의 B절에서 언급된 것과 같은 조치들을 제공하여 사건을 적절히 종결시키

려는 노력이 계속되어야 한다. 검찰청에 의해 제공되는 그러한 조치의 성격과 지속기간은 더 많은 부담을 줄 수도 있기 때문에, 아동에 대한 법적 또는 여타의 적절한 지원이 필요하다. 그러한 조치의 실행은 공식적 형사/청소년법 절차를 유예시키기 위한 방법으로써 아동에게 제시되어야 한다. 공식적인 절차는 조치가 성공적으로 실행되었을 때 종결된다.

69. 검찰청이 법원의 유죄선고에 대한 대안을 제공하는 이러한 사법과정에서, 아동의 인권과 법적 보장사항은 완전히 존중되어야 한다. 이러한 측면에서, 위원회는 위의 제27항에 제시된 권고사항이 여기에서도 똑같이 적용될 수 있다는 점을 지적한다.

청소년 법원/판사에 의한 처분

70. CRC 제40조를 완전히 준수하는 공정하고 공평한 재판이 끝나면(위의 제IV장 D절을 볼 것), 혐의를 야기한 범행에 대해 유죄 판결을 받은 아동에게 부과될 조치와 관련하여 결정이 내려진다. 법률은 자유의 박탈이 오직 마지막 수단으로서 가능한 한 최단기간에만 사용되도록 보장하기 위해(CRC 제37조 b항), 시설수용에 의한 보살핌과 자유박탈에 대한 다양한 대안적 조치 - 이것의 몇 가지 예가 CRC 제40조에 제시되어 있음 - 를 법원/판사, 또는 권한이 있고 독립적이며 공정한 당국이나 사법기관에 제공해야 한다.

71. 위원회는 범행에 대한 대응이 범행의 정황과 중대성뿐만 아니라 아동의 연령, 낮은 가벌성, 상황, 필요, 그리고 사회의 다양하고 장기적인 필요에도 비례해야 한다는 점을 강조하고자 한다. 처벌 위주의 접근법은 CRC 제40조 1항에 규정된 청소년 사법의 지도적 원칙에 어긋난다(위의 제5~14항을 볼 것). 위원회는 제재방법으로서의 체벌이 그러한 원칙을 위반하고, 또한 모든 형태의 잔인하고 비인간적이며 굴욕적인 대우 또는 처벌을 금지하고 있는 제37조를 위반하는 것임을 재차 강조한다(또한 위원회의 일반논평 8호(2006)(체벌 및 여타 잔인하거나 굴욕적인 처벌형태로부터 보호받을 아동의 권리)를 볼 것). 아동이 중대한 범행을 저질렀을 경우, 범법자의 상황 및 범행의 중대성에 비례하는 조치가 고려될 수 있다. 공공안전과 제재의 필요성 역시 고려의 대상에 포함될 수 있다. 그러나 아동의 경우, 그러한 고려는 아동의 안녕과 최선의 이익을 보호할 필요성 및 그의 사회 재통합을 촉진할 필요성에 비해 그 우선순위가 항상 낮아야 한다.

72. 위원회는 만약 형사처분이 아동의 연령과 연계되어 있고, 그 연령에 관한 증거가 상충적이고 결정적이지 못하거나 불확실하다면, 아동은 유리한 해석을 받을 권리를 갖는다는 점에 주목한다(또한 위의 제35항 및 39항을 볼 것).

73. 시설수용에 의한 보살핌/자유박탈에 대한 대안적 조치에 관한 한, 그러한 조치가 실제로 이용되고 시행된 사례는 대단히 많다. 당사국은 이 사례에서 이득을 얻어야 하며, 자국의 문화와 전통에 맞게 조정하는 방식으로 기존의 대안적 조치를 발전시키고 시행해야 한다. 두말할 나위도 없이, 강제노동이나 고문 또는 비인간적이고 굴욕적인 대우와 다를 바 없는 조치는 명백히 금지된다. 그러한 불법행위에 책임이 있는 사람은 처벌되어야 한다.

74. 이러한 일반적 논평에 뒤이어, 위원회는 CRC 제37조 a항에 따라 금지되는 조치, 그리고 자유의 박탈에 관심의 초점을 맞추고자 한다.

사형의 금지

75. CRC 제37조 a항은 국제적으로 인정된 기준(예컨대, ICCPR 제6조 5항을 볼 것), 즉 범행 당시에 18세 미만이었던 사람의 범죄에 대해서는 사형이 부과될 수 없다는 기준을 재확인하고 있다. 이 기준이 무엇을 가리키는 것인지는 분명하지만, 그것이 오직 18세 미만인 사람의 처형만을 금지하는 것이라고 추측하는 당사국이 있다. 그러나 이 기준에서 명백하고 결정적인 사항은 범행 당시의 연령이다. 이것은 재판이나 선고 또는 제재의 집행이 이루어질 때의 연령에 관계없이, 18세 미만의 사람이 저지른 범죄에 대해서 사형이 부과될 수 없다는 것을 의미한다.

76. 위원회는 사형제도가 있는 일부 당사국이 18세 미만의 사람이 저지른 모든 범행에 대해 사형을 폐지할 것, 그리고 아동의 사형을 폐지하는 입법조치가 완전히 법제화될 때까지 모든 사람에게 내려진 모든 사형선고의 집행을 유예할 것을 권고한다. 이미 부과된 사형은 CRC에 완전히 부합하는 제재로 변경되어야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

가석방 없는 종신형의 금지

77. 범행 당시 18세 미만이었던 아동은 누구도 석방 또는 가석방이 없는 종신형을 선고받아서는 안 된다. 아동에게 내려지는 모든 선고와 관련하여, 석방의 가능성은 실제적이어야 하고 또한 정기적으로 검토되어야 한다. 이러한 측면에서, 위원회는 보살핌, 보호 또는 치료의 목적으로 수용된 모든 아동이 그러한 대우에 대해 정기적 재심리를 받을 권리를 가짐을 인정한 CRC 제25조를 언급하고자 한다. 위원회는 또한 석방 또는 가석방이 가능한 종신형을 아동에게 선고하는 당사국에게, 그러한 제재가 CRC 제40조 1항에 규정된 청소년 사법 목표의 실현에 완전히 부합하고 또한 그러한 실현을 지향하는 것이어야 한다는 점을 상기시키고자 한다. 위원회의 이 같은 언급과 상기는 무엇보다도, 그러한 종신형을 선고받은 아동이 그의 석방, 사회 재통합, 사회에서의 건설적 역할 담당을 위한 능력 배양 등에 목표를 둔 교육과 치료 및 보살핌을 받아야 한다는 것을 의미한다. 그것은 또한 아동의 석방 가능성을 결정하기 위해 그의 발달과 성장을 정기적으로 점검해야 한다는 것을 의미한다. 설사 석방의 가능성이 있다고 해도, 아동의 종신형은 청소년 사법의 목표 달성을 불가능하거나 매우 어렵게 만들 가능성이 있기 때문에, 위원회는 당사국이 18세 미만의 사람이 저지른 범행에 대해 모든 형태의 종신형을 폐지할 것을 권고한다.

F. 미결구금과 기결수감을 포함한 자유박탈

78. CRC 제37조는 자유박탈의 사용 및 자유가 박탈된 아동의 절차적 권리에 관한 지도적 원칙, 그리고 자유를 박탈당한 아동의 대우와 조건에 관한 규정을 담고 있다.

기본적 원칙

79. 자유박탈의 사용에 관한 지도적 원칙은 (a) 아동의 체포, 구금 또는 수감은 법에 따라야 하며, 오직 마지막 수단으로서 적절한 최단기간에만 사용되어야 하고, (b) 어떠한 아동도 불법적으로 또는 자의적으로 자유를 박탈당해서는 안 된다는 것이다.

80. 위원회는 많은 나라에서 아동이 몇 달 또는 심지어 몇 년 동안의 미결구금 - 이것은 CRC 제37조 b항의 심각한 위반임- 으로 고생하고 있는 것에 대해 우려를 표시한다.

당사국이 CRC 제37조 b항에 따라 자유박탈을 오직 마지막 수단으로만 사용할 의무를 실현하기 위해서는 일련의 효과적인 대안들이 이용 가능해야 한다(위의 제IV장 B절을 볼 것). 그러한 대안들의 이용은 제재를 받은 아동에게 "올가미를 씌우는" 것이 아니라 미결구금의 사용을 줄이기 위해 면밀하게 조직화되어야 한다. 아울러 당사국은 미결구금의 사용을 줄이기 위해 적절한 입법적 또는 여타의 조치를 취해야 한다. 미결구금을 처벌수단으로 사용하는 것은 무죄추정 원칙에 위배된다. 법률은 (특히 아동의 법정 출두를 보장하기 위해) 아동을 미결구금에 처할 것인지 또는 그의 미결구금 상태를 계속 유지할 것인지 여부, 그리고 아동이 그 자신 또는 타인에게 당장 위험을 야기하는지 여부를 판단하는데 필요한 조건을 분명하게 규정해야 한다. 미결구금의 지속기간은 법에 의해 제한되고 정기적으로 재검토되어야 한다.

81. 위원회는 아동이 가능한 한 빨리, 그리고 필요하다면 일정한 조건 하에서 석방될 수 있도록 보장할 것을 당사국에 권고한다. 미결구금(및 이것의 지속기간)에 관한 결정은 권한이 있고 독립적이며 공정한 당국 또는 사법기관에 의해 이루어져야 하고, 아동은 법적 또는 여타의 적절한 지원을 제공받아야 한다.

절차적 권리(제37조 d항)

82. 자유를 박탈당한 모든 아동은 법적 및 여타의 적절한 지원에 신속하게 접근할 권리, 그리고 법원이나 여타 권한이 있고 독립적이며 공정한 당국 앞에서 자신의 자유박탈의 합법성에 이의를 제기할 권리 및 그러한 행동에 대해 신속한 결정을 받을 권리를 갖고 있다.

83. 체포되어 자신의 자유를 박탈당한 모든 아동은 24시간 내에 이러한 자유박탈(의 지속)의 합법성에 대한 심리를 위해 관계당국 앞에 세워져야 한다. 위원회는 또한 당사국이 미결구금의 합법성이 정기적으로, 가능하다면 격주로 재심리되도록 엄격한 법적 규정에 의해 보장할 것을 권고한다. 아동의 조건부 석방, 예컨대 대안적 조치의 적용이 불가능할 경우, 아동은 그의 미결구금 결정이 발효된 후 늦어도 30일까지, 그에게 혐의를 야기한 범행으로 공식 기소되어 법원 또는 여타 권한이 있고 독립적이며 공정한 사법기관 앞에 세워져야 한다. 위원회는 한번이상 휴정되는 관행을 고려하여, 법원/청소년 담당 판사 또는 여타 관계기관이 기소가 이루어진 후 늦어도 6개월까지 최종결정을 내리

국가인권위원회 humanrights.go.kr

도록 보장하기 위해 당사국이 필요한 법적 규정을 도입할 것을 촉구한다.

84. 자유박탈의 합법성에 이의를 제기할 권리는 항소권뿐만 아니라, 자유박탈이 행정적 결정(예컨대 경찰, 검사, 여타 관계당국에 의한 결정)일 경우에는 법원, 또는 여타 권한이 있고 독립적이며 공정한 당국 또는 사법기관에 대한 접근권을 또한 포함한다. 신속한 결정을 받을 권리는 결정이 가능한 한 빨리. 예컨대 기소가 이루어진 후 2주 내에 또는 늦어도 2주까지 내려져야 한다는 것을 의미한다.

대우와 조건(제37조 c항)

85. 자유를 박탈당한 모든 아동은 성인으로부터 분리되어야 하며, 성인용 교도소 또는 성인을 위한 여타 시설에 수용되어서는 안 된다. 아동을 성인용 교도소 또는 구치소에 수용하는 것은 그의 기본적 안전과 복지, 그리고 장차 범죄에서 벗어나고 사회에 재통합될 능력을 저해한다는 증거는 많이 있다. 아동을 성인으로부터 분리시키는 것에 대한 CRC 제37조 c항의 예외규정, 즉 "아동의 최선의 이익"을 위해 분리하지 않을 수도 있다는 규정은 좁게 해석되어야 한다. 아동의 최선의 이익은 당사국의 편의를 위한 것이 아니다. 당사국은 자유를 박탈당한 아동을 위해 우수하고 아동 친화적인 직원, 인력, 정책, 관행을 갖춘 별개의 시설을 설립해야 한다.

86. 이규칙은 아동용 시설에 수용된 아동이 18세가 되자마자 성인용 시설로 이동해야 한다는 것을 의미하지 않는다. 아동용 시설에 계속 머무는 것이 해당 아동의 최선의 이익에 부합하고 또한 시설 내의 더 어린 아동의 최선의 이익에 배치되지 않는다면, 그 시설에 계속 머물 수 있어야 한다.

87. 자유를 박탈당한 모든 아동은 편지와 방문을 통해 자신의 가족과의 접촉을 유지할 권리를 갖고 있다. 방문을 촉진하기 위해, 아동은 가능한 한 가족의 거주지와 가까운 곳에 위치한 시설에 수용되어야 한다. 이러한 접촉을 제한할 수도 있는 예외적 상황은 법에 명시되어야 하며, 관계당국의 재량에 맡겨져서는 안 된다.

88. 위원회는 총회 결의 45/113(1990.12.14)에 의해 채택된 '자유를 박탈당한 청소년의 보호에 관한 국제연합 규칙'에 당사국이 주목해주기를 바란다. 위원회는 당사국이 이

규칙을 완전히 이행하고, 또한 적절한 경우에 한하여 '죄수의 대우에 관한 표준적 최소규칙'을 고려할 것을 촉구한다(또한 베이징 규칙의 제9 규칙을 볼 것). 이와 관련하여, 위원회는 이 규칙들을 자국의 법률과 규칙에 반영하고, 청소년 사법의 집행에 관여하는 모든 전문가와 NGO 및 자원봉사자가 국가 또는 지역의 언어로 그 규칙들을 이용할 수 있도록 보장할 것을 당사국에 권고한다.

89. 위원회는 자유가 박탈되는 모든 경우에, 무엇보다도 다음과 같은 원칙과 규칙이 준수될 필요가 있다는 점을 강조하고자 한다.

- 아동은 수용의 갱생적 목적에 부응하는 물리적 환경과 편의시설을 제공받아야 하며, 사생활, 감각적 자극, 동료와 교제할 기회, 스포츠 · 신체운동 · 예술 · 여가활동에 참여할 기회 등과 관련한 아동의 필요에 응분의 배려가 있어야 한다.

- 의무교육을 받을 나이의 아동은 누구나 자신의 필요와 능력에 적합하고 사회복귀를 준비할 수 있는 교육을 받을 권리를 가진다. 아울러 적절한 경우, 모든 아동은 장래의 취업을 위해 직업훈련을 받아야 한다.

- 모든 아동은 구금/교정시설에 입소할 때 의사의 검진을 받을 권리를 가지며, 수용기간 내내 적절한 의학적 보살핌을 받아야 한다. 가능한 경우, 그러한 보살핌은 지역사회의 건강 시설 · 서비스에 의해 제공되어야 한다.

- 아동이 수용된 시설의 직원은 더 넓은 세상과 아동의 빈번한 접촉을 증진하고 촉진해야 한다. 여기에는 가족과 친구, 바깥세상의 명망가 또는 여타 사람과의 의사소통, 그리고 자신의 집과 가족을 방문할 기회 등이 포함된다.

- 억제 또는 강압은 오직 아동이 그 자신이나 타인에게 당장 위협을 줄 때에만, 그리고 오직 모든 다른 통제수단이 고갈되었을 때에만 사용될 수 있다. 물리적, 기계적, 의학적 억제를 포함하는 억제 또는 강압은 의학 및/또는 심리학 전문가의 주도면밀하고 직접적인 통제 하에 이루어져야 하며, 결코 처벌의 수단으로 사용되어서는 안 된다. 시설 직원은 적절한 규칙과 기준에 관해 교육을 받아야 하며,

그 규칙과 기준을 위반해서 억제 또는 강압을 사용하는 직원은 그에 상응하는 처벌을 받아야 한다.

- 징계조치는 청소년의 천부적 존엄성 및 시설수용에 의한 보살핌의 기본적 목표와 양립할 수 있는 것이어야 한다. 체벌, 어두운 독방 배치, 밀폐되거나 고립된 감금, 아동의 신체적 또는 정신적 건강이나 복지를 저해하는 여타의 처벌을 포함해, CRC 제37조에 위배되는 징계조치는 엄격히 금지되어야 한다.

- 모든 아동은 중앙 행정기관, 사법당국 또는 여타 적절한 독립적 당국에 청원 또는 진정 - 이것의 내용에 대한 검열은 금지됨 - 할 권리, 그리고 그것에 대한 응답을 지체 없이 통지받을 권리를 가져야 한다. 아동은 이러한 기제에 관해 알아야 하고 또한 그것에 쉽게 접근할 수 있어야 한다.

- 독립적이고 자격을 갖춘 조사관은 정기 조사 및 직권에 의한 불시 조사를 실시할 수 있는 권한을 부여받아야 한다. 그리고 그는 시설 내에서 비공개로 아동과 면담하는 것에 특별한 역점을 두어야 한다.

V. 청소년 사법의 조직체계

90. 위에서 상세히 설명된 원칙과 권리의 완전한 이행을 위해, 청소년 사법집행을 위한 효과적인 조직체계 및 종합적 청소년 사법제도를 수립하는 것이 필요하다. CRC 제40조 3항에 규정된 바와 같이, 당사국은 형법과 충돌하는 아동에게 특별히 적합한 법률, 절차, 기관, 시설의 설립을 촉진하기 위해 노력해야 한다.

91. 법률과 절차의 기본적 규정이 무엇이어야 하는지는 본 일반논평에서 제시되었으며, 추가적인 규정은 당사국의 재량에 달려있다. 이 점은 법률 및 절차의 형태와 관련해서도 마찬가지이다. 법률과 절차의 규정과 형태는 일반적인 형법과 절차법의 특정한 장(章)에 명시될 수도 있고, 청소년 사법에 관한 별도의 법령 속에 취합될 수도 있다.

92. 종합적 청소년 사법제도는 나아가 경찰, 사법부, 법원체계, 검찰청 내부의 전문부서

설립, 그리고 또한 아동에게 법적 또는 여타의 적절한 지원을 제공하는 전문 변호인 또는 여타 대리인을 요구한다.

93. 위원회는 당사국이 청소년 법원을 독립된 단위로서 또는 기존 지역/지구 법원의 일부분으로서 설립할 것을 권고한다. 이것이 현실적인 이유로 당장 가능하지 않을 경우, 당사국은 청소년 사법 사건을 전담하는 전문 판사나 치안판사의 임명을 보장해야 한다.

94. 이에 덧붙여, 보호관찰, 상담 또는 감독 등의 전문적인 서비스가 주간치료센터 같은 전문화된 시설, 그리고 필요한 경우 아동 범법자의 주거형(型) 보살핌 · 치료 시설과 더불어 제공되어야 한다. 이러한 청소년 사법제도에서는 모든 전문화된 부서 · 서비스 · 시설 활동의 효과적인 조정이 지속적인 방식으로 촉진되어야 한다.

95. 많은 당사국의 보고서에서 드러나듯이, 비정부기구(NGO)가 청소년 비행의 예방뿐만 아니라 청소년 사법의 집행에 있어서도 중요한 역할을 수행할 수 있고 또한 실제로 수행하고 있다는 것이 분명하다. 따라서 위원회는 당사국이 자국의 청소년 사법 종합정책의 개발과 이행에 비정부기구의 적극적 참여를 유도하고, 그러한 참여에 필요한 자원을 제공할 것을 권고한다.

VI. 의식함양과 훈련

96. 범행을 저지르는 아동은 대중매체에서 악평을 받곤 한다. 이것은 그 아동은 물론 아동 전체에 대한 차별적, 부정적 편견을 초래하기 쉽다. 아동 범법자에 대한 그러한 부정적 인식 또는 범인 취급은 종종 청소년 비행의 원인이 잘못 전해지거나 오해된 데서 비롯된 것으로, 더 가혹한 접근법(예컨대 무(zero)관용 제도, 삼진아웃제, 무조건적인 유죄선고, 성인법원에서의 재판, 여타 처벌적 조치)을 요구하는 여론을 낳기 일쑤이다. 청소년 비행의 근본적 원인에 대한 이해 증진, 그리고 청소년 비행이라는 사회적 문제에 대한 권리 기반의 접근법을 위해 긍정적 환경이 조성될 필요가 있다. 따라서 당사국은 형법위반 혐의를 받고 있는 아동을 CRC의 정신과 규정에 따라 다루어야 할 필요성과 의무에 대한 의식함양을 위해 교육적 또는 여타의 캠페인을 전개 · 촉진 및/또는 지원해야 한다. 이러한 측면에서 당사국은 또한 의회, NGO, 대중매체 구성원들의 적극적이고

국가인권위원회 humanrights.go.kr

긍정적인 참여를 유도하고, 형법과 충돌했거나 충돌하고 있는 아동에 대한 권리 기반의 접근법과 관련하여 그들이 기울이는 이해증진 노력을 지원해야 한다. 아동, 특히 청소년 사법제도를 접해본 경험이 있는 아동을 그러한 의식함양 노력에 동참시키는 것 역시 중요하다.

97. 청소년 사법집행의 질적 수준을 높이기 위해, 모든 전문가, 특히 법집행과 사법부에 관여하는 전문가가 CRC의 규정, 특히 그의 일상적 업무와 직접적으로 관련이 있는 규정의 내용과 의미에 관해 적절한 훈련을 받는 것이 필수적이다. 이 훈련은 체계적이고 지속적인 방식으로 이루어져야 하고, 관련 국가/국제 법조문에 관한 정보에 국한되어서는 안 된다. 훈련에는 특히 청소년 비행의 사회적 및 여타 원인에 관한 정보, 아동발달의 심리적 및 여타 측면에 관한 정보(여기에서는 소수자 또는 선주민에 속하는 소녀와 아동이 특별한 관심의 대상이 되어야 함), 청소년 세계의 문화와 추세에 관한 정보, 단체 활동의 역학에 관한 정보, 형법과 충돌하는 아동을 다루는 데 이용할 수 있는 조치(특히, 사법절차에 의존하지 않는 조치)에 관한 정보(위의 제IV장 B절을 볼 것) 등이 포함되어야 한다.

VII. 자료수집, 평가, 연구

98. 위원회는 기초적인 분류자료조차 부족한 현실에 대해 깊은 우려를 표시한다. 특히, 아동이 저지르는 범행의 횟수와 성격, 미결구금의 사용과 평균 지속기간, 사법절차에 의존하지 않는 조치(전환)에 의해 다루어지는 아동의 숫자, 유죄선고를 받은 아동의 숫자 및 그에게 부과된 제재의 성격 등에 관한 자료는 매우 빈약하다. 위원회는 당사국이 청소년 사법집행의 실태에 관한 분류자료, 그리고 CRC의 원칙과 규정을 완전히 준수하는 가운데 청소년 비행을 예방하고 또한 그것에 효과적으로 대응하기 위한 정책과 프로그램의 개발 · 시행 · 평가에 관한 분류자료를 체계적으로 수집할 것을 촉구한다.

99. 위원회는 당사국이 자국 청소년 사법의 실태, 특히 차별과 사회 재통합 및 상습적 범행 등과 관련해서 취해진 조치의 효과에 대해, 가능하면 독립적 학술기관을 통해, 정기적으로 평가할 것을 권고한다. 청소년 사법집행에 필요한 여러 가지 차등 중에서 차별에 해당할 수도 있는 차등, 그리고 효과적인 전환 프로그램이나 새로운 형태의 청소

년 비행과 같은 청소년 비행 분야의 동향 등에 관한 연구는 중요한 성공요소와 문제점을 제시해줄 것이다. 이러한 평가와 연구에는 아동, 특히 청소년 사법체계의 일부분과 접촉을 했던 아동의 참여가 중요하다. 참여한 아동의 사생활, 그리고 그가 협력한 사실의 비밀성은 완전히 존중되고 보호되어야 한다. 이러한 측면에서, 위원회는 당사국이 아동의 연구 관여에 관한 현행 국제지침에 주목해주기를 바란다.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 11호 (2009)
선주민 아동과 협약상의 권리

서문

1. 아동권리협약 전문에서, 당사국은 *"아동의 보호와 조화로운 발달을 위하여 각 민족의 전통과 문화적 가치의 중요성을 충분히 고려"*한다고 명시했다. 협약에 포함된 모든 권리가 선주민이든 아니든 모든 아동에게 적용되는 것이긴 하지만, 협약은 다수의 조항에 선주민 아동에 대한 구체적인 언급을 포함시킨 최초의 인권조약이다.

2. 협약 제30조는 *"인종·종교 또는 언어 소수자 또는 선주민 출신의 사람이 존재하는 국가에서, 그러한 소수자에 속하거나 선주민인 아동은 자기 집단의 다른 구성원과 함께 자신의 문화를 향유하고, 자신의 종교를 고백하고 신봉하며, 자신의 언어를 사용할 권리를 부인당하지 않는다"*고 규정하고 있다.

3. 나아가 협약 제29조는 *"아동의 교육은 인종·민족·종교 집단 및 선주민 출신의 사람 등 모든 사람 사이의 이해, 평화, 관용, 성 평등, 우정의 정신에 입각하여, 아동이 자유사회에서 책임 있는 생활을 할 수 있도록 준비시키는 것을 지향해야 한다"*고 규정하고 있다.

4. 협약 제17조 또한 당사국이 *"대중매체로 하여금 소수집단에 속하거나 선주민인 아동의 언어상의 필요에 특별한 관심을 기울이도록 장려"*해야 한다고 구체적으로 언급하고 있다.

5. 선주민 아동에 대한 협약의 이러한 구체적 언급은 그 아동이 자신의 권리를 완전히 향유하기 위해 특별한 조치를 요구하고 있다는 것을 의미한다. 아동권리위원회는 위원회에 제출된 당사국의 정기보고서를 검토할 때마다 선주민 아동의 상황을 지속적으로 고려해왔다. 위원회는 선주민 아동이 자신의 권리행사와 관련하여 심각한 도전에 직면해있음을 발견하고, 최종견해에서 그러한 내용과 관련된 구체적인 권고를 발표해왔다.

선주민 아동은 이 일반논평의 채택 필요성을 유발시킨 건강관리와 교육에 대한 접근을 포함해, 다양한 분야에서 협약 제2조에 반하는 심각한 차별을 계속 겪고 있다.

6. 아동권리협약에 덧붙여, 모든 형태의 인종차별 철폐에 관한 국제협약(1965), 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약(1966), 경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약(1966) 등의 다양한 인권조약이 선주민 아동의 상황 및 차별받지 않을 권리를 문제화하는데 중요한 역할을 해왔다.

7. 독립국가의 선주민과 부족민에 관한 국제노동기구 협약 169호(1989)는 선주민의 권리, 특히 교육 분야에 있어서 선주민 아동의 권리를 강조하는 규정을 담고 있다.

8. 2001년, 국제연합 인권위원회가 선주민의 인권상황과 기본적 자유에 관한 특별 보고관을 임명했다. 이후 인권이사회는 2007년에 그 임명을 승인하고, 선주민 아동의 상황에 특별한 관심을 기울일 것을 특별 보고관에게 요구했다. 이에 따라 특별보고관의 연례보고 및 임무보고에 포함된 여러 권고는 선주민 아동의 구체적인 상황에 초점을 두어 왔다.

9. 2003년, 선주민 문제에 관한 국제연합 상설포럼이 선주민 아동과 청소년을 주제로 제2차 회기 포럼을 개최하였으며, 같은 해에 아동권리위원회가 선주민 아동의 권리에 관한 연례 종합토론의 날을 개최하고, 당사국을 비롯해 국제연합 기구, 인권기구, 시민사회, 공여국가, 세계은행과 지역개발은행을 겨냥한 구체적인 권고를 채택했다.

10. 2007년, 국제연합 총회가 선주민의 권리에 관한 선언을 채택했다. 이 선언은 선주민의 권리에 관한 중요한 지침을 제시하면서, 다수의 분야와 관련하여 선주민 아동의 권리를 구체적으로 언급하고 있다.

목적 및 구조

11. 협약에 규정된 선주민 아동의 권리에 관한 이 일반논평은 위에서 언급된 법적 발전과 선도적 노력을 바탕으로 하고 있다.

12. 이 일반논평의 주목적은 선주민 아동과 관련된 협약상의 의무를 당사국이 어떻게 이행해야 하는지 그 지침을 제공하는 데 있다. 위원회는 협약의 규정을 선주민 아동과 관련하여 해석한 적이 있는데, 이 일반논평은 그러한 경험에 기초를 두고 있다. 나아가 이 일반논평은 2003년의 선주민 아동에 관한 종합토론의 날에 뒤이어 채택된 권고에 기초하고, 또한 선주민 아동을 포함한 관계자들과의 협의과정을 반영하고 있다.

13. 이 일반논평은 선주민 아동이 자신의 권리를 완전히 행사하는 것을 방해하는 구체적인 난제들을 탐색하고, 선주민 아동의 효과적인 권리행사를 보장하기 위해 국가가 취해야 할 특별한 조치들을 부각시키는 것을 목표로 삼고 있다. 나아가 위원회는 이 일반논평을 통해 모범적 실천사례를 권장하고, 선주민 아동의 권리를 실제적으로 이행하기 위한 적극적 접근법을 강조하고자 한다.

14. 협약 제30조 및 문화 · 종교 · 언어를 향유할 권리는 이 일반논평의 핵심요소이다. 그렇더라도 초점은 관련 규정, 즉 시행과정에서 선주민 아동과 관련하여 특별한 관심을 요구하는 여러 가지 규정을 탐색하는 일에 맞추어져 있다. 아울러 이 일반논평은 관련 규정들 간의 상호관계, 특히 위원회에 의해 확인된 협약의 일반적 원칙 - 비차별, 아동의 최선의 이익, 생명 · 생존 · 발달에 대한 권리, 피청취권 - 과 관련 규정 간의 상호관계에 특별한 역점을 두고 있다.

15. 위원회는 소수자와 선주민 아동을 함께 언급한 내용이 협약에 포함되어 있는 것에 주목한다. 따라서 이 일반논평에서 언급되는 사항들은 소수집단의 아동에게도 해당 된다. 위원회는 장차, 소수집단에 속하는 아동의 권리를 주제로 삼아 또 다른 일반논평을 준비할 수도 있다.

제30조 및 국가의 일반적 의무

16. 위원회는 아동의 권리에 관한 협약 제30조와 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제26조 간의 긴밀한 관계를 상기시키고자 한다. 두 조항 모두, 자기 집단의 다른 구성원과 함께 자신의 문화를 향유하고, 자신의 종교를 고백하고 신봉하며, 자신의 언어를 사용할 권리를 명시하고 있다. 그 권리는 개인적인 동시에 집단적인 권리로 이해

되며, 선주민 문화의 집단적 전통과 가치가 전적으로 인정되고 있음을 뜻한다. 위원회는 선주민의 문화적 권리를 행사할 권리가 전통적 영토 및 이 영토에 있는 자원의 사용과 밀접하게 연계될 수도 있다는 점에 주목한다.[1)]

17. 부정문의 형식이긴 하지만, 제30조는 "권리"의 존재를 인정하고, 그것을 "부인당하지 않는다"고 규정하고 있다. 따라서 당사국은 그 권리의 존재와 행사가 부인 또는 침해로부터 보호되도록 보장할 의무가 있다. 위원회는 당사국의 (입법·사법 또는 행정당국을 통한) 행동뿐만 아니라, 당사국 내 여타 사람의 행위와 관련해서도 적극적 보호조치를 취할 필요가 있다는 인권위원회의 견해에 동의한다.[2)]

18. 이러한 맥락에서 위원회는 또한, *"국가의 문화적 정체성을 풍요롭게 만드는 기반으로서의 선주민의 독특한 문화, 역사, 언어, 생활방식을 인정하고 존중하며, 그것의 보존을 증진할 것"*을 당사국에 촉구한 인종차별철폐위원회를 지지한다.[3)]

19. 선주민의 존재는 그의 존재를 결정하는 주요 기준으로서의 자기정체성에 의해 입증된다.[4)] 당사국은 선주민이 자신의 권리를 행사할 수 있도록 그를 공식적으로 인정할 필요가 없다.

20. 당사국의 보고를 검토하면서, 아동권리위원회는 많은 당사국이 협약상의 의무를 이행하면서 선주민 아동의 권리 및 그의 발전의 촉진에 대해 불충분한 관심을 나타내고 있다는 점을 발견했다. 위원회는 선주민 아동의 보호를 위해 입법과 정책을 통한 특별조치가 관련 공동체와의 협의를 거쳐[5)] 취해져야 한다고 판단한다. 그리고 협약 제12조에 따라 그 협의의 과정에는 아동도 참여해야 한다. 위원회는 또한, 문화적으로 적합하고, 모든 당사자의 정보 이용 및 상호작용적 의사소통과 대화를 보장하는 방식으로 당사국의 당국 또는 여타 기관이 그러한 협의를 적극적으로 추진해야 한다고 판단한다.

---

1) 인권위원회, 제27조에 관한 일반논평 23호, CCPR/C/Rev.1/Add.5(1994), 제3(2)항 및 제7항. 선주민 아동의 권리에 관한 CRC 종합토론의 날 권고(2003), 제4항.
2) 인권위원회, 제27조에 관한 일반논평 23호, CCPR/C/Rev.1/Add.5(1994), 제6(1)항.
3) 인종차별철폐위원회, 선주민에 관한 일반논평 23호, A/52/18, Annex V.
4) 독립국가의 선주민과 부족민에 관한 ILO 협약 169호, 제1조.
5) ILO 협약 169호, 제2조, 6조, 27조.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

21. 위원회는 협약의 이행과 관련하여 제30조가 충분한 관심을 받도록 보장할 것을 당사국에 촉구한다. 당사국은 협약에 따라 제출하는 정기 보고서에서, 제30조에 규정된 권리를 선주민 아동이 향유할 수 있도록 보장하기 위해 취해진 특별조치에 관해 상세한 정보를 제공해야 한다.

22. 위원회는 협약 제30조에 규정된 문화적 관행이 협약의 다른 규정에 부합하는 방식으로 행사되어야 하고, 아동의 존엄성과 건강 및 발달에 해가 된다고 판단될 때는 어떠한 상황에서도 정당화될 수 없다는 점을 강조한다.[6] 조혼과 여성할례 같은 유해한 관습이 있다면, 당사국은 선주민 공동체와 함께 그것의 근절을 보장하기 위해 노력해야 한다. 위원회는 당사국이 태도변화에 목표를 둔 의식함양 캠페인, 교육 프로그램, 법률을 개발 · 시행하고, 유해한 관행에 기여하는 성역할과 고정관념을 타파할 것을 강하게 촉구한다.[7]

일반적 원칙
(협약 제2조, 3조, 6조, 12조)

비차별

23. 제2조는 당사국이 자국의 관할권 내에서 어떠한 차별도 없이 각 아동의 권리를 보장할 의무를 명시하고 있다. 위원회는 협약에 규정된 모든 권리의 이행과 관련하여 비차별을 극히 중요한 일반적 원칙으로 간주해왔다. 선주민 아동은 차별받지 않을 절대적 권리를 갖고 있다. 아동을 차별로부터 효과적으로 보호하기 위해, 당사국은 비차별 원칙이 모든 국내법에 반영되도록, 그리고 그것이 사법 · 행정기관을 통해 직접적으로 적용되고 적절히 감시 · 시행될 수 있도록 보장할 의무가 있다. 피해자에 대한 효과적인 구제는 시의적절하고 접근 가능한 것이어야 한다. 위원회는 당사국의 이러한 의무가 공공부문뿐만 아니라 사적 부문에도 해당된다는 점을 강조한다.

24. 일반적 이행조치에 관한 위원회의 일반논평 5호에서 이미 언급되었듯이, 비차별 의

6) UNICEF Innocenti Digest No. 11, 선주민 아동의 권리보장(2004), p. 7.
7) CRC, 청소년 건강에 관한 일반논평 4호(2003), 제24항.

무는 권리의 인정과 실현을 위해 특별조치가 필요한 아동 및 아동집단을 적극적으로 확인할 것을 당사국에 요구한다. 예컨대, 위원회는 차별 또는 잠재적 차별이 확인될 수 있도록, 수집되는 자료가 분류될 필요가 있다는 점을 특히 강조한다. 아울러 차별에 대처하기 위해서는 입법과 행정 및 자원할당 분야의 개선, 그리고 태도를 변화시키기 위한 교육적 조치 등이 필요할 수도 있다.[8)]

25. 당사국의 보고서에 대한 광범한 검토를 바탕으로, 위원회는 차별을 야기하는 조건을 제거하는 적극적 조치, 그리고 다른 아동과 동등한 수준에서 협약상의 권리를 향유하도록 보장하는 적극적 조치 등을 필요로 하는 아동 중에 선주민 아동이 포함된다는 사실을 강조한다. 특히, 당사국은 건강, 영양, 교육, 오락과 스포츠, 사회서비스, 주거, 위생시설, 청소년 사법 등의 분야에서 선주민 아동이 문화적으로 적합한 서비스에 접근할 수 있도록 보장하기 위해 특별조치를 취하는 것을 고려해야 할 것이다.[9)]

26. 선주민 아동이 차별을 받는 기존의 분야 및 잠재적 분야를 확인할 목적으로 분류자료를 수집하고 지표를 개발하는 것 역시 당사국이 취해야 할 적극적 조치에 포함된다. 입법, 자원할당, 정책과 프로그램을 통해 적절한 적극적 조치를 시행하기 위해, 선주민 아동의 권리 향유를 저해하는 갖가지 틈새와 장벽을 확인하는 작업은 필수적이다.[10)]

27. 당사국은 선주민 아동의 차별을 방지하기 위해 교육 · 홍보조치가 취해지도록 보장해야 한다. 협약 제2조에 규정된 의무는 제17조, 제29조 1(d)항, 제30조와 더불어, 선주민 아동의 권리 및 인종차별을 포함하는 차별적 태도와 관행의 근절에 초점을 맞춘 공공캠페인과 홍보자료 및 학교/전문가 교육과정을 개발할 것을 국가에 요구하고 있다. 나아가 당사국은 선주민/비선주민 아동에게 다른 문화와 종교 및 언어를 이해하고 존중할 수 있는 유의미한 기회를 제공해야 한다.

28. 위원회에 제출하는 정기보고서에서, 당사국은 '인종차별 · 차별 · 외국인 혐오 및 이와 관련된 불관용 철폐를 위한 세계회의'(2001)에서 채택된 선언 및 행동강령과 관련하여 선주민 차별에 대처하기 위해 취해진 조치와 프로그램을 제시해야 한다.[11)]

---

8) CRC, 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003), 제12항.
9) 선주민 아동의 권리에 관한 종합토론의 날 권고(2003), 제9항.
10) Ibid., 제6항.

29. 특별조치를 입안할 경우, 당사국은 복합적 형태의 차별에 직면할 수 있는 선주민 아동의 필요를 고려하고, 또한 농촌과 도시에 사는 선주민 아동의 상이한 상황을 염두에 두어야 한다. 소년과 동등하게 권리를 향유할 수 있도록, 소녀는 특별한 관심의 대상이 되어야 한다. 아울러 당사국은 특별조치가 장애를 가진 선주민 아동의 권리에도 적용되도록 보장해야 한다.[12]

아동의 최선의 이익

30. '아동의 최선의 이익' 원칙을 선주민 아동에게 적용하기 위해서는 특별한 관심이 요구된다. 위원회는 아동의 최선의 이익이 집단적 권리와 개인적 권리 양 차원에서 이해된다는 점, 그리고 집단으로서의 선주민 아동에게 권리를 적용할 때, 그 권리가 집단적인 문화적 권리에 어떻게 관련되는지를 고려할 필요가 있다는 점을 지적한다. 선주민 아동은 마땅히 받아야 할 배려를 그동안 항상 받아온 것은 아니다. 일부의 경우, 그들의 특별한 상황은 선주민과 관계된 더 큰 문제(토지문제와 정치적 대표성 문제 포함)에 의해 가려져 왔다.[13] 그러나 아동의 최선의 이익은 집단의 최선의 이익을 위해 무시되거나 침해될 수 없다.

31. 입법기관을 포함하는 국가 당국은 선주민 아동의 최선의 이익을 평가할 때 그의 문화적 권리, 그리고 그가 집단의 구성원으로서 그 권리를 집단적으로 행사할 필요성을 고려해야 한다. 선주민 아동 전체에 영향을 미치는 법, 정책, 프로그램과 관련하여, 선주민 공동체는 협의의 대상이 되어야 하고, 또한 선주민 아동 전체의 최선의 이익을 문화적으로 적합한 방식으로 결정하는 과정에 참여할 수 있는 기회를 부여받아야 한다. 그러한 협의에는 가능한 한 선주민 아동의 유의미한 참여가 포함되어야 한다.

32. 위원회는 각 아동의 최선의 이익과 집단으로서의 아동의 최선의 이익 간에 구별이 있을 수 있다고 판단한다. 한 명의 아동과 관련된 결정, 예컨대 법원판결 또는 행정적 결정의 경우, 주된 관심사는 특정한 아동의 최선의 이익이다. 그렇더라도 아동의 집단적인 문화적 권리를 고려하는 것은 그 아동의 최선의 이익을 결정하는 것의 일부분이다.

11) Ibid., 제12항.
12) 장애아동의 권리에 관한 협약, 전문; 선주민 아동의 권리에 관한 국제연합 선언, A/RES/61/295, 제21조 및 22조.
13) UNICEF Innocenti Digest No. 11, 선주민 아동의 권리보장(2004), p. 1.

33. 아동의 최선의 이익 원칙은 특정한 조치, 즉 이 조치의 결정과 작용이 아동의 권리와 이익에 미치는 영향을 고려하여 그 원칙을 체계적으로 적용하는 적극적인 조치를 자국의 입법 · 행정 · 사법체계 전반에 걸쳐 취할 것을 당사국에 요구한다.[14] 선주민 아동의 권리를 효과적으로 보장하기 위해, 그러한 조치는 아동의 최선의 이익을 결정하는 것과 관련하여 집단적인 문화적 권리를 고려해야 하는 중요한 책임을 맡고 있는 관련 전문가에 대한 교육과 의식함양 방안을 포함해야 한다.

생명, 생존, 발달에 대한 권리

34. 위원회는 생존과 발달에 부정적 영향을 미치는 극빈상태에서 살고 있는 선주민 아동의 숫자가 지나치게 많다는 것에 대해 우려를 표시한다. 나아가 위원회는 선주민 영아 · 아동 사망률이 높고, 선주민 아동 사이에 영양실조와 질병이 만연하고 있는 것에 대해 우려를 표시한다. 협약 제4조는 가용자원의 최대한도까지, 그리고 필요한 경우에는 국제적 협력을 받아, 경제적 · 사회적 및 문화적 권리를 실현하는 것이 당사국의 의무라고 규정하고 있다. 제6조와 27조는 생존과 발전 및 적절한 생활수준에 대한 아동의 권리를 규정하고 있다. 국가는 특히 영양, 의복, 주거와 관련하여, 문화적으로 적절한 물질적 원조와 지원 프로그램을 제공함으로써, 부모 및 아동에 책임을 진 여타 사람이 그 권리를 시행하는 것을 지원해야 한다. 위원회는 선주민 아동이 적절한 생활수준에 대한 권리를 향유하도록 보장하기 위해 당사국이 특별조치를 취할 필요성이 있음을 강조한다. 그러한 조치는 진행지표와 함께, 아동을 포함하는 선주민과의 협의 하에 개발되어야 한다.

35. 이미 일반논평 5호에서 지적한 바와 같이, 위원회는 아동의 발전을 “아동의 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 심리적, 사회적 발달을 포괄하는 총체적 개념”으로 이해하고 있다.[15] 협약의 전문은 특별히 아동의 보호와 조화로운 발달을 언급하면서, 각 민족의 전통과 문화적 가치의 중요성을 강조하고 있다. 선주민 아동이 속한 공동체가 전통적 생활방식을 유지하고 있는 경우, 전통적 토지의 사용은 아동의 발달과 문화 향유에 대단히 중요하다.[16] 당사국은 전통적 토지의 문화적 중요성 및 자연환경의 질적 수준을

14) CRC, 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003), 제12항.
15) Ibid.
16) UNICEF Innocenti Digest No. 11, 선주민 아동의 권리보장(2004), p. 8.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

면밀히 검토하고, 생명과 생존 및 발전에 대한 아동의 권리를 가능한 한 최대로 보장해야 한다.

36. 위원회는 새천년개발목표(MDGs)의 중요성을 재확인하며, 당사국이 선주민 아동을 염두에 둔 가운데 그 목표를 완전히 실현하기 위해 아동을 포함한 선주민과 협력할 것을 촉구한다.

아동의 견해에 대한 존중

37. 위원회는 제12조와 관련하여, 아동이 개인으로서 자신의 의견을 표현할 권리와 아동을 자신이 관여된 문제의 협의에 집단으로서 참여할 수 있게 해주는 집단적 피청취권이 구별된다고 판단한다.

38. 개인으로서의 선주민 아동과 관련하여, 당사국은 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 직접 또는 대리인을 통해 자신의 견해를 표현할 권리를 존중하고, 그 아동의 연령과 성숙도에 따라 그 견해에 정당한 비중을 부여할 의무가 있다. 이 의무는 모든 사법 또는 행정 절차에서 존중되어야 한다. 선주민 아동이 그러한 권리를 행사하는 것을 방해하는 장애물을 염두에 두고, 당사국은 아동의 자유로운 의견을 장려하는 환경을 조성해야 한다. 피청취권은 대의권, 문화적으로 적절한 통역 제공 받을 권리, 자신의 의견을 표현하지 않을 권리를 포함한다.

39. 피청취권이 집단으로서의 선주민 아동에 적용될 경우, 당사국은 아동의 참여를 장려하는 중요한 역할을 담당하며, 아동에게 영향을 미치는 모든 문제와 관련해 아동이 협의의 대상이 되도록 보장해야 한다. 당사국은 아동의 참여가 효과를 거둘 수 있도록 보장하기 위해 특별한 전략을 강구해야 한다. 당사국은 피청취권이 특히 학교환경, 대안적 보살핌 상황, 그리고 일반사회에서 적용되도록 보장해야 한다. 위원회는 당사국이 협약의 이행을 위한 프로그램과 정책 및 전략을 개발 · 시행 · 평가하기 위해 선주민 아동 및 그의 공동체와 긴밀히 협력할 것을 권고한다.

시민적 권리와 자유
(협약 제7조, 8조, 13~17조, 37(a)조)

정보에 대한 접근

40. 위원회는 대중매체가 협약 제17조 d항 및 제30조에 따라 선주민 아동의 언어상의 필요에 특별한 관심을 기울이는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 위원회는 선주민 아동이 자신의 언어로 대중매체에 접근할 수 있도록 당사국이 지원할 것을 권장한다. 위원회는 선주민 아동이 자신의 피청취권을 효과적으로 행사하기 위해서는 정보에 대한 접근권(자신의 언어로 정보에 접근할 권리 포함)이 중요하다는 점을 강조한다.

출생등록, 국적, 신원(身元)

41. 당사국은 모든 아동이 출생 즉시 등록되고 또한 국적을 취득하도록 보장할 의무가 있다. 출생등록은 무료이고, 보편적으로 접근이 가능해야 한다. 위원회는 선주민 아동이 비선주민 아동에 비해 출생등록 비율이 훨씬 저조하고, 무국적자가 될 위험성 또한 매우 크다는데 대해 우려를 표시한다.

42. 따라서 당사국은 오지에 사는 아동을 포함하는 선주민 아동이 정식으로 등록되도록 보장하기 위해 특별조치를 취해야 한다. 그러한 특별조치는 관련 공동체와의 협의를 거친 후 승인되어야 하며, 접근성을 보장하기 위해 이동 설비차(車) 제공, 정기적인 출생등록 캠페인 전개, 선주민 공동체 내 출생등록 사무소 설치 등을 포함할 수 있다.

43. 당사국은 출생등록의 중요성 및 미등록이 아동의 권리향유에 미치는 부정적 영향에 관해 선주민 공동체가 알도록 보장해야 한다. 당사국은 또한 그러한 내용의 정보를 선주민 공동체가 그들의 언어로 이용할 수 있도록, 그리고 관련 공동체와의 협의 하에 의식함양 캠페인이 전개되도록 보장해야 한다.[17]

44. 나아가 협약 제8조 및 30조를 염두에 두고, 당사국은 선주민 아동이 고유의 문화적

17) Ibid., p. 9.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

전통에 따라 부모가 선택하는 선주민 성명을 가질 권리 및 자신의 신원을 보존할 권리를 보장해야 한다. 당사국은 선주민 부모에게 자신의 선호에 따라 자식의 이름을 선택할 가능성을 제공하는 국내법을 제정해야 한다.

45. 위원회는 자신의 신원 요소 중 일부 또는 전부를 불법적으로 박탈당한 아동의 경우, 그의 신원을 신속하게 회복하기 위해 적절한 원조와 보호를 제공해야 한다고 규정한 협약 제8조 2항에 당사국이 주목해주기 바란다. 위원회는 아동을 포함하는 선주민의 민족적 정체성을 박탈하는 어떠한 행동도 방지하기 위해, 그리고 그러한 박탈을 당한 사람을 구제하기 위해 효과적인 기구가 제공되어야 한다고 규정한 '선주민의 권리에 관한 국제연합 선언' 제8조를 당사국이 염두에 둘 것을 권장한다.

가정환경과 대안적 보살핌
(협약 제5조, 18(1~2)조, 9조~11조, 19조~21조, 25조, 27(4)조, 39조)

46. 협약 제5조는 부모 또는 적용 가능한 경우 확대가족이나 공동체의 구성원이, 모든 아동의 변화하는 능력에 상응하는 방식으로, 아동의 권리행사와 관련하여 적절한 감독과 지도를 행할 권리와 책임 및 의무를 당사국이 존중할 것을 요구한다. 협약 제3조, 5조, 18조, 25조 및 27조 3항에 따라, 당사국은 아동양육 책임을 맡고 있는 선주민 가정과 공동체를 지원함으로써, 선주민 가정과 공동체의 보전을 위해 효과적인 조치가 시행되도록 보장해야 한다.[18]

47. 당사국은 선주민 가정과 공동체의 협조를 얻어, 입양 형태의 보살핌을 받고 있는 아동 및 입양 과정에 있는 아동을 포함하는 선주민 아동의 가족 상황에 관한 자료를 수집해야 한다. 그러한 정보는 문화적으로 적합한 방식으로 선주민 아동의 가정환경과 대안적 보살핌에 관한 정책을 입안하는데 사용되어야 한다. 선주민 아동에게 영향을 미치는 발달 · 사회서비스 · 건강 · 교육 프로그램과 관련하여, 아동의 최선의 이익 및 선주민 가정과 공동체의 보전이 제1의 고려사항이어야 한다.[19]

18) 선주민 아동의 권리에 관한 종합토론의 날 권고(2003), 제17항.
19) Ibid.

48. 나아가 대안적 보살핌을 받기 위해 선주민 아동이 위탁될 경우, 당사국은 아동의 최선의 이익 원칙이 최우선적으로 고려되도록 항상 보장해야 하며, 협약 제20조 3항에 따라, 아동양육의 계속성이 유지되는 것이 바람직하다는 점 및 아동의 인종 · 종교 · 문화 · 언어적 배경을 충분히 고려해야 한다. 가정환경과 분리된 아동들 가운데 선주민 아동이 지나치게 많은 당사국의 경우, 대안적 보살핌을 받고 있는 선주민 아동의 숫자를 줄이고 그의 문화적 정체성의 상실을 방지하기 위해, 선주민 공동체와의 협의 하에 특정인 대상의 정책적 조치가 개발되어야 한다. 구체적으로, 선주민 아동이 자신의 공동체 밖으로 위탁되어 그곳에서 보살핌을 받고 있는 경우, 당사국은 그 아동이 자신의 문화적 정체성을 유지할 수 있도록 보장하기 위해 특별조치를 취해야 한다.

기초적 건강과 복지
(협약 제6조, 18(3)조, 23조, 24조, 26조, 27(1~3)조)

49. 당사국은 모든 아동이 획득 가능한 최고수준의 건강을 누리고 또한 건강관리 서비스에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 선주민 아동은 특히 열악하거나 접근이 불가능한 건강서비스 때문에 비선주민 아동보다 건강이 더 나쁜 경우가 많다. 당사국의 보고서에 대한 검토를 바탕으로, 위원회는 그러한 현상이 선진국과 개발도상국에서 공통으로 나타나고 있는 점에 우려를 표시한다.

50. 위원회는 선주민 아동이 획득 가능한 최고수준의 건강을 누리는 것과 관련하여 차별을 받지 않도록 보장하기 위해 당사국이 특별조치를 취할 것을 촉구한다. 위원회는 선주민 아동의 높은 사망률에 대해 우려를 표시하며, 선주민 아동이 건강서비스에 동등하게 접근할 수 있도록 보장할 적극적 의무, 또한 영양실조 및 유아 · 아동 · 산모의 사망을 방지해야 할 적극적 의무가 당사국에 있다는 점을 지적한다.

51. 당사국은 선주민 아동이 건강관리 서비스에 쉽게 접근할 수 있도록 보장하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다. 건강서비스는 관계자와의 협력 속에, 가능한 한 공동체를 기반으로 계획 · 관리되어야 한다.[20] 건강관리 서비스가 문화적으로 적합하도록, 그리고

20) ILO 협약 169호, 제25(1, 2)조.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

그 서비스에 관한 정보를 선주민 아동이 이용할 수 있도록 보장하기 위해 특별한 고려가 있어야 한다. 농촌과 오지 또는 무력분쟁 지역에 거주하는 선주민, 또는 이주노동자나 난민 또는 실향민에게도 건강관리에 대한 접근을 보장하기 위해 특별한 관심이 있어야 한다. 나아가 당사국은 장애를 가진 선주민 아동의 필요에 특별한 관심을 기울이고, 그 아동과 관련된 프로그램과 정책이 문화적으로 적합하도록 보장해야 한다.[21]

52. 선주민 공동체 출신 의료계 종사자는 전통의학과 현대의학을 연결하는 중요한 역할을 하기 때문에 고용과 관련하여 우선권을 부여받아야 한다.[22] 당사국은 선주민 문화와 전통에 적합한 방식으로 현대의학이 선주민 공동체에서 이용되도록 하기 위해, 그러한 의료계 종사자에게 필요한 수단과 훈련을 제공함으로써 그들의 역할을 고무해야 한다. 이러한 맥락에서, 위원회는 ILO 협약 169호 제25조 2항, 그리고 선주민의 권리에 관한 국제연합 선언 제24조와 31조 - 고유의 전통의학에 대한 선주민의 권리에 관한 규정 - 를 당사국에 상기시킨다.[23]

53. 당사국은 선주민 아동, 가족, 공동체가 건강관리 및 예방과 관련하여 다음과 같은 문제들에 관한 정보와 교육을 받도록 보장하기 위해 모든 합리적 조치를 취해야 한다.
- 영양, 모유 수유, 산전/산후조리, 아동/청소년 건강, 예방접종, 전염병(특히 HIV/AIDS와 결핵), 위생, 환경위생, 농약과 제초제의 위험성.

54. 청소년 건강과 관련하여, 당사국은 성 · 생식(生殖) 관련 정보에 대한 접근, 그리고 가족계획 · 피임 · 조기임신의 위험성 · HIV/AIDS의 예방 · 성접촉 매개 감염(STIs)의 예방과 치료 등을 포함하는 서비스에 대한 접근을 선주민 청소년에게 제공하기 위해 구체적인 전략을 강구해야 한다. 이러한 측면에서, 위원회는 HIV/AIDS 및 아동의 권리에 관한 위원회의 일반논평 3호(2003), 그리고 청소년 건강에 관한 일반논평 4호(2003)를 고려할 것을 당사국에 권고한다.[24]

---

21) CRC, 장애아동의 권리에 관한 일반논평 9호(2006).
22) ILO 협약 169호, 제25(3)조.
23) 선주민의 권리에 관한 국제연합 선언, A/RES/61/295, 제24조 및 31조.
24) CRC, HIV/AIDS 및 아동의 권리에 관한 일반논평 3호(2003) 및 청소년 건강에 관한 일반논평 4호(2003).

55. 일부 당사국의 경우, 선주민 아동의 자살률이 비선주민 아동의 그것보다 현저히 높게 나타나고 있다. 이러한 상황에서 당사국은 예방조치를 위한 정책을 입안 · 시행하고, 관련 공동체와의 협의를 거쳐, 추가적인 재정적, 인적 자원이 문화적으로 적합한 방식으로 선주민 아동의 정신건강 관리에 할당되도록 보장해야 한다. 근본적 원인을 밝히고 근절하기 위해, 당사국은 선주민 공동체와의 대화 채널을 수립하고 유지해야 한다.

교육
(협약 제28조, 29조, 31조)

56. 협약 제29조는 모든 아동을 위한 교육의 목표가 무엇보다도 아동의 문화적 정체성, 언어, 가치 및 다른 문명에 대한 존중심의 계발을 지향해야 한다고 규정하고 있다. 또 다른 목표 중 하나는, 인종 · 민족 · 종교 집단 및 선주민 출신의 사람 등 모든 사람 사이의 이해, 평화, 관용, 성 평등, 우정의 정신에 입각하여, 아동이 자유사회에서 책임 있는 생활을 할 수 있도록 준비시키는 것이다. 교육의 목표는 모든 아동에게 적용되며, 당사국은 그것이 교과과정, 교재의 내용, 교수법과 정책에 적절히 반영되도록 보장해야 한다. 또한 당사국은 교육의 목표에 관한 위원회의 일반논평 1호를 참고자료로 삼아야 할 것이다.[25]

57. 선주민 아동의 교육은 아동 개인과 공동체의 발전, 그리고 아동을 더 넓은 세상에 참여시키는데 기여한다. 양질의 교육은 선주민 아동으로 하여금 자신 및 공동체의 이익을 위해 경제적, 사회적, 문화적 권리를 행사하도록 만들어준다. 나아가 그러한 교육은 인권보호를 증진하기 위한 정책과정에 영향을 미치기 위해 자신의 시민권을 행사할 수 있는 아동의 능력을 강화한다. 따라서 선주민 아동의 교육권 이행은 선주민의 개인적 능력배양과 자결(自決)을 달성하기 위한 필수수단이다.

58. 교육의 목표가 협약에 부합하도록 보장하기 위해, 당사국은 협약 제2조에 따라 모든 형태의 차별로부터 아동을 보호하고, 인종주의를 적극적으로 철폐할 책임이 있다. 이 의무는 특히 선주민 아동과 관련이 있다. 이 의무를 효과적으로 이행하기 위해, 당사

25) CRC, 교육의 목표에 관한 일반논평 1호(2001).

국은 교과과정, 교재, 역사교과서가 선주민의 사회와 문화에 대한 공정하고 정확하며 유익한 정보를 제공하도록 보장해야 한다.[26] 문화적, 전통적 의복의 착용 금지와 같은 차별적 관행은 학교에서 회피되어야 한다.

59. 협약 제28조는 초등교육이 의무적이며, 평등한 기회의 기반 위에서 모든 아동에게 제공된다는 것을 당사국이 보장할 것을 규정하고 있다. 당사국은 중등교육과 직업교육이 모든 아동에게 이용 가능하고 또한 접근 가능하도록 만들어야 할 것이다. 그러나 비선주민 아동에 비해, 선주민 아동의 입학률이 더 낮고 중퇴율과 문맹률이 더 높은 것이 현실이다. 대부분의 선주민 아동은 불충분한 교육시설과 교사, 직·간접적인 교육비, 문화적으로 적합하고 또한 2개 국어로 진행되는 교과목(제30조)의 부족 등을 포함하는 여러 가지 이유로 교육에 대한 접근을 제한받고 있다. 더욱이 선주민 아동은 학교에서 차별 및 인종차별과 맞닥뜨리기 일쑤이다.

60. 선주민 아동이 비선주민 아동과 동등하게 교육권을 향유하도록 만들기 위해, 당사국은 다양한 특별조치를 보장해야 한다. 당사국은 교육에 대한 선주민 아동의 접근 증대에 분명한 목적을 둔 정책과 프로그램을 이행하기 위해 적절한 재정적, 물질적, 인적 자원을 할당해야 한다. ILO 협약 169호에 명시된 바와 같이, 교육 프로그램과 서비스는 관계자와의 협력 속에 아동의 구체적인 필요에 부응하는 방식으로 개발되고 시행되어야 한다. 나아가 정부는 선주민이 자신의 교육 기관과 시설을 설치할 권리를 인정해야 한다. 단, 그러한 기관과 시설은 관계당국이 선주민과 협의하여 결정한 최소한의 기준을 만족시키는 것이어야 한다.[27] 국가는 선주민 공동체가 교육의 가치와 중요성, 그리고 학교 등록을 위한 공동체 지원의 중요성을 잘 알도록 보장하기 위해 모든 합리적 노력을 기울여야 한다.

61. 당사국은 학교시설이 선주민 아동이 살고 있는 곳에서 쉽게 접근될 수 있도록 보장해야 한다.

필요한 경우, 당사국은 라디오 교육방송과 (인터넷을 통한) 장거리 교육 프로그램과 같이 대중매체를 교육적 목적으로 사용하는 것을 지원하고, 유목민 전통을 잇고 있는 선

26) ILO 협약 169호, 제31조; 선주민의 권리에 관한 국제연합 선언, A/RES/61/295, 제15조.
27) Ibid., 제27조.

주민을 위해 이동학교를 설치해야 한다. 학기(學期)는 문화적 관행, 농사철, 의식(儀式) 기간을 적절히 고려하여 그에 맞게 정해져야 한다. 당사국은 선주민 공동체 바깥에 기숙사 학교를 설립하는 것이 선주민 아동, 특히 소녀에게 입학에 대한 거부감을 줄 수도 있음을 감안하여, 필요한 경우에 한해서만 그러한 학교를 설립해야 한다.
기숙사 학교는 문화적으로 적합한 기준을 준수하고, 정기적으로 감독을 받아야 한다. 선주민 공동체 바깥에서 살고 있는 선주민 아동이 자신의 문화, 언어, 전통을 존중하는 방식으로 제공되는 교육에 접근할 수 있도록 보장하기 위한 시도가 또한 이루어져야 한다.

62. 협약 제30조는 선주민 아동이 자신의 언어를 사용할 권리를 갖고 있음을 규정하고 있다. 이 권리를 이행하기 위해서는, 아동이 사용하는 언어로 이루어지는 교육이 필수적이다. ILO협약 169호 제28조는 선주민 아동이 국가의 공식 언어를 습득할 기회를 부여받는 것 외에, 자신의 언어로 읽고 쓰는 법도 배워야 한다고 규정하고 있다.[28] 2개 국어로 진행되는 문화간(間) 교과목은 선주민 아동 교육의 중요한 기준이다. 선주민 아동을 가르치는 교사는 가능한 한 선주민 공동체에서 충원되고, 적절한 지원과 훈련을 제공받아야 한다.

63. 협약 제31조와 관련하여, 위원회는 스포츠, 전통적 놀이, 체육교육, 오락활동에 참여함으로써 얻을 수 있는 많은 이점에 주목하며, 선주민 아동이 그러한 분야에서 자신의 권리를 향유할 수 있도록 보장할 것을 당사국에 촉구한다.

특별 보호조치
(협약 제22조, 30조, 38조, 39조, 40조, 37(b~d)조, 32조~36조)

무력분쟁 속의 아동 및 난민 아동

64. 당사국의 정기 보고서에 대한 검토를 통해 위원회는 선주민 아동이 무력분쟁 또는 국내 불안상황에 특히 취약하다는 결론을 내렸다. 선주민 공동체는 탐낼만한 자연자원이 있는 지역, 또는 멀리 떨어져있어서 비국가 무장단체의 거점이 되기 쉬운 곳에 자리잡고 있는 경우가 많다. 국가 간에 다툼이 있는 국경이나 변경 가까이에 위치한 선주민

28) Ibid., 제28조.

공동체도 있다.[29]

65. 그러한 상황 속에서 선주민 아동은 자신의 공동체에 대한 공격의 희생자가 되어 사망, 강간, 고문, 이주, 실종, 잔학행위, 부모와 공동체로부터의 분리 등과 같은 위험에 직면해 왔으며 지금도 여전히 그러하다. 학교는 무장 세력과 단체의 표적이 됨으로써 교육에 대한 선주민 아동의 접근이 봉쇄되기도 했다. 더욱이 선주민 아동은 무장 세력과 단체에 징집되어 잔혹행위를 하도록 강요받기도 했다. 잔혹행위의 대상에는 심지어 그 아동의 공동체가 포함되는 경우도 종종 있었다.

68. 협약 제38조에 따라, 당사국은 국제인도법의 규정에 대한 존중을 보장하고, 민간인을 보호하며. 무력분쟁의 영향을 받는 아동을 보살필 의무를 지고 있다. 당사국은 선주민 아동이 적대행위 속에서 직면하는 위험에 특별한 관심을 기울이고, 관련 공동체와의 협의를 통해 최대한의 예방조치를 취해야 한다. 선주민 영토에서 행해지는 군사적 활동은 가능한 한 회피되어야 한다. 이와 관련하여, 위원회는 선주민의 권리에 관한 국제연합 선언 제30조를 당사국에 상기시킨다.[30] 당사국은 18세 미만의 선주민 아동을 징집해서는 안 된다. 당사국은 '아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서'를 비준하고 이행해야 할 것이다.

67. 무력분쟁 상황에서 징집되어 피해를 입은 선주민 아동은 자신의 가족 및 공동체와의 재통합을 위해 필요한 지원서비스를 제공받아야 한다. 협약 제39조에 따라, 당사국은 모든 형태의 착취, 학대, 고문 또는 여타 형태의 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우, 처벌, 무력분쟁 등에 의해 피해를 입은 아동의 신체적, 심리적 회복과 사회 재통합을 촉진하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 한다. 선주민 아동의 경우, 그러한 조치는 아동의 문화적, 언어적 배경을 충분히 고려해서 취해져야 한다.

68. 살던 곳에서 쫓겨났거나 난민이 된 선주민 아동은 문화적으로 적합한 방식으로 특별한 배려와 인도주의적 원조를 받아야 한다. 안전환 귀환 및 집단적, 개인적 재산의 반환 역시 촉진되어야 한다.

29) UNICEF Innocenti Digest No. 11, 선주민 아동의 권리보장(2004), p. 13.
30) 선주민의 권리에 관한 국제연합 선언, A/RES/61/295, 제30조.

경제적 착취

69. 협약 제32조에 따라, 모든 아동은 경제적 착취로부터, 그리고 위험하거나 아동의 교육에 방해가 되는 또는 아동의 건강 또는 신체적 · 정신적 · 영적 · 도덕적 · 사회적 발달에 유해한 모든 노동의 수행으로부터 보호되어야 한다. 이에 덧붙여, ILO 협약 138호(최저연령에 관한 협약) 및 협약 182호(아동노동의 최악의 형태에 관한 협약)는 철폐되어야 한 아동노동과 받아들일 수 있는 아동노동 – 선주민 아동으로 하여금 생계에 필요한 기량, 정체성, 문화를 획득하게 해주는 활동 포함 - 을 구분하는 기준을 제시했다. 아동노동은 아동의 어린 시절, 잠재력, 존엄성을 박탈하며, 아동의 신체적, 정신적 발달에 해를 끼친다.[31]

70. 아동권리협약은 마약의 불법적 생산과 거래에 이용되는 아동(제33조), 성적 착취의 대상이 되는 아동(제34조), 아동 매매(제35조), 무력분쟁 속의 아동(제38조)에 관해 언급하고 있다. 이 조항들은 ILO 협약 182호에서 제시된 아동노동의 최악의 형태에 대한 정의와 밀접히 관련되어 있다. 위원회는 선주민 아동이 빈곤의 영향을 지나치게 많이 받으며, 아동노동, 특히 이것의 최악의 형태 - 예컨대 노예노동, 강제노역, 그리고 국내노동 · 무력분쟁에서의 이용 · 성매매 · 위험한 작업을 위한 아동매매 - 에 이용될 위험에 특별히 노출되어 있는 것에 대해 심각한 우려를 표시한다.

71. (모든 다른 아동의 경우와 마찬가지로) 선주민 아동의 착취적 노동을 방지하기 위한 조치는 아동노동에 대한 권리 기반의 접근법을 요구하며, 교육의 증진과 밀접히 연관되어 있다. 선주민 공동체 내의 착취적인 아동노동을 효과적으로 근절하기 위해, 당사국은 교육을 방해하는 장애물이 무엇인지, 그리고 학교교육 및 직업훈련과 관련하여 선주민 아동의 권리와 필요가 구체적으로 무엇인지를 확인해야 한다. 이것은 교육의 중요성 및 혜택과 관련하여 선주민 공동체 · 부모와의 지속적인 대화를 위한 특별한 노력을 요구한다. 나아가 착취적인 아동노동을 근절하기 위한 조치는 아동착취의 구조적인 근본원인 분석, 자료수집, 선주민 공동체 및 아동과의 협의에 기초한 예방 프로그램의 입안과 시행, 재정적 · 인적 자원의 적절한 할당을 요구한다.

---

31) ILO, 선주민과 부족민 사이에서 행해지는 아동노동의 근절에 관한 편람(2006), p. 9.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

성적 착취와 매매

72. 협약 제20조의 연장선상에서 제34조와 35조는 성적 착취와 학대, 유괴, 여하한 목적의 아동 매매 또는 밀거래로부터 아동이 보호되도록 보장할 것을 당사국에 요구하고 있다. 위원회는 빈곤과 도시이주로 고통을 겪는 공동체의 선주민 아동이 성적 착취와 매매의 희생자가 될 위험성이 높다는 것에 대해 우려하고 있다. 어린 소녀, 특히 출생시에 등록되지 않은 소녀는 특별히 취약하다. 선주민 아동을 포함한 모든 아동의 보호를 증진하기 위해, 당사국은 '아동매매 · 아동 성매매 · 아동 포르노그라피에 관한 선택의정서'를 비준하고 이행해야 할 것이다.

73. 국가는 아동을 포함하는 선주민 공동체와 협의하여 예방조치를 입안하고, 이를 시행하기 위해 특정된 재정적, 인적 자원을 할당해야 한다. 국가의 예방조치는 위반행위의 유형과 근본원인에 대한 분석이 포함된 연구에 기초해야 한다.

청소년 사법

74. 협약 제37조와 40조는 국가 사법체계에 관여된 아동의 권리를 보장한다. 위원회는 선주민 아동이 수감되는 일이 지나치게 많이 발생하고, 일부의 경우 그 원인이 사법체계 및/또는 사회 내의 조직적 차별에 있다는 것에 대해 우려를 표시한다.[32] 선주민 아동의 빈번한 수감에 대처하기 위해, 위원회는 당사국이 협약 제40조 3항에 주목해주기 바란다. 이 조항에 따르면, 국가는 형법을 위반했다고 혐의를 받거나 기소된 또는 위반사실이 인정된 아동을, 적절한 경우에는 언제나 사법절차에 의존하지 않고 다루기 위해 조치를 취해야 한다. '청소년 사법에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 10호'(2007) 및 여러 최종견해에서, 위원회는 아동의 체포, 구금 또는 수감은 오직 마지막 수단으로만 사용되어야 한다는 점을 지속적으로 강조했다.[33]

75. 당사국은 선주민을 지원하고, 또한 전통적인 회복적 사법체계를 입안하고 시행하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 할 것이다. 단, 그러한 조치는 협약에 명시된 권리, 특히 아동의 최선의 이익 원칙에 부합하는 것이어야 한다.[34] 위원회는 청소년 비행을 예

32) CRC, 청소년 사법에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 10호(2007), 제6항.
33) Ibid. 제23항.
34) 선주민 아동의 권리에 관한 종합토론의 날 권고(2003), 제13항.

방하기 위한 지역사회 프로그램의 개발을 권장하는 '청소년 비행 방지를 위한 국제연합 지침'에 당사국이 주목해주기 바란다.[35] 당사국은 선주민과의 협의 하에, 선주민 아동 · 가족 · 공동체의 필요와 문화를 고려하는 지역사회 기반의 정책 · 프로그램 · 서비스의 개발을 지원해야 한다. 국가는 청소년 사법체계(선주민에 의해 개발되고 시행되는 청소년 사법체계 포함)에 적절한 자원을 제공해야 한다.

76. 협약 제12조에 따라, 모든 아동은 자신에게 영향을 미치는 어떠한 사법적 또는 행정적 절차에서도, 직접적으로 또는 대리인을 통해 자신의 의견이 청취될 기회를 가져야 한다는 점을 당사국은 유념해야 한다. 선주민 아동의 경우, 당사국은 통역사가 필요하다면 그를 무료로 제공하기 위해, 그리고 아동이 문화적으로 적합한 방식에 의해 법적 지원을 받을 수 있도록 보장하기 위해 조치를 취해야 한다.

77. 법집행 및 사법부에 관여된 전문가는 협약 및 이것의 선택의정서에 명시된 규정 - 선주민 아동과 여타 특정집단을 위해 특별 보호조치를 채택할 필요성에 관한 규정 포함 - 의 내용과 의미에 관해 적절한 교육을 받아야 한다.[36]

당사국의 의무 및 협약 이행 감시

78. 위원회는 아동권리협약을 비준함으로써 당사국이 자국의 관할권 내의 모든 아동을 위하여, 협약에 규정된 모든 권리의 실현을 보장하기 위한 조치를 취할 의무를 진다는 점을 상기시킨다. 존중하고 보호할 의무에 따라, 당사국은 선주민 아동의 권리행사가 (입법 · 행정 · 사법 당국에 의한 것이든, 아니면 당사국 내의 여타 기관이나 사람에 의한 것이든 관계없이) 당사국의 어떠한 행동으로부터도 완전히 보호되도록 보장해야 한다.

79. 협약 제3조는 아동과 관련된 모든 행동에서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이 되도록 보장할 것을 당사국에 요구한다. 협약 제4조는 국가가 가용자원의 최대한도까지 협약을 이행하기 위해 조치를 취할 것을 요구한다. 나아가 제42조는 아동과 성인이 협약의 원칙과 규정에 관한 정보를 제공받도록 당사국이 보장해야 한다는 점을 명시하고 있다.

---

35) 청소년 비행 방지에 관한 국제연합 지침("리야드 가이드라인")(1990).
36) CRC, 청소년 사법에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 10호(2007), 제97항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

80. 선주민 아동과 관련하여 협약상의 권리를 효과적으로 이행하기 위해, 당사국은 협약에 부합하는 적절한 법률을 채택할 필요가 있다. 선주민 아동이 비선주민 아동과 동등한 수준에서 자신의 권리를 향유하는 것을 효과적으로 보장하기 위해서는, 충분한 자원이 할당되고, 다양한 분야에서 특별조치가 채택되어야 한다. 또한 선주민 아동의 권리가 얼마만큼 이행되었는지를 평가하기 위해, 자료를 수집하고 분류하며, 지표를 개발하는 추가적인 노력이 필요하다. 당사국은 선주민 공동체와의 협의, 그리고 선주민 아동과의 직접적인 협의를 통해, 문화적으로 적합한 방식으로 정책과 프로그램을 개발해야 한다. 선주민 아동을 상대하는 전문가는 아동이 갖고 있는 권리의 문화적 측면을 어떻게 고려할 것인지에 관해 교육을 받아야 한다.

81. 위원회는 당사국이 위원회에 제출하는 정기보고서에서 선주민 아동의 권리 이행에 관해, 그리고 이와 관련한 특별조치의 채택에 관해 좀 더 통합적인 정보를 제공할 것을 요구한다. 나아가 위원회는 선주민이 감시과정에 적극적으로 참여할 수 있도록, 협약과 이것의 선택의정서 및 보고과정에 관한 정보를 번역하여 선주민 공동체와 아동에게 배포하는 노력을 강화할 것을 당사국에 요청한다. 이와 더불어 선주민 공동체는 협약을 선주민 아동의 권리 이행에 대한 평가수단으로 이용해야 할 것이다.

82. 마지막으로, 위원회는 협약, 그리고 ILO 협약 169호와 '선주민의 권리에 관한 국제연합 선언' 등의 여타 관련된 국제기준에 기초하여, 당사국이 선주민 아동에 대한 권리기반의 접근법을 채택할 것을 촉구한다. 선주민 아동의 권리 이행에 대한 효과적 감시를 보장하기 위해, 당사국은 선주민 공동체와의 직접적인 협력을 강화하고, 필요한 경우 국제연합 기구를 포함한 국제기관으로부터 기술협력을 구해야 할 것이다. 선주민 아동의 능력배양 및 그의 문화 · 종교 · 언어에 대한 권리의 효과적 행사는, 자국의 인권의무를 존중하고 준수하며 문화다양성을 갖춘 국가의 필수불가결한 토대를 제공한다.

일반논평 12호 (2009)
아동의 피청취권

목 차

I. 서문

II. 목적

III. 피청취권: 아동 개인 및 아동 집단의 권리
A. 법적 분석
1. 제12조의 축어적 분석
(a) 제12조 제1항
(i) “보장할 것”
(ii) “자신의 견해를 형성할 능력이 있는”
(iii) “견해를 자유롭게 표현할 권리”
(iv) “아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서”
(v) “아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여”
(b) 제12조 제2항
(i) “아동에게 영향을 미치는 모든 사법적·행정적 절차에서의 피청취권”
(ii) “직접 또는 대리인이나 적절한 기관을 통하여”
(iii) “국내법적 절차에 합치되는 방법으로”
2. 아동의 피청취권을 이행하기 위한 단계
(a) 준비
(b) 의견 청취
(c) 아동의 능력 측정
(d) 아동의 의견 비중에 대한 정보(피드백)
(e) 소송/진정, 법적 구제, 배상
3. 당사국의 의무
(a) 당사국의 핵심 의무

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) 사법적 · 행정적 절차와 관련된 구체적 의무
(i) 민사 사법 절차에서의 아동의 의견청취권
이혼과 별거
부모로부터의 분리와 대안양육
입양과 이슬랍법의 카팔라
(ii) 형사 사법 절차에서의 아동의 피청취권
소년범
아동 피해자와 아동 목격자
(iii) 행정 절차에서의 아동의 의견청취권
B. 피청취권과 협약의 다른 조항들과의 관계
1. 제12조와 제3조
2. 제12조와 제2조, 제6조
3. 제12조와 제13조, 제17조
4. 제12조와 제5조
5. 제12조와 아동권리 전반의 이행
C. 다양한 환경과 상황에서의 피청취권 이행
1. 가정환경 내에서
2. 대안양육 환경에서
3. 의료 환경에서
4. 교육환경과 학교에서
5. 놀이, 오락, 스포츠 및 문화 활동에서
6. 노동 환경에서
7. 폭력 상황에서
8. 예방 전략 개발에서
9. 이주 및 망명 절차에서
10. 긴급 상황에서
11. 국내 및 국제적 환경에서
D. 아동의 피청취권을 이행하기 위한 기본 요건
E. 결론

아동의 피청취권

아동의 권리에 관한 협약 제12조:

"1. 당사국은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 아동에 대하여, 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리를 보장하며, 아동의 견해에 대하여는 아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여됨을 보장한다."

"2. 이러한 목적을 위하여, 아동은 자신에게 영향을 미치는 어떠한 사법·행정 절차에서도 직접적으로 또는 대리인이나 적절한 기관을 통해 자신의 의견이 청취될 기회를 국내법의 절차규칙에 합치되는 방식으로 특별히 제공받아야 한다."

Ⅰ 서문

1. 『아동권리협약(이하 '협약')』 제12조는 인권조약의 독특한 조항으로서, 성인으로서의 완전한 자율성을 가지지는 않지만 권리의 주체자인 아동의 법적·사회적 지위를 다루고 있다. 제1항은 자신의 견해를 형성할 능력이 있는 모든 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 자신의 견해를 자유롭게 표현하고, 아동의 연령과 성숙 정도에 따라 그 견해에 비중을 둘 것을 보장한다. 특히 제2항은 아동에게 영향을 미치는 사법적·행정적 절차에서 아동에게는 자신의 의견이 청취될 권리가 주어져야 한다고 명시한다.

2. 모든 아동의 의견이 청취되고 존중 받을 권리는 협약의 본질적인 가치 중 하나이다. 『아동권리위원회(이하 '위원회')』는 제12조가 비차별, 생명 및 발달, 아동 최상의 이익과 더불어 협약의 4대 일반원칙 중 하나임을 확인하며, 제12조는 그 자체로 성립하는 권리일 뿐만 아니라 모든 다른 권리를 해석하고 적용하는 데 고려되어야 함을 강조한다.

3. 협약이 1989년에 채택된 이후로 제12조의 이행을 촉진하기 위한 입법, 정책 및 방법론이 개발되었다. 이는 지방과 국가 및 지역과 국제적 차원에서 상당한 정도로 진전되

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

었다. 최근 몇 년 동안 제12조를 실천하려는 움직임이 폭넓게 전개되었고, 본 조항에 해당 용어가 명시되지는 않았으나, 이는 넓게 '참여'라는 용어로 개념화되었다. 이 개념은 점점 더 발전하여 이제는 진행 중인/지속적인 과정을 설명하기 위해 쓰이고 있다. 이는 상호 존중을 기반으로 한 아동과 성인 간의 정보공유와 대화를 포함하며, 이를 통해 아동은 자신의 견해와 성인의 견해가 어떻게 고려되어 의사결정 과정의 결과를 형성하는지 배울 수 있다.

4. 당사국은 2002년 제27회 유엔총회 아동특별총회에서 제12조 실현에 대한 의지를 재확인했다.[1] 그러나 위원회는 전 세계 대부분의 사회에서 오랜 관행과 태도, 정치적·경제적 장벽으로 인하여 아동이 자신에게 영향을 미치는 광범위한 문제에 대해 의견을 개진하고 그 의견에 정당한 비중을 부여 받을 권리를 실현하는 것이 지연된다는 점에 주목한다. 많은 아동이 어려움을 겪고 있지만, 위원회는 특히 유아, 그리고 소외되거나 사회적으로 혜택 받지 못한 집단에 속하는 등 일부 아동집단의 경우 권리 실현에 있어 특정 장벽에 부딪힌다는 점을 인지한다. 또한 위원회는 현존하는 많은 관행의 질적 수준에 대해 우려하고 있다. 제12조가 수반하는 사항 및 제12조를 모든 아동에게 완전히 적용하기 위한 방법에 대한 더 나은 이해가 필요하다.

5. 2006년, 위원회는 제12조의 의미와 중요성, 다른 조항과의 연계성, 제12조 향유를 위해 해결되어야 할 격차, 모범사례, 우선순위 문제 등을 논의하기 위해 아동의 의견청취권에 대한 일반 토론의 날을 개최하였다.[2] 본 일반논평은 그 날 있었던 정보 교류(아동 포함)와 더불어 위원회가 당사국들의 보고서를 검토함으로써 축적된 경험, 정부기관·비정부기구·지역사회단체·개발단체 및 아동 당사자들이 제12조에 규정된 권리에 대하여 가지고 있는 전문지식과 이 권리를 실제로 적용한 경험을 바탕으로 작성하였다.

6. 이 일반논평은 우선 제12조의 두 개 항에 대한 법적 분석을 제시하고, 이 권리를 충분히 실현하기 위한 조건(특히 사법적·행정적 절차 포함)에 대해 설명한다(A절). B절에서는 제12조와 협약 내 3개의 다른 일반원칙 간 관련성 그리고 다른 조항들과의 관계에 대해 논의한다. 다양한 상황과 환경에서의 의견청취권의 요건 및 영향은 C절에서 다

1) 2002년 제27회 유엔총회가 채택한 결의안 "아동이 살기 좋은 세상"
2) 아동의 의견이 청취될 권리에 관한 일반 논평의 날(2006) 권고사항 참조 (http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc)

루기로 한다. D절에서는 의견청취권 이행을 위한 기본 요건을 정리하며, E절에서는 결론을 제시한다.

7. 위원회는 본 일반논평을 정부와 행정 기관 그리고 아동과 시민사회에 널리 퍼뜨릴 것을 권고한다. 이를 위해 본 일반논평을 적절한 언어로 번역하고 아동 친화적 형태로 제공해야 한다. 또한 본 일반논평의 의미와 최선의 이행방법에 관한 토론회와 세미나를 개최하고, 아동을 위해 그리고 아동과 함께 일하는 전문가들의 교육에 포함시켜야 한다.

Ⅱ. 목적

8. 본 일반논평의 전반적인 목적은 당사국이 효과적으로 제12조를 이행할 수 있도록 도움을 주는 것이다. 이를 위해 일반논평에서는 다음을 추구한다.
제12조의 의미, 그리고 제12조가 정부, 이해관계자, 비정부기구 그리고 넓게는 사회에 미치는 영향에 대한 이해를 강화한다.
제12조를 충분히 이행하기 위해 필요한 법률, 정책과 실천방안의 범위를 정한다.
위원회의 모니터링 경험을 바탕으로, 제12조 이행을 위한 실제적 접근법을 제시한다.
아동에게 영향을 미치는 모든 문제에서 아동의 의견에 대해 정당한 비중을 두는 적절한 요건을 제안한다.

Ⅲ. 피청취권: 아동 개인 및 아동 집단의 권리

9. 본 일반논평의 구조는 개별 아동의 의견청취권과 아동 집단에 적용된 피청취권(예를 들어, 학급에서의 아동, 지역사회의 아동, 한 국가의 아동, 장애를 가진 아동 또는 여아)으로 위원회가 구분한 것을 따른다. 협약은 당사국이 아동의 연령과 성숙도에 따른 피청취권을 보장할 것을 규정하고 있으므로 이러한 구분은 타당하다고 할 것이다(제12조 제1,2항에 대한 법적 분석 참고).

10. 연령과 성숙도라는 조건은 개별 아동의 의견이 청취되거나 아동집단이 의사를 표현하기로 할 때 모두 측정할 수 있다. 아동의 연령과 성숙도는 해당 집단이 가족, 학급

국가인권위원회 humanrights.go.kr

및 특정 지역의 주민과 같이 지속성이 있는 조직의 일부일 때는 수월하게 측정된다. 그러나 아동이 집단적으로 의사 표현을 하면 이에 대한 측정은 어려워진다. 연령과 성숙도를 진단할 때 어려움을 겪더라도 당사국은 아동 집단의 의견을 고려해야 하며, 위원회는 당사국에 아동 집단의 의견을 청취하고 구하기 위해 모든 노력을 기울일 것을 강력히 권고한다.

11. 당사국은 아동이 자유롭게 의사를 형성하도록 장려하고 아동이 피청취권을 행사할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

12. 아동은 사안과 관련한 적절한 관점과 경험을 더하여 의견을 표현할 수 있으며, 아동의 이러한 견해는 의사결정 및 정책결정, 법안이나 행정조치의 준비, 나아가 이에 대한 평가에까지 고려되어야 한다.

13. 이러한 과정을 보통 참여라고 부른다. 아동이 자신의 의견이 청취되어야 할 권리를 행사하는 것은 이 과정의 필수요소이다. 참여의 개념은 아동을 포함하는 것이 일시적인 행위에 그치는 것이 아니며 아동의 삶과 관련된 모든 맥락에서 정책, 프로그램 및 조치의 개발에 대한 아동과 성인 간 치열한 의견교환의 출발점임을 강조한다.

14. 위원회는 아래의 A절(법적 분석)에서 개별 아동의 의견이 청취될 권리를, C절(다양한 환경과 상황에서의 의견청취권 이행)에서 개별 아동의 의견청취권뿐만 아니라 아동 집단의 의견청취권을 다룬다.

A. 법적 분석

15. 협약 제12조는 모든 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 자신의 의견을 자유롭게 표현하고, 그 의견에 대해서는 아동의 연령과 성숙도에 따라 비중을 부여 받을 권리를 규정한다. 이는 당사국이 이 권리를 인정하고, 아동의 의견을 듣고 그에 정당한 비중을 둠으로써 그 이행을 보장하도록 하는 분명한 법적 의무를 부과한다. 이 의무에 따라 당사국은 자국 특유의 사법제도를 고려하여 직접적으로 이 권리를 보장하거나 법안을 채택 또는 개정하여 아동이 이 권리를 완전히 누릴 수 있도록 해야 한다.

16. 한편 아동에게는 이 권리를 행사하지 않을 권리도 있다. 아동이 자신의 의견을 표현하는 것은 아동의 선택이지 의무가 아니다. 당사국은 아동이 자신의 최상의 이익을 위한 결정을 내릴 수 있도록 가능한 모든 정보와 조언을 제공해야 한다.

17. 제12조는 일반원칙으로 당사국은 협약 내 다른 모든 권리의 해석 및 이행 시 이를 지침으로 삼기 위해 노력해야 한다.[3)]

18. 제12조는 아동이 자신의 연약함(보호될 필요) 또는 어른에 대한 의존(원조를 제공받을 필요)으로부터 비롯한 권리뿐만 아니라, 자기 삶에 영향을 미칠 권리도 가지고 있음을 분명히 나타내고 있다.[4)] 협약은 아동을 권리의 주체자로 인정하고 있으며, 거의 모든 당사국이 비준한 국제조약이라는 점은 제12조에 명시된 아동의 이러한 지위를 강조한다.

1. 제12조의 축어적 분석

(a) 제12조 제1항

(i) "보장할 것"

19. 제12조 제1항은 당사국에 아동이 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리를 "보장할 것"을 규정한다. "보장할 것"은 특수한 효력을 가지는 법률 용어이며 당사국의 재량권은 인정되지 않는다. 따라서 당사국은 이 권리를 모든 아동에게 충분히 적용할 수 있는 적절한 조치를 마련할 엄정한 의무를 지닌다. 이 의무는 메커니즘이 잘 보장될 수 있도록 두 가지 요소를 포함하고 있는데, 하나는 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 대한 아동 본인의 의견을 구하는 것이고, 다른 하나는 그 의견에 대해서 정당한 비중을 두는 것이다.

(ii) "자신의 견해를 형성할 능력이 있는"

20. 당사국은 "자신의 견해를 형성할 능력이 있는" 모든 아동에 대하여 의사를 표현할

3) 아동권리협약 이행을 위한 일반조치에 관한 위원회의 일반논평 5호(2003) (CRC/GC/2003/5) 참조
4) 협약은 흔히 제공(provision), 보호(protection), 참여(participation)의 "three P"로 불린다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

권리를 보장해야 한다. 이 구절은 제한적으로 볼 것이 아니라 당사국이 아동의 자율적 의사 표현 능력을 최대한 넓게 측정할 의무로 보아야 한다. 이는 아동이 자신의 견해를 표현할 능력이 없다는 전제에서 출발하면 안 된다는 것을 의미한다. 그와 반대로, 당사국은 아동이 자신의 견해를 형성할 능력이 있다고 보아야 하고 아동이 그 견해를 표현할 권리가 있다는 것을 인정해야 한다. 이러한 능력을 먼저 증명할 책임은 아동에게 있지 않다.

21. 위원회는 제12조가 아동이 자신의 견해를 표현하는 권리에 연령제한을 두지 않는 점을 강조한다. 또한 위원회는 당사국이 아동 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해 아동의 의견 청취를 제한하는 연령 제한을 법률이나 관습에 도입하지 않을 것을 권고한다. 이러한 측면에서 위원회는 다음을 강조한다.

- 첫째, 2004년 영유아기 아동 권리 이행에 관한 일반 토론의 날에 도출된 권고사항에서 위원회는 아동이 권리주체자라는 개념이 "매우 어린 시기부터 아동의 일상생활에 단단히 기반을 둔다"고 강조했다.[5] 연구 결과에 따르면 언어로 표현하지 못하는 매우 어린 연령의 아동도 자신의 견해를 형성할 능력이 있다.[6] 따라서 제12조를 완전히 이행하기 위해서는 놀이, 신체언어, 얼굴 표정 및 그림과 같이 매우 어린 아동이 자신의 이해, 선택 및 기호를 보여주는 비언어적인 형태의 의사소통을 인정하고 존중해야 한다.

- 둘째, 아동이 자신에게 영향을 미치는 문제의 모든 측면에 대한 종합적 지식을 가질 필요는 없다. 단지 그 사안에 대해 자신의 견해를 형성할 수 있을 정도로 충분히 이해하면 된다.

- 셋째, 당사국은 의견 진술에 어려움을 겪고 있는 아동에 대해서도 이 권리를 보장할 의무가 있다. 예를 들어, 장애아동에게는 원활한 의사표현에 필요한 의사소통수단이 제공되어 이를 이용할 수 있어야 한다. 또한 소수 민족, 선주민 그리고 이주민 및 주류 언어를 사용하지 않는 아동의 의사표명권을 인정하기 위해 노력

5) 아동권리협약 일반논평 7호(CRC/C/GC/7/Rev.1) 14번째 단락 참조
6) Lansdown G., 아동의 진화하는 능력, Innocenti Research Centre, UNICEF/Save the Children, Florence (2005)

해야 한다.

- 마지막으로, 당사국은 이 권리를 무분별하게 이행했을 때 생길 수 있는 잠재적인 부정적 영향에 대해 주의해야 한다. 특히 유아와 관련된 경우나 아동이 범죄, 성학대, 폭력 혹은 다른 형태의 학대를 당한 피해자일 경우에 조심해야 한다. 당사국은 아동이 완전한 보호를 받으며 의견청취권 행사를 보장받을 수 있도록 필요한 모든 조치를 취해야 한다.

(iii) "견해를 자유롭게 표현할 권리"

22. 아동은 "견해를 자유롭게 표현할 권리"를 가진다. "자유롭게"란 아동이 아무런 억압 없이 자신의 견해를 표현하고 자신의 의견청취권 행사 여부를 선택할 수 있는 것을 말한다. 또한 "자유롭게"는 아동이 조종당하거나 부당한 영향이나 압력에 종속되어서는 안 된다는 것을 의미한다. "자유롭게"는 더 나아가 아동 "자신"의 관점과 본질적으로 연관되어 있다. 아동은 다른 사람의 견해가 아닌 자신의 의견을 표현할 권리가 있는 것이다.

23. 당사국은 아동의 개인적, 사회적 상황을 고려하여 의사를 표현할 수 있는 여건과 더불어 아동이 자유롭게 견해를 표현할 때 자신이 존중 받고 안전하다고 느낄 수 있는 환경을 보장해야 한다.

24. 위원회는 필요 이상으로 아동을 인터뷰해서는 안 되며, 이는 아동에게 유해한 사건을 조사할 때 특히 중요하다는 점을 강조한다. 아동을 "청취"하는 것은 아동에게 정신적으로 깊은 상처를 남길 수도 있는 어려운 과정이다.

25. 아동의 피청취권을 실현하기 위해서, 아동은 당면한 문제, 선택사항 및 가능한 결정사항, 그리고 그 결과에 대한 정보를 아동의 의사를 청취할 책임자와 부모 혹은 후견인으로부터 제공받아야 한다. 아동은 의견 진술을 요청 받게 될 환경에 대한 정보도 제공받아야 한다. 정보에 대한 이러한 권리는 아동이 명확한 결정을 할 수 있는 전제조건이기에 필수적이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(iv) "아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서"

26. 당사국은 아동이 "자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서" 견해를 표현할 수 있도록 보장해 주어야 한다. 이는 의견표명권의 두 번째 요건으로, 논의 중인 사안이 자신에게 영향을 미칠 경우 반드시 아동의 의견을 청취해야 한다는 것이다. 이 기본조건은 존중되고 널리 이해되어야 한다.

27. 인권위원회가 협약의 초안을 작성하기 위해 구성한 개방형 실무그룹(Open-ended Working Group)은 아동(들)의 견해를 고려하기 위한 제한사항 목록을 규정하자는 제안을 거절하였다. 대신 아동의 의견이 청취되어야 할 권리는 "아동에게 영향을 미치는 모든 문제"에 적용되어야 한다고 결정하였다. 위원회는 고려중인 사안이 아동에게 영향을 미치고 아동이 그에 대해 자신의 의사를 표현할 능력이 있다는 것이 명백함에도 불구하고 때때로 아동의 의견청취권이 부인되고 있다는 점을 우려한다. 위원회는 협약에서 직접적으로 다루지 않은 부분까지도 포함하는 "문제"에 대한 넓은 정의를 인정하는 동시에, 어떠한 정치적 권한도 영향을 미치지 않았음을 분명히 하기 위해 "아동에게 영향을 미치는"이라는 표현이 추가되었다는 것을 인정한다. 그러나 아동을 위한 세계정상회담을 포함한 사례를 통해 알 수 있듯이 아동에게 영향을 미치는 문제를 넓은 의미로 해석하는 것은 아동을 지역사회나 사회 전체의 절차에 포함시키는 데 도움이 된다. 그러므로 당사국은 아동의 시각을 통해 해결책을 질적으로 향상시킬 수 있을 때는 언제나 아동의 견해를 주의 깊게 들어야 한다.

(v) "아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여"

28. 아동의 견해에 대해서는 "아동의 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중을 부여해야 한다." 이 구절은 아동의 능력을 말하고 있으며, 이 능력은 아동의 견해에 정당한 비중을 두기 위해 또는 아동에게 본인의 견해가 결과에 어떤 영향을 미쳤는지 전달하기 위해 평가되어야 한다. 제12조는 단순히 아동의 견해를 듣는 것으로는 부족하며, 아동이 자신의 견해를 형성할 능력이 있을 때 아동의 견해가 진지하게 고려되어야 한다고 명시하고 있다.

29. 연령과 성숙도에 따라 아동의 의견에 정당한 비중을 두어야 한다고 규정함으로써

제12조는 오로지 연령만으로 아동 견해의 중요성을 정할 수 없다는 점을 분명히 한다. 아동의 이해 수준이 생물학적 연령에 반드시 상응하는 것은 아니다. 연구에 따르면 정보, 경험, 환경, 사회·문화적 기대 및 지원 수준은 아동의 견해를 형성하는 능력 발달에 영향을 미친다. 이런 이유로 아동의 견해는 개별적 검토를 통해 평가되어야 한다.

30. 성숙도는 특정 문제의 의미와 영향을 이해하고 평가할 수 있는 능력을 말하며, 아동의 개별적 능력을 측정할 때 고려되어야 한다. 성숙도를 정의하기는 어렵지만, 제12조의 문맥으로 볼 때, 이는 아동이 사안에 대해 합리적이고 독립적인 방식으로 그들의 견해를 표현하는 능력이다. 그 사안이 아동에게 미치는 영향도 고려해야 한다. 아동의 삶에 미치는 영향이 클수록, 아동의 성숙도를 보다 적절히 평가해야 한다.

31. 아동의 진화하는 능력에 대한 개념, 그리고 부모의 지도와 안내에 대한 고려도 필요하다(아래 84번째 단락 및 C절 참고).

(b) 제12조 제2항

(i) "아동에게 영향을 미치는 모든 사법적·행정적 절차에서의 피청취권"

32. 제12조 제2항은 특히 "아동에게 영향을 미치는 모든 사법적·행정적 절차에서" 아동이 의견을 진술할 기회가 주어져야 한다고 명시한다. 위원회는 이 조항이 아동에게 영향을 미치는 모든 사법적 절차에 아무런 제한 없이 적용되어야 한다고 강조하고 있는데, 그 예로 부모의 이혼과 별거, 양육권, 시설보호와 입양, 법률에 저촉된 아동, 신체적·정신적·성적 학대피해 아동, 보건, 사회 보장, 동반 보호자가 없는 아동, 망명 신청 아동이나 난민 아동, 무력분쟁이나 다른 긴급 상황의 피해 아동이 있다. 전형적 행정절차에는 아동의 교육, 건강, 환경, 생활여건 또는 보호에 관한 결정들이 포함된다. 사법·행정절차에는 조정 및 중재와 같은 대안적 분쟁 해결 방안이 포함될 수 있다.

33. 아동의 의견이 청취될 권리는 학교에서의 학대 등 부당한 대우에 대한 진정, 징계처분에 대한 이의제기와 같이 아동이 시작한 절차와 부모의 이혼/별거나 입양과 같이 타인이 시작했지만 아동에게 영향을 미치는 절차 모두에 적용된다. 당사국은 사법적·행정적 절차 내 의사결정자들이 아동의사의 고려 수준과 그 결과를 아동에게 설명하는 법

국가인권위원회 humanrights.go.kr

적조치를 도입하도록 장려한다.

34. 아동에게 위협적·적대적이고 민감하지 않거나 연령에 적합하지 않은 환경이라면 아동의 의견 청취가 효과적으로 이루어질 수 없다. 절차는 접근하기 쉽고 아동에게 적합해야 한다. 아동 친화적인 정보가 제공·전달되고 있는지, 자기옹호를 위한 충분한 지원이 있는지, 종사자가 적절한 교육을 받았는지, 법정의 설계와 판사나 변호사의 옷차림, 칸막이와 독립된 대기실이 있는지에 대해서 특별히 신경 써야 한다.

(ii) 직접 또는 대리인이나 적절한 기관을 통하여

35. 아동이 의사를 표명하기로 결정을 내렸다면, 아동은 그것을 어떻게 행사할 것인지, 즉 "직접 또는 대리인이나 적절한 기관을 통해" 할 것인지를 결정해야 한다. 위원회는 가능하다면 모든 경우에 그 어떠한 절차에 있어서도 자신의 의견이 직접 청취될 기회가 아동에게 주어져야 한다고 권고한다.

36. 대리인은 부모, 변호사 혹은 다른 사람(그 중에서도 사회복지사)이 될 수 있다. 그러나 많은 경우에(민사, 형사 및 행정상) 아동과 가장 분명한 대리인(부모) 사이에 이해가 충돌될 우려가 있다는 점을 강조한다. 대리인을 통해 아동의 의견을 청취할 경우, 가장 중요한 점은 대리인이 아동의 의견을 의사결정자에게 정확히 전달하는 것이다. 청취 방법은 아동이(혹은 필요에 따라 적절한 기관이) 자신의 특별한 상황에 맞게 결정해야 한다. 대리인은 의사결정 과정의 다양한 측면에 대한 이해와 충분한 지식을 갖추어야 하고 아동과 함께 일한 경험이 있어야 한다.

37. 대리인은 오로지 아동의 이익만을 대변하고 자신이 다른 사람(부모)이나 기관 또는 단체(아동생활시설, 행정당국, 사회)의 이익을 대변하지 않는다는 것을 알아야 한다. 아동의 견해를 대변하기 위해 임명된 대리인을 위한 행동강령이 마련되어야 한다.

(iii) "국내법적 절차에 합치되는 방법으로"

38. 대리인을 통한 진술 기회는 "국내법적 절차에 합치되는 방법으로" 이루어져야 한다. 이 구절은 아동의 피청취권을 제한하거나 막는 절차법의 이용을 용인하는 것은 아

니다. 반대로 자신을 변호할 권리, 자신의 정보를 열람할 권리와 같이 공정한 절차의 기본 원칙을 준수할 것을 당사국에 권장한다.

39. 이 절차상 규정이 위반되는 경우, 법정이나 행정당국의 결정에 이의를 제기할 수 있고, 그 결정이 번복, 대체되거나 향후 다시 사법적 검토를 받을 수 있다.

2. 아동의 피청취권을 이행하기 위한 단계

40. 제12조 제1, 2항을 이행하기 위해서는 다섯 단계의 조치를 취해야 하며, 이는 사안이 아동에게 영향을 미칠 때마다 또는 아동이 공식 절차나 여타 환경에서 의견을 진술할 때, 아동의 의견청취권을 효과적으로 실현하기 위해 필요하다. 다음 단계들은 주어진 상황에 맞게 적절한 방법으로 적용되어야 한다.

(a) 준비

41. 아동의 의견을 청취할 책임자는 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제, 특히 사법적·행정적 절차에 있어서 자신의 의사를 표현할 권리가 있다는 것, 아울러 자신이 표명한 의견이 결과에 미칠 영향에 대해 분명히 알려야 한다. 더 나아가 아동은 직접 또는 대리인을 통한 의사 표현 방법 중 하나를 선택할 수 있다는 정보를 얻을 수 있어야 하며, 각각의 선택이 가져올 수 있는 결과에 대해 알아야 한다. 의사결정자는 진술 전에 언제, 어디서, 어떻게 진술이 이루어질지, 참석자가 누구인지에 대하여 설명함으로써 아동을 충분히 준비시키고 이 점에 대해서도 아동의 의견을 고려해야 한다.

(b) 의견 청취

42. 아동이 자신의 피청취권을 행사하는 분위기는 지지적이고 고무적이어야 하며, 이를 통해 아동은 책임자가 자신의 의견을 경청하고 이를 진지하게 고려할 것이라 확신할 수 있다. 아동의 의견을 듣는 사람은 아동에게 영향을 미치는 문제와 관련이 있는 성인(교사, 사회복지사 또는 아동을 돌보는 사람), 기관의 의사결정자(기관장, (행정부 등의)관리자 또는 판사 등), 또는 전문가(심리학자나 의사 등)가 될 수 있다.

43. 경험을 토대로 보았을 때, 진술은 일방적인 조사 형식이 아닌 대화 형식으로 이루

국가인권위원회 humanrights.go.kr

어져야 한다. 되도록이면 아동이 공판에서 진술을 하는 것보다는 비공개로 진술하는 것이 좋다.

(c) 아동의 능력 측정

44. 사례별 분석을 통해 아동이 자신의 독자적인 의견을 형성할 능력이 있다고 판단되는 경우, 아동의 의견에 정당한 비중을 두어야 한다. 아동이 자신의 의견을 합리적이고 독립적인 방식으로 형성할 수 있다면 의사결정자는 문제를 해결하는 데 있어 아동의 의사를 중요한 요소로 고려해야 한다. 아동의 능력을 평가하기 위한 좋은 실천 사례가 개발되어야 한다.

(d) 아동 의견 비중에 대한 정보(피드백)

45. 아동에게는 자신의 의견에 대해 정당한 비중을 부여 받을 권리가 있기 때문에, 의사결정자는 반드시 아동에게 절차와 결과에 대해 정보를 제공해야 하며 아동의 의견을 어떻게 고려했는지 설명해야 한다. 피드백은 아동의 견해를 형식적으로 청취한 것이 아니라 진지하게 고려하였음을 보장한다. 이러한 정보를 통해 아동은 주장, 동의, 다른 제안을 할 수도 있고, 혹은 사법적·행정적 절차의 경우 상소하거나 소송/진정을 제기할 수 있다.

(e) 소송/진정, 법적 구제, 배상

46. 아동은 의견청취권과 그 견해에 정당한 비중을 부여 받을 권리가 무시되거나 침해되었을 때, 법적 절차에 따라 진정을 제기하고 구제를 받을 수 있어야 한다.[7] 아동은 자신의 부당함을 표현하기 위해 옴부즈퍼슨이나 모든 아동시설(특히, 학교, 주간보호센터)에서 옴부즈퍼슨에 상응하는 역할을 하는 사람에게 접근할 수 있어야 한다. 아동은 이들이 누구인지, 어떻게 접근할 수 있는지 알아야 한다. 아동 의견을 고려하는데 있어 가족 내에 갈등이 발생할 경우, 아동은 지역사회의 청소년 복지서비스 담당자에게 도움을 요청할 수 있어야 한다.

7) 아동권리협약 이행을 위한 일반조치에 관한 위원회의 일반논평 5호(2003) (CRC/GC/2003/5) 제24항 참조

47. 협약 제12조 제2항의 사법적·행정적 절차에 있어 아동의
의사표현권이 침해되었다면 아동은 권리 침해에 대한 구제를 받기 위하여 소송/진정을 제기하고 상소할 수 있어야 한다. 소송/진정절차는 아동이 이를 사용하여도 폭력이나 처벌에 노출되지 않을 것이라 확신할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.

3. 당사국의 의무

(a) 당사국의 핵심 의무

48. 아동의 의견청취권을 보장하기 위해 당사국은 법률을 재검토하거나 개정하여 아동이 적절한 정보, 충분한 지원, 그리고 가능하다면 아동 견해의 비중에 대한 피드백, 소송/진정·법적 구제·배상 절차에 대해 접근할 수 있도록 체계를 마련해야 한다.

49. 이 의무를 이행하기 위해서 당사국들은 다음 전략을 채택해야 한다.

- 제12조에 대한 제한적 선언과 유보를 검토하고 철회한다.

- 아동권리에 대하여 광범위한 권한을 갖는 아동 담당 옴부즈퍼슨이나 위원회와 같은 독립된 인권기구를 설립한다.[8)]

- 제12조 및 그 이행에 관하여 변호사, 판사, 경찰, 사회복지사, 지역 활동가, 심리학자, 아동을 돌보는 사람, 보호시설 관리자와 교도관, 교사, 의사, 간호사 및 다른 의료 전문가, 공무원 및 공직자, 난민 관련 종사자 및 전통적 지역사회 지도자 등 아동과 함께 또는 아동을 위해 일하는 모든 전문가에게 교육훈련을 제공한다.

- 법률 및 기관 조례에 근거를 두고 그 효과성을 정기적으로 평가하는 규정을 둠으로써, 아동이 자신의 견해를 표현할 지지적·고무적 환경을 보장하고, 그 의견에 정당한 비중을 두도록 한다.

8) 아동 인권 보호와 증진에 있어서의 독립 국가 인권 기구의 역할에 관한 위원회의 일반논평 2호(2002) 참조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- 여론주도자, 대중매체를 포함한 공공 캠페인을 통해 아동 의견청취권의 완전한 이행을 방해하는 부정적인 태도를 없애고 아동에 대한 전통적인 인식을 변화시킨다.

(b) 사법적·행정적 절차와 관련된 구체적 의무

(i) 민사 사법 절차에서의 아동의 피청취권

50. 아동의 의견을 청취해야 하는 주요 의제는 아래와 같다.

이혼과 별거

51. 부모가 별거하거나 이혼할 경우, 아동은 법원의 결정에 의해 영향을 받을 수밖에 없다. 아동의 양육비에 대한 문제나 양육권 및 부모의 면접교섭권은 판사가 재판을 통해 결정하거나 법원이 관할하는 중재를 통해 결정된다. 많은 사법권에서는 가족관계의 해체와 관련하여 판사가 반드시 "아동 최상의 이익"을 최우선적으로 고려하도록 하는 조항을 법에 두고 있다.

52. 이러한 이유로 인하여 별거와 이혼에 관한 모든 법령은 의사결정자가 조정과정에서 아동의 의견을 청취해야 한다는 내용을 포함해야 한다. 어떠한 사법권에서는 정책이나 법으로 아동이 자신의 의사를 표현할 능력이 생긴다고 간주되는 연령을 명시하려 한다. 그러나 협약에서는 연령과 성숙도에 따라 이 문제가 사례별로 결정되어야 함을 언급하고 있으므로 아동의 능력은 개별적으로 검토되어야 한다.

부모로부터의 분리와 대안양육

53. 가정 내 학대 또는 방임의 피해자인 아동을 가족으로부터 분리하기로 결정했을 때에는 아동 최상의 이익이 무엇인지를 판단하기 위해 아동의 견해를 반드시 고려해야 한다. 이러한 조치는 아동 자신이나 가족구성원 또는 지역사회의 구성원이 가정 내 학대 및 방임에 대한 혐의를 제기하면서 시작될 수 있다.

54. 위원회의 경험을 통해 보았을 때, 당사국이 아동의 의견청취권을 항상 고려하고 있

는 것은 아니다. 위원회는 당사국이 법률, 행정규칙, 정책방향을 통해 아동이 위탁가정 또는 시설 배치, 양육 계획 수립 및 검토, 부모와 가족의 방문 등에 대한 의견을 표명하고 그 의사를 고려하도록 보장할 것을 권고한다.

입양과 이슬람법의 카팔라

55. 아동이 입양 또는 이슬람법에서의 카팔라에 배치되어 입양 또는 위탁될 것이 결정될 때 아동의 의견을 청취하는 것은 매우 중요하다. 일정 기간 동안 아동과 함께 산 양부모나 위탁가족이 입양을 하는 경우에 있어서도 이러한 과정은 필요하다.

56. 협약 제21조는 아동 최상의 이익이 최우선 고려사항임을 명시한다. 입양, 카팔라 혹은 다른 배치에 관한 결정에 있어 아동의 "최상의 이익"은 아동의 의견을 고려하지 않고서는 설명할 수 없다. 위원회는 모든 당사국이 가능하다면 아동에게 입양, 카팔라, 그리고 다른 배치 결정의 영향에 대해 설명하고 아동의 의견을 청취하는 것을 법률에 따라 보장할 것을 권고한다.

(ii) 형사 사법 절차에서의 아동의 피청취권

57. 형사절차에 있어, 모든 단계의 소년사법 절차가 진행되는 동안 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 아동의 자유로운 의사표현의 권리는 온전히 존중받고 이행되어야 한다.[9)]

소년법

58. 협약 제12조 제2항은 형사법을 어긴 것으로 의심되거나 기소 또는 혐의가 입증된 아동의 의견청취권을 규정한다. 이 권리는 아동이 묵비권(진술거부권)을 갖는 재판 전 단계부터 경찰, 검사 및 담당 판사가 아동의 의견을 청취할 때까지 사법 절차의 모든 단계에서 완전히 준수되어야 한다. 아동의 의견청취권은 판결 및 최종 처분 단계와 판결된 사항에 대한 이행 단계에까지 적용되어야 한다.

9) 소년사법에서의 아동권리에 관한 위원회의 일반논평 10호(2007) (CRC/C/GC/10) 참조

국가인권위원회 humanrights.go.kr

59. 중재를 포함한 대안(다이버전)이 있는 경우, 아동은 자유롭고 자발적으로 동의할 기회를 가져야 하며, 제안된 대안이 적절하고 바람직한지 여부를 판단하기 위하여 법적 조언 및 다른 도움을 얻을 수 있는 기회가 있어야 한다.

60. 법적 절차에 효과적으로 참여하기 위해서는 모든 아동에게 아동이 이해할 수 있는 언어로 피의사실(자신이 기소된 혐의), 소년 사법 절차 및 법정이 취할 수 있는 조치에 대해 신속하고 직접적으로 알려줘야 한다. 절차는 아동의 참여와 자유로운 표현을 장려하는 분위기에서 진행되어야 한다.

61. 법에 저촉된 아동의 재판 및 여타 심리는 비공개로 이루어져야 한다. 이 규정에 대한 예외는 매우 제한적이어야 하고 국내법에 명확히 제시되어야 하며 아동 최상의 이익에 근거해야 한다.

아동 피해자와 아동 목격자

62. "범죄 피해아동 및 목격아동이 관여된 사건에 있어서의 사법지침"에 관한 유엔경제이사회의 결의 2005/20에 따라 범죄 피해아동과 아동 목격자에게는 자신의 의견을 자유롭게 표현할 권리를 완전히 행사할 기회를 제공해야 한다.[10]

63. 이는 특히 피해아동 및 목격아동이 조사 중인 사건과 관련한 문제에 대해 의견을 제시하고, 사법 절차에 개입하는 것에 대한 아동의 의견과 우려를 자신이 원하는 방식으로 자유롭게 표현할 수 있도록 모든 노력을 다해야 한다는 것을 의미한다.

64. 범죄 피해아동 및 목격 아동의 권리는 의료, 심리치료 및 사회 서비스의 제공여부, 피해아동이나 목격아동의 역할, '심문'의 방식, 소송/진정을 제기하거나 조사와 재판 절차에 참여한 아동에 대한 기존의 지원 체계, 진술의 구체적 시간 및 장소, 보호조치의 제공 여부, 배상 받을 가능성 및 상소(항소, 상고)에 관한 규정 등 알 권리와 연계된다.

10) 유엔경제사회이사회 결의안 2005/20, 특히 제8, 19, 20조 (http://www.un.org/en/ecosoc/docs/2005/resolution%202005-20.pdf)

(iii) 행정 절차에서의 아동의 의견청취권

65. 모든 당사국은 법률로 행정절차를 마련하여 제12조의 규정을 반영하고 아동의 의견청취권과 더불어 관련 기록의 공개, 심리에 대한 통보, 부모 혹은 다른 사람에 의한 아동 대리 등 다른 절차적 권리를 보장해야 한다.

66. 아동은 재판 절차보다는 행정 절차에 개입될 가능성이 더 크다. 행정 절차가 덜 형식적이고 더 유연하며 상대적으로 법률과 규칙을 통한 절차 수립이 수월하기 때문이다. 이러한 절차는 아동 친화적이고 접근 가능해야 한다.

67. 아동과 관련한 행정 절차의 구체적 예로는 학내 징계문제(정학, 제적 등), 재학/졸업증명서 발급 거부나 성적 관련 문제, 소년구금시설에서의 징계조치와 특권 인정 거부 문제, 보호자 비동반 아동의 망명 신청 절차와 운전면허 신청이 있다. 이러한 문제에 있어 아동은 의견청취권을 가지며 "국내법적 절차와 합치하는" 다른 권리 역시 누려야 한다.

B. 피청취권과 협약의 다른 조항들과의 관계

68. 일반원칙으로서의 협약 제12조는 협약의 다른 일반원칙과 연결되어 있다. 예를 들어, 제2조(차별 받지 않을 권리) 및 제6조(생명, 생존 및 발달에 대한 권리)와 관련이 있고 특히 제3조(아동 최상의 이익에 대한 최우선적 고려)와는 상호 의존적이다. 제12조는 시민권 및 자유권 조항과 관련이 있으며, 특히 제13조(표현의 자유에 대한 권리)와 제17조(알 권리)와도 관련이 깊다. 더 나아가서 협약 제12조는 다른 모든 조항과도 관련이 있으며, 이는 만약 아동이 각각의 조항에 규정된 권리 및 그 이행에 있어 자신의 견해를 가진 주체로 인정받지 않을 경우 협약을 완전히 이행할 수 없기 때문이다.

69. 제12조와 제5조(아동의 진화하는 능력과 부모의 적절한 지도 / 이 일반 논평의 84번째 단락 참고)는 특별한 관련이 있다. 이는 부모가 아동을 지도할 때 아동의 진화하는 능력을 고려하는 것이 중요하기 때문이다.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

1. 제12조와 제3조

70. 제3조의 목적은 공공·민간 복지기관, 법원, 행정당국 및 입법기관이 아동과 관련해 취하는 모든 행위에 있어 아동 최상의 이익을 최우선적으로 고려하도록 보장하는 것이다. 이는 아동을 위한 모든 행위가 아동 최상의 이익을 존중해야 한다는 것을 의미한다. 아동 최상의 이익은 절차상의 권리와 비슷한 것으로서 당사국은 아동 최상의 이익이 고려되도록 실행 과정에 단계를 상정해야 한다. 당사국은 이러한 조치의 책임자가 제12조에 명시된 바와 같이 아동의 견해를 청취할 것을 보장할 의무를 지닌다. 이 단계는 의무적인 것이다.

71. 아동과의 협의를 통해 판단한 아동 최상의 이익은 기관, 당국 및 관리자의 조치에서 고려되어야 할 유일한 요소는 아니다. 그러나 아동의 의견과 마찬가지로 매우 중요한 요소이다.

72. 제3조는 아동 개인에 대해 집중하면서도 집단으로서의 아동 최상의 이익 또한 아동과 관련한 모든 조치에서 고려되어야 함을 명백히 밝히고 있다. 그러므로 당사국은 아동 최상의 이익을 판단할 때 아동 각각의 개별적 상황뿐만 아니라 아동 집단의 이익도 고려할 의무가 있다. 또한 당사국들은 민간·공공 기관, (행정)당국 및 입법기관의 조치를 검토해야 한다. “입법기관”으로 의무를 확대한 것은 아동에게 영향을 미치는 모든 법령, 규정, 규칙이 “최상의 이익”에 부합해야 한다는 점을 분명히 나타낸다.

73. 특정이 쉬운 아동 집단의 아동 최상의 이익은 아동 개인의 이익을 검토할 때와 같은 방법으로 파악해야 한다. 불특정 다수 아동의 최상의 이익이 걸려있는 문제라면, 기관의 대표, 당국 또는 정부는 이러한 특정하기 어려운 다수의 아동으로부터 견해를 청취하고, 아동에게 직·간접적으로 영향을 미치는 입법 결정을 포함한 계획을 수립할 때 그 견해에 정당한 비중을 두어야 한다.

74. 제3조와 제12조는 서로 충돌하지 않고, 일반원칙으로서 상보적 역할을 한다. 제3조는 아동 최상의 이익을 보장하고자 하는 목적을 정하고 제12조는 아동의 의견 청취라는 목표 달성을 위한 방법을 제공한다. 실제로 제12조의 구성 요소가 지켜지지 않는다면 제3조를 올바르게 적용할 수 없다. 마찬가지로 제3조는 제12조의 기능을 강화하여,

아동에게 영향을 미치는 결정에 있어서 아동의 필수적 역할을 촉진한다.

2. 제12조, 제2조, 제6조

75. 차별 받지 않을 권리는 아동의 권리에 관한 협약을 포함한 모든 인권조약에서 보장하는 권리이다. 협약 제2조에 따르면 모든 아동은 제12조에 규정된 권리를 포함하여 자신의 권리를 행사할 때 차별 받지 않을 권리가 있다. 위원회는 당사국이 적절한 조치를 취하여 모든 아동이 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치, 사상, 국적, 민족, 사회적 배경, 재산, 장애 여부, 출생 및 다른 지위로 인한 차별 없이 자신의 견해를 자유롭게 표현하고 그 견해에 대해서는 정당한 비중을 부여 받을 권리를 보장해야 한다고 강조한다. 당사국은 힘없고 소외된 집단의 아동을 포함한 아동에 대한 차별을 없애고 아동들이 서로 평등하게 의사 표현의 권리를 보장받고 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 참여할 수 있도록 해야 한다.

76. 위원회는 몇몇 사회의 전통적 태도와 관행이 의견청취권 행사의 기반을 약화시키고 심각한 제약을 가한다는 점을 우려한다. 당사국은 이러한 태도와 관행의 부정적 영향을 사회 전반에 알리기 위한 교육과 인식제고 활동을 실시하고 협약상의 모든 아동의 권리를 완전히 이행하기 위해 태도를 변화시킬 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다.

77. 위원회는 당사국에 여아의 의견이 청취될 권리, 필요한 경우 도움을 받을 권리, 자신의 견해를 진술하고 그 견해에 대하여 정당한 비중을 부여 받을 권리에 특별한 주의를 기울일 것을 촉구한다. 젠더에 대한 고정관념과 가부장적 가치로 인해 여아가 제12조에 명시된 권리를 누리는 데 있어 심각한 제약이 되기 때문이다.

78. 위원회는 장애를 가진 아동이 자유롭게 견해를 표현하고 그 견해에 대해서는 정당한 비중을 부여 받을 수 있도록 필요한 지원과 장비 제공을 보장할 당사국의 의무를 명시한 “장애인의 권리에 관한 국제협약” 제7조를 환영한다.

79. 아동권리협약 제6조는 “모든 아동이 생명에 대한 고유한 권리를 가지고 있다고 인정하고 당사국은 아동의 생존과 발달을 최대한 보장해야 한다”고 선언한다. 위원회는 아동이 의사 표현의 권리를 행사할 수 있는 기회를 마련하는 것이 중요하다고 지적한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

다. 아동의 참여는 완전한 인격 발달과 아동의 진화하는 능력을 촉진하는 수단으로 제6조와 양립하며 제29조에 포함된 교육의 목표와도 일치한다.

3. 제12조, 제13조, 제17조

80. 표현의 자유에 관한 제13조와 알 권리에 관한 제17조는 의견청취권을 효과적으로 이행하기 위해 매우 중요한 전제조건이다. 이 조항들은 아동이 권리의 주체임을 확인하고, 제12조와 더불어 아동이 자기 자신을 위해서 자신의 진화하는 능력에 따라 이러한 권리를 행사할 자격이 있다는 것을 규정한다.

81. 제13조에 제시된 표현의 자유는 제12조와 혼동되는 경우가 있다. 그러나 이 두 조항은 긴밀한 관계에 있긴 하지만 서로 다른 권리에 대해 설명하고 있다. 표현의 자유는 의견을 가지고 이를 표현할 권리와 모든 매체를 통해 정보를 찾고 제공받을 권리와 관련 있다. 제13조는 아동이 가지거나 표현한 의견이 국가에 의해 제한 받지 않을 권리를 강조한다. 그러므로 제13조에 따라 당사국은 아동의 의사 표현과 정보 접근에 대한 개입을 자제하고 통신수단과 공적 대화에 접근할 권리를 보호할 의무가 있다. 반면에 제12조는 아동이 자신에게 영향을 미치는 문제에 대하여 의사를 표현할 권리 및 자신의 삶에 영향을 미치는 행위와 결정에 참여할 권리와 관련이 있다. 제12조에서 당사국에 부과하는 의무는 아동에게 영향을 미치는 모든 행위와 의사결정 과정에 아동의 활발한 참여를 가능하게 하기 위한 법적 틀과 절차를 도입하는 것, 아동이 의사를 표현한 후 이에 정당한 비중을 둘 의무를 이행하는 것이다. 제13조에 명시된 표현의 자유는 당사국에 이러한 참여나 반응을 요구하지 않는다. 그러나 제12조와 일치하도록 아동의 의사 표현이 존중되는 환경을 조성하면, 아동이 표현의 자유를 행사하는 데 필요한 능력을 함양하는 데 기여한다.

82. 제17조와 일치하도록 아동의 알 권리를 실현하는 것은 크게는 의사 표현의 권리를 효과적으로 이행하기 위한 전제조건이 된다. 아동은 자신과 관련된 모든 문제에 대해서 연령과 능력에 적절한 방식으로 정보에 접근할 수 있어야 한다. 이는 자신의 권리에 관한 정보나 자신에게 영향을 미치는 모든 절차, 국내법, 규칙, 정책, 지역사회 서비스 및 진정과 소송 절차 등에 적용된다. 제17조와 제42조에 명시되었듯이, 당사국은 학교 교과 과정에 아동인권을 포함시켜야 한다.

83. 위원회는 대중매체가 아동의 의견표현권에 대한 인식을 높이고 아동의 의사를 대중에게 표현할 수 있는 기회를 제공하는 중요한 수단이라는 것을 당사국에 상기시키고자 한다. 위원회는 각종 대중매체가 프로그램 개발에 아동을 포함시키고 아동이 자신의 권리에 대한 대중매체를 주도할 수 있는 기회를 만들기 위해 더 많은 자원을 투입할 것을 촉구한다.[11]

4. 제12조와 제5조

84. 협약 제5조는 아동이 협약상의 권리를 행사할 수 있도록 부모, 후견인, 친척 또는 지역사회 구성원이 지역 관습에 따라 안내하고 지도할 책임과 권리 및 의무를 당사국이 존중해야 한다고 명시한다. 따라서 아동은 지도와 안내를 받을 권리가 있으며, 이러한 지도와 안내는 아동의 부족한 지식, 경험 및 이해를 보충해야 하며 이 조항에 명시되어 있듯이 아동의 진화하는 능력에 따라 제한되어야 한다. 아동이 보다 많은 것을 알고 경험하고 이해할수록 부모, 법적 대리인 또는 기타 아동에 대해 법률상 책임을 부담하는 자가 안내와 지도 대신 관심을 기울이고 조언을 해야 하며 더 나아가서는 동등한 지위에서 대화를 해야 한다. 이러한 변화는 아동 발달과정상 특정 단계에서 이루어지는 것이 아니라, 아동이 자신의 의사를 표현하도록 격려를 받으며 서서히 증가할 것이다.

85. 협약 제12조는 이러한 요건을 장려하며, 이는 아동이 자신의 의사를 형성할 능력이 있다면 언제든지 아동의 견해에 정당한 비중을 두어야 한다는 점을 명시한다. 다르게 말하면 아동의 능력이 발달할수록 자신에게 영향을 미치는 문제를 조정하는 데에 더 큰 책임을 가질 자격이 있다.[12]

5. 제12조와 아동권리 전반의 이행

86. 앞에서 논의된 조항과 더불어, 협약의 다른 대부분의 조항에서도 아동에게 영향을 미치는 문제에 대해 아동이 개입할 것을 요구하고 권장한다. 이러한 다양한 관여에 대해 참여라는 개념이 보편적으로 이용되고 있다. 의심할 여지없이 이러한 개입의 핵심은 제12조이지만 아동과의 협의를 통한 계획, 실행, 개발은 협약 전반에 걸쳐 요구되고 있다.

11) 아동과 미디어에 관한 일반논평의 날(1996)
(http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Documents/ Recommandations/media.pdf)
12) 아동권리협약 이행을 위한 일반조치에 관한 일반논평 5호(2003)

국가인권위원회 humanrights.go.kr

87. 협약의 실제 이행은 의료보건, 경제, 교육 및 환경과 같은 아동 개인뿐만 아니라 아동 집단, 그리고 아동 전체의 이익과 관련된 다양한 문제와 관련이 있다. 따라서 위원회는 항상 참여를 넓은 의미로 해석하여 개별 아동 및 특정하기 용이한 집단의 아동뿐만 아니라, 선주민 아동, 장애 아동 또는 일반 아동 등 자신이 살고 있는 사회적, 경제적, 문화적 환경에 직접 또는 간접적으로 영향을 받는 아동 집단을 위한 절차를 수립하고자 해왔다.

88. 아동참여에 대한 넓은 이해는 제27회 유엔총회 아동특별총회에서 채택된 결의안 '아동이 살기 좋은 세상'에 반영되어 있다. 당사국은 "가정, 학교, 지역사회 및 국가의 의사결정 절차에 아동과 청소년의 의미 있는 참여를 장려하기 위한 프로그램을 개발하고 시행"하기로 약속하였다(32번째 단락(1)). 위원회는 일반논평 5호에서 아동권리협약을 이행하기 위한 일반조치에 대해 다음과 같이 말한 바 있다: "정부는 단순히 비정부기구나 인권단체에서 중재한 것이 아닌, 아동과 직접적인 관계를 맺는 것이 중요하다."[13]

C. 다양한 환경과 상황에서의 피청취권 이행

89. 아동의 피청취권은 아동이 성장하고 발달하며 배우는 다양한 환경과 상황에서 적용되어야 한다. 이러한 환경과 상황에서는 아동과 그 역할에 대한 각기 다른 개념이 존재하므로, 일상적인 문제부터 중요한 결정에 이르기까지 아동의 참여를 장려하거나 제한할 수 있다. 아동 의견청취권 이행에 영향을 미치는 방법은 다양하며, 당사국이 아동의 참여를 촉진하기 위해 이를 활용할 수 있다.

1. 가정환경 내에서

90. 매우 어린 시기부터 아동이 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있고 아동을 진지하게 고려하는 가정은 아동에게 중요한 본보기가 되고, 아동이 더 큰 사회에서 자신의 의견청취권을 행사하기 위한 준비과정이 된다. 이러한 양육법은 아동 개인의 발달을 촉진시키고, 가족 관계를 강화하고, 아동의 사회화 과정을 도우며 가정과 가족 내 모든 형태의 폭력을 방지하는 역할을 한다.

13) 일반논평 5호 제12항

91. 협약은 부모 또는 법적 대리인이 아동을 안내하고 지도할 권리와 책임을 인정하지만, 지도와 안내는 아동이 자신의 권리를 행사할 수 있도록 도와주는 것이며 아동의 진화하는 능력에 맞는 방식으로 이루어져야 한다.

92. 당사국은 법률과 정책을 통해서 부모, 보호자 그리고 부모 대신 아동을 돌보는 사람들이 아동과 관련한 문제에 있어서 아동의 의견을 듣고 그 의견에 대해서 정당한 비중을 두도록 장려해야 한다. 부모 역시 아동이 자신의 의사를 자유롭게 표현할 권리를 실현하도록 지지하고 사회의 모든 단계에서 아동의 견해가 정당하게 고려될 수 있도록 해야 한다.

93. 아동의 의견청취권을 존중하는 양육법 개발을 지원하기 위해 위원회는 당사국에 부모 교육 프로그램을 장려할 것을 권고하며, 이 프로그램은 기존의 긍정적 행동과 태도에 기반을 두고 협약에 명시된 아동의 권리와 부모의 권리에 대한 정보를 널리 알리는 것이어야 한다.

94. 부모 교육 프로그램은 다음 사항을 다루어야 한다.

- 부모와 아동 간 상호 존중 관계
- 의사 결정 과정에서의 아동 참여
- 모든 가족 구성원의 견해에 정당한 비중을 두는 것의 의미(영향)
- 아동의 진화하는 능력에 대한 이해, 증진 및 존중
- 가족 내 의견 대립 해결 방법

95. 이러한 프로그램은 여아와 남아가 동등하게 자신의 견해를 표현할 권리를 가지고 있다는 원칙을 강화해야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

96. 대중매체는 아동의 참여가 아동 본인, 가정 그리고 사회에 높은 가치를 지닌다는 것을 부모에게 알리는 데 중요한 역할을 해야 한다.

2. 대안양육 환경에서

97. 시설을 비롯한 모든 형태의 대안양육을 받고 있는 아동이 자신의 의견을 자유롭게 표현하고, 자신의 배치, 위탁 가정에서의 양육 규정, 일상생활 문제에 대한 자신의 의견에 정당한 비중을 부여 받을 수 있는 체계가 도입되어야 한다. 이는 다음을 포함해야 한다.

- 모든 배정과 양육 및 처우에 관한 계획에 대하여 아동의 알 권리를 제공하고, 아동이 의사를 표현할 수 있는 의미 있는 기회 및 의사 결정 과정에서 그 견해에 대해 정당한 비중을 둘 수 있도록 보장하는 법안

- 아동 친화적인 양육 서비스를 개발하고 설립할 때 아동의 의견을 청취할 권리와 그 의견에 대해서는 정당한 비중을 둘 것을 보장하는 법안

- 아동 옴부즈퍼슨, 위원회 또는 조사단과 같이 역량을 갖춘 모니터링 기관을 설립하여 제3조에 명시된 의무에 따라 아동의 양육, 보호, 처우에 관한 규정과 규칙을 준수하고 있는지 모니터링 실시. 모니터링 기관은 아무런 제약 없이 위탁시설(소년보호시설 포함)에 접근하고, 직접 아동의 의견과 우려사항을 청취하며, 위탁기관에서 아동의 의견을 청취하고 그 의견에 비중을 두는 정도에 대하여 모니터링 할 수 있는 권한을 받아야 함.

- 위탁 기관 내 아동(여아와 남아 모두)을 대표할 수 있는 위원회 등 기관의 정책과 규칙의 개발 및 실행에 참여할 권한을 가진 효과적인 제도의 구축

3. 의료 환경에서

98. 협약의 조항을 실현하기 위해서는 아동이 자신의 피청취권과 스스로의 건강한 발달 및 복지 증진에 참여할 권리를 존중해야 한다. 이는 아동 개인의 건강과 관련된 결

정뿐만 아니라 보건의료 정책 및 서비스의 개발에 대한 아동의 참여에도 적용된다.

99. 위원회는 아동이 자신의 건강과 관련 있는 결정에 참여할 때 고려해야 하는 개별적이면서도 서로 연결되어 있는 몇 가지 문제를 확인하고자 한다.

100. 유아를 포함한 아동은 아동의 진화하는 능력에 맞는 방법으로 의사 결정과정에 포함되어야 한다. 아동은 제안된 치료법과 그 영향 및 결과에 대한 정보를 제공받아야 하며, 장애 아동에게도 적절하고 접근 가능한 방식으로 제공되어야 한다.

101. 당사국은 아동의 안전이나 안녕을 위해 필요한 경우, 아동이 부모의 동의 없이, 그리고 연령과 관계없이 비밀리에 의료 상담과 조언을 받을 수 있는 법률 또는 규칙을 도입해야 한다. 아동이 가정 내 폭력과 학대를 경험하고 있는 경우, 성에 관한 교육이나 서비스가 필요한 경우, 또는 부모와 아동 간에 의료 서비스 접근에 대한 갈등이 있는 경우, 아동은 비밀리에 이러한 의료서비스를 필요로 할 수 있다. 의료상담과 조언에 대한 권리는 치료 동의를 할 권리와는 다른 것이며 어떠한 연령 제한도 두어서는 안 된다.

102. 위원회는 몇몇 국가에서 일정한 연령에 달한 아동에게 치료에 대한 동의권을 넘겨주는 법안 도입을 환영하며, 당사국에 이러한 법률의 도입을 고려해볼 것을 권장한다. 그러므로 일정 연령 이상의 아동은 독립적이고 권한이 있는 전문가와 상담을 한 후에 아동의 능력에 대한 전문적인 개별 평가 없이도 동의를 할 권리가 있다. 아울러 위원회는 나이가 어려도 자신의 치료에 대해 충분히 설명을 듣고 의사표현을 할 수 있다면, 그 의견에 대해서도 정당한 비중을 두도록 보장할 것을 당사국에 강력히 권고한다.

103. 아동이 소아과 연구와 임상실험에 참여할 경우, 의사 및 의료시설은 그와 관련된 아동의 권리에 관한 분명하고 접근하기 쉬운 정보를 제공해야 한다. 아동이 해당 연구에 대해 잘 숙지하고 있어야 다른 절차적 보호수단 뿐 만 아니라 정보에 입각한 아동의 동의를 얻을 수 있다.

104. 당사국은 아동의 건강과 발달에 관련된 서비스 계획 시 아동의 의견과 경험을 공

국가인권위원회 humanrights.go.kr

유할 수 있는 수단을 도입해야 한다. 필요한 서비스가 무엇인지, 언제 어떻게 가장 효과적으로 서비스가 제공될 수 있는지, 서비스 이용의 장애물은 무엇인지, 의학 전문가들의 자질과 태도, 그리고 아동이 자신의 건강 및 발달에 관해 점점 더 많은 책임을 질 능력을 증진하는 방법을 포함하여 의료 서비스 제공의 모든 측면에서 아동의 견해를 얻어야 한다. 이러한 정보는 서비스를 이용하거나 연구와 협의 과정에 관여했던 아동과의 피드백 체계를 통해 얻을 수 있고, 지방 또는 국가의 아동 위원회나 의회에 전달되어 아동의 권리를 존중하는 보건 서비스의 기준이나 지표를 마련하는데 쓰일 수 있다.[14]

4. 교육환경과 학교에서

105. 교육에 있어 아동의 피청취권을 존중하는 것은 아동의 교육권을 실현하기 위하여 필수적이다. 위원회는 권위주의, 차별, 무시와 폭력으로 묘사할 수 있는 많은 학교와 교실의 현실에 대해 우려한다. 이러한 환경은 아동의 의견을 표현하고 그 의견에 대해서 정당한 비중을 두는데 도움이 되지 않는다.

106. 위원회는 당사국이 조치를 취하여 아동이 다음 문제에 대하여 자신의 견해를 표현하고 그 견해에 대해서는 정당한 비중을 부여 받을 기회를 마련할 것을 권고한다.

107. 유아 대상 교육 프로그램을 포함한 모든 교육 환경에서, 참여적 학습 환경에서 아동이 적극적 역할을 할 수 있도록 장려해야 한다.[15] 가르치고 배우는 것은 아동의 생활환경과 시각을 고려하는 것이어야 한다. 그러므로 교육 당국은 교과과정과 학교 프로그램을 계획할 때 아동과 부모의 의견을 반영해야 한다.

108. 아동이 다른 아동 및 성인과 학습하고 놀고 생활하는 시설에서 인권이 실천되고 있을 경우에만 인권 교육이 아동에게 동기를 부여하고 아동의 태도를 형성할 수 있다.[16] 특히 이러한 기관에서는 아동의 의사 표현 권리가 아동의 철저한 검증 하에 놓이게 된다. 이것은 협약에 선언된 바와 같이 자신의 견해에 정당한 비중이 주어지고 있는

14) 위원회는 HIV/AIDS와 아동의 권리에 관한 일반논평 3호(2003) 제11, 12항과 청소년의 건강과 발달에 관한 일반논평 4호(2003) 제6항에 주의를 기울일 것을 촉구한다.
15) 인권에 기반을 둔 접근에 의한 모두를 위한 교육: 아동의 교육권 및 교육에서의 아동권리 실현을 위한 프레임워크, UNICEF/UNESCO (2007)
16) 아동권리위원회, 교육의 목적(협약 제29조 1항)에 관한 일반논평 1호(2001) (CRC/GC/2001/1)

지 아동이 관찰할 수 있기 때문이다.

109. 아동의 참여는 교실에서 사회적 환경을 조성하는데 필수적이며, 이는 아동 중심적 상호학습에 필요한 협동과 상호 지원을 일으킨다. 아동의 견해에 정당한 비중을 두는 것은 차별을 없애고 약자에 대한 괴롭힘 예방, 지도방안에서 특히 중요하다. 위원회는 또래교육과 또래상담의 확장을 높이 평가한다.

110. 의사결정 과정에 있어 아동의 지속적 참여가 이루어져야 한다. 그 중에서도 학급회의, 학생회의, 학교 이사회 및 위원회에서 학생 대표를 통한 아동의 참여가 이루어져야 하며, 그곳에서 아동은 학교 정책 및 행동 규정을 만들고 실행함에 대한 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있어야 한다. 이러한 권리는 행정당국, 학교 및 교사의 선의에 의존하기 보다는 법률에 명시되어야 한다.

111. 당사국은 학교를 넘어서 교육 정책의 모든 측면, 그 중에서도 교육 제도의 아동 친화적 특성 강화, 아동에게 "두 번째 기회"를 제공하는 비공식적이고 비정규적인 학습 시설, 학교 교과과정, 지도 방법, 학교 조직, 규범, 예산 집행 계획 및 아동 보호 체계에 대하여 국가적, 지역적 차원에서 아동과 논의해야 한다.

112. 위원회는 당사국이 독립적 학생 단체를 지원할 것을 장려하며, 이 조직은 아동이 교육제도에서 자신의 참여적 역할을 완전히 수행할 수 있도록 도와야 한다.

113. 상급 학교로의 진학 또는 진로나 과(科)에 관한 결정은 아동 최상의 이익에 큰 영향을 주는 결정이기 때문에 그러한 결정 시에는 아동의 의견청취권이 보장되어야 한다. 이런 결정은 행정 및 사법적 검토를 거쳐야 한다. 또한, 징계 문제에 있어 아동의 의견을 청취할 권리는 충분히 존중되어야 한다.[17] 특히, 아동을 지도에서 배제하거나 정학처분을 내릴 경우에는 아동의 교육권을 침해하기 때문에 사법적 검토를 받아야 한다.

114. 위원회는 많은 국가에서 아동 친화적 학교 프로그램을 도입한 것을 높이 평가하

17) 당사국은 위원회의 신체적 처벌 및 기타의 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 8호(2006)을 참조할 것. 이는 신체적 처벌을 없애기 위한 참여 전략에 대해 설명하고 있음(CRC/C/GC/8).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

며, 이러한 프로그램은 상호적, 배려적, 보호적, 그리고 참여적 환경을 추구하여 아동과 청소년이 사회에서 적극적 역할을 하고 공동체에서 책임감 있는 시민이 되도록 준비시킨다.

5. 놀이, 오락, 스포츠 및 문화 활동에서

115. 아동의 발달과 사회화를 위해서는 놀이, 오락, 신체적이고 문화적인 활동이 필요하다. 이런 활동은 아동의 취향과 능력을 고려하여 개발해야 한다. 자신의 의견을 표현할 수 있는 아동에게는 놀이와 오락 시설의 접근성과 적절성에 관한 의견을 들어야 한다. 공식적인 의사 표현 절차에 참여할 수 없는, 나이가 매우 어린 아동과 일부 장애 아동에게는 자신의 바람을 표현할 수 있는 특별한 기회가 마련되어야 한다.

6. 노동 환경에서

116. 법률 및 국제 노동 기구 협약 138호(1973)과 182호(1999)에서 규정한 취업 연령보다 어린 연령의 아동이 노동해야 하는 경우, 그 상황에 대한 아동의 의사와 아동 최상의 이익을 파악하기 위해 아동에게 민감한 환경에서 아동의 의견을 청취해야 한다. 아동은 해결책을 찾는 과정에 포함되어야 하며, 이는 아동이 취업한 경제 및 사회구조적 제약과 문화적 배경을 존중하는 것이어야 한다. 특히 교육을 포함하여, 아동 노동의 근본 원인을 해결하기 위한 정책을 만들 때 아동의 의견을 청취해야 한다.

117. 노동하는 아동은 착취로부터 법적으로 보호 받을 권리가 있으며, 노동법 이행을 조사하는 조사관은 작업장과 근로조건을 조사할 때 아동의 의견을 들어야 한다. 노동법을 입안하거나 노동법 시행을 검토하고 평가할 때, 아동 그리고 존재한다면 아동 노동조합의 대표들에게서도 의견을 들어야 한다.

7. 폭력 상황에서

118. 협약은 아동이 모든 형태의 폭력으로부터 보호 받을 권리와 당사국이 차별 없이 모든 아동에게 이 권리를 보장할 책임을 밝히고 있다. 위원회는 당사국이 모든 형태의 폭력을 해결하기 위하여 입법, 정책, 교육 및 기타 조치를 만들고 실행함에 있어 아동과

논의할 것을 장려한다. 특히 착취를 당한 아동, 노숙 아동 또는 난민 아동과 같이 소외되고 혜택을 받지 못한 아동이 관련 입법 및 정책 절차에 관해 의견을 이끌어 내기 위한 자문 과정에서 배제되지 않도록 특별한 관심을 기울여야 한다.

119. 이 문제에 있어서 위원회는 아동에게 가하는 폭력에 관한 유엔사무총장 연구보고서(아동폭력보고서)를 환영하며, 당사국에 그 권고사항을 완전히 이행할 것을 촉구한다. 권고사항은 아동에 대한 폭력 예방, 신고, 모니터링의 모든 측면에서 아동에게 자신의 의견을 자유롭게 표현할 공간을 제공하고 아동이 표현한 견해에 대해 정당한 비중을 두는 것을 포함한다.[18]

120. 아동에게 가하는 대부분의 폭력이 의심 없이 받아들여지는 두 가지 이유 중 하나는 아동이 특정 형태의 폭력에 대해 일반적으로 용인되는 관행으로 이해하기 때문이며, 다른 하나는 아동 친화적인 신고 체계가 마련되어 있지 않기 때문이다. 예를 들어, 아동에게는 체벌, 할례 및 조혼과 같이 자신이 경험한 학대에 대하여 비밀리에 안전하게 신고할 사람이 없으며, 자신의 권리 이행에 책임 있는 사람에게 자신이 목격한 것을 알릴 수단이 없다. 그러므로 보호 조치에서 아동을 효과적으로 포함시키기 위해서는 아동이 자신의 의견청취권과 어떠한 신체적·정신적 폭력 없이 성장할 권리에 대해 잘 알고 있어야 한다. 당사국은 모든 아동기관이 의무적으로 전화 상담을 포함하여 아동이 비밀리에 안전하게 개인이나 단체에 신고할 수 있도록 하고, 아동에 대한 폭력에 맞선 자신의 경험과 의견을 나눌 수 있는 장소를 마련하도록 해야 한다.

121. 위원회는 당사국이 아동에 가하는 폭력에 관한 사무총장의 연구보고서(아동폭력보고서)의 권고사항에 관심을 기울여 아동단체와 아동 주도의 이니셔티브가 폭력을 해결하도록 지원 및 장려하고, 이러한 단체를 반(反)폭력 프로그램 및 조치의 계획, 수립, 평가에 포함시키도록 하여 아동이 스스로를 보호하는 데 중요한 역할을 할 수 있도록 해야 한다.

8. 예방 전략 개발에서

122. 위원회는 아동의 목소리가 아동 권리 침해를 예방하는데 점점 더 큰 영향력을 발

18) 아동에게 가하는 폭력에 관한 전문가 보고서 (A/61/299)

국가인권위원회 humanrights.go.kr

휘하고 있다는 사실에 주목한다. 우수한 실천 사례들 중에는 교내 폭력 예방, 위험한 장시간의 아동 노동 착취 예방, 노숙 아동에 대한 의료 서비스 및 교육제공, 소년사법 제도에 대한 것들이 있다. 아동은 이러한 문제 및 다른 문제들과 관련한 입법 및 정책 형성에 대해 함께 논의해야 하며 관련 계획과 프로그램의 설계, 개발 및 실행에 참여해야 한다.

9. 이주 및 망명 절차에서

123. 일자리를 찾는 부모를 따라 또는 난민으로 입국하는 아동은 특별히 취약한 상황에 놓이게 된다. 그러므로 이주 및 망명 절차의 모든 측면에서 아동 자신의 의사표명권의 완전한 이행이 시급히 이루어져야 한다. 이주의 경우, 아동이 학교와 의료서비스에 잘 적응할 수 있도록 교육적 기대와 건강 상태에 대해 아동의 의사를 들어야 한다. 망명 신청의 경우, 아동은 추가적으로 망명 신청 이유에 대해 진술할 기회가 있어야 한다.

124. 위원회는 아동의 의견을 청취하고 그 의견에 대해 정당한 비중을 두기 위해 아동들에게 자신의 권리, 통신 수단 등 이용할 수 있는 서비스, 이민과 망명 절차에 대한 모든 필요한 정보가 아동의 모국어로 제공되어야 한다고 강조한다. 보호자나 조언자는 무료로 임명되어야 한다. 무엇이 아동에게 최상의 이익인지 판단하기 위해서 망명 신청 아동은 효과적인 가족 추적 및 출신 국가의 상황에 관련한 정보를 필요로 한다. 무력분쟁에 관여했던 아동은 자신의 욕구를 표명하기 위해서 특별한 도움이 필요할 수 있다. 또한 무국적 아동은 자신이 거주하고 있는 영토 내에서 의사 결정 과정에 포함되도록 주의를 기울여야 한다.[19]

10. 긴급 상황에서

125. 위원회는 제12조에 규정된 권리가 위기 상황과 위기 직후 상황에서도 중지되지 않는다는 것을 강조한다. 아동이 분쟁 상황, 분쟁 후 갈등해결 및 비상사태 후 재건 과정에서 중요하게 기여할 수 있다는 증거가 늘어나고 있다.[20] 그러므로 위원회는 2008년 일반 토론의 날 후의 권고사항에서 긴급 상황에 영향을 받은 아동이 자신의 상황과

19) 위원회의 출신국의 외부에 있는 동반되지 않고 분리된 아동에 대한 대우에 관한 일반논평 6호(2005) (CRC/GC/2005/6) 참조

20) 긴급 상황에서의 아동과 청소년의 참여: 구호 단체를 위한 지침, UNICEF, Bangkok (2007)

미래 전망 분석에 참여하도록 장려해야 한다고 강조했다. 아동의 참여는 자신의 삶에 대한 통제를 회복하도록 도와주고, 사회 복귀에 기여하고, 조직력을 발달시키며 정체성을 강화한다. 그러나 정신적으로 깊은 상처를 줄 수 있거나 해로운 상황에 노출되지 않도록 아동을 보호하기 위한 주의가 필요하다.

126. 따라서 위원회는 당사국에게 아동, 특히 청소년이 비상사태 이후 재건과 무력분쟁 이후 갈등해결 과정에 적극적인 역할을 할 수 있도록 지원 체계를 마련할 것을 장려한다. 프로그램의 사정, 계획, 실행, 모니터링 및 평가에 대한 아동의 의견을 끌어내야 한다. 예를 들어 난민 캠프에 있는 아동이 아동 포럼을 설립하여 자신의 안전과 안녕에 기여하도록 장려할 수 있다. 아동이 이러한 포럼을 설립할 수 있도록 지원해야 하며, 이와 동시에 아동 최상의 이익 및 해로운 경험으로부터 보호받을 권리와 부합하게 운영될 수 있도록 보장해야 한다.

11. 국내 및 국제적 환경에서

127. 아동이 참여할 수 있는 기회의 대부분은 지역사회에서 이루어진다. 위원회는 아동이 의사 결정 과정에서 자신의 목소리를 낼 수 있는 지역별 어린이·청소년 의회, 지자체 아동위원회, 특별협의체 등의 증가를 긍정적으로 평가한다. 그러나 지방정부의 공식적 대표제 참여구조는 지역 차원에서 제12조를 이행할 수 있는 여러 가지 방법 중 하나여야 한다. 이는 이러한 방법으로는 상대적으로 적은 수의 아동만이 그들 지역 공동체에 참여할 수 있기 때문이다. 정치인과 공무원의 상담 시간, 설명회 및 학교와 유치원 방문을 통해 의사소통의 기회를 더 만들 수 있다.

128. 아동이 주도하는 단체와 이니셔티브를 만들 수 있도록 아동을 지원하고 장려해야 하며, 이러한 활동에서 의미 있는 참여와 표현의 장을 만들어낼 수 있다. 덧붙여, 아동은 더 적절한 서비스를 받을 수 있도록 학교, 놀이터, 공원, 여가와 문화 시설, 공공도서관, 보건시설 및 지역 교통 체계의 설계에 대한 자신의 관점을 공유할 수 있다. 시민의 의견을 수렴하는 지역 개발 계획에는 아동의 의견이 분명하게 포함되어야 한다.

129. 한편, 이러한 참여의 기회는 많은 나라에서 지자체(동), 지역, 연방 및 국가적 차원 전반에 걸쳐 마련되어 있으며, 아동 의회, 위원회 및 회의를 통해 아동이 자신의 의

국가인권위원회 humanrights.go.kr

사를 표현하고 관계자에게 그 견해를 알릴 수 있는 토론의 장이 제공된다. 비정부기구와 시민사회단체는 아동을 지원하기 위하여 대표제의 투명성을 보장하고 조작과 형식주의의 위험을 방지하는 사례를 만들어왔다.

130. 위원회는 유니세프와 비정부기구가 아동의 의견청취권에 대한 인식 증진 및 삶의 모든 영역에서의 아동참여 증진에 있어 크게 기여한 점을 높이 평가하며, 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 대하여 풀뿌리, 지역사회, 국가 및 국제적 차원에서 아동의 참여를 가능하게 하고 모범 사례를 교환하도록 권장한다. 아동 주도 단체들 간 네트워킹을 적극적으로 장려하여 집단 옹호를 위한 공유 학습과 의견 교환의 기회가 증대되어야 한다.

131. 국제적 차원에서는 1990년과 2002년에 유엔 총회에서 개최된 아동정상회담에서의 아동 참여와 아동권리위원회 보고과정에 아동이 참여한 것이 특히 관련 있다. 위원회는 아동 단체와 아동 대표가 당사국의 아동 권리 이행 사항 모니터링 과정에서 제출한 서면 보고 및 구두를 통해 전달한 추가적인 정보를 환영하며, 당사국과 비정부기구가 아동이 자신의 견해를 위원회에 알리는 것을 지원해줄 것을 권장한다.

D. 아동의 피청취권을 이행하기 위한 기본 요건

132. 위원회는 아동의 의견청취권을 제한하거나 아동이 의사 표현을 해도 정당한 비중을 두지 않는 등의 형식적 접근을 하지 않도록 당사국에 촉구한다. 성인이 아동을 조종하거나 아동이 직접 의견을 개진할 수 있는 상황에서 그 기회를 박탈하는 것, 또는 참여로 인해 오히려 아동을 위험에 더 노출시키는 것은 비윤리적이며 협약 제12조를 이행한 것이라 볼 수 없다.

133. 효과적이고 의미 있는 참여가 이루어지려면 참여를 개인적, 일회성 행사가 아닌 하나의 과정으로 이해해야 한다. 1989년 아동권리협약이 채택된 이후의 경험을 통해 제12조를 효과적, 윤리적이고 의미 있게 이행하기 위한 기본 요건에 대한 광범위한 합의가 이루어졌다. 위원회는 당사국에 제12조를 이행하기 위한 이 요건을 모든 법적 및 다른 조치에 반영할 것을 권고한다.

134. 아동이 의사를 표현하고 참여하는 모든 절차는 다음사항을 준수해야 한다.

(a) 투명성과 정보 제공 - 아동에게 자신의 의견을 자유롭게 표현하고 그 의견에 대해서 정당한 비중을 둘 권리에 대한 정보와 이러한 참여가 어떻게 이루어지는지, 그리고 참여의 범위와 목적 및 잠재적인 영향에 대한 정보를 제공해야 하며, 그 정보는 완전하고 얻기 쉽고, 다양성에 민감하며 연령에 적합해야 한다.

(b) 자발성 – 아동은 자신의 의사에 반하여 표현을 강요 받아서는 아니 되며, 아동에게 언제라도 참여를 그만 둘 수 있다는 것을 알려주어야 한다.

(c) 존중 – 아동의 의견은 존중 받아야 하며, 아동에게는 생각을 하고 활동을 시작할 수 있는 기회가 주어져야 한다. 아동과 함께 일하는 성인은 아동의 참여가 가정, 학교, 문화 및 업무 환경에 기여한 모범 사례를 파악하고 존중하며 이를 기반으로 삼아야 한다. 그들은 아동의 삶이 이루어지는 사회경제적, 환경적, 문화적 배경 역시 이해해야 한다. 아동을 위해, 그리고 아동과 함께 일하는 개인과 단체는 공공 행사 참여와 관련한 아동의 의견 또한 존중해야 한다.

(d) 관련성 – 아동이 의사를 표현할 권리가 있는 문제는 아동의 삶과 실제로 관련이 있어야 하며 아동이 자신의 지식, 기술 및 능력을 활용할 수 있어야 한다. 또한, 아동이 자신과 관련 있고 중요하다고 생각하는 문제에 주목하고 해결할 여지가 있어야 한다.

(e) 아동 친화 – 제반 환경과 활동 방식은 아동의 능력에 따라 조정되어야 한다. 아동에게 적절한 시간과 자원을 제공하여, 아동이 충분히 준비되고 자신의 의사를 공유할 자신감과 기회를 갖도록 해야 한다. 아동의 연령과 진화하는 능력에 따라 다양한 수준의 지원과 참여 형태가 필요하다는 것을 고려해야 한다.

(f) 포괄성 – 참여는 포괄적이어야 한다. 현존하는 차별을 행하지 않고 소외된 남녀 아동이 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다(88번째 단락 참고). 아동은 하나의 동일한 집단이 아니다. 그리고 참여는 어떠한 이유의 차별 없이 모두에게 기회가 평등하게 제공되어야 한다. 프로그램은 모든 공동체의 아동에 대한 문화적 민감

국가인권위원회 humanrights.go.kr

성이 고려되어야 한다.

(g) 훈련을 통한 지원 – 성인은 아동의 참여를 효과적으로 촉진하기 위한 준비, 기술과 지원을 필요로 하는데, 예를 들어 경청기술, 아동과 합동으로 일하는 방법과 아동을 그들의 진화하는 능력에 따라 효과적으로 참여할 수 있도록 돕는 것 등이다. 아동 자신이 효과적인 참여에 대해 훈련하고 조력할 수도 있다. 그들은 자신의 권리를 인식하기 위해 효과적으로 참여할 수 있는 능력, 회의 조직, 기금 조성, 대중매체 대처법, 연설 및 옹호와 같은 능력을 배양해야 한다.

(h) 안전성과 위험 민감성 – 특정 상황에서 의견을 표명하는 것은 위험을 동반할 수 있다. 성인은 함께 일하는 아동에 대한 책임감을 가져야 하며, 폭력, 착취 등 아동이 참여함으로써 생길 수 있는 위험을 최소화하기 위해 모든 예방책을 강구해야 한다. 적절한 보호를 제공하기 위한 조치로는 몇몇 집단의 아동이 겪을 수 있는 특정 위험과 그 아동들이 도움을 받을 때 추가적으로 부딪힐 수 있는 장벽을 인지하는 명확한 아동 보호 전략을 개발하는 것이 있을 것이다. 아동은 위험으로부터 보호받을 권리와 필요 시 도움을 요청할 곳을 알고 있어야 한다. 참여의 가치와 의미에 대한 이해를 증진하고 아동이 처할 수 있는 위험을 최소화하기 위해 가정 및 지역사회와 협력하여 일하는 것이 중요하다.

(i) 책무성 – 후속 조치를 마련하고 사후 평가를 하는 것은 매우 중요하다. 예를 들면, 어떠한 연구나 협의 과정에 있어서 아동에게 자신의 의견이 어떻게 해석되고 반영되었는지를 알리고, 필요하다면 이의를 제기하고 연구 결과에 영향력을 행사할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 아동은 본인의 참여가 결론에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 명확한 피드백을 제공받을 권리가 있다. 적절한 경우 아동에게 후속 조치나 활동에 참여할 수 있는 기회를 제공해야 한다. 가능하다면 참여했던 아동들과 함께 아동의 참여에 대한 모니터링과 평가를 해야 한다.

E. 결론

135. 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대한 아동의 피청취권과 그 의견에 대하여

정당한 비중을 부여 받을 권리를 실현하기 위한 투자는 협약상 당사국의 분명하고도 즉각적인 법적 의무이다. 이는 어떠한 차별 없이 모든 아동이 누릴 권리이다. 제12조의 이행을 위해 의미 있는 기회를 마련하려면 현재 자신에게 영향을 미치는 문제에 대해 아동의 의견 청취와 참여의 기회를 막는 법적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 장벽을 제거해야 한다. 아동의 능력에 대한 통념에 이의를 제기하고 아동이 능력을 키우고 발휘할 수 있는 환경을 조성하기 위한 준비, 그리고 자원과 훈련에 대한 약속이 필요하다.

136. 이러한 의무를 이행하는 것은 당사국에게 큰 도전이 될 것이다. 그러나 본 일반논평에 제시된 전략을 체계적으로 이행하고 아동과 아동의 의견이 존중되는 문화가 정착된다면 이는 달성 가능한 목표이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

일반논평 13호 (2011)
모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리

목 차

I. 서문

II. 목적

III. 아동의 삶에 있어서의 폭력

IV. 제18조에 대한 법적 분석
  A. 제19조 1항
  B. 제19조 2항

V. 협약의 광범한 맥락에서의 제19조 해석

VI. 아동폭력에 관한 국가조정체제

VII. 이행을 위한 자원 및 국제협력의 필요성

I. 서문

1. 제17조는 다음과 같이 규정하고 있다.

> "1. 당사국은 아동이 부모, 법적 후견인(들) 또는 아동을 보살피는 여타 사람의 보살핌을 받고 있는 동안, 모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력, 상해나 학대, 방치나 박대, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취로부터 아동을 보호하기 위하여 모든 적절한 법적 · 행정적 · 사회적 및 교육적 조치를 취한다."
>
> "2. 그러한 보호조치는, 적절한 경우에, 아동 및 아동을 보살피는 사람에게 필요한 지원을 제공하기 위한 사회적 프로그램의 수립, 그리고 지금까지 기술된 바와 같은 아동학대 사례의 다른 형식의 방지 및 확인 · 신고 · 이첩 · 조사 · 처리 · 추가조사, 또한 적절한 경우에, 사법적 관여 등을 위한 효과적인 절차를 포함해야 한다."

2. 본 일반논평의 동기. 아동권리위원회(이하 "위원회" 칭함)는 아동에게 가해지는 폭력의 정도와 강도가 심히 우려되어서 아동 권리 협약(이하 "협약"이라 칭함) 제19조에 관한 본 일반논평을 발표한다. 아동의 발달 및 사회의 잠재적인 비폭력적 갈등해결을 위태롭게 하는 관행을 효과적으로 종식시키기 위해, 폭력을 근절하기 위한 조치가 강화되고 확대되어야 한다.

3. 개관. 본 일반논평은 다음과 같은 기본적 가정과 견해에 기초를 두고 있다.

(a) "어떠한 아동폭력도 정당화될 수 없다. 모든 아동폭력은 예방이 가능하다."[1)]

(b) 아동의 보살핌에 대한 아동권리 기반의 접근법은 "피해자"가 아니라 권리를 가진 개인으로서 인식되어야 할 아동의 인간적 존엄성과 신체적 · 심리적 보전을 존중하고 증진하는 방향으로 패러다임이 바뀌기를 요구한다.

(c) 존엄성 개념은 모든 아동이 권리의 소유자로서, 그리고 개인적 인격 · 특별한 필

1) 아동폭력에 관한 국제연합 연구의 독립적 전문가 보고(A/61/299), 제1항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

요 · 이익 · 사생활을 가진 독특하고 귀중한 인간으로서 인정 · 존중 · 보호되어야 한다.

(d) 법의 지배 원칙은 성인과 마찬가지로 아동에게도 완전히 적용되어야 한다.

(e) 아동의 피청취권 및 그의 견해가 정당한 비중을 부여받게 할 권리는 모든 의사결정 과정에서 조직적으로 존중되어야 하며, 아동의 능력배양과 참여는 아동의 보살핌과 보호를 위한 전략과 프로그램의 중심이 되어야 한다.

(f) 아동을 관여시키거나 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서, 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항이 되게 할 아동의 권리는 존중되어야 한다. 특히, 아동이 폭력의 피해자일 때, 그리고 모든 예방조치에 있어서 그 권리는 반드시 존중되어야 한다.

(g) 모든 형태의 폭력에 대한 1차 예방 - 공중보건, 교육, 사회서비스 및 여타의 접근법을 통해 이루어짐 - 은 가장 중요하다.

(h) 위원회는 아동의 보살핌과 보호 및 폭력의 예방에 있어서 확대가족을 포함한 가족의 1차적 위치를 인정하는 동시에, 대부분의 폭력이 가정에서 일어난다는 점, 따라서 아동이 가정에서 가해지거나 발생하는 곤경과 고통의 피해자일 때 개입과 지원이 필요하다는 점을 또한 인정한다.

(i) 위원회는 또한 학교, 보육원, 아동보호시설, 경찰 유치장, 교도소를 포함한 국가시설 내에서 국가 행위자가 아동에게 가하는 광범하고 혹독한 폭력 - 이러한 폭력 중에는 고문이나 살해에 해당하는 것도 있음 - 및 무장단체와 국가의 군대가 자주 사용하는 아동폭력에 관해 잘 알고 있다.

4. 폭력의 정의. 본 일반논평의 목적을 위해, "폭력"은 협약 제19조 1항에 열거된 바와 같이 "모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력, 상해나 학대, 방치나 박대, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취"를 의미하는 것으로 이해된다. 여기서 폭력이라는 용어가 선택된

이유는, 아동폭력에 관한 국제연합 연구(2006)에서 그 용어가 사용된 것을 감안하여, 제19조 1항에 열거된 아동에 대한 모든 형태의 해악을 포괄적으로 나타내기 위함이다. 그렇더라도 해악의 유형을 기술하기 위해 사용되는 다른 용어들(상해, 학대, 방치 또는 박대, 혹사와 착취)은 폭력과 마찬가지의 비중을 지닌다.[2] 통상적으로 폭력이라는 용어는 신체적 해악 및/또는 고의적인 해악만을 의미하는 것으로 이해되는 경우가 많다. 하지만 위원회는 본 일반논평에서 폭력이라는 용어가 선택된 것이 비(非)신체적 및/또는 비(非)고의적 형태의 해악(예컨대 방치, 심리적 학대)의 영향 및 그러한 해악을 다룰 필요성을 최소화하기 위한 것이라고 해석되어서는 안 된다는 점을 가장 강력하게 강조한다.

5. 국가의 의무 및 가족과 여타 행위자의 책임. "당사국"에 대한 언급은 국가 수준에서 뿐만 아니라 지방자치단체(주/도, 시) 수준에서도 아동에 대해 책임을 져야 할 당사국의 의무에 관련된다. 이 특별한 의무는 '응분의 주의(due diligence)' 의무이자, 폭력 또는 인권침해를 방지할 의무, 인권침해로부터 아동 피해자/증인을 보호할 의무, 책임자를 조사하고 처벌할 의무, 인권침해를 시정할 의무에 해당한다. 폭력의 발생 여부와 관계없이, 당사국은 부모 및 아동을 보살피는 여타 사람이 자신의 능력과 재력 내에서, 그리고 아동의 변화하는 능력에 맞추어, 아동의 최적의 발달에 필요한 생활조건을 확보하는 것을 지원하고 원조할 적극적이고 능동적인 의무를 지고 있다(제18조 및 27조). 나아가 당사국은 자신의 업무상 폭력의 예방, 폭력으로부터의 보호, 폭력에 대한 대응에 책임을 지고 있거나 사법부에 종사하는 모든 사람이 아동의 필요에 부응하고 또한 그의 권리를 존중하도록 보장해야 한다.

6. 일반논평 13호의 진화. 본 일반논평은 당사국의 보고에 대한 검토와 관련하여 위원회가 제시한 기존의 지침 및 각각의 최종견해, 2000년과 2001년에 개최된 아동폭력에 관한 종합토론의 날 권고, 체벌 및 여타 잔인하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 8호(2006), 그리고 다른 일반논평에서의 폭력에 대한 언급 등에 기초를 두고 있다. 본 일반논평은 2006년 아동폭력에 관한 국제연합 연구의 독립적 전문가 보고(A/61/299)의 권고사항에 주목하며, 이것을 지체 없이 이행할 것을 당사국에 촉구한다. 위원회는 '아동의 대안적 보살핌을 위한 지침'에서 제시된 상세

2) 협약이 다른 언어로 번역될 때 "폭력(violence)"이라는 영어 단어의 의미와 다소 차이가 나는 용어가 사용될 수도 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

한 지침에 대한 주의를 환기시키며,[3] 제19조를 실행하는데 있어서 국제연합 기구, 정부, 비정부기구(NGO), 지역사회 단체, 개발기구, 아동의 전문지식과 경험을 이용한다.[4]

7. 제19조의 맥락. 위원회는 다음 사항을 인정한다.

(a) 제19조는 폭력에 직접적으로 연관된 협약의 많은 조항 중 하나이다. 위원회는 또한 아동매매 · 아동 성매매 · 아동 포르노에 관한 선택의정서 및 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서와 제19조의 직접적인 관련성을 인정한다. 그렇더라도 위원회는 제19조가 협약의 맥락에서 더 광범하게 온갖 폭력을 다루고 근절하기 위한 논의 및 전략과 관련하여 핵심적인 조항이라고 판단하고 있다.

(b) 제19조는 폭력과 직접적으로 관련된 조항 말고도 협약의 다른 많은 조항과도 밀접히 연관되어 있다. 협약의 원칙으로 간주되는 권리를 포함하고 있는 조항에 덧붙여(본 일반논평 V절을 볼 것), 제19조의 이행은 제5조, 9조, 18조, 27조의 맥락 속에 위치해야 한다.

(c) 인간적 존엄성과 신체적 · 심리적 보전의 존중 및 법률에 의거한 평등한 보호에 대한 아동의 권리는 또한 다른 국제적, 지역적 인권문서에서도 인정되고 있다.

(d) 제19조의 이행은 국가 · 지역 · 국제 인권 기관과 기제 및 국제연합 기구 각각의 내부협력 및 상호간의 협력을 요구한다.

(e) 특히, 아동폭력에 관한 사무총장 특별대표와의 협력이 필요하다. 그는 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 아동의 권리를 보호하기 위해, 회원국 및 다양한 파트너 - 국제연합 기구와 단체, 시민사회 단체, 아동 등 - 와 긴밀히 협력하여, 아동폭력에 관한 국제연합 연구에서 채택된 권고의 이행을 촉진할 권한을 가지고 있다.

3) 총회결의 64/142, 부록
4) 범죄의 아동 피해자 · 증인이 관여된 사건에 있어서의 사법지침(경제사회이사회 결의 2005/20, 부록)을 볼 것.

8. 보급. 위원회는 당사국이 본 일반논평을 정부와 행정구조 내부, 부모, 아동을 보살피는 여타 사람, 아동, 전문단체, 공동체, 일반 사회에 널리 배포할 것을 권고한다. 인쇄매체, 인터넷, 아동 고유의 통신수단을 포함한 모든 보급채널이 이용되어야 한다. 이를 위해 본 일반논평이 적절한 언어 - 수화, 점자, 장애아동이 읽기 쉬운 형식 등 - 로 변형될 필요도 있을 것이다. 또한 본 일반논평과 관련하여, 문화적으로 적합하고 아동 친화적인 해설서 작성, 워크숍과 세미나 개최, 내용과 이행 방법에 관한 토론을 위한 연령 · 장애별 지원, 아동을 위해 일하거나 아동을 상대하는 모든 전문가 훈련에 그것(본 일반논평)을 반영하는 노력 등이 필요하다.

9. 협약에 의거한 보고요건. 위원회는 조약관련 보고지침(CRC/C/58/Rev.2 and Corr.1), 일반논평 8호(제53항), 당사국 대표들과의 대화에 뒤이어 채택된 위원회의 최종견해 등에서 설명된 보고요건에 당사국이 주목해주기 바란다. 본 일반논평에서는 협약 제44조에 따라 당사국이 제출하는 보고서에 관련 정보가 포함되어야 할 조치들이 통합 · 정리되고 상술된다. 위원회는 또한 아동폭력에 관한 국제연합 연구의 권고가 얼마만큼 이행되었는지에 관한 정보를 당사국이 보고서에 포함시키기를 권고한다(A/61/299, 제116항). 보고서에는 폭력을 금지하고 폭력이 발생할 때 적절히 개입하기 위해 제정된 법률과 규칙, 그리고 폭력의 예방 · 의식함양 활동 · 긍정적이고 비폭력적인 관계의 증진을 위한 조치가 포함되어야 한다. 나아가 보고서에서는, 개입의 각 단계(예방단계 포함)에서 아동과 부모를 책임진 사람이 누구이고 그가 맡은 책임이 무엇인지, 어떠한 단계 및 어떠한 상황에서 전문가가 개입할 수 있는지, 그리고 상이한 부문들이 어떻게 협력하는지에 관한 정보가 상술되어야 한다.

10. 추가적인 정보원(源). 위원회는 또한 국제연합 기구, 국가인권기관, NGO, 여타 관계기관이 온갖 폭력의 법적 지위와 실태 및 폭력근절의 진전 상황에 관한 정보를 위원회에 제공할 것을 권장한다.

II. 목적

11. 본 일반논평은 다음을 추구한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(a) 협약 제19조에 따른 의무, 즉 아동이 부모, 법적 후견인(들) 또는 아동을 보살피는 여타 사람(국가 행위자 포함)의 보살핌을 받고 있는 동안, 아동에 대한 모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력, 상해나 학대, 방치나 박대, 성적 학대를 포함한 혹사나 착취를 금지 · 예방 · 대응할 의무를 이해하는데 있어서 당사국에 지침을 제공한다.

(b) 당사국이 취해야 할 입법적, 사법적, 사회적, 교육적 조치들을 설명한다.

(c) 아동의 보살핌 및 보호와 관련하여, 온갖 폭력의 예방과 근절에 제한적 영향밖에 미치지 못하는 고립되고 단편적이며 반사적인 대응방안을 극복한다.

(d) 폭력에 의해 이행이 위협받는 아동의 권리, 즉 생존 · 존엄성 · 복지 · 건강 · 발전 · 참여 · 비차별에 대한 권리의 보호에 대한 협약의 포괄적 시각에 기초하여, 제19조의 이행에 있어서 전체론적 접근법을 장려한다.

(e) 포괄적인 아동권리 기반의 보살핌 · 보호 조치를 통해 폭력을 근절하기 위한 조정 체제를 개발하는데 필요한 토대를 당사국과 여타 관계자에게 제공한다.

(f) 모든 당사국이 제19조의 의무를 이행하기 위해 신속하게 움직일 필요성을 부각시킨다.

III. 아동의 삶에 있어서의 폭력

12. 과제. 위원회는 아동폭력의 예방과 대처를 위해 정부와 여타 행위자가 개발한 많은 방안을 인정하고 환영한다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고, 기존의 방안들은 일반적으로 불충분하다. 대다수 국가의 법적 제도는 모든 형태의 아동폭력을 금지하지 못하고 있으며, 법률이 제정되어 있더라도 그것의 집행이 부적당한 경우가 많다. 만연된 사회적, 문화적 태도와 관행은 폭력에 대해 관용적이다. 어떤 조치가 취해지더라도 그것의 영향은 아동폭력 및 이것의 근본원인에 대한 지식 · 자료 · 이해의 부족, 원인보다는 징후와 결과에 초점을 둔 반사적 노력, 통합적이지 못하고 단편적인 전략 등에 의해 제한

된다. 문제해결을 위해 할당되는 자원 또한 불충분하다.

13. 절대원칙으로서의 인권. 협약에 따라, 만연된 아동폭력에 대처하고 또한 그것을 근절하는 것은 당사국의 의무이다. 자신의 인간적 존엄성과 신체적 · 심리적 보전을 존중받을 아동의 기본권을 온갖 폭력의 예방을 통해 보호하고 증진하는 것은 협약에 규정된 아동의 권리 전체를 증진하는데 필수적이다. 본 일반논평에서 제시되는 모든 다른 주장은 인권이라는 절대원칙을 강화하기 위한 것이지 결코 그것을 대체하기 위한 것이 아니다. 따라서 아동폭력의 예방과 대처를 위한 전략과 제도는 복지 접근법이 아니라 권리 접근법을 채택해야 한다(이에 관한 상세한 내용은 아래의 제53항을 볼 것).

14. 사회의 발전과 아동의 기여. 폭력이 없는 가운데 존중하고 지지적인 아동양육 환경은 아동의 개인적 인격의 실현을 지원하고, 지역사회 및 이보다 더 넓은 사회 속에서 아동이 사회적이고, 책임을 다하며, 적극적으로 기여하는 시민으로 발전하는 것을 촉진한다. 연구에 따르면, 폭력을 경험함이 없이 건전한 방식으로 성장하는 아동은 아동기는 물론 성인이 되어서도 폭력적으로 행동할 가능성이 낮다. 한 세대에서 폭력이 예방되면 다음 세대에서는 폭력의 가능성이 더 줄어든다. 따라서 제19조의 이행은 사회에서 온갖 폭력을 줄이고 예방하기 위한 핵심전략인 동시에, 아동이 성인과 동등한 지위와 가치를 갖는 "인류가족"을 위한 "사회적 진보와 더 나은 생활수준" 및 "세계의 자유와 정의 및 평화"(협약 전문)를 촉진하는 핵심전략이다.

15. 생존과 발달 - 아동폭력의 파괴적 영향. 아동의 생존과 "신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 사회적 발달"은(제27조 1항), 아래에서 기술되는 바와 같이, 폭력에 의해 매우 부정적인 영향을 받는다.

(a) 아동폭력과 아동학대가 건강에 미치는 장 · 단기 영향은 널리 인정되고 있다. 그 중에는 다음이 포함된다. - 치명적 상해, (장애를 초래할 수도 있는) 비(非)치명적 상해, 신체적 건강문제(발육부진, 잠재적인 폐 · 심장 · 간질환과 성병), 인지장애(학업 · 업무성적 저하 포함), 심리학적 · 정서적 결과(예컨대 거부감, 자포자기, 애착심 저하, 트라우마, 두려움, 걱정, 불안, 자존심 파괴), 정신적 건강문제(예컨대 걱정, 우울장애, 환각, 기억장애, 자살시도), 건강상 위험한 행위(약물남용, 조기

국가인권위원회 humanrights.go.kr

성행위).

(b) 발달 · 행동상의 결과(예컨대 학교결석, 공격적 · 반사회적 · 자기 파괴적 행동, 대인관계 파괴행동)는 특히 관계악화, 학교 제명, 법과의 충돌을 가져올 수 있다. 증거에 의하면, 아동이 폭력에 노출되면 피해를 입을 위험성이 증가하고 폭력경험이 누적되어 나중에 '가까운 파트너 폭력(IPV)'과 같은 행동이 초래된다.[5)]

(c) 아동폭력에 대한 고압적 또는 "무관용(zero tolerance)" 국가정책은 폭력에 대해 더 많은 폭력으로 대응함으로써 아동을 희생시키는 처벌적 접근법이기 때문에, 그것이 아동, 특히 청소년에게 미치는 영향은 매우 파괴적이다. 그러한 정책은 시민의 안전에 대한 대중의 우려 및 폭력사건에 대한 대중매체의 집중조명에 의해 만들어지는 경우가 많다. 공공안전에 관한 국가정책은 폭력에 대해 폭력으로 보복하는 악순환의 고리를 끊기 위해 아동범죄의 근본원인을 면밀하게 고려해야 한다.

16. 아동폭력의 비용. 아동의 보호받을 권리가 부인되어서 발생하는 인적, 사회적, 경제적 비용은 엄청나기 때문에 용납될 수 없다. 직접비용에는 치료, 법적 · 사회적 복지서비스와 대안적 보살핌이 포함될 수 있고, 간접비용에는 영구적일 가능성이 있는 상해나 장애, 심리적 비용 및 피해자의 삶의 질에 대한 여타의 영향, 교육의 파탄 또는 중단, 아동의 미래생활에 있어서의 생산성 손실이 포함될 수 있다. 또한 폭력을 경험한 아동에 의해 저질러지는 범죄의 결과로서 형사사법 체계와 연관된 비용도 있다. 여자태아의 차별적 낙태로 인한 인구 불균형에서 비롯되는 사회적 비용 역시 크다. 이 비용은 유괴, 조기 · 강제결혼, 성적 목적을 위한 인신매매, 성폭력 등을 포함하는 소녀폭력의 증가와 관계가 있다.

5) Paulo Sérgio Pinheiro(아동폭력에 관한 국제연합 사무총장 연구의 독립적 전문가), *World Report on Violence against Children* (Geneva, 2006), pp. 63-66을 볼 것.

IV. 제19조에 대한 법적 분석

A. 제19조 1항

1. "...모든 형태의..."

17. 예외는 없다. 위원회는 폭력의 경중과 관계없이 모든 형태의 폭력은 용납될 수 없다는 입장을 일관되게 견지해왔다. "모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력"은 아동폭력이 법적으로 정당화될 수 있는 어떠한 여지도 남겨놓지 않는다. 해악의 빈도와 가혹성 및 해악을 끼칠 의도는 폭력의 정의(定義)를 위한 필요조건이 아니다. 당사국은 아동의 최선의 이익을 염두에 둔 비례적 대응을 위해, 개입전략에서 그러한 요소들을 참작할 수도 있겠지만, 정의는 일부 형태의 폭력을 법적으로 그리고/또는 사회적으로 용납 가능한 것으로 기술함으로써 인간적 존엄성과 신체적·심리적 보전에 대한 아동의 절대적 권리를 결코 훼손해서는 안 된다.

18. 아동권리 기반의 정의에 대한 필요성. 당사국은 아동의 안녕, 건강, 환경, 발전에 관한 국가적 기준을 설정하고, 이 기준의 달성을 아동의 보살핌 및 보호의 궁극적 목표로 삼을 필요가 있다. 모든 장소에서 모든 형태의 폭력을 금지하기 위해, 제19조에 기술된 상이한 형태의 폭력에 대한 명확한 조작적 정의가 요구된다. 그러한 정의는 본 일반논평에서 제시되는 지침을 고려하고, 사용하기에 편리하도록 충분히 명확해야 하며, 상이한 사회와 문화에서도 적용될 수 있어야 한다. 아울러 (자료수집 및 국제적 경험교환을 촉진하기 위해) 정의를 국제적으로 표준화하려는 노력이 권장되어야 한다.

19. 폭력의 형태 - 개관. 아래에서 일부분만 열거되는 폭력의 형태들은 모든 장소에서 모든 아동에게 적용된다. 아동폭력은 성인에 의해서 발생할 수도 있고, 아동 사이에서도 발생할 수 있다. 나아가 일부 아동은 자기 자신을 해치기도 한다. 위원회는 몇 가지 형태의 폭력이 종종 동시에 발생하며, 그것들이 본 일반논평에서 편의상 한 범주로 취급되는 경우도 있다는 것을 인정한다. 소녀와 소년 모두 온갖 형태의 폭력을 당할 위험을 안고 있지만, 폭력은 성적 요소를 갖고 있는 경우가 많다. 예컨대, 소녀는 소년보다 가정에서 성폭력을 당할 가능성이 더 높은 반면, 소년은 형사사법 제도와 마주치거나

국가인권위원회 humanrights.go.kr

그 제도 내에서 폭력을 경험할 가능성이 더 높다(폭력의 성 차원에 관해서는 아래의 제72(b)항을 볼 것).

20. 방치 또는 박대. 방치는 아동의 신체적 · 정신적 필요를 충족시켜주지 않는 것, 위험으로부터 그를 보호하지 않는 것, 또는 치료와 출생등록 또는 여타의 서비스를 제공하지 않는 것을 의미한다(단, 이러한 경우는 아동의 보살핌에 책임을 진 사람이 그러한 서비스를 제공할만한 수단과 지식 및 접근성을 갖고 있다는 것을 전제로 함). 이것에는 다음이 포함된다.

(a) 신체적 방치: 감독의 부재 등으로 인해 아동을 해악으로부터 보호하지 않는 것,[6] 또는 기본적인 의식주와 치료를 포함하는 필수품을 아동에게 제공하지 않는 것.

(b) 심리학적 또는 정서적 방치: 정서적 지원과 애정의 결여, 아동에 대한 상습적 무관심, 유아를 보살피는 사람이 유아의 암시와 신호를 간과함으로써 그의 존재가 "심리학적으로 이용 불가능한" 것이 되는 것, 아동이 '가까운 파트너 폭력' 및 약물이나 알코올 남용에 노출되는 것.

(c) 아동의 신체적 또는 정신적 건강 방치: 필수적 치료의 거부.

(d) 교육상의 방치: 아동을 보살피는 사람이 학교 출석 또는 다른 방법으로 아동의 교육을 보장할 법적 의무를 이행하지 않는 것.

(e) 유기: 이것은 대단히 우려스러운 일로서, 일부 사회의 경우 특히 혼외에서 태어난 아동과 장애아동에게 엄청난 영향을 미칠 수 있다.[7]

21. 정신적 폭력. 협약에서 언급된 "정신적 폭력(mental violence)"은 종종 심리학적 ·

6) 당사국은 또한 아동을 보살피는 사람이 사건을 예방하는 것을 지원할 의무가 있다(제19조 및 24조 2(e)항).

7) 많은 나라에서, 가난하게 사는 부모 및 아동을 보살피는 여타 사람이 아동을 부양할 수 없어서 그를 유기한다. 정의에 따르면, 방치는 부모가 아동의 필요를 충족시킬 수 있는 수단을 갖고 있으면서도 그를 보살피지 않는 것을 뜻한다. 위원회는 "아동양육 책임의 이행에 있어서 부모 및 법적 후견인에게 적절한 지원을 제공"할 것을(협약 제18조 2항) 당사국에 자주 촉구했다.

정신적 · 언어적 · 정서적 학대 또는 무시로 설명되며, 다음을 포함할 수 있다.

(a) 아동과의 지속적 상호작용 중 아동에게 유해한 모든 형태의 상호작용. 예컨대, 아동으로 하여금 자신이 무가치하고, 사랑받지 않으며, 쓸모없으며, 위험에 처해 있으며, 다른 사람의 필요를 만족시키는 수단적 가치밖에 없는 존재라고 생각하게 만드는 모든 형태의 상호작용

(b) 겁주기, 공포 조성, 위협; 착취 및 타락시키기; 퇴짜와 거절; 고립, 묵살, 편애;

(c) 감정적 대응의 부인; 정신건강 · 치료 · 교육상의 필요 무시;

(d) 모욕, 욕설, 굴욕, 비하, 조롱, 그리고 아동의 감정을 해치는 것;

(e) 가정폭력에의 노출;

(f) 독방감금, 격리, 또는 굴욕적이거나 품위를 떨어뜨리는 구금조건;

(g) 성인 또는 다른 아동에 의한 심리적 집단 따돌림과 신고식.[8] 여기에는 휴대전화와 인터넷 같은 정보 · 통신기술(ICTs)에 의한 것(예컨대 "사이버 왕따")도 포함된다.

22. 신체적 폭력. 이것은 치명적 및 비치명적인 신체적 폭력을 포함한다. 위원회는 이 신체적 폭력에 다음이 포함된다고 판단한다.

(a) 모든 체벌, 그리고 체벌 이외의 모든 형태의 고문 및 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌;

(b) 성인 및 다른 아동에 의한 신체적 집단 따돌림과 신고식;

8) "신고식(hazing)"은 신입자를 적응시키기 위한 방법으로 사용되는 것으로서, 학대, 폭력 또는 굴욕을 수반하는 의식(儀式) 및 여타 행위를 가리킨다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

23. 장애아동은 다음과 같은 특별한 형태의 신체적 폭력을 당할 수 있다.

(a) 강제불임, 특히 소녀의 경우;

(b) 치료를 가장한 폭력(예컨대 전기충격요법(ECT)) 및 아동의 행동을 통제하기 위해 "혐오요법"으로 사용되는 전기충격;

(c) 길거리 또는 다른 곳에서의 구걸에 이용할 목적으로 아동에게 고의로 장애를 입히는 것;

24. **체벌**. 일반논평 8호(제11항)에서, 위원회는 아무리 가벼운 정도라 하더라도 얼마간의 고통이나 불편을 줄 의도로 물리력이 사용되는 모든 처벌을 "신체적" 또는 "물리적" 처벌로 정의하였다. 대부분의 경우, 체벌은 손 또는 도구 - 채찍, 막대기, 혁대, 신발, 나무 숟가락 등 - 로 아동을 때리는 것("손바닥으로 때리기", "뺨을 찰싹 때리기", "엉덩이를 찰싹 때리기")을 말한다. 여기에 덧붙여, 아동을 걷어차거나 흔들거나 팽개치는 것, 할퀴기, 꼬집기, 물기, 머리카락 잡아당기기, 뺨따귀 때리기, 매질, 아동을 불편한 자세로 있도록 강요하기, 지지기, 화상 입히기, 음식물을 강제로 먹이기 등도 포함될 수 있다. 위원회가 보기에 체벌은 항상 굴욕적인 것이다. 체벌의 다른 구체적인 형태는 아동폭력에 관한 국제연합 연구의 독립적 전문가 보고서에 열거되어 있다(A/61/299, 제56항, 60항, 62항).

25. **성적 학대와 착취**. 이것에는 다음이 포함된다.

(a) 불법적이거나 심리적으로 유해한 성적행위를 위해 아동을 유괴하거나 강요하는 것[9];

9) 아동에 대한 성적 학대는 형법에 의해 보호받을 권리가 있는 아동을 상대로 성인이 강요하는 모든 성적 행위를 포함한다. 다른 아동에 의한 성적 행위 역시 학대로 간주된다(단, 이 경우에는 아동 범법자가 아동 피해자보다 나이가 훨씬 더 많거나, 아동 범법자가 힘이나 위협 또는 여타의 압력수단을 사용해야 한다). 당사국 법에 의해 '합의에 의한 성적 행위'가 인정되는 연령의 아동들이 서로 간에 행하는 성적 행위는 성적 학대로 간주되지 않는다.

(b) 상업적 목적의 성적 착취에 아동을 이용하는 것;

(c) 아동에 대한 성적 학대를 나타내는 시청각 이미지를 만드는데 아동을 이용하는 것;

(d) 아동 성매매, 성 노예, 여행 및 관광과 관련된 성적 착취, 성적 목적 및 강제결혼을 위한 (국내/국제) 아동매매. 물리적 힘이나 억압을 동반하지는 않지만 심리적으로 강제적이고, 착취적이며, 상처를 주는 성적 피해를 입는 아동도 많이 있다.

26. 고문 및 비인간적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌. 이것은 아동이 저지른 불법적이거나 바람직스럽지 못한 행동과 관련하여 자백을 받아 내거나 비합법적으로 처벌하기 위해, 또는 아동의 뜻을 거슬러 그에게 어떤 행동을 하도록 강요하기 위해(이러한 일은 주로 경찰과 법집행관, 주거시설과 여타의 시설 직원, 아동에 대해 지배권을 갖고 있는 자 - 예컨대 비국가 무장단체 - 에 의해 벌어짐) 가해지는 모든 형태의 폭력을 포함한다. 이러한 폭력의 피해자는 소외되고, 불우하며, 차별을 받는 아동, 그리고 아동의 권리와 최선의 이익을 지켜줄 책임이 있는 성인에 의해 보호받지 못하는 아동인 경우가 많다. 여기에는 법과 충돌하는 아동, 길거리 아동, 소수자와 선주민 아동, 동반자가 없는 아동도 포함된다. 그러한 폭력의 잔인성은 종종 평생 동안의 신체적, 심리적 손상과 사회적 스트레스를 초래한다.

27. 아동 사이의 폭력. 이것은 아동, 특히 아동집단이 다른 아동에게 자행하는 집단 따돌림에 의한 신체적, 심리적, 성적 폭력을 포함한다. 집단 따돌림은 단기적으로 아동의 신체적 · 심리적 보전과 복지를 해칠 뿐만 아니라, 중장기적으로 아동의 발달과 교육 및 사회통합에 심각한 영향을 미친다. 또한 청소년 폭력집단은 피해자로서 또는 참여자로서의 아동에게 심각한 희생을 초래한다. 비록 아동이 행위자이긴 하지만, 그러한 폭력에 적절히 대응하고 또한 그것을 예방하기 위한 모든 시도에 있어서 아동을 책임지고 있는 성인의 역할이 매우 중요하다. 단, 대응 또는 예방을 위한 조치는 처벌적 접근법을 택한다든지 폭력을 막기 위해 폭력을 사용한다든지 하여 폭력을 악화시키지 말아야 한다.

28. 자해. 이것은 섭식장애, 약물 사용과 남용, 자학적 손상, 자살 충동과 시도 및 감행

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

을 포함한다. 청소년의 자살은 위원회의 특별한 우려사항이다.

29. **유해한 관행**. 이것의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다.

(a) 체벌 및 여타 잔인하거나 굴욕적인 형태의 처벌;

(b) 여성 할례;

(c) 신체와 관련된 절단, 묶기, 흉터내기, 태우기, 낙인찍기;

(d) 폭력적이고 굴욕적인 신고식, 소녀에게 억지로 음식 먹이기, 살찌우기, 처녀성 검사(소녀의 생식기 검사);

(e) 강제결혼과 조기결혼;

(f) “명예”범죄, “보복”을 위한 폭력행위(패싸움에서), 혼인 지참금과 관련된 살인과 폭력;

(g) “마법”의 저주 및 이와 관련된 유해한 관행(예컨대 ”귀신 쫓기“);

(h) 목젖 절제, 이빨 뽑기

30. **대중매체에서의 폭력**. 대중매체, 특히 타블로이드판 신문과 선정적인 신문은 충격적인 사건을 부각시키고, 그 결과 아동, 특히 장애아동이나 청소년에 대한 편견과 고정관념을 낳는 경향이 있다. 장애아동이나 청소년은 다른 방식으로 행동하거나 옷을 입는다는 이유로 종종 폭력아동이나 비행 청소년으로 묘사된다. 그러한 부추겨진 고정관념은 처벌적 접근법에 기초한 국가정책 - 여기에는 아동과 청소년의 가상적 또는 실제적 비행에 대한 대응책으로 폭력의 사용이 포함됨 - 을 초래한다.

31. **정보·통신기술(ICT)을 통한 폭력**.[10] ICT와 관련한 아동보호는 다음과 같은 중첩

된 영역들에서 위험에 처할 수 있다.

(a) 인터넷과 여타 ICT에 의해 촉진되는 것으로서, 아동학대를 나타내는 시청각 이미지를 만들기 위한 아동 대상의 성적 학대;

(b) 외설스런 사진 또는 조작된 사진("모핑"), 아동 비디오, 특정한 아동 또는 아동집단을 우롱하는 비디오를 취득, 제작, 취득 허가, 유포, 전시, 소지, 광고하는 일체의 과정;

(c) ICT 사용자로서의 아동;

(i) 정보의 수신자로서, 아동은 실제적으로 또는 잠재적으로 유해한 광고, 스팸, 협찬, 개인정보, 그리고 공격 · 폭력 · 증오 · 편견 · 인종주의 · 포르노[11] · 불쾌 · 오도(誤導)를 특징으로 하는 내용물에 노출될 수 있다;

(ii) ICT를 통한 타인과의 접촉자로서, 아동은 따돌림이나 학대 또는 스토킹(아동 "낚기")을 당할 수도 있고, 오프라인에서 수상한 사람과 만나도록 강요 · 유혹 · 구루밍될 수도 있으며, 성적 행위에 관여하거나 개인정보를 제공하도록 "길들여"질 수도 있다;

(iii) 행위자로서, 아동은 타인을 따돌리거나 학대하는 행위, 자신의 심리적 발달에 부정적 영향을 미치는 게임을 하는 행위, 부적절한 성적 자료를 만들거나 인터넷에 올리는 행위, 잘못된 정보나 조언을 제공하는 행위, 불법적인 다운로드 · 해킹 · 도박 · 금융사기 · 테러 행위에[12] 관여될 수 있다.

---

10) 인터넷과 휴대전화 같은 정보기술은 아동의 안전을 지켜주는 긍정적 도구로서, 그리고 수상쩍은 행위 또는 실제적인 폭력이나 학대를 신고하는 수단으로서 큰 잠재력을 갖고 있다. 따라서 정보기술의 규제와 감시를 통해 보호적 환경을 조성할 필요가 있다. 정보기술을 안전하게 이용할 수 있도록 아동의 능력을 향상시키는 것도 그러한 환경의 조성에 도움이 될 것이다.

11) 포르노에 노출된 아동은 자기보다 나이가 어리거나 쉽게 접근할 수 있는 아동 또는 통제 가능한 아동을 대상으로 자기가 본 것을 실제로 "시험"하려고 하기 때문에, 포르노에 대한 노출은 아동 간의 성적 학대를 증가시킬 수 있다.

12) EUKids Online project, in *AUPs in Context: Establishing Safe and Responsible Online Behaviours* (Becta, 2009), p. 6. 또한 '리우데자네이루 선언 및 아동과 청소년의 성적 착취 예방 · 방지를 위한

국가인권위원회
humanrights.go.kr

32. 제도 · 체계상의 아동권리 침해. 모든 형태의 폭력으로부터 아동을 보호할 책임이 있는 국내 모든 수준의 당국은 협약상의 의무를 이행하기 위한 효과적인 수단을 갖고 있지 않아서 직 · 간접적인 피해를 끼칠 수 있다. 그러한 부작위에는 법률과 규정의 도입 또는 개정을 하지 않는 것, 법률과 규칙을 부적절하게 시행하는 것, 아동폭력의 확인 · 예방 · 대응을 위해 물적 · 기술적 · 인적 자원과 역량을 불충분하게 제공하는 것이 포함된다. 또한 채택된 조치와 프로그램이 아동폭력을 종식시키기 위한 행위의 진행 또는 결점을 조사 · 감시 · 평가할 수 있는 충분한 수단을 결여하고 있는 것도 부작위에 해당한다. 작위의 경우에도 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리가 전문가에 의해 침해될 수 있다. 예컨대, 전문가가 아동의 최선의 이익과 견해 및 발달상의 목표를 무시하는 방식으로 자신의 책무를 수행한다면 아동의 권리가 침해될 수밖에 없다.

2. "보살핌을 받고 있는 동안"

33. "보살피는 사람(caregiver)"의 정의; 위원회는 아동의 변화하는 능력과 점증하는 자율성을 존중하면서도, 18세 미만의 모든 인간은 누군가의 "보살핌"을 받거나 받아야 한다고 판단한다. 아동에게는 오직 세 가지 조건, 즉 부권(父權)으로부터의 해방,[13] 1차적으로 또는 대리로 보살피는 사람에 의한 보살핌, 그리고 사실상, 국가에 의한 보살핌밖에 없다. 제19조 1항에서 언급된 "보살피는 사람", 즉 "부모, 법적 후견인(들) 또는 아동을 보살피는 여타 사람"은 아동의 안전 · 건강 · 발달 · 복지에 대해 명확하고, 인정된 법적, 전문적-윤리적 및/또는 문화적 책임을 지고 있는 사람, 주로 부모, 양부모, 회교법의 *카팔라*에 따라 보살피는 사람, 후견인, 확대가족, 공동체 구성원; 교육시설 · 학교 · 유치원 직원; 부모에 의해 고용되어 아동을 보살피는 사람; 청소년 단체 관리자를 포함하는 오락 · 스포츠지도자; 직장의 고용주 또는 관리자; 아동을 보살피는 지위에 있는 (정부 또는 비정부) 시설 직원, 예컨대 건강관리 장소, 청소년 사법 장소, 비(非)주거형 또는 주거형 장소에서 책임을 맡고 있는 성인 등을 포함한다. 동반자가 없는 아동의 경우에는 국가가 사실상의 보살피는 사람이다.

전화상담(Call For Action)'을 볼 것(http://iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/...)

13) 남녀 공히 결혼연령을 18세로 높일 것을 당사국에 촉구한 위원회의 권고(아동의 권리에 관한 협약의 맥락에서의 청소년 건강과 발달에 관한 일반논평 4호(2003), 제20항)의 연장선상에서, 그리고 학대에 대한 아동의 특별한 취약성을 고려하여, 위원회는 조혼 및/또는 강제결혼에 의해 성인이 되었거나 부권으로부터 해방된 18세 미만의 아동에게도 제19조가 적용된다고 판단한다.

34. 보살핌 장소(care settings)의 정의: 보살핌 장소는 아동이 자신을 "영원히" 1차적으로 보살피는 사람(부모 또는 후견인 등) 또는 대리로 또는 "임시로" - 단기적으로 또는 장기적으로, 반복적으로 또는 한 차례만 - 보살피는 사람(교사, 청소년 단체 지도자 등)의 감독 하에 시간을 보내는 장소이다. 아동이 매우 빈번하고 다양하게 보살핌 장소를 옮기더라도(예컨대 학교에 갖다오는 것, 물 · 연료 · 음식 · 동물사료를 가지러 가는 것), 1차적으로 보살피는 사람이 직접적으로 또는 대리로 보살피는 사람과의 조정 · 협력을 통해 아동의 안전을 계속 책임져야 한다. 아동은 또한, 보살핌 장소 안에서 신체적인 감독을 받지 않을 때에도, 예컨대 보이지 않는 곳에서 놀거나 인터넷 검색을 할 때에도 1차적으로 또는 대리로 보살피는 사람의 "보살핌을 받고 있는" 것으로 간주된다. 통상적인 보살핌 장소는 가정, 학교와 여타의 교육시설, 유아 보살핌 장소, 방과후 보살핌 센터, 여가활동 · 스포츠 · 문화 · 오락시설, 종교시설과 기도장소를 포함한다. 의료 · 재활 · 보살핌 시설, 직장, 사법장소에서 아동은, 아동의 최선의 이익을 지키고 또한 보호 · 복지 · 발달에 대한 아동의 권리를 보장해야 하는 전문가 또는 국가행위자의 보호를 받는다. 아동의 보호, 안녕, 발달이 또한 확보되는 세 번째 유형의 장소는 마을, 지역사회, 분쟁 및/또는 자연재해에 의한 난민 · 국내 난민 수용소 또는 거류지이다.[14]

35. 1차적으로 또는 대리로 보살피는 사람이 없는 아동. 제19조는 1차적으로 또는 대리로 보살피는 사람, 또는 아동의 보호와 복지를 위임받은 여타 사람이 없는 아동, 예컨대 아동가장, 길거리 아동, 부모가 이주를 한 아동 또는 출생국가 밖에서 동반자가 없는 아동에게도[15] 적용된다. 이 아동들이 입양가정, 대용(代用) 수용시설 또는 NGO 시설 같은 신체적 보살핌 장소에 있지 않은 때조차도, 당사국은 사실상의 보살피는 사람 또는 "아동의 보살피게된" 사람으로서의 책임을 질 의무가 있다. 당사국은 "아동의 안녕에 필요한 보호와 보살핌을 보장하고"(제3조 2항), "일시적으로 또는 항구적으로 가정환경을 박탈당한 아동"에게 "대안적 보살핌을 보장할"(제20조) 의무가 있다. 가정과 유사한 형태의 보살핌 시설 - 이 시설은 아동이 폭력에 노출될 위험과 관련하여 세밀히 검증을 받아야 함 - 처럼, 그러한 아동의 권리를 보장하기 위한 다른 방법들도 있다.

36. 폭력가해자. 아동은 1차적으로 또는 대리로 보살피는 사람 및/또는 이 사람에 의해

14) 아동폭력에 관한 국제연합 연구는 아동폭력의 발생장소에 관해 기술하고 있다. 또한 '아동의 대안적 보살핌에 관한 지침'에서 제시된 상세한 지침을 볼 것.
15) 위원회의 일반논평 6호(2005), 제7항을 볼 것.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

보호를 받는 사람(예컨대 이웃, 동료, 손님)으로부터 폭력을 당할 수도 있다. 나아가 아동은 전문가와 국가당국자가 아동에 대한 자신의 권력을 남용하기 쉬운 장소, 예컨대 학교, 주거시설, 경찰서 또는 사법시설에서 폭력에 노출될 위험도 있다. 이 모든 조건은 제19조의 적용범위에 속한다. 왜냐하면 그 범위는 보살피는 사람이 개인적으로 행하는 폭력에만 국한되지 않기 때문이다.

3. "취한다."

37. "취한다(shall take)"는 당사국에 어떠한 재량의 여지도 남기지 않는 용어이다. 따라서 당사국은 모든 아동의 보호받을 권리를 완전히 이행하기 위해 "모든 적절한 조치"를 취할 엄중한 의무를 지고 있다.

4. "모든 적절한 법적 · 행정적 · 사회적 및 교육적 조치"

38. 일반적 이행 · 감시조치. 위원회는 아동의 권리에 관한 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003)에 당사국이 주목해주기를 바란다.[16] 위원회는 또한 아동권리의 증진과 보호에 있어서 독립적 국가인권기관의 역할에 관한 일반논평 2호(2002)에 당사국이 주목해주기 바란다. 이행과 감시를 위한 조치는 제19조를 실천에 옮기는데 필수적이다.

39. "모든 적절한...조치". "적절한(appropriate)"이란 용어는 온갖 폭력의 예방과 대응을 위해 사용되어야 하고 또한 효과적이어야 할 모든 정부부문에 걸친 광범한 조치를 가리킨다. "적절한"은 일부 형태의 폭력을 용인하는 것으로 해석되어서는 안 된다. 제19조 1항과 2항에서 확인되고 열거된 조치와 개입의 모든 범위를 포괄하는 통합적이고, 응집력이 있으며, 다(多)부문에 걸치고, 조정된 체계가 필요하다. 지속가능하고 조정된 정부정책/하부구조에 통합되지 않은 고립된 프로그램과 행위는 제한적인 효과밖에 거둘 수 없을 것이다. 여기서 설명된 조치의 개발 · 감시 · 평가에 있어서 아동의 참여는 필수적이다.

40. 법적 조치는 예산할당을 포함하는 입법 및 이행 · 집행조치를 말하는 것으로서, 국

16) 특히, 제9항(필요한 조치의 범위), 13항과 15항(유보의 철회와 적격성), 66항과 67항(협약의 보급)을 볼 것.

가 · 지방자치단체(군/주 및 시) 법률, 그리고 체제 · 제도 · 기제 및 유관기관과 관계자의 역할과 책임을 정의하는 모든 관련 규칙을 포함한다.

41. 위에 언급된 사항을 아직까지 이행하지 않은 당사국은 다음을 해야 한다.

(a) 협약에 대한 두 선택의정서, 그리고 아동의 보호를 규정하고 있는 여타 국제 · 지역 인권문서, 예컨대 장애인의 권리에 관한 협약 및 이것의 선택의정서, 고문 및 여타 잔인하고 비인간적이거나 굴욕적인 대우 또는 처벌의 방지에 관한 협약을 비준한다;

(b) 협약의 목표와 목적에 상치되거나 국제법에 위배되는 선언과 유보조치를 재검토 · 철회한다;

(c) 조약기구 및 여타 인권기구와의 협력을 강화한다;

(d) 제19조와 일치하도록 국내법을 재검토 · 개정하고, 협약의 총체적 틀 내에서 제19조를 이행하며, 아동의 권리에 관한 종합정책을 수립하고, 모든 장소에 있어서 온갖 아동폭력의 절대금지 및 범법자에 대한 효과적이고 적절한 제재를 보장한다;[17]

(e) 아동폭력을 종식시키기 위해 채택된 법률 및 모든 다른 조치의 시행을 위해 적당한 예산을 할당한다;

(f) 아동 피해자 · 증인의 보호 및 구제 · 배상에 대한 효과적 접근을 보장한다;

(g) 대중매체 및 ICT와 관련하여, 관련 법률이 아동의 적절한 보호를 제공하도록 보장한다;

17) "제재"와 관련하여, 자해를 하는 아동은 "범법자"에서 제외된다. 다른 아동을 해치는 아동에 대한 대우는 교육적이고 치료적이어야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(h) 아동 및 아동을 보살피는 사람에게 통합적 서비스를 통해 필요한 지원을 제공함으로써 최적의 적극적 아동양육을 촉진하는 사회적 프로그램을 수립 · 시행한다;

(i) 권리를 침해받은 아동이 쉽게 이용할 수 있는 구제책을 포함하여, 아동 친화적인 방식으로 법률과 사법절차를 집행한다;

(j) 독립적인 국가 아동권리 기관을 설립하고 지원한다.

42. 행정적 절차는 모든 형태의 폭력으로부터 아동을 보호하는데 필요한 정책, 프로그램, 감시 · 감독체계를 수립할 정부의 의무를 반영해야 한다. 이것은 다음을 포함한다.

(a) *국가의 각급 정부 수준에서*

(i) 아동보호 전략과 서비스를 조정하기 위한 정부 포컬포인트를 설정한다;

(ii) 각급 정부 수준에 설치된 시행기구들의 효과적인 관리 · 감시 · 책임추궁을 목적으로 기구간(間) 운영위원회 관계자들의 역할, 책임, 관계를 정의한다;

(iii) 분권적 서비스 과정이 서비스의 질 · 책임성 · 공평한 분배를 확보하도록 보장한다;

(iv) 폭력예방을 포함하는 아동보호를 위해 할당된 자원이 가장 효과적으로 사용될 수 있도록, 체계적이고 투명한 예산할당 과정을 실행에 옮긴다;

(v) 보편적 기준과 결부되고 또한 각급 정부의 목표와 목적에 맞추어 조정되고 이용되는 지표들에 기초한 체계적인 감시 · 평가체계(영향분석) · 서비스 · 프로그램 · 결과를 보장하기 위해 종합적이고 신빙성 있는 국가 자료수집 체계를 수립한다;

(vi) 독립적 국가인권기관을 지원하고, 아동권리 옴부즈맨과 같은 아동권리 특별

제도를 수립한다(단, 이러한 제도가 없는 국가에 한해).[18]

(b) *정부 · 전문적 · 시민사회 시설 수준에서*

(i) (주인의식과 지속가능성을 장려하는 참여적 과정을 통해) 다음을 개발 · 시행한다.

a. 기구간(間) · 기구내(內) 아동보호 정책;

b. 전문가 윤리강령, 규약, 양해각서, 모든 아동 서비스 및 장소(주간보살핌 센터, 학교, 병원, 스포츠클럽, 주거시설 포함)의 보살핌 기준;

(ii) 아동보호 방안과 관련하여 학술적 교육 · 훈련 기관을 관여시킨다;

(iii) 우수한 연구프로그램을 장려한다.

43. 사회적 조치는 아동의 보호받을 권리를 이행한다는 정부의 약속을 반영하고, 기본적 맞춤형 서비스를 제공해야 한다. 사회적 조치는 국가의 책임 아래 국가와 시민사회 행위자에 의해 개발되고 시행될 수 있으며, 다음을 포함한다.

(a) *위험을 줄이고 아동폭력을 예방하기 위한 사회정책 조치. 이것의 예는 다음과 같다.*

(i) 아동 보살핌 · 보호 조치를 주류 사회정책 체계에 통합시킴;

(ii) 서비스 및 권리의 완전한 향유에 대한 취약집단(특히, 선주민 · 소수자 아동과 장애아동)의 접근을 방해하는 요소와 상황을 확인하고 예방함;

(iii) 위험에 처한 가족에 대한 재정적 · 사회적 지원을 포함하는 빈곤감소 전략;

(iv) 공공 보건과 안전 · 주거 · 고용 · 교육 정책;

---

18) 일반논평 2호, 특히 제1항, 2항, 4항, 19항을 볼 것.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

(v) 건강 · 사회복지 · 사법서비스에 대한 접근 개선;

(vi) "아동 친화적 도시" 계획;

(vii) 알코올과 불법 마약 및 무기에 대한 수요 축소;

(viii) 세계적 아동 보살핌 · 보호 기준의 개발 · 장려 · 시행을 위해 대중매체 및 ICT 산업과 협력함;

(ix) 아동의 인간적 존엄성과 보전을 경시하는 대중매체 정보와 자료로부터 아동을 보호하기 위한 지침의 개발, 낙인을 찍는 용어의 폐지, 가정 또는 다른 곳에서 발생한 사건을 다시 부각시켜 피해자에게 고통을 주는 보도의 자제, 다양한 정보원(源)의 이용에 기초하고 또한 모든 관계자에 의해 검토될 수 있는 전문적 조사방법의 장려

(x) 아동 및 아동기에 대한 적절한 대중적 이미지를 창출하기 위해, 아동이 자신의 견해와 기대를 대중매체에 발표할 수 있는 기회 및 아동이 아동 프로그램에 참여할 뿐만 아니라 리포터 · 분석가 · 논평자로서 온갖 정보의 생산 · 전달에 관여할 수 있는 기회 제공

(b) *아동을 개인적으로 지원하고 또한 최적의 적극적 아동양육을 제공하도록 아동의 가족 및 여타 보살피는 사람을 지원하는 사회적 프로그램. 이것의 예는 다음과 같다.*

(i) *아동을 위해:* 아동 보살핌 · 유아 발달 · 방과후 보살핌 프로그램; 아동 · 청소년 단체와 클럽; 곤경(자해 포함)에 처한 아동에 대한 상담 지원; 훈련받은 요원이 운용하는 24시간 무료 아동상담 전화; 정기적으로 점검을 받는 입양가족 서비스;

(ii) *가족 및 여타 보살피는 사람을 위해:* 심리사회적 · 경제적 어려움을 해결해주

는 지역사회 기반의 상조단체(예컨대 육아단체, 소액대출 단체); 일정 연령의 아동을 위한 직접수당을 포함하여, 가족의 생활수준을 지원하는 복지 프로그램; 고용 · 주거 및/또는 아동양육과 관련하여 곤란을 겪는 보살피는 사람에 대한 상담 지원; 가정폭력 · 알코올이나 약물 중독 또는 여타의 정신건강 문제 등과 관련된 곤란을 겪는 보살피는 사람을 지원하기 위한 치료적 프로그램 (상조단체 포함).

44. 교육적 조치는 아동폭력을 용인하고 조장하는 태도, 전통, 관습, 관행을 다루어야 하며, 대중매체와 시민사회가 참여하는 폭력에 관한 공개적 논의를 촉진해야 한다. 또한 교육적 조치는 아동의 생활기능과 지식 및 참여를 지원하고, 보살피는 사람 및 아동과 접촉하는 전문가의 능력을 향상시켜야 한다. 그러한 조치는 국가의 책임 하에 국가와 시민사회 행위자에 의해 개발되고 시행될 수 있으며, 대표적인 예로 다음을 포함한다.

(a) *모든 관계자를 위해:* 적극적인 아동양육을 촉진하고, 폭력을 용인하거나 장려하는 부정적 태도와 관행을 퇴치하기 위해, 여론주도층과 대중매체를 통한 공보 프로그램(의식함양 캠페인 포함); 협약과 본 일반논평 및 당사국 보고서를 아동 친화적이고 접근 가능한 형식으로 보급함; ICT를 이용하여 보호에 관한 교육과 조언을 제공하는 조치를 지원함;

(b) *아동을 위해:* 생활기능, 자기보호, ICT 관련 위험을 포함하는 특수한 위험, 긍정적 또래관계 발전과 집단 따돌림 퇴치 방법 등에 관한 정확하고 접근 가능하며 연령에 적합한 정보 제공 및 능력배양; 아동의 권리, 특히 피청취권 및 학교 교과과정과 여타의 방식을 통해 자신의 견해를 진지하게 받아들이게 할 권리와 관련된 능력배양;

(c) *가족과 지역사회를 위해:* 부모 및 보살피는 사람을 위한 적극적 아동양육에 관한 교육; 특수한 위험, 그리고 아동의 견해를 듣고 그 견해를 진지하게 받아들이는 방법 등에 관한 정확하고 접근 가능한 정보 제공;

(d) *전문가 및 (정부와 시민사회) 시설을 위해:*

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(i) 아동과 함께 일하거나 아동을 상대하는 모든 전문가와 비전문가(교육제도의 모든 수준에서 종사하는 교사, 사회복지사, 의사, 간호사 및 여타 건강 전문가, 심리학자, 변호사, 판사, 경찰, 보호 관찰관 및 교도소 관리, 저널리스트, 지역사회 봉사자, 주거시설에서 아동을 보살피는 사람, 공무원과 공직자, 수용시설 관리자, 전통적 · 종교적 지도자 포함)를 위하여, 제19조와 이것의 실제 적용에 대한 아동권리 접근법에 관한 초기 · 재직 중 · 역할별 훈련(필요한 경우, 부문간 훈련 포함)을 제공함;

(ii) 그러한 훈련을 규제하고 인정하기 위해, 교육 · 훈련기관 및 전문가 단체와 더불어 공식적으로 인정되는 인증제도를 개발함;

(iii) 아동과 함께 일하거나 아동을 상대하는 모든 전문가의 교육과정에 협약이 포함되는 것을 보장함;

(iv) "아동 친화적 학교" 및 무엇보다도 아동의 참여를 존중하는 여타의 방안을 지원함;

(v) 아동의 보살핌과 보호에 관한 연구 장려;

B. 제19조 2항

"그러한 보호조치는, 적절한 경우에, ...를 포함해야"

45. 개입의 범위. 총체적 아동보호 체계는 각 당사국의 사회문화적 전통과 법체계를 고려한 가운데, 제19조 2항에서 확인된 단계들의 모든 범위를 망라하는 포괄적이고 통합적인 조치의 제공을 요구한다.[19]

46. 예방. 위원회는 아동보호가 모든 형태의 폭력의 사전 예방으로부터 시작해야 한다는 점, 그리고 모든 형태의 폭력을 명백하게 금지해야 한다는 점을 가장 강한 어조로

19) '아동의 대안적 보살핌에 관한 지침'에서 제시된 상세한 지침 또한 각 단계에서 고려되어야 한다.

강조한다. 국가는 아동의 보살핌, 지도, 양육에 책임을 진 성인이 아동의 권리를 존중하고 보호하도록 보장하기 위해 필요한 모든 조치를 채택할 의무가 있다. 예방은 모든 아동을 위해 권리를 존중하고 폭력이 없는 아동양육의 적극적인 장려, 그리고 아동, 가족, 범법자, 공동체, 시설, 사회 등 모든 수준에서의 폭력의 근본원인 해소를 위한 공중보건 및 여타의 조치를 포함한다. 아동보호체계를 개발하고 시행하는데 있어서, 일반적(1차) 및 맞춤형(2차) 예방에 대한 강조는 언제나 최고수준으로 유지되어야 한다. 예방조치는 장기적으로 최대의 이익을 제공한다. 그렇더라도 예방에 대한 약속은 폭력이 발행했을 때 이것에 효과적으로 대응할 국가의 의무를 경감시키지 않는다.

47. 예방조치는 부분적으로 다음을 포함한다.

(a) *모든 관계자를 위해:*

(i) 성, 인종, 피부색, 종교, 민족적 또는 사회적 출신, 장애, 여타 힘의 불균형 등과 관련하여, 모든 형태의 폭력의 관용과 용인을 영속화하는 태도에 이의를 제기함;

(ii) 창조적인 공공 캠페인, 학교 · 또래교육, 가정 · 지역사회 · 시설의 교육프로그램, 전문가 · 전문단체 · NGO · 시민사회 등을 통해, 아동보호에 대한 협약의 전체론적 · 적극적 접근법에 관한 정보를 보급함;

(iii) 아동 자신과 NGO 및 대중매체를 포함하는 사회의 모든 부문과의 협력체계를 발전시킴;

(b) *아동을 위해:*

(i) 서비스와 구제절차에 대한 접근을 촉진하기 위해 모든 아동의 출생을 등록함;

(ii) 자신의 권리에 대한 자각, 사회적 기술의 습득, 연령에 적합한 능력배양 전략 등을 통해 아동이 자기 자신과 친구를 보호할 수 있도록 지원함;

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(iii) 보살피는 사람의 지원에 덧붙여 추가적인 지원을 필요로 하는 아동의 생활에 책임 있고 신뢰받는 성인을 관여시키는 "멘토링(mentoring)" 프로그램을 시행함;

(c) *가족과 지역사회를 위해:*

(i) 안전한 환경 속에서 아동에게 보살핌을 제공하는 가족의 능력을 증진하기 위해, 아동의 권리 · 아동의 발달 · 긍정적 규율 기법 관한 지식에 기초한 모범적 아동 양육 방법을 이해 · 채택 · 시행할 수 있도록 부모와 보살피는 사람을 지원함;

(ii) 산전 · 산후서비스, 가정방문 프로그램, 양질의 유아발달 프로그램, 불우한 집단을 위한 소득창출 프로그램을 제공함

(iii) 정신건강 서비스와 약물남용 치료 및 아동보호 서비스 간의 연계를 강화함;

(iv) 특별히 곤란한 상황에 직면한 가족을 위해, 휴식프로그램과 가족지원 센터를 제공함;

(v) 폭력을 당한 부모(대부분의 경우, 엄마)와 그의 아동을 위해, 거처 및 위기대응 센터를 제공함;

(vi) 가족의 단합을 증진하고 또한 사적 장소에서 아동이 자신의 권리를 완전히 행사하고 향유할 수 있도록 보장하는 조치의 채택, 아동의 사적 관계와 가족 관계에 대한 부당한 간섭의 억제, 그리고 상황에 대한 고려 등에 의해 가족에게 원조를 제공함;[20]

20) 인권위원회, 아동의 권리에 관한 일반논평 17호(1989); European Court of Human Rights, *Olsson vs. Sweden* (No. 1), Judgement of 24 March 1988, Series A No. 130, para. 81; Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Judgement on the Merits, 10 January 1989, Series C, No. 3, para. 172.

(d) *전문가 및 (정부 및 시민사회) 시설을 위해:*

(i) 연구와 자료수집에 기초하여, 예방 기회를 확인하고, 정책 및 이것의 실행을 통지함;

(ii) 참여적 과정을 통해, 권리 기반의 아동보호 정책과 절차, 전문가 윤리강령, 보살핌 기준을 시행함;

(iii) 오직 마지막 수단으로서만, 또한 오직 아동의 최선의 이익을 위해서만 시설 수용과 구금의 방법을 사용하기 위해, 지역사회 기반의 서비스를 개발하고 시행함으로써 보살핌 · 사법 장소에서의 폭력을 예방함.

48. 확인.[21] 이것은 (맞춤형 예방조치를 유발할 목적으로) 특정한 아동 또는 아동집단 및 보살피는 사람을 위해 위험요소를 확인하는 것, 그리고 (가능한 한 조기의 적절한 개입을 유발할 목적으로) 실제의 학대 징후를 확인하는 것을 포함한다. 이를 위해, 아동과 접촉하는 모든 사람이 모든 형태의 폭력과 관련한 위험요소와 지표를 알고, 그러한 지표의 해석방법에 관한 지침을 받으며, 적절한 행동(긴급 보호조치 포함)을 취하는데 필요한 지식 · 의지 · 능력을 가질 필요가 있다. 아동은 자신이 위기상황에 도달하기 전에 위기의 징후를 알릴 수 있는 기회를 가급적 많이 제공받아야 하고, 성인은 아동의 분명한 구조요청이 없더라도 그러한 징후를 인지하고 조치를 취할 수 있는 기회를 또한 가급적 많이 제공받아야 한다. 장애아동의 경우처럼, 대안적 의사소통 방법과 비(非)이동성 및/또는 무능력자라는 인식 때문에 특별히 취약해진 소외된 아동집단과 관련해서는 특별한 경계심이 요구된다. 그들이 다른 아동과 동등한 기반 위에서 위기의 징후를 알릴 수 있도록 보장하기 위해 적절한 편의가 반드시 제공되어야 한다.

49. 신고.[22] 위원회는 아동, 부모, 대리인 및 여타 사람의 아동폭력 신고를 지원하기 위해, 안전하고, 잘 알려져 있으며, 비밀이 보장되고, 접근이 가능한 신고기제(24시간 무료 상담전화 및 여타 ICT의 사용 포함)를 개발할 것을 모든 당사국에 강력히 권고한다.

---

21) 제48항 및 이후 조항들은 비공식적, 관습적 사법체계 과정에도 적용될 수 있다.
22) 또한 범죄의 아동 피해자 · 증인이 관여된 사건에 있어서의 사법지침을 볼 것.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

신고기제의 수립은 (a) 제소를 돕기 위한 적절한 정보의 제공 (b) 조사 및 법정절차에의 참여 (c) 다양한 상항에 적합하고 아동과 일반대중에게 널리 알려질 신고절차의 개발 (d) 아동과 가족을 위한 관련 지원서비스 제공 (e) 신고체계를 통해 들어오는 정보를 접수하고 제출하는 요원에 대한 훈련과 지속적 지원 등을 포함한다. 신고기제는 주로 처벌적 성격을 띠는 대응을 유발하기 보다는, 공중보건과 사회적 지원을 제공하는 구조(救助) 지향적 서비스와 결부되고 또한 그러한 서비스로서의 면모를 갖추어야 한다. 아동의 피청취권과 자신의 견해를 진지하게 받아들이게 할 권리는 존중되어야 한다. 모든 나라에서 최소한, 아동을 직접적으로 상대하는 전문가만큼은 폭력 사례와 의혹 또는 위험에 대해 신고를 할 수 있어야 한다. 신고가 신의성실 원칙에 따라 이루어질 경우, 신고를 하는 전문가의 보호를 보장하기 위해 제반 절차가 가동되어야 한다.

50. **이첩**. 신고를 접수하는 사람은 대응책을 마련할 기관에 언제 어떻게 신고사항을 이첩할 것인지에 관한 명확한 지침을 갖고 있어야 하고 이를 위해 사전에 훈련을 받아야 한다. 관계기관에 이첩이 된 후, 아동이 (즉각적 또는 시간적 여유가 있는) 보호와 전문적 지원서비스를 필요로 한다는 점이 인정되면, 훈련받은 전문가와 행정관에 의해 부서간(間) 이첩이 이루어진다. 아동보호체계 내에서 일하는 전문가는 기관간 협조와 협력절차에 관한 훈련을 받을 필요가 있다. 이후 진행될 과정은 (a) 아동과 보살피는 사람 및 부모의 장단기 필요에 대한 참여적, 다부문적 심사(이 심사과정에서 아동과 보살피는 사람 및 부모의 견해가 청취되고 그 견해에 정당한 비중이 부여됨) (b) 아동과 보살피는 사람 및 부모와 심사결과를 공유함 (c) 아동과 가족의 필요를 충족시키기 위해 그들을 다양한 서비스 제공자에게 보냄 (d) 추가조사 및 개입의 적절성에 대한 평가 등을 포함한다.

51. **조사**. 아동이나 대리인 또는 외부 관계자가 신고한 폭력사례의 조사는 역할별 · 포괄적 훈련을 받은 유자격 전문가에 의해 실시되어야 하고, 아동에게 적합한 아동권리 기반의 접근법에 토대를 두어야 한다.

엄격하면서도 아동에게 적합한 조사절차는 폭력의 정확한 확인 및 행정적 · 민사적 · 형사적 아동보호 절차를 위한 증거 제시에 도움을 줄 것이다. 조사과정에서는 아동이 더 이상의 피해를 입지 않도록 아동을 지극히 보살펴야 한다. 이를 위해 모든 당사자는 아동의 견해를 청취하고 그의 견해에 정당한 비중을 부여해야 한다.

52. 치료. “치료(treatment)”는 폭력을 당한 아동의 “신체적 · 심리적 회복과 사회 재통합을 촉진”하는데 필요한 많은 서비스 가운데 하나이며, “아동의 건강과 자존심 및 존엄성을 증진하는 환경 속에서” 이루어져야 한다(제39조). 이러한 측면에서, (a) 아동의 견해 청취 및 그 견해에 대한 정당한 비중 부여 (b) 아동의 안전 (c) 아동을 안전한 곳으로 시급히 위탁할 필요성 (d) 아동의 장기적 복지 · 건강 · 발달에 대한 잠재적 개입의 예상 가능한 영향 등에 관심을 기울일 필요가 있다. 학대의 확인 및 장기적 추가조사 서비스와 관련하여, 의학적 · 정신적 · 사회적 · 법적 서비스와 지원이 아동에게 필요할 수도 있다. 가족집단 회의 및 여타 유사한 실천방안을 포함하는 다양한 서비스가 이용될 수 있어야 한다. 폭행 범법자, 특히 아동 범법자에 대한 서비스와 대우도 필요하다. 다른 아동에게 공격적인 아동은 종종 보살피는 가족과 공동체 환경을 박탈당해 왔다. 그들은 좌절감과 증오 및 공격성을 불어넣는 아동양육 조건의 피해자로 간주되어야 한다. 교육적 조치가 우선권을 가져야 하며, 이 조치는 그들의 친(親)사회적 태도 · 적성 · 행태의 증진을 지향해야 한다. 동시에, 가정과 마을에서의 그들 및 다른 아동에 대한 보살핌과 지원을 촉진하기 위해, 그들의 생활조건이 검토되어야 한다. 자해를 하는 아동의 경우, 자해가 극심한 심리적 고통의 결과이고 또한 타인에 의한 폭력의 산물일 수도 있다는 점이 인정되고 있다. 자해는 결코 범죄시되어서는 안 된다. 개입은 지지적 성격을 띠어야 하며, 어떤 식으로든 처벌적이어서는 안 된다.

53. **추가조사**. 다음 사항이 반드시 명확해야 한다. (a) 신고와 이첩으로부터 추가조사에 이르기까지, 아동과 부모에 대해 책임을 지는 사람이 누구인가 (b) 채택되는 행동방침의 목표(이것은 아동 및 여타 관계자와 충분히 논의되어야 함) (c) 시행의 세부사항과 시한 및 개입의 지속기간 (d) 조치의 심사 · 감시 · 평가를 위한 기제 및 기일. 개입단계들 간의 연속성은 필수적이며, 이 연속성은 사례관리과정에 의해 가장 잘 획득될 수 있다. 효과적인 구조를 위해서는, 참여적 과정을 통해 결정된 조치의 시행이 부당하게 지체되는 일이 없어야 한다. 추가조사는 제39조(회복과 재통합), 제25조(치료와 위탁에 대한 정기심사), 제6조 2항(발전권), 제29조(발전에 대한 의지와 열망을 나타내는 교육목표)의 맥락에서 이해되어야 한다. 아동과 부모와의 접촉은, 아동의 최선의 이익에 배치되지 않는 한, 제9조 3항에 따라서 보장되어야 한다.

54. **사법적 관여**.[23] 언제나, 그리고 모든 사건에서 적법절차가 존중되어야 한다. 특히,

국가인권위원회 KOR humanrights.go.kr

아동의 보호와 향후 발전 및 최선의 이익(그리고 재범의 위험이 있을 경우, 다른 아동의 최선의 이익)은 의사결정의 제1의 목표가 되어야 한다. 이와 관련하여, 상황이 허락하는 한 개입은 가장 덜 간섭적이어야 한다. 나아가 위원회는 다음의 보장사항에 대한 존중을 권고한다.

(a) 아동과 그의 부모는 사법제도 또는 여타 관계당국(예컨대 경찰, 입국관리소, 교육·사회·건강관리 서비스 기관)으로부터 신속하고 적절하게 통지받아야 한다;

(b) 폭력의 아동 피해자는 그의 개인적 상황, 필요, 연령, 성, 장애, 성숙도가 고려된 가운데, 그리고 그의 신체적, 정신적, 도덕적 보전이 완전히 존중을 받는 가운데, 아동 친화적이고 아동에게 적합한 방식으로 대우를 받아야 한다;

(c) 사법적 관여는 가능한 한 예방적이어야 하며, 부정적 행위를 금지할 뿐만 아니라 긍정적 행위를 적극적으로 장려해야 한다. 사법적 관여는 여러 부문에 걸친 조정되고 통합적인 접근법의 한 요소로서, 다른 전문가들로 하여금 아동과 보살피는 사람 및 가족과 공동체를 상대하도록 지원·촉진하고, 이용 가능한 다양한 아동 보살핌·보호 서비스에 대한 접근을 촉진해야 한다;

(d) 폭력의 아동 피해자가 관여된 모든 사법절차에서, 법의 지배가 존중되는 가운데 신속성 원칙이 적용되어야 한다.

55. 사법적 관여는 다음을 포함할 수 있다.

(a) 가족집단 회의, 대안적 분쟁해결 기제, 회복적 사법, 친척협정 등과 같은 차별화되고 매개적인 대응(각 과정은 인권을 존중하고, 책임성이 있어야 하며, 훈련받은 진행자에 의해 관리되어야 함);

(b) 특정한 아동보호 조치를 결과물로 내놓는 청소년 또는 가족 법원의 개입;

23) 또한 아동 친화적 사법에 관한 유럽회의 각료위원회 지침(2010.11.17), 범죄의 아동 피해자·증인이 관여된 사건에 있어서의 사법지침, 국제연합 총회 결의 65/213을 볼 것.

(c) 만연된 법적 또는 사실상의 면책행위(주로 국가 행위자에 의한)의 철폐를 위해 엄격히 적용되어야 할 형사법 절차;

(d) 아동학대 피의사건을 다루는데 있어서 태만하거나 부적절한 행위를 한 전문가에 대한 징계 또는 행정 절차(윤리강령 또는 보살핌 기준 위반에 대한 전문가 단체의 내부 절차, 또는 외부 징계절차);

(e) 다양한 형태의 폭력을 당한 아동들에게 배상과 재활을 보장하는 사법명령.

56. 적절한 경우, 폭력의 아동 피해자를 위해 청소년 또는 가족 전문 법원 및 형사절차가 수립되어야 한다. 이것은 장애아동의 평등하고 공평한 참여를 보장하기 위해, 사법과정에서 편의를 제공할 수 있는 전문부서를 경찰청, 사법부, 검찰청 내부에 설치하는 것을 포함한다. 아동을 상대하거나 아동을 위해 일하며 아동폭력 사건에 관여된 모든 전문가는 다양한 연령집단에 속하는 아동의 권리와 필요 및 그들을 위해 변형된 사법절차에 관한 다부문적 특수훈련을 받아야 한다. 다부문적 접근법을 시행할 경우, 비밀유지 규칙이 반드시 존중되어야 한다. 아동을 그의 부모 또는 가정환경으로부터 분리시키는 결정은 오직 아동의 최선의 이익을 위해 필요할 때에만 이루어져야 한다(제9조 및 제20조 1항). 아동을 1차적으로 보살피는 사람이 범법자인 폭력사건의 경우, 위에서 열거된 아동권리 보장사항과 관련되는 한, 그리고 범행의 심각성 및 여타 요소에 대한 판단에 의해 허용되는 한, 처벌 위주의 사법적 관여보다는 사회적 · 교육적 대우와 회복적 접근법에 초점을 맞춘 개입조치가 더 바람직하다. 아울러 피해자에 대한 배상, 그리고 시정 기제와 항소 또는 독립적 제소 기제에의 접근 등을 포함하는 효과적 구제가 이용가능해야 한다.

57. **효과적인 절차**. 제19조 1항과 2항에서 언급되고 체계구축 접근법(아래의 제71항을 볼 것)에 통합되는 보호조치는 조치의 시행 · 질적 수준 · 관련성 · 접근성 · 영향 · 효율성을 보장하는 "효과적인 절차(effective procedures)"를 요구한다. 그러한 절차는 다음을 포함해야 한다.

(a) 필요한 경우 규약과 양해각서에 의해 위임되는 부문간 조정;

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

(b) 체계적이고 지속적인 자료수집과 분석의 개발 및 시행;

(c) 연구과제의 개발 및 시행;

(d) 아동과 가족을 위한 정책 · 과정 · 결과와 관련된 측정 가능한 목표와 지표의 개발.

58. 결과지표는 단순히 폭력의 빈도 · 만연도 · 유형 또는 정도에 편협하게 초점을 맞추기보다는, 권리 소유자로서의 아동의 긍정적 발전과 안녕에 초점을 맞추어야 한다. 폭력의 근본원인을 확인할 때, 그리고 교정조치를 권고하는데 있어서, 아동 사망과 심각한 상해에 대한 재검사 및 검시(檢屍)와 인체조직 재검사가 또한 고려되어야 한다. 연구를 할 경우, 그 연구는 상호보완성을 극대화하기 위해, 국제적 · 국가적 아동보호에 관한 기존의 지식에 바탕을 두고, 다부문적 · 국제적 공동연구로부터 도움을 얻어야 한다 (또한 국가조정체제의 책임성에 관한 제72(j)항을 볼 것).

V. 협약의 광범한 맥락에서의 제19조의 해석

59. **아동권리 접근법의 정의**. 권리 소유자로서의 아동의 존엄성, 생명, 생존, 안녕, 건강, 발전, 참여, 비차별에 대한 존중은 당사국 아동정책의 으뜸가는 목표로서 확립되고 옹호되어야 한다. 그것은 협약(및 이것의 선택의정서)에 규정된 모든 권리의 존중, 보호, 이행에 의해 가장 잘 실현될 수 있다. 그것은 또한, 보호받을 권리라는 양도 불가능한 권리의 소유자가 아니라 지원이 필요한 "대상"으로 아동을 인식하고 다루는 아동보호 접근법으로부터 탈피하는 패러다임의 전환을 요구한다. 아동권리 접근법은 아동의 권리를 존중 · 보호 · 이행할 의무를 다하도록(제4조) 의무 소유자의 능력을 개발하고, 또한 비차별(제2조), 아동의 최선의 이익에 대한 고려(제3조 1항), 생명 · 생존 · 발전(제6조), 아동의 견해에 대한 존중(제12조) 등에 대한 권리를 언제나 주장할 수 있도록 권리 소유자의 능력을 개발함으로써, 협약에 명시된 모든 아동 권리의 실현을 촉진하는 접근법이다. 아동은 또한 자신의 권리를 행사하는데 있어서, 자신의 발전하는 능력에 상응하는 방식으로(제5조) 보살피는 사람, 부모, 공동체 구성원으로부터 감독과 지도를 받을 권리가 있다. 이러한 아동권리 접근법은 전체론적 접근법으로서, 아동 자신 및 아동이 속한 모든 사회제도 - 가족, 학교, 공동체, 시설, 종교 · 문화제도 등 - 의 힘과 자

원을 지원하는데 역점을 두고 있다.

60. **제2조(비차별)**. 위원회는 당사국이 “아동 또는 그의 부모나 법적 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 여타의 의견, 민족적 · 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 여타의 신분과 관계없이, 그리고 어떠한 차별도 없이” 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 권리를 모든 아동에게 보장하기 위해 적절한 조치를 취해야 한다는 것을 강조한다. 상업적 목적으로 성적 착취의 대상이 되는 아동 및 길거리 아동 또는 법과 충돌하는 아동에 대한 편견에 근거한 차별, 그리고 아동의 의복과 행동에 근거한 차별 역시 철폐되어야 한다. 당사국은 (아래의 제72(g)항에서 설명될) 취약하거나 소외된 아동집단에 대한 차별을 해소하고, 그러한 아동이 모든 다른 아동과 동등한 기반 위에서 ‘보호받을 권리’를 보장받을 수 있도록 적극적으로 노력해야 한다.

61. **제3조(아동의 최선의 이익)**. 위원회는 아동의 최선의 이익이 모든 형태의 폭력으로부터 아동을 보호할 의무를 포함하는 협약 전체의 맥락에 상응하는 방식으로 해석되어야 한다는 점을 강조한다. 아동의 최선의 이익은 아동의 인간적 존엄성 및 신체적 보전에 대한 권리와 상치되는 관행 - 예컨대, 체벌 및 여타 형태의 잔인하거나 굴욕적인 처벌 - 을 정당화하는 수단으로 이용될 수 없다. 아동의 최선의 이익에 대한 성인의 판단은 협약에 규정된 아동의 모든 권리를 존중할 의무보다 우선할 수 없다. 특히, 위원회는 아동의 최선의 이익이 다음 사항이 보장될 때 가장 잘 도모될 수 있다고 단언한다.

(a) 모든 형태의 폭력에 대한 예방, 그리고 국가조정체제 내에서 1차적 예방에 역점을 둘 필요성을 강조하는 적극적 아동양육의 촉진;

(b) 아동권리 기반의 통합적 아동 보호 · 지원 체계의 시행에 투입될 적당한 인적, 재정적, 기술적 자원.

62. **제6조(생명, 생존 및 발전)**. 모든 형태의 폭력으로부터의 보호는 “생명”과 “생존”에 대한 아동의 권리라는 측면에서 뿐만 아니라, 아동보호의 전반적 목표와 일치되게 해석되어야 할 “발달”에 대한 권리의 측면에서도 고려되어야 한다. 따라서 당사국의 의무는 생명과 생존 및 발전에 대한 아동의 권리를 위태롭게 하는 폭력과 착취로부터의 포괄적

국가인권위원회 humanrights.go.kr

보호를 포함한다. 위원회는 당사국이 "발달"을 아동의 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 심리학적, 사회적 발전을 망라하는 총체적 개념으로서 광범하게 해석할 것을 기대한다. 시행조치는 모든 아동의 최적의 발달을 달성하는데 목적을 두어야 한다.

63. **제12조(피청취권)**. 위원회는 아동의 참여가 보호를 촉진하고, 아동의 보호가 참여의 관건이라고 판단하고 있다. 아동의 피청취권은 폭력에 특히 취약한 가장 어린 아동에서부터 발생한다. 아동의 견해는 권유되고 정당한 비중을 부여받아야 한다. 이것은 아동보호 과정의 모든 단계의 의무사항이다. 아동의 피청취권은 폭력상황에서 특별한 관련성을 갖는다(위원회의 일반논평 12호(2009), 제118항 및 이후 조항들을 볼 것). 가족 및 아동양육과 관련하여, 위원회는 피청취권이 가정과 가족에게 있어서 모든 형태의 폭력을 예방하는 역할을 수행한다고 판단한다. 나아가 위원회는 일반적 예방전략 및 학교에서의 예방전략, 특히 교내의 집단 따돌림 및 여타 형태의 폭력의 근절·예방 전략의 개발에 아동의 참여가 중요하다는 점을 강조한다. 아동 스스로 폭력을 근절할 수 있도록 그의 능력을 강화하는데 목표를 둔 방안과 프로그램은 마땅히 지원을 받아야 한다. 폭력의 경험은 본질적으로 아동을 무기력하게 만들기 때문에, 아동보호를 위한 개입이 아동을 더 무기력하게 만드는 대신, 세심하게 촉진된 참여를 통해 아동의 회복과 재통합에 긍정적으로 기여하도록 보장하기 위해 아동의 상황에 적합한 조치가 시행될 필요가 있다. 위원회는 특히 소외되고 차별받는 아동집단이 그들의 참여를 가로막는 장벽에 직면하고 있다는 점에 주목한다. 그러한 집단은 종종 폭력에 의해 가장 많은 영향을 받는 집단 중 하나이므로, 그 장벽을 제거하는 것은 아동보호와 관련하여 특별한 관련성을 갖는다.

64. 아래에서 설명되는 협약의 두 조항 또한 제19조의 이행에 특별한 의미를 부여한다는 점에서 포괄적인 관련성을 갖는다.

65. **제4조(적절한 조치)**. 제4조에 따라, 당사국은 협약에 규정된 모든 권리를 이행하기 위해 모든 적절한 조치를 취할 의무가 있다. 협약 제4조의 적용과 관련하여, 제19조에서 언급된 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 권리가 시민적 권리이자 자유라는 점이 지적되어야 한다. 따라서 제19조의 이행은 당사국의 시급하고도 절대적인 의무인 것이다. 제4조에 의거하여, 당사국은 자국의 경제상황이 어떠하든, 가장 불우한 집단에 특별

한 관심을 기울이는 가운데(위원회의 일반논평 5호, 제8항을 볼 것) 아동의 권리실현을 위해 모든 가능한 조치를 취해야 한다. 제4조는 가용한 자원이 최대한도까지 이용되어야 한다는 점을 강조하고 있다.

66. 제5조(변화하는 능력에 상응하는 감독과 지도). 제19조의 이행은 아동의 보살핌과 보호 및 폭력예방에 있어서 부모, 확대가족, 법적 후견인, 공동체 구성원의 1차적 중요성에 대한 인정, 그리고 그들에 대한 지원을 요구한다. 이 접근법은 협약에서 인정된 권리를 아동이 행사하는데 있어서, 보살피는 사람이 아동의 변화하는 능력에 상응하는 방식으로 적절한 감독과 지도를 제공할 권리와 의무에 대한 존중을 장려하는 제5조와 일치한다. (또한 국가조정체제 및 가족과 관련된 여타 조항들의 맥락에서의 가족의 우선성에 관한 아래의 제72(d)항을 볼 것.)

67. 여타의 관련 조항들. 협약은 폭력과 아동보호에 명시적으로 또는 암묵적으로 관련된 많은 조항들을 포함하고 있다. 제19조는 그러한 조항들과 연계되어 해석되어야 한다. 이러한 포괄적인 참조는 아동권리의 이행에 있어서 폭력에 의해 야기되는 만연한 위협을 폭력의 모든 형태와 관련하여 고려할 필요성, 그리고 생명 및 발전과 관련된 모든 상황에서 아동의 보호를 보장할 필요성을 나타낸다.

VI. 아동폭력에 관한 국가조정체제

68. 국가 행동계획을 넘어. 위원회는 아동의 권리를 이행하기 위해 당사국에 의해 채택된 많은 국가 행동계획이 모든 형태의 아동폭력을 금지 · 예방 · 근절하기 위한 조치를 포함하고 있다는 점을 인정한다. 그러한 행동계획은 아동으로 하여금 자신의 권리를 더 많이 향유하도록 해주고 있지만, 시행, 감시, 평가, 추가조사에 있어서 많은 난제에 직면해 있다. 예컨대, 전반적인 발전정책 · 프로그램 · 예산 · 조정기제와의 연계가 결여되어 있는 경우가 많다. 좀 더 실행 가능하고 신축적인 도구를 창출하기 위해, 위원회는 모든 형태의 폭력으로부터 아동을 보호하고 또한 보호적 환경을 지원하는 아동권리 기반의 조치를 위해 “아동폭력에 관한 조정체제”를 제안하고 있다.[24] 그러한 조정체제는

24) 또한 이와 관련하여 무엇보다도 중요한 권고, 즉 아동폭력에 관한 국제연합 연구의 독립적 전문가의 권고(A/61/299) 제96항을 볼 것.

국가 행동계획이 존재하지 않는 곳 또는 존재하더라도 제 기능을 다하지 못하는 곳에서 그 계획 대신에 사용될 수 있다. 국가 행동계획이 이미 효과적으로 시행되고 있는 곳에서도, 조정체계는 그 계획을 보완하고, 토론을 부추기며, 그 계획을 개선하기 위한 새로운 아이디어와 자원을 창출할 수 있다.

69. 아동폭력에 관한 국가조정체제. 이 조정체제는 필요한 조치와 관련한 모든 수준에서, 또한 다양한 조치에 걸쳐, 그리고 제19조에서 확인된 개입의 각 단계에서, 정부부처 간의 소통을 위해 또한 국가와 시민사회 행위자를 위해 공통의 준거틀과 기제를 제공할 수 있다. 그것은 신축성과 창조성을 증진하고, 정부와 지역사회에 의해 동시에 추진되는 방안의 개발과 시행을 (전반적이고 일관성 있는 조정체제 내에서) 가능하게 할 수 있다. 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호를 포함하는 과거의 여러 일반논평 및 권고에서, 위원회는 협약의 특정한 측면(예컨대 청소년 사법, 유아)에 대한 계획과 전략을 개발할 것을 당사국에 촉구한 바 있다. 이러한 맥락에서, 위원회는 모든 형태의 폭력으로부터의 보호에 관한 국가조정체제의 개발을 권고한다.

70. 상이한 출발점. 위원회는 대부분의 나라에서 모든 형태의 폭력으로부터 아동을 보호하는 것이 매우 어려운 과제라는 점, 그리고 당사국들이 매우 상이한 출발점 - 기존의 법 · 제도 · 서비스 하부구조, 문화적 관습, 전문적 능력, 자원의 규모 - 에서 조치를 입안하고 이것을 시행하고 있다는 점을 인정한다.

71. 국가조정체제의 개발과정. 모든 형태의 폭력으로부터의 자유를 위한 그러한 조정체제의 단일 모델은 존재하지 않는다. 일부 나라는 별도의 아동보호 체계를 운영하고 있고, 다른 일부 나라는 아동권리를 이행하는 주류 체계에 보호문제를 통합시키는 것을 선호하고 있다. 경험에 의하면, 체계의 개발과정은 그 체계의 성공적 실행을 좌우하는 필수요소이다. 관련된 모든 집단의 고위대표를 참여시키고 그들의 주인의식을 고취하기 위해서는 추진과정이 능숙하게 진행되어야 한다. 이와 관련하여, 적절한 결정권을 가지며, 정기적으로 회합하고, 일을 성사시키겠다는 야심을 가진 다부문 실무그룹이 필요할 수도 있다. 모든 형태의 폭력에 대한 예방 및 그것으로부터의 보호를 위한 체계는 기존의 공식적, 비공식적 구조 · 서비스 · 단체의 힘에 바탕을 두어야 한다. 틈새가 있다면, 그것은 제19조 및 더 광범하게는 협약, 그리고 여타의 국제 · 지역 인권문서에 규정된

의무에 기초하여, 나아가 아동폭력에 관한 국제연합 연구와 본 일반논평 및 여타 이행을 지원하는 문서에서 제공된 지침의 지원을 받아 확인되고 메워져야 한다. 국가적 차원의 입안과정은 투명하고 포용적인 과정이어야 하며, 일반대중에게 완전히 공개되고, 정부와 NGO, 연구 · 실무 전문가, 부모와 아동의 관여를 보장해야 한다. 그리고 아동과 성인 모두에 의해 접근되고 이해될 수 있어야 한다. 국가조정체제는 가능한 한 국가의 아동예산 내에서 재정적, 인적, 기술적 자원이 완전히 조달될 수 있어야 한다.

72. 국가조정체제에 포함될 요소들. 다음의 요소들이 (입법적, 행정적, 사회적, 교육적) 조치 및 (예방으로부터 회복과 재통합에 이르기까지의) 개입단계에 포함될 필요가 있다.

(a) *아동권리 접근법*. 이 접근법은 성인의 시혜적 활동의 수익자가 아니라 권리 소유자로서의 아동을 전제로 한다. 이것은 조정체제 및 이에 따른 특정한 조치의 입안 · 시행 · 감시 · 평가에 있어서의 아동 및 아동의 대리인과의 협의와 협력을 존중하고 장려하는 것, 그리고 아동(들)의 연령 및 변화하는 능력을 고려하는 것을 포함한다;

(b) *아동폭력의 젠더 차원*. 당사국은 다양한 장소에서 발생하는 다양한 형태의 폭력과 관련하여, 정책과 조치가 소녀와 소년이 직면하는 상이한 위험을 고려하도록 보장해야 한다. 국가는 포괄적 폭력예방 전략의 일환으로 모든 형태의 성차별을 다루어야 한다. 이것은 가정, 학교와 여타 교육장소, 지역사회, 시설, 일반사회에서 폭력과 강제의 사용을 부추기고 영구화하는 성에 근거한 고정관념, 힘의 불균형, 불평등, 차별을 다루는 것을 포함한다. 성인 남성과 소년은 전략적 파트너이자 동맹자의 관계를 갖도록 적극적으로 장려되어야 하며, 성인 여성 및 소녀와 함께, 서로에 대한 존중의 증진, 그리고 성 차별 및 이것의 폭력적 표현을 중단시킬 방법에 관한 이해의 증진을 위한 기회를 제공받아야 한다;

(c) *1차적 (일반적) 예방*. 이것에 관한 자세한 내용은 본 일반논평 제42항을 볼 것;

(d) *아동의 보살핌 · 보호 전략에 있어서 가족의 1차적 지위*.[25] (확대가족 및 여타 가족

25) 또한 '아동의 대안적 보살핌에 관한 지침'을 볼 것.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

형태의 보살핌 제도를 포함하는) 가족은 아동을 보호하고 폭력을 예방하기 위한 가장 큰 잠재력을 갖고 있다. 가족은 또한 아동으로 하여금 스스로를 보호하도록 지원하고 힘을 실어줄 수 있다. 따라서 가정생활을 강화하고, 가족을 지원하며, 가족과 더불어 곤경을 헤쳐 나가는 것은 개입의 모든 단계, 특히 (모범적 아동 보살핌 체계의 수립을 통한) 예방의 단계 및 조기개입 단계에서 우선적인 아동보호 대책이 되어야 한다. 그러나 위원회는 또한 성적 학대를 포함해 아동이 겪는 폭력의 상당부분이 가정 내에서 발생한다는 사실을 인정하며, 가족 구성원에 의한 폭력에 아동이 노출될 경우 가정에 개입할 필요성이 있다는 점을 강조한다;

(e) *회복력과 보호적 요소*. 회복력과 보호적 요소, 예컨대 개인의 안전을 증진하고 학대와 방치 및 이것의 부정적 영향을 감소시키는 대내외적 힘과 지원을 이해하는 것이 매우 중요하다. 보호적 요소는 안정적인 가정; 아동의 신체적, 심리사회적 필요를 충족시키는 성인에 의한 아동양육; 긍정적인 비폭력적 규율; 최소한 한 사람의 성인에 대한 아동의 안정적 애착; 또래 및 여타 사람(교사 포함)과의 지지적 관계; 친사회적, 비폭력적, 비차별적 태도와 행동을 촉진하는 사회적 환경; 공동체의 높은 사회적 응집력; 날로 성장하는 사회적 네트워크와 마을 연대 등을 포함한다;

(f) *위험요소*. 각 아동 또는 아동집단이 일반적 또는 특별한 상황에서 노출될 수 있는 위험요소를 줄이기 위해 맞춤형 사전조치가 취해질 필요가 있다. 이것은 부모의 위험요소(약물 남용, 정신건강 문제, 사회적 고립 등) 및 가족의 위험요소(빈곤, 실직, 차별, 주변화 등)를 포함한다. 일반적으로, 0~18세의 모든 아동은 신경(神經)적, 심리적, 신체적 성장과 발달이 완료될 때까지 취약한 존재로 간주된다. 갓난아이와 유아는 뇌의 미성숙 및 성인에 대한 완전한 의존 때문에 다른 아동보다 위험에 처할 가능성이 더 높다. 소녀와 소년 모두 위험에 처할 수 있지만, 폭력은 종종 성적 성격을 띤다;

(g) *잠재적으로 취약한 상황에 있는 아동*. 폭력에 노출될 가능성이 있는 아동집단에는 부분적으로 다음의 아동이 포함된다. - 생물학적 부모와 함께 살지 않고 다양한 형태의 대안적 보살핌 속에 있는 아동; 출생 시 등록되지 않은 아동; 길거리 아동; 실제적 또는 잠재적으로 법과 충돌하는 아동; 신체적 장애, 감각기관 장애,

학습장애, 심리사회적 장애, 선천적 · 후천적 및/또는 만성적 질병 또는 심각한 행동문제를 갖고 있는 아동; 선주민 아동,[26] 소수민족 출신 아동; 소수 종교 또는 언어 집단 출신 아동; 레즈비언, 게이, 트랜스젠더 또는 성도착자; 유해한 전통적 관행의 위험에 처한 아동; 조혼 또는 강제결혼을 한 아동(특히, 소녀); 최악의 노동형태를 포함하는 위험한 노동을 하는 아동; 이주자 또는 난민으로서 이동 중에 있는 아동, 또는 추방 및/또는 밀매되는 아동; 이미 폭력을 당한 아동; 가정과 공동체에서 폭력을 당하고 목격한 아동; 권총, 무기, 마약, 알코올을 쉽게 구할 수 있는 저급한 사회경제적 도시환경 속에서 사는 아동; 사건 또는 재해 다발지역 또는 오염된 환경 속에서 사는 아동; HIV/AIDS의 영향을 받거나 감염된 아동; 영양부족 아동; 다른 아동에 의해 보살핌을 받는 아동; 자신이 보살피는 사람이고 가장인 아동; 부모가 18세 미만인 아동; 사생아, 조산아, 다생아(多生兒); 보살피는 사람의 부적절한 감독 또는 그 사람과의 부적절한 접촉으로 인해 입원한 아동; 적절한 안전장치와 감독 없이 또는 스스로 자신을 보호할 수 있는 능력 없이 ICT에 노출된 아동. 사회적 분쟁 또는 무력분쟁, 자연재해, 여타 복잡하고 만성적인 비상사태, 사회제도의 붕괴 등으로 인해 아동이 자신을 보살피는 사람 또는 보살핌으로부터 분리될 때, 그리고 안전한 환경이 저해되거나 심지어 파괴될 때, 아동은 폭력에 극도로 취약해진다;

(h) *자원할당*. 다양한 부문에 걸쳐 필요한 인적, 재정적, 기술적 자원은 가용한 자원의 최대한도까지 할당되어야 한다. 예산의 할당 및 효율적 사용에 대한 책임성을 보장하기 위해 확고한 감시기제가 개발되고 시행되어야 한다;

(i) *조정기제*. 중앙 · 지역 · 지방 수준에서, 그리고 상이한 부문들 사이에서, 또한 (연구단체를 포함하는) 시민사회와의 관계에서 효과적인 조정을 보장하기 위해, 조정기제는 명확하게 설명되어야 한다. 그 기제는 위에서 설명된 행정적 조치의 지원을 받아야 한다;

---

26) 일부 사회의 경우, 비(非)선주민 가족과 대조적으로, “학대”와 구별되는 “방치”가 선주민 아동을 가족으로부터 분리시키는 주요 이유이다. (빈곤, 주거, 역사적 상황과 같은) 원인을 직접적으로 다루는 비처벌적 가족지원 서비스와 개입이 종종 더 적절하다. 서비스의 제공, 그리고 선주민 공동체 및 여타 소수공동체에 적용 가능한 다양한 개입방안과 관련하여, 차별을 철폐하기 위한 특별한 노력이 필요하다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(j) *책무성*. 당사국, 국가 · 지방 기관과 단체, 시민사회 관계자는 폭력으로부터 아동을 보호할 의무 및 그에 관한 약속을 이행하기 위해 기준, 지표, 도구, 감시 · 측정 · 평가 체계를 적극적으로, 그리고 공동으로 수립하고 적용해야 한다. 위원회는 (특히, 자료의 수집과 분석, 지표 설정, 감시와 평가를 포함하는) 책임체계를 지원하고, 또한 독립적인 인권기관을 지원한다는 입장을 일관되게 표명해 왔다. 위원회는 당사국이 폭력의 금지 · 예방 · 근절과 관련된 진전사항을 연례보고서를 통해 공표하고, 그것을 심사와 토론을 위해 의회에 제출할 것, 그리고 그것에 담긴 정보에 대응하도록 모든 관계자를 권유할 것을 권고한다.

VII. 이행을 위한 자원 및 국제협력의 필요성

73. 당사국의 의무. 제4조, 특히 제19조에 규정된 당사국의 의무와 관련하여, 위원회는 자원의 제약이 아동을 보호하는데 필요한 조치를 취하지 않거나 불충분하게 취하는 것을 정당화할 수 없다고 판단한다. 따라서 당사국은 아동의 보살핌과 보호를 위한 포괄적이고 전략적이며 시간 한계적인 조정체제를 채택해야 할 것이다. 특히, 위원회는 그러한 전략, 체제, 조치를 개발하는데 있어서 아동과의 협의 필요성을 강조한다.

74. 지원을 위한 자원. 제70항에서 강조된 상이한 출발점과 관련하여, 그리고 국가 및 지방자치단체의 예산이 아동의 보살핌 · 보호 전략의 1차적 재원이 되어야 한다는 판단에 근거하여, 위원회는 협약 제4조 및 45조에서 언급된 국제적 협력과 원조에 당사국이 주목해주기를 바란다. 위원회는 제19조의 요건, 나아가 더 광범한 차원에서 협약에 의해 규정된 요건을 완전히 고려하는 아동보호 프로그램(훈련 포함)을 재정적으로, 기술적으로 지원할 것을 다음의 파트너들, 즉 개발협력을 제공하는 당사국, 공여기관(세계은행, 사적 재원 및 재단 포함), 국제연합 기구와 단체, 여타 국제 · 지역 기구와 단체 등에게 촉구한다.[27] 이 재정적, 기술적 지원은 국가 · 국제 차원에서 강력하고 공평한 파트너십을 통해 체계적으로 제공되어야 한다. 아동권리 기반의 보호프로그램은 국제원조를 받는 나라의 지속가능한 발전을 지원하는데 있어서 주요 요소 중 하나이어야 한다.

27) 아동의 권리를 국제적 협력과 원조에 포함시킬 필요성, 그러한 협력과 원조가 협약에 의거하여 이루어지고 또한 협약의 이행을 촉진할 필요성, 국제적 원조의 상당부분을 아동에게 할당할 필요성, 아동의 권리를 부각시키기 위한 빈곤감소 전략보고서(PRSP) 및 발전에 대한 다부문 접근법의 필요성 등에 관한 일반논평 5호, 제61항, 62항, 64항을 볼 것.

위원회는 또한 그러한 파트너들이 이 목표를 촉진하기 위해 위원회, 아동폭력에 관한 사무총장 특별대표, 여타 국제 · 지역 인권기관과 지속적으로 협력할 것을 권장한다.

75. 국제적 차원에서 필요한 자원. 제19조와 관련하여 당사국이 자국의 의무를 이행하는 것을 지원하기 위해 국제적 차원에서 다음과 같은 분야에서의 원조가 필요하다.

(a) 인적 자원: 전문단체(예컨대 의료 · 정신건강 · 사회사업 · 법률 · 교육 · 아동학대 · 학술/연구 · 아동권리 · 훈련 단체/기관)의 대내외적 소통 · 협력 · 인적교류; 시민사회 단체(예컨대 연구기관, NGO, 아동주도 조직, 종교단체, 장애인 단체, 지역사회 단체, 청소년 단체, 지식과 실무의 개발 · 교환에 관여된 전문가들)의 대내외적 소통과 협력;

(b) 재정적 자원: 공여자 원조의 조정 · 감시 · 평가 개선; (1차적 예방에 초점을 둔) 총체적 아동보호 체계를 시행하는데 소요되는 비용 및 개인 · 공동체 · 국가 · 국제 수준에서의 폭력의 직 · 간접적(세대간 포함) 영향의 관리 비용을 완전히 측정하기 위해 경제전문가와 연구자 및 당사국에 필요한 재정적, 인적 자본 분석의 가일층의 발전; 국제금융기관의 정책과 행동이 아동에게 미치는 영향에 관한 검토;[28]

(c) 기술적 자원: 증거에 기반한 지표, 체계, 모델(모델입법 포함), 도구, 지침, 규정, 공동체와 전문가의 사용을 위한 실무기준, 이것들의 상이한 상황에서의 변형 지침; 정보(지식과 실무)의 체계적 공유와 평가를 위한 기준; 아동권리와 아동보호를 위한 예산할당 및 (경기변동과 어려운 상황 속에서 행해진) 아동보호의 결과 감시에 있어서 보편적으로 인정되는 명확성과 투명성(기술원조 계획은 정보, 모델, 훈련을 통해 시간을 두고 수립되어야 한다).

76. 지역적, 국제적 월경(越境) 협력. 개발원조에 덧붙여, 국경을 넘나드는 아동보호 문제를 해결하기 위한 협력이 또한 필요하다. 그러한 문제에는, 동반자 없이 또는 가족과 함께, 그리고 자발적으로 또는 강제로(예컨대 분쟁, 기근, 자연재해나 전염병 때문에)

28) A/61/299, 제117항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

행해지는 아동의 월경(이로 인해 아동은 피해를 입을 위험에 처할 수 있음); 노동, 성적 착취, 입양, 신체 기관의 적출, 또는 여타 목적으로 행해지는 월경 아동밀매;
아동이 자신의 출생국가에 있을 때조차도 아동의 안전 및 보호체계에 대한 접근을 저해할 수 있는 국경 분쟁; 여러 나라에 동시에 영향을 미치는 재해 등이 포함된다. 월경아동 보호문제(예컨대 사이버 범죄; 여행과 관광을 통해 아동을 성적으로 학대하는 자 및 가족 · 아동 밀매자에 대한 법역외 소추)에 의해 영향을 받는 아동을 보호하기 위해, 그 아동이 전통적인 보살핌 상황에 있는지 여부 또는 동반자가 없는 아동의 경우처럼 사실상 국가에 의해 보살핌을 받는지 여부에 관계없이, 특별한 입법, 정책, 프로그램, 파트너십이 필요할 수 있다.

자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항로 할 아동의 권리(제3조 제1항)에 관한 일반논평 14호 (2013)*

목 차

I. 서문
  A. 아동의 최선의 이익: 권리, 원칙 및 절차규칙
  B. 구조

II. 목적

III. 당사국 의무의 성격과 범위

IV. 법적 분석 및 협약 일반원칙과의 연계
  A. 제3조 제1항의 축어적 분석
    1. “아동과 관련된 모든 활동에서”
    2. “공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의해” ……
    3. “아동의 최선의 이익”
    4. “제1의 고려사항이다”
  B. 아동의 최선의 이익 및 여타 협약 일반원칙과의 연계
    1. 아동의 최선의 이익과 비차별권(제2조)
    2. 아동의 최선의 이익과 생명 · 생존 · 발전권(제6조)
    3. 아동의 최선의 이익과 피청취권(제12조)

V. 이행: 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정함
  A. 최선의 이익 평가와 결정
    1. 아동의 최선의 이익을 평가할 때 고려할 요소
    2. 최선의 이익 평가에 있어서 제반 요소의 균형 유지
  B. 아동의 최선의 이익 실현을 보장하기 위한 절차적 보호책

VI. 배포

* 위원회 제62차 회기(2013.1.14.~2.1)에서 채택

국가인권위원회
humanrights.go.kr

"공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의해 실시되는 아동과 관련된 모든 활동에서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이다."

아동권리협약(제3조 제1항)

I. 서문

A. 아동의 최선의 이익: 권리, 원칙 및 절차규칙

1. 아동권리협약("협약") 제3조 제1항은 공공 · 민간영역에서 아동과 관련된 모든 활동 또는 결정에 있어서 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되게 할 권리를 아동에게 부여한다. 더욱이 그 조항은 협약의 기본적 가치 중 하나를 표현한다. 아동권리위원회("위원회")는 제3조 제1항이 아동의 모든 권리를 해석하고 이행하기 위한 협약의 네 가지 일반원칙 중 하나임을 확인했으며,[1] 그 조항을 구체적 상황에 따라 적절한 평가를 요구하는 역동적 개념으로 사용하고 있다.

2. "아동의 최선의 이익"이라는 개념은 새로운 것이 아니다. 사실 그것은 시기적으로 협약에 앞서는 개념으로, 이미 1959년의 아동권리선언(제2항), 여성에 대한 모든 형태의 차별철폐에 관한 협약(제5조 b호 및 제16조 제1항 d호), 그리고 지역 차원의 문서 및 많은 국내법과 국제법에 명문화되어 있다.

3. 협약은 또한 다른 조항들, 즉 제9조(부모로부터의 분리), 제10조(가족의 재결합), 제18조(부모의 책임), 제20조(가정환경의 박탈 및 대안적 보살핌), 제21조(입양), 제37조 c호(구금시 성인으로부터의 격리), 제40조 제2항 b(iii)호(법과 충돌하는 아동이 관여된 형사사건의 심리에 있어서 부모의 참석을 포함하는 절차적 보장사항) 등에서 아동의 최선의 이익을 명시적으로 언급하고 있다. 또한 아동 매매 · 성매매 · 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서(전문 및 제8조)와 통보절차에 관한 아동권리협약 선택의정서(전문 및 제2조와 제3조)에서도 아동의 최선의 이익이 언급되고 있다.

1) 위원회의 일반논평, 즉 아동권리협약의 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003), 제12항; 아동의 피청취권에 관한 일반논평 12호(2009), 제2항.

4. 아동의 최선의 이익 개념은 협약에서 인정된 모든 권리의 완전하고 효과적인 향유뿐 아니라 아동의 전인적 발달도 보장하는 것을 목표로 삼고 있다.[2] 위원회는 이미 "아동의 최선의 이익에 대한 성인의 판단이 협약상의 모든 아동권리 존중 의무에 우선할 수 없다"는 것을 지적한 바 있다.[3] 위원회는 협약에 있어서 권리들 간에 위계서열은 없으며, 협약에 규정된 모든 권리가 "아동의 최선의 이익"을 위한 것이고, 어떠한 권리도 아동의 최선의 이익에 대한 부정적 해석에 의해 훼손될 수 없다는 점을 상기시킨다.

5. 아동의 최선의 이익 개념이 완전히 적용되기 위해서는 모든 행위자로 하여금 아동의 총체적인 신체적, 심리적, 도덕적, 영적 보전을 보장하고 그의 인간 존엄성을 증진하도록 만드는 권리기반 접근법의 개발이 필요하다.

6. 위원회는 아동의 최선의 이익이 3중 개념임을 강조한다.

(a) 실체적 권리: 아동의 최선의 이익은 현안문제에 대한 결정을 위해 상이한 이익들이 고려될 때 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되게 할 아동의 권리를 의미하는 동시에, 아동 개인, 확인되거나 미확인된 집단의 아동 또는 아동 일반과 관련하여 결정이 내려질 때마다 그 권리가 이행되도록 만드는 보장사항이다. 제3조 제1항은 국가에 고유의 의무를 부여하고, 직접적으로 적용될 수 있으며(자동발효), 법정에서 행사될 수 있다.

(b) 해석상의 기본적 법리: 법조문이 하나 이상의 의미로 해석될 경우, 아동의 최선의 이익에 가장 효과적으로 부합하는 해석이 선택되어야 한다. 협약 및 선택의정서들에 규정된 권리들은 해석의 틀을 제공한다.

(c) 절차규칙: 특정한 아동, 확인된 아동집단 또는 아동 일반에게 영향을 미치는 결정이 내려질 때마다, 결정과정은 아동 또는 관련 아동에게 미칠 결정의 (긍정적 또는 부정적) 영향에 대한 평가를 포함해야 한다. 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하는 일은 절차적 보장책을 요구한다. 나아가 결정이 정당화되기 위해서는

2) 위원회는 국가가 '발달'을 "아동의 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 심리학적, 사회적 발달을 포괄하는 총체적 개념"(일반논평 5호, 제12항)으로 해석할 것을 기대한다.
3) 모든 형태의 폭력으로의 보호받은 권리에 관한 일반논평 13호(2011), 제61항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

그 아동의 권리가 명시적으로 고려되었다는 사실이 입증되어야 한다. 이러한 측면에서 당사국은 결정과정에서 그 권리를 어떻게 존중했는지, 즉 무엇을 아동의 최선의 이익으로 고려했는지, 그리고 그 고려가 어떠한 기준에 입각한 것인지, 또한 광범한 정책문제나 개별적 사건을 막론하고 아동의 이익이 다른 고려사항들과 어떻게 비교 검토되었는지를 설명해야 한다.

7. 이 일반논평에서 "아동의 최선의 이익"이라는 표현은 위에 제시된 세 가지 차원을 포괄한다.

B. 구조

8. 이 일반논평의 범위는 협약 제3조 제1항에 국한되며, 아동의 복지에 관한 제3조 제2항, 그리고 당사국의 의무, 즉 아동을 위한 기관과 서비스 및 시설이 공인 기준을 준수하도록 보장할 의무 및 그 기준에 대한 존중을 보증하기 위해 제반 기제가 갖추어지도록 보장할 의무에 관한 제3조 제3항은 다루지 않는다.

9. 위원회는 이 일반논평의 목적(II장)을 기술하고, 당사국이 부여받은 의무의 성격과 범위(III장)를 제시한다. 위원회는 또한 제3조 제1항에 대한 법적 분석(IV장)을 제공함으로써 여타 협약 일반원칙들과의 연계를 밝히고자 한다. V장은 아동의 최선의 이익 원칙의 실행에 초점을 맞추고, VI장은 이 일반논평의 배포에 관한 지침을 제공한다.

II. 목적

10. 이 일반논평은 협약 당사국이 아동의 최선의 이익을 적용하고 존중하도록 보장하는데 목적을 두고 있다. 이 일반논평은 특히 아동 개인과 관련된 사법 · 행정결정과 여타의 활동에 있어서, 그리고 아동 일반 또는 특정 아동집단과 관련된 법률, 정책, 전략, 프로그램, 계획, 예산, 입법 · 예산 방안과 지침 등 제반 이행조치를 채택하기 위한 모든 단계에 있어서 정당한 고려의 요건을 규정한다. 위원회는 이 일반논평이 아동의 부모 및 아동을 보살피는 사람(돌보미)을 포함하여 아동과 관련된 모든 사람이 내리는 결정에 지침을 제공하리라 기대한다.

11. 아동의 최선의 이익은 지속적으로 전개되는 다양한 문제들을 포괄하는 역동적 개념이다. 이 일반논평은 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하기 위한 틀을 제공하는 반면, 특정한 시점의 특정한 상황에서 무엇이 아동에게 최선인가를 규정하려고 시도하지 않는다.

12. 이 일반논평의 주된 목적은 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항 또는 일부의 경우 최고의 고려사항으로(아래의 제38항을 볼 것) 평가되고 채택되게 할 아동의 권리에 대한 이해 및 이 권리의 적용을 강화하는 것이고, 일반적 목적은 권리자로서의 아동에 대한 완전한 존중을 위해 태도상의 실제적 변화를 도모하는 것이다. 좀 더 구체적으로, 일반적 목적은 다음 사항에 대한 상세한 설명과 관계가 있다.

(a) 정부가 취하는 모든 이행조치의 정교화;

(b) 한 명 또는 그 이상의 확인된 아동과 관련하여 사법당국이나 행정당국 또는 공공기관이 대리자를 통해 내리는 개별적 결정;

(c) 아동과 관련되거나 아동에게 영향을 미치는 서비스를 제공하는 시민사회 단체와 민간부문(영리단체와 비영리 단체 포함)이 내리는 결정;

(d) 부모와 돌보미 등 아동을 상대하거나 아동을 위해 활동하는 사람의 행동지침.

III. 당사국 의무의 성격과 범위

13. 각 당사국은 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되게 할 아동의 권리를 존중하고 이행하며, 이 권리의 완전한 이행을 위해 모든 필요하고 신중하며 구체적인 조치를 취할 의무가 있다.

14. 제3조 제1항은 세 가지 상이한 형태의 의무를 당사국에 부과한다.

(a) 공공기관의 모든 활동, 특히 아동에게 직 · 간접적으로 영향을 미치는 모든 이행

국가인권위원회 humanrights.go.kr

조치와 행정 · 사법절차에 있어서, 아동의 최선의 이익이 적절히 고려되고 지속적으로 적용되도록 보장할 의무;

(b) 아동에 관한 정책과 법률은 물론 모든 사법 · 행정결정에 있어서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이었음이 입증되도록 보장할 의무. 여기에는 최선의 이익이 어떻게 검토되고 평가되었는지, 그리고 결정과정에서 그 이익에 얼마만큼의 비중이 두어졌는지에 관한 서술이 포함된다;

(c) 민간부문(서비스 제공부문 포함) 또는 아동과 관련되거나 아동에게 영향을 미치는 결정을 내리는 여타 민간단체나 기관이 채택하는 결정과 활동에 있어서 아동의 이익이 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되도록 보장할 의무;

15. 협약의 준수를 보장하기 위하여 당사국은 협약 제4조와 제42조 및 제44조 제6항에 따라 다수의 이행조치를 취하고, 아동의 최선의 이익이 다음을 포함하는 모든 활동에서 제1의 고려사항이 되도록 보장해야 한다.

(a) 제3조 제1항을 반영하기 위하여, 그리고 국가의 모든 법률과 규칙, 조례, 아동에게 서비스를 제공하거나 영향을 미치는 공공 또는 민간 기관의 활동을 규제하는 규정, 모든 수준의 사법 · 행정절차 등에 있어서 아동의 최선의 이익이 실체적 권리 및 절차규칙으로서 고려되고 실행되도록 보장하기 위하여, 국내법과 여타 법원(法源)을 재검토하고 필요시 개정함;

(b) 국가, 지역, 지방 수준의 정책 조정과 이행에 있어서 아동의 최선의 이익을 수호함;

(c) 아동과 관련되거나 아동에게 영향을 미치는 모든 이행조치와 행정 · 사법절차에 있어서 자신의 최선의 이익을 적절히 고려되고 지속적으로 적용되게 할 아동의 권리를 완전히 실현하기 위하여 제소와 구제 또는 배상을 위한 기제와 절차를 수립함;

(d) 아동권리 실현에 목적을 둔 프로그램과 조치를 위한 국가자원의 할당에 있어서,

그리고 국제적 지원 또는 개발원조를 받는 활동에 있어서 아동의 최선의 이익을 수호함;

(e) 자료수집 체계를 수립, 감시, 평가할 때 아동의 최선의 이익이 부각되도록 보장하고, 필요시 아동권리 문제에 대한 연구를 지원함;

(f) 아동을 위해 일하거나 아동을 상대하는 전문가와 여타 사람을 포함하여, 아동에게 직·간접적 영향을 미치는 결정을 내리는 모든 사람에게 제3조 제1항 및 이것의 실제 적용에 관한 정보와 교육을 제공함;

(g) 아동과 그의 가족 및 돌보미가 제3조 제1항에 의해 보호되는 권리의 범위를 이해할 수 있도록 그들에게 적절한 정보를 제공하고(아동의 경우에는 아동이 이해할 수 있는 언어로 제공함), 아동이 자신의 관점을 표현하는데 필요한 조건을 창출하며, 아동의 견해가 정당한 비중을 부여받도록 보장함;

(h) 아동이 권리자임을 인식시키기 위하여, 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되게 할 아동의 권리가 완전히 실현되는 것을 방해하는 모든 부정적 태도와 인식을 아동과 대중매체 및 사회 네트워크가 참가하는 대담 프로그램을 통해 불식시킴.

16. 아동의 최선의 이익을 완전히 실현하는데 있어서 다음과 같은 요소를 염두에 두어야 한다.

(a) 아동권리의 보편성, 불가분성, 상호의존성, 상호연관성;

(b) 아동이 권리자라는 인식;

(c) 협약의 세계적 성격과 범위;

(d) 협약상의 모든 권리를 존중, 보호, 이행할 당사국의 의무;

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(e) 아동의 발달과 관련된 활동의 단기, 중기, 장기 효과.

IV. 법적 분석 및 협약 일반원칙과의 연계

A. 제3조 제1항의 축어적 분석

1. "아동과 관련된 모든 활동에서"

(a) "모든 활동에서(in all actions)"

17. 제3조 제1항은 아동과 관련된 모든 결정과 활동에서 아동의 권리가 보증되도록 보장한다는 목적을 추구한다. 이것은 아동(들)과 관련된 모든 활동이 그(들)의 최선의 이익을 제1의 사항으로 고려해야 한다는 것을 의미한다. "활동"이라는 말은 결정뿐만 아니라 모든 조처, 행위, 안(案), 서비스, 절차 및 여타 조치를 포함한다.

18. 사회복지 당국이 방치 또는 학대로부터 아동을 보호하는 조치를 취하지 않는 경우처럼, 무대책이거나 조치를 취하지 않는 것 또는 부작위 역시 "활동"에 속한다.

(b) "관련된(concerning)"

19. 법적 의무는 아동에게 직·간접적으로 영향을 미치는 모든 결정과 활동에 적용된다. 그리하여 "관련된"이란 말은 (1) 아동 개인이나 집단 또는 일반과 직접적으로 관련된 조치와 결정 (2) 아동 개인이나 집단 또는 일반이 직접적인 적용대상이 아니더라도 그(들)에게 영향을 미치는 여타 조치를 가리킨다. 위원회의 일반논평 7호(2005)에서 지적된 바와 같이(제13(b)항), 그러한 활동은 아동을 겨냥한 활동(예컨대, 건강, 보살핌 또는 교육 관련 활동)은 물론, 아동과 여타 인구집단을 위한 활동(예컨대, 환경, 주택 또는 교통 관련 활동)을 포함한다. 따라서 "관련된"이라는 말은 매우 광범한 의미로 이해되어야 한다.

20. 사실, 국가의 모든 활동은 어떤 식으로든지 아동에게 영향을 미친다. 이것은 국가의 모든 활동이 아동의 최선의 이익 평가·결정을 위한 완전하고 공식적인 과정을 포함

할 필요가 있다는 것을 의미하지 않는다. 그러나 어떤 결정이 아동(들)에게 지대한 영향을 미칠 경우에는 그(들)의 최선의 이익을 고려하기 위해 더 높은 수준의 보호와 정밀한 절차가 필요하다. 따라서 아동(들)을 직접적으로 겨냥하지 않은 조치와 관련하여, "관련된"이라는 말은 아동(들)에 대한 그 조치의 영향이 평가될 수 있도록 각 사례의 상황에 비추어 그 의미가 분명하게 규명될 필요가 있다.

(c) "아동(children)"

21. 협약 제1조와 제2조에 따라, "아동"이라는 말은 당사국의 관할권 내에 있는 18세 미만의 모든 사람을 어떠한 종류의 차별도 없이 가리키는 말이다.

22. 제3조 제1항은 개인으로서의 아동에게 적용되며, 개별적 결정에 있어서 아동의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가하고 채택할 의무를 당사국에 부여한다.

23. 그렇더라도 "아동"이라는 말은 자신의 최선의 이익을 적절히 고려되게 할 권리가 아동 개인뿐만 아니라 아동 일반 또는 집단에도 적용된다는 것을 의미한다. 따라서 국가는 아동 일반 또는 집단과 관련된 모든 활동에서 그들의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가하고 채택할 의무가 있다. 이 점은 특히 모든 이행조치의 경우에 그러하다. 위원회는 아동의 최선의 이익이 집단적 권리이자 개인적 권리로서 간주된다는 점, 그리고 이 권리를 선주민 아동 집단에 적용할 경우 이 권리가 집단적인 문화적 권리에 어떻게 관련되는가를 고려할 필요가 있다는 점을 강조한다.[4)]

24. 이러한 언급은 아동 개인에 관한 결정에 있어서 그의 이익이 아동 일반의 이익과 동일한 것으로 이해되어야 한다는 것을 의미하지 않는다. 오히려 제3조 제1항은 아동의 최선의 이익이 개별적으로 평가되어야 함을 시사한다. 아동 개인 또는 집단의 최선의 이익을 입증하기 위한 절차는 아래 V장에서 제시된다.

2. "공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의해"

25. 아동의 최선의 이익을 적절히 고려할 국가의 의무는 아동이 관여되거나 아동과 관

4) 선주민 아동 및 협약상의 그의 권리에 관한 일반논평 11호(2009), 제30항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

련된 모든 공공/민간 사회복지기관, 법원, 행정당국, 입법기관을 망라하는 포괄적 의무이다. 비록 제3조 제1항에는 부모가 명시되어 있지 않지만, 아동의 최선의 이익은 "그들[부모]의 기본적 관심사일 것이다"(제18조 제1항).

(a) "공공 또는 민간 사회복지기관(public or private social welfare institutions)"

26. 이 용어들은 좁게 해석되거나 엄격한 의미에서의 사회복지기관에 국한되어서는 안되고, 업무와 결정이 아동 및 아동권리 실현에 영향을 미치는 모든 기관을 의미하는 것으로 이해되어야 한다. 그러한 기관은 경제적, 사회적, 문화적 권리(예컨대 보살핌, 건강, 환경, 교육, 영업, 여가활동, 놀이 등)와 관련이 있는 기관뿐만 아니라 시민적 권리와 자유(예컨대 출생등록, 모든 장소에서의 폭력방지 등)를 다루는 기관도 포함한다. 민간 사회복지기관은 아동의 권리향유에 매우 중요한 서비스를 제공하는 역할을 하고 아동을 대신해서 또는 정부기관의 대체기관으로 활동하는 민간부문의 영리/비영리 단체를 포괄한다.

(b) "법원(courts of law)"

27. 위원회는 "법원"이 모든 사건 심리 – 이것이 전문적인 판사에 의한 것이든 일반인에 의한 것이든 관계없음 - 에 있어서의 모든 사법절차, 그리고 아동과 관계가 있는 모든 관련절차를 무제한적으로 가리키는 용어임을 강조한다. 이 용어는 조정, 중개, 중재 과정을 포함한다.

28. 형사사건의 경우, 최선의 이익 원칙은 법과 충돌하는 아동(예컨대 피의자, 피고인, 유죄가 인정된 아동) 또는 법과 접촉하는 아동(예컨대 피해자 또는 증인)은 물론, 법과 충돌하는 부모의 상황에 의해 영향을 받는 아동에게도 적용된다. 위원회가 이미 강조하였듯이,[5] 아동의 최선의 이익을 보호한다는 것은 아동 범법자를 다룰 경우 형사사법의 전통적 목적인 억압 또는 징벌이 재활과 회복적 사법으로 바뀌어야 한다는 것을 의미한다.

5) 청소년 사법에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 10호(2007), 제10항.

29. 민사사건, 예컨대 부자(父子)관계, 아동 학대나 방치, 가족 재결합, 편의제공 등과 관련한 사건에서 아동은 직접 또는 대리인을 통해 자신의 이익을 방어할 수 있다. 아동은 재판에 의해 영향을 받을 수도 있다. 예컨대, 아동 학대나 방치와 관련된 절차는 물론, 입양이나 이혼, 자녀 양육권 결정, 주거, 연락, 또는 아동의 생활과 발달에 중요한 영향을 미치는 여타 문제 등과 관련된 절차에 있어서 그러하다. 법원은 그러한 모든 상황과 결정에서 아동의 최선의 이익이 절차상이든 실제상이든 반드시 고려되도록 보장하고, 이후 실제로 그렇게 했음을 입증해야 한다.

(c) "행정당국(administrative authorities)"

30. 위원회는 각급 행정당국에 의해 내려지는 결정의 범위가 무엇보다도 교육, 보살핌, 건강, 환경, 생활조건, 보호, 망명, 이민, 국적의 취득 등과 관련된 결정을 포괄할 정도로 매우 광범하다는 점을 강조한다. 그러한 분야에서 행정당국이 내리는 개별적 결정은, 모든 이행조치의 경우와 마찬가지로, 아동의 최선의 이익에 의해 평가되고 유도되어야 한다.

(d) "입법기관(legislative bodies)"

31. 당사국의 의무가 자국의 "입법기관"에까지 확대 적용된다는 것은 제3조 제1항이 아동 개인뿐만 아니라 아동 일반과도 관련이 있다는 점을 분명하게 보여준다. 공동협약 – 예컨대, 아동에게 영향을 미치는 쌍무 또는 다자간 통상조약이나 평화조약 – 은 물론, 어떠한 법률이나 규칙도 아동의 최선의 이익을 기준으로 삼아 채택되어야 한다. 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되게 할 아동의 권리는 특별히 아동을 대상으로 삼은 법뿐만 아니라 모든 관련법에 명시되어야 한다. 이 의무는 또한 예산, 즉 준비 및 이후 수립과정에서 아동의 최선의 이익이라는 관점의 채택을 요구하는 예산의 승인에도 확대 적용해야 아동권리친화적이 된다.

3. "아동의 최선의 이익(the best interests of the child)"

32. 아동의 최선의 이익은 복합적인 개념이며, 그 내용이 사례별로 결정되어야 한다. 입법자, 판사, 행정과 사회 또는 교육 분야 권위자는 협약의 다른 조항과 연계하여 제3조 제1항을 해석하고 이행함으로써 그 개념을 명확히 밝히고 현실에 응용할 수 있을 것

국가인권위원회 humanrights.go.kr

이다. 따라서 아동의 최선의 이익은 신축적이고 유연한 개념이므로, 관련된 아동(들)의 구체적 상황에 따라서, 그리고 그(들)의 개인적 처지, 상황, 요구를 고려하여 개별적으로 조정되고 규정되어야 한다. 개별적 결정의 경우, 아동의 최선의 이익은 특정 아동의 구체적 상황에 비추어 평가되고 결정되어야 한다. 집단적 결정의 경우, 예컨대 입법자에 의한 결정의 경우, 아동 일반의 최선의 이익은 특정한 아동집단 및/또는 아동 일반의 상황에 비추어 평가되고 결정되어야 한다. 두 경우 모두에서 평가와 결정은 협약 및 선택의정서들에 포함된 제반 권리에 대한 완전한 존중에 입각해서 이루어져야 한다.

33. 아동의 최선의 이익은 아동(들)과 관련된 모든 문제에 적용되고, 협약 또는 여타 인권조약에 규정된 권리들 사이에 발생할 수 있는 충돌의 해결책으로 고려되어야 한다. 국가는 아동에게 최선의 이익이 되는 해결책이 무엇인가를 확인하는 일에 주의를 기울여야 한다. 이것은 국가가 이행조치를 채택할 때 취약한 상황에 처한 아동을 포함하여 모든 아동의 최선의 이익을 분명하게 규정할 의무가 있음을 의미한다.

34. 아동의 최선의 이익 개념은 신축적인 개념이기 때문에 각 아동의 상황에 부응할 수 있고, 또한 아동 발달에 관한 지식을 향상시킬 수 있다. 그러나 그 개념은 또한 조작될 수도 있다. 예컨대, 아동의 최선의 이익 개념은 인종차별 정책을 정당화하려는 정부와 여타 국가당국에 의해, 그리고 자녀 양육권 다툼에서 자신의 이익을 방어하려는 부모에 의해, 또한 그 개념을 거론하고 싶지 않거나 그것에 대한 평가를 부적절하거나 중요하지 않은 것으로 도외시하는 전문가에 의해 악용되어 왔다.

35. 이행조치와 관련하여, 법률의 제정 및 정책을 개발하고 이것을 정부의 모든 수준에 전달하는데 있어서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이 되도록 보장하는 일은 아동 및 아동의 권리향유에 미치는 법안과 정책안 또는 예산안의 영향을 예측하고 또한 아동에게 미치는 이행의 실제적 영향을 평가하기 위한 지속적인 '아동권리 영향평가'(CRIA) 과정을 요구한다.[6)]

6) 아동권리협약의 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003), 제45항.

4. “제1의 고려사항이다(shall be a primary consideration)”

36. 아동의 최선의 이익은 모든 이행조치의 채택과정에서 제1의 고려사항이다. “이다”라는 말은 강력한 법적 의무를 국가에 부과하는 것으로서, 국가의 어떠한 활동에서도 아동의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가하고 그것에 적절한 비중을 부여할지 여부와 관련하여 국가가 재량권을 행사할 수 없다는 것을 의미한다.

37. “제1의 고려사항”이라는 표현은 아동의 최선의 이익이 여타의 모든 고려사항과 동일한 수준에서 고려될 수 없다는 것을 의미한다. 이러한 강력한 입장은 아동의 특별한 상황, 즉 의존성, 성장기, 법적 신분, 그리고 종종 발언권의 부재 등에 의해 정당화된다. 성인에 비해 아동이 자신의 이익을 강력히 주장할 수 있는 기회가 적으므로, 아동에게 영향을 미치는 결정에 관여된 아동은 자신의 이익을 분명하게 인식해야 한다. 아동의 이익은 부각되지 않을 경우 간과되기 쉽다.

38. 입양과 관련하여(제21조), 최선의 이익에 대한 권리는 한층 더 강화된다. 그것은 “**제1의** 고려사항”일 뿐만 아니라 “**최고의** 고려사항”이기도 하다. 사실, 아동의 최선의 이익은 입양은 물론 여타의 문제에 대해 결정을 내릴 때도 결정적 요소가 된다.

39. 여하튼 제3조 제1항이 광범한 상황을 포괄하기 때문에, 위원회는 그것의 적용에 있어서 어느 정도 융통성을 발휘할 필요가 있음을 인정한다. 일단 평가되고 결정된 아동의 최선의 이익은 다른 이익이나 권리(예컨대 다른 아동들, 일반 대중, 부모 등의 이익 또는 권리)와 충돌할 수도 있다. 최선의 이익과 관련하여 아동 개인과 일단의 아동 또는 아동 일반 사이에 충돌이 일어날 경우, 사례별로 모든 당사자의 이익들 사이에 신중하게 균형을 유지하고 적당한 타협점을 찾아 문제를 해결해야 한다. 이 점은 다른 사람의 권리가 아동의 최선의 이익과 충돌할 때도 마찬가지이다. 이러한 방식의 해결이 불가능할 경우, 당국 및 의사결정자는 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 채택되게 할 아동의 권리가 의미하는 것, 즉 아동의 이익이 최우선적이며 단순히 여러 고려사항 중의 하나가 아니라는 점을 염두에 두고 모든 관련자의 권리를 분석하고 판단해야 할 것이다. 따라서 아동의 최선의 이익에 기여하는 것에 더 큰 비중이 부여되어야 한다.

40. 아동의 최선의 이익을 “제1의” 고려사항으로 간주한다는 것은 모든 활동에서 아동

국가인권위원회 humanrights.go.kr

의 이익이 점해야 할 위치에 대한 인식, 그리고 모든 상황, 특히 특정한 활동이 관련 아동에게 명백한 영향을 미치는 상황에서 아동의 이익에 우선권을 부여하려는 의지를 요구한다.

B. 아동의 최선의 이익 및 여타 협약 일반원칙과의 연계

1. 아동의 최선의 이익과 비차별권(제2조)

41. 비차별권은 소극적인 권리가 아니다. 그것은 협약상의 권리를 향유하는데 있어서 모든 형태의 차별을 금지할 뿐만 아니라, 협약상의 권리를 향유할 사실상의 평등한 기회를 모든 아동에게 보장하기 위한 국가의 적절한 대책을 요구한다. 나아가 그것은 실제적인 불평등 상황을 시정하기 위한 적극적 조치를 요구할 수 있다.

2. 아동의 최선의 이익과 생명 · 생존 · 발달권(제6조)

42. 국가는 인간 존엄성을 존중하는 환경을 조성하고, 모든 아동의 전인적 발달을 보장해야 한다. 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하는데 있어서, 국가는 아동의 천부적인 생명권과 생존권 및 발달권에 대한 완전한 존중을 보장해야 한다.

3. 아동의 최선의 이익과 피청취권(제12조)

43. 아동의 최선의 이익에 대한 평가는 아동에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표현하고 그 견해에 정당한 비중을 부여받을 아동의 권리에 대한 존중을 포함해야 한다. 이 점은 위원회의 일반논평 12호에 명시되어 있다. 이 일반논평 12호는 또한 제3조 제1항과 제12조 간의 불가분의 관계를 부각시키고 있다. 두 조항은 상호보완적인 역할을 한다. 즉, 전자는 아동의 최선의 이익을 실현하는데 목적이 있고, 후자는 아동에게 영향을 미치는 모든 문제(아동의 최선의 이익에 대한 평가 포함)에 있어서 아동(들)의 견해를 청취하고 또한 그(들)을 참여시키기 위한 방법을 제공한다. 제12조의 요건이 충족되지 않는다면 제3조 제1항은 올바르게 적용될 수 없다. 마찬가지로 제3조 제1항은 아동의 삶에 영향을 미치는 모든 결정에 있어서 아동의 필수적 역할을 증진함으로써 제12조의 기능을 보강한다.[7)]

44. 아동의 최선의 이익과 피청취권이 문제가 될 경우, 아동의 '변화하는 능력'(제5조)이 반드시 고려되어야 한다. 위원회는 아동이 더 많이 알고 경험하고 이해할수록, 부모, 법적 후견인, 또는 아동에 대해 법적 책임을 지는 여타 사람은 감독과 지도를 상기(想起)와 조언, 나아가 동등한 입장에서의 의견교환으로 변형시켜야 한다는 점을 입증한 바 있다.[8] 마찬가지로 아동이 성숙해질수록, 그의 견해는 그의 최선의 이익에 대한 평가에 있어서 더 많은 비중을 부여받아야 한다. 갓난아이와 매우 어린 아동 역시, 비록 나이가 더 많은 아동만큼 자신의 견해를 표현하거나 자신을 나타내지 못하더라도, 자신의 최선의 이익을 평가되게 할 권리를 다른 모든 아동과 마찬가지로 갖고 있다. 따라서 국가는 아동의 최선의 이익에 대한 평가를 위해 예컨대 대리인 선임과 같은 적절한 조정을 보장해야 한다. 이 점은 자신의 견해를 표현할 수 없거나 표현하기를 꺼려하는 아동의 경우에도 마찬가지이다.

45. 위원회는 협약 제12조 제2항이 아동에게 영향을 미치는 모든 사법적 또는 행정적 절차에 있어서 아동의 직접적 또는 대리인을 통한 간접적 피청취권을 규정하고 있음을 상기시킨다(상세한 내용은 아래의 V장 B절을 볼 것).

V. 이행: 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정함

46. 앞에서 언급했듯이, "아동의 최선의 이익"은 특정상황에서 아동(들)의 이익을 구성하는 모든 요소에 대한 평가에 기반을 둔 권리이자 원칙이며 절차규칙이다. 구체적인 조치에 관한 결정을 내리기 위해 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정할 경우 다음과 같은 단계를 밟아야 한다.

(a) 첫째, 사례와 관련된 구체적 사실에 입각하여, 최선의 이익 평가에 있어서 무엇이 관련요소들인지를 규명한 다음, 그 요소들의 구체적 내용을 밝히고, 요소들을 비교하여 각 요소에 비중을 부여한다;

(b) 둘째, 그렇게 하기 위해 아동의 권리에 대한 법적 보증 및 이 권리의 적절한 적용

7) 일반논평 12호, 제70~74항.
8) *Ibid.*, 제84항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

을 보장하는 절차를 밟아간다.

47. 결정을 내려야 할 경우, 아동의 최선의 이익에 대한 평가와 결정은 두 단계로 이루어진다. “최선의 이익 평가”는 특정한 아동 개인 또는 집단을 대상으로 특정한 상황에서 결정을 내리는데 필요한 모든 요소를 평가하고 요소들 간에 균형을 유지하는 것이다. 이것은 의사결정자와 그의 참모진(가능하다면, 다방면의 전문가들로 구성된 팀)에 의해 수행되며, 아동의 참여를 요구한다. “최선의 이익 결정”은 최선의 이익 평가에 기초하여 아동의 최선의 이익을 결정하기 위해 고안된 엄격한 절차적 보호책을 갖춘 공식적 과정을 가리킨다.

A. 최선의 이익 평가와 결정

48. 아동의 최선의 이익을 평가하는 일은 아동 개인이나 집단 또는 일반의 특정한 상황에 비추어 사례별로 이루어져야 하는 독특한 작업이다. 그러한 상황은 아동 또는 관련 아동의 개인적 특성 – 특히 연령, 성별, 성숙도, 경험, 소수집단 소속 여부, 신체 · 감각 · 지적 장애 유무 등 – 은 물론, 아동(들)이 처해있는 사회적, 문화적 맥락 – 부모의 유무, 부모와 아동의 동거 여부, 가족 또는 돌보미와 아동 간의 관계, 안전과 관련된 환경, 가족과 확대가족 또는 아동 돌보미가 이용할 수 있는 양질의 대안적 수단의 존재 등 - 과 관련이 있다.

49. 무엇이 아동의 최선의 이익인가를 결정하는 일은 아동을 독특하게 만드는 특정한 상황에 대한 평가로부터 시작되어야 한다. 이것은 여러 요소들 중 일부만이 이용된다는 것을 의미하고, 또한 그 일부 요소들을 서로 비교하여 각각의 요소에 비중을 부여하는 방법에 영향을 미친다. 아동 일반의 경우, 최선의 이익 평가는 동일한 요소들을 필요로 한다.

50. 위원회는 아동의 최선의 이익을 결정할 책임이 있는 의사결정자가 수행하는 최선의 이익 평가에 포함될 수 있는 요소들의 완전하지 않은, 비계층적 목록을 작성하는 것이 유용하다고 생각한다. 목록에 포함되는 요소들의 완전하지 않은 성격은 그 요소들 외에도 아동 개인 또는 집단의 특정한 상황과 관련이 있는 여타 요소들을 고려할

수 있다는 것을 의미한다. 목록에 포함된 모든 요소는 각각의 상황에 비추어 고려되고 상호 간에 균형이 유지되어야 한다. 그 목록은 구체적이면서도 신축적인 지침을 제공해야 한다.

51. 그러한 요소목록의 작성은 아동에게 영향을 미치는 특정한 분야, 예컨대 가정, 입양, 청소년 사법 등에서 국가 또는 의사결정자에게 지침을 제공할 것이며, 필요하다면 법적 전통에 따라 적절하다고 간주되는 여타 요소들이 추가될 수도 있다. 위원회는 목록에 요소들을 추가할 경우, 아동의 최선의 이익과 관련하여 그 추가의 궁극적 목적이 협약에서 인정된 권리들의 완전하고 효과적인 향유 및 아동의 전인적 발전을 보장하기 위한 것이어야 한다는 점을 지적한다. 따라서 협약에 규정된 권리에 반하는 요소 또는 협약상의 권리에 반하는 결과를 초래하는 요소는 무엇이 아동(들)에게 최선인가를 평가하는데 있어서 타당한 요소로 간주될 수 없다.

1. 아동의 최선의 이익을 평가할 때 고려할 요소

52. 이러한 예비고찰에 기초하여, 위원회는 특정한 상황과 관련하여 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정할 때 다음과 같은 요소들을 고려해야 한다고 생각한다.

(a) 아동의 견해

53. 협약 제12조는 자신에게 영향을 미치는 모든 결정에 있어서 자신의 견해를 표현할 아동의 권리를 규정하고 있다. 아동의 견해를 고려하지 않거나 아동의 연령과 성숙도에 따라 아동의 견해에 정당한 비중을 부여하지 않는 결정을 내린다면, 이는 아동(들)이 자신의 최선의 이익에 대한 결정에 영향을 미칠 가능성을 존중하지 않는 것이다.

54. 아동이 매우 어리거나 취약한 상황(예컨대, 장애가 있거나 소수집단에 속하는 경우, 또는 이주자 신분인 경우)에 있다는 사실은 자신의 견해를 표현할 권리를 아동에게서 박탈하지도 않고, 아동의 최선의 이익을 결정하는데 있어서 아동의 견해에 부여되는 비중을 감소시키지도 않는다. 그러한 상황에 처한 아동을 위해 동등한 권리의 행사를 보장할 목적으로 특정한 조치를 채택하는 것은 개별적 평가, 요컨대 의사결정 과정에서 아동에게 역할을 부여하고, 합리적 편의제공을 보장하며,[9] 필요시 아동의 최선의

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이익 평가에 있어서 아동의 완전한 참여가 보장되도록 지원하는 개별적 평가에 의거해야 한다.

(b) 아동의 정체성

55. 아동은 동질적 집단이 아니기 때문에 아동의 최선의 이익을 평가할 때는 다양성을 고려해야 한다. 아동의 정체성은 성별, 성적 지향, 출신민족, 종교와 신앙, 문화적 정체성, 개성 등과 같은 특성을 포함한다. 아동과 청년은 기본적인 보편적 요구를 공유하지만, 자신의 요구에 대한 표현은 각자의 발전하는 능력을 포함하는 광범한 개인적, 신체적, 사회적, 문화적 측면에 의해 좌우된다. 자신의 정체성을 보존할 아동의 권리는 협약(제8조)에 의해 보장되며, 아동의 최선의 이익 평가에서 반드시 고려되어야 한다.

56. 종교적, 문화적 정체성을 예로 들면, 아동이 가정이나 시설에 위탁될 경우 아동양육의 연속성 유지가 바람직하다는 점과 더불어 아동의 인종적, 종교적, 문화적, 언어적 배경이 정당한 고려의 대상이 되어야 하고(제20조 제3항), 의사결정자는 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정할 때 그러한 특정한 상황을 고려해야 한다. 입양, 부모로부터의 분리 또는 부모 이혼의 경우에도 마찬가지이다. 아동의 최선의 이익에 대한 정당한 고려는 아동이 모국과 친가(親家)의 문화(그리고 가능하다면, 언어)를 접하고, 또한 관련 국가의 법과 규칙에 따라 자신의 생물학적 가족에 관한 정보를 입수할 수 있도록 기회를 제공하는 것을 의미한다.

57. 아동의 정체성을 구성하는 한 부분인 종교적, 문화적 가치와 전통의 보존은 반드시 고려되어야 하지만, 협약에 규정된 권리와 일치하지 않거나 양립할 수 없는 관행은 아동의 최선의 이익에 속하지 않는다. 의사결정자와 당국이 협약에 보장된 아동의 권리를 부인하는 전통과 문화적 가치를 문화적 정체성을 이유로 영속시키는 일은 용납되거나 정당화될 수 없다.

9) 장애인의 권리에 관한 협약 제2조: “합리적 편의제공”은 다른 사람과 동등하게 장애인에게 모든 인권과 기본적 자유의 향유 또는 행사를 보장하기 위하여 그것[합리적 편의제공]이 요구되는 특별한 경우, 불균형적이거나 부당한 부담을 주지 않는 필요하고 적절한 변경과 조정을 의미한다.

(c) 가정환경의 보존 및 관계유지

58. 위원회는 아동이 부모로부터 분리될 가능성이 있는 상황에서 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하는 것이 불가피한 일임을 상기시킨다(제9, 18, 20조). 위원회는 또한 위에 언급된 요소들이 아동의 최선의 이익을 결정하는데 필요한 요소일 뿐만 아니라 구체적인 권리라는 점을 강조한다.

59. 가족은 사회의 기초단위이자 그 구성원, 특히 아동의 성장과 복지를 위한 자연적 환경이다(협약 전문). 가정생활에 대한 아동의 권리는 협약에 의해 보호된다(제16조). "가족"이라는 용어는 생물학적 부모, 입양부모나 수양부모, 또는 해당되는 경우 지방의 관습에 의해 허용되는 확대가족이나 공동체의 구성원 등이 포함되도록 광범한 의미로 해석되어야 한다(제5조).

60. 가족의 분리를 방지하고 가족의 결합을 유지하는 일은 아동보호 체계의 중요한 구성요소이며 제9조 제1항 - "아동의 최선의 이익을 위해 필요한 경우 외에는, 아동이 자신의 의사에 반하여 부모로부터 분리되지 않도록 보장한다" - 에 규정된 권리에 기초를 둔 것이다. 나아가 부모의 일방 또는 쌍방으로부터 분리되는 아동은 "아동의 최선의 이익에 반하는 경우 외에는, 정기적으로 부모 쌍방과의 개인적 관계 및 직접적 접촉을 유지할" 권리를 가진다(제9조 제3항). 이 점은 또한 양육권자, 법적 또는 관습적 주요 돌보미, 수양부모, 아동과 강력한 개인적 관계를 갖고 있는 사람에게도 확대 적용된다.

61. 부모로부터의 분리가 아동에게 미치는 영향의 심각성을 고려할 때, 그러한 분리는 아동이 조만간 위해를 당할 위험에 처하거나 여타 불가피한 경우에 최후의 조치로서만 행해져야 한다. 덜 강제적인 조치에 의해 아동이 보호될 수 있다면, 분리는 행해져서는 안 된다. 그러한 분리에 의존하기 전에, 그리고 아동을 보호하기 위해 분리가 불가피하지 않는 한, 국가는 부모로서 마땅히 해야 할 일과 관련하여 부모에게 지원을 제공하고, 아동에 대한 가족의 보살핌 능력을 회복시키거나 향상시켜야 한다. 경제적 이유는 아동과 부모의 분리를 정당화할 수 없다.

62. '아동에 대한 대안적 보살핌 지침'은[10] 아동이 불필요하게 대안적 보살핌을 받지 않도록 보장하는 것, 그리고 대안적 보살핌이 제공될 경우 이것이 아동의 권리와 최선

국가인권위원회 humanrights.go.kr

의 이익에 부응하는 적절한 조건 하에서 행해지도록 보장하는 것에 그 목적을 두고 있다. 특히, "재정적, 물질적 빈곤, 또는 그러한 빈곤이 직접적 또는 유일한 이유가 되는 조건은 부모의 보살핌으로부터 아동을 분리시키는 유일한 근거가 되어서는 안 되고 ... 가족에게 적절한 지원을 제공할 필요가 있다는 신호로 간주되어야 한다"(제15항).

63. 마찬가지로 아동은 그 자신 또는 부모의 장애를 이유로 부모로부터 분리되어서는 안 된다.[11] 가족단위를 보존하기 위해 가족에게 제공되는 필수적 지원이 아동의 방치나 유기 위험 또는 아동의 안전에 대한 위험을 해소시킬 만큼 효과적이지 못한 경우에만 분리가 고려될 수 있다.

64. 분리된 경우, 협약 제9조에 따라 국가는 가능하다면 잘 훈련된 다방면의 전문가들로 구성된 팀 및 적절한 사법적 절차에 의해 아동과 부모의 상황이 평가되었다는 점, 그리고 다른 어떠한 대안도 아동의 최선의 이익을 실현할 수 없다는 점을 보장해야 한다.

65. 분리가 불가피해질 경우, 의사결정자는 아동의 최선의 이익에 반하지 않는 한, 아동이 부모 및 가족(형제와 친척, 그리고 아동과 강력한 개인적 관계를 가진 사람)과의 유대관계를 유지하는 것을 보장해야 한다. 아동이 가정 밖에 위치하고 있을 때, 그러한 관계의 성격 및 그러한 관계를 유지할 필요성은 방문과 여타 접촉의 횟수와 시간에 대한 결정과정에서 반드시 고려되어야 한다.

66. 아동과 부모의 관계가 (부모 또는 아동의) 단독이주에 의해 중단될 경우, 가족단위의 보존은 가족 재결합에 관한 결정과정에서 아동의 최선의 이익을 평가할 때 반드시 고려되어야 한다.

67. 위원회는 부모의 책임공유가 일반적으로 아동의 최선의 이익에 속한다고 보고 있다. 여하튼 부모의 책임에 관한 결정에 있어서 유일한 기준은 아동의 최선의 이익이어야 한다. 만약 법률이 부모 일방 또는 쌍방에 부모의 책임을 자동적으로 부여하지 않는다면, 이는 아동의 최선의 이익에 배치된다. 아동의 최선의 이익을 평가하는데 있어서,

10) 국제연합 총회결의 64/142, 부록.
11) 장애인의 권리에 관한 협약, 제23조 제4항.

판사는 사건에 관련된 여타 요소들과 더불어 부모 쌍방과의 관계를 보존할 아동의 권리를 고려해야 한다.

68. 위원회는 아동의 최선의 이익을 적용할 것을 촉구하고 또한 부모가 다른 나라에서 살 경우 그 이익의 실현을 위한 보장책을 제공하는 헤이그 국제사법회의 협약들을[12] 비준하고 이행할 것을 권장한다.

69. 부모 또는 여타 주요 돌보미가 범죄를 저질렀을 경우, 형량이 관련 아동(들)의 최선의 이익에 미칠 영향을 충분히 고려하여 사례별로 구금에 대한 대안을 강구하고 적용해야 한다.[13]

70. 가정환경의 보존은 아동이 맺고 있는 광범한 의미에서의 유대관계의 보존을 포괄한다. 이 유대관계는 확대가족(예컨대 할아버지/할머니, 아저씨/아줌마), 친구, 학교, 주위환경 등에 적용되며, 부모가 자녀와 분리되어 상이한 곳에서 살고 있을 때 특히 문제가 된다.

(d) 아동의 돌봄과 보호 및 안전

71. 아동 개인 또는 일반의 최선의 이익을 평가하고 결정할 때, 아동의 복지에 필요한 보호와 돌봄을 보장할 국가의 의무(제3조 제2항)가 고려되어야 한다. "보호와 돌봄"이라는 말 또한 그 목적이 제한적이거나 소극적인 용어(예컨대, "위해로부터 아동을 보호하기 위해")로 기술되는 것이 아니라, 아동의 "안녕"과 발달을 보장한다는 포괄적 이상(理想)과 관련하여 기술되고 있기 때문에 광범한 의미로 해석되어야 한다. 아동의 안녕은 넓은 의미에서 애정과 안전에 대한 요구뿐만 아니라 기본적인 물질적, 신체적, 교육적, 정서적 요구를 포함한다.

72. 정서적 돌봄은 아동의 기본적 요구이다. 만약 부모 또는 여타 주요 돌보미가 아동

12) 예컨대, 국제적 아동유괴의 민사적 측면에 관한 협약 28호, 1980; 국가간 입양에 있어서 아동보호와 협력에 관한 협약 33호, 1993; 부양의무에 관한 판결의 인정 및 집행에 관한 협약 23호, 1973; 부양의무에 적용 가능한 법률에 관한 협약 24호, 1973.

13) 투옥된 부모의 자녀에 관한 종합토론의 날 권고(2011)를 볼 것.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

의 정서적 요구를 충족시키지 못한다면, 아동이 안정적인 애착심을 가질 수 있도록 조치가 취해져야 한다. 아동은 매우 어린 나이에 돌보미에 대한 애착심을 가질 필요가 있으며, 아동에게 안정적 환경을 제공하기 위해 그러한 애착심은 적절한 경우에 한해 오랜 기간 유지되어야 한다.

73. 아동의 최선의 이익 평가는 또한 아동의 안전에 대한 고려, 즉 모든 형태의 신체적 또는 정신적 폭력, 상해나 학대(제19조), 성희롱, 또래압력, 집단 따돌림, 굴욕적인 대우 등으로부터,[14] 그리고 성적, 경제적 및 여타의 착취, 마약, 노동, 무력분쟁 등으로부터 (제32~39조) 보호받을 아동의 권리에 대한 고려를 포함해야 한다.

74. 의사결정 과정에서 최선의 이익 접근법을 적용하는 것은 현시점에서 아동의 안전과 신체보전을 평가하는 것을 의미한다. 이밖에도 예방원칙은 미래에 가해질 수 있는 위험과 위해 및 특정한 결정이 아동의 안전에 미칠 여타의 결과를 평가할 것을 요구한다.

(e) 취약한 상황

75. 고려해야 할 또 다른 중요한 요소는 아동의 취약한 상황, 예컨대 장애, 소수집단 소속, 난민 또는 망명신청자 신분, 학대 피해자, 길거리 생활 등이다. 취약한 상황에 있는 아동(들)의 최선의 이익을 결정하는 목적은 협약에 규정된 모든 권리의 완전한 향유는 물론, 특히 장애인의 권리에 관한 협약 및 난민의 지위에 관한 협약 등에 포함된 것과 같은 특정상황과 관련된 여타 인권 규범의 실현을 위한 것이어야 한다.

76. 취약한 상황에 처한 특정 아동의 최선의 이익은 동일한 취약한 상황에 처한 모든 아동의 최선의 이익과 같지 않을 것이다. 아동은 각자 독특한 존재이고, 각각의 상황은 아동의 독특성에 의거해 평가되어야 하므로, 당국과 의사결정자는 각 아동이 갖고 있는 취약성의 상이한 종류와 정도를 고려해야 한다. 아울러 출생 이후 각 아동의 이력에 대한 개별적 평가가 수행되어야 한다. 그러한 평가는 다방면의 전문가들로 구성된 팀에 의해 정기적으로 검토되고, 아동의 발전과정 전반에 걸쳐 합리적 편의제공을 수반하는 것이어야 한다.

14) 모든 형태의 폭력에서 자유로울 아동의 권리에 관한 일반논평 13호(2011).

(f) 아동의 건강권

77. 아동의 건강권(제24조)과 건강상태는 아동의 최선의 이익 평가에 있어서 중심적인 사항이다. 여하튼 건강상태와 관련하여 한 가지 이상의 치료법이 있거나 치료의 결과가 불확실한 경우, 예상이 가능한 모든 위험과 부작용을 고려하여 이용 가능한 모든 치료법의 이점을 따져보아야 하고, 또한 아동의 연령과 성숙도에 기초하여 그의 견해에 정당한 비중을 부여해야 한다. 이러한 측면에서, 아동은 상황 및 자신의 이익과 관련된 모든 사항을 이해하기 위하여 적절하고 타당한 정보를 충분히 제공받아야 하며, 가능하다면 고지(告知)에 입각한 동의를 표시할 기회를 가져야 한다.[15]

78. 예컨대 청소년의 건강과 관련하여, 위원회는 재학 중이건 아니건 모든 청소년이 알맞은 건강관리 행동을 선택하기 위해 자신의 건강과 발전에 필수적인 적절한 정보에 접근할 수 있도록 보장할 의무가 당사국에 있음을 지적한 바 있다.[16] 그러한 정보는 담배와 알코올 및 여타 물질의 이용과 남용, 식이요법, 적절한 성·생식 정보, 조기임신의 위험, 후천성면역결핍바이러스/후천성면역결핍증(HIV/AIDS), 성감염질환 등에 관한 정보를 포함해야 한다. 심리·사회적 장애를 가진 청소년은 가능한 한 자신이 살고 있는 지역사회 내에서 치료와 보살핌을 받을 권리를 갖고 있다. 입원 또는 주거시설 위탁이 불가피할 경우, 결정을 내리기 전에, 그리고 아동의 견해를 존중하여, 아동의 최선의 이익을 평가해야 한다. 이 점은 나이가 어린 아동의 경우에도 마찬가지이다. 아동의 건강과 치료 가능성 역시, 다른 형태의 중요한 결정(예컨대, 인도주의에 입각한 거주허가증 발급)과 관련하여 최선의 이익 평가·결정의 일부분이 될 수 있다.

(g) 아동의 교육권

79. 유아교육, 비정규 또는 비공식 교육과 관련활동, 무상교육 등을 포함하는 양질의 교육을 받는 것은 아동의 최선의 이익에 속한다. 교육과 관련하여 특정한 아동 개인 또는 집단을 상대로 취해질 조치와 활동에 관한 모든 결정은 아동(들)의 최선의 이익을 존중해야 한다. 교육 또는 양질의 교육이 더 많은 아동에게 실시되도록 촉진하기 위해, 당사국은 교육이 미래에 대한 투자일 뿐만 아니라 즐거운 활동, 존중, 참여, 야망의 실

15) 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리(제24조)에 관한 일반논평 15호(2013), 제31항.
16) 아동권리협약 맥락에서의 청소년 건강과 발달에 관한 일반논평 4호(2003).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

현을 위한 기회라는 점을 고려하여, 아동 친화적 환경 및 적절한 교수법과 학습법은 물론, 잘 훈련된 교사 및 상이한 교육관련 상황에서 일하는 여타 전문가들을 확보할 필요가 있다. 이 요건에 부응하는 것, 그리고 자신의 모든 취약점을 스스로 극복하도록 아동의 책임의식을 증진하는 일은 아동의 최선의 이익에 속할 것이다.

2. 최선의 이익 평가에 있어서 제반 요소의 균형 유지

80. 기본적인 최선의 이익 평가가 아동의 최선의 이익을 구성하는 모든 관련요소에 대한 일반적 평가라는 점, 그리고 각 요소의 비중이 다른 요소들에 의해 좌우된다는 점이 강조되어야 한다. 모든 요소가 사례 하나하나에 다 관련되지는 않을 것이므로, 상이한 요소가 상이한 사례에 상이한 방식으로 이용될 수 있다. 각 요소의 내용은 결정의 형태와 구체적 상황에 따라 아동별로, 그리고 사례별로 반드시 상이할 것이다. 전반적 평가에 있어서 각 요소의 중요성 또한 그러할 것이다.

81. 최선의 이익 평가에 이용되는 요소들은 특정한 사례 및 이것의 상황을 고려할 때 상충될 수 있다. 예컨대, 가정환경의 보존은 부모에 의한 폭력이나 학대의 위험으로부터 아동을 보호할 필요성과 상충될 수 있다. 이러한 상황에서, 아동(들)의 최선의 이익에 속하는 해결책을 발견하기 위해서는 요소들 간의 상호비교를 통해 각 요소의 비중이 측정되어야 할 것이다.

82. 다양한 요소의 비중을 측정할 경우, 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하는 목적이 협약 및 이것의 선택의정서들에서 인정된 권리의 완전하고 효과적인 향유, 그리고 아동의 전인적 발전을 보장하는데 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

83. 아동에게 영향을 미치는 (예컨대, 권리의 한계 또는 제한을 의미할 수도 있는) "보호" 요소가 (무제한의 완전한 권리행사를 의미하는) "자력화(自力化)" 조치와 관련해서 평가될 필요가 있는 상황이 발생할 수도 있다. 이 같은 상황에서는 아동의 연령과 성숙도가 제반 요소의 균형을 유지하는데 지침이 되어야 한다. 아동의 성숙도를 평가하기 위해서는 그의 신체적, 정서적, 인지적, 사회적 발전을 고려해야 한다.

84. 아동의 최선의 이익을 평가할 때는 아동의 능력이 변화할 것이라는 점을 반드시 고

려해야 한다. 따라서 의사결정자는 결정적이고 돌이킬 수 없는 결정을 내리는 대신, 수정 또는 조정이 가능한 조치를 강구해야 한다. 이를 위해, 의사결정자는 결정을 내리는 시점에서의 신체적, 정서적, 교육적 및 여타의 요구를 평가할 뿐만 아니라, 아동의 향후 발달과정을 예측하고 이를 장 · 단기적으로 분석해야 한다. 이러한 맥락에서, 아동의 현재 상황과 미래 상황의 연속성과 안정성이 결정과정에서 평가되어야 한다.

B. 아동의 최선의 이익 실현을 보장하기 위한 절차적 보호책

85. 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 채택되게 할 아동의 권리가 올바르게 이행되도록 보장하기 위해, 몇 가지 아동 친화적인 절차적 보호책이 수립되고 준수되어야 한다. 이러한 측면에서 아동의 최선의 이익 개념은 절차규칙이기도 하다(위의 제6항 b호를 볼 것).

86. 아동에 관한 결정을 내리는 공공 당국과 단체는 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정할 의무에 따라서 행동해야 하지만, 일상적으로 아동에 관한 결정을 내리는 사람(예컨대 부모, 후견인, 교사 등)은 평가와 결정이라는 두 단계 절차를 엄격히 준수할 의무가 없다. 그렇더라도 일상생활에서 이루어지는 결정 역시 아동의 최선의 이익을 존중하고 반영해야 한다는 것은 두말할 나위가 없다.

87. 국가는 엄격한 절차적 보호책과 더불어, 아동에게 영향을 미치는 결정을 내리기 위해 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하기 위한 공식적 과정(결과평가 기제 포함)을 수립해야 한다. 국가는 특히 아동(들)에게 직접적으로 영향을 미치는 분야에서 입법자, 판사 또는 행정당국이 내리는 모든 결정을 위한 투명하고 객관적인 과정을 개발해야 한다.

88. 위원회는 국가, 그리고 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하는 위치에 있는 모든 사람이 다음과 같은 보호책과 보장사항에 특별한 관심을 기울일 것을 촉구한다.

(a) 자신의 견해를 표현할 아동의 권리

89. 평가 · 결정과정의 핵심요소는 아동의 유의미한 참여를 촉진하고 그의 최선의 이익

국가인권위원회 humanrights.go.kr

을 확인하기 위해 그와 의사소통하는 것이다. 이러한 의사소통은 아동에게서 정보를 수집하고 그의 견해를 구하는 것뿐만 아니라, 관련과정 및 지속적으로 이용 가능한 해결책과 서비스를 아동에게 알려주는 것을 포함해야 한다.

90. 아동이 자신의 견해를 표현하길 바라고 자신의 표현권을 대리인을 통해 행사할 경우, 대리인의 임무는 아동의 견해를 정확하게 전달하는 것이다. 아동의 견해가 대리인의 의견과 상충되는 상황에서는 필요시 별도의 대리인(예컨대, 법정 후견인)을 선임하기 위해 아동이 당국에 접근하는 것을 허용하는 절차가 마련되어야 한다.

91. 최선의 이익을 평가하고 결정하기 위한 절차는 아동 개인과 아동 집단 간에 어느 정도 차이가 있다. 많은 아동의 이익이 문제가 될 경우, 모든 범주의 아동이 적용을 받을 수 있도록 보장하기 위해, 정부기관은 해당집단에 직·간접적으로 관련된 조치를 입안하거나 법적 결정을 내릴 때 아동의 대표적 표본의 견해를 청취하고 또한 그 견해를 적절히 고려할 수 있는 방법을 모색해야 한다. 아동 공청회, 아동 의회, 아동이 주도하는 단체, 아동연맹 또는 여타 대의기구, 학교에서의 토론, 사회적 네트워킹 웹사이트 등 그러한 방법의 예는 많이 있다.

(b) 사실 확인

92. 최선의 이익 평가에 필요한 모든 요소를 규명하기 위해, 특정 사례에 관련된 사실과 정보가 잘 훈련된 전문가들에 의해 획득되어야 한다. 여기에는 무엇보다도 아동과 친밀한 사람, 일상적으로 아동과 접촉하는 여타 사람, 모종의 사건을 목격한 사람 등과 면담하는 일이 포함될 수 있다. 수집된 정보와 자료는 아동(들)의 최선의 이익 평가에 이용되기 전에 검증되고 분석되어야 한다.

(c) 시간 지각

93. 시간의 경과는 아동과 성인에 의해 동일한 방식으로 지각되지 않는다. 의사결정의 지체 또는 오래 걸리는 의사결정은 계속 발전하고 있는 아동에게 특히 악영향을 미친다. 따라서 아동과 관련되거나 아동에게 영향을 미치는 절차나 과정은 무엇보다도 우선시되어 가능한 한 최단 시일 내에 완료되는 것이 바람직하다. 가능한 한, 결정을 내리는

시점은 그 결정으로부터 혜택을 받을 수 있는 방법에 대한 아동의 인지도에 부응해서 선택되어야 하고, 내려진 결정은 아동이 발달함에 따라, 그리고 그의 표현능력이 발전함에 따라 적당한 간격을 두고 재검토되어야 한다. 돌봄, 치료, 위탁, 여타 아동 관련 조치는 아동의 시간 지각과 변화하는 능력 및 발달의 측면에서 정기적으로 재검토되어야 한다(제25조).

(d) 유자격 전문가

94. 아동은 다양한 집단이며, 각각의 아동은 아동과 청소년 발달 문제에 대해 전문지식을 갖춘 전문가에 의해서만 적절히 평가될 수 있는 독특한 특성과 요구를 가지고 있다. 이 때문에 공식적 평가과정은 특히 아동 심리학과 아동발달 및 여타 인간 · 사회개발 분야의 교육을 받고, 아동을 상대한 경험이 있으며, 획득된 정보를 객관적으로 검토할 수 있는 전문가에 의해 우호적이고 안전한 환경 속에서 수행되어야 한다. 가능한 한, 다방면의 전문가들로 구성된 팀이 아동의 최선의 이익을 평가하는데 관여해야 한다.

95. 대안적 해결책들의 결과에 대한 평가는 아동의 개별적 특성과 과거 경험이 이미 규명된 바탕 위에, 아동에게 초래될 각 해결책의 예상되는 결과에 대한 일반적 지식(예컨대 법학, 사회학, 교육학, 사회복지학, 심리학, 보건학 분야의 지식)에 기초해야 한다.

(c) 법정대리

96. 아동은 자신의 최선의 이익이 법원 및 이와 대등한 기관에 의해 공식적으로 평가되고 결정될 때 적절한 법정대리를 필요로 할 것이다. 특히, 아동의 최선의 이익 결정을 포함하는 행정 또는 사법 절차에 아동이 회부되는 사건의 경우, 결정에 있어서 당사자들 사이에 마찰이 일어날 가능성이 있다면, 아동은 후견인 또는 의사표현 대행자에 덧붙여 법정 대리인을 제공받아야 한다.

(f) 법적 추론

97. 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되게 할 아동의 권리가 존중되었음을 증명하기 위해, 아동(들)에 관한 모든 결정은 그 이유가 제시되고, 정당화되고, 설명되어야 한다. 모종의 결정을 내리게 된 이유를 제시하는데 있어서는 아동에

국가인권위원회 humanrights.go.kr

관한 모든 사실, 예컨대 최선의 이익 평가에서 규명된 관련요소, 각 사례에 포함된 요소의 내용, 아동의 최선의 이익을 결정하기 위해 사용된 요소의 비중 측정방법 등이 명시되어야 한다. 만약 결정의 내용이 아동의 견해와 다르다면, 그 이유 또한 명시되어야 한다. 예외적으로, 선택된 해결책이 결과적으로 아동의 최선의 이익에 속하지 않을 경우에는, 이러한 결과에도 불구하고 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이었음을 증명하기 위해 그 원인이 설명되어야 한다. 다른 고려사항이 아동의 최선의 이익보다 더 중요했다고 막연히 말하는 것만으로는 불충분하다. 해당사례에 관련된 모든 고려사항이 명시되고, 다른 고려사항이 더 큰 비중을 차지한 이유가 분명하게 설명되어야 한다. 또한 아동의 최선의 이익이 다른 고려사항보다 덜 중요한 이유가 무엇인지가 추론에 의해 신빙성 있는 방식으로 입증되어야 한다. 이와 관련하여, 아동의 최선의 이익이 최고의 고려사항이 되어야 하는 상황이 고려되어야 한다(위의 제38항을 볼 것).

(g) 결정의 재검토 또는 수정을 위한 기제

98. 아동(들)의 최선의 이익에 대한 적절한 평가·결정 절차에 따라 결정이 내려지지 않은 것처럼 보일 때를 대비하여, 국가는 결정에 항의하거나 결정을 수정할 수 있는 기제를 자국의 법체계 내에 수립해야 한다. 그러한 결정에 대해 재검토를 요구하거나 항의할 수 있는 가능성은 국가 차원에서 항상 있어야 한다. 절차적 보호책이 존중되지 않았거나 틀린 사실이 있다고 판단될 때, 그리고 최선의 이익 평가가 적절히 수행되지 않았거나 경합을 벌인 다른 고려사항에 지나치게 큰 비중이 부여되었다고 판단될 때는 아동에게 그러한 기제에 관해 알려주고, 아동이 직접 또는 법적 대리인을 통해 그것에 접근할 수 있도록 해주어야 한다. 재검토를 담당하는 기관은 이러한 모든 측면을 고려해야 한다.

(h) 아동권리 영향평가(CRIA)

99. 위에서 언급한 것처럼, 모든 이행조치의 채택은 또한 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이 되도록 보장하는 절차에 따라 이루어져야 한다. CRIA는 아동 및 아동의 권리향유에 영향을 미치는 모든 정책안, 법안, 규칙 초안, 예산안 또는 여타 행정결정 초안의 영향을 예측할 수 있으며, 아동권리에 미치는 조치의 영향에 대한 지속적 감시와 평가를 보완해야 한다.[17] 아동의 권리를 위한 좋은 거버넌스를 보장하기 위하여, 모든

수준의 정부 활동과정에, 그리고 되도록이면 정책과 여타 일반조치의 초기 개발단계에 CRIA가 포함될 필요가 있다. CRIA를 실시할 경우, 상이한 방법과 관행이 개발될 수 있다. 최소한, 그러한 방법과 관행은 특히 CRIA가 일반원칙에 의해 보강되도록 보장하기 위해, 그리고 검토 중인 조치(들)가 아동에게 미치는 차별화된 영향이 CRIA에서 특별히 고려되도록 보장하기 위해, 협약 및 선택의정서들을 기본적 틀로 이용해야 한다. CRIA 자체는 아동, 시민사회와 전문가, 관련 정부부서, 자국 또는 다른 곳에서의 학문적 연구와 경험 등으로부터 얻어지는 정보에 기초할 수 있다. CRIA는 수정, 대안 또는 개선을 위한 권고로 이어지고, 또한 일반에 공개되어야 한다.[18]

VI. 배포

100. 위원회는 국가가 중앙/지방 의회와 정부 및 사법부에 이 일반논평을 널리 배포할 것을 권고한다. 이 일반논평은 또한 아동(소외된 아동 포함), 아동을 위해 일하거나 아동을 상대하는 모든 전문가(판사, 변호사, 교사, 후견인, 사회복지사, 공공 또는 민간 복지기관 종사자, 의료계 종사자 포함), 그리고 시민사회 전반에 알려져야 한다. 이를 위해, 이 일반논평은 관련국가의 언어로 번역되고, 아동 친화적이고 아동에게 적합한 형태로 이용되어야 한다. 아울러 이 일반논평을 가장 잘 실행한 모범적 사례를 공유하기 위해 회의, 세미나, 워크숍 및 여타 행사가 개최되어야 한다. 이 일반논평은 또한 관련된 모든 전문가와 기술진을 대상으로 재직 이전과 재직 중에 실시되는 공식적 연수과정에 포함되어야 한다.

101. 국가는 위원회에 제출하는 정기보고서에 당면문제에 관한 정보를 포함시켜야 한다. 뿐만 아니라 그 보고서에는 아동 개인과 관련된 모든 사법적, 행정적 결정과 여타 활동에 있어서, 그리고 아동 일반 또는 특정집단과 관련된 이행조치의 모든 채택단계에 있어서, 아동의 최선의 이익을 적용하고 존중하기 위해 채택한 조치에 관한 정보가 포함되어야 한다.

---

17) 아동권리에 대한 기업부문의 영향과 관련된 국가의무에 관한 일반논평 16호(2013), 제78~81항.
18) 국가는 무역 · 투자협정의 인권 영향평가에 관한 지도원칙에 대한 식량권 특별보고관의 보고(A/HRC/19/59/Add.5)에서 지침을 얻을 수 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리(제24조)에 관한 일반논평 15호 (2013)*

목 차

I. 서문

II. 아동의 건강권 실현을 위한 원칙과 전제
  A. 아동권리의 불가분성과 상호의존성
  B. 비차별권
  C. 아동의 최선의 이익
  D. 생명 · 생존 · 발전권 및 아동건강 결정요인
  E. 아동의 피청취권
  F. 아동의 변화하는 능력과 생애과정

III. 제24조의 규범적 내용
  A. 제24조 제1항
  B. 제24조 제2항

IV. 의무와 책임
  A. 당사국의 존중 · 보호 · 이행 의무
  B. 비국가 행위자의 책임

V. 국제협력

VI. 이행체제와 책무성
  A. 아동의 건강권에 관한 지식 증진
  B. 입법조치
  C. 거버넌스와 조정
  D. 아동건강에 대한 투자
  E. 활동주기
  F. 건강권 침해에 대한 구제

VII. 배포

* 위원회 제62차 회기(2013.1.14~2.1)에서 채택

I. 서문

1. 이 일반논평은 아동권리 관점, 즉 모든 아동은 신체적, 정서적, 사회적 복지 상황에서 각자의 최대 잠재력 수준까지 생존, 성장, 발전할 기회를 가질 권리가 있다는 관점에 입각하여 아동건강 문제에 접근하는 것이 중요하다는 인식에 기초하고 있다. 이 일반논평 전반에 걸쳐, "아동"은 아동 권리 협약(이하 "협약"이라 칭함) 제1조에 따라 18세 미만의 모든 사람을 가리킨다. 협약이 채택된 이래 아동의 건강권 이행에 있어서 최근에 이루어진 현저한 성과에도 불구하고 중요한 과제들이 여전히 남아있다. 아동권리위원회(이하 "위원회"라 칭함)는 예방과 치료 및 건강관리를 위해 가용한 지식과 기술을 적용하겠다는 정치적 의지 및 충분한 자원할당이 있다면 아동의 사망, 질병, 장애가 상당한 정도로 예방될 수 있다는 점을 인정한다. 이 일반논평은 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리(이하 "아동의 건강권"이라 칭함)를 존중, 보호, 이행하는데 있어서 당사국 및 당사국을 지원하는 여타 의무부담자에게 지침과 지원을 제공할 목적으로 작성되었다.

2. 위원회는 제24조에서 정의된 대로 아동의 건강권을 포괄적 권리로 해석한다. 즉, 그것은 적시의 적절한 예방, 건강증진, 치료 · 재활 · 완화 서비스에 대한 권리뿐만 아니라, 자신의 최대 잠재력 수준까지 성장하고 발전할 권리, 그리고 건강의 근본적인 결정요인을 다루는 프로그램의 실행을 통해 최고 수준의 건강을 획득하게 해주는 조건 속에서 생활할 권리를 포함한다. 건강에 대한 총체적 접근은 아동의 건강권 실현을 국제적 인권의무의 광범한 틀 속에 위치시킨다.

3. 위원회는 부모와 아동은 물론, 아동권리와 공중보건 분야에 종사하는 다양한 이해관계자들 – 정책결정자, 프로그램 실행자, 활동가 포함 – 에게도 이 일반논평을 전달한다. 이 일반논평은 광범위한 아동건강 문제, 보건제도, 그리고 나라와 지역 별로 각기 다른 다양한 상황 등에 관련될 수 있도록 명백히 포괄적인 성격을 띠고 있다. 또한 이 일반논평은 주로 제24조 제1항과 제2항에 초점을 맞추고, 아울러 제4항을 다룬다.[1] 제24조를 이행하기 위해서는 모든 인권원칙, 특히 협약의 지도원칙을 고려하고, 근거기반 공

1) 유해한 관행에 관한 일반논평이 현재 작성 중에 있기 때문에, 제24조 제3항은 여기에서 다루어지지 않는다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

중보건 기준과 모범적 관행을 지침으로 삼아야 한다.

4. 세계보건기구(WHO) 헌장에서 국가들은 건강을 단순히 질병이 없거나 허약하지 않은 것이 아니라, 완전한 신체적, 정신적, 사회적 안녕으로 간주한다는데 합의했다.[2] 건강에 대한 이러한 적극적 이해는 이 일반논평이 토대로 삼을 공중보건 개념을 제공한다. 제24조는 알마아타 선언에서[3] 정의되고 WHO 총회에서[4] 보강된 접근법인 1차 건강관리를 분명하게 언급하고 있다. 이 접근법은 건강서비스에 대한 요구 및 그것의 적절한 이용과 더불어, 건강에 있어서 배제를 없애고 사회적 불균형을 줄일 필요성, 사람들의 요구와 기대를 중심으로 건강서비스를 조직화할 필요성, 관련부문들에 건강을 통합시킬 필요성, 공동의 정책토론 모델을 수립할 필요성, 이해관계자의 참여를 증진시킬 필요성 등을 강조한다.

5. 아동의 건강은 다양한 요소에 의해 영향을 받으며, 그 중 많은 요소가 지난 20년 동안 변화해 왔고 앞으로도 계속 변화할 것으로 보인다. 새로운 건강문제에 대한 관심과 건강 우선순위의 변화도 아동건강에 영향을 미치는 요소에 포함된다. 이것과 관련된 예로는 후천성면역결핍바이러스/후천성면역결핍증(HIV/AIDS), 유행성 인플루엔자, 비전염성 질환, 정신건강 관리의 중요성, 신생아 건강관리, 신생아기/사춘기 사망률 등을 들 수 있다. 구조적 결정요인(예컨대 세계적 경제 · 금융상황, 빈곤, 실업, 이주와 인구이동, 전쟁과 시민소요 사태, 차별과 주변화)을 비롯해 아동의 사망과 질병 및 장애를 조장하는 요소들에 대한 이해의 증대 또한 그러한 예에 속한다. 마찬가지로 아동건강에 영향을 미치는 다른 요소들, 예컨대 기후변화와 급속한 도시화; 백신과 의약분야 등에서의 신기술 개발; 효과적인 생의학적, 행동적, 구조적 조정을 위한 더 강력한 근거기반; 그리고 양육과 관련하여 아동에게 긍정적 영향을 미친다고 판명된 몇몇 문화적 관행 등에 대한 이해도 증대되고 있다.

6. 정보통신기술의 발전은 아동의 건강권 획득과 관련하여 새로운 기회와 문제를 동시에 만들어냈다. 오늘날 건강부문에서 이용이 가능해진 추가적인 자원과 기술에도 불구하고, 많은 나라는 여전히 아동의 기본적인 건강증진, 예방, 치료서비스에 대한 보편적

2) 국제보건회의(뉴욕, 1946.7.22)에서 채택된 세계보건기구 헌장 전문.
3) 알마아타 선언은 1차 건강관리에 관한 국제회의(알마아타, 1978.9.6.~12)에서 채택되었다.
4) WHO 총회, 보건제도 강화를 포함하는 1차 건강관리, document A62/8.

접근을 제공하지 못하고 있다. 아동의 건강권이 완전히 실현되기 위해서는 광범한 분야의 상이한 의무 부담자들이 관여할 필요가 있고, 부모 및 여타 돌보미가 수행하는 중심적 역할에 대한 인식 또한 제고될 필요가 있다. 정부와 비정부 파트너, 민간부문, 재정지원 단체 등을 포함하는 관련 이해관계자 역시 국가, 지역, 지방, 공동체 수준에서 참여할 필요가 있을 것이다. 국가는 모든 의무 부담자가 자신의 의무와 책임을 이행하기 위해 충분한 인식과 지식 및 능력을 갖도록 보장할 의무, 그리고 아동이 자신의 건강권을 주장할 만큼 그의 능력이 충분히 개발되도록 보장할 의무가 있다.

II. 아동의 건강권 실현을 위한 원칙과 전제

A. 아동권리의 불가분성과 상호의존성

7. 협약은 모든 아동으로 하여금 자신의 정신적, 신체적 능력 및 개성과 재능을 가능한 한 최대한도까지 발달시킬 수 있도록 만들어주는 모든 (시민적, 정치적, 경제적, 사회적, 문화적) 권리들이 상호의존적이고 각각 동등한 중요성을 갖는다는 점을 인정한다. 아동의 건강권은 그 자체로 중요할 뿐만 아니라, 협약상의 다른 모든 권리의 향유를 위해 반드시 실현되어야 할 권리이다. 나아가 아동의 건강권 획득은 협약상의 다른 많은 권리의 실현에 의해 좌우된다.

B. 비차별권

8. 모든 아동의 건강권을 완전히 실현하기 위해, 당사국은 차별의 결과로 인해 아동건강이 나빠지지 않도록 보장할 의무가 있다. 차별은 취약성을 조장하는 중요한 요소이다. 아동과 부모 또는 법적 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 여타의 의견, 민족적, 인종적, 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 여타의 신분 등 금지되는 다수의 차별이유는 협약 제2조에 명시되어 있다. 그러한 이유에는 또한 성적 지향, 젠더 정체성, 건강상태(예컨대 HIV 상태, 정신건강) 등이 포함된다.[5] 아울러 아동의 건강을 해칠 수 있는 여타 형태의 차별도 관심의 대상이 되어야 하고, 복합적 형태의 차별

5) 아동권리협약 맥락에서의 청소년 건강과 발달에 관한 일반논평 4호(2003), Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41 (A/59/41), annex X, 제6항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

이 미치는 영향 또한 문제로 제기되어야 한다.

9. 젠더에 근거한 차별은 특히 만연되어 있어서, 여아 살해와 낙태로부터 차별적인 수유(授乳)관행과 젠더 관련 고정관념 및 서비스 이용에 이르기까지 다양한 결과에 영향을 미치고 있다.
소녀와 소년의 상이한 요구, 그리고 젠더 관련 사회규범이 소년과 소녀의 건강과 발전에 미치는 영향은 관심의 대상이 되어야 한다. 또한 전통과 관습에 뿌리를 둔 것으로서 소녀와 소년의 건강권을 훼손하는 유해한 젠더 관련 관행과 행동규범 또한 관심을 받을 필요가 있다.

10. 아동의 건강에 영향을 미치는 모든 정책과 프로그램은 젠더평등에 대한 광범한 접근법, 즉 젊은 여성의 완전한 정치참여; 사회적, 경제적 자력화; 성/생식건강에 있어서의 동등한 권리; 정보 · 교육 · 사법 · 안전(성/젠더에 근거한 모든 형태의 폭력 퇴치 포함)에 대한 평등한 접근 등을 보장하는 접근법에 토대를 두어야 한다.

11. 불우한 상황에 처하거나 서비스가 충분치 못한 지역에 사는 아동은 아동의 건강권 이행을 위한 노력에 있어서 주목을 받아야 한다. 국가는 아동에게 취약점을 안기거나 특정한 아동집단에 불이익을 주는 요소들을 국가/지방 차원에서 확인해야 한다. 그러한 요소들은 아동건강을 위한 법률, 규칙, 정책, 프로그램과 서비스, 그리고 형평성 보장을 위한 사업 등을 개발할 때 반드시 거론되어야 한다.

C. 아동의 최선의 이익

12. 협약 제3조 제1항은 아동에게 영향을 미치는 모든 활동에서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항으로 평가되고 채택되도록 보장할 의무를 공공 · 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국과 입법기관에 부여하고 있다. 아동의 최선의 이익 원칙은 아동 개인 또는 집단에 관한 모든 건강 관련 결정에서 준수되어야 한다. 각 아동의 최선의 이익은 그의 신체적 · 정서적 · 사회적 · 교육적 요구, 연령, 성별, 부모 · 돌보미와의 관계, 가족과 사회적 배경, 그리고 협약 제12조에 규정된 피청취권의 행사 등에 기초해서 판단되어야 한다.

13. 위원회는 아동의 건강과 발전에 영향을 미치는 모든 결정 – 자원할당, 그리고 아동 건강의 근본적 결정요인에 영향을 미치는 정책과 조정조치의 개발 및 실행 포함 - 의 중심에 아동의 최선의 이익을 놓을 것을 국가에 촉구한다. 예컨대, 아동의 최선의 이익은 다음과 같은 것이어야 한다.

(a) 가능한 경우, 경제적 고려사항을 무시하고 치료방법을 선택하게 해줌

(b) 부모와 의료종사자 간의 이해충돌의 해결을 도와줌

(c) 아동의 생활과 성장 및 발전이 이루어지는 물리적, 사회적 환경을 방해하는 행동을 규제하는 정책의 개발에 영향을 미침

14. 위원회는 모든 아동에 대한 치료의 제공, 보류, 종결에 관한 모든 의사결정의 근거로서 아동의 최선의 이익이 갖는 중요성을 강조한다. 국가는 아동의 최선의 이익을 결정하기 위해 마련된 구속력 있는 공식적 과정에 덧붙여, 건강 분야에서 그 이익의 평가를 위한 지침을 의료종사자에게 제공하는 절차와 기준을 개발해야 한다. 위원회는 일반논평 3호에서,[6] 아동과 청소년의 권리가 완전히 존중될 때에만 HIV/AIDS에 대처하는 적절한 조치가 취해질 수 있다는 점을 강조한 바 있다. 따라서 아동의 최선의 이익은 예방, 치료, 건강관리, 지원 등의 모든 차원에서 HIV/AIDS에 대처하기 위한 지침이 되어야 한다.

15. 일반논평 4호에서 위원회는 건강문제에 관한 적절한 정보의 입수가 아동의 최선의 이익에 속한다는 점을 강조했다.[7] 심리사회적 장애를 가진 아동과 청소년 등 특정 범주에 속하는 아동은 특별한 관심의 대상이 되어야 한다. 입원 또는 시설위탁이 고려될 경우, 아동의 최선의 이익 원칙에 따라서 결정이 내려져야 한다. 이와 관련하여, 가능한 한 가족적인 분위기의 지역사회 내에서, 그리고 되도록이면 필요한 지원을 제공받아 이를 가족과 아동이 이용할 수 있는 자신의 가정 내에서 보살핌을 받는 것이 장애를 가진

6) HIV/AIDS와 아동권리에 관한 일반논평 3호(2003), Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41 (A/59/41), annex IX.
7) 아동권리협약 맥락에서의 청소년 건강과 발달에 관한 일반논평 4호(2003), Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41 (A/59/41), annex X, 제10항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

모든 아동의 최선의 이익에 속한다는 점이 먼저 이해되어야 한다.

D. 생명 · 생존 · 발달권 및 아동건강 결정요인

16. 제6조는 아동의 생존과 성장 및 발달(신체적, 정신적, 도덕적, 영적, 사회적 발전 포함)을 보장할 당사국의 의무를 부각시키고 있다. 생애과정의 다양한 결정요인들을 처리하기 위해 증거 정보에 근거한 개입조치를 입안하고 실행할 경우, 아동의 생명, 생존, 성장, 발달의 근저를 이루는 많은 위험요소와 보호요소를 체계적으로 확인할 필요가 있다.

17. 위원회는 아동의 건강권 실현을 위해 다수의 결정요인을 고려할 필요가 있음을 인정한다. 결정요인의 예를 들면, 연령, 성별, 학력, 사회경제적 지위와 거주지 등의 개별적 요소; 가족, 또래, 교사, 서비스 공급자 등으로 구성된 즉각적 환경 속에서 작용하는 결정요인(특히, 아동을 둘러싼 가까운 환경의 일부이면서 아동의 생명과 생존을 위협하는 폭력); 정책, 행정적 구조와 체계, 사회적, 문화적 가치와 규범 등을 포함하는 구조적 결정요인이 있다.[8]

18. 산모의 건강권[9] 및 부모와 여타 돌보미의 역할은 아동의 건강과 영양 및 발달의 핵심적 결정요인에 속한다. 상당수의 유아사망은 신생아기에 발생한다. 이것은 임신하기 전과 임신 중, 그리고 출산 직후 산모의 허약한 건강상태 및 부적당한 모유수유 관행과 관계가 있다. 부모와 여타 중요한 성인의 건강 및 건강 관련 행동은 아동건강에 지대한 영향을 미친다.

E. 아동의 피청취권

19. 제12조는 자신의 견해를 표현하고 또한 연령과 성숙도에 따라 그 견해를 진지한 고려의 대상으로 삼게 할 아동의 권리를 규정함으로써 아동참여의 중요성을 부각시키고 있다.[10] 여기서 언급되는 아동의 견해는 건강서비스 제공과 관련된 모든 측면, 예컨

8) 모든 형태의 폭력에서 자유로울 아동의 권리에 관한 일반논평 13호(2011), Official Records of the General Assembly, Sixty-seventh Session, Supplement No. 41 (A/67/41), annex V를 볼 것.
9) 여성차별철폐위원회, 여성과 건강에 관한 일반권고 24호(1999), Official Records of the General Assembly, Fifty-fourth Session, Supplement No. 38 (A/54/38/Rev.1), chap. I, sect. A를 볼 것.

대 필요한 서비스의 종류, 서비스를 가장 잘 제공하는 방법과 장소, 서비스 접근 또는 이용을 가로막는 장애물, 서비스의 질 및 건강전문가의 태도, 자신의 건강과 발전에 대한 아동의 책임능력 강화방안, 아동을 동료상담가로 간주하여 그를 서비스 제공과정에 더 효과적으로 관여시키기 위한 방법 등에 관한 견해를 포함한다. 효과적인 개입조치와 건강 프로그램을 입안하기 위한 활동의 일환으로 아동의 건강문제 및 발전상의 요구와 기대를 파악하기 위하여, 국가는 아동과 더불어 아동의 연령과 성숙도에 적합한 참여적 성격의 정기 상담 및 연구를 수행해야 할 것이다. 이와 별도로, 아동의 부모 또한 상담과 연구의 참여자가 될 필요가 있다.

F. 아동의 변화하는 능력과 생애과정

20. 아동기는 출생으로부터 유년기와 취학 전 연령을 거쳐 사춘기에 이르는 지속적 성장기간이다. 각 단계는 중요하다. 왜냐하면 신체적, 심리적, 정서적, 사회적 발달, 기대, 규범 등과 관련하여 아동의 중요한 발달상의 변화가 각 단계에서 일어나기 때문이다. 아동의 발달단계는 누적적이며, 각 단계는 차후 단계들에 영향을 미친다. 이 때문에 아동의 건강, 잠재력, 위험과 기회는 각 단계에서 누적적 영향을 받는다. 아동기의 건강문제가 일반적인 공중보건 문제에 어떻게 영향을 미치는지를 평가하기 위해서는 생애과정에 대한 이해가 필수적이다.

21. 위원회는 아동의 변화하는 능력이 자신의 건강문제에 대한 그의 자율적 의사결정과 관계가 있다는 점을 인정한다. 위원회는 또한 그러한 자율적 의사결정과 관련하여, 차별에 특히 취약해 자율성 발휘 능력이 떨어지기 쉬운 아동과 그렇지 않은 아동 사이에 종종 심각한 차이가 발생한다는 점에 주목한다. 따라서 지원정책이 수립되고, 아동과 부모 및 의료종사자가 동의, 승낙, 비밀유지에 관한 적절한 권리기반 지침을 갖는 것이 필수적이다.

22. 아동의 변화하는 능력 및 생애과정상의 상이한 건강 우선순위를 이해하고 그에 부응하기 위해, 수집되고 분석되는 자료와 정보는 국제기준에 따라 연령, 성별, 사회경제

10) 아동의 피청취권에 관한 일반논평 12호(2009), Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 41 (A/65/41), annex IV를 볼 것.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

적 지위와 사회문화적 양상, 지리적 위치 등의 요소별로 분류되어야 한다. 그럼으로써 적절한 정책과 개입조치, 즉 시간의 흐름에 따라 변화하는 아동의 능력과 요구를 고려하고, 또한 모든 아동에게 적절한 건강서비스를 제공하는데 도움을 주는 정책과 개입조치를 계획, 개발, 이행, 감시하는 것이 가능해진다.

III. 제24조의 규범적 내용

A. 제24조 제1항

"당사국은 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리를 인정한다."

23. "도달 가능한 최고 수준의 건강" 개념은 아동의 생물학적, 사회적, 문화적, 경제적 조건뿐만 아니라 국가의 가용자원 – 이것은 비정부 기구(NGO), 국제사회, 민간부문 등 여타 행위자의 가용자원에 의해 보충됨 – 도 고려한다는 뜻을 내포하고 있다.

24. 아동의 건강권은 일련의 자유와 권리를 포함하고 있다. 발전하는 능력과 성숙도에 따라 그 중요성이 점점 증가하는 자유는 자신의 건강과 신체를 통제할 권리(성/생식과 관련하여 책임 있는 선택을 할 자유 포함)를 포괄한다. 획득 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 평등한 기회를 모든 아동에게 제공하는 다양한 시설, 물품, 서비스, 조건 등에 대한 접근권 역시 아동의 건강권에 속하는 권리이다.

"그리고 질병치료와 건강회복을 위한 시설에 대한 "

25. 아동은 예방, 건강증진, 치료, 재활, 고통완화 서비스 등을 포함하는 양질의 건강서비스를 받을 권리가 있다. 1차 건강관리 수준에서, 그러한 서비스는 양적, 질적으로 만족스러울 만큼 이용되고, 기능적이며, 모든 아동인구 부문의 물리적, 재정적 한도 내에 있으며, 모두에게 받아들여질 수 있는 것이어야 한다. 건강관리 제도는 건강관리를 지원할 뿐만 아니라, 권리침해와 부당한 처사에 대한 정보가 관계당국에 제공될 수 있도록 보장해야 한다. 2차, 3차 수준의 건강관리 또한, 보건제도의 모든 수준에서 지역사회와 가정을 연결하는 기능적 위탁체계가 갖추어진 상태에서 가능한 정도까지 이용될 수 있어야 한다.

26. 예방적 건강관리, 특정질병의 치료, 영양개입 등을 포함하는 검증된 지역사회 기반 프로그램과 더불어, 포괄적인 1차 건강관리 프로그램이 제공되어야 한다. 지역사회 수준에서의 개입조치는 예컨대 공공장소와 도로의 안전 및 상해 · 사고 · 폭력 예방교육 등에 대한 투자를 통한 질병과 상해의 예방은 물론, 정보와 서비스 및 필수품의 제공을 포함해야 한다.

27. 모든 아동에 대한 건강서비스를 지원하기 위해, 국가는 적절한 훈련을 받은 요원들이 충분이 확보되도록 보장해야 한다. 그리고 지역사회 의료종사자를 포함하여 그러한 요원들과 관련된 적당한 규제, 감독, 보상 및 근무조건이 또한 필요하다. 능력개발 활동은 서비스 공급자가 아동 인지적 방식으로 일하고, 법적으로 보장된 어떠한 서비스도 아동에게 거부하지 않도록 보장해야 한다. 그리고 품질보증 기준이 유지되도록 보장하기 위해 책무성 기제가 수립되어야 한다.

"당사국은 어떠한 아동도 그러한 건강관리 서비스에 대한 자신의 접근권을 박탈당하지 않도록 보장하기 위해 노력한다."

28. 제24조 제1항은 충분한 서비스를 받지 못하는 지역과 주민을 특별히 배려하는 가운데, 건강서비스와 여타 관련 서비스의 이용과 접근을 모든 아동에게 보장하기 위해 강력한 조치를 취할 의무를 국가에 부여하고 있다. 또한 그 조항은 포괄적인 1차 건강관리 제도, 적절한 법적체제, 그리고 아동건강의 근본적 결정요인에 대한 지속적 관심을 요구한다.

29. 건강서비스에 대한 아동의 접근을 가로막는 장애물, 예컨대 재정적, 제도적, 문화적 장벽은 반드시 규명되고 제거되어야 한다. 보편적인 무료 출생등록은 선결조건이며, 출산 장려금 또는 보조금, 현금지원, 유급 육아휴가 등과 같은 사회보호 개입은 보완적 투자로 간주되어 실행되어야 한다.

30. 건강관리 행동은 이것이 행해지는 환경에 의해 형성된다. 이 환경은 특히 서비스의 이용성, 건강지식 수준, 생활기술, 가치 등을 포함한다. 국가는 부모와 아동의 적절한 건강관리 행동을 촉진하는 환경을 보장하기 위해 노력해야 한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

31. 자신의 발전하는 능력에 따라, 아동은 부모 또는 법적 후견인의 동의 없이 비밀 상담과 조언을 받을 수 있어야 한다. 단, 이것은 아동을 상대하는 전문가가 그렇게 하는 것이 아동의 최선의 이익에 속한다고 판단할 때에만 가능하다. 부모 또는 법적 후견인이 없는 아동의 경우, 국가는 아동의 연령과 성숙도를 고려하여, 아동을 대신해서 동의하거나 아동이 동의하는 것을 도와줄 수 있는 적절한 돌보미를 지정하는 법적 절차를 분명히 규정해야 한다. 국가는 부모, 돌보미 또는 후견인의 허락을 받지 않고 아동이 특정한 의학적 치료 및 개입에 동의할 수 있도록 해주는 방안을 고려하고 검토해야 한다. 예컨대, 에이즈바이러스(HIV) 검사와 성/생식 건강서비스(성 건강, 피임, 안전한 낙태에 관한 교육과 지도 포함)가 그러한 경우에 해당한다.

B. 제24조 제2항

32. 제24조 제2항에 따라, 국가는 아동의 건강권과 관련된 여타 문제들을 확인하고 해결하기 위한 과정을 수립해야 한다. 이것은 특히 우선적인 건강문제 및 대응과 관련하여 현재 상황을 심층적으로 분석할 것, 그리고 적절한 경우 아동과의 협의 하에 주요 결정요인과 건강문제에 대처하는 증거 정보에 근거한 개입조치와 정책을 확인하고 실행할 것을 요구한다.

제24조 제2항 a호. "유아와 아동의 사망률을 감소시키는 "

33. 국가는 아동 사망률을 감소시킬 의무가 있다. 위원회는 5세 미만 아동 사망률에서 신생아 사망률이 차지하는 비중이 점점 더 증가하고 있는 현상에 대한 특별한 관심을 촉구한다. 이에 덧붙여, 당사국은 또한 일반적으로 우선순위가 낮게 정해지는 청소년 질병률과 사망률에 대해서도 관심을 가져야 한다.

34. 개입조치는 사산, 조산 합병증, 신생아 가사(假死), 출생시 저체중, HIV의 모자감염 및 여타 성감염질환, 신생아 감염, 폐렴, 설사, 홍역, 영양 부족/실조, 말라리아, 사고, 폭력, 자살, 청소년 산모 질병률과 사망률 등에 대한 고려를 포함해야 한다. 위원회는 선천적 결손증 검사 및 안전한 분만서비스와 신생아 건강관리를 포함하여, 생식 · 산모 · 신생아 · 아동 건강을 지속적으로 관리한다는 맥락에서 모든 아동을 대상으로 그러한 개입조치를 취하기 위해 보건제도를 강화할 것을 권고한다. 아울러 예방과 책무성 강화

를 위해 부모 사망률이 정기적으로 점검되어야 한다.

35. 국가는 폐렴, 설사병, 말라리아에 대한 지역사회 기반 치료와 같이 그 효과가 입증된 단순하고 안전하며 저렴한 개입조치를 확대하는 일에 특별히 역점을 두고, 또한 모유수유 관행의 완전한 보호와 장려에 특별한 관심을 기울여야 한다.

제24조 제2항 b호. "1차 건강관리의 발전에 중점을 두면서, 모든 아동에 대한 필요한 의료지원과 건강관리의 제공을 보장하는 "

36. 특히 지역사회에 있어서, 아동과 그의 가족이 살고 있는 곳에 가장 가까운 장소에서 제공되는 1차 건강관리 서비스에 모든 아동이 우선적으로 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 서비스의 정확한 구성과 내용은 나라별로 다르겠지만, 어떠한 경우든 효과적인 보건제도가 있어야 할 것이다, 그러한 제도는 견실한 자금조달 기제, 잘 훈련되고 적당한 급료를 받는 직원, 결정과 정책의 근거가 되는 신빙성 있는 정보, 양질의 의약품과 기술을 전달하기 위해 잘 관리되는 시설과 물류체계, 강력한 리더십과 거버넌스 등을 갖추어야 한다. 학교 안에서 제공되는 건강서비스는 건강증진과 질병검진을 위한 중요한 기회를 제공하고, 재학 중인 아동의 건강서비스 접근성을 증대시킨다.

37. 권장되는 일괄서비스, 예컨대 '생식 · 산모 · 신생아 · 아동 건강을 위한 필수적 개입과 물품 및 지침'이 이용되어야 한다.[11] 국가는 WHO의 아동용(가급적이면 소아과) 의약품을 포함하는 '필수 의약품 목록 모델'에 들어있는 모든 필수 의약품의 이용성과 접근성 및 감당성을 보장할 의무가 있다.

38. 위원회는 청소년 사이에 증가하고 있는 정신건강 약화, 예컨대 발달 · 행동장애; 우울증; 섭식장애; 불안; 학대, 방치, 폭력, 착취에 의한 심리적 외상; 알코올, 담배, 마약 사용; 인터넷과 여타 기술을 과도하게 사용하거나 그것에 집착하는 것과 같은 강박행동; 자해와 자살 등에 우려를 표시한다. 아동의 정신건강과 심리사회적 안녕 및 정서발달을 해치는 행동적, 사회적 문제에 더 많은 관심을 가질 필요성에 대한 인식이 점차 증대하고 있다. 위원회는 과도한 치료와 시설수용에 대해 경고하며, 국가가 아동과 청

11) 산모 및 신생아와 아동을 위한 보건협력 계획국, A Global Review of the Key Interventions Related to Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health (Geneva, 2011).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

소년의 건강약화 문제를 다루기 위해 공중보건과 심리사회적 지원에 기초한 접근법을 채택할 것, 그리고 아동의 심리사회적, 정서적, 정신적 문제의 조기 발견과 치료를 촉진하는 1차 건강관리 접근법에 매진할 것을 촉구한다.

39. 국가는 불필요한 치료를 금지하는 한편, 정신건강 장애와 심리사회적 장애를 가진 아동에게 적절한 치료와 재활을 제공할 의무가 있다. '정신건강 장애의 세계적 부담 및 국가 차원에서의 보건 · 사회부문의 포괄적, 통합적 대응 필요성에 관한 WHO 총회 결의(2012)'에 따르면,[12] 특히 아동과 관련하여 정신건강 증진과 정신장애 예방을 촉진하기 위한 개입조치의 효율성과 비용효과를 입증하는 사례가 점점 더 증가하고 있다. 위원회는 가족과 지역사회를 관여시키는 가운데, 건강과 교육 및 보호(형사사법)를 포함하는 다양한 부문의 정책과 프로그램에 통합시키는 방식으로 그러한 조치를 확대할 것을 국가에 강력히 권장한다. 가족과 사회적 환경 때문에 위험에 처한 아동의 경우, 아동의 대처능력과 생활기술을 향상시키고 보호적, 지원적 환경을 조성하기 위해 특별한 관심을 기울일 필요가 있다.

40. 자연재해나 인재(人災)로 인한 대규모 인구이동 등 인도주의적 비상조치의 영향을 받는 아동들과 관련하여, 그들의 건강을 위협하는 특별한 문제들을 인식할 필요가 있다. 그리하여 건강서비스에 대한 아동의 부단한 접근을 보장하기 위해, 그리고 아동과 가족을 (재)결합시키고, 물질적 지원(예컨대, 음식과 깨끗한 물 공급)으로 아동을 보호하며, 공포와 정신적 외상의 예방 또는 치료를 위한 부모의 특별한 보살핌 또는 여타 심리사회적 보살핌을 권장하기 위해 가능한 모든 조치가 취해져야 한다.

제24조 제2항 c호. "특히 손쉽게 이용할 수 있는 기술을 적용함으로써, 그리고 환경오염으로 인한 위험과 손상을 감안하여 적절한 영양식품 및 깨끗한 식수를 공급함으로써, 1차 건강관리 체계를 포함하는 건강관리 체계 내에서 질병과 영양실조를 퇴치하는 "

(a) 손쉽게 이용할 수 있는 기술

41. 아동건강과 관련하여 검증된 신기술(의약품, 장비, 개입 포함)이 이용될 수 있도록, 국가는 그것을 정책과 서비스에 도입해야 한다. 이동 보건소 및 지역사회 중심의 활동

12) 제65차 WHO 총회(2012.5.25.)에서 채택된 결의 WHA65.4.

은 일부 위험을 상당한 정도로 감소시킬 수 있기 때문에 보편적으로 이용될 수 있어야 한다. 여기에는 흔히 발생하는 아동기 질병에 대한 예방접종, 특히 유아기에 있어서 성장 · 발달 모니터링, 소녀의 인유두종바이러스(HPV) 예방접종, 임신여성의 파상풍 톡소이드 접종, 설사 치료를 위한 경구 수분보충 요법 적용과 아연 보충, 필수 항생제와 항바이러스제, 비타민 A와 D 등의 미량영양소 보충과 요오드 소금 및 철분 강장제, 콘돔 등이 포함된다. 의료종사자는 이 간단한 기술들을 필요시 어떻게 이용하고 관리할 수 있는지를 부모에게 알려주어야 한다.

42. 아동에게 영향을 미치는 기업과 비영리단체를 포함하는 민간부문은 오늘날 아동건강의 현저한 증진에 기여할 수 있는 기술, 의약품, 장비, 개입, 과정을 개발하고 개선하는데 있어서 점점 더 중요한 역할을 하고 있다. 국가는 혜택을 받을 필요가 있는 모든 아동에게 혜택이 돌아가도록 보장해야 한다. 국가는 또한 보건의료 기술의 접근성과 감당성을 높일 수 있는 공공-민간 동반자 관계와 지속가능성 방침을 권장할 수 있다.

(b) 적절한 영양식품 공급

43. 국가는 영양 면에서 충분하고 문화적으로 적절하며 안전성이 있는 식품에 대한 접근을 보장할 의무,[13] 그리고 영양실조를 퇴치할 의무를 이행하기 위해 특정한 상황에서 조치를 채택할 필요가 있을 것이다. 빈혈과 엽산/요오드 결핍 문제를 처리하고 칼슘보충제를 제공하는 것은 임신여성을 위한 효과적이고 직접적인 영양개입에 포함된다. 전자간증(前子癎症)과 자간증의 예방과 관리는 모든 가임여성의 건강증진과 건강한 태아/유아발달을 위해 보장되어야 한다.

44. 출생 후 6개월 동안 배타적 모유수유가 보호되고 장려되어야 하고, 적절한 보완식품과 더불어 모유수유가 가급적 2세까지 계속되어야 한다. 이 분야에 있어서 국가의무는 WHO 총회에서 만장일치로 채택된 “보호 · 증진 · 지원” 체제에 규정되어 있다.[14] 국가는 아동의 건강권과 관련하여 국제적으로 합의된 기준, 예컨대 모유 대체식품 마케팅

13) 경제적 · 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제규약, 제11조 및 적절한 식량에 대한 권리에 관한 경제 · 사회 · 문화적 권리위원회 일반논평 12호(1999), Official Records of the Economic and Social Council, 2011, Supplement No. 2 (E/2000/22), annex V를 볼 것.

14) WHO/UNICEF, Global Strategy for Infant and Young Child Feeding(Geneva, 2003)을 볼 것.

에 관한 국제규칙 및 이후 채택된 WHO 총회의 관련 결의, WHO 담배규제 기본협약 등을 국내법에 도입하고 시행할 필요가 있다. 임신, 모유수유, 실행 가능하고 감당될 수 있는 아동보육 서비스 등과 관련하여, 그리고 모성보호협약(1952년 개정판)의 개정에 관한 국제노동기구(ILO) 협약 183호(2000)를 준수하는 측면에서, 산모에 대한 지역사회와 직장의 지원을 증대하는 특별조치가 취해져야 한다.

45. 유년기의 적절한 영양 · 성장 모니터링은 특히 중요한다. 필요한 경우, 치료 목적의 급식 개입을 포함하는 경증 영양실조 치료뿐만 아니라 중증 영양실조의 통합관리가 시설 및 지역사회 중심의 개입을 통해 확대되어야 한다.

46. 나이 어린 모든 학생이 매일 충분한 식사를 하도록 보장하기 위해서는 학교급식이 바람직하다. 학교급식은 또한 학습에 대한 아동의 주의력을 향상시키고 입학률을 높일 수 있다. 위원회는 이러한 학교급식과 더불어 영양 · 건강교육(학교 텃밭 조성, 아동의 영양과 건강한 식습관 증진을 위한 교사 연수 포함)을 실시할 것을 권고한다.

47. 국가는 또한 고혈압, 심장혈관 질환 초기 징후, 인슐린 저항성, 심리적 영향, 성인 비만의 높은 가능성, 조기사망 등과 연관되어 있는 아동비만 문제에 대처해야 한다. 지방과 당분 또는 소금이 많이 들어있고 칼로리가 높으며 영양가가 낮은 "즉석식품" 및 카페인 또는 여타 유해물질이 함유된 음료수에 대한 아동의 노출은 반드시 제한되어야 한다. 이러한 물질의 마케팅, 특히 아동을 대상으로 한 판매는 규제되어야 하고, 학교와 여타 공공장소에서 그러한 물질이 이용되는 것이 통제되어야 한다.

(c) 깨끗한 식수 공급

48. 안전하고 깨끗한 식수와 위생은 생명권 및 여타 모든 인권의 완전한 향유를 위해 필수적이다.[15] 물과 위생을 담당하는 정부부서와 지방당국은 아동의 건강권 실현을 도와줄 의무가 있음을 인식하고, 기간시설 확충과 상 · 하수도 보수를 계획하고 시행할 때, 그리고 최소한의 무료할당량과 서비스 단절에 관해 결정을 내릴 때, 영양실조, 설사병 및 여타 물 관련 질병, 가족 규모 등과 관련된 아동지표를 적극적으로 고려해야 한

15) 물 · 위생 관련 인권에 관한 국제연합 총회 결의 64/292

다. 물과 위생을 민영화하더라도 국가의 의무는 면제되지 않는다.

(d) 환경오염

49. 국가는 지방의 환경오염이 모든 상황에서 아동의 건강에 가하는 위험과 손상에 대처하기 위해 조치를 취해야 한다. 위험하지 않은 주방시설을 포함하는 적절한 주거, 담배연기 없는 환경, 적당한 통풍, 효과적인 폐기물 관리와 거주/인근지역 쓰레기 처리, 곰팡이와 여타 유해물질 제거, 가족 위생 등은 건강한 양육과 발달을 위한 핵심적 필요조건이다. 국가는 아동의 건강권, 식량안보, 안전한 식수와 위생시설에 대한 접근 등을 위태롭게 할 수도 있는 기업 활동의 환경적 영향을 규제하고 감시해야 한다.

50. 위원회는 환경오염 이외의 환경문제와 아동건강 간의 관련성에도 주의를 환기시키고자 한다. 환경적 개입은 특히 기후변화에 대처하기 위해 실시되어야 한다. 기후변화는 아동건강을 위협하는 가장 큰 요소 중 하나이고 건강 불균형을 악화시킨다. 따라서 국가는 아동건강 문제를 자국의 기후변화 적응 · 완화 전략의 중심에 놓아야 한다.

제24조 제2항 d호. "산모의 적절한 산전 · 산후 건강관리를 보장하는 "

51. 위원회는 산모의 예방 가능한 사망과 질병을 방치하는 것이 성인여성과 소녀의 인권에 대한 중대한 침해이자 그들과 아기의 건강권에 심각한 위협을 가하는 것임을 지적한다. 임신과 출산은 우리가 이미 알고 있는 건강상의 위험을 내포한 자연적 과정이고, 그러한 위험은 조기발견 시 예방과 치료적 반응이 가능하다. 위험상황은 임신 · 출산 · 산후 기간에 발생할 수 있으며, 산모와 아기 모두의 건강과 복지에 장 · 단기 영향을 미친다.

52. 위원회는 국가가 아동기 전반에 걸쳐 아동 인지적 건강관리 접근법을 채택할 것을 권장한다. 그러한 접근법에는 예컨대 (a) 모자동실(母子同室)과 모유수유를 보호, 장려, 지원하는 '아기에게 친근한 병원 만들기 운동(BFHI)'[16] (b) 아동과 가족의 공포와 불안 및 고통을 최소화하는 방식으로 양질의 서비스를 제공하도록 의료종사자를 교육시키는 데 초점을 맞춘 아동 친화적 건강정책 (c) 의료종사자 및 시설과 관련하여 청소년에게

16) UNICEF/WHO, Baby-Friendly Hospital Initiative (1991).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

환영받고 적합하며 비밀을 존중하고 청소년이 받아들일 수 있는 서비스를 전달하는 청소년 친화적 건강서비스 등이 포함된다.

53. 임신 기간 및 이것을 전후한 시기에 여성이 받는 건강관리는 아기의 건강과 발달에 큰 영향을 미친다. 포괄적인 성/생식건강 일괄 개입에 대한 보편적 접근을 보장할 의무의 이행은 임신 이전 기간부터 시작해 임신, 출산, 산후 기간까지 이어지는 연속적 건강관리 개념에 기초해야 한다. 그러한 기간들 전반에 걸친 시기적절한 양질의 건강관리는 질병의 세대간 전염을 예방할 수 있는 중요한 기회를 제공하고, 생애과정 내내 아동의 건강에 큰 영향을 미친다.

54. 연속적 건강관리 개념에 따라 마땅히 이용되어야 할 개입조치의 몇 가지 예를 들면, 필수적인 예방조치와 건강증진 및 치료적 건강관리(신생아 파상풍, 임신 중 말라리아, 선천성 매독 등의 예방 포함), 영양관리, 성/생식건강 교육 · 정보 · 서비스에 대한 접근, (흡연, 약물사용 등과 관련된) 건강한 행동습관 교육, 출산 준비, 합병증의 조기발견과 관리, 안전한 낙태 및 이후의 건강관리, 출산시의 필수적 건강관리, 모자간 HIV 전염 예방, HIV에 감염된 산모와 유아의 건강관리와 치료 등을 들 수 있다. 출산에 뒤이은 산모와 아기의 건강관리는 산모와 아기가 불필요하게 분리되는 일이 없도록 보장해야 한다.

55. 위원회는 건강관리와 유급 육아휴가 및 여타 사회보장 혜택의 보편적 적용을 보장하는 것 또는 그것을 위해 재정지원을 보장하는 것, 그리고 부적절한 모유 대체식품 마케팅과 판촉활동을 제한하기 위해 입법을 보장하는 것을 사회보호 개입 개념에 포함시킬 것을 권고한다.

56. 전 세계 청소년의 높은 임신율과 이에 따른 질병과 사망의 추가적 위험을 감안하여, 국가는 보건제도와 건강서비스가 청소년의 특정한 성/생식건강 상의 요구(가족계획과 안전한 낙태 포함)를 충족시킬 수 있도록 보장해야 한다. 국가는 소녀가 자신의 생식건강과 관련하여 자율적이고 정보에 근거한 결정을 내릴 수 있도록 보장하기 위해 노력해야 한다. 청소년기 임신에 근거한 차별, 예컨대 퇴학 처분은 금지되며, 지속적으로 교육을 받을 수 있는 기회가 보장되어야 한다.

57. 건강한 임신과 출산을 계획하고 보장하는데 있어서 소년과 성인남성이 매우 중요하다는 점을 고려하여, 국가는 성/생식 · 아동건강 서비스를 위한 자국의 정책과 계획에 소년과 성인남성 대상의 교육, 의식함양, 대화 프로그램을 통합시켜야 한다.

제24조 제2항 e호. "아동건강과 영양, 모유수유의 이점, 위생과 환경위생, 사고예방 등에 관한 기초지식의 이용에 있어서, 사회의 모든 부분, 특히 부모와 아동이 정보와 교육 및 지원을 받을 수 있도록 보장하는 "

58. 이 규정에 따른 의무는 건강 관련정보의 제공 및 이 정보의 이용에 대한 지원을 포함한다. 건강 관련정보는 물리적 접근과 이해가 가능하고, 아동의 연령과 교육수준에 알맞아야 한다.

59. 생활방식 및 건강서비스 접근과 관련하여 아동이 정보에 근거한 선택을 할 수 있도록 보장하기 위해, 건강의 모든 측면에 대한 정보와 교육을 아동에게 제공할 필요가 있다. 정보 및 생활기술 교육은 광범한 건강문제, 예컨대 건강한 식습관, 신체활동과 스포츠 및 오락 증진, 사고와 부상 방지, 손 씻기 및 여타 개인적 위생활동, 알코올과 담배 및 향정신성 물질을 이용하는 것의 위험성 등에 관한 것이어야 한다. 정보와 교육은 아동의 건강권, 정부의 의무, 건강 관련 정보와 서비스에 접근할 수 있는 방법과 장소 등에 관한 적절한 정보를 포함하고, 학교 교과과정의 핵심요소로서, 그리고 건강서비스를 통해서, 또한 학교에 다니지 않는 아동을 위해 학교 이외의 장소에서, 제공되어야 한다. 건강에 관한 정보를 제공하는 자료는 아동과의 협력 속에 작성되어 다양한 공공장소에 널리 배포되어야 한다.

60. 해부학적, 생리적, 정서적 측면을 포함하는 신체에 대한 자각과 지식이 성/생식건강 정보에 포함되어야 하고, 소녀와 소년 할 것 없이 모든 아동이 그 정보를 쉽게 구할 수 있어야 한다. 그 정보는 또한 성 건강과 복지에 관련된 내용(예컨대, 신체변화와 성숙과정에 관한 정보), 그리고 아동이 생식건강과 성폭력 예방에 관한 지식을 획득하고 책임있는 성적 행위를 할 수 있도록 지침을 제공하는 내용을 포함해야 한다.

61. 아동건강에 관한 정보는 진료소, 육아교실, 공보 전단지, 전문기관, 지역사회 단체

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

와 대중매체 등을 포함하는 다양한 방법을 통해 모든 (개별적, 집단별) 부모, 확대가족, 여타 아동 돌보미에게 제공되어야 한다.

제24조 제2항 f호. "예방적 건강관리, 부모용 지침, 가족계획 교육 · 서비스 등을 발전시키는 "

(a) 예방적 건강관리

62. 예방과 건강증진 조치는 지역사회와 국가 전체에 걸쳐 아동이 직면하는 주요 건강 문제를 다루는 것이어야 한다. 그러한 문제는 질병 및 여타 건강문제, 예컨대 사고, 폭력, 약물남용, 심리사회적 · 정신적 건강문제를 포함한다. 예방적 건강관리는 전염성/비전염성 질병에 대처하고, 생의학적, 행동적, 구조적 개입의 통합을 실현해야 한다. 비전염성 질병의 예방은 임신여성과 그의 배우자/파트너 및 유아에 대한 건강하고 비폭력적인 생활방식의 장려와 지원을 통해 생애 초기에 시작되어야 한다.

63. 아동의 피해를 줄이기 위해서는 익사와 화상 및 여타 사고의 발생률을 낮추기 위한 전략과 조치가 필요하다. 그러한 전략과 조치는 입법과 집행, 제품과 환경의 변형, 지원 차원의 가정방문과 안전의식 증진, 교육과 기량개발 및 행동변화, 지역사회 기반 프로젝트, 입원전(前) 진료와 급성환자 치료, 그리고 재활을 포함해야 한다. 도로 교통사고를 줄이기 위한 노력은 안전벨트와 여타 안전장치의 이용에 관한 입법, 안전한 교통수단에 대한 아동의 접근 보장, 그리고 도로계획과 교통통제에 있어서 아동에 대한 적절한 고려를 포함해야 한다. 이러한 측면에서 관련업계와 대중매체에 대한 지원이 필수적이다.

64. 아동, 특히 청소년의 경우 폭력이 사망과 질병의 중요한 원인임을 인정하면서, 위원회는 폭력으로부터 아동을 보호하고 가정과 학교 및 공공장소에서의 아동의 태도 · 행동변화를 권장하는 환경을 조성할 필요성, 건강한 아동양육과 관련하여 부모 및 아동 돌보미를 지원할 필요성, 그리고 모든 형태의 폭력에 대한 묵인과 용서를 영속시키는 태도를 (예컨대, 폭력에 대한 대중매체의 생생한 묘사를 규제함으로써) 불식시킬 필요성을 강조한다.

65. 국가는 본드, 알코올, 담배, 불법물질로부터 아동을 보호하고, 관련증거를 더 많이 수집하며, 아동이 그러한 물질을 이용하는 것을 줄이기 위해 적절한 조치를 취해야 한다. 위원회는 아동건강에 유해한 물질의 광고와 판매, 그리고 아동이 자주 모이는 장소 및 아동이 접하는 대중매체와 출판물에서 행해지는 그러한 물질의 판촉활동을 규제할 것을 권고한다.

66. 위원회는 마약통제에 관한 여러 국제협약[17] 및 WHO 담배규제 기본협약을 아직까지 비준하지 않은 당사국들이 그 협약들을 비준할 것을 촉구한다. 위원회는 약물사용에 대해 권리기반 접근법을 채택하는 것이 중요하다는 점을 강조하고, 적절한 경우 약물남용이 건강에 미치는 부정적 영향을 최소화하기 위해 손상감소 전략을 사용할 것을 권고한다.

(b) 부모용 지침

67. 부모는 어린 아동에 대한 조기진단과 1차 건강관리의 가장 중요한 원천이자, 약물사용과 불안전한 성행위 같은 고위험 행동으로부터 청소년을 보호하는 가장 중요한 요소이다. 부모는 또한 아동의 건강한 발전을 촉진하고 사고와 부상 및 폭력 등으로 인한 피해로부터 아동을 보호하는데 있어서, 그리고 위험한 행동의 부정적 결과를 완화하는데 있어서 중심적 역할을 한다. 성장환경을 제공하는 세계에 대한 이해와 적응에 있어서 매우 중요한 아동 사회화 과정은 부모와 확대가족 및 여타 돌보미로부터 강력한 영향을 받는다. 국가는 바람직한 육아활동을 지원하기 위해 근거기반 개입조치를 채택해야 한다. 그러한 조치는 육아법 교육, 후원단체 지원, 그리고 가족상담, 특히 아동건강문제와 여타 사회적 문제를 겪고 있는 가족을 위한 상담 등을 포함해야 한다.

68. 체벌이 아동건강에 미치는 영향(치명적/비치명적 부상과 심리적, 정서적 영향 포함)을 고려하여, 위원회는 가정을 포함한 모든 장소에서 체벌 및 여타 잔인하거나 굴욕적인 형태의 처벌을 퇴치하기 위해 모든 적절한 입법적, 행정적, 사회적, 교육적 조치를 취할 의무가 국가에 있음을 상기시킨다.[18]

---

17) 마약에 관한 단일협약, 1961; 향정신성물질에 관한 협약, 1971; 마약 및 향정신성 물질의 불법거래 방지에 관한 국제연합 협약, 1988.

18) 체벌 및 여타 잔인하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 8호

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(c) 가족계획

69. 가족계획 서비스는 포괄적인 성/생식건강 서비스 내에 위치하고, 상담을 비롯한 성교육을 포함해야 한다. 가족계획 서비스는 제24조 제2항 d호에 기술된 연속적 건강관리 서비스의 일환으로 간주될 수 있으며, 모든 부부/연인과 개인이 책임지고 자유롭게 성/생식 결정을 내릴 수 있도록, 그리고 그러한 결정을 돕기 위해 정보와 수단을 그들에게 제공할 수 있도록 계획되어야 한다. 재화와 서비스에 대한 기혼/미혼 청소년 남녀 모두의 은밀하고 보편적인 접근 보장은 마땅히 관심의 대상이어야 한다. 국가는 청소년이 공급자의 양심적 거부로 인해 어떠한 성/생식건강 정보 또는 서비스도 박탈당하지 않도록 보장해야 한다.

70. 콘돔, 호르몬 조절법, 긴급피임 등과 같은 단기 피임법은 성욕이 왕성한 청소년이 언제든지 쉽게 이용할 수 있어야 한다. 장기/영구 피임법 또한 제공되어야 한다. 낙태의 합법성 여부와 관계없이, 위원회는 안전한 낙태와 낙태 후 건강관리 서비스에 대한 접근을 보장할 것을 국가에 권고한다.

IV. 의무와 책임

A. 당사국의 존중 · 보호 · 실현 의무

71. 국가는 아동의 건강권을 포함하는 인권과 관련하여 세 가지 형태의 의무, 즉 자유와 권리를 존중할 의무, 제3자 또는 사회적, 환경적 위협으로부터 자유와 권리 모두를 보호할 의무, 그리고 촉진 또는 직접적 제공을 통해 권리를 이행할 의무를 지고 있다. 협약 제4조에 따라, 당사국은 아동의 건강권에 포함된 권리들을 가용자원의 최대한도까지, 그리고 필요시 국제협력 체제 내에서 이행해야 한다.

72. 자국의 발전 수준과 관계없이, 모든 국가는 자국의 의무를 우선적으로, 그리고 어떠한 종류의 차별도 없이 이행하기 위해 즉각적으로 조치를 취해야 한다. 가용자원이

(2006), Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 41 (A/63/41), annex II.

명백히 불충분하더라도 국가는 아동의 건강권을 가능한 한 신속하고 효과적으로 실현하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다. 자원과 관계없이, 국가는 아동의 건강권 향유를 방해할 수 있는 퇴행적 조치를 취하지 않을 의무가 있다.

73. 아동의 건강권에 따른 핵심적 의무는 다음을 포함한다.

(a) 국가와 지방의 법 · 정책 환경을 재검토하고, 필요시 법과 정책을 개정함;

(b) 예방, 건강증진, 건강관리 · 치료 서비스, 필수약품 등을 포함하는 양질의 1차 건강관리 서비스의 보편적 적용을 보장함;

(c) 아동건강의 근본적 결정요인에 적절히 대응함;

(d) 아동의 건강권 이행에 대한 인권기반 접근법을 반영하는 정책과 행동계획을 개발, 실행, 감시, 평가함

74. 국가는 정치적 또는 경제적 위기나 비상사태 하에서도 제24조에 따른 모든 의무의 점진적 이행을 우선적으로 실천에 옮길 의사가 있음을 증명해야 한다. 이를 위해, 국가는 아동의 건강관리 및 이와 관련된 정책, 프로그램, 서비스를 지속적인 방식으로 계획, 입안, 재정지원, 실행해야 한다.

B. 비국가 행위자의 책임

75. 국가는 서비스 공급을 비국가 행위자에게 위임하느냐 안 하느냐에 관계없이 아동의 건강권을 실현할 책임이 있다. 국가에 덧붙여, 아동건강 및 이것의 근본적 결정요인과 관련된 정보와 서비스를 제공하는 다양한 비국가 행위자 역시 아동의 건강권에 영향을 미치므로 일정한 책임을 져야 한다.

76. 국가의 의무에는 비국가 행위자의 책임의식을 제고할 의무, 그리고 모든 비국가 행위자가 필요시 아동권리 실사(實査) 절차를 적용하면서 아동에 대한 자신의 책임을 인

국가인권위원회 humanrights.go.kr

정, 존중, 실현하도록 보장할 의무가 포함된다.

77. 위원회는 건강증진과 건강관리 서비스에 종사하는 모든 비국가 행위자, 특히 제약·보건기술 업계를 포함하는 민간부문 및 대중매체와 건강서비스 공급자가 협약을 준수하고, 나아가 서비스를 대신 전달하는 모든 파트너의 협약준수를 보장할 것을 촉구한다. 그러한 파트너는 국제단체, 은행, 지역 금융기관, 세계적 제휴단체, 민간부문(민간재단과 기금), 기부단체, 그리고 특히 인도주의적 차원의 비상사태나 정치적으로 불안정한 상황에서 아동건강을 위해 서비스 또는 재정지원을 제공하는 여타 단체 등을 포함한다.

1. 부모와 여타 돌보미의 책임

78. 부모와 여타 돌보미의 책임은 협약의 여러 조항에 명시되어 있다. 부모는 필요시 국가의 지원을 받는 가운데 항상 아동의 최선의 이익을 위해 행동하면서 자신의 책임을 이행해야 한다. 부모와 돌보미는 아동의 변화하는 능력을 고려하여, 아동이 건강한 방식으로 성장하고 발달할 수 있도록 그를 양육, 보호, 지원해야 한다. 비록 협약 제24조 제2항 f호에는 부모 이외의 돌보미가 명시되어 있지 않지만, 위원회는 협약에서 언급되는 부모에는 여타 돌보미도 포함되는 것으로 이해하고 있다.

2. 비국가 서비스 공급자 및 여타 비국가 행위자

(a) 비국가 서비스 공급자

79. 비국가 행위자를 포함하는 모든 건강서비스 공급자는 이 일반논평 VI장 E절에서 기술되는 이용성, 접근성, 수용성, 질(質) 등의 기준뿐만 아니라 협약의 모든 관련규정을 자신의 프로그램과 서비스를 계획, 실행, 평가하는데 반영하고 적용해야 한다.

(b) 민간부문

80. 모든 기업은 협약에 규정된 모든 권리를 포함하는 인권에 대해 실사를 수행할 의무가 있다. 국가는 아동권리 실사에 착수할 것을 기업에 요구할 수 있다. 그럼으로써 자사의 거래관계와 세계적 경영이 아동의 건강권에 미치는 부정적 영향이 해당기업에 의해

확인, 예방, 완화되는 것이 보장될 것이다. 위원회는 대기업이 아동권리에 대한 자사의 영향을 처리하기 위해 어떻게 노력하고 있는지를 공표할 것을 권고한다. 적절한 경우, 그러한 공표는 의무사항이 될 수도 있다.

81. 여타의 책임과 관련하여, 그리고 모든 상황에서, 민간기업은 아동이 아동노동 최저 연령에 따르도록 보장하는 가운데 아동에게 위험한 일을 맡기는 것을 삼가고, 모유 대체식품 마케팅에 관한 국제규칙 및 이후 채택된 WHO 총회의 관련 결의를 준수해야 한다. 또한 민간기업은 에너지 밀도가 높고 미량영양소가 적은 식품과 카페인 함량이 높은 음료수 또는 아동에게 잠재적으로 유해한 물질의 광고를 제한하고, 아동을 상대로 한 담배 · 알코올 · 여타 유독성 물질의 광고와 마케팅 및 판매, 또는 아동 이미지의 사용을 삼가야 한다.

82. 위원회는 아동건강에 대한 제약부문의 심대한 영향을 인정하며, 제약회사들이 '의약품 접근과 관련한 제약회사 인권지침'에[19] 특별한 관심을 기울이면서 아동용 의약품에 대한 접근을 증대시키기 위한 조치를 채택할 것을 촉구한다. 동시에, 국가는 제약회사들이 의약품의 사용을 감시하도록, 또한 아동을 상대로 의약품을 과도하게 처방하거나 사용하는 일을 조장하지 않도록 보장해야 한다. 지적 재산권은 필수 의약품이나 재화가 너무 비싸서 가난한 사람이 그것을 감당할 수 없게 만드는 방식으로 적용되어서는 안 된다.

83. 민간 건강보험 회사는 어떠한 금지된 차별이유로도 임신여성과 아동 또는 산모를 차별하지 않을 것이라는 점, 그리고 연대원칙에 기초한 국가 건강보험 제도와의 협력을 통해, 그리고 보험료 납부 능력이 없더라도 서비스에 대한 접근을 제한하지 않음으로써, 평등을 증진할 것이라는 점을 보장해야 한다.

(c) 대중매체와 사회매체

84. 협약 제17조는 대중매체 기관의 책임을 규정하고 있다. 건강과 관련하여 그 책임은 더욱 확대되어, 아동의 건강과 건강한 생활방식을 증진할 책임, 건강증진을 위해 광고

19) 또한 도달 가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유할 모든 사람의 권리에 관한 인권이사회 결의 15/22를 볼 것.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

공간을 무료로 제공할 책임, 아동과 청소년의 사생활과 비밀을 보장할 책임, 정보에 대한 접근을 촉진할 책임, 아동과 일반건강에 유해한 통신 프로그램과 재료를 제작하지 않을 책임, 건강과 관련된 낙인찍기를 영속시키지 않을 책임 등을 포함한다.

(d) 연구자

85. 위원회는 아동을 대상으로 연구를 하는 학자와 민간기업 및 여타 관련자 등이 협약의 원칙과 규정 및 '인간 피험자에 대한 생의학 연구의 국제 윤리지침'을[20] 존중할 책임이 있음을 강조한다. 위원회는 아동의 최선의 이익이 일반사회의 이익이나 과학의 발전보다 항상 우위를 차지해야 한다는 점을 연구자들에게 상기시킨다.

V. 국제협력

86. 협약 당사국은 자국의 관할권 내에서 아동의 건강권을 이행할 의무뿐만 아니라, 국제협력을 통해 그 권리의 세계적 이행에 기여할 의무가 있다. 제24조 제4항은 국내 극빈층과 개발도상국에서도 아동건강이 우선권을 갖는다는 점에 대해 국가와 국제기구가 특별히 관심을 가질 것을 요구한다.

87. 협약은 아동건강에 직·간접적으로 관련된 공여국과 수원국의 모든 국제적 활동과 프로그램의 지침이 되어야 한다. 따라서 공여국은 수원국에 있어서 아동과 임신여성 및 산모에게 영향을 미치는 주요 건강문제를 확인하고, 제24조에 규정된 우선순위와 원칙에 따라 그 문제를 처리해야 한다. 국제협력은 국가 주도의 보건제도와 국가 보건계획을 지원하는 것이어야 한다.

88. 국가는 비상사태 시 재난구조와 인도적 지원에 협력할 개별적 책임과 (국제연합 기구 등을 통한) 공동책임을 지고 있다. 이와 관련하여, 국가는 아동의 건강권을 실현하기 위한 노력, 예컨대 적절한 국제 의료지원, 안전한 식수와 식품 및 의료품의 분배와 관리, 가장 취약하거나 소외된 아동에 대한 재정지원 등을 우선적으로 고려해야 한다.

20) 국제 의학단체 협의회/WHO, 제네바, 1993.

89. 자원이 제한된 국가의 경우 재정자원 문제가 아동의 건강권 실현에 중요한 영향을 미친다는 점을 고려하여, 위원회는 각 국가가 국제연합이 정한 목표치인 국민총소득의 0.7%를 국제 개발원조에 할당할 의무가 있음을 상기시킨다. 원조의 효과를 극대화하기 위해, 국가와 국제기구는 '원조 효과성에 대한 파리 선언' 및 '아크라 행동강령'을 적용해야 할 것이다.

VI. 이행체제와 책무성

90. 책무성은 아동의 건강권 향유를 위한 핵심요소이다. 관련 정부당국과 서비스 공급자는 아동이 18세에 달할 때까지 도달 가능한 최고 수준의 아동 건강과 건강관리를 유지할 책무를 지고 있다. 위원회는 이 책무의 이행을 보장할 의무가 당사국에 있음을 상기시키다.

91. 국가는 아동의 건강권과 관련하여 모든 의무 부담자가 자신의 의무와 책임을 다하도록 촉진하는 환경을 조성하고, 모든 행위자에게 적용되는 규제체제를 제공해야 한다. 이 규제체제는 예컨대 아동건강 관련문제에 대한 정치적, 재정적 지원의 동원에 의해서, 그리고 의무 부담자의 의무이행 능력과 아동의 건강권 주장 능력의 강화에 의해서 감시될 수 있어야 한다.

92. 정부, 의회, 지역사회, 시민사회, 아동 등의 적극적 참여와 더불어, 국가 책무성 기제는 효과적이고 투명해야 하며, 모든 행위자가 자신의 행동에 대해서 책임을 지도록 만들어야 한다. 그러한 기제는 특히 아동건강에 영향을 미치는 구조적 요소, 예컨대 법률과 정책 및 예산 등에 관심을 쏟아야 한다. 재정자원에 대한, 그리고 재정자원이 아동건강에 미치는 영향에 대한 참여적 추적은 국가 책무성 기제에 불가결한 필수요소이다.

A. 아동의 건강권에 관한 지식 증진(제42조)

93. 위원회는 국가가 아동, 아동 돌보미, 정책결정자, 정치가, 아동을 상대하는 전문가 등을 대상으로, 아동의 건강권 및 이것의 실현에 기여할 수 있는 그들의 역할에 관해 교육을 실시하기 위해 포괄적인 전략을 채택하고 실행할 것을 국가에 권장한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

B. 입법조치

94. 협약은 아동의 건강권을 어떠한 차별도 없이 이행하기 위해 당사국이 적절한 모든 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 채택할 것을 요구한다. 국가의 법률은 아동의 건강권 실현에 필요한 서비스, 프로그램, 인적 자원과 하부구조를 제공할 법적 의무, 그리고 필수적, 아동 인지적, 질 높은 건강서비스와 여타 관련 서비스의 이용에 있어서 지불능력에 관계없이 임신여성과 아동에게 법적 자격을 부여할 법적 의무를 국가에 부과해야 한다. 법률은 아동의 건강권 실현에 차별적 영향을 미치거나 그것을 방해할 가능성에 대한 평가를 위해 재검토되어야 하고, 필요시 폐지되어야 한다. 필요한 경우, 국제기구와 공여국은 그러한 법률개정을 위해 개발원조와 기술지원을 제공해야 한다.

95. 입법조치는 아동의 건강권 실현에 있어서 많은 추가적 기능을 수행해야 한다. 요컨대, 건강권의 범위를 규정하고 아동을 권리자로서 인정하며, 모든 의무 이행자의 역할과 책임을 명시해야 한다. 또한 아동과 임신여성 및 산모가 마땅히 받아야 할 서비스가 무엇인지를 명시하고, 질적 우수성과 무해성 보장을 위해 서비스와 약물치료를 규제해야 한다. 국가는 아동의 건강권을 옹호하는 인권운동가의 활동을 보호하고 증진하기 위해 적절한 법적 및 여타의 보호책이 마련되도록 보장해야 한다.

C. 거버넌스와 조정

96. 위원회는 아동건강과 관련된 국제 · 지역 인권문서를 비준하고 실행할 것, 그리고 이에 따라 아동건강의 모든 측면에 대해 보고할 것을 국가에 권장한다.

97. 아동건강을 위한 정책과 관행의 지속 가능성은 국가적 우선사항으로서 지원되고 확립되는 장기 국가계획을 요구한다. 위원회는 아동을 포함하는 시민사회 이해관계자와의 상호작용은 물론, 각급 정부부처 간의 협력을 촉진하기 위해, 국가가 협약의 원칙에 기초하여 아동건강에 관한 포괄적이고 일관적인 국가 조정체제를 수립하고 이용할 것을 권고한다. 정부와 입법부의 상이한 수준에서 아동건강 관련 정책과 서비스를 담당하는 기관들이 많다는 점을 감안하여, 위원회는 국가가 각 기관들의 역할과 책임을 법률과 규칙에 의해 명확히 규정할 것을 권고한다.

98. 각종 폭력과 차별을 당할 위험이 있는 아동은 물론, 소외되고 불우한 아동집단을 확인하고 우선시하는 일은 특별한 관심의 대상이 되어야 한다. 모든 활동은 국가예산 내에서 그 비용이 완전히 산출, 조달되어야 하고 또한 투명해야 한다.

99. 아동건강과 이것의 근본적 결정요인 간의 연계를 부각시키기 위해 "모든 정책에서의 아동건강 추구" 전략이 이용되어야 한다. 아동건강에 영향을 미치는 서비스의 제공에 있어서 투명성, 조정, 동반자 관계, 책무성을 가로막는 방해물을 제거하기 위해 모든 노력이 경주되어야 한다.

100. 여러 지방과 부문의 특별한 요구를 충족시키기 위해서는 분권화가 필요하다. 그렇더라도 자국의 관할권 내에 있는 모든 아동에 대한 의무를 이행할 중앙정부 또는 국가의 직접적 책임은 분권화에 의해 감소되지 않는다. 다양한 수준의 서비스와 지리적 영역들에 대한 자원할당 결정은 1차 건강관리 접근법의 핵심요소를 반영해야 한다.

101. 국가는 아동의 건강권을 이행하는데 있어서 아동을 포함하여 사회의 모든 부문을 참여시켜야 한다. 위원회는 그러한 참여와 관련하여 국가가 시민사회(일반대중과 지역사회 포함) 단체의 성장과 발전 및 지속 가능성에 기여하는 조건을 창출하고, 아동건강 정책과 서비스의 개발 · 이행 · 평가에 있어서 시민사회 단체의 참여를 적극적으로 촉진하며, 적절한 재정지원을 제공하거나 재정지원 획득을 도와줄 것을 권고한다.

1. 국가의 책무성과 관련한 의회의 역할

102. 아동건강과 관련된 문제에 있어서, 의회는 투명성과 포괄성을 보장하면서 입법을 추진하고, 지속적인 공개토론 및 책임을 중시하는 문화를 장려할 책임이 있다. 의회는 그간의 성과에 대한 보고와 토론을 위해, 그리고 일반대중이 독립적 심사기관에 참여하는 것을 촉진하기 위해 공적 기준을 마련해야 한다. 의회는 또한 독립적 심사기관의 권고사항을 실행할 책임을 행정부에 부여하고, 심사의 결과가 차후의 국가적 계획, 정책, 예산 및 책무성 강화조치에 영향을 미치도록 보장해야 한다.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. 국가의 책무성과 관련한 국가 인권기관의 역할

103. 국가 인권기관은 국가의 책무성을 심사하고 증진하는데 있어서, 그리고 자신의 건강권을 침해당한 아동을 구제하는데 있어서, 또한 아동의 건강권 실현을 위해 제도개혁을 주창하는데 있어서 중요한 역할을 담당한다. 이와 관련해서는 일반논평 2호를 상기할 필요가 있다. 즉, 위원회는 아동 감독관이나 옴부즈맨이 또한 건강권을 보장할 권한을 부여받고, 활동에 필요한 자원을 충분히 제공받으며, 정부로부터 독립적이어야 한다는 점을 국가에 상기시키다.[21]

D. 아동건강에 대한 투자

104. 예산 할당과 지출에 관한 결정에 있어서, 국가는 필수적 아동 건강서비스의 이용성, 접근성, 수용성, 질적 우수성을 어떠한 차별도 없이 모든 아동에게 보장하기 위해 노력해야 한다.

105. 국가는 아동, 특히 취약한 상황에 처한 아동의 건강권에 대한 거시 경제정책 결정의 영향을 지속적으로 평가하고, 아동의 권리를 훼손할 수 있는 어떠한 결정도 방지하며, 결정을 내릴 때 "아동의 최선의 이익" 원칙을 적용해야 한다. 국가는 또한 국제협력에 있어서 아동의 건강권이 적절히 고려되도록 보장하기 위해, 국제 금융기관 및 여타 공여자와의 협상과 관련된 모든 측면에서 제24조에 따른 의무를 염두에 두어야 한다.

106. 위원회는 당사국이 다음과 같이 하도록 권고한다.

(a) 공공지출의 일정비율이 아동건강 부문에 할당되도록 필요한 법규를 제정하고, 이와 더불어 그 지출에 대한 체계적이고 독립적인 평가를 위한 기제를 수립함;

(b) WHO가 권고한 1인당 최저 의료비 지출을 충족시키고, 예산할당에 있어서 아동건강을 우선시함;

21) 아동의 권리를 증진하고 보호하는데 있어서 독립적 국가인권기관의 역할에 관한 일반논평 2호 (2002), Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41 (A/59/41), annex VIII를 볼 것

(c) 아동에게 할당되고 지출된 자원을 낱낱이 한 항목에 모아둠으로써 아동에 대한 투자가 국가예산에서 어떠한 비중을 차지하는지를 부각시킴;

(d) 투자, 특히 보건부문 투자가 아동의 최선의 이익에 어떻게 기여하는지에 관한 아동 영향평가는 물론, 권리기반 예산 감시와 분석을 실행함.

107. 위원회는 자원의 이용과 관련하여 평가도구의 중요성을 강조하며, 아동의 건강권이 이행된 정도를 감시하고 평가하는데 있어서 당사국에 도움을 줄 측정 가능한 지표의 개발이 필요하다는 점을 인정한다.

E. 활동주기

108. 제24조에 따른 자국의 의무를 이행하기 위해, 당사국은 계획, 이행, 감시와 평가, 그리고 이에 기초하여 새로 수립되는 계획, 변경된 실행, 쇄신된 감시와 평가 노력이라는 주기적 과정에 참가해야 한다. 국가는 아동의 유의미한 참여를 보장함과 더불어, 주기 전반에 걸쳐 필요한 조정 작업을 촉진하기 위해 피드백 기제를 수립해야 한다.

109. 아동의 건강권 실현에 목표를 둔 정책과 프로그램 및 서비스를 개발, 이행, 감시하는데 있어서는 신빙성 있는 관련 자료의 이용성이 핵심을 차지한다. 그러한 자료는 취약한 아동집단이 충분히 고려된 가운데 아동의 생애과정에 따라 적절히 분류된 자료, 사망과 질병의 새로운 또는 간과된 원인을 포함하는 우선적 건강문제에 관한 자료, 그리고 아동건강의 핵심적 결정요인을 포함해야 한다. 일상적 건강정보 체계를 통해, 그리고 특별한 표본조사와 연구를 통해 수집된 자료를 필요로 하는 전략적 정보는 양적 자료와 질적 자료 모두를 포함해야 한다. 이러한 자료는 수집, 분석, 배포되어, 국가와 지방의 정책과 프로그램을 수립하는데 이용되어야 한다.

1. 계획

110. 위원회는 제24조에 규정된 의무를 이행하기 위한 활동의 실행과 감시 및 평가를 촉진하기 위해 국가가 기존의 문제, 쟁점, 서비스 전달용 기반시설 등에 대한 상황분석을 실시해야 한다는 점을 지적한다. 그러한 분석은 제도적 역량 및 인적, 재정적, 기술

국가인권위원회 humanrights.go.kr

적 자원의 이용성에 대한 평가를 포함해야 한다. 이후 분석결과를 토대로 국가, 비국가 행위자, 아동 등 모든 이해관계자가 참여한 가운데 전략이 개발되어야 한다.

111. 상황분석은 국가적, 지방적 우선사항 및 이것의 달성을 위한 전략을 분명하게 제시해줄 것이다. 정책과 프로그램 및 서비스를 감시하고 평가하기 위한 체제, 그리고 아동건강에 대한 책무성을 강화하기 위한 체제와 더불어, 벤치마크와 목표, 행동계획, 운영전략이 수립되어야 한다. 그럼으로써 협약과 조화를 이루는 구조와 제도의 구축 · 강화 방법이 부각될 것이다.

2. 성과와 이행 기준

112. 국가는 모든 아동건강 서비스와 프로그램이 유용성, 접근성, 수용성, 질적 우수성 기준을 준수하도록 보장해야 한다.

(a) 유용성

113. 국가는 제 기능을 발휘하는 아동건강 시설, 재화, 서비스, 프로그램이 충분하게 제공되도록 보장해야 한다. 국가는 또한 자국 내의 모든 아동과 임신여성 및 산모에게 건강관리를 제공하기 위해 병원, 진료소, 의사, 이동 의료진과 시설, 지역사회 의료종사자, 장비와 필수 의약품 등이 충분히 갖추어지도록 보장할 필요가 있다. 충분성은 필요를 기준으로 하여 측정되어야 한다. 이와 관련해서, 서비스를 충분히 제공받지 못하는 소외된 주민은 특별히 고려될 필요가 있다.

(b) 접근성

114. 접근성 요소는 네 가지 차원을 가진다.

(a) *비차별성*: 장비와 공급품은 물론, 건강 및 이와 관련된 서비스는 모든 아동과 임신여성 및 산모에게 법적으로나 실제적으로나, 그리고 어떠한 종류의 차별도 없이 접근 가능한 것이어야 한다;

(b) *물리적 접근성*: 보건시설은 모든 아동과 임신여성 및 산모가 접근할 수 있는 거리 내에 있어야 한다. 물리적 접근성은 장애를 가진 아동과 산모의 요구에 대한 추가적 관심을 요구할 수도 있다. 위원회는 서비스를 충분히 제공받지 못하는 지역에 대한 시설과 서비스의 공급을 우선시할 것, 그리고 특히 취약한 아동집단을 돕기 위한 방법으로 이동식 원조 접근법, 혁신기술, 잘 훈련되고 지원을 받는 지역사회 의료종사자 등에 투자할 것을 국가에 권장한다.

(c) *경제적 접근성/감당성*: 서비스와 공급품 또는 의약품 비용을 지불할 능력이 없다고 해서 그것에 대한 접근이 거부되어서는 안 된다. 위원회는 국가가 수익자 부담금을 폐지하고, 지불할 능력이 없다는 이유로 여성과 아동을 차별하지 않는 의료보장 재정지원 제도를 실행할 것을 촉구한다. 또한 세금과 보험과 같은 위험분산 기제가 소득에 기반을 둔 공평한 분담금에 기초하여 실행되어야 한다.

(d) *정보 접근성*: 건강증진, 건강상태, 치료방법에 관한 정보는 아동 및 아동 돌보미가 접근할 수 있고 분명히 이해할 수 있는 언어와 형식으로 그들에게 제공되어야 한다.

(c) 수용성

115. 아동의 건강권과 관련하여, 위원회는 필요시 특정집단을 특별히 배려하는 가운데 아동의 요구, 기대, 문화, 견해, 언어뿐만 아니라 의료윤리도 충분히 고려하고 존중하는 방식으로 모든 건강관련 시설과 재화 및 서비스를 계획하고 실행할 의무로써 수용성을 정의한다.

(d) 질적 우수성

116. 건강관련 시설과 재화 및 서비스는 과학적, 의학적으로 적절하고 질적으로 우수한 것이어야 한다. 질적 우수성을 보장하기 위해서는 특히 (a) 치료와 개입 및 의약품이 가용한 최상의 근거에 기반을 두고 (b) 의료 인력이 숙련성을 갖추고 또한 모성 · 아동건강 및 협약의 원칙과 규정에 관한 적절한 교육을 받으며 (c) 병원설비가 과학적으로 검증되고 아동에게 적합하며 (d) 의약품이 과학적으로 검증되고, 유효기간이 지나지 않

국가인권위원회
humanrights.go.kr

았으며, (필요시) 아동 중심적이고, 부작용이 감시되며 (e) 의료기관의 의료 질(質) 평가가 정기적으로 실시되어야 한다.

3. 감시와 평가

117. 위의 성과 기준에 따른 요건을 충족시키는 감시와 평가를 위해서는 잘 구조화되고 적절히 분류된 일련의 지표가 수립되어야 한다. 관련 자료는 아동의 건강권 이행을 지원하는 정책과 프로그램 및 서비스를 재설계하고 개선하는데 이용되어야 한다. 건강정보 제도는 개인의 사생활권을 보호하는 가운데 관련 자료의 신빙성, 투명성, 일관성을 보장해야 한다. 국가는 인구동태 신고제도와 질병감시 제도를 포함하는 자국의 건강정보 제도를 개선하기 위해 정기적으로 그 건강정보 제도를 재검토해야 한다.

118. 국가적 책무성 기제는 감시와 재검토 및 이것의 결과에 기초한 행동을 보장하는 것이어야 한다. 감시는 아동의 건강상태에 관한 자료를 제공하는 것, 그리고 아동건강 서비스의 질적 수준이 어떠하며, 그 서비스를 제공하기 위해 어디에서 무엇 때문에 누구를 대상으로 얼마만큼 지출되었는지를 정기적으로 조사하는 것을 의미한다. 이러한 감시는 일상적인 감시뿐만 아니라 정기적인 심층적 평가를 포함해야 한다. 재검토는 아동의 건강이 증진되었는지, 그리고 정부와 여타 행위자가 자신의 의무를 이행했는지를 판단하기 위해, 자료를 분석하고, 아동, 가족, 여타 돌보미, 시민사회의 의견을 구하는 것을 의미한다. 행동은 효과가 있는 것은 반복, 확대하고 효과가 없는 것은 교정, 개선하기 위해, 위의 여러 과정에서 도출되는 결과를 이용하는 것을 의미한다.

F. 건강권 침해에 대한 구제

119. 위원회는 기능적이고 아동이 접근할 수 있는 지역사회 기반의 제소 기제를 수립할 것, 그리고 아동의 건강권이 침해되거나 위험에 처할 경우 아동이 배상을 요구하고 받을 수 있도록 보장할 것을 국가에 강력히 권장한다. 국가는 또한 집단소송을 포함하는 광범한 법적 권리를 보장해야 한다.

120. 국가는 아동과 아동 돌보미의 개별적 제소를 보장하고 촉진하며, 아동의 건강권 침해에 대한 구제를 가로막는 모든 장애물을 제거하기 위한 조치를 취해야 한다. 이와

관련하여, 국가 인권기관, 아동 옴부즈맨, 건강관련 전문가 협회와 소비자 협회는 중요한 역할을 할 수 있다.

VII. 배포

121. 위원회는 국가가 이 일반논평을 의회 및 아동건강 문제를 다루는 중앙/지방의 각급 정부부서에 널리 배포할 것을 권고한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

아동의 권리에 대한 기업부문의 영향과 관련한 국가의무에 관한 일반논평 16호 (2013)*

목 차

I. 서문 및 목적

II. 범위 및 적용

III. 기업활동과 관련된 협약의 일반원칙
- A. 비차별권(제2조)
- B. 아동의 최선의 이익(제3조 제1항)
- C. 생명 · 생존 · 발달권(제6조)
- D. 아동의 피청취권(제12조)

IV. 국가의무의 성격과 범위
- A. 일반적 의무
- B. 존중 · 보호 · 이행 의무

V. 특정상황에서의 국가의무
- A. 아동의 권리 향유를 위한 서비스 제공
- B. 비공식 경제
- C. 아동의 권리와 세계적 기업경영
- D. 국제기구
- E. 비상사태와 교전상황

VI. 실행체제
- A. 입법 · 규제 · 집행 조치
- B. 구제조치
- C. 정책조치
- D. 조정 · 감시 조치
- E. 협력 · 의식함양 조치

VII. 배포

* 위원회 제62차 회기(2013.1.14~2.1)에서 채택

I. 서문 및 목적

1. 아동권리위원회(“위원회”)는 경제와 기업경영의 세계화 현상, 지속적인 분권화 추세, 그리고 인권향유에 영향을 미치는 국가기능의 외주(外注)와 민영화 등과 같은 요인 때문에, 지난 수십 년 동안 아동권리에 대한 기업부문의 영향이 증대되었음을 인정한다. 기업은 예컨대 기술진보와 투자 및 양질의 일자리 창출 등을 통해 아동권리 실현을 강화하는 방식으로 사회와 경제를 발전시키는 필수 동력이 될 수 있다. 그러나 아동권리 실현은 경제성장의 자동적 결과물이 아니기 때문에, 기업은 또한 아동권리에 부정적 영향을 미칠 수 있다.

2. 국가는 아동 권리 협약(“협약”) 및 선택의정서들, 즉 아동 매매 · 성매매 · 음란물에 관한 선택의정서와 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서에서 발생하는 아동의 제반 권리에 대한 기업 활동과 경영의 영향과 관련하여 의무를 지고 있다. 이 의무는 다양한 문제를 포함한다. 왜냐하면 아동은 권리자인 동시에, 소비자, 합법적으로 고용된 피고용인, 미래의 피고용인과 기업가, 기업이 활동하는 지역사회나 환경의 구성원 또는 구성요소로서 기업의 이해관계자이기 때문이다. 이 일반논평은 그 의무를 명백히 밝히고, 의무 이행을 위해 국가가 취해야 할 조치를 설명하는데 목적을 두고 있다.

3. 이 일반논평의 목적상, 기업부문은 규모, 부문, 소유권, 구조 등에 관계없이 일국적, 다국적 기업체를 모두 포함하는 것으로 정의된다. 이 일반논평은 또한 아동의 권리 향유에 매우 중요한 서비스를 제공하는데 있어서 일정한 역할을 수행하는 비영리 단체와 관련된 의무를 다룬다.

4. 아동권리를 존중, 보호, 이행하기 위해, 그리고 기업의 활동과 경영에 있어서 권리가 침해된 경우에 구제를 제공하기 위해, 국가는 적절한 법적, 제도적 틀을 구축할 필요가 있다. 이와 관련하여 국가는 다음 사항을 고려해야 한다.

(a) 아동기는 신체적, 정신적, 정서적, 영적 발달이 이루어지는 독특한 기간이며, 아동권리 침해, 예컨대 폭력에의 노출, 아동노동, 불안전한 제품, 환경적 위험요소 등은 평생 동안 돌이킬 수 없는, 심지어 여러 세대에 걸친 결과를 낳을 수 있다;

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) 아동은 종종 정치적 발언권 및 관련정보에 대한 접근성을 결여한다. 이 때문에 그는 자신의 권리를 실현하기 위해 자신이 아무런 영향력도 발휘할 수 없는 지배체제에 의존한다. 이것은 아동권리에 영향을 미치는 법률과 정책에 관한 결정에 있어서 아동이 발언권을 갖는 것을 어렵게 만든다. 의사결정 과정에서 국가는 아동에 대한 기업관련 법률과 정책의 영향을 적절히 고려하지 못할 수도 있는 반면, 기업부문은 종종 아동권리에 아랑곳하지 않고 의사결정에 막강한 영향력을 발휘한다;

(c) 아동의 경우, 자신의 권리가 침해되었을 때 법원이나 여타 기제를 통해 구제를 받기란 일반적으로 어려운 일이다. 기업에 의해 권리가 침해되었을 때는 더더욱 그러하다. 아동은 법적 지위, 구제기제에 대한 지식, 재정자원, 적절한 법정대리를 결여하고 있는 경우가 많다. 더욱이 기업의 세계적 경영상에서 발생하는 권리침해에 대해 아동이 구제를 받기란 특히 어려운 일에 속한다.

5. 기업의 활동과 경영에 의해 영향을 받을 수 있는 아동권리는 매우 다양하기 때문에, 이 일반논평은 협약과 선택의정서에 포함된 모든 관련조항을 고찰하지 않는다. 그 대신 기업활동이 아동의 건강에 가장 중요한 영향을 미칠 수 있는 특정한 상황에 초점을 맞춘 가운데, 기업부문과 관련하여 협약을 전반적으로 이행하기 위한 틀을 국가에 제공하고자 한다. 이 일반논평은 국가가 다음과 같이 하도록 지침을 제공하는데 목적을 두고 있다.

(a) 기업의 활동과 경영이 아동권리에 악영향을 미치지 않도록 보장함;

(b) 예컨대 경영과 제품 또는 서비스와 연결된 거래관계 전반에 걸쳐, 그리고 세계적 경영 전반에 걸쳐, 기업이 아동권리를 존중하도록 고무하고 지원하는 환경을 조성함;

(c) 민간 당사자 또는 국가 대리자로서 활동하는 기업에 의해 권리를 침해당한 아동에게 효과적인 구제수단에 대한 접근을 보장함

6. 이 일반논평은 위원회가 당사국의 보고서를 검토하면서 쌓은 경험, 그리고 2002년에 위원회가 개최한 '서비스 공급자로서의 민간부문에 관한 종합토론의 날'에 제시된 여러 견해에 토대를 두고 있다.[1] 이 일반논평은 또한 2011년부터 행해진 공적 협의뿐만 아니라, 아동을 포함하는 수많은 이해관계자와의 지역적, 국제적 협의를 통해 획득된 정보에 기초하고 있다.

7. 위원회는 기업과 인권에 관한 기존의, 그리고 계속 발전 중인 국가적, 국제적 규범과 기준 및 정책지침과 이 일반논평 간의 관련성을 염두에 두고 있다. 이 일반논평은 국제노동기구(ILO)의 '극악한 형태의 아동노동 금지 및 그러한 노동의 철폐를 위한 즉각적 조치에 관한 협약 182호'(1999)와 '최저 취업연령에 관한 협약 138호'(1973)를 포함하는 여러 국제협약과 그 맥락을 같이 한다. 위원회는 국제연합의 "보호, 존중, 구제" 체제, 인권이사회에서 채택된 '기업과 인권에 관한 지도원칙', 그리고 ILO의 '다국적 기업과 사회정책 관련 원칙에 관한 3자 선언' 등과 이 일반논평 간의 관련성을 인정한다. 여타의 문서, 예컨대 경제협력개발기구(OECD)의 다국적 기업에 관한 지침, 지구적 계약(Global Compact), 그리고 아동폭력과 아동권리 및 경영원칙에 관한 국제연합 연구 등도 유용한 참고자료로 이용되었다.

II. 범위 및 적용

8. 이 일반논평은 협약 및 선택의정서들에 따른 국가의 의무를 주로 다룬다. 현재, 인권에 대한 기업부문의 책임과 관련하여 국제적으로 법적 구속력을 갖춘 문서는 없는 형편이다. 그러나 위원회는 아동의 권리를 존중할 의무와 책임이 사실상 국가 및 국영 서비스와 기관을 초월해 민간 행위자와 기업에 확대 적용된다는 점을 인정한다. 따라서 모든 기업은 아동권리에 대한 자사의 책임을 다하고, 국가는 기업이 그렇게 하도록 보장해야 한다. 이에 덧붙여, 기업은 협약 및 선택의정서들에 따라 아동에 대한 자국의 의무를 수행하는 국가의 능력을 저해해서는 안 된다.

9. 위원회는 사회적 투자, 아동권리 옹호운동과 공공정책 참여, 자발적 행동강령, 자선사업과 여타 집단행동 등과 같이 여러 기업이 공동의 책임을 지고 펼치는 자발적 활동

1) 아동권리위원회, 제31차 회기에 관한 보고, CRC/C/121, annex II.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

을 인정한다. 국가는 아동권리를 존중하고 지원하는 기업문화를 조성하기 위한 수단으로써 그러한 자발적 활동과 운동을 권장해야 한다. 그렇더라도 그러한 활동과 운동이 협약 및 선택의정서들에 규정된 의무에 따른 국가의 행위와 기업규제 또는 기업의 아동권리 존중의무 준수를 대체하는 것이 되어서는 안 된다는 점이 강조되어야 한다.

10. 협약 및 선택의정서들이 국가 내부의 구조, 부서, 조직과 관계없이 국가 전반에 적용된다는 점을 상기하는 것이 중요하다. 나아가 권한이양과 위임을 통한 분권화는 자국 관할하의 모든 아동에 대한 의무를 이행할 국가의 직접적 책임을 감소시키지 않는다.

11. 이 일반논평은 먼저 기업활동과 관련된 국가의무와 협약의 일반원칙 간의 관계를 고찰한다. 그런 다음, 아동권리 및 기업부문과 관련하여 국가의무의 일반적 성격과 범위를 규정한다. 이어서, 기업의 활동과 경영이 아동권리에 가장 중요한 영향을 미치는 상황, 예컨대 기업이 서비스 공급자이고, 아동이 비공식 경제의 영향을 받으며, 국가가 국제기구와 연계되어 있고, 기업경영이 아동권리에 대한 국가의 보호가 불충분한 외국에서 이루어지는 상황에 있어서의 의무의 범위를 검토한다. 마지막으로, 이 일반논평은 실행체제와 배포에 관한 설명으로 그 끝을 맺는다.

III. 기업활동과 관련된 협약의 일반원칙

12. 아동의 권리는 보편적, 불가분적, 상호의존적, 상호 연관적 특성을 띠고 있다. 아동권리에 기반에 의거하여, 위원회는 기업의 활동과 경영에 관련된 모든 국가 결정과 행위의 토대를 마련하기 위해 협약으로부터 네 가지 일반원칙을 도출했다.[2)]

A. 비차별권(제2조)

13. 협약 제2조는 자국의 관할권 내에서 "어떠한 종류의 차별도 없이, 그리고 아동 또는 그의 부모나 법적 후견인의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 여타의 의

2) 아동권리위원회, 모든 형태의 폭력에서 자유로울 아동의 권리에 관한 일반논평 13호(2011), Official Records of the General Assembly, Sixty-seventh Session, Supplement No. 41 (A/67/41), annex V, 제59항을 볼 것.

견, 민족적, 인종적 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 여타의 신분에 관계없이" 각 아동의 권리를 존중하고 보장할 것을 국가에 촉구하고 있다. 국가는 기업문제, 예컨대 부모나 아동 돌보미의 고용 또는 재화와 서비스에 대한 장애아동의 접근 등에 관한 모든 법률과 정책 및 프로그램이 그 내용 또는 실행에 있어서 고의적이건 고의적이지 않건 간에 아동에 대해 차별적이지 않도록 보장해야 한다.

14. 국가는 민간영역 전반에 걸쳐 차별을 방지하고, 차별이 발생할 경우 구제책을 제공해야 한다. 국가는 기업의 활동과 경영에 있어서의 아동차별을 확인하기 위해 적절히 분류된 통계자료와 여타 정보를 수집하고, 아울러 기업부문 내의 차별적 관행을 감시하고 조사하기 위한 기제를 수립해야 한다. 국가는 또한 대중매체와 마케팅 · 광고부문을 포함하는 기업부문 내에서 권리에 대한 지식과 이해를 증진함으로써 차별로부터 보호받을 권리를 기업이 존중하도록 지원적 환경을 조성하는 조치를 취해야 한다. 아동권리에 대한 기업의 의식과 인지를 높이기 위한 조치는 모든 아동, 특히 취약한 상황에 처한 아동에 대한 차별적 태도를 거부하고 근절하는 것을 목표로 삼아야 한다.

B. 아동의 최선의 이익(제3조 제1항)

15. 협약 제3조 제1항은 아동과 관련된 모든 활동에서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항임을 규정하고 있다. 국가는 아동에게 직 · 간접적으로 영향을 미치는 기업의 활동과 경영에 관련된 모든 입법적, 행정적, 사법적 절차에 아동의 최선의 이익 원칙을 반영하고 적용할 의무가 있다. 예를 들면, 국가는 기업의 활동과 경영에 영향을 미치는 법률과 정책, 예컨대 고용, 과세, 부패, 민영화, 수송 및 여타 일반적인 경제 · 무역 · 금융 문제 등에 관한 법률과 정책의 개발에 있어서 아동의 최선의 이익이 중심적 위치를 차지하도록 보장해야 한다.

16. 제3조 제1항은 또한 돌봄, 입양 형태의 돌봄, 건강, 교육, 구류시설의 관리 등을 포함하는 직접서비스를 아동에게 제공함으로써 민간 또는 공공 사회복지기관의 기능을 수행하는 기업에 직접적으로 적용될 수 있다.

17. 협약 및 선택의정서들은 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하기 위한 틀을 제공

국가인권위원회 humanrights.go.kr

한다. 국가가 경합 중인 우선사항들, 예컨대 단기적인 경제적 고려와 장기적인 개발 결정을 비교 검토하는 경우, 아동의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 채택할 의무는 매우 중요하다. 국가는 자신의 최선의 이익을 고려되게 할 아동의 권리가 의사결정 과정에서 어떻게 존중되었는지, 예컨대 그 이익이 다른 고려사항들과 어떻게 비교 검토되었는지를 설명할 수 있어야 한다.[3]

C. 생명 · 생존 · 발달권(제6조)

18. 협약 제6조는 모든 아동이 천부적 생명권을 가진다는 점, 그리고 국가가 아동의 생존과 발달을 보장해야 한다는 점을 인정한다. 위원회는 협약의 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003)에서 아동의 발전을 "아동의 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 심리학적, 사회적 발달을 포괄하는 총체적 개념"으로 규정하였다.[4]

19. 기업의 활동과 경영은 제6조의 실현에 다양한 방식으로 영향을 미칠 수 있다. 예컨대, 기업 활동으로 인한 환경의 훼손과 오염은 건강, 식품안전, 안전한 식수와 위생시설 접근 등에 대한 아동의 권리를 손상시킬 수 있다. 투자자에게 토지를 판매하거나 임대하는 것은 생계와 문화유산에 연계된 자연자원에 대한 접근을 현지주민으로부터 박탈할 수 있으며, 이러한 경우 선주민 아동의 권리가 특히 위험해 질 수 있다.[5] 포화지방, 트랜스 지방산, 설탕, 소금 또는 첨가물이 많이 함유된 식품과 음료수, 담배와 알코올 등과 같은 제품을 아동에게 판매하는 것은 아동건강에 장기적인 영향을 미칠 수 있다.[6] 기업의 고용관행이 성인 피고용인의 장시간 노동을 요구할 경우, 성숙한 아동, 특히 소녀는 부모의 가사(家事) · 양육 의무를 대신 떠맡을 수 있고, 이 때문에 교육과 놀이에 대한 그 아동의 권리가 부정적인 영향을 받을 수 있다. 아동을 홀로 남겨두거나 나이가 더 많은 형제자매에게 맡겨두는 것도 아동에 대한 돌봄의 질적 수준과 아동건강에 나쁜

3) 자신의 최선의 이익을 제1의 고려사항으로 채택되게 할 아동의 권리(제3조 제1항)에 관한 일반논평 14호(2013, 근간), 제6항을 볼 것.
4) Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41 (A/59/41), annex XI, 제12항을 볼 것.
5) 선주민 아동과 협약상의 권리에 관한 일반논평 11호(2009), Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 41 (A/65/41), annex III, 제35항.
6) 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 관한 일반논평 15호(2013, 근간), 제47항을 볼 것.

영향을 미칠 수 있다.

20. 기업부문과 관련하여 제6조를 이행하기 위한 조치는 상황에 따라 조정되어야 하고, 예방조치, 예컨대 광고·마케팅 산업 및 기업의 환경적 영향에 대한 효과적인 규제·감시조치를 포함할 필요가 있다. 아동, 특히 유아의 돌봄과 관련해서는, 가정 친화적인 직장방침을 도입하는 등, 제6조를 존중하도록 기업을 고무하는 환경을 조성하기 위한 여타의 조치가 필요할 것이다. 그러한 방침은 성인 피고용인의 근무시간이 아동의 발전단계 전반에 걸쳐 아동의 생존과 발달에 미치는 영향을 고려하고, 또한 육아를 위한 적절한 유급휴가를 포함해야 한다.[7)]

D. 아동의 피청취권(제12조)

21. 협약 제12조는 모든 아동이 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 있어서 자신의 견해를 자유롭게 표현할 권리, 그리고 자신의 연령과 성숙도에 따라 자신의 견해에 정당한 비중을 부여받을 권리를 규정하고 있다. 국가는 아동에게 영향을 미칠 수 있는 국가적, 지방적 수준의 기업관련 법률과 정책을 개발할 때, 일반논평 12호에 따라[8)] 아동의 견해를 정기적으로 청취해야 한다. 특히, 국가는 피청취권을 행사하는 것이 어려운 아동, 예컨대 소수집단과 선주민 집단에 속한 아동, 그리고 장애인의 권리에 관한 협약 제4조 제3항과 제7조에 명시된 장애아동[9)] 등과 반드시 협의해야 한다. 정부기관, 예컨대 기업의 활동과 경영에 대한 규제와 감시를 담당하는 교육·노동 감찰국은 기업이 자사의 영향을 받는 아동의 견해를 고려하도록 보장해야 한다. 국가는 또한 기업과 관련된 정책안, 입법안, 규칙안, 예산안 또는 여타 행정결정안에 대해 아동권리 영향평가를 실시할 때 아동의 견해를 청취해야 한다.

22. 아동은 "아동에게 영향을 미치는 어떠한 사법·행정절차에서도 자신의 견해를 청취되게 할" 특별한 권리를 갖고 있다(협약 제12조 제2항). 그러한 절차는 기업에 직·

7) 유아기 아동권리 이행에 관한 일반논평 7호(2005), Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 41 (A/61/41), annex III를 볼 것.
8) 아동의 피청취권에 관한 일반논평 12호(2009), Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 41 (A/65/41), annex IV.
9) 장애아동의 권리에 관한 일반논평 9호(2006), Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 41 (A/63/41), annex III.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

간접적 책임이 있는 아동권리 침해 사건을 다루는 사법절차와 조정·중재기제를 포함한다. 일반논평 12호에서 설명된 바와 같이, 아동은 그러한 절차에 자발적으로 참여할 수 있어야 하고, 또한 직접적으로 또는 간접적으로 - 즉, 의사결정 과정의 여러 측면을 잘 알고 이해하며 아동을 상대한 경험이 있는 대리인이나 적절한 기관의 도움을 받아서 - 자신의 견해를 표현할 수 있는 기회를 부여받아야 한다.

23. 기업이 장차 시행될 사업의 영향을 받게 될 지역사회와 협의를 할 경우도 있을 수 있다. 이러한 경우, 기업이 아동의 견해를 구하고, 또한 그에게 영향을 미치는 결정을 내릴 때 그 견해를 고려하는 것이 매우 중요할 수 있다. 국가는 그러한 과정이 아동에게 접근 가능하고, 포용적이며, 유의미해야 할 뿐만 아니라, 아동의 변화하는 능력과 최선의 이익을 항상 고려해야 한다는 점을 강조하는 구체적인 지침을 기업에 제공해야 한다. 아동의 참여는 자발적이어야 하고, 아동에 대한 차별을 강화하는 것이 아니라 배척하는 아동 친화적 환경 속에서 이루어져야 한다. 이와 관련하여 가능한 한, 아동참여를 촉진하는데 능숙한 시민사회 단체가 관여해야 한다.

IV. 국가의무의 성격과 범위

A. 일반적 의무

24. 협약은 아동의 특별한 신분을 고려하여 특정한 수준의 의무를 국가에 부과하는 일련의 아동권리를 규정하고 있다. 아동권리 침해는 종종 아동의 발달에 혹독하고 장기적인 영향을 미치기 때문에 특히 심각한 문제이다. 제4조는 협약상의 권리를 이행하기 위해 모든 적절한 입법적, 행정적 및 여타의 조치를 취할 국가의 의무, 그리고, 아동의 경제적, 사회적, 문화적 권리의 실현을 위해 가용자원을 최대한 동원할 국가의 의무를 명시하고 있다.

25. 국제 인권법에 따라, 국가는 세 가지 형태의 의무, 즉 인권을 존중하고, 보호하고, 실현할 의무를 지고 있다.[10] 이 의무들은 결과의무와 행위의무를 포괄한다. 모종의 국

10) 경제·사회·문화적 권리위원회, 교육권에 관한 일반논평 13호(1999), Official Records of the Economic and Social Council, 2000, Supplement No. 2 (E/2000/22), annex VI, 제46항.

가기능이 민간기업 또는 비영리단체에 위임되거나 외주되더라도, 협약 및 선택의정서들에 따른 국가의 의무는 경감되지 않는다. 따라서 아동에게 영향을 미치는 기업의 활동 및 경영과 관련하여 국가가 아동권리를 존중, 보호, 이행하지 않는다면, 이는 협약상의 의무를 위반한 것이 될 것이다. 이러한 의무의 범위는 아래에서 상술되고, 의무를 이행하는데 필요한 실행체제는 VI장에서 논의된다.

B. 존중 · 보호 · 실현 의무

1. 존중 의무

26. 존중 의무는 국가가 아동권리에 대한 어떠한 침해도 직 · 간접적으로 촉진, 지원, 선동해서는 안 된다는 것을 의미한다. 나아가 국가는 기업의 활동과 경영을 포함하는 다양한 상황에서 모든 행위자가 아동권리를 존중하도록 보장할 의무가 있다. 이 의무를 달성하기 위해, 기업과 관련된 모든 정책, 법률 또는 행정적 조치와 의사결정은 투명하고, 정보에 근거해야 하며, 아동권리에 미치는 영향에 대한 충분하고 지속적인 고려를 포함해야 한다.

27. 또한 존중 의무는 국가가 기업 역할을 하거나 민간기업과 거래를 할 경우, 아동권리를 침해하거나 이러한 침해를 지지 또는 용납해서는 안 된다는 것을 의미한다. 예컨대, 국가는 아동권리를 존중할 것을 약속한 입찰자에게 공공 조달계약이 낙찰되도록 보장해야 한다. 치안부대를 포함하는 국가 기관과 단체는 제3자에 의한 아동권리 침해를 방조하거나 용납해서는 안 된다. 나아가 국가는 아동권리를 침해하는 기업 활동에 공적 자금과 여타 자원을 투자해서는 안 된다.

2. 보호 의무

28. 국가는 협약 및 선택의정서들에서 보장된 권리를 제3자에 의한 침해로부터 보호할 의무가 있다. 이 의무는 기업부문과 관련하여 국가의무를 고려할 때 가장 중요한 의무이다. 요컨대, 국가는 기업이 아동권리를 직 · 간접적으로 침해하는 것을 방지하기 위해 필요한 모든 적절하고 합리적인 조치를 취해야 한다. 그러한 조치는 법률과 규칙의 가결 · 감시 · 집행, 그리고 아동권리에 대한 기업의 영향을 규율하는 정책의 채택을 포함

국가인권위원회
humanrights.go.kr

할 수 있다. 국가는 기업에 직·간접적 책임이 있는 아동권리 침해를 조사, 판결, 구제해야 한다. 따라서 국가는 아동권리 침해를 방지하기 위해 필요한 모든 적절하고 합리적인 조치를 취하지 않았거나 그러한 침해를 방조 또는 용납했을 경우, 기업에 직·간접적 책임이 있는 아동권리 침해에 대해 책임을 져야 한다.

3. 실현 의무

29. 실현 의무는 아동의 권리향유를 촉진, 권장, 제공하기 위해 국가가 적극적인 조치를 취할 것을 요구한다. 이것은 국가가 아동권리에 영향을 미치는 기업 활동과 관련하여 제4조에 따라 입법·행정·예산·사법·홍보 및 여타 조치를 이행해야 한다는 것을 의미한다. 그러한 조치는 협약 및 선택의정서들의 완전한 이행을 위한 최상의 환경을 보장해야 한다. 이행 의무를 수행하기 위해, 국가는 기업으로 하여금 아동권리를 존중하도록 만드는 안정적이고 예측 가능한 법·규제 환경을 제공해야 한다. 그러한 환경은 노동, 고용, 건강, 안전, 환경, 부패 방지, 토지 이용, 과세 등과 관련하여 협약 및 선택의정서들을 준수하는 투명하고 구속력이 강한 법률과 기준을 포함하고, 또한 고용에 있어서 기회와 처우의 평등을 보장하기 위한 법률과 정책, 직업교육 확대와 양질의 일자리 창출 및 생활수준 향상을 위한 조치, 그리고 중소기업 진흥정책 등을 포함한다. 국가는 정부부처와 여타 국가기관을 상대로 협약 및 선택의정서들에 대한 지식과 이해를 증진하기 위한 조치를 시행하고, 아동권리를 존중하는 기업문화를 창달해야 한다.

4. 구제와 배상

30. 국가는 아동권리의 침해(기업과 같은 제3자에 의한 침해 포함)에 대해 효과적인 구제책과 배상을 제공할 의무가 있다. 위원회는 일반논평 5호에서, 권리가 효력을 갖기 위해서는 침해를 시정하는 효과적인 구제책이 반드시 이용될 수 있어야 한다는 점을 지적했다.[11] 협약의 여러 조항은 제3자에 직·간접적 책임이 있는 피해를 신속히 복구하기 위한 처벌, 배상, 소송, 사법적 조치를 촉구하고 있다.[12] 이 의무를 이행하기 위해서는 아동 친화적인 형사·민사 또는 행정 기제를 수립할 필요가 있다. 이 기제는 아동

11) 일반논평 5호(2003), 제24항. 국가는 또한 국제연합 총회 결의 60/147(2005)에 의해 채택된 '국제인권법의 중대한 위반과 국제인도법의 심각한 위반 피해자의 구제·배상 권리에 관한 기본 원칙과 지침'을 고려해야 한다.

12) 예컨대, 아동의 권리 협약, 제32조 제2항, 제19조, 제39조를 볼 것.

및 그의 대리인에게 알려지고, 이용과 접근이 실제로 가능하며, 피해에 대해 적절히 배상하는 것이어야 한다. 아동권리와 관련하여 감독권을 갖고 있는 기관, 예컨대 노동 · 교육 · 건강 · 안전 감찰국, 환경재판소, 조세당국, 국가인권기관, 그리고 기업부문에서의 평등성 문제 주무관청 역시 구제책을 제공하는 역할을 할 수 있다. 이 기관들은 아동권리 침해를 주도적으로 조사하고 감시할 수 있으며, 또한 아동권리를 침해한 기업에 대해 행정적 제재를 가할 수 있는 통제권을 가질 수도 있다. 이 모든 경우에 있어서, 아동은 독립적이고 공평한 재판, 또는 행정절차에 대한 사법적 심사에 의지할 수 있어야 한다.

31. 배상의 수준 또는 형태를 결정할 때, 아동이 성인보다 권리침해의 결과에 더 취약할 수 있다는 점, 그리고 그러한 결과가 회복 불가능한 것일 수 있고 평생 동안 피해를 줄 수 있다는 점이 구제 과정에서 고려되어야 한다. 마찬가지로 아동의 능력이 변화하며 내포된 미래의 잠재력이 고려되어야 하고, 아동 또는 영향을 받은 아동의 향후 피해를 줄이기 위해 배상이 시의 적절하게 이루어져야 한다. 예컨대, 아동이 환경오염의 피해자인 경우, 모든 관련당사자는 아동의 건강과 발전에 대한 추가적 피해를 예방하고 피해를 복구하기 위해 즉각적인 조치를 취해야 한다. 국가는 기업에 직 · 간접적 책임이 있는 침해의 피해자인 아동에게 의학적, 심리학적 지원과 법률지원 및 재활치료를 제공해야 한다. 국가는 또한 가해기업에 대한 기소와 제재를 비롯하여, 관련 법률과 정책의 내용과 적용을 개선하는 등의 방법으로 권리 침해의 재발방지를 보장해야 한다.

V. 특정상황에서의 국가의무

32. 기업 활동과 경영은 아동권리의 다양한 측면에 영향을 미칠 수 있다. 위원회는 다음과 같은 몇 가지 특정한 상황, 즉 기업의 영향이 중대한 성격을 띨 수 있는 상황, 그리고 국가의 법적, 제도적 구조가 종종 불충분하고, 비효율적이거나 과부하에 걸리는 상황을 확인했다.

A. 아동의 권리 향유를 위한 서비스 제공

33. 기업과 비영리단체는 깨끗한 물, 위생, 교육, 교통, 건강, 대안적 보살핌, 에너지, 안

국가인권위원회 humanrights.go.kr

전, 구류시설 등 아동의 권리 향유에 매우 중요한 서비스의 제공과 관리에 있어서 일정한 역할을 수행할 수 있다. 위원회는 그러한 서비스의 전달 형태가 어떠해야 하는지를 규정하지 않는다. 그렇더라도 국가가 아동권리의 이행에 영향을 미치는 서비스를 외주를 주거나 민영화하더라도 협약상의 의무를 면제받지 못한다는 점을 강조하는 것이 중요하다.

34. 국가는 협약에 열거된 제반 권리가 훼손되지 않도록 보장하기 위해 민간부문을 서비스 전달에 참여시키는 것을 고려하는 특별조치를 채택해야 한다.[13] 국가는 협약에 따라 제반 기준을 설정하고, 그것의 준수 여부를 면밀히 감시할 의무가 있다. 민간부문에 대한 부적절한 감독과 조사 및 감시는 폭력, 착취, 방치와 같은 심각한 아동권리 침해를 초래할 수 있다. 국가는 특히 차별로부터의 아동보호 원칙에 입각해, 민간부문에 의한 서비스 제공이 차별적 기준에 근거해서 서비스에 대한 아동의 접근을 위협하지 않도록 보장하고, 또한 모든 서비스 부문에 걸쳐 아동으로 하여금 독립적인 감시기구와 진정기제, 그리고 적절한 경우, 권리침해 사건에서 효과적인 구제책을 제공할 수 있는 사법절차에 접근할 수 있도록 보장해야 한다. 위원회는 모든 비국가 서비스 공급자가 협약에 위배되지 않는 정책과 프로그램 및 절차를 수립하고 적용하도록 보장하는데 목적을 둔 상설 감시 기제 또는 과정이 반드시 있어야 한다는 점을 국가에 권고한다.[14]

B. 비공식 경제

35. 비공식 경제는 많은 나라에서 경제활동 인구의 주요 부분을 흡수하고, 국민총생산에 크게 기여하고 있다. 그러나 아동의 권리는 제반 권리를 규정하고 보호하는 법적, 제도적 구조 바깥에서 행해지는 기업 활동으로 인해 특히 위험해질 수 있다. 예컨대, 장난감, 의류, 식료품 등 그러한 구조 바깥에서 제조되거나 취급되는 제품은 아동에게 유해하거나 위험할 수 있다. 또한 상당수의 아동이 소규모 가내기업, 농업과 서비스업 부문과 같은 비공식 근로의 사각지대에 몰려있는 경우가 허다하다. 그러한 근로는 불안정한 근무상태, 저임금이나 무임금 또는 불규칙한 보수, 건강상의 위험, 사회보장 결여, 제한된 결사의 자유, 차별과 폭력 또는 착취로부터의 부적절한 보호 등을 포함하기 쉽다. 그

13) 아동권리위원회, 제31차 회기에 관한 보고, CRC/C/121, annex II를 볼 것.
14) 일반논평 5호, 제44항을 볼 것.

것은 또한 아동의 학교 출석, 공부, 적절한 휴식과 놀이를 방해함으로써 협약 제28, 29, 31조를 위반할 가능성이 있다. 더욱이 비공식 경제에 종사하는 부모 또는 아동 양육자는 종종 최저생계비라도 벌기 위해 장시간 일해야 하므로, 그들이 책임져야 할 아동의 양육과 보살핌 기회가 크게 제한될 수 있다.

36. 국가는 경제의 규모 또는 부문에 관계없이 모든 상황에서, 기업 활동이 적절한 법적, 제도적 구조 내에서 이루어지도록 보장하는 조치를 시행해야 한다. 그럼으로써 아동의 권리가 분명하게 인식되고 보호될 수 있을 것이다. 그러한 조치는 특히 의식함양 운동, 비공식 경제가 아동권리에 미치는 영향에 관한 연구와 자료수집, 노동에 종사하는 부모 또는 양육자에게 적절한 보수를 지급하는 양질의 일자리 창출 지원; 투명하고 예측 가능한 토지이용법 시행; 저소득 가정을 위한 사회보호 제도 개선; 비공식 부문의 기업에 대한 지원(예컨대 기술훈련, 등록시설, 효과적이고 신축적인 신용 · 뱅킹서비스, 적절한 과세, 용이한 시장진입) 등을 포함할 수 있다.

37. 국가는 근로조건을 규제하고, 경제적 착취와 위험한 노동 또는 아동교육을 방해하거나 그의 건강이나 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 사회적 발전에 해를 끼치는 노동으로부터 아동을 보호하기 위한 안전장치를 보장해야 한다. 그러한 노동은 대체로 비공식 경제와 가내경제에서 이루어지는 경우가 많다. 이러한 맥락에서, 국가는 법정 최저 취업연령과 적절한 근로조건에 관한 국제기준의 적용, 교육과 직업훈련에 대한 투자, 아동의 원만한 노동시장 진출 지원 등의 방법으로 기업에 접근하기 위한 프로그램을 개발, 시행해야 한다. 아울러 국가는 사회적 보호와 아동보호 정책이 모든 사람, 특히 비공식 경제에 종사하는 가족에게 적용되도록 보장해야 한다.

C. 아동의 권리와 세계적 기업경영

38. 오늘날 기업은 자회사, 도급회사, 납품회사, 합작투자 등의 복잡한 망을 통해 점점 더 세계적 규모의 경영을 추구하고 있다. 모회사, 자회사, 도급회사, 납품회사 또는 여타 회사 여부와 관계없이, 기업이 아동권리에 미치는 긍정적이거나 부정적인 영향은 단일 기업단위의 작위 또는 부작위의 결과인 경우가 드물다. 대신 그것은 상이한 국가 관할권에 위치한 기업들 간의 연결 또는 관계를 포함할 수 있다. 예컨대, 납품회사는 아동

노동의 이용에 관여하고, 자회사는 토지를 불법적으로 점유하며, 도급회사 또는 제조회사는 아동에게 유해한 재화와 서비스의 마케팅에 종사할 수 있다. 이러한 상황에서 국가가 아동의 권리를 존중, 보호, 이행할 의무를 수행하는 것은 특히 어려운 일이다. 이는 무엇보다도, 활동 중심지와 등록지 및/또는 주소지를 한 나라(국적국)에 둔 기업이 다른 나라(소재국)에서 운영되는 경제단위일 때조차도, 그 기업이 상이한 관할권에서 법적으로 별도의 법인으로 간주되는 경우가 많기 때문이다.

39. 협약에 따라, 국가는 자국의 관할권 내에서 아동의 권리를 존중하고 보장할 의무가 있다.
협약은 국가의 관할권을 "영토"에 국한시키지 않는다. 위원회는 국제법에 의거하여, 국경선 바깥에 위치할 수도 있는 아동의 권리를 보호할 것을 국가에 촉구한 바 있다. 위원회는 또한 협약 선택의정서들에 규정된 국가의무가 국가의 영토 및 관할권에 속하는 모든 아동에게 적용된다는 점을 강조한 바 있다.[15]

40. 역외 의무 또한 아동 매매 · 성매매 · 음란물에 관한 선택의정서에 명시되어 있다. 제3조 제1항에 따라, 각 국가는 범행 장소가 국내이든 국외이든, 최소한 선택의정서에 규정된 범법행위가 형법의 완전한 적용을 받도록 보장해야 한다. 또한 제3조 제4항에 따라, 기업을 포함하여 모든 법인은 그러한 범법행위를 했을 경우 이에 대해 형사적, 민사적 또는 행정적 책임을 져야 한다. 이 접근법은 인권침해와 공모행위가 자행된 장소에 관계없이, 고문, 강제실종, 인종격리 등에 있어서의 공범관계와 관련하여 자국민에 대한 형사 재판권을 확립할 의무를 국가에 부과하는 여타 인권조약 및 문서와 그 맥락을 같이 한다.

41. 국가는 자국의 국경선 너머에서 아동권리 실현을 위해 국제협력에 동참할 의무가 있다. 협약의 전문과 여러 조항은 "모든 나라, 특히 개발도상국에서 아동의 생활조건을 향상시키기 위한 국제협력의 중요성"에 관해 일관적으로 언급하고 있다.[16] 일반논평 5

15) 출생국 바깥에서 동반자 없이 분리된 아동의 대우에 관한 일반논평 6호(2005), Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 41 (A/61/41), annex II, 제12항.
16) 아동의 권리에 관한 협약, 제4조, 제24조 제4항, 제28조 제3항, 제17조 및 제22조 제2항, 그리고 아동매매 · 성매매 · 음란물에 관한 선택의정서, 제10조 및 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서, 제10조를 볼 것.

호는 “협약의 이행이 전 세계 국가들의 협력사업”임을 강조하고 있다.[17] 그리하여 협약에 규정된 아동권리의 완전한 실현은 부분적으로 국가 간 상호작용을 촉진하는 기능도 수행한다. 나아가 위원회는 협약이 거의 모든 나라에서 비준되었고, 따라서 그 조항들을 실현하는 것이 기업의 소재국과 국적국에서 똑같이 주된 관심사가 되어야 한다는 점을 강조한다.

42. 소재국은 자국의 관할권에서 아동의 권리를 존중, 보호, 이행할 1차적 책임을 지고 있다. 소재국은 또한 자국 국경선 내에서 활동하는 다국적 기업을 포함하여 모든 기업이 일정한 법적, 제도적 구조 내에서 적절히 규제되도록 보장해야 한다. 그러한 구조는 기업이 아동권리에 불리한 영향을 미치지 않도록 그리고/또는 외국의 관할권에서 권리 침해를 조장하지 않도록 보장하는 구조여야 한다.

43. 국적국 역시 협약 및 선택의정서들에 따라, 관련행위[예컨대, 소재국에서 자국 기업이 아동권리를 침해하는 행위]와 자국 사이에 합리적 연관성이 있는 경우, 관련기업의 역외 활동 및 경영과 관련하여 아동권리를 존중, 보호, 이행할 의무가 있다. 관련기업이 활동 중심지와 등록지 또는 주소지, 또는 영업 본점이나 상당수 영업활동의 거점을 두고 있는 국가[즉, 국적국]의 경우, 그러한 합리적 연관성이 존재한다고 말할 수 있다.[18] 이 역외 의무를 이행하기 위한 조치를 채택할 경우, 국가는 국제연합 헌장과 일반적 국제법을 위반하지 않음은 물론, 소재국의 협약상의 의무를 경감시켜도 안 된다.

44. 국가와 관련행위 간에 합리적 연관성이 있을 경우, 국가는 역외 기업에 의해 권리를 침해당한 아동 및 그의 가족을 구제하기 위해 효과적인 사법적, 비사법적 기제에 대한 접근을 가능하게 해야 한다. 나아가 국가는 다른 국가에서의 수사 및 소송과 관련하여 국제적 지원과 협력을 제공해야 한다.

45. 외국에서 운영 중인 기업에 의한 아동권리 침해를 예방하는 조치는 다음을 포함한다.

---

17) 일반논평 5호, 제60항.
18) 경제적, 사회적, 문화적 권리분야에 있어서 국가의 역외의무에 관한 마스트리히트 원칙(2012), 제25원칙을 볼 것.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(a) 해외경영에 있어서 아동권리에 대한 부정적 영향을 확인, 예방 또는 완화하기 위한 과정을 실행하는 기업에 한 해, 공적 자금과 여타 형태의 공적 지원(예컨대, 보증)에 접근할 수 있게 해줌;

(b) 공적 자금과 여타 형태의 공적 지원의 제공에 관해 결정할 때, 아동권리와 관련된 기업의 과거 기록을 고려함;

(c) 기업과 관련하여 중요한 역할을 담당하는 국가기관(예컨대, 수출신용기구)이 해외에서 활동 중인 기업의 사업을 지원하기 전에 그 사업이 아동권리에 미칠지도 모르는 모든 악영향을 확인, 예방, 완화하는 조치를 취할 것임을 보장하고, 또한 그러한 기관이 아동권리를 직·간접적으로 침해할 가능성이 있는 활동을 지원하지 않는다는 약속을 명문화할 것임을 보장함.

46. 국적국과 소재국 모두, 기업으로 하여금 세계적 경영에 있어서 아동권리를 존중하도록 만드는 제도적, 법적 구조를 수립해야 한다. 국적국은 협약 및 선택의정서들의 이행에 책임을 진 정부기관이 해외 무역과 투자에 책임을 진 정부기관과 효과적으로 조정 작업을 할 수 있도록 실효성 있는 기제의 수립을 보장해야 한다. 국적국은 또한 무역진흥에 책임을 진 개발원조 기구와 해외사절단이 인권(아동권리 포함)에 관한 외국정부와의 양자 회담에 기업문제를 의제로 포함시킬 수 있도록 역량을 강화해야 한다. OECD 다국적기업 가이드라인을 지지하는 국가는 기업문제에 있어서 아동권리에 대한 존중을 보장하도록 적절한 자원과 독립성 및 권한을 국가 연락사무소(NCP)에 부여함으로써, 역외에서 발생하는 문제와 관련한 연락사무소의 중재와 조정 활동을 지원해야 한다. OECD 국가 연락사무소와 같은 기구가 발표하는 권고사항은 충분한 효력을 발휘해야 한다.

D. 국제기구

47. 협약 제4조에 따라, 모든 국가는 국제협력 및 국제기구 가입을 통해 협약상의 권리를 실현하는데 직접적으로 협력해야 한다. 기업 활동과 관련하여 국제기구는 국제 개발·금융·무역기구, 예컨대 세계은행그룹, 국제통화기금(IMF), 세계무역기구(WTO), 국

가들이 공동으로 활동하는 지역 차원의 여타 기구를 포함한다. 국가는 그러한 기구의 일원으로 활동할 때 협약 및 선택의정서들에 규정된 자국의 의무를 준수하고, 결과적으로 아동권리를 침해할 가능성이 있는 차관을 국제기구로부터 받거나 그러할 가능성이 있는 국제기구의 정책에 동조하는 일을 하지 말아야 한다. 국가는 또한 개발협력 분야에서 의무를 지고 있으며, 협력 정책과 프로그램이 협약 및 이것의 선택의정서들에 의거하여 계획되고 실행되도록 보장해야 한다.

48. 국제 개발 · 금융 · 무역기구에 가입한 국가는 그러한 기구들이 의사결정과 운영에 있어서, 그리고 기업부문에 관해 협정을 체결하거나 지침을 수립할 때, 협약 및 선택의정서들을 준수하도록 보장하기 위해 모든 합리적 행동과 조치를 취해야 한다. 그러한 행동과 조치는 아동노동을 근절하는 수준을 뛰어넘어 모든 아동권리의 완전한 실현을 지향해야 한다. 국제기구는 새로운 프로젝트와 관련하여 아동이 입을 피해의 위험을 평가하기 위한 기준과 절차를 마련하고, 그러한 위험을 완화하기 위한 조치를 취해야 한다. 국제기구는 또한 현행 국제기준에 따라 아동권리의 침해를 확인, 처리, 구제할 절차와 기제를 수립해야 한다. 여기서 아동권리의 침해는 국제기구와 연계되거나 국제기구로부터 자금을 지원받는 기업의 활동에 직접적 또는 결과적 책임이 있는 침해를 포함한다.

E. 비상사태와 교전상황

49. 교전, 재난 또는 사회질서나 법질서의 붕괴 때문에 인권 보호기관이 적절히 기능하지 못하는 상황에서 기업이 운영되는 경우, 소재국과 국적국이 아동의 권리를 존중, 보호, 이행할 의무를 수행하기란 특히 어려운 일이다. 이와 관련하여, 협약 및 선택의정서들이 언제나 적용된다는 점, 그리고 비상사태 시 그 조항들의 훼손을 허용하는 규정이 없다는 점을 강조하는 것이 중요하다.

50. 그러한 상황에서는 아동노동이 기업(공급망과 자회사 포함)에 의해 이용될 위험, 그리고 아동이 군인으로 이용될 위험, 또는 부패와 탈세가 발생할 위험이 더 커질 수 있다. 위험이 고조될 경우, 국적국은 비상사태와 교전상황에서 활동하는 기업으로 하여금 자사의 규모와 활동범위에 걸맞은 엄중한 아동권리 실사(實査) 조치를 취할 것을 요구해야 한다. 국적국은 또한 아동권리와 관련하여 다국적 기업이 초래할 것으로 예측되

국가인권위원회
humanrights.go.kr

는 특별한 위험을 방지하는 법률과 규칙을 개발하고 시행해야 한다. 그러한 법률과 규칙에는 기업의 경영이 아동권리를 심각하게 침해하는 것을 확실히 방지할 목적으로 취해진 조치에 관한 의무적 공표, 그리고 교전상태에서 아동이 징집되거나 이용되는 것으로 알려진 또는 그럴 가능성이 있는 나라에 무기와 여타 형태의 군사 원조물자를 판매하거나 이전하는 것에 대한 금지 등이 포함될 수 있다.

51. 국적국은 교전상황에 있거나 비상사태에 처한 지역에서 활동 중이거나 활동을 모색하는 기업을 위해 현지 아동의 권리상황에 관한 정확하고 포괄적인 최신정보를 제공해야 한다. 이 정보 또는 지침은 그 같은 지역에서 아동권리를 존중할 기업의 의무가 다른 곳에서의 그러한 의무와 동일하다는 점을 강조해야 한다. 아동은 교전지역에서 성적 학대나 착취, 인신매매, 성폭력 등을 포함하는 다양한 폭력에 의해 영향을 받을 수 있다. 국가는 기업에 지침을 제공할 때 이 점을 반드시 인식해야 한다.

52. 교전의 영향을 받는 지역에서 기업이 활동 중일 때, 협약의 관련조항에 따른 국적국과 소재국의 의무가 강조되어야 한다. 예컨대, 제38조는 국제 인도법의 규정에 대한 존중 의무를, 그리고 제39조는 적절한 심리적 회복과 사회복귀를 촉진할 의무를 명시하고 있으며, 아동의 무력분쟁 관여에 관한 선택의정서는 18세 미만 아동의 군대징집에 관한 조항들을 포함하고 있다. 교전의 영향을 받는 지역에서 활동 중인 기업은 사설 경비업체를 이용할 수 있고, 그럼으로써 시설이나 영업을 보호하는 과정에서 아동착취 및/또는 아동폭력과 같은 불법행위에 관여될 위험이 있을 수 있다. 이것을 방지하기 위해, 국적국과 소재국 모두는 교전상황에서 그러한 기업이 아동을 징집하거나 이용하는 것을 특별히 금지하는 규정, 폭력과 착취로부터 아동을 보호하기 위한 효과적인 조치의 채택을 의무화하는 규정, 그리고 아동권리 침해자에게 책임을 묻는 기제의 수립을 요구하는 규정 등을 포함하는 국내법을 제정하고 시행해야 한다.

VI. 이행체제

A. 입법 · 규제 · 집행 조치

1. 입법과 규제

53. 입법과 규제는 기업의 활동과 경영이 아동권리에 악영향을 미치거나 아동권리를 침해하지 않도록 보장하기 위한 필수수단이다. 국가는 제3자에 의한 아동권리 실현을 규정하는 법률, 그리고 기업이 아동권리를 존중할 수 있도록 명확하고 예측 가능한 법 · 규제환경을 규정하는 법률을 제정해야 한다. 기업이 아동권리를 침해하지 않도록 보장하기 위해 적절하고 합리적인 입법 · 규제조치를 채택할 의무를 수행하기 위하여, 국가는 우려의 소지가 있는 특정 기업부문을 확인하기 위해 자료와 증거를 수집하고 연구를 실시할 필요가 있을 것이다.

54. 협약 제18조 제3항에 따라, 취업 부모와 양육자가 아동을 보살필 책임을 이행하는 것을 지원하는 고용조건을 기업 내에 새로 정착시켜야 한다. 그러한 조건의 예로는 가정 친화적인 직장방침(육아휴가 포함) 도입, 모유수유 지원과 촉진, 양질의 보육서비스 제공, 적절한 생활수준을 유지하기에 충분한 임금 지불, 직장 내 차별과 폭력으로부터의 보호, 직장 내 보안과 안전 등을 들 수 있다.

55. 비효율적인 과세제도, 부패, 특히 국영기업과 법인세 과세를 통해 획득되는 정부세입의 부실 관리 등은 협약 제4조에 따라 아동권리를 실현하는데 쓰일 자원을 제한할 수 있다. 뇌물과 부패에 반대하는 문서에[19] 따른 기존의 의무에 덧붙여, 국가는 투명성과 책무성 및 공평성을 보장하는 가운데, 모든 재원으로부터 세입을 획득하고 이를 관리하기 위하여 효과적인 법률과 규칙을 개발하고 시행해야 한다.

56. 국가는 아동을 경제적으로 착취하거나 그에게 위험한 일을 시키는 것을 확실히 금지하기 위해 협약 제32를 이행해야 한다. 일부 아동은 나이가 최저 취업연령보다 많고

19) 예컨대, 국제 상거래에 있어서 외국 공무원에 대한 뇌물제공 행위 방지에 관한 OECD 협약 및/또는 국제연합 반부패 협약.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

자격이 국제기준에 합당하여 피고용인으로서 합법적으로 일할 수 있더라도, 그의 건강과 안전 또는 도덕적 발전을 위협하는 노동 등으로부터 여전히 보호될 필요가 있고, 또한 교육, 발달, 오락에 대한 권리의 증진과 보호를 보장받을 필요가 있다.[20] 국가는 최저 취업연령을 정하고, 근로 시간과 조건을 적절히 규제하며, 제32조를 효과적으로 시행하기 위해 처벌제도를 수립해야 한다. 국가는 제 기능을 하는 근로감독 제도와 집행체계 · 역량을 갖추고, 아동노동에 관한 ILO 기본협약을[21] 모두 비준하고 이를 국내법으로 법제화해야 한다. 제39조에 따라, 국가는 경제적 착취를 비롯해 모든 형태의 폭력, 방치, 착취, 학대를 겪은 아동의 신체적, 심리적 회복과 사회복귀를 촉진하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

57. 국가는 또한 아동의 권리와 건강 및 기업에 관해 국제적으로 합의된 기준, 예컨대 WHO의 담배규제 기본협약과 모유 대체식품 마케팅에 관한 국제규약 및 이와 관련된 이후의 WHO 총회 결의를 실행해야 한다. 위원회는 제약부문의 활동과 경영이 아동건강에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 것을 잘 알고 있다. 제약회사는 현행지침을[22] 고려하여, 아동용 의약품의 접근성, 이용성, 수용성, 질적 수준을 향상시켜야 한다. 나아가 의약품의 감당성을 증진하는 방식으로 지적 재산권이 적용되어야 한다.[23]

58. 광고와 마케팅 업계를 포함하는 대중매체 업계는 아동권리에 부정적 영향뿐만 아니라 긍정적 영향도 미칠 수도 있다. 협약 제17조에 따라, 국가는 대중매체(민영매체 포함)가 아동에게 유익한 사회적, 문화적 정보와 자료, 예컨대 건강한 생활방식에 관한 정보와 자료를 보급하도록 장려할 의무가 있다. 정보와 표현의 자유에 대한 아동의 권리는 인정되지만, 유해한 정보, 특히 음란물은 물론, 아동 폭력과 차별 및 선정적 이미지를 묘사하거나 조장하는 자료로부터 아동을 보호하기 위하여 대중매체는 적절히 규제되어야 한다. 국가는 아동의 권리, 예컨대 폭력으로부터 보호받을 권리 및 모든 언론보도와 관련하여 차별을 영구화하는 묘사로부터 보호받을 권리에 대한 완전한 존중을 보

20) 휴식, 여가활동, 놀이, 오락, 문화생활, 예술에 대한 아동의 권리(제31조)에 관한 일반논평 17호(2013, 근간)를 볼 것.
21) 극악한 형태의 아동노동 금지 및 그러한 노동의 철폐를 위한 즉각적 조치에 관한 ILO 협약 182호(1999) 및 최저 취업연령에 관한 ILO 협약 138호(1973).
22) 의약품 접근과 관련한 제약회사 인권지침; 인권이사회 결의 15/22.
23) 일반논평 15호, 제82항; WTO, 무역관련 지적 재산권(TRIPS) 협정과 공중보건에 관한 선언, WT/MIN(01)/DEC/2를 볼 것.

장하기 위한 지침을 개발할 것을 대중매체에 권장해야 한다. 국가는 책을 비롯한 여러 가지 출판물이 시각장애 또는 여타 장애를 가진 아동이 접근할 수 있는 형태로 다시 제작되는 것을 허용하는 저작권 예외규정을 두어야 한다.

59. 아동은 대중매체를 통한 마케팅과 광고를 진실하고 공평한 것으로 생각하여 유해 제품을 소비하고 이용할 수 있다. 또한 그러한 마케팅과 광고는 예컨대 비현실적인 신체 이미지를 묘사할 경우 아동의 자존심에 강력한 영향을 미칠 수 있다. 국가는 마케팅과 광고가 아동의 권리에 악영향을 미치지 않도록 보장해야 한다. 이를 위해 적절한 규제조치를 취하는 한편, 행동수칙을 준수할 것, 그리고 부모와 아동이 정보에 근거한 소비자 결정을 내릴 수 있도록 분명하고 정확한 제품 명칭과 정보를 사용할 것을 기업에 권장해야 한다.

60. 많은 아동이 인터넷 사용자일 뿐만 아니라, 인터넷을 통한 사이버 따돌림, 사이버 낚기, 인신매매, 성적 학대와 착취 등과 같은 폭력의 피해자가 될 수 있기 때문에, 디지털 매체는 특별한 관심사이다. 기업은 그러한 범죄행위에 직접적으로 관여하지 않더라도, 영업활동을 통해 그것에 연루될 수 있다. 예컨대, 인터넷에서 활동하는 여행사는 정보의 교환 및 섹스관광을 위한 계획 작성을 가능케 함으로써 아동섹스 관광을 조장할 수 있다. 인터넷 기업과 신용카드 회사는 간접적으로 아동 음란물 유포를 촉진할 수 있다. 국가는 아동 매매 · 성매매 · 음란물에 관한 선택의정서에 따른 의무를 이행함은 물론, 아동이 스스로 위험을 관리하고 필요시 어디에 도움을 요청해야하는지를 알 수 있도록 인터넷상의 안전에 관한 연령별 정보를 아동에게 제공해야 한다. 국가는 또한 폭력적이고 부적절한 자료로부터 아동을 보호하는 적절한 조치를 개발하고 실행하기 위해 정보통신기술(ICT) 업계와 협력해야 한다.

2. 집행조치

61. 일반적으로, 아동과 관련하여 가장 심각한 문제는 기업을 규제하는 법률이 아예 집행되지 않거나 부실하게 집행되는 것이다. 효과적인 집행을 보장하기 위해 국가가 이용해야 하는 조치는 다음을 포함하여 많이 있다.

(a) 아동권리와 관련된 기준 – 예컨대, 건강과 안전, 소비자 권리, 교육, 환경, 노동,

광고와 마케팅 - 의 감독책임을 맡은 규제기관을 강화하는 조치. 그럼으로써 그 기관은 충분한 권한과 자원을 갖고 진정사항을 감시, 조사하고, 아동권리 침해에 대해 구제책을 제시하고 집행할 수 있을 것이다;

(b) 아동과 기업을 포함한 모든 이해관계자에게 아동권리 및 기업과 관련된 법률과 규칙을 배포하는 조치;

(c) 협약, 기업과 아동권리 협약 및 선택의정서들, 국제 인권기준, 관련 국내법 등의 올바른 적용을 보장하고 국가 법체계의 발전을 촉진하기 위해, 판사, 변호사, 법률구조 제공자 및 여타 행정관들에게 교육을 실시하는 조치;

(d) 사법적 또는 비사법적 기제를 통해 효과적인 구제책을 제공하는 조치 및 효과적인 사법접근을 보장하는 조치.

3. 아동권리 및 기업에 의한 실사

62. 국가는 아동권리에 대한 기업의 존중을 보장하기 위해 조치를 채택할 의무가 있다. 이 의무를 이행하기 위해, 국가는 아동권리 실사에 착수할 것을 기업에 요구해야 한다. 아동권리 실사 - 거래관계 전반에 걸친 실사 및 세계적 영업활동 범위 내에서의 실사 포함 - 는 기업이 아동권리에 대한 자사의 영향을 확인, 예방, 완화하는 것을 보장할 것이다.[24] 영업의 성격상 또는 영업환경 때문에 기업이 아동권리 침해에 관여될 위험성이 높을 경우, 국가는 더욱 엄격한 실사과정과 효과적인 감시체계를 요구해야 한다.

63. 아동권리 실사가 일반적인 인권실사 과정에 포함될 때에는 협약 및 선택의정서들의 조항들이 의사결정에 반드시 영향을 미쳐야 한다. 인권침해의 예방 및/또는 구제를 위한 모든 행동계획과 조치는 아동이 받는 차별화된 영향을 특별히 고려해야 한다.

64. 국가는 모든 국영기업이 아동권리 실사에 착수하고, 아동권리에 대한 국영기업의 영향에 관한 보고서(정기 보고서 포함)을 공표할 것을 요구하는 등 이동권리 실사에 앞

24) UNICEF, Save the Children and Global Compact, Children's Rights and Business Principles(2011)을 볼 것.

장서야 한다. 국가는 또한 수출신용기구 등에 의한 공적 지원과 서비스, 그리고 개발금융과 투자보증을 아동권리 실사를 수행하는 기업에 국한시켜야 한다.

65. 아동권리 실사의 일환으로, 대기업은 아동권리에 대한 자사의 영향을 어떻게 처리하는지를 가급적, 그리고 적절한 경우 의무적으로 공표해야 한다. 그러한 공표는 이용성과 유효성 및 기업 간 비교 가능성이 있어야 하고, 또한 아동에 대한 기업 활동의 잠재적, 실제적 악영향을 완화하기 취해진 조치를 포함해야 한다. 기업은 자사가 생산하거나 상품화하는 재화와 서비스가 노역 또는 강제노동과 같은 심각한 아동권리 침해와 무관하다는 것을 보장하기 위해 어떠한 조치를 취했는지를 공표해야 한다. 기업의 보고가 의무적인 경우, 국가는 협약의 준수를 보장하기 위해 검증·집행기제를 수립해야 한다. 국가는 아동권리와 관련하여 모범적 보고사례를 벤치마킹하고 인정하기 위한 도구를 개발함으로써 기업의 보고를 지원할 수 있다.

B. 구제조치

66. 아동권리 유린 또는 침해에 기업이 관여되었을 경우, 아동이 효과적인 구제를 받기 위해 사법체계에 접근하는 일은 어려울 때가 많다. 아동은 법적 지위를 결여하기 쉽고, 이 때문에 제소가 불가능할 수 있다. 아동 및 그의 가족은 자신들의 권리 및 이용 가능한 구제 기제와 절차에 관한 지식, 그리고 사법체계에 대한 신뢰를 종종 결여하고 있다. 기업의 형사법, 민사법 또는 행정법 위반행위에 대해 국가가 조사하지 않는 경우도 있을 수 있다. 아동과 기업 간에는 막대한 힘의 불균형이 존재하며, 법정 대리인 선임도 어려울 뿐만 아니라 소송비용 또한 엄청난 경우가 허다하다. 기업이 관여된 사건은 법정 밖에서, 그리고 판례법과 무관하게 해결되기 일쑤이고, 판례를 중시하는 국가의 경우에도 아동 및 그의 가족은 결과의 불확실성 때문에 소송을 포기할 가능성이 높다.

67. 기업의 세계적 경영 차원에서 발생한 아동권리 침해에 대해 구제를 받기란 특히 어려운 일에 속한다. 자회사 또는 여타 회사는 보험에 들지 않았거나 유한책임만 질 수 있고, 독립법인들로 구성된 다국적 기업의 조직화 방식은 각 단위에 대한 법적 책임의 확인과 추궁을 어렵게 만들 수 있다. 또한 다른 나라에 존재하는 정보와 증거의 획득은 제소와 변론에 있어서 문젯거리가 될 수 있고, 외국에서 법률구조를 받는 일도 어려울

국가인권위원회
humanrights.go.kr

수 있다. 나아가 역외 소송을 무력화시키기 위해 다양한 법적, 절차적 장애물이 이용될 수 있다.

68. 국가는 아동이 어떠한 종류의 차별도 받지 않고 효과적인 사법기제에 실제로 접근할 수 있도록 사회적, 경제적, 사법적 장애물을 제거하는 일에 관심을 쏟아야 한다. 아동 및 그의 대리인은 학교 교과과정, 청소년센터 또는 지역사회 기반 프로그램 등을 통해 구제수단에 관한 정보를 제공받아야 한다. 그들은 자신의 권리로 사법절차를 개시할 수 있어야 하고, 기업을 상대로 한 소송에 있어서 무기평등 원칙에 따라 법률구조, 그리고 변호사와 법률구조 제공자의 지원을 받아야 한다. 집단소송과 공익소송 등과 같은 집단제소 관련 규정을 두고 있지 않은 국가는 기업부문의 영향을 똑같이 받는 많은 아동의 법정 접근성을 높이기 위한 수단으로 그러한 규정을 도입해야 한다. 국가는 또한 언어나 장애 때문에 또는 너무 어리거나 여타의 이유로 사법기관에 접근하기가 어려운 아동에게 특별지원을 제공해야 할 것이다.

69. 연령은 사법과정에 완전히 참여할 아동의 권리에 장애물이 되어서는 안 된다. 마찬가지로 위원회의 일반논평 12호에 따라, 민사·형사절차에 있어서 아동 피해자와 증인을 위해 특별한 제도적 장치가 개발되어야 한다. 나아가 국가는 '범죄의 아동 피해자와 증인을 포함하는 사건에 있어서의 사법지침'을 이행해야 한다.[25] 비밀과 사생활은 존중되어야 하며, 사법과정의 모든 단계에 있어서 진행상황이 아동에게 통보되고, 아동의 성숙도 및 아동이 갖고 있을 수도 있는 표현력이나 언어 또는 의사소통 상의 문제에 정당한 비중이 부여되어야 한다.

70. 아동 매매·성매매·음란물에 관한 선택의정서는 국가가 기업을 포함한 모든 법인에도 적용되는 형법을 제정할 것을 요구한다. 국가는 강제노동과 같은 심각한 아동권리 침해 사건에 있어서 기업을 포함한 모든 법인에 대해 형사상의 법적 책임 – 또는 이와 동등한 억제효과를 가지는 여타 형태의 법적 책임 – 을 묻는 것을 고려해야 한다. 국가재판소는 일반적으로 인정된 관할권 규칙에 따라 그러한 심각한 침해사건에 대해 관할권을 가져야 한다.

25) 경제사회이사회 결의 2005/20에 의해 채택됨.

71. 중개, 조정, 중재 등과 같은 비사법적 기제는 아동과 기업에 관련된 분쟁을 해결하는데 유익한 대안이 될 수 있다. 그러한 기제는 사법적 구제에 대한 권리를 손상시키지 않고 이용될 수 있어야 한다. 협약 및 선택의정서들, 그리고 유효성, 신속성, 적법절차, 공평성 등과 같은 국제적 원칙과 기준을 준수하는 한, 그러한 기제는 사법절차와 더불어 중요한 역할을 할 수 있다. 기업에 의해 수립된 고충처리 기제는 신축적이고 시의적절한 해결책을 제공할 수 있고, 기업의 행위와 관련하여 제기된 우려사항을 해결하는데 있어서 때때로 아동의 최선의 이익에 부합할 수 있다. 이러한 여러 가지 기제는 접근성, 정당성, 예측성, 공평성, 권리적합성, 투명성, 지속적 학습과 대화 등을 포함하는 관련기준을 준수해야 한다.[26] 모든 사건에 있어서, 법원 또는 행정적 구제에 대한 사법적 심사 및 여타 절차에 대한 접근이 보장되어야 한다.

72. 국가는 국제 · 지역 인권기제 - 통보절차에 관한 아동권리 협약 선택의정서 포함 - 에 대한 접근을 촉진하기 위해 모든 노력을 다해야 한다. 그럼으로써 기업 활동 및 경영과 관련하여 국가가 아동권리를 적절히 존중, 보호, 이행하지 않았을 경우, 아동 개인이나 일단의 아동들 또는 아동 대리인이 구제를 받을 수 있을 것이다.

C. 정책조치

73. 국가는 아동의 권리를 이해하고 완전히 존중하는 기업문화를 장려해야 한다. 이를 위해, 국가는 협약을 이행하기 위한 일반적 국가 정책체계에 아동권리와 기업 문제를 포함시켜야 한다. 국가는 또한 영업활동에 있어서, 그리고 다국적 기업일 경우 해외에서의 경영, 제품 또는 서비스, 활동 등과 연계된 거래관계에 있어서 아동권리를 존중할 것을 기업에 요구하는 명확한 지침을 개발해야 한다. 이와 더불어, 모든 기업 활동과 경영에 있어서 폭력에 대한 무관용 정책이 실행되어야 한다. 필요한 경우, 국가는 관련기업들의 공동책임제를 제시하고, 이를 지킬 것을 권장해야 한다.

74. 많은 나라에서 중소기업이 경제에서 큰 비중을 차지하고 있기 때문에, 손쉽게 이용할 수 있는 맞춤형 지침을 국가가 그 기업들에 제공하는 것, 그리고 불필요한 행정적

26) John Ruggie(인권 · 다국적 기업 · 여타 기업 문제에 관한 국제연합 사무총장 특별대표)의 보고, 기업과 인권에 관한 지도원칙: 국제연합의 “보호 · 존중 · 구제” 체제의 실행”(A/HRC/17/31), 제31 지도원칙.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

부담을 회피하면서 아동권리를 존중하고 국내법을 준수할 수 있는 방법과 관련하여 국가가 그 기업들을 지원하는 것이 특히 중요하다. 국가는 또한 대기업이 중소기업에 대한 자사의 영향력을 이용하여 중소기업의 가치사슬 전반에 걸쳐 아동권리를 강화하도록 권장해야 한다.

D. 조정 · 감시 조치

1. 조정

75. 협약 및 이것의 선택의정서들을 이행하기 위해서는 정부부처 사이에, 그리고 중앙/지방정부의 상이한 수준에 걸쳐, 부문을 초월한 효과적인 조정이 필요하다.[27] 일반적으로, 기업정책과 상관습에 직접적으로 관여하는 정부부처와 아동권리에 직접적으로 책임을 지는 부처는 따로따로 일을 한다. 국가는 상법과 상관습을 좌우하는 정부와 의회 기관들이 아동권리에 관한 국가의무를 잘 알도록 보장해야 한다. 그 기관들은 법률과 정책을 개발하거나 경제 · 무역 · 투자협정을 체결할 때 협약의 완전한 준수를 보장하기 위해 관련 정보와 훈련 및 지원을 요구할 수 있다. 국가인권기관은 아동권리와 기업에 각각 관련된 상이한 정부부서들을 연결해주는 촉매제로서 중요한 역할을 할 수 있다.

2. 감시

76. 협약 및 선택의정서들과 관련하여, 국가는 기업(세계적 경영을 하는 기업 포함)에 직 · 간접적 책임이 있는 위반행위를 감시할 의무가 있다. 이 의무는 예컨대 문제를 확인하고 정책에 영향을 미치는데 이용될 수 있는 자료를 수집하고 침해사건을 조사함으로써, 그리고 시민사회 및 국가인권기관과 협력함으로써, 또한 아동권리에 대한 영향과 관련한 기업평가 보고에 의거하여 기업으로 하여금 공적 책임을 지게 함으로써 이행될 수 있다. 특히, 국가인권기관은 아동권리 침해사건의 접수와 조사 및 중재, 대규모 침해사건의 공개조사, 분쟁 중재, 그리고 협약에 대한 준수를 보장하기 위한 법률검토 등에 관여할 수 있다. 필요한 경우, 국가는 아동권리 및 기업과 관련하여 국가인권기관의 법적 권한을 확대해야 한다.

27) 일반논평 5호, 제37항.

77. 협약 및 선택의정서들을 이행하기 위한 국가적 전략과 행동계획을 개발할 때, 국가는 기업의 활동과 경영에 있어서 아동권리를 존중, 보호, 이행하는데 필요한 조치들을 그러한 전략과 계획에 명시해야 한다. 국가는 또한 기업의 활동과 경영에 있어서 협약의 이행 정도에 대한 감시를 보장해야 한다. 이것은 내부적으로 아동권리 영향평가를 이용함으로써, 그리고 의회 위원회, 시민사회 단체, 전문가 협회, 국가인권기관 등과의 협력을 통해 달성될 수 있다. 감시는 자신의 권리가 기업의 영향을 받고 있는 아동에게 그 영향에 대해 어떻게 생각하는지를 직접 물어보는 것을 포함해야 한다. 이와 관련하여, 청소년 협의회 · 의회, 사회매체, 학교 운영위원회, 아동협회 등과 같은 다양한 협의기제가 이용될 수 있다.

3. 아동권리 영향평가

78. 기업과 관련하여 정부의 모든 수준에서 행해지는 입법 및 정책의 개발과 전달에 있어서 아동의 최선의 이익이 제1의 고려사항이 되도록 보장하기 위해서는 지속적인 아동권리 영향평가가 필요하다. 이 영향평가는 아동 및 아동의 권리 향유에 영향을 미치는 모든 기업관련 정책안, 법안, 규칙안, 예산안 또는 여타 행정결정안의 영향을 예측할 수 있는 것으로서,[28] 법률과 정책 및 프로그램이 아동권리에 미치는 영향에 대한 지속적인 감시와 평가를 보완해야 한다.

79. 아동권리 영향평가에 착수할 경우, 다양한 방법과 관행이 개발될 수 있다. 최소한, 영향평가는 협약 및 선택의정서들, 그리고 그와 관련이 있는 위원회 최종견해와 일반논평을 이용해야 한다. 기업관련 정책과 법률 또는 행정적 관행에 대해 광범한 영향평가를 할 때, 국가는 그 평가가 협약 및 선택의정서들의 일반원칙에 의해 보강되고, 또한 검토 중인 조치가 아동에게 미치는 차별화된 영향을 특별히 고려하도록 보장해야 한다.[29]

80. 아동권리 영향평가는 특정한 기업 또는 부문의 활동이 모든 아동에게 미치는 영향을 고려하는데 이용될 수 있고, 또한 특정 범주의 아동에게 미치는 조치의 차별화된 영향에 대한 평가를 포함할 수 있다. 영향평가 자체는 아동, 시민사회, 전문가는 물론, 관

28) 일반논평 5호, 제45항.
29) 일반논평 14호, 제99항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

련 정부부서, 자국 또는 타국에서 문서로 기록된 학술연구와 경험 등으로부터 얻어지는 정보에 토대를 둘 수도 있다. 여하튼 영향평가는 개정과 대안 및 개선을 위한 권고를 그 결과물로 제시해야 하고, 일반인에 의해 이용될 수 있어야 한다.[30]

81. 그것의 공평하고 독립적인 진행을 보장하기 위해, 국가는 외부 인사를 평가 책임자로 임명하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 상당한 이점을 가질 수 있지만, 결과에 대해 궁극적으로 책임을 지는 당사자로서 국가는 평가 책임자의 능력과 정직 및 공평성을 보장해야 한다.

E. 협력 · 의식함양 조치

82. 협약상의 의무 는 국가에게 있지만, 협약을 이행하는 일은 기업, 시민사회, 아동을 비롯한 모든 사회부문의 참여를 필요로 한다. 위원회는 어디에서 활동하든 기업이 아동의 권리를 존중할 책임이 있다는 점을 모든 아동과 부모 및 양육자에게 알리고 교육하기 위해 국가가 포괄적인 전략을 채택하고 이행할 것을 권고한다. 그러한 전략은 아동친화적이고 아동의 연령에 맞추어 제작된 대중매체 프로그램, 예컨대 경제의식 교육 프로그램을 포함할 수 있다. 협약에 관한 교육과 훈련 및 의식함양은 인권 소유자로서의 아동의 신분을 강조하기 위해, 그리고 협약의 모든 규정에 대한 적극적 존중을 장려하기 위해, 또한 모든 아동, 특히 취약하고 불우한 상황에 처한 아동에 대한 차별적 태도를 문제 삼고 근절하기 위해, 기업을 또한 그 대상으로 삼아야 한다. 이러한 맥락에서, 대중매체는 아동에게 기업과 관련된 그의 권리에 관한 정보를 제공하고, 기업에 대해서는 아동권리를 존중해야 한다는 책임의식을 고취시켜야 할 것이다.

83. 위원회는 국가인권기관이 예컨대 기업을 위한 모범적 실무지침과 정책을 개발하고 이를 홍보함으로써, 협약의 규정에 대한 기업의 의식함양을 도모하는데 관여할 수 있다는 것을 강조한다.

84. 시민사회는 기업과 관련하여 독자적으로 아동권리를 증진하고 보호하는데 있어서 매우 중요한 역할을 할 수 있다. 여기에는 기업을 감시하고 기업에 책임을 묻는 일, 사

30) *Ibid.*

법기관과 구제에 대한 아동의 접근을 지원하는 일, 그리고 아동권리를 존중해야 한다는 책임의식을 기업에 고취시키는 일 등이 포함된다. 국가는 능동적이고 부단히 경계하는 시민사회를 위한 조건을 보장해야 한다. 이를 위해서 예컨대 독립적인 시민사회 단체, 아동 · 청소년 단체, 학계, 상공회의소, 노동조합, 소비자협회, 전문기관 등과 효과적으로 협력하고 그들을 지원해야 한다. 국가는 그러한 단체 및 여타 독립적인 단체에 대한 간섭을 삼가고, 아동권리 및 기업과 관련된 공공정책과 프로그램에 그들의 참여를 촉진해야 한다.

VII. 배포

85. 위원회는 국가가 이 일반논평을 의회와 정부에 널리 배포할 것을 권고한다. 여기서 정부는 기업문제를 다루는 모든 중앙/지방 정부부처, 그리고 해외 무역 · 투자에 책임을 진 정부기관, 예컨대 개발원조 기구와 해외사절단을 포함한다. 이 일반논평은 다국적 기업, 중소기업, 그리고 비공식 경제에 종사하는 기업 모두에 배포되고, 아동을 위해 일하거나 아동을 상대하는 전문가(판사, 변호사, 법률구조 제공자, 교사, 후견인, 사회복지사, 공공 또는 민간 복지기관 종사자 포함) 및 모든 아동과 시민사회에도 배포되고 알려져야 한다. 이를 위해 이 일반논평은 관련국가의 언어로 번역되고, 접근성이 높고 아동 친화적인 형태로 전달되어야 할 것이다, 또한 이 일반논평의 의미와 최선의 이행방안에 관해 논의하는 워크숍과 세미나가 개최되어야 할 것이다. 아울러 이 일반논평은 모든 관련 전문가 훈련에 포함되어야 할 것이다.

86. 국가는 위원회에 제출하는 정기보고서에 자국이 직면하고 있는 문제, 그리고 기업의 대내외 활동 및 경영과 관련하여 아동의 권리를 존중, 보호, 이행하기 위해 취한 조치에 관한 정보를 포함시켜야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

일반논평 17호 (2013)*
휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활 및 예술에 대한 아동의 권리

목 차

Ⅰ. 서문

Ⅱ. 목적

III. 아동의 생활에서의 제31조의 중요성

IV. 제31조의 법적 분석
  A. 제31조 1항
  B. 제31조 2항

V. 협약의 더 넓은 맥락에서의 제31조
  A. 협약의 일반 원칙과 연계
  B. 기타 관련 권리와의 연계

VI. 제31조의 실현을 위한 환경 조성
  A. 최적의 환경을 위한 요인
  B. 제31조 실현을 위해 해결해야 할 과제

VII. 제31조에 따라 권리를 실현하기 위해 특별히 주의가 요구되는 아동

VIII. 당사국의 의무

IX. 배포

* 위원회의 제62차 회기(2013. 1. 14. ~ 2. 1.)에서 채택

Ⅰ. 서문

1. 1959 년 아동권리선언에서 입증된 바와 같이, 모든 아동의 삶에서 놀이와 오락활동이 가지는 중요성은 국제 사회에서 오랫동안 인정받아 왔다. "아동은 놀이와 오락활동을 위한 완전한 기회를 가져야한다. [...] 사회 및 공공 당국은 이 권리의 향유를 장려하기 위해 노력해야 한다"(제7 조). 이 선언은 1989 년 아동권리협약에서 더욱 강화되었으며, 협약 제31조는, "당사국은 휴식과 여가를 즐기고, 자신의 연령에 적합한 놀이와 오락활동에 참여하며, 문화생활과 예술에 자유롭게 참여할 수 있는 아동의 권리를 인정한다."고 명시한다.

2. 그러나 아동권리협약에 의거한 아동권리 이행에 대한 검토를 토대로, 위원회는 제31조에 포함된 권리에 대한 국가의 저조한 인식에 우려를 표한다. 이러한 권리가 아동의 삶에서 갖는 중요성에 대한 저조한 인식은 적절한 조항에 대한 투자의 부족, 약하거나 존재하지 않는 보호 법규 및 국가 및 지역 차원의 계획에서의 아동의 비가시성으로 이어진다. 일반적으로 투자가 이루어지는 곳은 체계적이고 조직적인 활동의 제공에 있지만 마찬가지로 중요한 것은 아이들이 자발적 놀이, 오락활동 및 창의력에 참여할 수 있는 시간과 공간을 창출하고 그러한 활동을 지지하고 장려하는 사회적 태도를 증진하는 것이다.

3. 위원회는 제31 조에 규정된 권리의 평등의 향유 및 조건과 관련하여 특히 여아, 빈곤 아동, 장애 아동, 원주민 아동, 소수 민족 아동 등 특정 범주에 속한 아동에 직면한 어려움에 특히 우려한다.

4. 또한 세계의 심오한 변화는 제31 조에 규정된 권리를 향유하는 아동의 기회에 중대한 영향을 미치고 있다. 도시 인구는 특히 개발 도상국에서 크게 증가하고 있으며 전세계적으로 가정, 학교, 언론, 길거리 등에서의 모든 형태의 폭력도 마찬가지로 크게 증가하고 있다. 그 영향은 놀이규정의 상업화와 더불어 아동이 문화적, 예술적 활동 뿐만 아니라 오락활동에 참여하는 방식에도 영향을 미치고 있다. 부유한 나라와 빈곤한 나라의 많은 아동에게 아동노동, 가사노동 또는 증가하는 교육적 요구는 이러한 권리를 향유할 수 있는 시간을 단축시키는 역할을 한다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

5. 본 일반논평은 이러한 우려를 해소하고, 모든 아동의 삶과 발전에 있어서 제31 조의 권리의 중요성에 대한 국가 간의 인지, 인식 및 이해를 높이고, 그 이행을 보장하기 위한 조치를 촉구하기 위해 개발되었다. 제31 조의 권리는 전세계의 공동체와 사회의 다양성에 보편적으로 적용되며 모든 문화적 전통과 형태의 가치를 존중한다. 모든 아동은 자신의 거주지, 문화적 배경 또는 부모의 지위에 관계없이 이러한 권리를 누릴 수 있어야 한다.

6. 본 일반논평은 체육 문제는 약간 다루기만 하는데 이는 그 자체로 중요한 문제이기 때문이다. 문화 생활과 관련하여 본 일반논평은 아동이 자신의 문화를 누릴 권리에 관한 제30 조에 포함된 광범위한 정의보다는 창조적 또는 예술적 활동과 관련된 측면에 중점을 둔다.

Ⅱ. 목적

7. 본 일반논평은 아동의 안녕과 발달을 위한 제31 조의 중요성에 대한 이해를 높이고, 협약의 다른 권리 뿐만 아니라 제 31 조에 따른 권리의 적용을 존중하고 강화하며 다음의 결정에 대한 영향을 강조하고자 한다.

(a) 제31 조에 정의된 권리의 실현과 완전한 이행을 목적으로 하는 모든 이행조치, 전략 및 프로그램의 정교화에 따른 국가의 의무;

(b) 아동을 위한 그러한 서비스를 제공하는 시민 사회 단체와 오락활동, 문화적 및 예술적 활동 분야에서 종사하는 기업을 포함하는 민간 부문의 역할과 책임;

(c) 부모를 포함하여 아동과 함께 일하는 모든 개인을 위한 놀이 및 오락활동 분야의 행동에 대한 지침.

III. 아동의 생활에서의 제31조의 중요성

8. 제31 조는 구성 요소와 협약전체와의 관계에서 전체적으로 이해되어야 한다. 제31조의 각 요소는 서로 연결되어 있고 강화되며, 실현되는 경우 아동의 삶을 풍요롭게 한다. 이들은 함께 아동기의 독특하고 진화하는 특성을 보호하는데 필요한 조건을 설명한다. 이들의 실현은 아동기의 질, 최적의 발달에 대한 아동의 권리, 회복성의 증진 및 그 밖의 권리의 실현에 필수적이다. 실제로 모든 아동에게 놀이와 오락활동 기회가 가용한 환경은 창의력을 위한 조건을 제공한다. 자기 주도 놀이를 통해 능력을 행사할 수 있는 기회는 동기 부여, 신체 활동 및 기술 개발을 향상시킨다. 문화생활에 대한 몰입은 놀이적인 상호 작용을 풍성하게 한다. 휴식은 아동이 놀이와 창의적 참여에 관여하는데 필요한 에너지와 동기를 가질 수 있도록 보장한다.

9. 놀이와 오락활동은 아동의 건강과 안녕에 필수적이며 창의력, 상상력, 자신감, 자기효능감 및 신체적, 사회적, 인지적, 정서적 힘과 기술의 개발을 촉진한다. 그들은 학습의 모든 측면에 기여하고[1], 일상 생활 속 참여의 한 형태이며, 순수하게 그들이 제공하는 즐거움과 기쁨의 측면에서 아동에게 본질적 가치를 지닌다. 연구 결과는 놀이가 아동의 자발적인 발달에 대한 동기부여의 중심이며 특히 초창기 두뇌 발달에 중요한 역할을 한다는 것을 강조한다. 놀이와 오락활동은 아동이 협상하고, 감정적인 균형을 되찾으며, 갈등을 해소하고, 결정을 내릴 수 있도록 하는 역량을 향상시킨다. 놀이와 오락활동에 참여함으로써 아동은 행동을 통해 학습하고, 주변 세계를 탐험하고 경험하며, 새로운 아이디어, 역할 및 경험을 실험하고 그 과정에서 세상에서의 그들의 사회적 지위를 이해하고 구성하는 방법을 배운다.

10. 놀이와 오락활동은 아동 혼자, 또래들과 함께 또는 지지하는 성인들과 함께 있을 때 일어날 수 있다. 아동 발달은 아동을 사랑하고 보살피는 성인이 놀이를 통해 이들과 함께 하는 것을 통해 지지될 수 있다. 아동과 함께 놀이에 참여하는 것은 성인에게 독특한 통찰력과 아동의 관점에 대한 이해를 제공한다. 그것은 세대 간의 존중을 고취시키고, 아동과 성인 간의 효과적인 이해와 소통에 기여하며, 안내와 자극을 제공할 수 있는 기회를 제공한다. 아동은 조직된 스포츠, 게임 및 기타 오락활동에 자발적으로 참여

1) UNESCO, *Education for the twenty-first century: issues and prospects* (Paris, 1998).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

하는 것을 포함하여 성인과 함께하는 오락 활동의 혜택을 받는다. 그러나 성인에 의한 통제가 너무 광범위하여 자신의 놀이 활동을 조직하고 수행하려는 아동 자신의 노력을 훼손시키면 창의력, 리더십 및 팀 정신의 발달에서 특히 이점이 감소한다.

11. 공동체의 문화 생활에 참여하는 것은 아동의 소속감에 있어 중요한 요소다. 아동은 가족, 공동체 및 사회의 문화적, 예술적 삶을 이어받고 경험하며 그 과정을 통해 자신의 정체성을 발견하고 구축하여 그 결과 문화 생활과 전통 예술의 자극과 지속 가능성에 기여한다.

12. 또한 아동은 자신의 창의적 놀이, 노래, 춤, 애니메이션, 이야기, 그림, 게임, 거리 극장, 인형극, 축제 등을 통해 문화를 재생산, 변형, 창조 및 전달한다. 아동은 성인과 또래 관계로부터 그들 주변의 문화적, 예술적 삶에 대한 이해를 얻으면서 그들 자신의 세대적 경험을 통해 의미를 번역하고 적응시킨다. 아동은 친구들과의 교제를 통해 자신의 언어, 게임, 비밀 세계, 환상 및 기타 문화적 지식을 만들고 전달한다. 아동의 놀이는 학교 게임과 놀이터에서 대리석 놀이, 자유 달리기, 거리 예술 등의 도시 활동에 이르기까지 "어린 시절의 문화"를 만들어낸다. 아동은 디지털 플랫폼과 가상 세계를 사용하여 서로 다른 문화적 환경과 예술적 형태가 만들어지고있는 새로운 의사 소통 수단과 소셜 네트워크를 구축하는 데 앞장서고 있다. 문화와 예술 활동에 참여하는 것은 자신의 문화뿐만 아니라 다른 문화를 이해하는 데에도 필수적인데 이는 이러한 경험이 시야를 넓히고 다른 문화 및 예술 전통에서 배울 수 있는 기회를 제공하여 상호 이해와 다양성에 대한 인식에 기여하기 때문이다.

13. 마지막으로, 휴식과 여가는 영양, 주거, 건강 관리 및 교육이라는 기초만큼 아동 발달에 중요하다. 충분한 휴식이 없다면 아동은 의미 있는 참여 또는 학습을 위한 신체적, 정신적 능력과 에너지, 동기 부여가 부족할 것이다. 휴식의 거부는 아동의 발달, 건강 및 안녕에 돌이킬 수 없는 신체적, 정신적 영향을 미칠 수 있다. 아동은 의무, 오락 또는 자극 없는 시간과 공간으로 정의된 여가를 필요로 하며, 그들이 원하는 대로 적극적으로 또는 비 활동적으로 이를 채울 수 있다.

IV. 제31 조의 법적 분석

A. 제 31 조 제 1 항

14. 당사국은 다음과 같은 아동의 권리를 인정한다.

(a) **휴식**: 휴식의 권리는 아동이 최선의 건강과 안녕을 보장하기 위해 일이나 교육 또는 어떤 종류의 노동으로부터도 충분한 휴식을 취할 것을 요구한다. 또한 적절한 수면 기회가 제공되어야 한다. 활동의 유예와 적절한 수면에 대한 권리를 수행함에 있어서, 아동의 발달하는 역량과 발달상의 요구를 고려해야한다.

(b) **여가**: 여가란 놀이나 오락활동이 일어날 수 있는 시간을 말한다. 공식적인 교육, 직장, 가사적 책임, 다른 생명 유지 기능 수행 또는 개인 외부에서 지시된 활동과 관여하지 않는 자유로운 또는 비 의무적인 시간으로 정의된다. 즉, 이는 아동이 선택한 대로 활용할 수 있는 재량적 시간이다. .

(c) **놀이**: 아동의 놀이는 아동 스스로 시작, 통제 및 구조화 한 행동, 활동 또는 과정이며, 언제 어디서나 기회가 생기면 일어난다. 보호자는 놀이가 이루어지는 환경을 조성하는데 기여할 수 있지만, 놀이 자체는 강제적인 것이 아니며, 내재적인 동기에 의해 이끌어지고 목적을 위한 수단이 되기보다는 그 자체를 위해 수행된다. 놀이는 자율적, 신체적, 정신적 또는 정서적 활동을 포함하며 집단으로 또는 혼자 무한한 형태를 취할 잠재력을 가진다. 이러한 형태는 아동기에 걸쳐 변경되고 적용될 것이다. 놀이의 핵심적 특징은 재미, 불확실성, 도전, 유연성 및 비 생산성이다. 이러한 요소는 함께 그것이 만드는 즐거움과 그 결과로 놀이를 계속하게 하는 동기부여에 기여한다. 놀이는 종종 필수적이지 않은 것으로 간주되지만, 위원회는 신체적, 사회적, 인지적, 정서적 및 영적 발달의 필수 구성요소일 뿐만 아니라 아동기의 즐거움의 기본적이고 필수적인 차원임을 재확인한다.

(d) **오락활동**: 오락활동은 음악, 미술, 공예, 지역 사회 참여, 클럽, 스포츠, 게임, 하이킹 및 캠핑, 취미 추구 등을 포함하여 매우 광범위한 활동을 묘사하는 포괄적인

국가인권위원회 humanrights.go.kr

용어다. 오락활동은 즉각적인 만족감을 제공했거나 성취감을 통해 개인적 또는 사회적 가치를 얻을 수 있다고 인식했기 때문에 아동이 자발적으로 선택한 활동이나 경험으로 구성된다. 오락활동은 종종 그것을 위해 특별히 고안된 공간에서 이루어진다. 많은 오락활동이 성인에 의해 조직되고 관리될 수 있지만 오락활동은 자발적인 활동이어야 한다. 예를 들어 강제적이거나 강요된 게임 및 스포츠 또는 청소년 단체의 의무적 참여는 오락활동을 구성하지 않는다.

(e) **아동의 연령에 적합함**: 제31 조는 아동의 연령에 적합한 활동의 중요성을 강조한다. 놀이 및 오락활동과 관련하여, 아동의 나이를 고려하여 시간의 양, 이용 가능한 공간 및 환경의 특성, 자극과 다양성의 형태, 안전과 보안을 보장하기 위해 필요한 성인 감독 및 참여 정도를 결정해야 한다. 아동이 자라남에 따라 그들의 필요와 욕구는 놀이 기회를 제공하는 환경에서 사회화를 하거나 친구와 함께 있거나 혼자 있을 수 있는 기회를 제공하는 장소로 진화한다. 그들은 또한 위험감수와 도전과 관련한 더 많은 기회를 계속해서 모색할 것이다. 이러한 경험은 청소년에게 발달적으로 필요하며 정체성과 소속의 발견에 기여한다.

(f) **문화적 삶과 예술**: 위원회는 문화 생활과 예술을 통해 아동과 그들의 공동체가 그들의 정체성과 그들의 존재에 대한 의미를 표현하고 그들의 삶에 영향을 미치는 외부적 요인과의 대면을 나타내는 세계관을 구축한다는 견해를 지지한다[2]. 문화적 및 예술적 표현은 춤, 축제, 공예, 예식, 의식, 연극, 문학, 음악, 영화, 전시회, 영화, 디지털 플랫폼 및 비디오를 통해서 뿐만 아니라 가정과 학교, 거리 및 공공 장소에서 드러나고 향유된다. 문화는 공동체 전체에서 파생된다. 어떤 아동도 문화의 창조나 그 유익에 대한 접근이 거부되어서는 안된다. 문화적 삶은 위에서 아래로 부과되는 것이 아니라 문화와 공동체 안에서 부상하며, 국가는 공급자가 아닌 촉진자 역할을 한다[3].

(g) **자유로운 참여**: 아동이 문화 생활과 예술에 자유롭게 참여할 수 있는 권리는 당

2) 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회, 문화생활에 참여할 모두의 권리에 관한 일반논평 제21호 (2009), 13항

3) UNESCO, “Mexico City Declaration on Cultural Policies,” World Conference on Cultural Policies, 멕시코시티, 1982년 6월26일 – 8월 6일 참조.

사국이 아동보호와 아동 최선의 이익의 증진 보장을 위한 의무에 따라 아동의 그러한 활동에의 접근, 선택 및 참여를 존중하고 방해하는 것을 지양하길 요구한다. 당사국은 또한 타인이 그러한 권리를 제한하지 않도록 보장해야 한다. 이 권리를 행사하거나 행사하지 않기로 결정한 아동의 선택은 인정되고 존중되고 보호되어야 한다.

B. 제 31 조 제 2 항

15. 당사국은 아동의 권리를 존중하고 증진한다.

(a) 문화적 및 예술적 생활에 대한 완전한 참여: 참여할 권리는 세가지의 상호 관련되고 상호 보완적인 차원을 가지고 있다:

(i) **접근**은 아동이 문화 및 예술 생활을 경험하고 넓은 범위의 다양한 형태의 표현을 배울 기회를 제공받도록 한다.

(ii) **참여**를 위해서는 개인적 또는 집단적으로 아동이 자신의 성격을 완전히 발달시킬 수 있도록 자유롭게 표현하고 의사 소통하며 행동하고 창조 활동에 참여할 수 있는 구체적인 기회가 보장되어야 한다.

(iii) **문화 생활에 대한 기여는** 아동이 문화와 예술의 영적, 물질적, 지적 및 정서적 표현에 기여할 수 있는 권리를 포함하며, 그에 따라 그들이 속한 사회의 발전과 변화를 촉진한다.

(b) **적절한 기회의 제공 장려**: 적절한 기회의 제공을 장려하는 요구는 문화적, 예술적, 오락적 및 여가적 활동을 명시하고 있지만, 위원회는 이러한 요구가 협약 제 4 조에 더하여 놀이도 포함하는 것으로 해석한다. 따라서 당사국은 제31 조에 따른 권리 실현의 기회를 촉진하고 증진하기 위해 참여에 필요한 적절한 전제 조건을 보장해야 한다. 아동은 필요한 입법, 정책, 예산, 환경 및 서비스 체계가 마련되어 있는 경우에만 권리를 실현할 수 있다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(c) **균등한 기회 제공**: 모든 아동은 제31 조에 따라 권리를 향유할 평등한 기회를 부여 받아야한다.

V. 협약의 더 넓은 맥락에서의 제 31 조

A. 협약의 일반 원칙과 연계

16. **제 2 조 (차별 금지)**: 위원회는 모든 당사국이 모든 아동이 아동 자신의 또는 부모나 법적 보호자의 인종, 성별, 종교, 언어, 종교적, 정치적 또는 기타 의견, 국가적, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 그 밖의 지위와 관계없이 제 31 조에 따른 권리를 차별없이 실현할 기회를 가질 수 있도록 모든 적절한 조치를 취해야한다고 강조한다. 특히 여아, 장애 아동, 열악한 환경 또는 위험한 환경에서 살고 있는 아동, 빈곤 아동, 형사적, 의료적 또는 거주 시설에 머무르는 아동, 갈등이나 인도주의적 재난 상황에 처한 아동, 농촌 지역 아동, 망명 신청자 및 난민아동, 거리, 유목집단, 이주 또는 국내 실향민 아동, 원주민 출신 및 소수 집단 출신 아동, 일하는 아동, 부모가 없는 아동 및 학업 성취에 대한 상당한 압력을 받는 아동 등 특정 집단 아동의 권리를 다루는데 특별한 주의를 기울여야 한다.

17. 제 3 조 (아동 최선의 이익): 위원회는 제 31 조에 따른 권리의 실현이 정의상 아동의 최선의 이익에 있음을 강조한다. 아동의 최선의 이익을 고려해야 할 의무는 개인, 집단 또는 선거구로서 아동에게 적용된다. 제 31 조에 규정된 권리에 영향을 줄 가능성이 있는 모든 입법, 정책 및 예산 조치 및 환경 또는 서비스 제공과 관련된 조치는 아동의 최선의 이익을 고려해야 한다. 예를 들어, 이는 보건 및 안전, 고체 폐기물 처리 및 수집, 주거 및 교통 계획, 도시 경관의 설계 및 접근 가능성, 공원 및 기타 녹지 공간 제공, 수업 시간 결정, 아동 노동 및 교육 입법, 인터넷상의 사생활을 관리하는 법률 기획 등과 관련한 규제에 적용된다.

18. **제 6 조 (생명, 생존 및 발전):** 당사국은 아동의 생명, 생존 및 발달에 대한 권리를 가능한 최대한 보장해야 한다. 이와 관련하여 위원회는 아동의 발달과 진화하는능력을 증진시키는데 있어 제 31 조의 각 측면의 긍정적인 가치를 인식할 필요성에 주목한다.

또한 제 31 조를 시행하기 위해 도입된 조치는 모든 연령대의 아동의 발달적 필요에 부합해야 한다. 각 당사국은 부모, 보호자, 공무원 및 아동과 함께 일하는 모든 전문가들 사이에서 아동 발달을 위한 놀이의 중요성에 대한 인식과 이해를 증진해야 한다.

19. 제 12 조 (청취 될 권리) : 아동은 개인으로서 그리고 집단으로서, 관심 있는 모든 문제에 대한 견해를 표명할 권리가 있으며, 이에는 연령과 성숙도에 따라 정당한 비중이 주어져야 하고, 필요한 경우 자신의 의견을 표현할 수 있는 적절한 지원을 받아야한다. 아동은 놀이 및 여가 활동뿐만 아니라 문화 및 예술 활동에 참여할 때 선택과 자율권을 행사할 권리가 있다. 위원회는 아동이 제31 조에 따른 권리의 이행을 보장하기 위해 입법, 정책, 전략 및 서비스 설계의 개발에 기여할 수 있는 기회를 제공하는 것이 중요하다는 것을 강조한다. 그러한 기여에는 예를 들어 놀이 및 오락활동 관련 정책, 교육권 및 학교 조직과 교과과정에 영향을 미치는 법규 및 아동 노동과 관련된 보호 법규, 공원 및 기타 지역 시설 개발, 아동 친화적인 공동체 및 환경을 위한 도시 계획 및 설계에 대한 협의의 참여가 포함되며, 학교 및 더 넓은 지역 사회 내에서 놀이, 오락 및 문화 활동을 위한 기회에 대해 이들의 피드백을 모색할 수 있다[4].

B. 기타 관련 권리와의 연계

20. 제 13 조: 표현의 자유에 대한 권리는 문화 및 예술 활동에 자유롭게 참여할 수 있는 권리의 기본이다. 아동은 자신이 선택한 방식대로 자신을 표현할 권리가 있으며 이는 법률에서 규정된 대로만, 그리고 타인의 권리와 평판 및 국가안보, 공공질서 및 공공보건 또는 도덕에 대한 보호를 보장하기 위해 필요할 때 에만 제한될 수 있다.

21. 제 15 조: 아동은 사회적, 문화적, 스포츠 및 기타 형태의 조직의 소속뿐만 아니라 우정에 있어서 선택권을 행사할 권리가 있다. 결사의 자유는 제 31 조에 따른 권리에 있어 필수적 차원을 나타내는데, 이는 아동들이 함께 어른과 아동의 관계에서 거의 달성할 수 없는 상상의 놀이의 형태를 창조하기 때문에. 아동은 서로 다른 능력, 계급, 문화 및 연령대의 사람들뿐만 아니라 또래 남아 및 여아 모두와 협력하여 협동, 관용, 공유 및 지략을 배워야한다. 놀이와 오락활동은 우정 형성의 기회를 만들고 시민 사회를

4) 아동의 피청취권에 대한 일반논평 제12호(2009) 참조.

국가인권위원회 KOR humanrights.go.kr

강화하며 아동의 사회적, 도덕적, 정서적 발달에 기여하고 문화를 형성하며 공동체를 구축하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 당사국은 아동이 지역 사회 차원에서 또래들과 자유롭게 만날 수 있는 기회를 촉진해야 한다. 그들은 또한 아동이 협회를 설립하고, 가입하고, 떠날 수 있는 권리와 평화적인 집회의 권리를 존중하고 지지해야 한다. 그러나 아동은 결코 조직에 참여하거나 가입하도록 강요되어서는 안된다.

22. 제 17 조: 아동은 사회적, 문화적 이익을 지니며 공동체, 국가 및 국제적 원천의 다양성으로부터 파생되는 정보 및 자료를 받을 권리가 있다. 그러한 정보 및 자료에 대한 접근은 문화 및 예술 활동에 완전히 참여할 수 있는 권리를 실현하는 데 필수적이다. 당사국은 아동들에게 여러 다른 매체를 통해, 수화와 점자 등 이해할 수 있는 언어로, 그리고 대안적 형태로 인쇄된 자료의 가용성을 보장하기 위해 저작권법의 예외를 허용하며, 아동 자신의 문화 및 다른 문화와 관련된 정보 및 자료에 대해 가능한 넓은 접근을 제공하길 장려된다. 이때 문화적 다양성을 보호하고 보존하며 문화적 고정 관념을 피하기 위해 주의를 기울여야 한다.

23. 제 22 조: 난민과 망명 신청 아동은 그들 자신의 전통과 문화로부터 멀어지고 수용국 문화로부터의 배제를 경험함에 따라 제 31 조에 따른 그들의 권리를 실현하는 데 심각한 어려움을 겪는다. 난민과 망명 신청 아동이 제 31 조에 규정된 권리를 향유하기 위해 수용국 아동과 동등한 기회를 가지도록 노력해야 한다. 또한 난민 아동이 그들 고유의 오락적, 문화적 및 예술적 전통을 보존하고 실천할 권리를 인정 받아야한다.

24. 제 23 조: 장애아동이 제 31 조에 따라 권리를 누릴 수 있도록 접근 가능하고 포괄적인 환경과 시설이 제공되어야 한다[5]. 가족, 돌봄 제공인 및 전문가는 장애아동을 위한 권리와 최적의 발전을 위한 수단으로 포괄적인 놀이가 가지는 가치를 인정해야 한다. 당사국은 성인과 또래아동의 인식 향상과 연령에 적합한 지원 및 도움을 제공함으로써 장애 아동이 놀이, 오락활동 및 문화 예술 생활에 동등하고 적극적인 참여자가 될 수 있도록 기회를 제공해야 한다.

25. 제 24 조: 제 31 조에 규정된 권리의 실현은 아동의 건강, 안녕 및 발달에 기여할

5) 장애인권리협약 제7, 8 및 30조 참조.

뿐만 아니라 아동이 아프거나 입원했을 때 제31조에 따른 권리를 누리도록 하는 적절한 조항은 아동의 회복을 촉진하는 데 중요한 역할을 한다.

26. 제 27 조: 부적절한 생활 수준, 불안정하거나 과밀 한 환경, 안전하지 못하고 비위생적인 환경, 부적절한 식량, 강요된 유해한 또는 착취적 노동 모두 아동이 제 31 조에 따라 권리를 향유할 기회를 제한하거나 부인할 수 있다. 당사국은 사회 보장, 고용, 주택 및 공공 장소에 대한 접근, 특히 자택에서 놀이 및 오락활동의 기회없이 살고 있는 아동을 위한 정책을 개발할 때 제 31 조에 따른 아동 권리에 대한 함의를 고려해야한다.

27. 제 28 조 및 제 29 조: 교육은 아동의 성격, 재능 및 정신적 육체적 능력의 발달을 최대한으로 이끌어 내야한다. 제 31 조에 따른 권리의 이행은 제 29 조에 규정된 권리의 준수를 달성하는 데 필수적이다. 아동이 잠재력을 최적화하기 위해서는 문화적 및 예술적 발전 기회뿐만 아니라 스포츠 및 게임의 참여를 위한 기회가 필요하다. 위원회는 또한 제31조 상의 권리가 아동의 교육적 발전에 긍정적 이익이 되고, 포용적 교육과 포용적 놀이는 상호보완적이며 초등 및 중등학교뿐만 아니라 초기 아동기 교육과 돌봄(취학전)에 있어 일상 생활동안 촉진되어야 한다고 강조한다. 놀이는 모든 연령대의 아동과 관련되어 있고 필요하지만, 특히 초기 학교생활에서 중요한다. 연구에 따르면 놀이는 아동이 학습할 수 있는 중요한 수단이다.

28. 제 30 조: 소수 민족, 종교 또는 언어 출신 아동은 자신의 문화를 즐기고 참여하도록 권장되어야 한다. 각국은 소수 공동체 출신 아동뿐만 아니라 원주민 출신 아동의의 문화적 특수성을 존중하고 그들이 자신의 언어, 종교 및 문화를 반영하는 문화 및 예술 활동에 다수 공동체 출신 아동과 동등한 권리를 갖도록 보장해야 한다.

29. 제 32 조: 위원회는 많은 국가에서 아동이 제 31 조에 따른 권리를 부정하는 고된 노동에 종사하고 있음을 지적한다. 또한 수백만 명의 아동이 아동기의 대부분 동안 적절한 휴식이나 교육없이 가사 노동 또는 그들의 가족과 함께 위험하지 않은 직업에서 일하고 있다. 국가는 모든 아동 근로자를 제 31 조에 따른 권리를 침해하는 조건으로부터 보호하기 위해 모든 필요한 조치를 취할 필요가 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

30. 제 19 조, 제 34 조, 제 37 조 및 제 38 조: 폭력, 성 착취, 불법적이거나 자의적인 수단을 통한 자유의 박탈 및 무력 분쟁속에서 강제된 봉사는 아동이 놀이, 오락 및 문화적 생활과 예술에 참여하도록 하는 능력을 심각하게 저해하거나 심지어는 제거하는 조건을 부과한다 다른 아동에 의한 괴롭힘도 제 31 조에 따른 권리의 향유를 방해하는 주요 장애가 될 수 있다. 이러한 권리는 당사국이 아동을 그러한 행위로부터 보호하기 위해 필요한 모든 조치를 취하는 경우에만 실현될 수 있다.

31. 제 39 조: 당사국은 방임, 착취, 학대 또는 그 밖의 형태의 폭력을 경험 한 아동에게 회복 및 재통합을 위한 지원을 제공해야한다. 고통스럽고 피해를 주는 경험을 포함한 아동의 경험은 놀이나 예술적 표현을 통해 전달될 수 있다. 제 31 조에 따라 권리를 실현할 수 있는 기회는 아동이 과거에 대해 이해하고 미래에 더 잘 대처하기 위해 외상 또는 어려운 삶의 경험을 외부화 할 수 있는 가치 있는 수단을 제공할 수 있다. 놀이와 예술적 표현은 의사 소통을 가능하게 하고, 자신의 감정과 생각을 더 잘 이해하며, 심리사회적 문제를 예방하거나 해소하고, 자연스럽고 자기 주도적이며 자기 치유적인 과정을 통해 관계와 갈등을 관리하는 방법을 배울 수 있게 한다.

VI. 제31조의 실현을 위한 환경 조성

A. 최적의 환경을 위한 요인

32. 아동은 놀이와 오락 활동에 참여하려는 자발적인 욕구를 가지고 있으며 가장 불리한 환경에서도 그렇게 할 수 있는 기회를 모색한다. 그러나 아동이 제31조에 의거한 그들의 권리를 최적으로 실현하기 위해서는 아동의 진화하는 능력에 따라, 특정 조건이 보장되어야 한다. 따라서 아동은 다음을 가져야 한다.

- 스트레스로부터의 자유;

- 사회적 배제, 편견 또는 차별로부터의 자유;

- 사회적 유해 또는 폭력으로부터 안전한 환경;

- 쓰레기, 오염, 교통 및 기타 물리적 위험으로부터 충분히 자유로워 아동이 그들의 지역 내에서 자유롭고 안전하게 순환할 수 있는 환경;

- 그들의 연령과 발달에 적합한 휴식의 가용성;

- 다른 요구로부터 자유로운 여가 시간의 가용성;

- 성인의 통제 및 관리가 없는 접근 가능한 공간과 시간;

- 다양하고 도전적인 물리적 환경에서 비동반적 야외 활동을 할 수 있으며 필요시 도움을 줄 수 있는 성인에게 쉽게 접근 가능한 공간과 기회;

- 자연 환경과 동물 세계를 경험하고, 상호 작용하며, 놀 수 있는 기회;

- 자신의 상상력과 언어를 사용하여 자신의 세계를 창조하고 변화시키기 위해 자신만의 공간과 시간에 투자할 수 있는 기회;

- 지역 사회의 문화적 및 예술적 유산을 탐구하고 이해하고, 그것에 참여하고, 창조하고, 형성할 수 있는 기회;

- 필요한 경우 훈련된 촉진자 또는 코치의 지원을 받아 다른 아동과 함께 게임, 스포츠 및 기타 오락 활동에 함께 참여할 기회;

- 제 31 조에 규정된 권리의 가치와 정당성 대한 부모, 교사 및 사회 전체의 인정;

B. 제 31 조 실현을 위해 해결해야 할 과제

33. 놀이와 오락활동의 중요성에 대한 인식부족: 세계의 많은 지역에서 놀이는 본질적인 가치가 없는 경박하거나 비생산적인 활동에 소비된 "적자"로 인식된다. 부모, 보호자 및 공공 행정 담당자는 흔히 시끄럽고, 더럽고, 혼란스럽고 방해가 되는 것으로 간주되

는 놀이보다는 공부나 경제 활동에 우선 순위를 둔다. 더욱이 성인들은 종종 아동의 놀이를 지원하고 재미있는 방식으로 아동과 놀이를 하기 위한 자신감, 기술 또는 이해력이 부족하다. 놀이와 오락활동에 참여할 아동의 권리와 아동의 안녕, 건강 및 발달을 위한 이러한 활동의 근본적 중요성은 제대로 이해되지 못하고 과소 평가되고 있다. 놀이가 인정될 때, 그것은 일반적으로 예를 들어 판타지나 사회적 드라마보다 중요시되는 육체적으로 활발한 놀이와 경쟁적인 게임(스포츠)이다. 위원회는 특히 더 연령이 높은 아동이 선호하는 놀이 및 오락활동의 형태와 위치를 더 잘 인식할 필요가 있다는 점을 강조한다. 청소년들은 종종 또래들과 만날 장소를 찾고, 새롭게 생겨나는 독립성과 성인기로의 전환을 탐구한다. 이것은 정체성과 소속감의 발전을 위한 중요한 차원이다.

34. 안전하지 못하고 위험한 환경: 제31 조에 규정된 권리에 영향을 미치는 환경의 특징은 아동의 건강, 발달 및 안전에 대한 보호 또는 위험 요소로 작용할 수 있다. 어린 아동에 대해서는 탐험과 창의성의 기회를 제공하는 공간이 부모와 보호자가 눈과 목소리 접촉을 통한 것을 포함하여 감독을 유지할 수 있도록 해야 한다. 아동은 부적절한 위험으로부터 자유롭고 자신의 집과 가까운 공간에 접근할 수 있어야 하며, 능력이 발전함에 따라 안전하고 독립적인 이동성을 증진시키는 조치에 접근가능 해야한다.

35. 세계에서 가장 가난한 아동의 대다수는 오염된 물; 개방형 하수도 시스템; 과밀 도시; 통제되지 않은 트래픽; 열악한 거리 조명 및 혼잡 한 거리; 부적절한 대중 교통; 안전한 지역 놀이터와 녹지 및 문화 시설의 부족; 위험하고, 폭력적이며 또는 해로운 환경에서의 비공식적인 "슬럼" 정착과 같은 물리적 위험에 처해있다. 분쟁 후 환경에서 아동은 지뢰와 폭발하지 않은 무기로 인해 해를 입을 수 있다. 실제로, 아동은 특히나 위험한데 이는 그들의 본능적 호기심과 탐험적 놀이가 노출의 가능성을 높이고 폭발의 영향이 아동에게는 더 크기 때문이다.

36. 또한 인적 요소는 높은 수준의 범죄와 폭력; 지역 사회 불안과 내전; 마약 및 갱단 관련 폭력; 유괴와 아동 매매의 위험; 적대적인 청년 또는 성인이 지배하는 공개적 공간; 여아에 대한 공격과 성적 폭력 등 공공 환경에서 아동을 위험에 빠드릴 수 있는 요소로 작용할 수 있다. 공원, 놀이터, 스포츠 시설 등이 있는 곳에서도 아동이 위험에 처하고, 감독되지 않으면 위험에 노출되는 장소에 있을 수 있다. 이 모든 요인들에 의해

야기되는 위험은 아동의 안전한 놀이와 오락활동에 대한 기회를 심각하게 제한한다. 전통적으로 아동이 이용할 수 있었던 많은 공간의 침식이 증가함에 따라 제 31 조에 따라 권리를 보호하기 위해 더 큰 정부의 개입이 필요하다.

37. 아동의 공공 장소 사용에 대한 저항: 놀이, 오락활동 및 문화 활동을 위한 아동의 공공 공간의 사용은 아동이 제외되는 공공 장소의 상업화의 증가에 의해 방해받는다. 또한, 세계의 많은 지역에서 공공 장소에서 아동에 대한 관용이 감소하고 있다. 예를 들면, 아동에 대한 통행 금지의 도입; 문이 있는 공동체 또는 공원; 감소된 소음 수준 허용; "허용되는" 놀이 행동에 대한 엄격한 규칙이 있는 놀이터; 쇼핑몰 접근에 대한 제한은 아동을 "문제" 및/또는 비행아동으로 인식하게 한다. 특히 청소년들은 널리 퍼진 부정적 언론 보도와 표현에 의해 위협으로 인식되고 있으며 공공 장소 사용이 권장되지 않는다.

38. 아동의 배제는 그들이 시민으로 발전함에 있어 중대한 영향을 미친다. 서로 다른 연령대의 포괄적인 공공 공간에 대한 경험의 공유는 시민 사회를 증진하고 강화하며 아동이 자신 스스로를 권리를 가진 시민으로 인지하도록 격려한다. 국가는 아동을 권리의 주체자로 인정하고 모든 아동의 놀이 및 오락활동적 요구를 수용할 수 있는 지역 또는 지방 자치 단체에서의 다양한 공동체 공간의 네트워크의 중요성을 장려하기 위해 기성세대와 젊은 세대 간의 대화를 증진하길 장려된다.

39. 위험과 안전의 균형: 지역 환경 내에서 아동이 노출되는 신체적 및 인적 위험에 대한 두려움은 세계 곳곳에서 모니터링과 감시의 수준을 높이고 있으며, 이는 결과적으로 놀 수 있는 자유와 오락활동에 대한 기회에 대한 제약으로 이어진다. 또한 아동 자신이 놀이나 오락 활동에서 왕따, 연령이 낮은 아동에 대한 높은 연령의 아동의 괴롭힘, 높은 위험 감수에 참여하라는 집단적 압력 등 다른 아동에게 위협을 가할 수 있다. 아동이 제 31 조에 따라 권리를 실현함에 있어서 위험에 노출되어서는 안되지만, 어느 정도의 위험과 도전은 놀이 및 오락활동에 필수적이며 이러한 활동으로 인한 혜택의 필수적 구성 요소다. 한편으로는 교통에 대한 지역 거리를 폐쇄하거나, 가로등을 개선하거나 학교 운동장을 위한 안전한 경계를 조성하는 등 아동 환경에서 허용되지 않는 위험을 줄이기 위한 조치를 취하는 한편, 아동 스스로 자신의 안전을 향상시키기 위해 필요한 예

국가인권위원회 humanrights.go.kr

방 조치를 취하도록 정보를 제공하고 장비를 갖추고 강화시키는 것이 필요하다. 아동 최선의 이익과 아동의 경험과 관심에 귀 기울이는 것은 아동이 노출될 수 있는 위험 수준을 결정하는 조정 원칙이다.

40. 자연에 대한 접근성 부족: 아동은 노출, 자기 주도적 놀이 및 놀라움과 중요성을 소통하는 성인과의 탐험을 통해 자연을 이해하고 감사하며 돌보게 된다. 자연 속 유년기 놀이와 여가에 대한 추억은 스트레스에 대처하고 정신적 경이감을 불러 일으키며 지구에 대한 책임감을 장려하는 데 필요한 자원을 강화한다. 자연 환경에서의 놀이는 또한 민첩성, 균형, 창의력, 사회적 협력 및 집중력에 기여한다. 정원 가꾸기, 수확, 의식 및 평화로운 묵상을 통한 자연과의 연결은 많은 문화권에서 예술과 유산의 중요한 부분이다. 점차 도시화되고 사유화된 세상에서 공원, 정원, 숲, 해변 및 기타 자연 지역에 대한 아동의 접근이 침해되고 있으며 저소득 도시 지역의 아동은 녹지 공간에 대한 적절한 접근이 부족할 가능성이 가장 크다.

41. 교육적 성취에 대한 압박: 세계 여러 곳의 많은 어린이들이 공식적인 학업 성공에 대한 집중으로 인해 제 31 조에 따른 권리를 거부당하고 있다. 예를 들어:

- 초기 아동기 교육은 놀이 참여 및 광범위한 개발 결과의 달성을 희생시키면서 점점 학문적 목표와 공식 학습에 초점을 맞추고 있다.

- 과외 수업 및 숙제는 자유롭게 선택한 활동을 위한 아동의 시간을 방해하고 있다;

- 교과과정과 일일 일정은 종종 놀이, 오락활동 및 휴식의 필요성이나 제공에 대한 인식이 부족하다.

- 교실에서의 공식적 또는 교훈적인 교육 방법의 활용에 있어 적극적인 놀이 학습을 위한 기회가 이용되지 않는다.

- 아동이 실내에서 더 많은 시간을 보내야하는 많은 학교에서는 자연과의 접촉이

줄어들고 있다.

- 학교 내 문화 예술 활동을 위한 기회와 전문 예술 교육자를 제공하는 기회는 일부 국가에서는 학업 과목에 대한 선호로 인해 저해되고 있다.

- 아동이 학교에 참여할 수 있는 놀이 유형에 대한 제한은 독창성, 탐구 및 사회적 발전을 위한 그들의 기회를 억제하는 역할을 한다.

42. 과도하게 체계화되고 계획된 일정: 많은 아동에게 제 31 조에 규정된 권리를 실현하는 능력은 예를 들어, 강제적인 스포츠, 장애 아동을 위한 재활 활동 또는 특히 여아에 대한 가사노동과 같이 자기 주도적 활동을 위한 시간을 거의 또는 전혀 허용하지 않는 성인에 의해 결정된 활동의 부과로 제한된다. 정부의 투자가 존재하는 곳에서는 조직적인 경쟁적 오락활동에 집중하는 경향이 있거나 때로는 아동이 자신이 선택하지 않은 청소년 단체에 참여하도록 요구받거나 압력을 받는 경우가 있다. 아동은 성인이 결정하거나 통제하지 않는 시간뿐만 아니라 어떤 요구도 받지 않은 시간-기본적으로 원한다면 아무것도 하지 않을 시간-을 가질 자격이 있다. 실제로, 활동의 부재는 창의력에 대한 자극으로 작용할 수 있다. 아동의 모든 여가 시간을 프로그램 되거나 경쟁적 활동에 집중시키면 아동의 신체적, 정서적, 인지적 및 사회적 안녕에 해를 끼칠 수 있다[6].

43. 발달 프로그램에서의 제 31 조의 외면
: 많은 국가에서의 아동 보육 및 발달 사업은 아동의 생존 문제에만 초점을 맞추고, 아동이 잘 자라날 수 있도록 가능하게 하는 조건에는 아무런 주의를 기울이지 않는다. 프로그램은 종종 놀이, 오락활동, 문화 및 예술에 거의 또는 전혀 중점을 두지 않고 영양, 예방 접종 및 취학 전 교육만을 다루고 있다. 프로그램을 운영하는 인력은 이러한 측면의 아동의 발달적 요구 사항을 지원하기 위해 적절하게 훈련되지 않았다.

44. 아동을 위한 문화 및 예술 기회에 대한 투자 부족: 문화 및 예술 활동에 대한 아동의 접근은 종종 부모의 지원 부족, 접근 비용; 교통의 부족; 성인에 초점을 맞춘 많은

6) Marta Santos Pais, “The Convention on the Rights of the Child,” in OHCHR, *Manual on Human Rights Reporting* (제네바, 1997), 393 - 505쪽.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

전시회, 연극 및 행사; 내용, 디자인, 위치 및 제공 형태에 대한 아동의 개입 실패 등 다양한 요인으로 인해 제한된다. 창의성을 자극하기 위해 공간을 창출하는 데 더 중점을 두어야한다. 예술 및 문화 공연장 운영자는 그들의 물리적 공간을 넘어서서 그들의 프로그램이 자신이 대표하는 지역 사회의 문화 생활을 어떻게 반영하고 그에 대응할지 고려해야한다. 예술에 대한 아동의 참여는 아동 창작물을 의뢰 및 전시하고 제공되는 구조 및 프로그램에 참여시키는 보다 아동 중심적인 접근 방식을 필요로 한다. 어린 시절의 그러한 참여는 삶에 대한 문화적 관심을 자극할 수 있다.

45. **전자매체의 역할 확대**: 전 세계 모든 지역의 아동은 텔레비전 시청, 메시징, 소셜 네트워킹, 게임, 문자 보내기, 음악 감상 및 창작, 비디오 및 영화 감상 및 제작, 새로운 형태의 예술 창조, 이미지 게시 등 다양한 디지털 플랫폼 및 미디어를 통해 놀이, 오락 활동, 문화 및 예술 활동에 소비자 및 제작자로 더 많은 시간을 할애하고 있다.정보 및 통신 기술은 아동의 일상 생활의 중심적 차원으로 부상하고 있다. 오늘날 아동은 오프라인 환경과 온라인 환경 사이를 원활하게 이동한다. 이러한 플랫폼은 교육적, 사회적 및 문화적으로 큰 이점을 제공하며 국가는 모든 아동이 이러한 혜택을 경험할 수 있는 평등한 기회를 보장하기 위해 모든 필요한 조치를 취하도록 장려된다. 인터넷과 소셜 미디어에 대한 접근은 세계화된 환경에서 제 31 조 권리의 실현에 핵심적이다.

46. 그러나 위원회는 이러한 환경이 아동과 상호 작용하는 데 소요되는 시간뿐만 아니라 이러한 환경 자체가 아동에게 상당한 잠재적인 위험과 해를 끼칠 수 있음을 나타내는 증거의 증가에 우려하고 있다[7]. 예를 들어:

- 인터넷 및 소셜 미디어에 대한 접근은 아동을 사이버 괴롭힘, 음란물 및 온라인 그루밍에 노출시키고 있다. 많은 아동이 인터넷 카페, 컴퓨터 클럽 및 게임 홀에 출입에 대한 적절한 제한 또는 효과적인 모니터링 시스템 없이 출입한다.

- 폭력적인 비디오 게임에서 특히 남아들 사이에 참여 수준이 높아지고 있는 것은 게임이 매우 참여적이고 상호 작용하며 폭력적인 행동을 보상하기 때문에 공격적

7) UNICEF, *Child Safety Online: Global Challenges and Strategies. Technical report* (Florence, Innocenti Research Centre, 2012).

인 행동과 관련이 있는 것으로 보인다. 게임은 반복적으로 플레이 되는 경향이 있으므로 부정적인 학습이 강화되고 타인에 대한 공격적이거나 해로운 행동뿐만 아니라 타인의 고통과 괴로움에 대한 민감성의 감소에 기여할 수 있다. 아동이 필터나 보호 장치 없이 전세계 사용자 네트워크에 노출될 수 있는 온라인 게임에 대한 기회가 증가하고 있는 것도 우려의 원인이다.

- 미디어의 대부분, 특히 주류 텔레비전은 사회 전반에 존재하는 다양한 문화의 언어, 문화적 가치 및 창의성을 반영하지 못한다. 그러한 단일 문화적인 시각은 모든 아동이 가능한 문화 활동의 잠재적인 폭을 활용할 수 있는 기회를 제한할 뿐만 아니라 비 주류 문화에 대한 가치를 낮추는 역할을 한다. 텔레비전은 또한 전통적으로 거리와 놀이터에서 세대 간에 전달되던 많은 어린 시절의 게임, 노래, 운율 등의 손실에 기여하고 있다.

- 스크린 관련 활동에 대한 의존도가 증가하는 것은 아동의 신체 활동 정도가 낮아지고 수면 패턴이 불량해지며 비만 및 다른 관련 질병이 증가하는 것과 연결되어 있는 것으로 생각된다.

47. 놀이의 마케팅 및 상업화: 위원회는 많은 아동과 그 가족이 완구 및 게임 제조업자들에 의해 규제되지 않은 상업화 및 마케팅에 점점 더 노출됨을 우려한다. 부모는 창의적 탐구를 방해하는 이미 설정된 캐릭터와 스토리가 있는 텔레비전 프로그램을 홍보하는 제품과 같이 자녀의 발달에 해로울 수 있거나 창의적 놀이를 방해하는 제품을 더 많이 구입하도록 압박을 받으며 여기에는 아동을 수동적 관찰자로 만드는 마이크로 칩이 있는 장난감; 미리 결정된 활동 패턴을 가진 키트; 전통적인 성 젠더 고정관념이나 여아의 조기 성적 대상화를 촉진하는 장난감; 위험한 부품이나 화학 물질이 포함된 장난감; 현실적인 전쟁 장난감과 게임이 포함된다. 글로벌 마케팅은 또한 지역 사회의 전통 문화 및 예술 생활에 대한 아동의 참여를 약화시킬 수 있다.

VII. 제 31 조에 따라 권리를 실현하기 위해 특별히 주의가 요구되는 아동

48. **여아**: 가사적 책임과 형제 및 가족 돌봄에 대한 중대한 부담, 부모의 보호 문제, 적

국가인권위원회 humanrights.go.kr

절한 시설의 부재 및 여아의 기대와 행동에 제한을 가하는 문화적 가정이 제31조에서 규정된 권리를 누릴 기회, 특히 청소년 시기의 기회를 감소시키는 데 기여할 수 있다. 또한, 여아와 남아의 놀이로 간주되고 부모, 보호자, 미디어 및 게임 제작자, 장난감 제조업체에 의해 강화되는 성 차별은 사회에서 전통적인 성 역할 구분을 유지하는 역할을 한다. 증거에 따르면 남아의 게임은 현대 사회의 다양한 직업 및 기타 환경에서 성공적인 성과를 준비시키는 반면, 여아들의 게임은 가정의 사적 영역과 아내 및 어머니로서의 미래의 역할을 지향하는 경향이 있다. 사춘기 남학생과 여학생들은 종종 다함께 오락 활동에 참여하는 것이 권장되지 않는다. 또한 여아들은 일반적으로 외부 문화 또는 스스로 부과한 배제 또는 적절한 제공의 결여로 신체 활동 및 조직된 게임에서 낮은 참여율을 보인다. 이러한 경향은 스포츠 활동 참여와 관련하여 입증된 신체적, 심리적, 사회적 및 지적 이익에 비추어 우려된다[8]. 제 31 조에 따른 여아의 권리 실현을 방해하는 이러한 광범위하고 보편적인 장벽을 감안할 때, 위원회는 당사국이 차별과 기회의 불평등의 패턴을 복합화하고 강화시키는 역할을 하는 성 고정관념에 도전하기 위한 조치를 취할 것을 촉구한다.

49. 빈곤 아동: 시설에 대한 접근의 부족, 참여 비용을 감당할 능력의 부재, 위험하고 방치된 이웃, 일 할 필요성 및 무력감과 소외감은 빈곤 아동을 제31조에 규정되는 권리의 실현으로부터 배제하는 역할을 한다. 많은 이들에게, 가정 밖의 건강과 안전에 대한 위험은 놀이나 오락활동을 위한 공간이나 범위를 제공하지 않는 가정 환경에 의해 복합화된다. 부모가 없는 아동은 특히 제 31 조에 따른 그들의 권리를 상실에 취약하다. 거리에서 생활하는 아동은 놀이 준비를 할 수 없으며 도시 공원과 놀이터에서 일반적으로 제외된다. 하지만 이들은 놀이 기회를 위해 거리의 비공식적인 환경을 활용하기 위해 창의력을 발휘한다. 시 당국은 관리, 기획 및 개발 이니셔티브와 관련하여 빈곤층의 아동이 제 31 조에 따라 부여된 권리를 실현하는데 있어 공원 및 놀이터가 가지는 중요성을 인식하고 그들과 대화를 해야 한다. 각국은 모든 아동을 위한 문화 예술 활동에 대한 접근과 기회, 그리고 놀이와 오락을 위한 동등한 기회를 보장하기 위한 조치를 취할 필요가 있다.

50. 장애아동: 학교로부터의 배제, 우정이 형성되고 놀이와 오락활동이 일어나는 비공

8) UNESCO, International Charter of Physical Education and Sport, 1978.

식적이고 사회적인 무대, 가정에서의 소외, 장애아동에 대해 적대적이고 이들을 거부하는 문화적 태도와 부정적 고정관념, 공공장소, 공원, 놀이터와 기구, 영화관, 극장, 콘서트홀, 스포츠 시설 및 경기장에 대한 물리적 접근의 불가능성, 안전을 이유로 이들을 스포츠나 문화적 행사에서 제외하는 정책, 의사소통 장벽과 통역 및 보조공학 제공의 실패, 접근 가능한 교통수단의 부재 등 여러 장애물이 제31조에서 규정된 권리에 대한 장애아동의 접근을 저해한다. 장애아동은 또한 보조공학 사용을 포함하여 라디오, 텔레비전, 컴퓨터, 타블렛 등에 대한 접근을 가능하게 하기 위한 투자가 이루어 지지 않으면 그들의 권리를 누리는 것을 방해받을 수 있다. 이에 위원회는 장애아동이 다른 아동과 마찬가지로 주류 학교 시스템을 포함하여 놀이, 오락, 스포츠 및 여가 활동에 동등한 접근을 갖도록 보장해야 하는 당사국의 의무를 강조하는 장애인권리협약 제30조를 환영한다. 장애아동이 이러한 모든 활동에 참여할 수 있도록 장애물을 제거하고 포용적 기회에 대한 접근성과 가용성을 증진하기 위한 선제적 조치가 취해져야 한다.

51. 시설에서의 아동: 많은 아동이 거주 시설 및 학교, 병원, 구금 센터 및 난민 센터를 포함한 기관에서 아동기의 전부 또는 일부를 보내게 되며, 이러한 곳에서의 놀이, 오락활동 및 문화적 예술적 생활에 대한 참여의 기회를 제한되거나 거부되어 있다. 위원회는 국가가 아동의 비기관화를 위해 노력해야 할 필요성을 강조한다. 하지만 이 목표가 이루어지기 전까지 국가는 모든 이러한 기관이 아동이 공동체 내 또래들과 함께 놀이를 하고, 게임, 신체적 활동, 문화적 및 예술적 생활에 참여할 수 있는 공간과 기회를 제공하도록 보장하는 조치를 채택해야 한다. 이러한 조치는 의무적이거나 조직화된 활동으로 인해 제한되어서는 안되며, 아동이 자유롭게 놀이하고 오락활동에 참여하기 위해 필요한 안전하고 동기를 부여하는 환경이 제공되어야 한다. 가능하다면 아동은 지역사회 내에서 이러한 기회를 가질 수 있어야 한다. 상당 기간 시설에서 생활하는 아동은 적절한 문학, 간행물 및 인터넷에 대한 접근과, 이들이 이러한 자원을 활용할 수 있도록 하는 지원을 필요로 한다. 기관에 거주하는 모든 아동이 제31조에 의거한 그들의 권리를 실현하도록 보장할 수 있는 환경을 조성하기 위해서는 시간, 적절한 공간, 적합한 자원 및 장비, 훈련되고 동기가 부여된 직원 및 전용 예산의 제공이 필요하다[9].

52. 원주민 및 소수 공동체 출신 아동: 민족적, 종교적, 인종적 및 카스트 기반 차별은

9) 장애아동의 권리에 대한 일반논평 제9호(2006)

국가인권위원회 humanrights.go.kr

제31조에 의거한 권리의 실현으로부터 아동을 배제할 수 있다. 적대감, 동화정책, 거부, 폭력 및 차별은 원주민 및 소수 아동이 그들 자신의 문화적 관습, 의식 및 행사를 즐기는 것과 다른 아동과 함께 스포츠, 게임, 문화적 행사, 놀이 및 오락활동에 참여하는 것을 방해할 수 있다. 국가는 소수 집단이 그들이 살고 있는 사회에서 문화적 및 오락적 생활에 참여하고 그들 자신의 문화를 보존, 증진 및 발전시킬 수 있는 권리를 인정하고 보호하며 존중할 의무를 가진다[10]. 그러나 원주민 공동체 출신 아동은 가족적 전통의 경계를 넘어선 문화를 경험하고 탐구할 권리 역시 가지고 있다. 문화적 및 예술적 프로그램은 포용, 참여 및 비차별을 기반으로 해야한다.

53. 분쟁, 인도적 및 자연 재해 상황 속 아동: 제 31 조에 규정된 권리는 종종 분쟁 또는 재난 상황에서 식량, 피난처 및 의약품 공급보다 우선 순위가 낮다. 그러나 이러한 상황에서 놀이, 오락 및 문화 활동의 기회는 아동이 상실 혼란 및 외상을 경험한 후 정상적인 느낌과 기쁨을 회복하는 데 도움이 되는 중요한 치료 및 재활의 역할을 할 수 있다. 놀이, 음악, 시 또는 연극은 예를 들어, 사별, 폭력, 학대 또는 착취 경험이 있는 아동 및 난민 아동이 감정적인 고통을 극복하고 그들의 삶에 대한통제력을 되찾는데 도움이 될 수 있다. 그러한 활동은 정체성을 회복하고, 그들에게 일어난 일의 의미를 부여하고, 재미와 즐거움을 경험할 수 있게 한다. 놀이나 오락활동뿐만 아니라 문화적 또는 예술적 활동에 대한 참여는 아동에게 공유된 경험에 참여하고, 개인적 가치와 자기 가치의 의미를 재건하고, 자신의 창의력을 탐구하고, 연결성과 소속감을 얻을 수 있는 기회를 제공한다. 놀이 설정은 또한 감시자가 갈등의 해로운 영향으로부터 고통받는 아동을 식별할 수 있는 기회를 제공한다.

VIII. 당사국의 의무

54. 제 31 조는 동 조항에 규정된 권리가 모든 아동에 의해 차별없이 실현되도록 보장하기 위해 당사국에게 세 가지 의무를 부과한다.

(a) **존중** 의무는 당사국이 제 31 조에 규정된 권리를 향유하는데 직접 또는 간접적으

10) United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (General Assembly resolution 61/295, annex).

로 간섭하는 것을 지양하도록 요구한다.

(b) **보호** 의무는 당사국에게 제3자가 제 31 조에 따른 권리를 방해하지 못하도록 조치를 취할 것을 요구한다.

(c) **실천** 의무는 당사국이 필요한 모든 서비스, 제공 및 기회가 가용하도록 하기위한 조치를 취함으로써 제 31 조에 규정된 권리의 향유를 용이하게 하기 위해 필요한 입법, 행정, 사법, 예산, 홍보 및 기타 조치를 도입할 것을 요구한다.

55. 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 관한 국제 규약은 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적인 실현을 규정하고 제한된 자원으로 인해 발생하는 문제를 인지하는 반면, 자원이 부적합한 경우라고 하더라도 "우세적 상황속에서 관련된 권리의 가능한 폭넓은 향유를 보장하기 위해 노력"해야 할 구체적이고 지속적인 의무를 당사국에게 부과한다[11]. 따라서 제 31 조에 따른 권리와 관련된 퇴행적 조치는 허용되지 않는다. 그러한 고의적 조치가 취해지면 국가는 해당 문제에 대해 아동이 표현한 의견에 대한 적절한 비중의 제공을 포함하여 모든 대안을 신중하게 고려했으며, 협약에서 규정하는 다른 모든 권리를 고려했을때 그 결정이 정당화되었음을 입증해야 한다.

56. 존중 의무는 모든 아동이 제 31 조에 따라 개별적으로 또는 타인과 공동으로 자신의 권리를 실현하기 위한 권리를 존중받는 것을 목표로 하는 구체적인 조치의 채택을 포함하며, 이는 다음과 같다.

(a) 돌봄자**에 대한 지원**: 협약 제 18 조 제 2 항에 따라 제 31 조에 따른 권리에 관한 안내, 지원 및 촉진이 부모 및 돌봄자에게 제공되어야 한다. 그러한 지원은 예를 들어, 놀면서 아동을 경청하는 방법; 아동의 놀이를 용이하게 하는 환경 조성; 아동이 자유롭게 놀고 다른 아동과 놀 수 있도록 허용하는 것에 대한 실질적 지침의 형태일 수 있다. 또한 창의력과 손재주의 장려, 안전과 발견의 조화; 놀이의 발달적 가치와 문화, 예술 및 오락 활동에 대한 안내된 노출의 중요성을 다룰 수 있다.

---

11) 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회, 당사국 의무의 특성에 대한 일반논평 제3호(1990), 11항

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) **인식제고**: 국가는 제 31 조에 규정된 권리에 낮은 가치를 부여하는 광범위한 문화적 태도에 도전하기 위한 조치에 투자해야 하며, 이는 다음을 포함한다.

- 아동기의 즐거움에 기여하고 아동의 최적 발달을 촉진하며 긍정적 학습 환경을 구축하는데 있어 모든 연령대의 남녀 학생들을 위한 놀이, 오락활동, 휴식, 여가 및 문화 및 예술 활동 참여에 대한 권리와 그 중요성에 대한 대중의 인식제고;
- 제31조에 의한 권리의 향유를 위한 기회의 제한으로 이어지는 특히 청소년에 대한 만연한 부정적인 태도에 도전하기 위한 조치. 특히 아동이 언론에 자신을 대표할 수 있는 기회가 창출되어야 한다.

57. 보호의 의무는 당사국이 제3자가 제31 조에 규정된 권리를 방해하거나 제한하는 것을 방지하기 위한 조치를 취할 것을 요구한다. 따라서 국가는 다음을 보장할 의무가 있다.

(a) **비차별**: 모든 아동이 어떠한 근거에 의해서도 차별받지 않고 공적 및 사적 공간, 자연 공간, 공원, 놀이터, 스포츠 경기장, 박물관, 영화관, 도서관, 극장 및 문화적 활동, 서비스 및 이벤트를 포함한 모든 오락적, 문화적 및 예술적 환경에 접근할 수 있도록 보장해야 한다;

(b) **비 국가 행위자의 규제**: 기업 부문을 포함하여 모든 시민 사회 구성원이 제31조 조항을 준수하기 위해 특히 다음을 포함해 필요한 예산 배분 및 모니터링 및 집행을 위한 효과적인 메커니즘과 더불어 법률, 규정 및 지침을 도입해야 한다:

- 모든 아동의 진화하는 능력에 따른 노동의 성질, 시간 및 일수에 대한 적절한 제한, 휴식 기간 및 오락 및 휴식을 위한 시설을 보장하기 위한 모든 아동에 대한 고용 보호. 각국은 또한 ILO 협약 제79, 90, 138 및 182호를 비준하고 이행하도록 권장된다[12];

12) ILO conventions No. 79 - Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations);
No. 90 - Night Work of Young Persons (Industry);
No. 138 - Minimum Age Convention;
No. 182 - Worst Forms of Child Labour Convention.

- 모든 놀이 및 오락 시설, 장난감 및 게임 장비에 대한 안전 및 접근성 표준의 확립;

- 도시 및 농촌 개발 제안에서 제 31 조에 따른 권리의 실현을 위한 제공 및 기회를 통합 할 의무;

- 표현의 자유에 관한 제 13 조 및 부모의 책임에 대한 제 18 조의 규정을 고려하여, 아동의 안녕에 해를 끼칠 수 있는, 예술 또는 오락 자료로부터의 보호 (미디어 방송 및 영화 보호 및 분류 시스템 포함);

- 현실적인 전쟁 게임 및 아동용 장난감 생산을 금지하는 규정의 도입.

(c) **위해로부터 아동을 보호:** 놀이, 오락, 스포츠, 문화 및 예술 분야에서 아동과 함께 일하는 모든 전문가를 위한 아동 보호 정책, 절차, 전문 윤리, 규범 및 표준을 도입하고 시행해야 한다. 또한 다른 아동이 제31 조에 따라 권리를 행사함에 있어 부과될 수 있는 잠재적 손해로부터 아동을 보호해야 할 필요성에 대한 인식도 부여되어야 한다;

(d) **온라인 안전**: 온라인 접근 및 접근성과 아동 안전을 증진하기 위한 조치가 도입되어야 한다. 여기에는 아동이 온라인상에서 안전하게 행동하고, 자신감 있고 책임감 있는 디지털 환경의 시민이 되며, 학대나 부적절한 활동이 발생했을 때 이를 보고 할 수 있도록 권한을 부여하고 정보를 제공하는 조치가 포함되어야 한다. 또한 입법과 국제 협력을 통해 학대하는 성인의 면책을 줄이고 해로운 또는 성인 등급의 자료 및 게임 네트워크에 대한 접근을 제한하며 부모, 교사 및 정책 입안자가 폭력적인 게임과 관련된 잠재적인 피해에 대한 인식을 높이고 아동을 위한 안전하고 매력적인 옵션을 홍보하기 위한 전략을 개발할 수 있는 정보를 향상시키기 위한 조치가 필요하다;

(e) **분쟁 후 안전**: 분쟁 및 재난 상황에서 제31 조에 의거한 권리를 복원하고 보호하기 위한 적극적 조치가 취해져야 하며 이는 다음을 포함한다:

국가인권위원회 humanrights.go.kr

- 회복력과 심리적 치유를 촉진하기 위해 놀이와 창의적인 표현의 장려;

- 아동이 삶의 정상화에 일부로 놀이와 오락에 참여할 수 있는 학교를 포함한 안전한 공간의 조성 및 복원;

- 지뢰가 아동의 안전을 위협하는 지역에서는 영향을 받는 모든 지역의 지뢰와 폭탄을 완전하게 제거하기 위한 투자가 이루어져야 한다[13].

(f) **마케팅 및 언론**: 다음을 위한 행동이 시작되어야 한다:

- 폭력, 여아 또는 남아를 성적인 방법으로 홍보하고 젠더 및 장애에 대한 고정관념을 강화하는 것과 관련하여 아동 TV 프로그램 및 직접 관련 광고를 포함한 아동용 장난감 및 게임 상용화 관련 정책을 검토한다;

- 아동의 최대 시청 시간 동안은 광고 노출을 제한한다;

(g) 청원 **메커니즘**: 아동이 제31 조에 따른 권리를 침해당한 경우 진정을 제기하고 구제 조치를 모색할 수 있는 독립적이고 효과적이며 안전하며 접근 가능한 메커니즘이 마련되어야 한다[14]. 아동은 누구에게 그리고 어떻게 진정을 제기할 수 있는지 (어떤 절차)에 대해 알아야한다. 국가는 청원절차에 관한 아동권리협약의 선택 의정서에 서명하고 비준하는 것이 권장되며, 이를 통해 아동 개인이 위반에 대한 진정을 제기할 수 있다.

58. 이행 의무는 당사국이 제31 조에 규정된 모든 권리의 이행을 보장하기 위한 광범위한 조치를 채택할 것을 요구한다. 협약 제12 조에 따라, 설계, 개발, 실행 및 모니터링을 포함한 국가 및 지방 차원에서의 모든 조치가 아동 단체 및 지역 사회 단체, 어린이 클럽 및 협회, 지역 예술 및 운동 단체, 장애 아동 및 성인 대표 단체, 소수 공동체 및 놀이 단체 대표[15] 등 아동 및 비정부단체와 공동체 기반 조직과 협력하여 개발되어야

13) 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리에 대한 일반논평 제13호(2011)
14) Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V to the Convention on Certain Conventional Weapons).

한다[16]. 특히 다음 사항을 고려해야한다.

(a) **입법 및 계획**: 위원회는 국가가 모든 아동에 대해 제31 조에 따른 권리를 보장하기 위한 입법안을 시행 일정과 함께 고려할 것을 강하게 권장한다. 그러한 입법은 충분함의 원칙을 다루어야 한다 -즉, 모든 아동은 이러한 권리를 행사할 수 있는 충분한 시간과 공간을 부여 받아야한다. 또한 제31 조에 대한 전용 계획, 정책 및 체계의 개발 또는 협약 이행을 위한 국가 행동 계획 전반에 대한 동 조항의 통합이 고려되어야 한다. 그러한 계획은 소외된 집단과 공동체에 속한 아동들뿐만 아니라 모든 연령층의 여아와 남아에 대한 제 31 조의 의미를 다루어야 한다. 또한 아동의 자발적인 활동을 위한 시간과 공간을 창출하는 것이 조직된 활동을 위한 시설과 기회를 제공하는 것만큼 중요하다는 것을 인식해야 한다'

(b) **자료 수집 및 연구**: 제31 조에 따른 의무를 이행함에 있어 아동에 대한 책임을 보장하기 위해 이행을 모니터링하고 평가하는 메커니즘뿐만 아니라 준수를 위한 지표를 개발할 필요가 있다. 국가는 연령, 성별, 민족 및 장애에 따라 분류된 인구 기반 데이터를 수집하여 놀이, 오락 및 문화, 예술적 삶에서 아동의 참여 정도와 성격을 이해할 수 있다. 이러한 정보는 계획 절차에 정보를 제공하고 이행 상황을 측정하기 위한 기초를 제공해야한다. 또한 그들의 지역 환경의 활용, 그들이 제31조에 의거한 권리 향유에 있어 직면하는 장애, 그러한 장애를 극복하기 위해 택한 조치 및 그러한 권리의 더 나은 실현을 위해 필요한 행동 등을 이해하기 위해 아동과 보호자의 일상 생활과 주거 및 주변 환경의 영향에 대한 연구가 필요하다. 이러한 연구는 가장 소외된 공동체의 아동을 포함하여 아동을 적극적으로 참여시켜야 한다.

(c) **국가 및 지방 정부의 부서 간 협력**: 놀이, 오락 및 문화 예술 활동 계획은 부서 간 협력과 국가, 지역 및 지방 자치 단체 간의 책임을 포함하는 광범위하고 포괄적인 접근 방식을 필요로 한다. 관련 부서에는 보건, 교육, 사회 복지, 아동 보호, 문화, 오락 및 스포츠와 같은 아동을 직접 다루는 부서뿐만 아니라 수도 및 위생

15) 아동권리보호 및 증진에서의 독립적 국가인권기구의 역할에 대한 일반논평 제2호(2002)
16) 아동의 청취될 권리에 대한 일반논평 제12호(2009)

국가인권위원회
humanrights.go.kr

시설, 주거, 공원, 교통, 환경 및 도시 계획과 관련된 부서가 포함되며, 이 모두는 아동이 제31 조에 따라 자신의 권리를 실현할 수 있는 환경을 조성하는데 있어 상당한 영향을 미친다;

(d) **예산**: 예산은 문화, 예술, 체육, 오락 및 놀이와 관련하여 포괄적이며 전체 인구에 대한 아동의 비율에 부합하며 모든 연령의 아동을 위해 분배되어야 한다. 예를 들면: 아동 도서, 잡지 및 논문의 제작 및 보급을 위한 예산 지원; 아동을 위한 다양한 공식적 및 비공식적인 예술적 표현; 접근 가능한 장비, 건물 및 공공 장소; 스포츠 클럽이나 청소년 센터와 같은 시설을 위한 자원 등이 포함된다. 또한 장애 아동의 평등 한 접근을 보장하기 위해 합리적인 편의 제공 의무를 포함하여 가장 소외된 아동에 대한 접근을 보장하기 위해 필요한 조치의 비용을 고려해야 한다;

(e) **보편적 디자인**[17]: 놀이, 오락, 문화, 예술 및 스포츠 시설, 건물, 장비 및 서비스와 관련하여 보편적 디자인에 대한 투자가 필요하며, 이는 포용을 촉진하고 장애 아동을 차별에서 보호해야 하는 의무와 부합한다. 각 국가는 예를 들어 학교 내에서의 휠체어 사용자가 이용할 수 있는 출입구와 포괄적인 디자인의 놀이 환경과 같은 모든 자료와 장소의 계획 및 제작에서 보편적인 디자인을 구현할 수 있도록 비 국가 행위자와 협력해야 한다;

(f) **지방자치 계획**: 지방 자치 단체는 아동 영향 평가를 포함하여 모든 집단의 아동이 평등하게 접근할 수 있도록 놀이 시설 및 오락시설을 평가해야 한다. 제31 조에 의거한 의무에 부합하여 공공 계획은 아동의 안녕을 증진시키는 환경 조성에 우선 순위를 두어야 한다. 아동 친화적인 도시 및 농촌 환경을 조성하기 위해서는 특히 다음 사항을 고려해야 한다.

- 모든 아동에게 안전하고 접근 가능한 포괄적 인 공원, 커뮤니티 센터, 스포츠 및 놀이터의 이용 가능;

17) “보편적 디자인”이라는 용어는 모든 제품을 디자인하고 환경을 구축함에 있어 심미적이고 가능한 모든 사람이 그들의 연령, 능력 및 삶의 지위에 관계없이 최대한으로 사용될 수 있도록 하는 컨셉을 설명하기 위해 로날드 메이스에 의하여 만들어짐. 아동권리협약 제4조 1항(f) 참조.

- 놀이를 하는 사람, 보행자 및 자전거 타는 사람이 우선권을 갖는 지역의 설계를 포함하여 자유로운 놀이를 위한 안전한 주거 환경 조성;

- 아동의 안전을 위협하는 개인 또는 집단으로부터 놀이 및 오락을 위한 지역을 보호하기 위한 공공 안전 조치;

- 안전하고 저렴하며 접근하기 쉬운 교통 수단으로 조경 된 녹지, 넓은 광장 및 놀이 및 오락을 위한 자연에 대한 접근 제공;

- 속도 제한, 오염 수준, 학교 건널목, 교통 신호등 및 아동이 지역 사회에서 안전하게 놀 수 있는 권리를 보장하는 진정 조치 등을 포함한 도로 교통 조치;

- 모든 연령대와 모든 지역 사회의 아동을 위한 클럽, 스포츠 시설, 조직된 게임 및 활동 제공;

- 연극, 무용, 음악, 미술 전시회, 도서관 및 영화관을 포함하여 모든 연령대 및 모든 지역 사회의 아동을 위한 아동 전용 및 합리적인 문화 활동. 이러한 제공은 아동이 자신의 문화적 양식을 제작하고 창작할 수 있는 기회와 아동을 대상으로 성인에 의해 생산된 활동에 대한 노출을 포함해야 한다;

- 모든 아동을 위한 접근성과 관련성을 보장하고 아동의 필요와 열망을 고려하고 신흥 문화 활동을 지원할 수 있도록 모든 문화 정책, 프로그램 및 기관을 검토한다;

(g) **학교**: 교육 환경은 다음을 포함하여 제31 조에 따른 의무 이행에 중요한 역할을 해야 한다.

- 다양한 세팅들의 **물리적 환경** : 당사국은 수업 시간동안과 그 전후에 놀이, 스포츠, 게임 및 드라마를 용이하게 할 수 있는 실내 및 실외 공간을 충분히 제공하고, 여아와 남아 모두에게 평등한 기회를 적극적으로 증진하며, 소년 소녀들

국가인권위원회 humanrights.go.kr

을 위한 적절한 위생 시설; 안전하고 적절하고 정기적으로 검사되는 놀이터, 놀이 경관 및 장비; 적절한 경계가 있는 놀이터; 장애 아동을 포함한 모든 아동이 동등하게 참여할 수 있도록 설계된 장비 및 공간; 모든 형태의 놀이를 위한 기회를 제공하는 놀이 공간; 적절한 보호와 설계 및 개발에 아동이 참여한 놀이 공간의 위치 및 디자인을 제공하는 것을 목적으로 해야 한다;

- **하루의 구조**: 숙제를 포함한 법 규정은 아동이 연령과 발달상의 필요에 따라 휴식과 놀 기회를 충분히 가질 수 있도록 적절한 시간을 보장해야 한다;

- **학교 교과 과정**: 교육 목적에 관한 제29 조에 의거한 의무 사항에 따라, 아동이 음악, 드라마, 문학, 기타 문화 예술 활동 및 예술, 스포츠 및 게임을 배우고 참여하며 창작할 수 있도록 학교 교과 과정 내에서 적절한 시간과 전문 지식을 배분해야 한다:

- **교수법**: 학습 환경은 적극적이고 참여적이어야 하며 특히 초창기에는 놀이적 활동과 참여 방식을 제공해야 한다;

(h) **훈련 및 능력 배양**: 아동과 함께 혹은 아동을 위해 일하거나 이들에게 영향을 미치는 모든 전문가 (공무원, 교육자, 보건 전문가, 사회복지사, 조기 아동 및 보육 교사, 기획자 및 건축가 등)는 제31 조에 명시된 권리를 포함하여 아동의 인권에 관한 체계적이고 지속적인 훈련을 받아야 한다. 그러한 훈련에는 제31 조에 따른 권리가 모든 아동에 의해 가장 효과적으로 실현될 수 있는 환경을 조성하고 유지하는 방법에 대한 지침이 포함되어야 한다.

59. **국제협력**: 위원회는 UNICEF, UNESCO, UNHCR, UN Habitat, UNOSDP, UNDP, UNEP, WHO 등 유엔기구 및 국제적, 국가적 및 지역적 비정부조직과의 적극적인 참여를 통한 제31 조에 규정된 권리 실현을 위한 국제 협력을 장려한다.

IX. 배포

60. 위원회는 당사국이 정부와 행정부, 부모, 그 밖의 보호자, 아동, 전문 단체, 공동체 및 시민 사회 전반에 본 일반논평을 널리 보급할 것을 권고한다. 인쇄 매체, 인터넷 및 아동 자신의 커뮤니케이션 수단을 포함한 모든 보급 채널이 사용되어야 한다. 이를 위해서는 장애 아동을 위한 수화, 점자 및 읽기 쉬운 형식 등을 포함한 관련 언어로의 번역이 요구된다. 또한 문화적으로 적절하고 아동 친화적 인 버전을 사용할 수 있어야 한다.

61. 당사국은 또한 모든 아동을 위한 제31 조의 완전한 이행을 장려하기 위해 채택한 조치에 관하여 아동권리위원회에 완전히 보고하길 장려된다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호와 아동권리위원회 공동 일반논평 18호 (2019): 유해한 관습*

목차

I. 서문

II. 공동 일반권고/일반논평의 목적 및 범위

III. 공동 일반권고/일반논평에 대한 근거

IV. 여성차별철폐협약 및 아동권리협약의 규범적 내용

V. 유해한 관습을 결정하기 위한 기준

VI. 유해한 관습의 원인, 형태 및 징후
- A. 여성할례
- B. 아동 및/또는 강제 결혼
- C. 일부다처제
- D. 소위 명예 범죄

VII. 유해한 관습을 다루기 위한 전체적 체계
- A. 데이터 수집 및 모니터링
- B. 입법 및 법 집행
- C. 유해한 관습의 예방
- D. 보호 조치 및 대응 서비스

VIII. 공동 일반권고/일반논평의 배포, 활용 및 보고

IX. 조약 비준 또는 가입 및 유보

* 유해한 관행에 대한 일반권고/일반논평은 2014년에 최초 채택되었음. 그 후 여성차별위원회(72차 총회)와 아동권리위원회(80차 총회)를 거쳐 개정되었음.

I. 서문

여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약과 아동의 권리에 관한 협약에는 일반적으로 그리고 특히 유해한 관습을 제거하는 것과 관련된 법적 구속력 있는 의무가 포함되어 있다. 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회는 모니터링 의무를 수행하는 데 있어 여성과 아동, 주로 여아에게 영향을 미치는 관습에 지속적으로 관심을 기울이고 있다. 두 위원회가 본 공동 일반권고/일반논평을 개발하기로 결정한 것은 발생 장소와 형태에 관계없이 이러한 유해한 관습을 예방하고 대응하며 제거하기 위한 중복된 임무와 공유된 약속 덕분이다.

II. 공동 일반권고/일반논평의 목적 및 범위

2. 본 공동 일반권고/일반논평의 목적은 해로운 관행을 제거하기 위한 협약에 의거한 당사국의 의무 이행을 보장하기 위해 취해야 하는 입법, 정책 및 기타 적절한 조치에 대한 권위있는 지침을 제공함으로써 협약 당사국의 의무를 명확히 하는 것이다.

3. 위원회는 유해한 관습이 성인 여성에게 직접적으로, 그리고 여아였을 때 대상이 된 관습의 오랜 영향으로 인해 영향을 미친다는 사실을 인정한다. 그러므로 본 공동 일반권고/일반논평은 여성의 권리에 영향을 미치는 유해한 관습을 제거하기 위한 관련 규정에 관한 여성차별 철폐협약 당사국의 의무에 대해 더욱 자세히 설명한다.

4. 또한 위원회는 남아 역시 폭력, 유해한 관습 및 편견의 희생자이며, 이들의 보호를 위해 그리고 향후 삶에서 성에 기반한 폭력과 편견과 성적 불평등을 예방하기 위해 이들의 권리가 다뤄져야 함을 인지한다. 따라서 여기에는 남아의 권리 향유에 영향을 미치는 차별로 인한 유해한 관습과 관련된 아동권리협약 당사국의 의무가 언급되어 있다.

5. 본 공동 일반권고/일반논평은 두 위원회가 발행한 관련 일반권고 및 일반논평과 더불어 이해되어야 하며, 여기에는 특히 여성차별철폐위원회의 여성에 대한 폭력에 관한 일반권고 제19호와 아동권리위원회의 체벌 및 그 밖의 잔인하거나 굴욕적인 처벌로부

국가인권위원회
humanrights.go.kr

터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 제8호 및 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 수 있는 아동의 권리에 관한 일반논평 13호가 포함된다. 여성차별철폐위원회의 여성 할례에 관한 일반권고 14호는 본 공동 일반권고/일반논평에 의하여 갱신된다.

III. 공동 일반권고/일반논평에 대한 근거

6. 여성차별철폐위원회와 아동권리위원회는 여성과 여아가 고정 관념에 의해 남성과 남아보다 열등하다고 여겨지는 사회적 태도에 유해한 관습이 깊이 뿌리내리고 있음을 지속적으로 주목한다. 두 위원회는 또한 폭력의 젠더적 측면을 강조하며, 성과 젠더 기반 태도와 고정 관념, 권력 불균형, 불평등 및 차별이 종종 폭력이나 강압을 수반하는 관습의 광범위한 존재를 영구화함을 나타낸다. 또한 위원회가 이러한 관습이 가정이나 지역 사회, 학교 또는 기타 교육 환경, 기관 또는 더 넓은 사회에서 여성[1]이나 아동에 대한 '보호' 또는 통제의 한 형태로서 젠더 기반 폭력을 정당화하는 데에도 사용된다는 사실을 우려한다는 것을 상기하는 것이 중요하다. 또한 위원회는 성과 젠더 기반 차별이 여성과 여아, 특히 취약 집단에 속하거나 속한 것으로 여겨지며 이로 인해 유해한 관습의 피해자가 될 가능성이 더 큰 여성[2]과 여아에게 특히 영향을 미치는 다른 요소와 교차한다는 사실에 대해 각 당사국이 주의를 기울이길 원한다.

7. 따라서 유해한 관습은 특히 성, 젠더 및 연령에 근거한 차별을 근간으로 하며, 일부 취약 여성 및 아동집단에 관한 오해 외에도 사회 문화적 및 종교적 관습과 가치를 언급하면서 흔히 정당화되었다. 전반적으로, 유해한 관습은 심각한 폭력이 동반되거나 그 자체가 여성과 아동에 대한 폭력의 한 형태이다. 관습의 성격과 유행은 지역과 문화에 따라 다르지만 가장 흔하고 잘 기록된 것은 여성 할례, 아동 및/또는 강제 결혼, 일부다처제, 소위 명예를 이유로 행해진 범죄와 결혼 지참금 관련 폭력이다. 이러한 관습은 두 위원회 모두에서 자주 제기되며, 경우에 따라 입법 및 프로그램 방식을 통해 현저하게 감소되었으므로 여기서는 주요 실례로 사용된다.

---

1) 여성차별철폐위원회 일반권고 제19호 11항; 아동권리위원회의 장애아동의 권리에 대한 일반논평 제9호 8, 10 및 79항; 아동권리위원회의 도달가능한 최고수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 관한 일반논평 제15호 8 및 9항

2) 여성차별철폐위원회의 협약 제2항에 의거한 당사국의 주요 의무에 관한 일반권고 제28호, 18항

8. 유해한 관습은 대부분의 국가의 다양한 지역 사회에서 풍토적이다. 일부 관습은 주로 이주로 인해 이전에는 기록되지 않은 지역이나 국가에서도 발견되는 반면, 그러한 관습이 사라진 다른 국가에서는 갈등 상황과 같은 요인으로 인해 해당 관습이 다시 부상하고 있다.

9. 유해한 관습으로 확인된 많은 다른 관습들은 모두 사회적으로 구성된 젠더 역할과 가부장적 권력 관계의 제도와 밀접하게 연결되어 있고 이를 강화하며, 때로는 장애나 백색증을 가진 사람들을 포함한 여성과 아동의 특정 취약 집단에 대한 부정적인 인식이나 차별적인 믿음을 반영한다. 이러한 관습은 여아에 대한 방임(남아에 대한 선호적 돌봄 및 대우와 관련됨), 임신 중을 포함한 극단적 식이 제한(강제 수유, 음식에 대한 금기), 처녀성 테스트 및 관련 관습, 결박하기, 흉터내기, 부족표시 낙인 새기기, 체벌, 돌로 때리기, 폭력적 입문 의식, 남편이 죽은 부인에 대한 관습, 마녀라고 고발하기, 영아살해 및 근친상간 등을 포함되나 이에 국한되지 않는다[3]. 또한 여아와 여성의 아름다움이나 결혼 가능성을 위해 또는 여아를 조기 임신 또는 성희롱 및 폭력(가슴 다림질 등)의 대상이 되는 것으로부터 보호하기 위한 목적으로 수행된 신체 변형(살찌우기, 가두기, 입술 피어싱 및 목걸이 착용을 위한 목 늘이기 등)[4]을 포함한다. 또한 많은 여성과 아동이 의학적 또는 건강상의 이유가 아니라 신체에 대한 사회적 규범을 준수하기 위해 점점 더 많은 의학적 치료 및/또는 성형 수술을 받으며, 많은 사람들이 유행에 따라 날씬해지도록 압력을 받고 있으며 이는 식습관과 건강 장애의 유행으로 이어졌다.

IV. 여성차별철폐협약 및 아동권리협약의 규범적 내용

10. 유해한 관습의 문제는 두 협약 초안 작성 당시에는 잘 알려지지 않았지만, 두 협약 모두 인권 침해로서의 유해한 관습을 다루는 조항을 포함하고 있으며 이러한 관습이 예방되고 근절되도록 조치를 취할 것을 당사국에게 요구한다. 또한 두 위원회는 당사국의 보고서를 검토할 때, 당사국과의 지속적인 대화 및 최종 견해로 이 문제를 점차적으로 해결하고 있다. 이 문제는 또한 두 위원회의 일반권고와 일반논평을 통해 더욱 발전되었다.[5]

3) 여성차별철폐위원회 일반권고 제19호 11항, 아동권리위원회 일반논평 제13호 29항
4) A/61/299, 46항 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

11. 협약 당사국은 여성과 아동의 권리를 존중하고 보호하며 이행할 의무를 준수해야 한다. 당사국은 또한 여성과 아동의 권리 인식, 향유 및 행사를 저해하는 행위를 방지하고 민간 행위자가 여성차별철폐협약과 관련하여 젠더 기반 폭력을 포함하여 여성과 여아를 차별하지 않거나 아동권리협약과 관련된 어떠한 형태의 아동에 대한 폭력도 가하지 않도록 보장하기 위한 실사 의무[6]를 가지고 있다.

12. 협약은 당사국이 인권의 보호와 증진을 보장하기 위해 잘 정의된 법적 구조를 수립할 의무를 규정하고 있다. 이를 위해 중요한 첫 번째 단계는 협약을 국가적 법률 구조에 통합하는 것이다. 두 위원회는 유해한 관습을 제거하는 것을 목표로 하는 법률은 적절한 예산 책정, 이행, 모니터링 및 효과적인 집행 조치[7]를 포함해야 한다고 강조한 바 있다.

13. 또한 보호 의무는 당사국이 유해한 관습을 신속하고 공정하며 독립적으로 조사하여, 효과적으로 법을 집행하고 그러한 관습으로 피해를 입은 사람들에게 효과적인 구제책이 제공되도록 법적 구조를 수립할 것을 요구한다. 두 위원회는 당사국이 유해한 관습을 법률에 의해 명시적으로 금지하고 유해 행위의 심각성과 야기된 피해에 따라 이를 적절하게 제재 또는 범죄로 규정하며 피해자에 대한 예방, 보호, 회복, 재통합 및 구제 수단을 제공하고 유해한 관습에 대한 비처벌을 근절할 것을 촉구한다.

14. 유해한 관습을 효율적으로 다루기 위한 요건이 두 협약에 따른 당사국의 핵심 의무 중 하나인 점을 감안할 때, 여성 및 아동이 유해한 관행으로부터 자유롭게 살 권리를 존중, 보호 및 이행하기 위한 당사국의 의무를 폭넓게 제한하거나 자격을 부여하는 효과를 가진 관련 조항에 대한 유보[8]는 두 협약의 목적 및 목표와 양립할 수 없으며, 여

---

5) 여성차별철폐위원회는 현재까지 일반권고 중 9개에서 유해한 관습에 대해 언급하였다: 교육 및 공공정보 캠페인에 관한 제3호, 결혼 및 가족 관계의 평등에 대한 제14호, 제19호 및 21호, 여성과 건강에 관한 제24호, 한시적 특별조치에 관한 제25호, 협약 제2조에 따른 당사국의 주요 의무에 관한 제28호, 결혼, 가족관계 및 그 해체의 경제적 결과에 대한 제29조, 분쟁예방, 분쟁 및 분쟁 후 상황의 여성에 대한 제30호. 아동권리위원회는 일반논평 제8 및 제13호에서 유해한 관습에 대한 비제한적 리스트를 제공함.

6) 실사의 의무는 협약 당사국이 폭력 및 인권 침해를 예방하고, 피해자와 목격자를 폭력으로부터 보호하며, 민간행위자를 포함하여 책임 있는 이들을 조사하고 처벌하며, 인권 침해에 대한 구제에 대한 접근을 제공해야할 의무를 의미한다. 여성차별철폐협약 일반권고 제19호 9항, 28호 13항, 30호 15항; 개별통보와 조사에 대한 위원회의 견해 및 결정; 아동권리위원회 일반논평 제13호 5항 참조.

7) 여성차별철폐위원회 일반권고 제28호 38(a)항, 최종견해 및 아동권리위원회 일반논평 제13호 40항

8) 여성차별철폐협약 제2, 5, 1조 및 아동권리협약 제19조 및 24(3)조

성차별철폐협약 제28(2)조 및 아동권리협약 제51(2)조에 의거 허용될 수 없다.

V. 유해한 관습을 결정하기 위한 기준

15. 유해한 관습은 종종 폭력 및 신체적 및/또는 심리적 형태의 해 또는 고통을 수반하는 다중적 및/또는 교차하는 형태의 차별에 더해 특히 성, 젠더 및 연령에 기반한 차별을 근거로 삼는 지속적인 관행 및 행동 양식이다. 그러한 행위가 희생자에게 미치는 피해는 즉각적인 신체적 및 정신적 결과를 넘어 종종 여성과 아동의 인권 및 기본적 자유의 인정, 향유 및 행사를 저해하는 목적이나 효과를 지닌다. 또한 그들의 존엄성, 신체적, 심리사회적 및 도덕적 완전성, 발전, 참여, 건강, 교육 및 경제적 · 사회적 지위에 부정적인 영향을 미친다. 따라서 이러한 관습은 두 위원회의 업무에 반영된다.

16. 본 공동 일반권고/일반논평의 목적 상, 관습이 유해한 것으로 간주되기 위해서는 하기 기준을 충족해야 한다.

(a) 개인의 존엄성 및/또는 완전성의 부인 및 두 협약에서 규정하는 인권 및 기본적 자유의 침해에 해당함

(b) 여성 또는 아동에 대한 차별을 구성하, 신체적, 정신적, 경제적 및 사회적 해악 및/또는 폭력과 사회에 완전히 참여하거나 발전하고 최대한의 잠재력에 도달할 수 있는 능력에 대한 제한을 포함하여 개인이나 집단에 부정적인 결과를 초래하며 해로움

(c) 성, 젠더, 연령 및 기타 교차 요인에 근거하여 남성 우위와 여성과 아동의 불평등을 영속시키는 사회적 규범에 의해 규정 및/또는 유지되는 전통적이거나 다시 떠오르는 또는 새롭게 떠오르는 관습

(d) 피해자가 완전하고 자유로우며 정보에 입각한 동의를 제공했는지 또는 제공할 수 있는지에 관계없이 가족, 지역 사회 구성원 또는 사회 전체에 의해 여성과 아동에게 부과됨.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

VI. 유해한 관습의 원인, 형태 및 징후

17. 유해한 관행의 원인에는 다차원적이며 고정 관념화 된 성과 젠더 기반 역할, 남녀 중 한쪽의 우월 또는 열등함, 여성과 여아의 신체 및 성에 대한 통제 시도, 사회적 불평등 및 남성 지배적인 권력 구조의 만연이 포함된다. 관습을 바꾸려는 노력은 이러한 전통적이고 재부상하고 새롭게 부상하는 유해한 관습의 근원적인 체계적 및 구조적 원인을 다루어야 하며, 여아와 여성 및 남아와 남성이 유해한 관습을 용인하는 전통적인 문화적 태도의 변화에 기여하도록 권한을 부여하고 변화의 주체로 행동하며, 관련 절차를 지원하는 공동체의 역량을 강화해야 한다.

18. 유해한 관습을 근절하려는 노력에도 불구하고, 분쟁 상황이나 소셜 미디어의 광범위한 사용과 같은 기술 개발의 결과로 인해 영향 받은 여성과 여아의 전반적 수는 여전히 상당히 높으며 증가 추세를 보일 수도 있다. 두 위원회는 당사국 보고서에 대한 검토를 통하여 이주나 망명신청을 통해 목적국으로 이동한 공동체 구성원이 유해한 관습을 지속하는 경우가 흔히 있다는 사실을 지적했다. 그러한 유해한 관습을 지지하는 사회적 규범과 문화적 신념은 지속되며, 특히 목적국의 젠더 역할이 여성과 여아에게 보다 큰 개인적인 자유를 제공하는 성 역할이 부여된 새로운 환경 하에서 자신들의 문화적 정체성을 보존하려는 시도의 일환으로 더욱 강조되는 경우도 있다.

A. 여성 할례

19. 여성 할례 또는 여성 생식기 절단은 비의학적 또는 비건강적 이유로 여성의 외부 생식기를 부분적으로 또는 전체적으로 제거하거나 손상시키는 관습이다. 본 일반권고/일반논평의 맥락에서는 여성 할례라는 용어를 사용한다. 여성 할례는 모든 지역에서 시행되며 일부 문화권에서는 결혼 요건으로 여성과 여아의 성을 효과적으로 조절할 수 있는 방법으로 간주된다. 여성 할례는 심한 통증, 쇼크, 감염 및 출산 중 합병증(산모와 아동 모두에게 영향)을 포함한 여러 즉각적이고 장기적인 건강상의 결과 및 누공, 심리적 영향 및 사망과 같은 장기적인 부인과적 문제를 초래할 수 있다. 세계보건기구와 유엔아동기금은 전세계적으로 1억명에서 1억4천명의 여아와 여성이 여성 할례의 대상이 되었다고 추산한다.

B. 아동 및/또는 강제 결혼

20. 조혼이라고도 불리는 아동 결혼은 적어도 일방 당사자가 18세 미만인 모든 결혼을 의미한다. 공식적 및 비공식적 아동결혼의 압도적인 다수는 여아가 차지하지만 때로는 배우자도 역시 18세 이하인 경우도 존재한다. 아동 결혼은 일방 및/또는 양 당사자가 완전하고 자유롭고 정보에 입각한 동의를 표명하지 않았기에 강제 결혼의 한 형태로 간주된다.

21. 일부 상황에서는 아동이 매우 어린 나이에 약혼하거나 결혼하고, 상당수의 경우엔 어린 여아가 수십 살이 많은 남성과 결혼하도록 강요당한다. 유엔아동기금은 2012년에 전 세계적으로 20~49 세 사이의 여성 4억명이 18세가 되기 전 결혼했다고 발표했다[9]. 따라서 위원회는 여아가 완전하고 자유롭고 정보에 입각한 동의에 반하여 결혼한 경우, 예를 들어 그들이 성인의 삶에 대해 신체적 및 심리적으로 준비가 되거나 의식적이고 정보에 기반한 의사결정을 내리기에 너무 어려서 결혼에 동의할 준비가 되지 않은 경우에 특별히 주의를 기울여 왔다. 다른 예로는 보호자가 관습법 또는 법에 따라 여아의 결혼에 동의할 수 있는 법적 권한을 가지고 있으며, 이에 여아가 자유롭게 결혼할 수 있는 권리에 반하여 결혼한 경우가 있다.

22. 아동 결혼은 흔히 조기 및 빈번한 임신과 출산을 동반하기 때문에 모성 질병 발병률과 사망률이 평균을 상회하게 된다. 전 세계적으로 임신과 관련한 사망은 결혼한 또는 결혼하지 않은 15세에서 19 세 사이의 여아 사망의 주요 원인이다. 아주 어린 산모가 낳은 자녀들의 영아 사망률은 나이가 많은 산모의 영아 사망률보다(때로는 2배 이상) 높다. 아동 및/또는 강제 결혼의 경우, 특히 남편이 아내보다 두드러지게 나이가 많거나 여아가 제한된 교육을 받는 경우에는 일반적으로 자신의 삶에 대한 여아의 의사결정권이 제한된다. 또한 아동 결혼은 이동의 자유 향유를 제한하는 것 외에도 특히 여아의 학업중단, 강제 퇴교 및 가정 폭력 위험의 증가에 기여한다.

23. 강제 결혼은 어느 일방 및/또는 양 당사자가 결혼에 대한 완전하고 자유로운 동의를 개인적으로 표명하지 않은 결혼이다. 이는 앞에서 지적했듯이 아동 결혼, 매매혼(바

9) www.apromiserenewed.org. 참조.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

드(baad) 및 바달(baadal)), 노예 결혼 및 형사취수혼(미망인에게 사망한 남편의 친지와 결혼하도록 강요하는 것) 등 다양한 형태로 나타날 수 있다. 어떤 상황에서는 강간범이 피해자와 결혼하는 경우 형사상의 제재를 피할 수 있으며, 대개 가족의 동의를 얻어 강제 결혼이 이루어진다. 강제 결혼은 여아가 가족의 출신 공동체 내에서 결혼하거나, 확대된 가족 구성원 또는 다른 이들에게 특정 목적국으로 이주 및/또는 거주할 수 있는 문서를 제공하기 위해 이민하는 상황에서 발생할 수 있다. 강제 결혼은 또한 분쟁 중 무장 집단에 의해 점점 더 많이 일어나고 있으며, 여아가 분쟁 후 빈곤에서 벗어날 수 있는 수단으로 활용될 수도 있다[10]. 강제 결혼은 당사자 중 한 사람이 결혼을 종결하거나 떠날 수 없는 결혼으로 정의할 수도 있다. 강제 결혼은 종종 개인적, 경제적으로 자율성이 결여된 소녀들이 결혼을 거부하거나 도망치기 위해 자해나 자살을 시도하는 결과를 낳기도 한다.

24. 여러 공동체마다 상이한 지참금 및 신부값의 지불은 여성과 여아의 폭력 및 기타 유해한 관습에 대한 취약성을 증가시킬 수 있다. 남편이나 그 가족은 지참금 지불이나 그 규모에 대한 기대를 충족시키지 못했다는 이유로 살인, 불태우기 및 황산 공격을 포함한 신체적 또는 심리적 폭력 행위에 가담하기도 한다. 일부 경우에는 가족이 경제적 이득을 대가로 딸의 일시적 '결혼'에 동의하는데, 이는 계약 결혼이라고도 불리며 인신매매의 한 형태이다. 지참금 또는 신부값을 포함하는 아동 결혼 및/또는 강제 결혼은 선택의정서 제2(a)조[11]에서 규정된 아동매매에 해당하기에 아동 매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서의 당사국은 이에 대해 명백한 의무를 지닌다. 여성차별철폐위원회는 결혼을 지불금 또는 우선권에 의해 정할 수 있도록 허용하는 것이 배우자를 자유롭게 선택할 권리를 침해함을 지속적으로 강조하였으며, 일반권고 29 호에서 결혼이 유효하게 성립되기 위해선 해당 관습이 요구되어서는 안 되고, 당사국이 해당 계약을 집행 가능하다고 인정하면 안 된다고 서술하였다.

C. 일부다처제

25. 일부다처제는 여성과 여아의 존엄성에 반하며 가족 내 평등과 보호를 포함한 인권

10) 여성차별철폐협약 일반권고 제30호 62항
11) 제3조(1)(a)(i) 참조.

과 자유를 침해한다. 일부다처제는 법적 및 사회적 맥락에 따라 다르며 그 영향에는 신체적, 정신적, 사회적 안녕으로 이해되는 아내의 건강에 대한 위해, 아내가 겪을 물질적 피해 및 박탈감, 그리고 때로 아이들의 안녕에 심각한 결과를 초래하는 정서적 및 물질적 피해가 포함된다.

26. 많은 당사국이 일부다처제를 금지하기로 선택했지만, 일부 국가에서는 합법 혹은 불법의 형태로 계속 존재하고 있다. 역사상 일부다처제 가족 제도는 개별 가정에 더 큰 노동력을 보장하는 방식으로 일부 농업사회에서 기능했지만, 일부 연구는 특히 농촌 지역에서 일부다처제가 실제로 가족 빈곤의 증가로 이어지는 경우가 종종 있음을 보여준다.

27. 일부다처제의 결혼을 한 여성과 여아는 모두 폭력과 권리 침해의 위험이 높았고, 이는 여아가 훨씬 더 나이가 많은 남성과 결혼 또는 약혼할 확률이 높다는 증거로 뒷받침된다. 종교와 관련된 성문법의 존재, 전통적 관습법과 관련된 개인 신분법의 공존은 이러한 관습의 지속성에 기여한다. 그러나 일부 당사국은 민법에서 일부다처제를 허용한다. 문화 및 종교에 대한 권리를 보호하는 헌법 및 기타 조항은 때론 일부다처제 결합을 허용하는 법률 및 관습을 정당화하는 근거로 사용되어 왔다.

28. 여성차별철폐협약 당사국은 일부다처제가 협약에 위배되기에 이를 막고 금지해야 할 명시적 의무를 가진다[12]. 여성차별철폐위원회는 또한 일부다처제가 여성과 그 자녀의 경제적 안녕에 심각한 영향을 끼친다고 주장한다.[13]

D. 소위 명예 범죄

29. 소위 명예라는 명목 하에 행해지는 범죄는 여성과 여아만을 대상으로 하지는 않지만 이들에게 불균형적으로 가해지는 폭력적인 행위로, 가족 구성원이 가족이나 지역 사회에 불명예를 안겨줄 것으로 의심 및 간주하는 행동 또는 실제 행동 때문에 일어난다. 이러한 행동의 유형에는 혼전 성관계, 약속된 결혼에 동의하길 거부하는 것, 부모의 동의 없이 결혼을 하는 것, 간통죄를 저지르는 것, 이혼을 추구하는 것, 공동체에서 받아

12) 여성차별철폐위원회 일반권고 제21, 28 및 29호
13) 여성차별철폐위원회 일반권고 제29호 27항

국가인권위원회 humanrights.go.kr

들일 수 없는 방식으로 옷을 입는 것, 가정 밖에서 일을 하는 것 또는 정형화된 젠더 역할에 부합하지 못하는 것이 포함된다. 이른바 명예 범죄는 여성과 여아가 성폭력의 피해자가 되었다는 이유로 가해질 수도 있다.

30. 그러한 범죄에는 살인이 포함되며 배우자, 여성 또는 남성 친척 또는 피해자가 속한 공동체의 구성원에 의해 자주 행해진다. 명예 범죄는 여성에 대한 형사적 행위로 간주되기보다는 문화적, 전통적, 관습적 또는 종교적 규범에 대한 위반 의혹에 대해 공동체가 상기 규범을 온전하게 보전 및/또는 복원하기 위한 수단으로 인정된다. 일부 상황에서는 국내 법령이나 실제 적용 또는 그 부재로 인해 명예를 옹호하는 것이 그러한 범죄의 가해자에 대한 무죄를 증명하거나 또는 완화하여 제재 또는 처벌이 감소하게 된다. 또한 사건에 대해 알고 있는 개인이 확실한 증거를 제공하려 하지 않는 경우 사건에 대한 기소가 지연될 수 있다.

VII. 유해한 관습을 다루기 위한 전체적 체계

31. 두 협약 모두 유해한 관습의 근절을 구체적으로 언급한다. 여성차별철폐협약 당사국은 적절한 입법, 정책 및 조치를 계획하고 채택할 의무가 있으며, 그 이행이 여성에 대한 유해한 관습과 폭력으로 이어지는 차별 철폐에 대한 특정 장애물, 장벽 및 저항에 효과적으로 대응하도록 보장해야 한다(제2조 및 제3조). 그러나 당사국은 취한 조치의 직접적인 타당성과 적절성을 증명할 수 있어야 하며, 무엇보다도 우선적으로 여성의 인권이 침해당하지 않도록 보장하고 그러한 조치가 원하는 효과와 결과를 달성할 수 있는지 입증해야 한다. 더욱이, 그러한 목표 정책을 추구할 당사국의 의무는 즉각적인 성격을 가지며, 당사국은 문화적 및 종교적 근거를 포함한 어떠한 이유로도 지연을 정당화할 수 없다. 당사국은 또한 남성 또는 여성의 열등함이나 우월함 또는 남성과 여성에 대한 정형화된 역할을 기반으로 한 편견과 관습적 및 그 밖의 모든 관습을 제거하기 위해 남녀의 행동에 대한 사회적 및 문화적 행동패턴을 수정하고(제5(a)조), 아동의 약혼 및 결혼이 더 이상 법적 효과를 가지지 않도록 보장(제16(2)조)하기 위한 임시 특별조치(제4(1)조)[14]를 포함한 모든 적절한 조치를 취할 의무가 있다.

14) 여성차별철폐위원회 일반권고 제25호 38항

32. 한편 아동권리협약은 아동의 건강에 유해한 전통적 관습을 폐지하기 위해 당사국이 효과적이고 적절한 모든 조치를 취할 것을 의무화하고 있다(제24조(3)). 또한 신체적, 성적 또는 심리적 폭력을 포함한 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 아동의 권리를 규정하며(제19조), 당사국은 어떠한 아동도 고문 또는 그 밖의 잔인하고 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌을 받지 않도록 보장해야 한다고 요구한(제37(a)조). 아동권리협약은 협약의 4가지 일반 원칙, 즉 차별로부터의 보호(제2조), 아동 최선의 이익보장(제3(1)조)[15], 생명, 생존 및 발전권의 옹호(제6조) 및 아동의 의견이 받아 들어질 권리 등이 유해한 관습 문제해결 원칙으로 적용된다(제12조).

33. 두 경우 모두 유해한 관습의 효과적인 예방 및 근절은 상응하는 정치적 노력과 모든 차원에서의 책임감과 결합된 사회적 조치를 포함하여 문제해결에 도움이 되는 법적 및 정책 수단을 포함하는 잘 정의되고, 권리를 기반으로 하며 지역적으로 관련성이 있는 종합적 전략의 수립을 요구한다. 협약에 명시된 의무는 유해한 관습을 제거하기 위한 종합적 전략의 개발을 위한 기초를 제공하며, 그 요소는 본 일반권고에 명시되어 있다.

34. 그러한 전체적 전략은 주류화 되어야 하며 수직적 및 수평적으로 조정되고, 모든 형태의 유해한 관습을 예방하고 다루기 위한 국가적 노력에 통합되어야 한다. 수평적 조정은 교육, 보건, 사법, 사회 복지, 법 집행, 이민과 망명 및 통신과 언론을 포함하여 부문 간 조직을 필요로 한다. 이와 유사하게 수직적 조정은 지방, 지역 및 국가 수준의 행위자와 전통적 및 종교적 지도자 간의 조직을 필요로 한다. 이러한 절차를 용이하게 하기 위해서는 모든 관련 이해 관계자와 협력하여 기존의 또는 특별히 수립된 고위급 조직에 업무에 대한 책임을 위임하는 것을 고려해야 한다.

35. 모든 전체적 전략의 실행은 규정, 정책, 계획 및 예산과 같은 충분한 수단 및 도구로 보완된 적절한 조직, 인력, 기술 및 재정 자원의 제공을 필연적으로 요구한다. 또한 당사국은 여성과 아동을 유해한 관습으로부터 보호하고 그들의 권리를 실현하는 과정의 진전 상황을 추적하기 위한 독립적인 감시 체제가 마련되도록 보장할 의무를 지닌다.

36. 유해한 관습을 제거하기 위한 전략에는 또한 국가적 독립 인권기구, 건강, 교육 및

15) 아동권리위원회, 아동 최선의 이익이 최우선 고려사항이 되어야 할 권리에 대한 일반논평 제14호

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

법 집행 전문가, 시민 사회 구성원 및 관습에 대응하는 사람들을 포함한 다양한 범주의 이해 관계자가 참여해야 한다.

A. 데이터 수집 및 모니터링

37. 정량적 및 정성적 데이터의 정기적이고 포괄적인 수집, 분석, 보급 및 사용은 효과적인 정책 수립, 적절한 전략 개발 및 행동 수립, 영향 평가, 유해한 관습을 제거하기 위해 달성된 진도의 모니터링과 재부상하고 새롭게 부상하는 유해한 관습의 파악에 필수적이다. 데이터의 가용성은 추세를 조사할 수 있게 하고, 국가 및 비 국가 행위자에 의한 정책과 효과적인 프로그램의 이행과 태도, 행동 양식, 관습 및 유행과 관련된 변화 간의 연결성을 수립할 수 있게 한다. 성, 연령, 지리적 위치, 사회 · 경제적 지위, 교육 수준 및 기타 주요 요인으로 분류된 데이터는 고위험 및 취약 계층의 여성 및 아동을 식별하기 위한 핵심적인 역할을 담당하며, 이는 유해한 관습을 해결하기 위한 정책 수립 및 행동에 대한 지침을 제공한다.

38. 이러한 인식에도 불구하고 유해한 관습을 분류한 자료는 제한적이며 국가 및 시간에 따른 비교가 거의 불가능하기에, 문제의 범위와 발전 및 맞춤화 되고 적절하게 대상이 설정된 조치의 파악에 대한 제한된 이해로 이어진다.

39. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 성, 연령, 지리적 위치, 사회 · 경제적 지위, 교육 수준 및 기타 핵심 요소에 따라 분류된 유해한 관습에 대한 정량적 및 정성적 데이터의 정기적 수집, 분석, 보급 및 사용에 우선 순위를 부여하고 그러한 활동에 충분한 자원이 제공되도록 보장한다. 보호 관련 쟁점과 관련된 정기적 데이터 수집 시스템은 건강돌봄 및 사회적 서비스, 교육, 사법 및 법 집행 분야에서 수립 및/또는 유지되어야 한다.

(b) 국가 인구 통계 및 지표 조사 및 인구조사를 사용하여 데이터를 수집하며 이 자료는 전국적 가구 조사 데이터를 통해 보완될 수 있다. 정량적 연구는 포커스 그룹 토의, 다양한 이해관계자와 핵심 정보원의 심층 인터뷰, 구조화된 관찰, 사회

적 매핑 및 기타 적절한 방법론을 통해 수행되어야 한다.

B. 입법 및 법 집행

40. 전체적 전략의 핵심 요소는 관련 법률의 개발, 제정, 이행 및 모니터링이다. 각 당사국은 유해한 행위에 대한 분명한 규탄의 메시지를 보내고 피해자에 대한 법적 보호를 제공하며, 국가 및 비 국가 행위자가 위험에 처한 여성과 아동을 보호하도록 하고 적절한 대응과 보살핌을 제공하며, 구제의 가용성과 비처벌의 근절을 보장할 의무[16]를 가진다.

41. 그러나 법률 제정만으로는 유해한 관습을 효과적으로 퇴치하기에는 불충분하다. 따라서 실사의 요구 사항에 따라 법률은 그 이행, 집행 및 후속 조치와 모니터링 및 평가를 용이하게 하기 위한 포괄적인 조치에 의해 보완되어야 한다.

42. 다수의 당사국은 두 협약에 의거한 당사국의 의무에 반하여 아동 결혼을 허용하거나, 여아와 여성에 대해 자행된 범죄에 대해 소위 명예의 방어를 변명적 또는 완화 요소로 제공하거나, 강간 및/또는 기타 성범죄 가해자가 피해자와의 결혼을 통해 제재를 피할 수 있도록 하는 법률과 같은 유해한 관습을 정당화 또는 허용하거나 야기하는 법규정을 유지하고 있다.

43. 다원적 법 제도가 있는 당사국에서는 법이 유해한 관습을 명시적으로 금지하는 경우에도 관례적, 전통적 또는 종교적 법률의 존재가 그러한 관행을 실제로 지지할 수 있기 때문에 금지가 효과적으로 시행되지 않을 수 있다.

44. 관습 및 종교 법원이나 전통적인 판결 제도의 재판관의 여성과 아동의 권리를 다루는 편견과 낮은 역량, 그리고 그러한 관습 제도의 범위에 속하는 사안은 국가나 기타 사법 기관의 검토 또는 조사를 받아서는 안 된다는 신념은 유해한 관습의 피해자가 사법에 접근하는 것을 거부하거나 제한한다.

16) 여성차별철폐협약 제2(a)-(c), 2(f) 및 5조, 아동권리위원회 일반논평 제13호 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

45. 유해한 관습에 대한 법안 초안 작성에 관련된 이해 관계자들이 완전하고 포괄적으로 참여하는 것은 관습과 관련된 주요 우려사항이 정확하게 식별되고 해결되도록 보장할 수 있다. 이러한 관습이 행해지는 공동체, 관련된 기타 이해 관계자 및 시민 사회 구성원으로부터의 의견을 수렴하고 참여시키는 것은 이 과정에서 핵심적이다. 그러나 유해한 관습을 지지하는 지배적인 태도와 사회적 규범이 법을 제정하고 집행하려는 노력을 약화시키지 않도록 주의해야 한다.

46. 많은 당사국이 분권과 위임을 통해 정부 권력을 분권화 하는 조치를 취하였지만, 이로 인해 유해한 관습을 금지하고 관할권 전체에 적용 가능한 법을 제정할 의무가 축소되거나 부정돼서는 안 된다. 지방 분권화 또는 위임이 다른 지역 및 문화 구역에서 유해한 관습으로부터 여성과 아동을 보호하는 것과 관련한 차별을 초래하지 않도록 보장하기 위해 보호 조치를 취해야 한다. 위임된 당국은 유해한 관습을 근절하는 것을 목적으로 하는 법을 효과적으로 이행하기 위해 필요한 인적, 재정적, 기술적 및 기타 자원을 갖춰야 한다.

47. 유해한 관습과 관련된 문화적 집단은 국경을 초월해 그러한 관습의 확산에 기여할 수 있다. 이런 일이 발생하는 경우, 확산을 억제하기 위한 적절한 조치가 필요하다.

48. 국가인권기구는 개인이 유해한 관습으로부터 자유로울 권리를 포함한 인권을 증진하고 보호하며, 그러한 권리에 대한 국민의 인식 제고에 중요한 역할을 한다.

49. 특히 의료 인력 및 교사와 같이 여성과 여아를 위한 서비스를 제공하는 개인은 유해한 관습의 실제 또는 잠재적 피해자를 식별할 수 있는 고유한 위치에 있다. 그러나 이들은 보통 기밀유지의 규칙을 지켜야 하며, 이는 유해한 관습의 실제 발생 또는 발생 가능성을 보고해야 할 의무와 충돌할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 해당 사건을 의무적으로 보고하도록 하는 특정 규정이 있어야 한다.

50. 의료 전문가 또는 정부 직원 또는 공무원이 유해한 관습의 수행에 관여 또는 연루되어 있는 경우, 그들의 지위 및 보고를 포함한 책임은 전문직 면허의 상실 또는 계약의 종료와 같은 형사상의 제재 또는 행정 제재의 결정에 있어 가중처벌되는 상황으로

여겨져야 하며, 경고 조치가 선행돼야 한다. 이 점에서 관련 전문가를 위한 체계적인 훈련이 효과적인 예방 조치로 간주된다.

51. 형법적 제재를 유해한 관습의 예방 및 근절에 기여하는 방식으로 일관되게 시행해야 하지만, 당사국은 또한 피해자에 대한 보복행위를 포함한 잠재적 위협과 부정적인 영향을 고려해야 한다.

52. 발생률이 높은 지역에서는 금전적 보상이 가능하지 않을 수 있다. 그러나 유해한 관습으로 피해를 입은 여성과 아동은 어떠한 경우라도 법적 구제, 피해자 지원 및 재활 서비스와 사회적 및 경제적 기회에 접근할 수 있어야 한다.

53. 아동의 최선의 이익과 여아와 여성의 권리 보호는 항상 고려되어야 하며, 이들이 자신의 의견을 표명하고 의견에 적절한 비중이 부여되기 위해 필요한 조건이 마련되어야 한다. 또한 아동 및/또는 강제 결혼의 해소, 지참금 및 신부값의 반환이 아동 및 여성에게 미치는 잠재적인 단기 및 장기 영향에 대해 신중하게 고려해야 한다.

54. 당사국과 특히 이민 및 망명 관련 직원은 여성과 여아가 유해한 관습을 피하기 위해 출신국에서 도망 칠 수 있음을 인지해야 한다. 이들은 그러한 여성과 여아 보호를 위해 취해야 할 조치에 대해 적절한 문화적, 법적 및 성인지적 교육을 받아야 한다.

55. 위원회는 협약 당사국이 유해한 관습을 효과적으로 다루고 근절하기 위해 법을 채택하거나 개정할 것을 권고한다. 이를 통해 당사국은 다음을 보장해야 한다:

(a) 법안 작성 과정이 완전히 포괄적이고 참여적이다. 이를 위해 당사국은 대상을 정한 옹호와 인식제고를 실시해야 하며 법안의 작성, 채택, 보급 및 이행에 대한 폭넓은 대중의 지식 및 지지를 창출하기 위한 사회적 동원 조치를 활용한다

(b) 해당 법률이 여성차별철폐협약, 아동권리협약과 유해한 관습을 금지하는 기타 국제 인권 기준에 명시된 관련 의무를 완전하게 준수하며, 특히 다수의 법 체계를 가진 국가에서 유해한 관습을 허용, 용인 또는 규정하는 관습적, 전통적 또는 종

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

교적 법에 우선한다

(c) 전통적, 관습적 또는 종교적 법률 및 명예수호를 소위 명예범죄의 방어 및 완화 요소로 인정하는 모든 법률을 포함하여 유해한 관행을 용인하거나 허용하거나 유도하는 모든 법률을 더 이상 지체 없이 폐지한다

(d) 법령이 일관되고 포괄적이며 신체적, 정신적 회복과 사회적 재통합을 포함하여 피해자에 대한 예방, 보호, 지원과 후속 서비스 및 지원에 대한 세부 지침을 제공하고 적절한 민사적 및/또는 행정적 입법 규정에 의해 보완된다

(e) 법률이 한시적 특별조치의 채택을 위한 기반을 제공하는 것을 포함하여 성, 젠더, 연령 및 그 밖의 교차적 요소에 기반한 차별을 포함한 유해한 관습의 근본적 원인을 적절하게 다루며 피해자들의 인권과 필요에 주목하고 아동과 여성의 최선의 이익을 충분히 고려한다

(f) 부모의 동의에 의한 혹은 동의가 없는 여아와 남아의 최소 결혼 연령은 18세로 정한다

(g) 결혼 등록에 대한 법적 요구가 성립되고, 인식 제고, 교육 및 관할권 내에 있는 모든 사람들이 등록할 수 있는 적절한 기반 시설을 통해 효과적인 이행이 이루어진다

(h) 아동 결혼을 포함한 유해한 관습을 효과적으로 예방하기 위해 의무적이고 접근 가능하며 무료인 출생 등록 제도를 마련한다

(i) 국가 인권 기구는 여성 및 아동에 의해 또는 이들을 대신하여 제출된 것을 포함하여 개인의 진정 및 청원을 고려하고, 기밀유지와 성 인지적이며 아동 친화적인 방법으로 조사를 수행하는 임무를 지닌다

(j) 아동 및 여성을 위해 일하거나 이들과 함께 일하는 전문가 및 기관에서 유해한

관습이 행해졌거나 행해질 것으로 믿을 만한 합리적인 근거가 있는 경우, 실제 사건 또는 그러한 사건의 위험을 신고하도록 법으로 의무화한다. 의무적 신고 책임은 신고자의 사생활 보호와 기밀 유지를 보장해야 한다

(k) 형법을 작성하고 개정하는 모든 이니셔티브가 피해자와 유해한 관습의 대상이 될 위험에 처한 사람들을 위한 보호 조치 및 서비스와 결합되어야 한다

(l) 법안이 유해한 관습 범죄에 대한 관할권을 수립하여 이것이 범법화되지 않은 국가에서 행해진 경우에도 당사국 국적과 상거소인에 적용되도록 한다

(m)이민 및 망명과 관련된 법률 및 정책이 망명 허가의 근거가 되는 관습의 결과로 유해한 관습의 대상이 되거나 박해를 받을 위험을 인식한다. 또한 여아 또는 여성을 동반할 수 있는 친척에게 보호를 제공하는 것도 사안별로 고려해야 한다

(n) 법령에 시행, 집행 및 후속 조치와 관련 사항을 포함하여 정기적인 평가 및 모니터링에 관한 조항을 포함한다

(o) 유해한 관습의 대상이 된 여성과 아동이 제한 기간과 같은 법적 절차를 시작하기 위한 법적 및 실질적 장애물의 해결을 포함하여 동등하게 사법에 접근할 수 있으며, 가해자와 그러한 관습을 조장하거나 묵인하는 사람들은 책임을 진다

(p) 법안이 유해한 관습의 위험에 처한 이들을 보호하기위한 의무적 구금 또는 보호명령을 포함하며, 보복으로부터 피해자를 보호하기 위한 안전과 조치를 제공한다

(q) 권리 침해를 받은 피해자는 실질적으로 법적 구제 수단과 적절한 배상에 대한 동등한 접근권을 가진다.

C. 유해한 관습의 예방

56. 유해한 관습을 근절하는 첫 번째 단계 중 하나는 예방을 통한 것이다. 두 위원회는

국가인권위원회 humanrights.go.kr

예방이 사회적 및 문화적 규범의 변화, 여성 및 여아의 권한 부여, 모든 차원의 유해한 관습의 피해자, 잠재적 피해자 및 가해자와 정기적으로 접촉하는 모든 관련 전문가의 역량 강화 및 관련 이해 관계자들과의 대화를 포함한 유해한 관습의 원인과 결과에 대한 인식 제고를 통해 가장 잘 달성될 수 있음을 강조하였다.

1. 권리 기반의 사회적, 문화적 규범 수립

57. 사회적 규범은 긍정적이고 공동체의 정체성과 결속력을 강화하거나 부정적이며 잠재적으로 해를 끼칠 수 있는 공동체의 특정 관습에 기여하는 요인이자 사회적 결정 요인이다. 또한 지역 사회 구성원이 준수할 것으로 기대되는 행동의 사회적 규칙이기도 하다. 이는 공동체 구성원 개인이 그러한 관습에 개인적으로 동의하지 않더라도 이들의 행동을 조절하는 사회적 의무와 기대에 대한 집단적 감각을 생성하고 유지한다. 일례로 여성할례가 사회적 규범인 경우, 부모는 다른 부모가 그렇게 하는 것을 보고 다른 사람들도 자신이 같은 행동을 하기를 기대한다고 믿기 때문에 여성할례가 자신의 딸에게 수행되는 것에 동의하게 된다. 규범이나 관습은 종종 이미 그러한 절차를 겪은 공동체 네트워크의 다른 여성이 더 젊은 여성에게 해당 관습을 따르거나 배제되고 따돌림을 받고 낙인 찍힐 위험을 감수하라고 추가적 압력을 행사하는 것에 의해 영속된다. 이러한 소외는 중요한 경제적 및 사회적 지원과 사회적 이동성의 상실을 포함할 수 있다. 반대로 개인이 사회적 규범에 순응한다면 이들은 포용과 칭찬 등을 통해 보상을 받으리라고 기대한다. 유해한 관습을 뒷받침하고 정당화하는 사회적 규범을 바꾸기 위해서는 그러한 기대에 도전하고 이를 수정해야 한다.

58. 사회적 규범은 상호 연관되어 있으며, 이는 유해한 관습은 고립해서 다룰 수 없으며 관습이 다른 문화적, 사회적 규범 및 기타 관습과 어떻게 연관되어 있는지에 대한 포괄적인 이해를 바탕으로 광범위한 맥락에서 다뤄진다는 것을 의미한다. 이는 권리가 불가분하고 상호 의존적이라는 인식에 기초한 권리 기반 접근 방식을 채택할 필요성을 보여준다.

59. 반드시 해결되어야 하는 근본적인 난제는 유해한 관습이 피해자와 가족 및 공동체 구성원에게 유익한 영향을 미치는 것으로 인식될 수 있다는 사실이다. 따라서 개별적

행동 변화만을 목표로 삼는 접근법에는 상당한 제한이 있다. 대신에 광범위한 기반을 가지며 전체적인 집단 또는 공동체 기반의 접근이 필요하다. 인권을 강화하고 관련 공동체가 여성과 아동에 해를 가하거나 인권을 침해하지 않고 그들의 가치와 명예를 실현하거나 전통을 기념하기 위한 대안적 방안을 공동으로 모색하고 동의하도록 하는 문화적으로 민감한 중재는 유해한 관습의 지속적이고 대규모의 근절 및 새로운 사회적 규칙의 집단적 채택으로 이어진다. 대안적 관습에 대한 집단적 약속의 공개적인 표현은 장기적인 지속 가능성을 강화하는 데 도움이 될 수 있다. 이와 관련하여 지역 사회 지도자들의 적극적인 참여가 중요하다.

60. 위원회는 협약 당사국이 유해한 관습을 근절하고 근본적인 사회적 규범에 도전하고 변화시키려는 모든 노력이 종합적이고, 지역 사회에 기반을 두며 특히 여성과 여아를 포함한 모든 관련 이해당사자의 적극적인 참여를 포함하는 권리 기반 접근법에 기반하는 것을 보장하도록 권고한다.

2. 여성과 여아의 역량강화

61. 당사국은 여성과 여아가 그들의 인권과 자유를 완전히 행사하는 것을 제한하는 가부장적 이데올로기와 구조에 도전하고 이를 변화시킬 의무가 있다. 많은 여아와 여성이 경험하는 이들에 대한 착취, 유해한 관습 및 기타 형태의 젠더 기반 폭력에 대한 취약성을 증가시키는 사회적 배제와 빈곤을 극복하기 위해서는 자신의 삶에 대한 자율적이고 정보에 입각한 결정과 선택을 내리는 것을 포함하여 그들의 권리를 주장하는 데 필요한 기술과 역량을 갖추어야한다. 이러한 맥락에서 교육은 여성과 여아가 자신의 권리를 주장할 수 있는 역량을 부여하는 중요한 도구이다.

62. 여아와 여성의 낮은 교육적 성취와 유해한 관습의 유행 사이에는 명확한 상관 관계가 있다. 협약 당사국은 양질의 교육에 대한 보편적 권리를 보장하고 여아와 여성이 변화의 주체가 될 수 있는 환경을 창출할 의무가 있다(아동권리협약 제28-29조 및 여성차별철폐협약 제10조). 이는 보편적이고 자유로우며 의무적인 초등 교육 등록을 제공하고 정기적인 출석 보장, 중퇴의 방지, 기존의 젠더 격차 해소 및 외딴 지역 및 농촌 지역 거주자를 포함하여 가장 소외된 여아에 대한 지원을 포함한다. 이러한 의무를 이행함에 있어서, 학교와 그 주변 환경이 여아에게 안전하고 우호적이며 최적의 성과에 도움이

국가인권위원회 humanrights.go.kr

되도록 만드는 것을 고려해야 한다.

63. 초등 및 중등 교육의 완료는 아동 결혼 및 청소년기 임신 예방 및 영유아 및 모성 사망률과 발병률 감소에 기여함으로써 여아에게 단기적 및 장기적 혜택을 제공하고, 여성과 여아가 폭력으로부터 자유로울 권리를 더 잘 주장할 수 있게 하며 삶의 모든 영역에 효과적으로 참여할 수 있는 기회를 증가시킨다. 위원회는 당사국이 중등 교육의 등록 및 유지를 증진하기 위한 조치를 취하도록 지속적으로 장려해왔으며 여기에는 학생의 초등 교육을 완료하도록 보장하는 것, 초·중등 교육에 대한 학비를 폐지하는 것, 기술적인 직업 교육에 대한 기회를 포함한 중등 교육에 대한 공정한 접근을 증진하는 것 및 중등교육의 의무화를 고려하는 것 등이 포함된다. 사춘기 소녀들이 임신 중 또는 임신 후에도 학업을 지속할 권리는 비차별적 복귀 정책을 통해 보장될 수 있다.

64. 학교를 다니지 않는 여아에겐 비공식 교육이 유일한 학습 경로인 경우가 흔하며, 이를 통해 삶의 기술에 대한 기본 교육과 지침을 제공해야 한다. 비공식 교육은 초등 또는 중등 학교를 졸업하지 않은 사람들을 위한 정식 교육의 대안이며 라디오 프로그램 및 디지털 미디어를 포함한 기타 미디어를 통해 제공될 수도 있다.

65. 여성과 여아는 생계와 창업 기술에 대한 훈련을 통해 경제적 자산을 구축할 수 있으며 장학금, 소액 대출 프로그램 또는 저축 제도와 같은 18세까지 결혼을 연기할 경제적 인센티브를 제공하는 프로그램의 혜택을 받을 수 있다(여성차별철폐협약 제11조 및 제13조; 아동권리협약 제28조). 보완적 의식 제고 프로그램은 여성이 가정 밖에서 일할 권리에 대해 이야기하고 여성과 일에 대한 금기에 도전하기 위해 필수적이다.

66. 여성과 여아의 권한 강화를 장려하는 또 다른 방법은 그들의 사회적 자산을 구축하는 것이다. 이는 여아와 여성이 동료, 멘토, 교사 및 지역 사회 지도자와 연결되어 자신을 표현하고 공개적으로 발언하며 열망과 우려를 표명하고, 삶에 영향을 미치는 결정에 참여할 수 있는 안전한 공간을 만들어 냄으로써 촉진될 수 있다. 사회적 자산을 구축하는 것은 자긍심 및 자존감, 의사 소통, 협상 및 문제 해결 능력과 자신의 권리에 대한 인식을 개발하는 데 도움이 될 수 있으며 특히 이주 여아에게 중요할 수 있다. 전통적으로 남성이 모든 단계에서 권력과 영향력을 행사해 왔음을 감안할 때, 아동과 여성이

가족, 지역 사회, 시민 사회 및 정책 입안자의 지원과 헌신적 참여를 받기 위해선 남성의 참여가 중요하다.

67. 아동기와 늦어도 초기 사춘기까지는 여아와 남아 모두를 돕고 젠더 기반 태도를 바꾸며 가정과 학교와 더 넓은 사회에서 보다 긍정적인 역할과 행동 양식을 받아들이도록 지원하는 시작점이다. 이는 전통적인 여성성과 남성성 및 성과 젠더와 연계된 고정 관념적 역할과 관련된 사회적 규범, 태도 및 기대에 대한 토론을 촉진하고 성 불평등을 근절하며, 사춘기 이전 및 사춘기 여아에게 특히 영향을 미치는 유해한 관습을 근절하기 위한 노력에서 특히 여아의 교육을 포함한 교육에 가치를 두는 것의 중요성을 증진하기 위한 개인적 및 사회적 변화를 지원하기 위해 이들과 협력하는 것을 의미한다.

68. 유해한 관습의 대상이 되었거나 대상이 될 위험에 처한 여성과 청소년기 여아는 그들의 성과 재생산 건강에 대한 중대한 위험에 직면해 있다. 특히 청소년 친화적 서비스를 포함한 적절한 정보와 서비스의 부족에서 발생하는 이러한 문제에 대한 의사 결정에 관한 장애를 직면하는 상황에서 더욱 그러하다. 그러므로 여성과 청소년이 성과 재생산 건강 및 권리와 유해한 관습의 영향에 대한 정확한 정보 뿐만 아니라 적절하고 비밀이 보장되는 서비스에 대한 접근성을 확보할 수 있도록 특별한 주의가 필요하다. 성과 재생산 건강에 관한 과학 기반 정보를 포함하는 연령에 적합한 교육은 여아와 여성이 정보에 기반한 결정을 내리고 자신의 권리를 주장할 수 있도록 기여한다. 이를 위해 적절한 지식, 이해 및 기술을 갖춘 건강 돌봄 제공자 및 교사는 정보 전달, 유해한 관습의 예방 및 피해를 입거나 피해를 입을 위험이 있는 여성 및 여아를 식별 및 지원하는 데에 결정적인 역할을 한다.

69. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 오지 및 농촌 지역을 포함하여 여아 친화적인 보편적이고 자유롭고 의무적인 초등 교육을 제공하고, 중등 교육을 의무화하는 것을 고려하는 한편 임신한 소녀 및 사춘기 어머니에게 중등 학교를 수료하기 위한 경제적 인센티브를 제공하며 비차별적인 복귀 정책을 수립한다

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) 여아와 여성에게 자긍심, 권리에 대한 이해, 의사 소통, 협상 및 문제 해결 기술을 개발할 수 있는 안전하고 가능한 환경에서 교육 및 경제적 기회를 제공한다

(c) 교과 과정에 여성과 여아의 권리를 포함한 인권, 성평등과 자기 인식에 대한 정보를 포함하며 성별 고정관념을 근절하고 비차별적 환경 조성에 기여한다

(d) 학교가 젠더 관계 및 책임감 있는 성적 행동, HIV 예방, 영양 및 폭력과 유해한 관습으로부터의 보호를 포함하여 성과 재생산 건강 및 권리에 관한 연령에 맞는 정보를 제공하도록 보장한다

(e) 정규 교육과정을 그만두거나, 학교에 입학한 적이 없고 문맹인 여아를 위한 비정규 교육 프로그램에 대한 접근성을 보장하고 그러한 프로그램의 질을 모니터링한다

(f) 남성과 남아가 여성과 여아의 권한 부여를 지원하는 환경 조성에 참여하도록 한다.

3. 모든 수준의 역량 개발

70. 유해한 관습을 근절하기 위한 주요 도전과제 중 하나는 일선 전문가를 포함한 관련 전문가의 유해한 관습의 발생 또는 그 위험성을 적절히 이해하고 파악하며 대응하기 위한 인식 부족 또는 능력 부족과 관련이 있다. 역량 강화를 위한 포괄적이고 총체적이며 효과적인 접근 방식은 전통적 및 종교적 지도자와 같은 영향력 있는 지도자와 모든 차원의 건강, 교육 및 사회복지사, 망명 및 이민 당국, 경찰, 검찰, 정치인, 판사 등 가능한 많은 관련 전문 집단의 참여를 목적으로 해야 한다. 이들 집단과 더 넓은 공동체의 태도와 행동 형태의 변화를 촉진하기 위해 관습 및 적용 가능한 인권 규범과 기준에 대한 정확한 정보가 제공돼야 한다.

71. 대안적인 분쟁 해결 메커니즘이나 전통적 사법 체계가 마련되어 있는 경우, 관리 책임자에게 인권과 유해한 관습에 대한 훈련을 제공해야 한다. 또한 경찰, 검사, 판사 및 기타 법 집행 공무원이 여성과 아동의 권리를 인지하고 피해자의 취약한 지위에 대한 감수성 지니도록 보장하기 위해 유해한 관습을 범죄화하는 신규 또는 현행법의 시행

에 대한 교육이 필요하다.

72. 유해한 관습의 만연이 주로 이민자 공동체에 국한되어 있는 당사국에서는 건강 돌봄 제공자, 교사 및 보육 전문가, 사회복지사, 경찰관, 이주 공무원 및 사법부가 감수성을 가져야 하며, 유해한 관습의 대상이 되었거나 대상이 될 위험이 있는 여아와 여성을 파악하고 이들을 보호하기 위해 어떠한 조치가 취해져야 하는지에 대해 교육을 받아야 한다.

73. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 모든 관련 일선 전문가에게 유해한 관습 및 관련 인권 규범 및 기준에 관한 정보를 제공하고, 이들이 피해자에 대한 부정적인 영향을 완화하고 그들이 구제 및 적절한 서비스에 접근할 수 있도록 돕는 것을 포함하여 유해한 관습의 예방, 확인 및 대응에 대한 적절한 교육을 받도록 보장한다

(b) 대안적인 분쟁 해결 및 전통적 사법 시스템에 종사하는 개인에게 주요 인권 원칙, 특히 아동의 최선의 이익과 행정 및 사법 절차에 아동의 참여를 적절히 적용할 수 있도록 교육을 제공한다

(c) 사법부를 포함한 모든 법 집행 관리에게 유해한 관습을 금지하는 신규 및 기존 법규에 관한 교육을 제공하며 이들이 여성과 아동의 권리와 유해한 관습의 가해자 기소 및 피해자 보호에 대한 자신의 역할을 인식하도록 보장한다

(d) 여성 할례 또는 기타 유해한 관습을 경험한 아동 및 여성의 독특한 건강 돌봄 요구 사항을 해결하기 위해 이주 공동체와 협력하는 건강 돌봄 제공자를 위한 전문적인 인식 및 교육 프로그램을 실시하고, 아동 복지 서비스와 여성권리 및 교육, 경찰 및 사법 부문에 중점을 둔 서비스 종사자, 이주 여아 및 여성과 함께 일하는 정치인 및 언론인에게도 전문적 교육을 제공한다.

4. 인식 제고, 공적 대화 및 의지의 표명

74. 남성 지배적인 권력 구조, 성과 젠더 기반 차별 및 연령 계층을 포함한 유해한 관습의 근간을 이루는 사회문화적 규범 및 태도에 도전하기 위해 두 위원회는 정기적으로 당사국이 유해한 관습 근절을 위한 장기적 전략의 일환인 포괄적인 대중 정보 및 인식 제고 캠페인을 시행하길 권고하였다.

75. 인식 제고 조치에는 이러한 관습에서 비롯된 피해에 대한 출처를 신뢰할 만한 정확한 정보와 근절 사유에 대한 설득력 있는 정보가 포함되어야 한다. 이러한 맥락에서 대중매체는 특히 여성과 아동의 사회적 및 도덕적 안녕과 신체적 및 정신 건강 증진을 목적으로 하는 정보와 자료에 접근함으로써 새로운 사고를 보장하기 위해 중요한 기능을 수행할 수 있으며, 이는 유해한 관습으로부터 여성과 아동을 보호하는 데 도움이 되는 두 협약 상의 의무에 부합한다.

76. 인식 제고 캠페인을 시작함으로써 여성과 아동을 해하거나 인권을 침해하지 않는 대안을 공동으로 모색하고 유해한 관습의 기저를 이루고 이를 지탱하는 사회적 규범이 변화해야 한다는 합의에 도달하기 위해 유해한 관습에 관한 공개적 토론을 시작할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 핵심 가치를 실현하기 위한 새로운 방법을 확인하고 채택하는 공동체의 집단적 자부심은 해를 가하거나 인권을 침해하지 않는 새로운 사회적 규범의 약속과 지속가능성을 보장할 것이다.

77. 가장 효과적인 노력은 포괄적이며 모든 차원의 이해 관계자, 특히 영향을 받는 지역 사회의 여아 및 여성과 남아 및 남성을 참여시키는 것이다. 또한 상기 노력은 적절한 자원을 배분하는 것을 포함하여 지역 지도자들의 적극적인 참여와 지원을 필요로 한다. 이해 관계자, 유관 기관, 조직 및 소셜 네트워크(종교 및 전통 지도자, 실무자 및 시민 사회)와 파트너십을 수립하거나 기존의 파트너십을 강화하는 것은 선거구민 사이를 연결하는데 도움이 될 수 있다.

78. 지역 또는 디아스포라 공동체 내에서 또는 유사한 배경을 가진 동일한 지리적 지역의 다른 공동체 내에서 유해한 관습을 제거한 후의 긍정적인 경험에 대한 정보의 보급뿐만 아니라 다른 지역의 사례를 포함한 우수 사례의 교환에 대해 고려할 수 있다. 이

는 현지, 국가 또는 지역 회의 또는 행사, 공동체 지도자의 방문 또는 시청각 도구의 활용 등의 형태를 취할 수 있다. 또한 인식 제고 활동은 현지 상황을 정확하게 반영하고 반발을 일으키지 않으며 피해자 및/또는 해당 커뮤니티에 대한 낙인 및/또는 차별을 조장하지 않도록 주의 깊게 설계되어야 한다.

79. 공동체 기반 및 주류 언론은 유해한 관습의 근절과 관련한 인식제고 및 아웃리치 활동에서 중요한 파트너가 될 수 있으며, 여기엔 토론과 토크쇼의 주최, 다큐멘터리 준비 및 상영, 라디오와 텔레비전을 위한 교육 프로그램 개발을 위한 정부와의 공동 사업이 포함된다. 인터넷과 소셜 미디어도 토론을 위한 정보와 기회를 제공하는 유용한 도구가 될 수 있으며, 휴대 전화는 메시지를 전달하고 모든 연령층의 사람들과 소통하는 데 점점 더 많이 사용되고 있다. 공동체 기반 언론은 정보 및 대화를 위한 유용한 장으로 활용될 수 있으며, 여기엔 라디오, 거리 극장, 음악, 예술, 시 및 인형극을 포함할 수 있다.

80. 유해한 관습에 대한 효과적이고 강제적인 법이 존재하는 당사국에서는 관련 공동체가 유해한 관습을 실천하기 위해 은신하거나 해외로 진출할 위험이 있다. 이러한 공동체를 받아들인 당사국은 피해자 또는 위험에 처한 사람들에게 미치는 해로운 영향과 위반의 법적인 함의에 대한 인식 제고 캠페인을 지원하는 동시에 해당 공동체에 대한 차별과 낙인을 방지해야 한다. 이를 위해 해당 공동체의 사회적 통합을 촉진하기 위한 조치를 취해야 한다.

81. 위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:

(a) 유해한 관습을 영속시키는 행동 양식의 기저를 이루는 문화적 및 사회적 태도, 전통 및 관습에 도전하고 이를 변화시키기 위한 종합적인 인식 제고 프로그램을 개발하고 채택한다

(b) 인식 제고 프로그램이 유해한 관습으로 인한 여성, 아동, 특히 여아, 그 가족 및 사회 전반에 대한 부정적인 영향에 대해 출처를 신뢰할 만한 정확한 정보와 명확하고 통일된 메시지를 제공하도록 보장한다. 해당 프로그램에는 소셜 미디어, 인

국가인권위원회
humanrights.go.kr

터넷 및 공동체 소통 및 배포 도구를 포함해야 한다

(c) 피해자 및/또는 해당 이민 또는 소수 공동체에 낙인과 차별이 지속되지 않도록 모든 적절한 조치를 취한다

(d) 국가 구조를 목표로 한 인식 제고 프로그램이 의사 결정권자 및 지역 및 국가 정부와 정부 기관에서 일하는 모든 관련 프로그램 직원 및 핵심 전문가들과 연계되도록 한다

(e) 국가인권기구의 직원이 당사국 내에서의 유해한 관습에 대한 인권의 영향을 충분히 인식하고 민감하게 반응하며 해당 관습의 철폐를 촉진하기 위한 지원을 받도록 보장한다

(f) 현지 지도자, 실무자, 풀뿌리 조직 및 종교 공동체를 포함하여 모든 이해관계자가 조치의 준비 및 시행에 참여함으로써 유해한 관습의 방지와 근절을 촉진하기 위한 대중 토론을 시작한다. 이러한 활동은 인권에 부합하는 공동체의 긍정적인 문화적 원칙을 확인하고, 이러한 관행이 실천되던 유사한 배경을 가진 공동체가 관습을 성공적으로 근절한 경험에 대한 정보를 포함해야 한다

(g) 인식 향상 프로그램의 실행을 지원하고 대중 토론을 촉진하며 개인의 사생활을 존중하는 자율 규제 메커니즘의 창출 및 준수를 장려하기 위해 주류 언론과 효과적인 파트너십을 구축하거나 강화한다.

D. 보호 조치 및 대응 서비스

82. 유해한 관습의 피해자인 여성과 아동에게는 의학적, 심리적 및 법률적 서비스를 포함한 즉각적인 지원 서비스가 필요하다. 본 권고에서 다루는 일부 유해한 관습이 극심한 신체적 폭력을 수반하며 심각한 피해 또는 사망을 예방하기 위해 의학적 개입이 필요할 수도 있다는 점을 감안할 때 응급 의료 서비스가 가장 시급하고 분명한 것일 수 있다. 여성 할례 또는 기타 유해한 관습의 피해자는 단기적 및 장기적인 신체적 결과를

다루기 위해 의료적 치료 또는 외과적 개입을 필요로 할 수도 있다. 여성 할례를 받은 여성 또는 여아의 임신 및 출산관리 내용이 조산사, 의사 및 기타 숙련된 출산보조원들의 사전서비스와 현장서비스 훈련에 포함되어야 한다.

83. 국가보호시스템, 또는 그 부재 시, 전통적 구조는 여성할례, 강제 결혼 또는 명예범죄를 피하기 위해 도망친 여아를 포함하여 폭력의 대상이 될 위험이 높은 여성과 여아에게 필요한 모든 보호 서비스를 제공하기 위해 아동 친화적이고 성 인지적이며 적절한 자원을 제공받아야 한다. 또한 전국적으로 가용하고 알려진 기억하기 쉽고, 무료이며 24시간 운영되는 헬프 라인의 구축을 고려해야 한다. 피해자를 위한 적절한 안전 및 보안 조치가 있어야 하며 여기에는 특별히 설계된 임시 피난처 또는 폭력의 피해자를 위한 피난처 내의 전문 서비스가 포함된다. 유해한 관습의 가해자가 보통 피해자의 배우자, 가족 구성원 또는 피해자 공동체의 구성원이라는 점을 감안할 때 보호 서비스는 피해자가 안전하지 않다고 믿을 만한 이유가 있는 경우 피해자를 가까운 공동체 외부로 이주시키도록 해야 한다. 특히 소위 명예 문제 중 하나라고 간주되는 경우, 감독되지 않는 방문은 지양해야 한다. 외상 후 스트레스 장애, 불안 및 우울증 등 피해자의 즉각적이고 장기적인 심리적 외상을 치료하기 위해서는 심리적 지원을 가용해야 한다.

84. 관습의 대상이 되거나 이를 거부한 여성이나 여아가 가족이나 공동체를 떠나 망명을 모색하는 경우, 이들의 귀환 결정은 적절한 국가적 보호 메커니즘에 의해 지원되어야 한다. 이들이 자유롭고 정보에 입각한 선택을 할 수 있도록 돕기 위해, 이러한 메커니즘은 안전한 귀환을 보장하고, 다시 피해자가 되는 일을 피하는 것을 포함하여 최선의 이익의 원칙에 기초한 재통합을 보장해야 한다. 이러한 상황에서는 피해자가 보호를 받고 단기적 및 장기적으로 권리를 향유하도록 보장하기 위해 철저한 사후 관리 및 모니터링이 필요하다.

85. 유해한 관습으로 권리를 침해 당해 정의를 추구하는 피해자들은 낙인, 피해자화, 희롱 및 응징 가능성 등의 위험에 흔히 직면하게 된다. 그러므로 여성차별협약 제2(c)조, 제15(2)조 및 (3)에 따라 여성과 여아의 권리가 법적 절차 전반에 걸쳐 보호되며 아동이 아동권리협약 제12조에 따른 경청될 권리의 일환으로 법적 절차에 효과적으로 참여할 수 있도록 조치를 취해야 한다.

KOR 국가인권위원회
humanrights.go.kr

86. 많은 이주민들의 경제 및 법적 지위는 불안정하며 이는 유해한 관습을 포함한 모든 형태의 폭력에 대한 취약성을 증가시킨다. 이주 여성과 아동은 종종 시민과 동등한 수준의 적절한 서비스에 접근하지 못한다.

87. **위원회는 협약 당사국에게 다음을 권고한다:**

(a) **유해한 관습의 피해자가 되거나 될 위험이 높은 아동 및 여성에게 필요한 모든 예방 및 보호 서비스를 제공하기 위해 보호 서비스가 위임되고 자원이 적절히 확보되도록 보장한다**

(b) **훈련된 상담원이 근무하는 무료 24시간 핫라인을 설치하여 피해자가 유해한 관습이 발생할 가능성이 있거나 발생했을 때 보고할 수 있게 하고 필요한 서비스로의 연계 및 유해한 관습에 대한 정확한 정보를 제공한다**

(c) **차별을 금지하는 법률 및 협약에 부합하는 성 인지적이고 연령에 민감한 방식으로 법을 적용하는 것에 대하여 판사, 변호사, 검사 및 모든 이해 관계자를 포함한 사법 공무원의 보호를 위한 역량강화 프로그램을 개발하고 실행한다**

(d) **법적 절차에 참여하는 아동이 그들의 권리와 안전을 지키고 절차의 부정적인 영향을 제한하기 위해 적절한 아동 인지적 서비스에 접근할 수 있도록 보장한다. 보호 조치에는 피해자의 증언을 요구하는 횟수를 제한하고, 개인이 가해자 또는 가해자들을 대면하도록 요구하지 않는 것이 포함될 수 있다. 또다른 조치로는 법정 후견인의 임명(특히 가해자가 부모 또는 법적 보호자인 경우)과 아동 피해자가 해당 절차에 대한 아동 인지적 정보에 접근할 수 있으며 무엇을 기대해야 하는지를 완전히 이해하도록 보장하는 것을 포함할 수 있다**

(e) **이주 여성과 아동이 그들의 법적 지위에 관계없이 동등한 서비스를 이용할 수 있도록 보장한다.**

VIII. 공동 일반권고/일반논평의 배포, 활용 및 보고

88. 각 당사국은 국회, 정부 및 사법부에 본 공동 일반권고/일반논평을 널리 배포해야 한다. 또한 아동, 여성 및 아동을 위해 일하는 사람들을 포함한 모든 관련 전문가 및 이해 관계자(판사, 변호사, 경찰관 및 기타 법 집행 공무원, 교사, 보호자, 사회복지사, 공립 또는 사립 복지 기관 및 쉼터 직원, 건강 돌봄 제공자 등)과 시민사회 전반에 이를 알려야 한다. 본 공동 일반권고/일반논평은 관련 언어로 번역되어야 하며 아동친화적 · 적절한 형태 및 장애인이 이용할 수 있는 형태로 제공되어야 한다. 회의, 세미나, 워크샵 및 기타 행사를 개최하여 최상의 이행방법을 공유해야 한다. 또한 모든 관련 인력 및 기술 직원의 공식적인 사전서비스 및 현장서비스 훈련에 통합해야 하며 모든 국가인권기구, 여성 단체 및 기타 인권 비정부기구에 제공해야 한다.

89. 당사국은 유해한 관습을 영속시키는 태도, 관습 및 사회적 규범의 본질 및 범위에 관한 정보 및 현재 시행되고 있는 공동 일반권고/일반논평에 의한 조치 및 그 효과를 협약에 의거한 보고서에 포함시켜야 한다.

IX. 조약 비준 또는 가입 및 유보

90. 당사국은 다음과 같은 문서를 비준하도록 권장된다.

(a) 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐에 관한 협약의 선택의정서;

(b) 아동매매, 아동매춘 및 아동음란물에 관한 아동권리협약 선택의정서

(c) 아동의 무력분쟁 관여에 관한 아동권리협약 선택의정서

(d) 개인청원권에 관한 아동권리협약 선택의정서.

91. 당사국은 여성에 대한 모든 형태의 차별 철폐 협약 및 제2조, 5조 및 16조 및 그

국가인권위원회
humanrights.go.kr

하위 조항과 아동의 권리에 관한 협약 제19조 및 제24(3)조에 대한 유보 내용을 검토 및 수정 또는 철회해야 한다. 여성차별철폐위원회는 이러한 조항에 대한 유보가 원칙적으로 협약의 목적 및 목표와 양립할 수 없고 이에 여성차별철폐협약 제28(2)조에 따라 허용되지 않는다고 간주한다.

일반논평 19호 (2016)
아동권의 실현을 위한 공공예산 (제4조)

목 차

I. 서문
A. 배경
B. 근거
C. 목적

II. 공공 예산과 관련한 제4조의 법률 분석
A. “당사국은 취해야 한다”
B. “모든 적절한 입법, 행정 및 기타 조치”
C. “이 협약에서 인정하는 권리의 이행을 위하여”
D. “경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그러한 조치를 취해야 한다”
E. “필요하다면 국제협력의 틀 안에서”

III. 협약 및 공공 예산의 일반 원칙
A. 비차별에 대한 권리(제2조)
B. 아동 최선의 이익(제3조)
C. 생명, 생존 및 개발권(제6조)
D. 청취 될 권리(제12조)

IV. 아동 권리를 위한 공공 예산 책정의 원칙
A. 효과성
B. 효율성
C. 평등성
D. 투명성

E. 지속가능성

V. 공공예산에서 아동의 권리 이행
A. 기획
B. 제정
C. 실행
D. 후속조치

VI. 본 일반논평의 배포

Ⅰ. 서문

1. 아동권리협약 제4 조는 다음과 같이 규정한다:

> 당사국은 협약에서 인정된 권리의 이행을 위한 모든 적절한 입법, 행정 및 기타 조치를 취해야 한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 당사국은 가능한 한 최대한의 범위에서 그리고 필요한 경우 국제 협력 체제 내에서 그러한 조치를 취해야 한다.

본 일반견해는 공공 예산과 관련된 제4 조의 이행에 있어 당사국에 도움을 제공할 것이다. 이는 당사국의 의무를 명시하고 협약 하의 모든 권리, 특히 취약한 상황에 처한 아동의 권리를 효과적이고 효율적이며 평등하고 투명하며 지속 가능한 공공 예산 의사 결정을 통해 실현하는 방법에 대해 권고 한다.

2. 제4 조가 아동의 모든 권리와 관련이 있으며, 모든 권리가 공공 예산의 영향을 받을 수 있다는 점을 감안할 때 본 일반논평은 협약 및 그 선택의정서들에 적용된다. 이는 당사국들에게 공공 예산이 그러한 권리의 실현에 기여할 수 있도록 보장할 수 있는 틀을 제공하며, 제3 절에서는 제2 조, 제 3 조, 제 6 조 및 제 12 조에 포함 된 협약의 일반 원칙에 대한 분석을 제공한다.

3. "아동"또는 "아동들"을 언급할 때, 본 일반논평은 공공 예산 관련 결정에 의해 권리가 직접적으로 또는 간접적으로, 긍정적으로 또는 부정적으로 영향을 받는 또는 받을 수 있는18 세 미만의 모든 성별의 사람들을 포함한다. "취약한 상황에 처한 아동"은 특히 권리가 침해받기 쉬운 이들로 장애 아동, 난민 아동, 소수 집단 출신 아동, 빈곤 아동, 대체 보호를 받는 아동 및 법과의 분쟁에 처한 아동을 포함하며 이에 국한되지 않는다.

4. 본 일반논평의 목적 상, 다음의 정의가 적용된다.

(a) "예산"은 공공 수익 동원, 예산 배분 및 국가 지출을 포함한다;

(b) "이행 의무"는 아래 27 항의 당사국의 의무를 말한다;

(c) "협약의 일반 원칙"은 제3 절의 원칙을 말한다;

(d) "예산 원칙"은 제5절의 원칙을 말한다;

(e) "입법"은 아동의 권리와 관련된 모든 국제, 지역, 국가 및 준 국가 조약 및/또는 법률을 말한다;

(f) "정책"은 아동의 권리에 영향을 미치거나 그렇게 할 수 있는 모든 공공 정책, 전략, 규정, 지침 및 성명을 의미하며 그 목표, 목적, 지표 및 대상이 설정된 결과를 포함한다;

(g) "프로그램"은 당사국이 자국의 입법 및 정책의 목적을 달성하기 위해 착수한 체계를 말한다. 그러한 프로그램은 예를 들어 아동의 특정 권리, 공공 예산 과정, 인프라 및 노동에 영향을 미침으로써 직접적으로 또는 간접적으로 아동에게 영향을 줄 수 있다;

(h) "하위국가적"이라 함은 지역, 주, 카운티 또는 지방 자치 단체와 같은 국가적 차원 이하의 행정 수준을 말한다.

5. 제1 절은 일반논평의 배경, 근거 및 목적을 제시한다. 제2절은 공공 예산과 관련하여 4 조의 법률 분석을 제공한다. 제3절은 이러한 맥락에서 협약의 일반 원칙을 해석한다. 제4절은 공공 예산의 원칙을 다룬다. 제5절은 공공 예산이 아동의 권리 실현에 어떻게 기여하는지 고려한다. 제6절은 일반 논평을 배포하기위한 지침을 제공한다.

A. 배경

6. 본 일반논평은 "일반적인 이행 조치"의 개념이 복잡하고 위원회가 적절한때에 개별적 요소에 대한 보다 자세한 일반논평을 발표할 가능성이 있다고 언급한 협약 이행의 일반적 조치에 관한 일반 논평 5 호 (2003)를 기반으로 한다.[1] 그러한 요소 중 하나는 공공 예산의 활용이다. 본 일반논평은 또한 위원회가 2007 년 아동의 권리를 위한 자원과 관련한 국가의 책임에 대해 개최한 일반 토론의 날을 토대로 하고 있다.

7. 본 일반논평은 다음을 포함하여 인권적 관점에서 예산원칙을 제시한 여러 유엔 결의와 보고서에 의해정보를 얻었다.
아동 권리에 대한 더 나은 투자를 목표로 한 인권이사회 결의 28/19[2]와 "아동권리에 대한보다 나은 투자를 향하여"이라는 결의안을 선행한 유엔 인권최고대표의 보고서 (A/HRC/28/33). 이들은 아동에 대한 투자와 관련된 국가 정책, 자원 동원, 투명성, 책임, 참여, 할당 및 지출, 아동 보호 시스템, 국제 협력 및 후속 조치의 역할을 다룬다; 재정 정책의 질, 효율성 및 효과성을 강조하고 회원국에게 재정 정책의 투명성, 참여 및 책임성 증진을 장려하는 재정 정책의 투명성 및 책임성에 관한 총회 결의 67/218..

8. 본 일반논평은 또한 위원회가 아시아, 유럽, 중남미 및 카리브해 지역, 중동 및 남아프리카와 사하라 이남 아프리카에서의 조사, 회의 및 지역 협의를 통해 국가 대표, 유엔, 비정부기구, 아동 및 전문가와 가진 협의를 통해 정보를 제공받았다. 또한 아시아, 유럽, 남미에서의 온라인 설문조사, 포커스 그룹 및 지역 상담을 통해[3]71 개국 2,693

1) 일반논평 제5호, 서문 참조.
2) 결의안은 투표없이 채택됨.
3) Laura Lundy, Karen Orr and Chelsea Marshall, “Towards better investment in the rights of the child: the views of children” (Centre for Children’s Rights, Queen’s University, Belfast, and Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

명 아동과의 국제적 상담을 통해 정보가 제공되었다. 이 협의는 연령, 성별, 능력, 사회경제적 배경, 언어, 민족, 학교 등록, 아동 참여적 예산 편성 및 경험과 관련하여 다양한 배경을 가진 여아와 남아의 참여를 포함한다. 아동이 공공 예산 의사 결정권자들에게 보내는 메시지에는 다음이 포함된다.

(a) 계획이 잘 수립되어야 한다. 아동의 모든 권리를 보장하기 위해 충분한 예산이 있어야한다;

(b) 무엇을 투자해야 하는지 우리에게 묻지 않으면 우리에게 투자하는 것이 불가능하기에 우리에게 질문을 해야 한다;

(c) 예산에 특별한 도움이 필요한 아동을 포함시키는 것을 잊지 않아야 한다;

(d) 예산을 공정하고 현명하게 사용해야한다. 우리의 예산을 쓸모없는 것에 쓰지말고 효율적이어야 하며 예산을 절약해야 한다;

(e) 아동에 대한 투자는 장기적인 투자이며, 많은 것을 창출하므로 이를 고려해야 한다;

(f) 우리의 가족에 투자하는 것은 우리의 권리를 확보하는 중요한 방법이다;

(g) 부패가 없도록 한다;

(h) 통치 문제에 대한 사람들의 의견을 경청함으로써 남녀노소 모든 시민들의 권리를 인정한다;

(i) 정부가 좀 더 책임감을 가지고 투명해지길 원한다;

(j) 예산이 어떻게 사용되었는지에 대한 기록을 공개한다;

(k) 쉽게 이해할 수 있는 방법으로, 그리고 소셜 미디어와 같이 아동에게 인기있는 미디어를 통해 예산 정보를 모든 아동에게 제공한다.

9. 모든 핵심 인권 조약은 협약 제4 조와 유사한 조항을 포함한다. 따라서 이러한 조항과 관련하여 발표된 공공 예산을 다루는 일반견해는 본 일반견해를 보완하는 것으로 간주되어야 한다.[4)]

10. 본 일반논평은 관할권 내에 있는 아동에게 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 당사국의 재정 재원 관리에 관한 것이다. 이는 지속가능한 2030 의제(2015) 달성을 목표로 하는 제3차 개발을 위한 재정에 대한 국제 회의의 아디스 아바바 행동의제(2015)를 인지한다. 이러한 의제는 프로그램, 부문 및 예산 지원, 남남 협력 및 지역간 협력과 같은 아동에 영향을 미치는 국제 협력과 관련된 국가의 자원 관리를 다룬다. 위원회는 유엔 개발 그룹 (2003)에 의해 채택 된 개발 협력 및 프로그램에 대한 인권 기반 접근법을 상기하며 여기에는 원조 효과성에 대한 파리 선언: 소유권, 조화, 정렬, 결과 및 상호 책임성 (2005), 아크라 행동 지침 (2008) 및 효과적인 개발 협력을 위한 부산 파트너십 (2011) 등이 있다. 또한 위원회는 공공 재정 관리와 관련하여 현존하고 진화하는 국가 표준, 지역 표준, 국제 표준이 협약의 조항과 상충하지 않는다는 전제하에 본 일반논평에 대해 가지는 잠재적 관련성을 염두에 둔다. 그 세 가지 예는 공공재정관리의 효율성, 효과성 및 형평성을 강조하는 공공재정관리에 대한 국제지침[5)], 2014 년 국제 통화 기금 (IMF)이 채택한 재정 관리 및 책임 강화를 위한 과거, 현재 및 미래 공공 재정에 대한 공개 보고의 포괄성, 명확성, 신뢰성, 적시성 및 관련성을 요구하는 재정 투명성 코드 및 2012년 유엔 무역 개발 회의에서 채택된 책임감 있는 국가 대출 및 차용 촉진 원칙이다.

B. 근거

11. 위원회는 국내법, 정책 및 프로그램을 검토하고 이들이 협약 및 선택의정서의 규정에 부합되도록 당사국이 수행한 중대한 진전을 인정한다. 동시에, 위원회는 충분한 재

4) 당사국 의무의 성격에 대한 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평 제3호(1990) 참조.
5) Richard Allen, Richard Hemming and Barry Potter, eds., *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

원이 책임있고 효과적이며 효율적이고 공평하며 참여적이고 투명하며 지속가능한 방식으로 동원되고, 할당되며 지출되지 않는다면 그러한 입법, 정책 및 프로그램을 시행할 수 없다는 점을 강조한다.

12. 당사국 보고서를 검토할 때, 당사국 대표와 최종 견해와의 논의에서 위원회는 예산의 규모가 아동의 권리를 실현하기에 충분한 지에 대한 우려를 제기했다. 위원회는 협약에서 요구하는 바와 같이 국가 및 하위국가적 차원에서의 예산에서 아동 권리를 우선시하는 것은 이러한 권리의 실현뿐 아니라 미래의 경제 성장, 지속 가능하고 포괄적인 개발 및 사회통합에 대한 장기적으로 지속되는 긍정적 영향에 기여한다는 점을 강조한다.

13. 상기를 바탕으로 위원회는 당사국이 국가 및 하위국가 차원의 예산 절차 및 행정 시스템의 모든 단계에서 모든 아동의 권리를 고려해야한다고 강조한다. 본 일반논평은 한편으로는 예산 편성 과정이 어느 정도 국가마다 다르다는 것과 특정 국가가 자체적인 아동권리 예산 방법을 개발했다는 것을 인지하며, 모든 국가에 관련된 4 가지 주요 예산 단계, 즉 기획, 제정, 집행 및 후속조치와 관련한 지침을 제공한다.

C. 목적

14. 본 일반논평의 목적은 아동 권리에 대한 예산 편성과 관련하여 협약상의 의무에 대한 이해를 증진시킴으로써 그러한 권리의 실현을 강화하고 예산이 계획되고 제정되고 실행되며 후속조치가 진행되는 방식을 실질적으로 변화시켜, 협약 및 선택 의정서의 이행을 진전시키기 위함이다.

15. 이 목적은 정부 부처(행정부, 입법부 및 사법부), 차원 (국가적 및 하위국가적) 및 조직(부, 부서 또는 기관 등)의 예산 과정에서 취해진 조치에 대한 함의를 가진다. 이 의무는 국제 협력의 공여자와 수혜자에게까지 확대된다.

16. 이 목적은 국가인권기구, 언론, 아동, 가족 및 시민 사회 단체와 같은 예산 과정의 다른 이해 관계자들에게도 의미가 있다. 당사국은 그들의 맥락에 적합한 방식으로 예산

절차에서 그러한 이해 관계자들의 적극적인 모니터링과 의미 있는 참여를 가능하게 하는 환경을 제공해야 한다.

17. 또한, 이 목적은 본 일반 논평의 내용과 관련하여 각국이 관련 공무원 및 다른 이들의 인식을 제고하고 역량을 구축하는 것과 관련하여 영향을 미친다.

II. 공공 예산과 관련한 제 4 조의 법률 분석

A. "당사국은 취해야 한다 "

18. "취해야 한다"는 말은 당사국이 공공 예산과 관련된 조치를 포함하여 아동의 권리를 실현하는 데 필요한 적절한 입법, 행정 및 기타 조치를 취할 의무를 이행할지 여부에 관한 재량권이 없음을 의미한다.

19. 따라서 공공 예산을 책정하는 데 중요한 역할을 하는 모든 정부 부처, 수준 및 조직은 협약의 일반 원칙 및 아래의 제3절 및 4 절에 명시된 예산 원칙에 부합하는 방식으로 그들의 기능을 수행해야한다. 당사국은 또한 입법부, 사법부 및 최고 감사 기관이 이를 동일하게 수행할 수 있는 환경을 조성해야 한다.

20. 당사국은 행정부와 입법부의 모든 차원의 예산 결정권자가 아동의 권리 실현을 위해 필요한 정보, 자료 및 자원에 접근하고 역량을 구축할 수 있도록 해야 한다.

B. "모든 적절한 입법, 행정 및 기타 조치"

21. "모든 적절한 조치"를 취할 의무는 다음을 보장할 의무를 포함한다.

(a) 아동의 권리를 실현하기위한 자원 동원, 예산 배분 및 지출을 지원하는 법과 정책이 마련되어 있다;

(b) 아동에 관한 필요한 자료 및 정보가 아동의 권리를 진전시키기 위한 적절한 입

법, 정책, 프로그램 및 예산의 설계 및 시행을 지원하기 위해 수집, 생성 및 배포된다;

(c) 승인된 입법, 정책, 프로그램 및 예산을 완전히 이행하기에 충분한 공공 자원이 동원되고, 할당되고, 효과적으로 활용된다;

(d) 예산이 아동 권리의 실현을 보장하는 방식으로 국가적 및 하위국가적 차원에서 체계적으로 계획, 제정, 시행 및 처리다.

22. 조치는 공공 예산을 포함하여 주어진 상황에서 아동의 권리를 직접적으로 또는 간접적으로 발전시키는 것과 관련이 있을 때 적절하다고 판단된다.

23. 당사국이 공공 예산과 관련하여 취해야 할 의무가 있는 "입법 조치"는 기존의 법률을 검토하고 예산이 국가 및 소국가적 차원에서 아동 권리를 실현하기에 충분하도록 보장하는 법안을 개발하고 채택하는 것을 포함한다. "행정 조치"에는 합의된 법안의 목적을 충족시키고 적절한 공공 예산을 보장하는 프로그램의 개발 및 시행이 포함된다. "기타 조치"는 예를 들어 공공 예산 참여 메커니즘의 개발과 아동의 권리와 관련된 데이터 또는 정책을 포함하는 것으로 이해될 수 있다. 공공 예산은 세 가지 범주의조치 모두와 관련 있는 동시에 다른 입법, 행정 및 기타 조치의 실현에도 필수불가결한 것으로 볼 수 있다. 모든 정부 기관, 차원 및 조직은 아동의 권리를 증진할 책임이 있다.

24. 위원회는 당사국이 그들이 취하기로 한 공공 예산 관련 조치가 어떻게 아동의 권리를 개선하는지 보여줄 의무가 있음을 강조한다. 당사국은 그러한 조치의 결과로 아동을 위해 얻은 결과에 대한 증거를 제시해야 한다. 협약 제 4 조가 충족되기 위해서는 결과에 대한 증거없이 취해진 조치의 증거를 보여주는 것만으로는 충분하지 않다.

C. "이 협약에서 인정하는 권리의 이행을 위하여"

25. "이 협약에서 인정하는 권리"에는 시민적, 정치적, 경제적, 사회적 및 문화적 권리가 포함된다. 당사국은 시민적 및 정치적 권리를 즉각 실현하고 "가능한 자원의 최대

범위까지" 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 이행할 의무가 있다. 이는 그러한 권리의 완전한 실현이 필연적으로 점진적으로 달성될 것임을 의미한다 (아래 2절 D 항 참조).

26. 아동 권리의 이행은 공공 예산 과정의 4 단계 (기획, 제정, 집행 및 후속 조치) 모두에 대한 세심한 주의를 요한다. 모든 아동의 권리는 협약의 일반 원칙과 본 일반논평에서 언급된 예산 원칙에 따라 예산 절차 전반에 걸쳐 당사국에 의해 고려되어야 한다.

27. 예산의 측면에서 "아동 권리의 이행"은 당사국이 이행 의무를 지키는 방식으로 공공 자원을 동원, 할당 및 지출할 의무가 있음을 의미한다. 당사국은 다음과 같이 아동의 모든 권리를 존중하고 보호하며 이행해야 한다.

(a) "존중"은 당사국이 아동 권리의 향유에 직접 또는 간접적으로 간섭해서는 안됨을 의미한다. 예산과 관련하여, 이는 국가가 예를 들어 예산 결정에서 특정 아동 집단을 차별하거나 아동의 경제적, 사회적 또는 문화적 권리 향유를 위한 기존의 프로그램에서 예산을 철회하거나 자원을 전용하는 것을 아래의 31항에 명시된 상황 외에는 지양해야 함을 의미한다;

(b) "보호"는 당사국이 협약 및 선택의정서에 따라 보장되는 권리를 제3자가 방해하지 못하게 함을 의미한다. 공공 예산의 측면에서, 이러한 제3 자의 예로는 공공 예산 과정의 여러 다른 단계에서 역할을 수행할 수 있는 기업분야[6] 및 지역 또는 국제 금융 기관이 있다. 보호 의무는 당사국이 그들의 수익 동원, 예산 배분 및 지출이 제3 자에 의해 방해되거나 훼손되지 않도록 보장해야 함을 의미한다. 이를 위해서 당사국은 그러한 제3 자의 역할을 규제하고, 진정 메커니즘을 수립하며, 침해 사례에 체계적으로 개입할 것을 요구한다;

(c) "이행"은 당사국이 아동의 권리를 완전하게 실현할 수 있도록 조치를 취할 것을 요구한다. 당사국은:

6) 아동권리에 대한 기업 부문의 영향에 관한 국가의 의무를 다루는 일반논평 제16호(2013) 참조. 위원회는 “국가는 기업이 아동의 권리 침해를 야기하거나 기여하지 않도록 모든 필요하고 적절하며 합리적인 조치를 취해야 한다”고 명시한다. (28항)

(i) 아동이 자신의 권리를 누리도록 가능하게 하고 돕는 조치를 취함으로써 아동의 권리를 촉진한다. 예산상의 맥락에서 이것은 행정부, 입법부 및 사법부의 모든 수준과 조직이 모든 아동의 권리를 포괄적이고 지속가능한 방식으로 발전시키는 데 필요한 자원과 정보를 갖추도록 하는 것을 포함한다. 여기에는 국가 기능 내의 협약 및 선택의정서들에 대한 지식과 이해 증진을 위한 조치를 시행하고 아동 권리를 존중하고 보호하며 이행하는 문화를 육성하는 것이 포함된다

(ii) 국가가 통제할 수 없는 이유로 그들이 가용한 수단으로 스스로 아동의 권리를 이행할 수 없는 경우, 이를 규정한다. 이 의무는 아동이 예를 들어 국가의 다른 지역에서 권리를 행사할 수 있는 정도를 평가하고 모니터링 할 수 있게 하는 신뢰성 있고 분류된 데이터 및 정보가 공개적으로 제공되도록 보장하는 것을 포함한다.

(iii) 예산 결정 과정과 그 영향에 관한 적절한 교육 및 대중 인식을 보장함으로써 아동의 권리를 증진시킨다. 예산과 관련하여 이것은 입법, 정책 및 영향을 미치는 프로그램을 포함하여 예산 관련 결정에 관해 아동, 그 가족 및 보호자와 소통하고 참여시키기 위한 충분한 자금을 동원, 할당 및 지출하는 것을 의미한다. 당사국들은 보다 효과적인 증진이 필요한 곳을 파악하기 위해 여러 집단의 성과를 지속적으로 평가해야 한다.

D. "경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 당사국은 가용자원의 최대한도까지 그러한 조치를 취해야 한다"

28. 이 의무에 부합하여 당사국은 충분한 재원을 동원, 할당 및 지출하기 위한 모든 가능한 조치를 취해야 한다. 협약과 선택 의정서의 권리 실현을 진전시키는 정책과 프로그램에 배분된 자금은 협약의 일반 원칙과 본 일반논평에 요약된 예산 원칙에 따라 최적으로 지출되어야 한다.

29. 위원회는 다른 핵심 국제 인권 조약[7]의 "가용자원의 최대한도"와 "점진적 실현"이라는 개념의 진전을 인정하고, 협약 제4 조가 이 둘을 반영하는 것으로 간주한다. 따라

7) 장애인권리협약 제4(2)조 참조.

서 당사국은 이러한 권리의 완전한 실현을 점진적으로 달성하기 위해 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 가용자원의 최대한도내에서, 그리고 필요한 경우 국제협력의 틀에서 조치를 취해야 하며, 이때 국제법에 의해 즉각적으로 적용가능한 의무를 저해하지 않아야 한다.

30. "당사국은 가용 자원의 최대 한도 내에서 그러한 조치를 취해야 한다"는 것은 당사국이 모든 아동의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 이행하기위한 예산 자원의 동원, 할당 및 지출을 위해 모든 노력을 기울였음을 입증할 것으로 기대된다는 것을 의미한다. 위원회는 아동의 권리가 상호 의존적이며 불가분의 관계에 있다는 사실과 한편으로는 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 다른 한편으로는 시민적 및 정치적 권리를 구별하는 데 주의를 기울여야 한다는 사실을 강조한다. 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 실현은 종종 아동이 정치적 및 시민적 권리를 충분히 행사할 수 있는 능력에 영향을 미치며 그 반대 경우도 마찬가지다.

31. 아동의 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 "최대한 실현"하는 제4 조에 의한 당사국에 부과되는 의무는 경제적, 사회적 및 문화적 권리와 관련하여 고의적인 퇴행적 조치를 취하지 말아야 한다는 것을 의미한다[8]. 당사국은 기존의 아동 권리 향유의 수준을 악화시키지 않아야 한다. 경제 위기의 시기에, 퇴행적 조치는 모든 다른 선택 사항을 평가하고 아동, 특히 취약한 아동이 가장 나중에 영향을 받도록 보장한 이후에만 고려될 수 있다. 한다. 당사국은 그러한 조치가 필요하고, 합리적이며, 비례하고, 비차별적이면서 일시적이고, 이에 의해 영향을 받은 권리가 가능한 한 빨리 회복될 것임을 입증하여야 한다. 각 당사국은 영향을 받는 아동 집단과 그러한 아동 상황에 대한 지식을 가진 사람들이 이러한 조치와 관련된 의사 결정 과정에 참여할 수 있도록 적절한 조치를 취해야 한다. 아동 권리에 의해 부과된 즉각적인 및 최소한의 핵심 의무[9]는 경제 위기의 시기에도 퇴행적 조치에 의해 타협되어서는 안된다.

---

8) 아동권리를 위한 자원 문제에 대한 일반토론의 날 권고 제24항 및 25항: 국가의 책임(2007); 도달가능한 최고수준의 건강 향유에 대한 아동 권리 일반논평 제15호(2013), 72항; 경제적, 사회적 및 문화적 권리 위원회 일반논평 제3호, 9항

9) 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 일반논평에서 명시된 주요 의무 참조. 교육권에 대한 일반논평 제13호(1999), 도달가능한 최고수준의 건강에 대한 권리에 관한 제4호(2000) 및 사회보장권리에 대한 제19호(2007)

32. 협약 제44 조는 당사국이 자국 관할권 내의 아동 권리를 향상시키는데 있어서의 진전 상황을 정기적으로 보고 할 것을 요구한다. 가용자원의 최대한도 내에서 아동의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 점진적 실현뿐만 아니라 그러한 권리에 의해 부과된 즉각적인 의무의 이행과 시민적 및 정치적 권리의 실현을 나타내기 위해 명확하고 일관된 정성적 및 정량적 목표와 지표가 사용되어야 한다. 각 당사국은 모든 아동의 권리를 위한 자원의 가용성과 최대화를 보장하기 위한 조치를 정기적으로 검토하고 개선할 것으로 기대된다.

33. 위원회는 경제적, 사회적 및 문화적 권리를 포함한 아동 권리의 이행에 필요한 자원을 확보하기 위한 수단으로서 국가 및 하위국가적 수준에서의 책임 있고 투명하며 포괄적이며 참여적인 의사 결정 과정을 중요하게 생각한다.

34. 국가의 수입 동원, 배분 및 지출에 있어서의 부패와 공공 자원 관리의 실패는 국가가 최대한의 가용 자원을 사용할 의무를 이행하지 못함을 의미한다. 위원회는 유엔 반부패협약에 따라 아동 권리에 영향을 미치는 부패를 예방하고 근절하기 위한 자원을 배분하는 당사국의 중요성을 강조한다.

E. "필요하다면 국제 협력의 틀 안에서"

35. 당사국은 아동의 권리를 포함하여 인권에 대한 보편적 존중 및 준수 증진[10]에 있어 서로 협력해야 할 의무가 있다. 협약 및 선택 의정서에 명시된 권리를 이행하는데 필요한 자원이 부족한 국가는 양자적, 지역적, 지역간, 국제적 또는 다자간 간 국제 협력을 추구할 의무가 있다. 국제 협력을 위한 자원을 가진 당사국은 수혜국에서 아동 권리의 이행을 촉진하기위한 목적으로 그러한 협력을 제공할 의무가 있다.

36. 당사국은 필요한 경우 아동의 권리를 실현하기 위한 국제 협력을 모색하고 이행하기 위해 모든 노력을 기울였음을 입증해야 한다. 그러한 협력에는 유엔에서의 지원을 포함하여 예산 과정에서 아동의 권리를 이행하는 것과 관련한 기술 및 재정적 지원이

10) Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (1970) 참조

포함될 수 있다[11].

37. 각 당사국은 아동의 권리를 위한 최대한의 가용자원 동원을 위한 다른 국가의 노력에 협력해야 한다.

38. 공여국 및 수혜국인 당사국의 협력 전략은 아동 권리의 실현에 기여해야 하며, 특히 취약 계층을 포함한 아동의 권리에 부정적 영향을 미치지 않아야 한다.

39. 당사국은 국제기구의 회원국으로서 개발 협력에 참여[12]하고 국제 협약에 서명할 때 협약 및 선택 의정서에 따른 의무를 준수해야 한다. 마찬가지로, 당사국은 경제 제재를 계획하고 실행할 때 아동의 권리에 대한 잠재적 영향을 고려해야한다.

III. 협약 및 공공 예산의 일반 원칙

40. 협약의 네 가지 일반 원칙은 공공 예산을 포함하여 아동의 권리와 직접 또는 간접적으로 관련된 모든 국가의 결정과 행동을 위한 기초를 형성한다.

A. 비차별에 대한 권리 (제 2 조)

41. 당사국은 “아동 또는 부모 또는 법적 보호자의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 정치적 또는 여타의 견해, 국가적, 민족적 또는 사회적 출신, 재산, 장애, 출생 또는 기타 지위에 관계없이” 모든 종류의 차별에서 아동을 보호해야 한다(제2(1조) 조). 당사국은 모든 행정적 차원에서 차별을 방지하는 역할을 해야 하며 예산 관련 법령, 정책 또는 프로그램의 내용이나 시행에 있어 아동을 직접 또는 간접적으로 차별해서는 안된다.

42. 각 당사국은 충분한 수입을 동원하고 그에 따라 자금을 할당하고 지출함으로써 입법, 정책 및 프로그램과 관련하여 모든 아동에게 긍정적인 결과를 보장하기 위한 적극적인 조치를 취해야한다. 실질적인 평등을 성취하기 위해서 당사국은 특별 조치를 받을

11) 협약 제45조 참조.
12) 일반논평 제5조 64항 참조.

자격이 있는 아동 집단을 확인하고 그러한 조치를 시행하기 위해 공공 예산을 사용해야 한다.

43. 각 당사국은 차별 금지 환경을 조성하고 자원 배분을 포함한 조치를 취함으로써 시민 사회와 기업부문뿐만 아니라 정부의 모든 부처, 차원 및 조직이 적극적으로 아이의 차별로부터 자유로울 권리를 증진해야 한다.

44. 아동 권리 향유에 있어 긍정적 결과에 기여하는 예산을 확보하기 위해 당사국은 관련 법, 정책 및 프로그램을 검토 및 개정하고, 예산의 일정 부분을 확대 또는 우선 순위를 재설정하며 또는 예산의 효과성, 효율성 및 형평성을 향상시켜 아동 간의 불평등을 해결해야 한다. .

B. 아동 최선의 이익 (제 3 조)

45. 협약 제3 조 (1)은 아동에 관한 모든 행동에서 아동의 최선의 이익이 우선적 고려사항이어야 함을 규정한다. 당사국은 예산을 포함하여 아동에게 직접 또는 간접적인 영향을 미치는 모든 입법, 행정 및 사법 절차[13]에서 이 원칙을 통합하고 적용할 의무가 있다. 아동의 최선의 이익은 예산 과정의 모든 단계와 아동에게 영향을 주는 모든 예산 결정에서 주요 고려 사항이 되어야 한다.

46. 위원회는 아동의 최선의 이익이 우선적으로 고려될 권리에 관한 일반논평 제14 호(2013)에서 언급했듯이, 협약 및 선택의정서에 명시된 권리는 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하기 위한 체계를 제공한다. 이 의무는 국가가 경쟁적인 예산 배분 및 지출 우선 순위를 결정할 때 중요하다. 당사국은 다른 고려 사항에 비해 어떻게 평가되었는지를 포함하여 예산 의사 결정에서 아동의 최선의 이익이 어떻게 고려되었는지를 보여줄 수 있어야 한다.

47. 각 당사국은 국가 및 하위국가 차원에서 아동, 특히 특수한 필요성을 지닐 수 있으며 이에 그들의 권리 실현을 위해 불균형적 몫을 필요로 하는 취약한 상황에 처해있는

13) 아동 최선의 이익이 주요 고려사항으로 여겨질 아동 권리 일반논평 제14호(2013), 6(a)항

아동들에 대해 법, 정책 및 프로그램의 효과를 확인하기 위해 아동 권리 영향 평가[14]를 실시해야 한다. 아동 권리 영향 평가는 예산 과정의 각 단계에 속해야 하며 다른 모니터링 및 평가 노력을 보완해야 한다. 각 당사국은 아동 권리 영향 평가를 수행할 때 다른 방법론과 관행을 적용하게 되지만, 협약 및 선택의정서뿐만 아니라 위원회가 발표한 관련 최종견해 및 일반논평을 프레임워크 개발에 사용해야 한다. 아동 권리 영향 평가는 아동, 시민 사회 단체, 전문가, 국가 정부 조직 및 학술 기관과 같은 이해 관계자에 의해 정보가 제공되어야 한다. 이러한 분석은 개정안, 대안 및 개선안에 대한 권고로 이어져야 하며 공개적으로 이용 가능해야 한다.

C. 생명, 생존 및 개발권 (제 6 조)

48. 협약 제6 조는 모든 아동이 생명에 관한 고유한 권리를 가지고 있으며, 당사국은 모든 아동의 생존과 발달을 보장해야 한다고 규정하고 있다. 위원회는 일반논평 제5호에서 아동 발달은 "아동의 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 심리적 및 사회적 발전을 포용하는 총체적 개념"이며 "이행 방안은 모든 아동을 위한 최적의 개발 달성을 목표로 해야 한다."고 언급한다(12 항).

49. 위원회는 아동이 성장과 발달의 각기 다른 단계에서 다양한 필요를 갖고 있음을 인정한다.[15] 당사국은 예산 결정시, 각기 다른 연령의 아동이 생존하고 성장하며 발전하기 위해 필요한 모든 요소들을 고려해야 한다. 각 당사국은 각기 다른 연령의 아동에게 영향을 미치는 예산 부분을 보여줌으로써 아동의 권리에 대한 그들의 헌신을 보여 주어야한다.

50. 위원회는 초기 아동기 발달에 대한 투자가 아동의 권리 행사 능력에 긍정적 영향을 미치고 빈곤의 순환을 해소하고 높은 경제적 수익을 가져다준다는 점을 인지한다. 아동의 초기 시절에 적게 투자하는 것은 인지 발달에 해로울 수 있으며 기존의 박탈, 불평등 및 세대 간 빈곤을 강화할 수 있다.

14) 일반논평 제5호 45항, 제14호 35 및 99항
15) 초기 아동기 아동권리의 이행에 대한 일반논평 제7호(2005) 및 청소년 권리에 대한 일반논평 제20호

51. 생명, 생존 및 발달의 권리를 보장하는 것은 현 세대 내 다른 집단의 아동을 위한 예산을 고려해야 할 필요를 포함하며, 또한 지속 가능한 다년간의 수입 및 지출 예측을 개발함으로써 미래 세대를 고려해야 한다.

D. 청취 될 권리 (제 12 조)

52. 협약 제12 조는 모든 아동이 그들에게 영향을 미치는 모든 사안에 대한 자신의 견해를 자유롭게 표현하고, 그러한 견해에 대해 아동의 연령 및 성숙도에 따라 정당한 비중이 부여될 권리를 규정한다.[16] 각 당사국은 국가적 수준과 하위국가적 수준에서의 아동의 의미 있는 참여를 위한 메커니즘을 통해 그들에게 영향을 미치는 예산 결정에 대한 아동의 견해를 정기적으로 청취해야 한다. 이러한 메커니즘의 참가자들은 억압이나 조롱을 두려워하지 않고 자유롭게 기여할 수 있어야 하며, 당사국은 참가한 사람들에게 피드백을 제공해야 한다. 특히, 당사국은 취약한 상황에 처한 아동을 포함하여 자신의 견해를 들려주는 데 어려움을 겪고 있는 아동과 협의해야 한다.

53. 위원회는 "아동에 관련된 문제에 대하여 아동의 의견이 청취되고 이들의 견해에 정당한 고려가 부여되도록 하는 아동 권리의 실현을 위한 투자는 협약에 의거한 당사국의 명확하고 즉각적인 법적 의무이다. 협약은 또한 재원과 훈련에 대한 헌신을 필요로 한다."[17]고 상기한다. 이것은 당사국이 아동에 영향을 미치는 모든 결정에 있어서 아동의 의미 있는 참여를 위한 자금이 확보되도록 해야하는 당사국의 책임을 강조한다. 또한 공공예산과 관련한 아동의 참여를 보장하는데 있어 행정부 관리, 아동을 위한 독립 옴부즈맨, 교육 기관, 언론, 아동 단체를 포함한 시민 사회 단체 및 입법부가 수행하는 중요한 역할을 인지한다.

54. 위원회는 예산 투명성이 의미 있는 참여를 위한 전제 조건임을 인지한다. 투명성은 예산의 기획, 제정, 집행 및 후속 조치와 관련하여 사용자 친화적 정보가 적시에 공개될 수 있도록 보장하는 것을 의미한다. 여기에는 정량적 예산 데이터와 입법, 정책, 프로그램, 예산 과정 일정표, 지출 우선 순위 및 결정 동기, 산출물, 결과 및 서비스 제공 정보

16) 아동의 피 권에 관한 일반논평 제12호(2009) 참조.
17) 일반논평 제12호, 135항 참조.

에 관한 관련 정보가 포함된다. 위원회는 당사국이 의미있는 참여를 가능하게 하기 위해 적절한 자원, 메커니즘 및 기관에 대한 예산을 편성하고 맥락에 맞춰 제공해야 할 필요성을 강조한다.[18)]

55. 예산 과정에서의 의미있는 참여를 가능하게 하기 위해, 위원회는 당사국이 예산 전성명, 예산 제안, 제정된 예산, 중간보고서, 연간 보고서 및 감사 보고서 등 주요 예산 문서에 대한 접근권에 대한 아동 및 아동권리 옹호를 포함하고 또는 적어도 배제하지 않는 정보의 자유에 관한 법률과 정책을 가지도록 보장해야 할 중요성을 강조한다.

56. 위원회는 상당수의 국가가 예산 절차의 여러 과정에 아동을 의미있게 참여시킨 경험이 있음을 인지한다. 위원회는 당사국이 이러한 경험을 공유하고, 자신들의 상황에 맞는 선례를 파악하길 장려한다.

IV. 아동 권리를 위한 공공 예산 책정의 원칙

57. 상기 2 절에서 확립된 바와 같이, 위원회는 당사국이 아동의 권리를 실현하기에 충분한 방법으로 수입을 창출하고 지출을 관리하기 위한 예산 과정 내에서 조치를 취할 의무가 있다는 사실을 강조한다. 위원회는 협약의 일반 원칙과 효과성, 효율성, 형평성, 투명성 및 지속 가능성의 예산 원칙을 고려하여 아동 권리 실현을 위한 충분한 자원을 확보할 수 있는 많은 방법이 있음을 인정한다. 협약 당사국은 아동 권리 실현을 위한 예산 의무를 이행할 책임이 있다.

58. 위원회는 협약의 일반 원칙 및 다음의 예산 원칙을 예산 과정에 적용하는 데 있어서 국가가 기존의 전문 지식과 경험을 갖고 있음을 인정한다. 당사국들은 좋은 관행을 공유하고 교환하길 장려된다.

A. 효과성

59. 당사국은 아동 권리를 발전시키는 방법으로 계획, 제정, 집행 및 후속 조치를 취해

18) 협약 제13(1)조 참조.

야 한다. 각 당사국은 아동 권리 상황을 그들의 상황에 맞게 이해하고 아동의 권리 실현과 관련된 도전을 극복하기 위해 전략적으로 계획된 법률, 정책 및 프로그램을 수립하고 시행해야 한다. 각 당사국은 예산이 여러 집단의 아동에게 어떻게 영향을 미치는지 지속적으로 평가하고, 예산 결정이 가장 많은 수의 아동을 위한 최선을 결과를 이끌도록 하며 취약한 상황에 처한 아동들에게 특히 주의를 기울여야 한다.

B. 효율성

60. 아동 관련 정책과 프로그램만을 위한 공공 자원은 돈의 가치를 보장하고 아동의 권리를 존중하고 보호하며 이행해야 할 의무를 염두에 두기 위한 방식으로 관리되어야 한다. 승인된 지출은 제정된 예산에 따라 집행되어야 한다. 아동 권리를 증진시키는 재화 및 서비스는 투명하고 시간에 맞추어 조달되고 제공되어야 하며 적절한 품질이어야 한다. 또한, 아동의 권리에 할당된 자금을 낭비해서는 안된다. 당사국들은 효율적인 지출을 저해하는 제도적 장벽을 극복하기 위한 노력을 기울여야 한다. 공공 기금의 모니터링, 평가 및 감사는 건전한 재무 관리를 촉진하는 견제와 균형을 제공해야한다.

C. 평등성

61. 당사국은 자원 동원 또는 공적 자금의 배당 또는 집행을 통해 어떠한 아동 또는 아동의 범주도 차별해서는 안된다. 공평하게 지출한다는 것은 각 아동에게 동일한 금액을 지출하는 것을 의미하는 것이 아니라 아동 사이에 실질적인 평등을 가져오는 지출 결정을 내리는 것을 의미한다. 자원은 평등을 촉진하기 위해서 공정하게 대상을 정해야 한다. 당사국은 아동이 자신의 권리에 접근함에 있어 직면할 수 있는 모든 차별적인 장벽을 제거할 의무가 있다.

D. 투명성

62. 당사국은 철저한 조사의 대상이 되는 공공 재정 관리 시스템 및 관행을 개발하고 유지해야 하며, 공공 자원에 관한 정보는 시기적절하게 자유롭게 이용할 수 있어야 한다. 투명성은 효율성에 기여하고 공적 예산의 부패와 잘못된 관리를 근절하며, 이는 곧

아동 권리 증진을 위한 공공 자원을 증가시킨다. 투명성은 또한 예산 과정에서 행정부, 입법부 및 아동을 포함한 시민 사회의 의미 있는 참여를 가능하게 하기 위한 전제 조건이다. 위원회는 당사국이 아동과 관련된 공공 수익, 배분 및 지출에 관한 정보에 대한 접근을 적극적으로 촉진하고 입법부 및 아동을 포함한 시민 사회와의 지속적인 참여를 지원하고 장려하는 정책을 채택해야 할 중요성을 강조한다.

E. 지속 가능성

63. 현 세대와 미래 세대 아동의 최선의 이익은 모든 예산 결정에서 진지하게 고려되어야 한다. 당사국은 직접적 또는 간접적으로 아동의 권리 실현을 목적으로 하는 정책의 지속적 채택 및 프로그램 전달을 보장하기 위한 방법으로 수입을 동원하고 공공 자원을 관리해야 한다.. 당사국은 위 31 항에 명시된 아동 권리와 관련해서만 퇴행적 조치를 취할 수 있다.

V. 공공예산에서 아동의 권리 이행

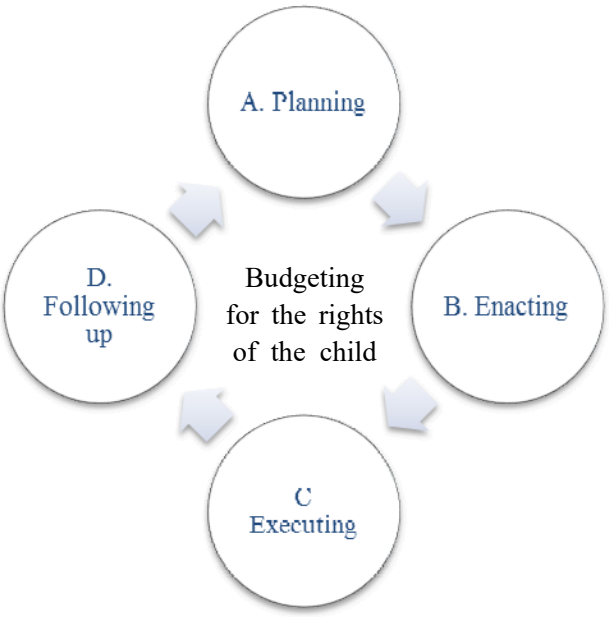
64. 이 절에서 위원회는 공적 예산 과정의 네 단계 각각과 관련하여 아동 권리를 실현하는 방법에 대한 보다 상세한 지침과 권고를 제공한다.

(a) 기획;

(b) 제정;

(c) 실행;

(d) 후속 조치.



65. 위원회는 이 절에서 국가 및 하위국가적 공공 예산 과정에 초점을 맞추며 또한 당사국들이 국제 협력을 통해 협약 이행을 촉진할 의무를 강조한다.[19] 그러한 협력은 관련이 있는 경우 국가 및 하위국가적 예산에서 가시적으로 이루어져야한다.

66. 위원회는 또한 협약 및 선택의정서를 완전히 이행하기 위한 예산 과정 전반에 걸친 효과적인 부문 간, 부처 간, 부서 간 및 기관 간 조정 및 협력의 중요성을 강조한다. 당사국은 자원이 이용가능 하도록 해야 하며 국가 및 하위국가적 수준에서 그러한 조정을 유지하기 위해 정보 시스템을 맞춰야한다.

A. 기획

1. 상황 평가

67. 예산 기획은 경제적 상황 및 기존의 입법, 정책 및 프로그램이 아동의 권리를 얼마나 충분히 존중하고 보호하며 성취하는지에 대한 현실적 평가를 요구한다. 국가는 현행

19) 위의 II. E. 및 협약 제45조 참조

및 예상 거시 경제, 예산 및 아동 권리 상황에 대해 재사용 가능한 형식으로 신뢰할 수 있고 시의적절하며 접근 가능하고 포괄적인 분류 된 정보와 데이터를 필요로한다. 이러한 정보는 아동의 권리를 직접적 또는 간접적으로 목표로 삼고 발전시키기 위한 법률, 정책 및 프로그램 형성의 기본이 된다.

68. 예산 기획에서 당사국은 과거 (최고 최근 3-5 년), 현재 및 미래 상황(최소 향후 5-10년)을 고려하여 특히 취약한 상황에 처한 이들을 포함한 다양한 아동 집단의 상황을 자세하게 고려해야한다. 아동 상황에 대한 신뢰할 수 있고 유용한 정보에 대한 접근을 보장하기 위해 당사국은 다음이 촉구된다.

(a) 아동 관련 인구 통계 및 기타 관련 자료의 수집, 처리, 분석 및 보급을 위해 통계 기구 및 시스템의 권한 및 자원을 주기적으로 검토한다;

(b) 다양한 아동 집단과 협약 제 2 조에서 차별 금지의 원칙을 고려하여 유용한 방법으로 아동 상황에 관한 이용 가능한 정보를 세분화한다 (상기 3 절 참조);

(c) 아동 상황에 대한 사용자 친화적 정보와 분류된 데이터가 국가적 및 하위국가적 차원의 예산에 관여하는 행정부 및 입법부 공무원과 아동을 포함한 시민사회에 시의적절하게 가용하도록 한다;

(d) 아동에게 영향을 미치는 모든 정책과 자원에 대한 데이터베이스를 구축하고 유지하여 해당 프로그램과 서비스를 구현하고 모니터링하는데 관련된 사람들이 객관적이고 신뢰할 수있는 정보에 지속적으로 접근 할 수 있도록 한다.

69. 당사국은 다음을 통해 아동에 대한 예산 결정의 과거 및 잠재적 영향을 조사해야 한다:

(a) 과거의 공공 수익 수집, 예산 배분 및 지출의 아동에 대한 영향에 관한 감사, 평가 및 연구 수행;
(b) 아동, 보호자 및 아동권리를 위해 일하는 사람들과 협의하고 그 결과를 예산 결

정에서 진지하게 고려한다;

(c) 예산 연도 내내 정기적으로 아동과 협의 할 수있는 기존의 메커니즘을 검토하거나 새로운 메커니즘을 수립한다;

(d) 신기술을 사용하여 아동 권리와 관련하여 효과적인 예산 계획을 지원한다.

2. 법률, 정책 및 프로그램

70. 재정 문제, 예산 절차 또는 아동의 특정 권리와 관련된 법률, 정책 및 프로그램은 아동에게 직접 또는 간접적인 영향을 미친다. 각 당사국은 모든 입법, 정책 및 프로그램이 협약 및 선택 의정서에 부합하며, 특히 취약한 상황에 처한 아동을 포함한 아동의 현실을 반영하고, 아동에게 해를 가하거나 그들의 권리가 실현되는 것을 방해하지 않도록 보장 할 수 있는 모든 가능한 조치를 취해야 한다.

71. 위원회는 거시경제 및 재정법, 정책 및 프로그램이 예를 들어 노동법이나 공적 부채 관리의 영향을 받을 수있는 아동, 후견인 및 보호자에게 간접적인 영향을 줄 수 있다는 사실을 인지한다. 당사국은 아동 권리의 실현을 저해하지 않도록 거시경제 및 재정적 성격을 가진 것들을 포함한 모든 법률, 정책 및 프로그램에 대한 아동 권리 영향 평가를 실시해야 한다.

72. 아동 관련 법규, 정책 및 프로그램은 국제 개발 협력 및 당사국의 국제기구 가입의 의사 결정 및 운영의 일부분이어야한다. 국제 개발 또는 재정 협력에 참여하는 국가는 그러한 협조가 협약 및 선택의정서에 따라 수행되도록 보장하기 위해 필요한 모든 조치를 취해야 한다.

73. 위원회는 당사국이 필요한 재정적 자원의 수준을 확인하고 집행부와 입법부의 예산 기획자와 관련 의사 결정권자 이행에 위해 필요한 자원에 대해 정보에 입각한 결정을 내리도록 가능하게 하기 위해 아동에게 영향을 미치는 입법안, 정책 및 프로그램에 대한 비용을 추정 하는것의 중요성을 강조한다.

3. 자원 동원

74. 위원회는 아동의 권리를 위해 가용자원을 유지하기 위한 수입 동원 및 차용과 관련된 국가의 입법, 정책 및 시스템의 중요성을 인지한다. 당사국은 세수 및 세외 수입을 통한 것과 같이 국가적 및 하위국가적 수준에서 국내 자원을 동원하기 위한 구체적이고 지속 가능한 조치를 취해야 한다.

75. 당사국은 아동의 권리를 실현하기 위한 가용 자원이 부족한 경우 국제 협력을 모색해야한다. 그러한 협력에 있어 수혜국측과 공여국 모두에서 협약 및 선택 의정서를 고려해야 한다. 위원회는 아동 권리 실현을 위한 국제 및 지역 협력이 과세, 탈세 방지, 부채 관리, 투명성 및 기타 문제와 관련된 조치뿐만 아니라 대상 프로그램에 대한 자원 동원을 포함 할 수 있다는 사실을 강조한다.

76. 아동 권리에 대한 공공 지출을 위한 자원 동원은 제 4 절에 제시된 예산 원칙을 준수하는 방식으로 수행되어야 한다. 자원 동원 시스템의 투명성 부족은 비효율, 공공 재정의 부패의 그릇된 관리로 이어질 수 있다. 이는 아동의 권리에 쓸 수 있는 자원의 부족으로 이어질 수 있다. 가족이 지불 할 수있는 능력을 고려하지 않은 다양한 세금 체계는 자원 동원에서 불평등을 초래할 수 있다. 이는 이미 재정 자원이 부족한 사람들에게 불균형 한 수입 부담을 줄 수 있으며 그 중 일부는 아동을 돌봐야 한다.

77. 당사국은 다음을 통해 그들의 이행 의무에 부합하는 방식으로 모든 가용 자원을 동원해야 한다:

(a) 자원 동원에 관한 법률 및 정책에 대한 아동 권리 영향 평가 수행;

(b) 수직적 상이한 국가 차원 간) 및 수평적 (동일한 수준의 단위 간) 수익 배분을 위한 정책 및 공식이 서로 다른 지리적 지역에 있는 아동 사이의 평등을 지지하고 향상시키도록 검토하고 보장한다;

(c) 조세 회피를 피하기위한 국가 간의 협약 서명을 포함하여 조세 법령, 정책 및 제도를 수립하고 관리 할 능력을 검토하고 강화한다;

(d) 비효율적이거나 그릇된 관리로 인한 자원 낭비를 방지하고 모든 수준에서 부패 또는 불법 행위를 퇴치함으로써 아동 권리를 향상시킬 수있는 자원을 보호한다;

(e) 모든 자원 동원 전략에서 제4절에 명시된 예산 원칙을 적용한다;

(f) 수입, 지출 및 부채의 원천이 현재 및 미래 세대를 위한 아동의 권리 실현으로 이어지도록 보장한다.

78. 위원회는 채권자 및 채무자를 대신한 국가의 지속 가능한 부채 관리가 아동의 권리를 위한 자원을 동원하는데 기여할 수 있음을 인지한다. 지속 가능한 부채 관리에는 차용 및 대출과 부채 관리 및 모니터링에 대한 명확한 역할과 책임을 지닌 투명한 법률, 정책 및 시스템이 포함된다. 위원회는 또한 장기간의 지속 불가능한 부채가 아동의 권리를 위해 자원을 동원 할 수 있는 국가의 능력에 장애가 될 수 있으며 아동에게 부정적 영향을 미치는 세금 및 수익자 부담금으로 이어질 수 있음을 인지한다. 그러므로 아동 권리 영향 평가는 부채 약정과 관련하여 수행되어야 한다.

79. 채무 면제는 아동의 권리를 위해 자원을 동원할 수 있는 국가의 능력을 향상시킬 수 있다. 당사국들이 채무 면제를 받은 경우 아동 권리는 그러한 면제의 결과로 가용하게되는 자원 배분에 관한 결정에 진지하게 고려되어야 한다.

80. 당사국은 천연 자원 채굴을 통한 자원 동원과 관련된 결정을 할 때 아동의 권리를 보호해야 한다. 예를 들어, 그러한 자원에 관한 국내 및 국제 협약은 현재 및 미래 세대의 아동에게 미칠 수 있는 영향을 고려해야 한다.

4. 예산 책정

81. 사전 예산 발표 및 예산 제안은 국가가 아동의 권리에 대한 약속을 국가 및 하위국가적 수준의 구체적인 우선 순위와 계획으로 나타낼 수 있는 강력한 수단을 제공한다. 당사국은 다음을 통해 예산 관련 성명 및 제안을 아동 관련 예산의 효과적인 비교 및 모니터링을 할 수 있는 방식으로 준비해야한다.

(a) 아동 권리를 준수하는 수준까지 기능적 (부문 또는 하위 부문), 경제적 (경상비 및 예비비), 행정적 (부처, 부서, 기관)인 국제적으로 합의된 예산 분류 체계 및 프로그램 세분화 (프로그램 기반 예산이 사용되는 경우)에 같은 국제적으로 합의된 예산 분류 체계를 고수한다;

(b) 표준화된 작업계획표 및 협의할 이해관계자에 대한 지침과 같은 사전 예산 명세서 및 예산 계획 작성을 위한 행정적 지침과 절차를 검토하여 이들이 본 일반논평과 부합하도록 보장한다;

(c) 분류 시스템을 검토하여 이들이 아래의 84 항에 열거된 모든 범주에 부합하는 예산 정보를 최소한으로 분리하는 예산선 및 코드를 포함하도록 보장한다;

(d) 그들의 예산선 및 코드가 국가 및 하위 국가적 수준에서 일치하는 것을 보장한다;

(e) 입법부, 아동 및 아동 권리 옹호 단체가 사용하기 쉽고 시의적절하며 접근하기 쉬운 사전 예산 명세서 및 예산안을 발행한다.

82. 사전 예산 명세서 및 예산안은 국가가 어떻게 아동 권리 의무를 이행할지에 관한 필수 정보를 전달한다. 당사국은 사전 예산 명세서 및 예산안을 다음과 같은 목적으로 사용해야 한다.

(a) 아동에게 영향을 미치는 법률, 정책 및 프로그램이 어떻게 자금을 조달받고 시행되는지를 설명;

(b) 직접적으로 아동을 목표로 하는 예산 할당을 확인;

(c) 간접적으로 어떤 예산 할당이 아동에게 영향을 미치는지 확인;

(d) 아동에 대한 과거 예산의 영향에 관한 평가 및 감사 결과를 제시;

(e) 아동 권리를 진전시키기 위해 취해진 최근 또는 향후 조치를 설명;

(f) 아동의 권리에 대한 지출에 사용할 수 있는 과거, 현재 및 예상 자원 및 실제 지출에 관한 재정 데이터 및 설명문 제시;

(g) 아동 관련 프로그램의 목표와 예산 할당 및 실제 지출을 연계시키는 성과 목표를 설정하여 취약한 상황에 놓인 이들을 포함하여 아동에 대한 결과 및 영향을 모니터링.

83. 사전 예산 명세서와 예산안은 아동 권리관련 단체, 아동 및 보호자를 위한 중요한 정보원이다. 당사국은 사용자 친화적이고 접근하기 쉬운 정보를 작성하여 대중에게 보급함으로써 관할권 내의 사람들에 대한 책임을 강화해야 한다.

84. 명확한 예산 분류 체계는 국가와 그 밖의 주체가 아동에게 영향을 미치는 예산 배정과 실제 지출이 예산 원칙과 관련하여 어떻게 관리되는 지를 모니터링 할 수 있는 근거를 제공한다. 이는 최소한 다음과 같은 방법으로 아동에게 직접 영향을 미치는 계획, 제정, 수정 및 실제 지출을 분리하는 예산선 및 규정을 요구한다.

(a) 연령대의 정의가 국가마다 다르다는 것을 인정하여 연령;

(b) 성별;

(c) 예를 들어, 하위 단위별 지리적 지역;

(d) 협약 제 2 조를 고려한 취약한 상황에 있는 아동의 현재 및 미래의 범주 (3절A 참조);

(e) 국가, 하위 국가, 지역 또는 국제 단위의 수입 원천;

(f) 국가 및 하위 국가 차원의 부서, 부처 또는 기관과 같은 책임 단위.

85. 예산 제안서에서 당사자들은 민간 부문에 외주를 제공할 계획이거나 이미 제공한 아동 관련 프로그램을 명시해야 한다.[20]

86. 위원회는 예산에서 아동의 권리를 가장 눈에 띄게 발전시킨 국가들은 프로그램 기반의 예산 편성 방식을 적용하는 경향이 있음에 주목한다. 당사국은 이 접근법의 경험을 공유하고 이를 그들의 상황에 적용하고 적응시키는 것을 고려하길 촉구한다.

B. 제정

1. 입법자의 예산안 조사

87. 위원회는 국가적 및 하위국가적 차원의 입법가가 아동의 상황에 관한 상세한 사용자 친화적 정보에 접근할 수 있고, 예산안이 어떻게 아동의 안녕 및 권리 증진을 목적으로 하는지에 대해 분명히 이해하는 것의 중요성을 강조한다.

88. 국가 및 하위국가 차원의 입법부는 예산안을 아동 권리 관점에서 면밀히 조사하고 필요한 경우 다른 아동 집단에 대한 예산 할당의 함의를 밝히기 위해 분석이나 연구를 수행하거나 위임하기 위한 적절한 시간, 자원 및 자율성을 필요로 한다.

89. 아동 최선의 이익을 위한 입법부의 감시 역할을 위해 입법 기관 구성원 및 위원회는 아동의 권리가 협약의 일반 원칙과 예산 원칙에 부합하는 방식으로 증진되도록 보장하기 위해 예산안에 대해 질문하고 검토하며 필요한 경우 수정 요청을 할 권한을 가져야 한다.

90. 당사국은 입법부 위원들이 예산 법안을 제정하기 전에 모든 아동에 대한 예산 제안의 영향력을 분석하고 토론 할 수 있도록 적절하게 준비되도록 해야 하며 이를 위해 관련 입법위원회를 비롯한 국가적 및 하위국가적 입법부는 다음과 같아야 한다.

(a) 이해하기 쉽고 사용하기 쉬운 아동의 상황에 대한 정보에 접근;

20) 아동의 권리에 대한 기업부문의 영향과 관련한 국가의무에 관해서는 일반논평 16호(2013) 제25문단 참조

(b) 아동에게 직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는 법률, 정책 및 프로그램이 예산선 으로 어떻게 옮겨지는지에 관한 행정부의 명확한 설명;

(c) 예산 과정 내의 예산안 수령, 검토, 토론 및, 제정 이전에 아동 관련 개정안의 제안을 위한 충분한 시간;

(d) 예산안이 아동의 권리에 미치는 영향을 강조하는 분석을 독립적으로 수행하거나 위임 할 수 있는 역량;

(e) 시민 사회, 아동 옹호자 및 아동 자신을 포함하여 국가 내의 이해 당사자와의 예산 제안에 관한 청문회를 개최 할 수 있는 능력;

(f) 위의 (a)에서 (e)까지에 기술 된 것과 같은 감독 활동을 수행하기 위해, 예를 들어 입법부 예산 사무소를 통해 필요한 자원을 확보.

91. 당사국은 제정 단계에서 다음과 같은 국가적 및 하위국가적 예산 문서를 작성하고 배포해야 한다.

(a) 일관되고 이해하기 쉬운 방식으로 예산 정보를 분류;

(b) 다른 예산 제안 및 지출 보고서와 호환됨으로써 분석 및 모니터링을 촉진;

(c) 아동 및 아동 권리 옹호 단체, 입법 기관 및 시민 사회가 접근 할 수있는 출판물 또는 예산요약을 포함.

2. 입법부에 의한 예산 제정

92. 위원회는 입법부가 제정한 예산이 계획 및 실제 지출과의 비교 및 아동 권리와 관련한 예산 집행의 모니터링을 가능하게 하는 방식으로 분류 될 필요가 있음을 강조한다.

93. 제된 예산은 국가 및 하위국가 수준의 국가 및 입법 기관에 필수적일뿐 아니라아동

및 아동 권리 옹호 단체를 비롯한 시민 사회가 접근 할 수 있어야 하는 공적 문서로 간주된다.

C. 실행

1. 가용자원의 이전 및 지출

94. 당사국은 상품 및 서비스를 구입하여 아동 권리를 증진 할 때 돈의 가치를 보장하기 위한 투명하고 효율적인 공공 재정 메커니즘 및 시스템을 채택하고 유지해야 한다.

95. 위원회는 당사국들이 비효과적이고 비효율적인 공공 지출의 근본 원인, 예를 들어 저품질의 재화나 용역, 부적절한 재무 관리 또는 조달 시스템, 누출, 시의부적절한 이전, 불분명한 역할 및 책임, 부적절한 흡수력, 빈약한 예산 정보 시스템 및 부패와 같은 근본 원인을 밝히고 교정해야 할 의무가 있음을 강조한다. 당사국이 아동 권리 발전을 목표로 하는 자원을 낭비하거나 잘못 관리 한 경우, 왜 그러한 일이 발생했는지 설명하고 그 원인이 어떻게 다루어 졌는지 보여줄 의무가 있다.

96. 예산 연도 동안 아동을 대상으로 한 정책과 프로그램이 의도한 모든 수혜자에게 예정대로 도달하지 못하거나 의도하지 않은 결과를 초래할 수있다. 당사국은 집행 단계에서 지출 결과를 모니터링하여 개입하고 필요한 경우 신속하게 시정 조치를 취할 수 있도록 해야한다.

2. 예산에 관한 연중보고

97. 각 당사국은 국가 및 감독기구가 제정된 예산안에 명시된 바와 같이 아동 권리 발전의 진전 상황을 추적 할 수 있도록 아동 관련 예산을 정기적으로 모니터링하고 보고해야 한다.

98. 위원회는 예산 보고서가 적시에 공개적으로 입수 가능하고 아동에 영향을 미치는 법률, 정책 및 프로그램과 관련하여 제정, 수정 및 실제 수익 및 지출 간의 편차를 강조하는 것의 중요성을 강조한다.

99. 위원회는 당사국이 아동의 권리와 관련된 지출을 보고, 추적 및 분석 할 수 있는 예산 분류 체계를 사용해야 한다는 사실을 강조한다.

3. 예산 집행

100. 당사국은 예산 연도 및 해마다 다른 아동 집단에 대한 실제 지출의 수입 징수, 도달 및 결과물을 예를 들어 이용가능성, 질, 접근가능성 및 공평한 서비스의 분배 측면에서 모니터하고 분석해야한다. 당사국은 민간 부문에 외주된 서비스를 포함하여 그러한 모니터링과 분석을 수행 할 수 있는 자원과 역량이 있음을 보장 할 것이 촉구된다.

101. 당사국은 다음을 포함하여 제정된 예산의 이행을 정기적으로 모니터링하고 공개적으로 보고해야 한다.

(a) 서로 다른 사회 부문에 걸쳐 서로 다른 행정적 차원에서 실제로 지출 된 것과 예산 된 것을 비교함;

(b) 예산연도의 반기동안의 실제 지출액, 동원된 수입 및 부채를 다루는 포괄적인 중간 보고서를 발행;

(c) 더 자주, 예를 들어 월별 또는 분기별로 연중 보고서를 발행.

102. 당사국은 아동을 포함한 시민 사회가 공공 지출의 결과를 감시 할 수 있도록 하는 공공 책임 메커니즘을 수립 할 의무가 있다.

103. 당사국은 아동 권리와 관련된 실제 지출과 관련하여 규칙과 절차가 준수되고 회계 및 보고 절차가 준수되도록 보장하기 위한 내부 통제 및 감사 절차를 마련해야한다.

D. 후속 조치

1. 연말보고 및 평가

104. 연말 예산 보고서는 국가가 아동의권리와 관련하여 수입, 차용, 국제 협력 및 실제 지출을 국가 및 하위국가 수준에서 설명하도록 허용한다. 이들은 시민사회와 입법부가 지난 해의 예산 성과를 면밀히 조사 할 수 있는 기반을 제공하고 필요한 경우 아동 및 아동 권리 관련 프로그램에 대한 실제 지출에 대한 우려를 제기할 수 있도록 한다.

105. 위원회는 당사국이 그들의 연말 보고서에서 수집된 모든 수입과 아동 권리에 영향을 미치는 실제 지출에 대한 포괄적인 정보를 제공해야 한다고 강조한다. 당사국은 사용자 친화적 인 보고서를 국가 및 하위국가적 입법부에 공개해야 하며 연말 보고서 및 평가가 접근 가능하고 적시에 공개적으로 이용될 수 있도록 해야 한다.

106. 국가 및 독립적 평가 기관이 수행한 예산에 대한 평가 및 기타 유형의 분석은 다양한 집단의 아동 특히 취약한 상황에 놓인 아동에 대한 수입 징수 및 실제 지출의 영향에 대한 가치있는 통찰력을 제공할 수 있다. 당사국은 다음을 통해 아동의 상황에 대한 예산의 영향에 대하여 정기적인 평가와 분석을 착수하고 장려해야 한다.

(a) 정기적으로 그러한 평가 및 분석을 수행하기에 충분한 재정적 및 인적 자원을 할당;

(b) 예산 과정에서 평가 및 분석의 결과를 엄격하게 평가하고 검토하고 관련 결정을 다시 보고;

(c) 아동의 권리와 관련된 실제 지출의 효과성, 효율성, 형평성, 투명성 및 지속 가능성에 대한 평가를 수행하기 위해 연구소와 같은 독립적인 평가 기관을 설립하고 강화;

(d) 아동을 포함한 시민 사회가 아동 권리 영향 평가를 통해 평가 및 분석에 기여할 수 있도록 보장.

2. 감사

107. 최고 감사 기관은 예산 집행과 지출이 제정된 예산에 따라 이루어지는지를 검증함으로써 예산 과정에서 필수적인 역할을 한다. 감사는 지출의 효율성 또는 효과성을 조사하고 특정 부문, 국가의 정부 구조 또는 교차 쟁점에 중점을 둘 수 있다. 아동의 권리와 관련한 전담 감사는 공공 수익 동원 및 아동에 대한 지출을 평가하고 개선하는 데 도움을 줄 수 있다. 당사국은 적시에 감사 보고서가 접근 가능하고 공개적으로 이용될 수 있도록 해야 한다.

108. 위원회는 최고 감사 기관이 국가로부터 독립적이어야하며, 독립적이며 책임있고 투명한 방식으로 아동 관련 예산을 감사하고 보고하는 데 필요한 정보와 자원에 접근할 권한을 가져야한다는 사실을 강조한다.

109. 당사국은 공공 수익 수집 및 아동의 권리 지출과 관련하여 최고 감사 기관의 감독 역할을 다음과 같이 지원해야 한다.

(a) 포괄적인 연간 회계를 시기 적절하게 최고 감사 기관에 제출한다;

(b) 최고 감사 기관이 아동의 권리와 관련하여 감사를 수행 할 수있는 자원을 확보할 수 있도록 한다;

(c) 국가가 감사 결과 및 권고 사항을 다루는 방법을 포함하여 아동 권리에 대한 실제 지출의 영향과 관련된 감사에 대한 대중의 반응을 제공한다;

(d) 국가 공무원이 아동 권리에 관한 감사 보고서에 제기 된 우려에 응답하기 전에 입법부 위원회에 출석 할 수있는 능력을 갖도록 보장한다.

110. 아동을 포함한 시민 사회는 공공 지출 감사에 중요한 기여를 할 수있다. 당사국은 다음을 통해 시민 사회가 아동 권리와 관련된 실제 지출에 대한 평가 및 감사에 참여하도록 지원하고 권한을 부여하도록 장려된다.

(a) 이러한 목적을위한 공공 책임 메커니즘을 수립하고 이들이 접근 가능하고, 참여적이고, 효과적임을 보장하기 위해 정기적으로 검토;

(b) 국가공무원이 아동 관련 공공 지출을 모니터링하고 감사하는 시민 사회 및 독립 단체의 조사 결과에 정보에 입각하여 대응할 수있는 능력을 확보하도록 보장.

111. 당사국은 차기 예산 기획 단계에 정보를 제공하기 위해 아동권리와 관련한 이전의 공공 자원 동원, 예산 할당 및 지출에 대한 감사를 활용해야 한다.

VI. 본 일반논평의 배포

112. 위원회는 당사국이 모든 정부 부처, 차원 및 조직과 아동 및 그 보호자를 포함한 시민 사회, 그리고 개발 협력 기관, 학계, 언론 및 관련 민간 부분에 본 일반논평을 널리 보급 할 것을 권고한다.

113. 당사국은 일반논평을 관련 언어로 번역하고 아동에게 적절한 버전을 제공해야한다.

114. 일반 논평과 관련된 모범 사례를 공유하고 모든 관련 전문가 및 기술 요원을 그 내용에 대해 훈련시키기 위한 행사를 개최해야 한다.

115. 위원회는 위의 모든 이해 관계자가 일반 논평의 내용과 관련하여 우수 사례를 공유 할 것을 권장한다.

116. 당사국은 위원회에 제출하는 국가보고서에 그들이 직면한 도전 과제 및 예산 및 예산 과정에서 본 일반논평을 적용하기 위해 취한 조치에 대한 정보를 포함해야 한다.

일반논평 20호 (2016)
청소년기 아동 권리의 이행

목 차

Ⅰ. 서문

Ⅱ. 목적

Ⅲ. 청소년에 초점을 맞춘 사례

Ⅳ. 협약의 일반 원칙
- A. 발달의 권리
- B. 비차별
- C. 아동 최선의 이익
- D. 청취되고 참여할 권리

Ⅴ. 특별한 주의가 필요한 청소년

Ⅵ. 이행의 일반적인 조치

Ⅶ. 아동의 정의

Ⅷ. 시민적 권리와 자유

Ⅸ. 아동에 행해지는 폭력

Ⅹ. 가족환경 및 대안 양육

Ⅺ. 기본적인 건강과 복지

Ⅻ. 교육, 여가 및 문화 활동

ⅩⅢ. 특별 보호 조치

ⅩⅣ. 국제 협력

ⅩⅤ. 배포

I. 서문

1. 아동 권리 협약은 아동을 아동에게 적용되는 법에 의하여 보다 조기에 성인 연령이 달하지 아니하는 한18 세 미만의 모든 사람으로 정의하고, 국가가 협약에서 구체화된 권리를 그들 관할권 내의 모든 아동에게 어떠한 종류의 차별도 없이 존중하고 보장해야 한다고 강조한다. 협약은 18 세 미만의 모든 사람들의 권리를 인정하지만, 권리의 이행은 아동의 발달과 그들의 발달하는 역량을 고려해야한다. 청소년의 권리 실현을 보장하기 위해 채택된 접근법은 어린 아동을 위해 채택된 접근법과 상당히 다르다.

2. 청소년기는 늘어나는 기회, 능력, 열망, 에너지 및 창의력과 상당한 취약성으로 특징지어지는 삶의 단계이다. 청소년은 변화의 원동력이며 가족, 공동체 및 국가에 긍정적인 기여를 할 수 있는 잠재력을 지닌 핵심 자산이자 자원이다. 전 세계적으로 청소년들은 보건 및 교육 캠페인, 가족 지원, 또래 교육, 지역 사회 개발 이니셔티브, 참여적 예산 및 창의 예술을 비롯한 다양한 영역에서 긍정적으로 참여하고 평화, 인권, 환경 지속가능성 및 기후 정의에 기여한다. 많은 청소년들이 교육, 문화 및 사회적 네트워크에서 점점 더 중심적인 역할을 하는 디지털 및 소셜 미디어 환경의 최첨단에 서 있으며, 정치 참여 및 책임소재 모니터링측면에서 잠재력을 지니고 있다.

3. 위원회는 당사국이 청소년의 권리 향유를 위해 필요한 조치를 인지하거나 이에 투자하지 않기 때문에 청소년의 잠재력이 크게 훼손되고 있음을 관찰한다. 대부분의 국가에서 연령, 성별 및 장애에 따라 분류된 데이터는 대부분의 국가에서 정책을 알리고 간극을 확인하며 청소년을 위한 적절한 자원 배분을 지원하는데 사용할 수 없다. 아동이나 청년을 대상으로 한 일반적인 정책은 청소년의 다양성에 대처하지 못하고 이들의 권리 실현을 보장하기에 부적절하다. 무작위와 실패의 비용은 높다. 정서적 안전, 건강, 성, 교육, 기술, 회복력과 권리에 대한 이해면에서 청소년기에 정립된 기초는 개인의 최적 발달뿐만 아니라 현재와 미래의 사회적 및 경제적 발전에 상당한 함의를 갖는다.

4. 본 일반논평에서, 위원회는 2030 지속가능개발 의제를 인지하며 청소년기 아동의 권리 실현을 보장하기 위해 필요한 조치에 대한 지침을 국가에 제공한다. 또한 청소년의 존엄성과 권위, 그들의 권한부여, 시민권 및 자신의 삶에 대한 적극적 참여, 최적의 건

강, 안녕 및 발달 증진 및 그들의 인권의 증진, 보호 및 이행에 대한 차별 없는 인정과 존중을 포함하는 인권 기반 접근의 중요성을 강조한다.

5. 위원회는 청소년기를 쉽게 정의할 수 없으며, 개별 아동이 각기 다른 연령대에 성숙에 도달함을 인지한다. 사춘기는 여아와 남아에게 다른 연령대에서 나타나며 각기 다른 뇌 기능은 다른 시기에 성숙해진다. 아동기에서 성인기로 전환하는 과정은 상황과 환경에 영향을 받는데, 이는 성인 활동 입문에 대한 다른 기준을 제시하는 국가적 법률 및 청소년기 정의에 있어 다양한 연령을 이용하는 국제 기구의 청소년에 대한 문화적 기대의 다양성에 반영되어 있다. 이에 본 일반논평은 청소년기를 정의하는 것이 아니라 대신 데이터 수집의 일관성을 유지하기 위해 10 세부터 18번째 생일 이전까지의 아동기에 초점을 맞추고 있다.[1)]

6. 위원회는 위원회의 여러 일반논평이 청소년, 특히 이들의 건강과 발달, HIV/AIDS, 여성과 아동에게 유한 관행, 비동반 및 분리된 아동, 청소년 정의와 관련하여 특별한 의미를 가지고 있음을 주목한다. 위원회는 디지털 미디어와 아동 권리에 관한 일반적인 토론의 날에 제기된 권고 사항이 청소년에게 갖는 특별한 중요성을 강조한다. 본 일반논평은 모든 청소년과 관련하여 협약 전체가 어떻게 이해되고 이행되어야 하는지에 대한 개요를 제공하기 위해 개발되었으며, 다른 일반논평 및 일반 토론의 날에 발생하는 문서와 함께 이해되어야 한다.

II. 목적

7. 본 일반논평의 목적은 다음과 같다.

(a) 청소년의 권리 실현과 일치하는 포괄적인 청소년 발달을 촉진시키는데 필요한 법률, 정책 및 서비스에 관한 지침을 국가에 제공;

(b) 청소년이 직면한 기회와 위기에 대한 인식을 제고;

---

1) www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescence/dev/en/ 참조.

(c) 청소년의 진화하는 능력에 대한 이해와 존중을 강화하고 그들의 권리 실현을 위한 함의에 대한 이해와 존중을 증진 ;

(d) 청소년의 향상된 가시성과 인식 및 그들이 삶의 과정에서 권리를 실현할 수 있도록 하는 투자를 강화.

III. 청소년에 초점을 맞춘 사례

8. 위원회는 청소년의 권리 실현을 촉진하고 긍정적이고 점진적인 사회 변화에 대한 잠재적 공헌을 강화하고 그들이 점점 더 세계화되고 복잡해지는 사회에서의 아동기에서 성인기로의 전환에서 직면하는 어려움을 극복하는 데 초점을 둔 강력한 사건에 당사국들의 관심을 집중시킨다.

9. 청소년들은 빠른 발달 곡선을 타고 있다. 청소년기의 발달 변화의 중요성은 초기시기에 발생한 변화의 중요성만큼 널리 이해되지 않는다. 사춘기는 급속한 뇌 발달 및 육체적 성장, 인지능력 향상, 사춘기 및 성인지의 시작 및 새로 부상하는 능력, 강점 및 기술을 특징으로 하는 인간 발달의 독특한 정의 단계이다. 청소년들은 의존성의 상황에서 보다 큰 자율성의 상황으로 전환하며 사회에서 자신의 역할을 둘러싼 더 큰 기대와 더 중요한 또래 관계를 경험하게 된다.

10. 아동은 십대시절을 보내며 자신의 가족 및 문화사와의 복잡한 상호 작용을 토대로 자기 자신 및 공동체의 정체성을 탐구하고 형성하기 시작하고 언어와 예술과 문화를 통해, 개인으로서 그리고 동료와의 연합을 통해 나타나는 새로운 자아의 형성을 경험하게 된다. 많은 사람들에게 이러한 과정은 디지털 환경과의 관계에 의해 크게 영향을 받는다. 정체성의 형성과 표현 과정은 청소년이 소수와 주류 문화 간의 통로를 형성하기에 특히 복잡하다.

청소년기를 생애과정으로 인정

11. 모든 아동의 아동기에 걸친 최적의 발달을 보장하기 위해서는 삶의 각 단계가 그

다음 단계에 미치는 영향을 알아야한다. 청소년기는 그 자체로 아동기의 귀중한 시기이지만 또한 중요한 전환기이며 삶의 기회를 개선하기 위한 기회이기도 하다. 긍정적인 초기 아동기의 개입과 경험은 아동이 청소년이 됨에 따라 최적의 발달을 촉진한다.[2] 그러나 젊은이들에 대한 투자는 청소년기의 권리에도 적절한 주의를 기울이지 않는다면 낭비될 위험이 있다. 또한, 청소년기의 긍정적이고 도움을 받을 수 있는 기회는 초기 아동기의 고통으로 인한 결과를 일부 상쇄하고 미래의 피해를 줄이기 위해 회복력을 구축하는 데 사용될 수 있다. 그러므로 위원회는 삶의 과정의 관점의 중요성을 강조한다.

도전적인 환경

12. 청소년기에 도달하는 것은 약물 사용 및 중독, 폭력 및 학대, 성적 또는 경제적 착취, 인신 매매, 이주, 급진주의 또는 갱단 또는 민병대로의 채용을 포함하여 디지털 환경에 의해 강화되거나 악화된 다양한 위험에 노출될 수 있음을 의미한다. 청소년은 성인기로 나아감에 따라 빈곤과 불평등, 차별, 기후 변화와 환경 파괴, 도시화와 이주, 고령화 사회, 학교에서의 성과에 대한 압박 및 인도적 및 안보 위기의 고조 등의 지역적 및 세계적 도전 과제를 해결하기 위한 적절한 교육과 지원을 필요로 한다. 세계 이주의 증가에 따른 보다 다양한 이질적 및 다민족 사회에서 자라기 위해서는 이해, 관용 및 공존을 위한 더 많은 역량이 필요하다. 이러한 어려움을 극복하거나 완화하고, 청소년을 배제하고 소외시키는 사회적 요인을 해결하며 도전적이고 변화하는 사회적, 경제적 및 디지털 환경에 직면하기 위해서는 청소년들의 역량 강화를 위한 투자가 필요하다.

건강 위험의 기간

13. 청소년기는 일반적으로 다른 연령 집단에 비해 사망률이 상대적으로 낮다는 특징이 있지만, 출산, 안전하지 않은 낙태, 도로 교통 사고, HIV를 포함한 성매개감염병, 대인간 부상, 정신적 건강 및 자살과 같은 예방 가능한 원인을 포함한 청소년기의 사망 및 질병의 위험은 실재하며, 이 모든 것은 특정 행동과 관련되어 있으며 부문 간 협력을 필요로 한다.

---

2) 초기 아동기의 아동권리 이행에 대한 아동권리위원회 일반논평 제7호(2005), 8항 참조.

IV. 협약의 일반 원칙

14. 협약의 일반 원칙은 이행 과정을 검토해야 하는 렌즈를 제공하고 청소년기 아동 권리의 실현을 보장하는 데 필요한 조치를 결정하기 위한 가이드 역할을 한다.

A. 발달의 권리

긍정적이고 총체적인 접근

15. 위원회는 아동기의 긍정적 발달 단계로서 청소년기와 그 특성을 가치있게 생각하는 것이 중요함을 강조한다. 위원회는 청소년의 권리를 보장하고 신체적, 심리적, 영적, 사회적, 정서적, 인지적, 문화적 및 경제적 능력을 보장하기 위한 최적의 환경 구축을 위한 약속이 아닌 문제해결을 위한 편협한 개입과 서비스로 이어지는 널리 퍼진 청소년기에 대한 부정적 특성을 유감스럽게 생각한다.

16. 국가는 비국가 행위자와 함께 청소년과의 대화와 참여를 통해 청소년의 본질적 가치를 인정하는 환경을 증진하고, 이들이 번영하고, 새로운 정체성, 신념, 성 및 기회를 탐구하며, 위험과 안전의 균형을 이루고, 자유롭고, 정보에 입각한 긍정적 인 결정과 삶의 선택을 할 수 있는 역량을 구축하고, 성공적으로 성인기로 전환할 수 있게 돕는 조치를 도입해야 한다. 강점을 바탕으로 하며 청소년들이 자신과 타인의 삶에 가져올 수 있는 기여를 인정하고 이러한 기회를 저해하는 장벽을 해결하는 접근 방식이 필요하다.

17. 청소년의 회복력과 건강한 발달을 증진시키는 것으로 알려진 요소는 다음과 같다: (a) 그들 삶의 주요 성인과의 강한 관계와 지원; (b) 참여 및 의사 결정 기회; (c) 문제해결 및 대처 기술; (d) 안전하고 건강한 지역 환경; (e) 개성에 대한 존중; (f) 우정을 쌓고 유지할 기회. 위원회는 청소년들이 이러한 사회적 자산을 만들고 이로부터 이익을 얻을 수 있는 기회는 청소년이 신체적 및 정신적 건강을 유지하고 위험한 행동을 피하며 역경에서 회복하고 학교에서 성공하며 관용을 보이고 우정을 쌓고 리더십을 발휘하는 것을 포함하여 권리 실현에 기여할 수 있는 능력을 향상시킬 것이라고 강조한다.

진화하는 능력의 존중

18. 협약 제5 조는 아동의 진화하는능력에 부합하는 방식으로 학부모의 지시와 지도가 제공되어야 한다고 규정하고 있다. 위원회는 발달하는 능력을 아동이 점진적으로 책임을 지고 권리를 행사할 수 있도록 역량과 이해[3]를 점진적으로 높이는 성숙과 학습의 과정을 다루는 원칙으로 규정한다. 위원회는 아동이 더 많이 알고 이해할수록, 부모가 지시와 지침을 상기시켜주는 것으로 바꾸고 서서히 대등한 지위로 변화해야 한다고 주장했다.[4]

19. 위원회는 높은 수준의 책임을 행사할 권리가 국가의 보호 의무를 없애는 것은 아니라고 강조한다.[5] 상대적으로 경험이 부족하고 힘이 부족한 상태에서 가족이나 다른 돌봄 환경에서 점차 벗어나는 것은 청소년을 권리 침해에 취약하게 만들 수 있다. 위원회는 청소년들이 잠재적 위험을 식별하고 이를 완화할 프로그램의 개발 및 시행에 참여하게 하는 것은 보다 효과적인 보호로 이어질 것이라고 강조했다. 청취 될 권리를 보장받고, 권리 침해에 도전하고 구제를 모색함으로써 청소년들은 자신의 보호 하에 점진적으로 주체권을 행사할 수 있다.

20. 청소년의 진화하는 능력에 대한 존중과 적절한 보호 수준 사이의 적절한 균형을 유지하고자 할 때, 관련된 위험의 수준, 착취의 가능성, 청소년 발달에 대한 이해, 역량과 이해가 모든 분야에서 동일하게 발달되지 않는다는 인지와 개별적 경험 및 역량에 관한 인지를 포함하여 의사 결정에 영향을 미치는 다양한 요인을 고려해야한다.

B. 비차별

21. 위원회는 여러 형태의 차별을 확인했으며, 그 중 다수가 청소년기에 특별한 영향을 미치고 교차적 분석과 대상이 설정된 전체적 조치를 필요로 한다.[6] 청소년기 자체가 차별의 원인이 될 수 있다. 이 기간동안 청소년은 그들의 지위의 직접적인 결과로 위험하

3) 동일 문서, 제17항
4) 아동의 피청취권에 관한 일반논평 제12호(2009), 84항
5) 협약 제32-39조 참조.
6) www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf 참조.

거나 적대적으로 여겨지거나, 감금되거나, 착취당하거나, 또는 폭력에 노출될 수 있다. 역설적이게도 그들은 종종 무능하고 자신의 삶에 대한 결정을 내릴 수 없는 것으로 취급된다. 위원회는 당사국이 모든 청소년 소년과 소녀의 모든 권리가 동등한 존중과 보호를 받을 수 있도록 보장하고, 모든 이유를 근거로 하는 모든 청소년 집단에 대한 직접적 또는 간접적 차별을 초래하는 조건을 줄이거나 없애기 위해 포괄적이고 적절한 차별 철폐 조치가 도입되도록 촉구한다.[7] 당사국은 차별화된 대우의 경우 만일 그러한 차별화의 기준이 합리적이고 객관적이며 그 목적이 협약에 따라 타당한 목적을 달성하는 것이라면 차별에 해당하는 것은 아니라는 점을 상기시킨다.[8]

C. 최선의 이익

22. 아동의 최선의 이익이 주된 고려사항으로 여겨져야 할 권리는 실질적인 권리이며, 해석적인 법적 원칙 및 절차 규칙이고, 개인 및 집단으로의 아동 모두에게 적용된다.[9] 입법, 정책, 경제적 및 사회적 계획, 의사 결정 및 예산 결정을 포함하여 협약 이행의 모든 조치는 청소년을 포함한 아동의 최선의 이익이 그들과 관련된 모든 행동에서 주요 고려 사항이 되도록 보장하는 절차를 따라야한다. 아동 최선의 이익이 주요 고려사항으로 여겨져야 할 아동의 권리에 관한 일반논평 제14 호 (2013)에 비추어 위원회는 최선의 이익을 결정할 때 그들의 발달하는 능력[10]과 일치하고 아동 특성을 염두에 두어 아동의 견해를 고려해야한다고 강조한다. 당사국은 청소년이 이해와 성숙도를 얻음에 따라 청소년의 견해에 적절한 무게가 주어지도록 보장해야 한다.

D. 청취되고 참여할 권리

23. 당사국은 협약 제12 조에 따라 청소년이 그들의 연령 및 성숙도에 따라 관심있는 모든 문제에 대해 의견을 표명할 권리를 보장하고, 예를 들어 그들의 교육, 건강, 성, 가정생활과 사법 및 행정절차와 관련된 결정에 대하여 적당한 비중이 주어지도록 보장하

7) 협약 이행을 위한 일반적 조치에 대한 일반논평 제5호(2003), 12항
8) 비차별에 대한 자유권위원회 일반논평 제18호(1989), 147항
9) 아동권리위원회의 아동 최선의 이익이 우선적으로 고려되어야 할 권리에 관한 일반논평 제14호 (2013), 6항
10) 일반논평 제12호 70-74항; 제14호 43-45항

는 조치를 취해야한다. 각국은 청소년들이 학교, 지역 사회, 지역, 국가 및 국제 수준에서 자신의 삶에 영향을 미치는 모든 관련 법규, 정책, 서비스 및 프로그램의 개발, 실행 및 모니터링에 참여하도록 해야 한다[11]. 온라인 환경은 청소년의 참여를 강화하고 확대하기 위한 상당한 새로운 기회를 제공한다. 이 조치는 청소년이 제기한 진정을 판결할 권한을 가진 안전하고 접근 가능한 진정및 구제 수단의 도입과 보조된 또는 무료 법률 서비스와 그 밖의 적절한 도움에 대한 접근을 수반해야 한다.

24. 위원회는 청소년들이 그들의 권리 실현을 위해 협상하고 옹호할 수 있으며 국가에 책임을 물을 수 있는 정치적 및 시민적 참여 수단으로서의 참여의 중요성을 강조한다. 각국은 적극적인 시민권 개발에 도움이 되는 정치 참여 기회를 늘리는 정책을 채택해야 한다. 청소년은 또래와 연락하고, 정치적 절차에 참여하며, 정보에 입각한 의사 결정과 선택을 할 수 있는 주체의식을 높일 수 있으며, 이에 디지털 매체를 비롯한 다양한 수단에 참여할 수 있는 조직을 형성하는 데 지원을 받아야 한다. 국가가 투표 연령을 18세 이하로 낮추기로 결정한 경우에는 청소년의 개입과 참여를 방해하는 장애물을 파악하고 해결함으로써 청소년이 시민권 및 인권 교육을 통한 적극적인 시민으로서의 역할을 이해하고 인식하고 이행할 수 있도록 지원하는 조치에 투자해야 한다.

25. 위원회는 청소년의 참여 권리에 대한 성인의 이해와 인식이 청소년들이 그 권리를 향유하는 데 중요하다는 점에 주목하며, 당사국에게 특히 부모와 보호자, 청소년들과 함께 일하는 전문가, 정책입안가 및 의사결정권자를 위한 훈련 및 인식 증진에 투자하길 장려한다. 또한 성인이 멘토와 촉진자가 되어 청소년들이 자신의 삶과 주변 사람들의 삶에 더 큰 책임을 질 수 있도록 지원해야 한다.

특별한 주의가 필요한 청소년

26. 특정 청소년 그룹은 차별과 사회적 배제를 포함한 여러 가지 취약성과 권리 침해의 대상이 될 수 있다. 청소년에 초점을 둔 법률, 정책 및 프로그램과 관련된 모든 조치는 교차적인 권리 침해와 관련 청소년에 대한 복합적인 부정적인 영향을 고려해야 한다.

---

11) 일반논평 제12호 27항

여아

27. 청소년기에는 성 평등이 더욱 중요해진다. 여아에 대한 차별, 불평등 및 고정 관념이 종종 악화되어 아동 및 강제 결혼, 조기 임신, 여성할례, 성에 기반한 신체적, 정신적 및 성적 폭력, 학대, 착취 및 인신 매매 등 보다 심각한 권리 침해로 이어진다.[12] 여아에 대하여 낮은 지위를 부여하는 문화적 규범은 가정에 대한 얽매임, 중등 및 고등 교육에 대한 접근성 부족, 레저, 스포츠, 오락 및 수입 창출 기회의 제한, 문화 생활 및 예술에 대한 접근 부족, 부담스러운 가사노동 및 보육 책임의 가능성을 증가시킨다. 많은 국가에서 여아는 남아보다 건강 및 삶의 만족도 지표가 낮으며, 그 간극은 나이와 함께 점차적으로 증가한다.

28. 국가는 시민 사회, 여성과 남성, 전통적 및 종교적 지도자 및 청소년을 포함한 모든 이해 관계자와 협력하여 여아에 대한 직접적 및 간접적 차별을 다루기 위해 여아의 권한 부여를 촉진하고 가부장적 및 그 밖의 유해한 젠더 규범과 고정 관념 및 법적 개혁에 도전하기 위한 적극적인 조치에 투자할 필요가 있다. 또한 남아와 동등한 여아의 권리를 보장하기 위해 모든 법률, 정책 및 프로그램에 명시적인 조치가 필요하다.

남아

29. 폭력 및 지배력과 연관된 남성성 및 젠더 규범의 전통적 개념은 남아의 권리를 침해할 수 있다. 여기에는 해로운 입문 의식의 강요, 폭력에의 노출, 갱단, 민병대에 대한 강요, 극단주의 집단 및 인신 매매가 포함된다. 이들의 신체적 및 성적 학대와 착취에 대한 취약성을 부정하는 것은 남아가 성적 및 재생산 건강 정보, 재화 및 서비스에 접근할 수 없게 하고 이로 인해 보호 서비스가 부족하게 된다.

30. 위원회는 당사국이 권리 침해에 대응하기 위한 조치를 도입할 것을 촉구하며, 또한 남아에 대한 부정적인 인식에 도전하고, 긍정적인 남성성을 증진하며, 남성주의에 기반한 문화적 가치를 극복하고, 그들이 경험하는 학대의 젠더적 측면에 대한 인식을 높이도록 권장한다. 국가는 또한 남녀 평등을 성취하기 위해 도입된 모든 조치에 있어서 여아와 여성뿐 아니라 남아와 남성의 협력이 갖는 중요성을 인식해야 한다.

12) A/HRC/26/22, 21항 참조

장애 청소년

31. 위원회는 이전에 많은 장애 아동이 직면한 광범위한 편견, 배제, 사회적 격리와 차별을 강조한바 있다.[13] 많은 국가에서 장애가 있는 청소년들은 일반적으로 다른 청소년들이 이용할 수 있는 기회에서 제외된다. 그들은 사회적, 문화적 및 종교적 통과 의례에 대한 참여가 거부될 수 있다. 상당수가 중등 또는 고등 교육이나 직업 훈련에 대한 접근이 거부되고, 결과적으로 미래의 고용과 빈곤으로부터 자유를 위한 사회적, 교육적 및 경제적 기술을 습득도 거부당하게 된다. 그들은 성 및 재생산 건강 정보 및 서비스에 대한 접근을 크게 거부당하며 강제적인 단종이나 피임의 대상이 될 수 있는데 이는 그들의 권리에 대한 직접적 침해이며 고문이나 부당한 대우에 해당한다.[14] 장애를 가진 청소년은 신체적, 성적인 폭력뿐만 아니라 아동 또는 강제 결혼에도 불균형적으로 취약하며 사법 또는 구제에 대한 접근을 일상적으로 거부당하고 있다.[15]

32. 당사국은 이러한 장애물을 극복하고 장애를 가진 청소년의 권리에 대한 동등한 존중을 보장하며 협약 제23 조와 장애아동의 권리에 대한 일반논평 제9호(2006)의 권고에 따라 청소년의 완전한 포용을 촉진하고 청소년에서 성인으로의 효과적인 전환을 촉진하는 조치를 도입해야 한다. 장애를 지닌 청소년은 또한 그들과 관련된 모든 문제에 적극적으로 참여할 수 있도록 의사 결정에서 도움을 받을 수 있는 기회가 제공되어야 한다.

레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성 청소년

33. 레즈비언, 양성애자, 양성 애자, 트랜스젠더 및 간성 청소년은 학대 및 폭력, 낙인찍기, 차별, 괴롭힘, 교육 및 훈련 제외뿐만 아니라 가족 및 사회적 지지 또는 성 및 재생산 건강 서비스와 정보에 대한 접근권의 부족 등을 포함한 박해를 일반적으로 직면한다.[16] 극단적인 경우에는 성폭력, 강간, 심지어 죽음까지 직면한다. 이러한 경험은 낮은 자존감, 높은 우울증, 자살 및 노숙 비율과 연관되어 있다.[17]

---

13) 장애아동의 권리에 대한 일반논평 제9호(2006), 8-19항 참조.
14) A/HRC/22/53 참조.
15) A/66/230, 44-49항 참조.
16) 아동권리 위원회 및 유엔 및 지역 인권기구 성명, 2015년 5월 13일 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15941&LangID=E
17) 동일 문서

34. 위원회는 모든 청소년의 표현의 자유와 신체적 및 정신적 완전성, 성 정체성 및 새로 생겨나는 자율성에 대한 존중에 대한 권리를 강조한다. 위원회는 성적 지향을 바꾸려고 시도하는 소위 “치료”와 간성 청소년에 대한 강제적인 수술이나 치료의 부과를 규탄한다. 위원회는 당사국이 그러한 관행을 철폐하고 성적 취향, 성 정체성 또는 간성 지위에 근거하여 개인을 범죄화 하거나 차별하는 모든 법률을 폐지하고 그러한 이유를 기반으로 하는 차별을 금지하는 법을 채택할 것을 촉구한다. 당사국은 또한 대중 인식 제고 및 안전하고 지지적인 조치를 이행하여 모든 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성 청소년을 모든 형태의 폭력, 차별 또는 집단 괴롭힘으로부터 보호하기위한 효과적인 조치를 취해야 한다.

소수 민족 및 원주민 청소년

35. 소수 민족 및 원주민 집단의 청소년들의 문화, 가치 및 세계관에 대한 부적절한 관심과 부족한 존중은 차별, 사회적 배제, 소외 및 공적 영역에서의 비 포용으로 이어질 수 있다. 이것은 불공평하게 높은 자살률, 낮은 교육 성과 및 형사 사법 제도 내에서의 높은 구금 등 빈곤, 사회적 불의, 정신 건강 문제에 대한 소수 민족 및 원주민 청소년의 취약성을 증가시킨다.

36. 위원회는 당사국들이 소수 민족 및 원주민 공동체의 청소년이 그들의 문화적 정체성을 누리고 문화의 강점을 살려 가족 및 지역 사회 생활에 적극적으로 기여하도록 이들을 도울 수 있는 조치를 도입하며 특히 청소년 여아의 권리에 주의를 기울이길 촉구한다. 이를 위해 국가는 원주민 아동 및 협약하 그들의 권리에 관한 위원회의 일반논평 제11 호 (2009)에 포함된 포괄적인 권고를 다루어야 한다.

VI. 이행의 일반적인 조치

37. 협약 이행을 위한 일반적 조치(제4조, 제42조, 제44조 6항)에 관한 일반논평 제5호 (2003)와 아동 권리 실현을 위한 공공 예산 편성에 관한 일반논평 제19호(제 4 조)에 따라 위원회는 청소년기 아동의 권리 실현을 위한 기본 틀을 마련하기 위해 다음과 같은 조치를 취할 당사국의 의무에 주의를 환기시킨다. 청소년의 경험과 견해는 다음과

같은 모든 조치의 개발에 완전히 인지되고 심각하게 받아들여 져야 한다.

(a) 청소년이 직면한 권리 침해의 근간이 되는 구조적인 사회적 및 경제적 근원을 다루고 정부 부처 간 조율된 접근을 보장하기 위해, 청소년에게 중점을 두는 협약에 근거한 포괄적이고 다부처간 국가 전략;

(b) 법령, 정책 및 서비스에서 청소년의 권리가 존중되도록 보장하기 위한 이행 모니터링;

(c) 청소년의 삶을 가시화하기 위해 최소한 연령, 성별, 장애, 민족 및 사회 경제적 상태에 따라 분류된 데이터를 수집함. 위원회는 청소년 권리의 이행 진척 상황을 모니터링하는 공통 지표에 대해 국가가 동의할 것을 권고;

(d) 경쟁적인 지출 우선 순위를 균형 있게 유지하고 충분성, 효과성, 효율성 및 평등의 원칙을 준수할 때 청소년이 정당하게 고려될 수 있도록 하는 투명한 예산 약속;

(e) 청소년의 진화하는 능력에 따라 이들과 일하는데 필요한 역량에 초점을 둔 청소년과 함께 일하는 모든 전문가를 위한 협약 및 관련 의무에 대한 훈련;

(f) 학교 교과과정, 디지털 미디어를 포함한 언론 및 공공 정보 자료를 통한 아동 권리 및 그 행사에 관한 접근 가능한 정보의 보급

VII. 아동의 정의

38. 협약은 성에 기반한 차별을 금지하고, 연령 제한은 여아와 남아에게 동일해야 한다.

39. 국가는 청소년들이 그들의 삶에 영향을 미치는 결정에 대한 증가하는 책임을 가질 권리를 인정하는 입법안을 검토하거나 도입해야 한다. 위원회는 국가가 보호받을 권리, 최선의 이익 원칙 및 청소년의 발달하는 역량에 대한 존중과 일치하는 최소한의 법적 연령 한도를 도입할 것을 권고한다. 예를 들어, 연령 제한은 의료 서비스나 치료, 입양

동의, 이름 변경 또는 가정 법원 신청과 관련한 결정권을 인정해야한다. 모든 경우에 있어서, 최소 연령 이하이며 동의를 하거나 거부할 수 있는 권리에 대한 충분한 이해를 증명할 수 있는 아동의 권리는 인정되어야 한다. 청소년의 자발적이고 정보에 입각한 동의는 의료적 치료 또는 절차를 위한 부모 또는 보호자의 동의가 요구되는지 여부에 관계없이 얻어져야 한다. 또한 청소년들이 예방적 또는 시간에 민감한 성· 생식건강 재화와 서비스를 구하고 접근할 수 있는 역량이 있다는 법적 가정의 도입이 고려되어야 한다. 위원회는 모든 청소년들이 그들이 원하는 경우 나이에 상관없이, 부모 또는 보호자의 동의없이 비밀 의료 상담 및 조언을 이용할 권리가 있음을 강조한다. 이는 의료 동의를 제공할 권리와 구별되며 연령 제한이 없어야 한다.[18]

40. 위원회는 당사국들에게 18 세 이하의 사람들이 모든 형태의 착취와 학대로부터 지속적인 보호를 받을 자격이 있음을 인정할 의무를 상기시킨다. 위원회는 관련 위험 및 피해의 정도를 고려하여 결혼, 군대 모집, 유해 또는 착취적 작업에의 참여, 주류 및 담배 구입 및 소비에 대한 최소 연령 제한은 18 세이어야 함을 재확인한다. 당사국은 보호와 발달하는 역량의 균형을 유지할 필요성을 고려해야 하며, 성적 동의 연령을 결정할 때 수용할 수 있는 최소 연령을 정의해야 한다. 각국은 비슷한 연령의 청소년을 사실상 합의되고 비 착취적 성행위에 대해 범죄화 하는 것을 지양해야 한다.

VIII. 시민적 권리와 자유

출생 신고

41. 출생 신고의 결여는 기본 서비스가 거부되고, 국적을 증명할 수 없거나 신원 확인 서류를 받을 능력이 없으며, 착취 또는 인신 매매의 위험이 증가하고, 사법제도와 이민 시스템상에서 필요한 안전 장치가 부족하며, 무장세력에 대한 미성년 징집 등 청소년기에 상당한 합병증이 발생할 수 있다. 출생 시 또는 출생 직후에 등록되지 않은 청소년에게는 무료 사후 신고서와 시민 등록증이 제공되어야 한다.

18) 일반논평 제12호, 101항 참조.

표현의 자유

42. 협약 제13 조는 아동이 표현의 자유에 대한 권리를 가지고 있으며, 그러한 권리의 행사에는 제13 조 (2)에 규정된 제한만 적용될 수 있음을 확인한다. 부모와 보호자가 청소년의 진화하는 능력에 따라 적절한 지침을 제공할 의무는 청소년의 표현의 자유를 간섭해서는 안된다. 청소년은 정보와 아이디어를 찾고, 받고, 전달할 권리가 있으며, 구어, 서면, 수화 및 이미지나 예술 작품과 같은 비언어적 표현을 포함한 배포 수단을 사용한다. 표현 수단으로는 예를 들어 서적, 신문, 팜플렛, 포스터, 배너, 디지털 및 시청각 매체, 옷차림 및 개인 스타일 등이 있다.

종교의 자유

43. 위원회는 당사국들로 하여금 종교의 자유에 대한 아동의 권리를 강조하고, 부모 및 보호자가 아동에게 그들의 진화하는 능력에 따라 지침을 제공해야 할 권리와 의무를 인지하는 협약 제14 조에 대한 유보 조항을 철회하도록 촉구한다(제5조 참조). 즉, 종교의 자유에 대한 권리를 행사하는 것은 부모가 아동이며, 아동이 청소년기 전반에 걸쳐 선택의 행사에서 점점 더 적극적인 역할을 수행함에 따라 부모의 역할은 반드시 감소한다. 종교의 자유는 종교 교육 수업에 출석하는 것에 대한 선택을 포함하여 학교 및 기타 기관에서 존중되어야 하며 종교적 신념에 근거한 차별은 금지되어야 한다.[19]

결사의 자유

44. 청소년은 또래들과 함께 더 많은 시간을 보내고 싶어하며 그럴 필요가 있다. 이에 동반되는 이익은 단순히 사회적일뿐만 아니라 성공적인 관계, 고용 및 지역 사회 참여, 특히 감성적 소양, 소속감, 갈등 해소와 같은 기술 및 신뢰와 친밀성 강화를 위한 기초가 되는 역량에 기여한다. 또래와의 관계는 청소년 발달의 주요 요소이며, 그 가치는 학교와 학습 환경, 오락 및 문화 활동, 사회, 시민, 종교 및 정치 참여 기회에서 인정되어야 한다.

45. 국가는 여아와 남아 모두를 위한 안전한 공간의 제공을 포함하여 협약 제15 조 2

19) CRC/C/15/Add.194, 32 및 33항; CRC/C/15/Add.181, 29및 30항 참조.

항에 규정된 제한과 일치하게 청소년의 결사의 자유와 평화적 집회에 대한 권리가 모든 형태로 존중되도록 보장해야 한다. 청소년이 자신들만의 협회, 클럽, 조직, 의회와 포럼을 학교 내외에서 설립하고, 온라인 네트워크를 형성하며, 정당에 가입하고, 자체적 노동 조합에 가입하거나 결성할 수 있도록 법적으로 인정되어야 한다. 또한 청소년 인권 옹호가, 특히 성별에 따른 위협과 폭력에 직면 한 여아를 보호하기 위한 조치가 도입되어야 한다.

개인정보 및 사생활

46. 사생활에 대한 권리는 청소년기에 더욱 중요하다. 위원회는 예를 들어 기밀적 의료 자문; 기관 내의 청소년을 위한 공간과 소속; 가족 혹은 그 밖의 형태의 돌봄에서의 서신 및 기타 의사 소통; 형사 절차와 관련된 이들의 노출과 관련한 사생활 위반에 대한 우려를 지속적으로 제기해왔다.[20] 또한 사생활에 대한 권리는 청소년들이 교육, 의료, 보육 및 보호 서비스와 사법 시스템에 의해 보유된 기록에 접근할 수 있는 권리를 부여한다. 그러한 정보는 적법 절차 보증에 따라 그리고 법에 따라 이를 수령하고 사용할 권한이 부여된 개인만 접근 가능해야 한다.[21] 각국은 청소년과의 대화를 통해 디지털 환경에서의 개인적 참여와 상업 및 기타 단체의 데이터 사용과 관련하여 어디서 개인정보 침해가 발생했는 확인해야 한다. 또한 국가는 청소년의 발달하는 역량에 따라 데이터의 기밀성과 청소년의 사생활을 강화하고 존중하도록 모든 적절한 조치를 취해야 한다.

정보에 대한 권리

47. 정보에 대한 접근은 모든 형태의 미디어를 포함하지만, 청소년들이 모바일 기술을 점점 더 많이 사용하고, 소셜 및 디지털 미디어가 정보를 전달하고 수신하고, 생성하고 보급하는 주요 수단이 됨에 따라 디지털 환경에 특히 주의를 기울여야 한다. 청소년은 특히 자신의 정체성을 탐구하고, 배우고, 참여하고, 의견을 말하고, 놀고, 사회화하고, 정치적으로 참여하고, 취업 기회를 발견하기 위해 온라인 환경을 사용한다. 또한 인터넷은 온라인 건강 정보, 보호적 지원 및 조언 및 상담에 대한 접근 기회를 제공하며 국가가 청소년과의 의사 소통 및 참여를 위한 수단으로 활용할 수 있다. 관련 정보에 접

20) United Nations Children's Fund (UNICEF), *Implementation Handbook on the Convention on the Rights of the Child* (2007), pp. 203-21; www.unicef.org/publications/files/ 참조.
21) 사생활 권리에 대한 자유권위원회 일반논평 제16호(1988) 2-4항 참조.

근하는 능력은 평등에 상당히 긍정적 영향을 줄 수 있다. 1996 년과 2014 년의 언론에 관한 일반 토론의 날에 나온 권고는 청소년에게 특별한 의미를 가진다.[22] 각국은 모든 청소년이 다양한 형태의 언론 매체에 차별없이 접근하고, 장애청소년을 위한 접근 가능한 형태의 증진을 포함하여 디지털 시민권을 평등하게 이용할 수 있도록 조치를 취해야 한다. 청소년들의 디지털, 정보 및 미디어 및 사회적 관계 능력을 개발할 수 있도록 기본 교육 교과과정의 일부로 교육 및 지원을 제공해야 한다.[23]

48. 디지털 환경은 또한 청소년을 온라인 사기, 폭력 및 혐오표현, 여아와 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더와 간성 청소년에 대한 성적 발언, 성적 착취에 대한 그루밍, 인신 매매와 아동 음란물, 과도한 성적 대상화와 무당단체 또는 극단주의 집단에 의한 표적화와 같은 위험에 그러나 청소년이 디지털 환경에 접근하는 것을 제한해서는 안된다. 대신, 온라인 위험 및 이들을 안전하게 지키기 위한 전략과 관련한 디지털 문명, 온라인 폭력과 비처벌 근절을 위한 강화된 법률 및 법 집행 메커니즘 및 부모 및 아동과 함께 일하는 전문가에 대한 교육 등을 포함한 전체론적 전략을 통해 안전을 장려해야 한다. 각국은 동료 멘토링을 포함하여 온라인 안전 육성을 목표로 한 사업 계획 및 실행에 청소년들의 적극적인 참여를 보장해야 한다. 예방과 보호 및 도움과 지원의 가능성에 대한 기술적 해결책 개발에 투자가 필요하다. 국가는 디지털 미디어 및 정보 및 통신 기술을 사용할 때 아동의 권리에 대한 위험의 영향을 확인, 방지 및 완화하기 위해 기업이 아동 권리 실사를 수행하도록 요구하는 것이 장려된다.

IX. 아동에 행해지는 폭력

모든 형태의 폭력으로부터의 보호

49. 위원회는 모든 상황에서의 체벌에 대한 법적 금지를 포함한 모든 형태의 폭력을 근절하고 유해한 관행을 변화시키고 종식시키기 위한 포괄적인 입법적, 행정적, 사회적 및 교육적 조치를 위해 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동 권리에 관한 일반논평

22) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf; www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/ 참조.
23) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf, 95항. 참조.

제13호 (2011) 및 유해한 관행에 관한 일반논평 제18 호 (2014)를 당사국에 회부한다. 당사국은 예방 및 재활과 청소년 피해자의 사회적 재통합에 관한 제도적 프로그램을 확대할 수 있는 기회를 창출해야 한다. 위원회는 예방전략 및 폭력피해자에 대한 보호적 대응의 개발에 있어 청소년을 참여시켜야 할 필요성을 강조한다.

X. 가족환경 및 대안양육

부모와 돌봄을 위한 지원

50. 아동에게 안전, 정서적 안정, 격려 및 보호를 제공하는 부모와 돌보는자의 역할은 청소년기 내내 중요하다. 위원회는 협약 제18 조 (2) 및 (3)에 명시된 바와 같이 부모와 돌보는자에게 적절한 지원을 제공하고, 제27(2)조에 따라 부모가 최적의 발달을 위해 필요한 지원 및 생활 환경을 제공하는 것을 돕는 국가의 의무가 청소년의 부모에게도 동등하게 적용됨을 강조한다. 그러한 지원은 청소년의 권리와 발달하는 역량 및 그들이 자신의 삶에 기여하는 기여도를 존중해야 한다. 국가는 전통적 가치를 명목으로 폭력을 용인하거나 묵인하 않으며 가족 환경 내에서 불평등 한 권력 관계를 강화시켜 청소년의 기본적 권리의 행사를 위한 기회를 박탈하지 않도록 보장해야 한다.[24)]

51. 위원회는 디지털 시대와 세계화로 특징지어지는 청년들이 살고 있는 환경과 부모나 돌보는자가 자라난 환경 사이의 갈수록 커지는 격차의 중요성에 당사국의 주의를 환기시킨다. 청소년들은 세대 간 이해를 저해할 수 있는 부모 또는 지역 사회의 가치에 의해 매개되지 않거나 규제되는 세계적인 상업 세계에 노출되고 불가피하게 영향을 받는다. 이러한 변화하는 환경은 부모와 보호자가 청소년과 효과적으로 의사 소통하고 현재 삶의 현실을 고려하여 지침과 보호를 제공할 수 있는 역량에 난제를 제기한다. 위원회는 경험의 세대 간 차이점을 해결하는 데 도움이 되는 지침, 보조, 훈련 및 지원의 성격에 대해 청소년과 부모 및 돌보는자들과 함께 연구를 실시 할 것을 권고한다.

24) A/HRC/32/32.참조

대안 돌봄을 받는 청소년

52. 대규모의 장기 시설에서 지내는 청소년이 결과가 좋지 않다는 상당한 증거가 존재하며 위탁가정이나 소규모 집단 양육과 같은 그 밖의 형태의 대안적 돌봄의 받는 청소년도 비록 그 정도는 약하지만 마찬가지이다. 이들은 교육 성취도가 낮고 사회 복지에 의존하며 노숙, 투옥, 원치 않는 임신, 조기 부모, 약물 남용, 자해 및 자살 위험이 높다. 대안적 돌봄을 받는 청소년은 일반적으로 16-18 세가 되면 떠나야 하며, 성적 학대 및 착취, 인신 매매 및 폭력에 취약하며 이는 지원 시스템이나 보호 장치가 부족하고 자신을 보호하기 위한 기술과 역량을 습득할 기회가 없기 때문이다. 장애가 있는 청소년들은 종종 공동체 생활의 기회가 거부되고 계속해서 그들의 권리를 침해당할 위험이 높은 성인 기관으로 옮겨진다.

53. 국가는 대안적 돌봄을 받는 청소년을 지원하는데 더 많은 노력을 기울이고 투자해야 한다. 위탁 가정 및 소규모 가정에 대한 선호는 차별 문제를 해결하고, 청소년의 개인 상황에 대한 정기적인 검토를 보장하며, 그들의 교육을 지원하고, 영향을 미치는 과정에서 실제 목소리를 내며, 여러 번의 이동을 피하기 위한 조치를 통해 보완되어야 한다. 국가는 기관에서 생활하도록 하는 것이 최후의 수단으로만 사용되도록 보장하고 비밀이 유지되는 민원 메커니즘 및 사법에 대한 접근을 포함하여 기관에 거주하는 모든 아동의 적절한 보호를 보장할 것을 촉구한다. 국가는 또한 대안적 돌봄을 받는 청소년들의 독립성을 향상시키고 삶의 기회를 개선할 수 있는 조치를 취해야 하며, 그들이 나이가 들면서 시설을 떠날 때 직면하는 특정 취약성과 불안정성에 대처해야 한다.

54. 대안적 돌봄에서 벗어나는 청소년들은 아동의 대안적 돌봄을 위한 지침[25]에 의거하여 전환 준비, 취업, 주택 및 심리적 지원에 대한 접근, 최선의 이익에 부합하는 경우 가족과의 재통합에 대한 참여 및 돌봄 후 서비스에 대한 접근권을 얻는데 있어 지원을 받아야 한다.

청소년 가장 가족

55. 상당수의 청소년은 그들 자신이 부모가 되었기 때문에 또는 그들의 부모가 사망했

25) 총회결의안 64/142호, 부록 참조. 아동권리위원회 일반논평 제9호 참조.

거나 사라졌거나 부재하기 때문에 가족의 주요 보호자다. 협약 제 24 조 및 제 27 조는 청소년 부모 및 보호자에게 아동 건강, 영양 및 모유 수유에 대한 기본 지식과 그들이 책임져야 하는 아동에 대한 책임 수행에 도움이 되는 적절한 지원 및 필요한 경우영양, 의복 및 주택과 관련한 물질적 도움이 제공되어야 한다고 규정한다. 청소년 보호자는 교육, 놀이 및 참여에 대한 권리를 향유하기 위해 추가 지원을 필요로 한다. 특히, 국가는 생활주기의 주요 단계에서 사회적 보호 개입을 도입하고 청소년 보호자의 특정 요구사항에 대응해야 한다.

XI. 기본적인 건강과 복지

의료

56. 보건 서비스는 연령, 성별 및 장애에 따라 분류된 인구 통계 및 역학 자료와 통계의 부족으로 인해 복잡해진 문제인 청소년의 특정 건강적 필요를 수용하기 위해 설계된 경우는 거의 없다. 청소년은 도움을 요청하는 경우 종종 법적 및 재정적 장벽, 차별, 기밀 유지 및 존중의 부족, 폭력 및 학대, 의료 종사자의 낙인 및 비판적 태도를 경험하게 된다.

57. 청소년의 건강 결과는 주로 개인, 동료, 가족, 학교, 공동체 및 사회 수준에서 행동 및 활동에 의해 중재된 사회적 및 경제적 결정 요인과 구조적 불평등의 결과이다. 이에 따라, 당사국은 청소년과 협력하여 미래의 포괄적인 건강 정책, 프로그램 및 공중 보건을 위한 기초로서 청소년 건강 문제의 성격과 범위 및 서비스에 대한 접근을 가로막는 장애물에 대한 포괄적인 다수 이해 관계자의 검토를 실시해야 한다.

58. 자살, 자해, 식이 장애 및 우울증과 같은 정신 건강 및 심리적 사회적 문제는 청소년, 특히 취약 계층의 좋지 못한 건강 상태, 발병률 및 사망률의 주요 원인이다.[26] 이러한 문제는 유전적, 생물학적, 인격적 및 환경적 원인의 복잡한 상호 작용에서 비롯되며, 예를 들어 분쟁, 실향, 차별, 괴롭힘, 사회적 배제 등의 경험 뿐만 아니라 신체 이미지와 "완벽함"의 문화와 관련한 압력 등에 의해 복잡해진다. 회복력 및 건강한 발달을 촉진

26) 도달가능한 최고수준의 건강 향유에 대한 아동권리에 관한 일반논평 제15(2013)호, 38항 참조.

하고 정신 건강 문제를 방지하는 요인으로는 주요 성인과의 강한 유대 관계 및 지원, 긍정적인 역할 모델, 적절한 생활 수준, 양질의 중등 교육에 대한 접근, 폭력과 차별에서의 자유, 영향 및 의사 결정을 위한 기회, 정신 건강 인식, 문제 해결 및 대처 기술 및 안전하고 건강한 지역 환경 등이 있다. 위원회는 국가가 과대치료 및 시설화보다는 공중 보건 및 심리사회적 지원에 기반한 접근법을 채택해야 한다고 강조한다. 학부모, 동료, 광범위한 가족 및 학교 및 훈련된 직원을 통한 지원 및 보조를 포함하는 청소년 정신 건강 관리 통합 시스템을 통한 포괄적인 다분야적 대응이 필요하다.[27)]

59. 위원회는 당사국에 청소년을 위한 포괄적이고 젠더 및 성 인지적인 성· 생색 건강 정책을 채택하길 촉구하며, 그러한 정보, 상품 및 서비스에 대한 청소년의 불평등 한 접근이 차별에 해당된다는 점을 강조한다.[28)] 그러한 서비스에 대한 접근성의 부족은 청소년 소녀가 임신 및 출산 시 사망 또는 중상 또는 심각한 상해를 입을 위험이 가장 큰 집단이 되는 것에 기여한다. 모든 청소년은 가족 계획, 응급 피임을 포함한 피임, 성매개감염병의 예방, 진료 및 치료, 상담, 임신 전 치료, 모성 보건 서비스 및 월경 위생 등을 포함하여 무료이고 기밀이 보장되며, 청소년 대응적이고 차별적이지 않은 성적 및 재생산 보건 서비스, 정보 및 교육에 온라인 및 오프라인 상에서 접근 할 수 있어야한다.

60. 성· 생식 건강과 권리에 대한 재화, 정보 및 상담에 대해서는 제3 자의 동의 또는 허가 요건과 같은 장애가 없어야 한다. 또한 사춘기 여아, 장애 여아, 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성 청소년이 그러한 서비스의 접근에 있어 경험하는 낙인과 공포의 장벽을 극복하기 위해 특별한 노력을 기울일 필요가 있다. 위원회는 당사국이 여성들이 낙태를 비범죄화하여 안전한 낙태 및 낙태 후 서비스에 접근할 수 있게 하고, 임신한 청소년의 최선의 이익을 보장하며, 낙태 관련 결정에 항상 그들의 의견을 경청하고 존중할 것을 보장하기 위한 입법안 검토를 촉구한다.

61. 과학적 증거 및 인권 기준에 기초하고 청소년과 함께 개발된 연령에 적합하고 포괄적이며 포용적인 성·생식 건강 교육은 필수 학교 교과 과정의 일부이어야 하며 학교 밖 청소년에게 도달해야 한다. 성 평등, 성적 다양성, 성적 및 재생산 건강 권리, 책임 있는

27) A/HRC/32/32. 참조.
28) 경제적, 사회적 및 문화적 권리위원회의 경제적, 사회적 및 문화적 권리의 비차별에 대한 일반논평 제20호 (2009), 29항 참조.

부모 및 성 행위 및 폭력 예방뿐만 아니라 조기 임신 및 성병 예방에 주의를 기울어야 한다. 모든 청소년, 특히 장애가 있는 청소년들에게 접근성을 보장하도록 정보가 대체 형식으로 제공되어야 한다.

HIV/에이즈

62. 청소년은 에이즈로 인한 사망이 증가하는 유일한 연령 집단이다.[29] 청소년은 항레트로 바이러스 치료에 대한 접근성을 확보하고 치료를 지속하는 데 어려움을 겪을 수 있다: HIV 관련 서비스에 접근하기 위해 보호자의 동의를 얻어야 할 필요와 공개 및 낙인은 이들이 겪는 장애물 중 일부이다. 사춘기 소녀는 새로운 감염의 3 분의 2를 차지하는 불균형으로 영향을 받는다. 레즈비언, 게이, 양성애자 및 트랜스젠더 청소년, 돈, 물건, 호의를 위해 성관계를 교환하는 청소년 및 마약을 주사하는 청소년도 HIV 감염의 위험이 더 높다.

63. 위원회는 당사국에게 청소년의 다양한 현실을 인정하고 이들이 기밀 HIV 검사 및 상담 서비스, 청소년의 사생활 및 비차별에 대한 권리를 존중하는 훈련된 요원이 제공하는 증거 기반 HIV 예방 및 치료 프로그램에 대해 접근할 수 있도록 보장하길 장려한다. 보건 서비스에는 HIV 관련 정보, 검사 및 진단; 피임 및 콘돔 사용에 대한 정보; HIV / AIDS의 치료를 위한 항 레트로 바이러스 및 기타 의약품 및 관련 기술을 포함한 치료; 적절한 영양 섭취에 대한 조언; 영적 및 심리 사회적 지원; 가족, 공동체 및 가정 기반 돌봄이 포함된다. 의도하지 않은 HIV 감염 및 HIV 감염상태의 비공개를 범죄화하는 HIV 관련 법규의 검토가 고려되어야 한다.

청소년의 약물 사용

64. 청소년은 약물을 사용하게 될 가능성이 높고 성인과 비교해 약물 관련 위험이 더 높을 수 있으며 청소년기에 시작된 약물 사용은 더 자주 의존으로 이어진다. 약물 관련 위험이 가장 큰 것으로 밝혀진 사람들은 거리 상황에 있는 청소년, 학교에서 제외된 이들, 외상, 가족붕괴 또는 학대 경력이 있는 이들, 약물 의존적인 상황에 처한 가족과 사는 청소년들이다. 당사국은 청소년을 마약 및 향정신성 물질의 불법적 인 사용으로부터

29) http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112750/1/WHO_FWC_MCA_14.05_eng.pdf?ua=1, p. 3.

보호해야 할 의무가 있다. 당사국은 담배, 알콜 및 용제뿐만 아니라 그러한 물질의 사용과 관련하여 청소년의 건강권을 보장하고, 차별없이 그리고 충분한 예산 할당을 통해 예방, 피해감소 및 의존성 치료 서비스를 제공해야한다. 청소년과 관련한 징벌적 또는 억압적 약물 통제 정책에 대한 대안을 환영한다.[30] 청소년들은 약물 사용으로 인한 피해를 예방하고 최소화하기 위한 과학적 근거에 기반한 정확하고 객관적인 정보를 제공받아야 한다.

부상 과안전한 환경

65. 의도하지 않은 부상 또는 폭력으로 인한 부상은 청소년의 주요 사망 및 장애 원인이다. 의도하지 않은 상해의 대부분은 도로 교통 사고, 익사, 화상, 낙상 및 중독의 결과다. 위험을 줄이기 위해 당사국은 보호 장비의 사용을 요구하는 법, 음주운전 및 면허에 관한 정책, 교육 프로그램, 기술 개발 및 행동 변화, 환경에 대한 적응 및 부상입은 이들을 위한 돌봄 및 재활 서비스의 제공에 관한 규정을 포함하는 다분야적 전략을 개발해야 한다.

적절한 생활 수준

66. 청소년기에는 빈곤의 영향이 심각하며 때로는 극심한 스트레스와 불안정 및 사회적 및 정치적 배제로 이어질 수 있다. 경제적 어려움을 해결하기 위해 청소년들에게 부과되거나 채택한 전략에는 학업의 중단, 아동 또는 강제 결혼에의 연루 성적 착취, 인신매매, 위험하거나 착취당하는 일 또는 교육을 방해하는 일에 참여, 갱단 가입, 민병대 소집 및 이주 등이 포함된다.

67. 국가는 모든 아동이 신체적, 정신적, 영적, 도덕적, 사회적 발전을 위한 적절한 생활 수준에 대한 권리를 가짐을 상기하며, 청소년 및 그 가족에게 기본적인 소득 보장, 경제적 충격 및 지속된 경제위기로부터의 보호 및 사회서비스에 대한 접근을 제공하는 사회보장제도를 도입하길 촉구된다.

---

30) A/HRC/32/32.참조.

XII. 교육, 여가 및 문화 활동

교육

68. 보편적이고 포괄적인 양질의 교육 및 훈련에 대한 권리 보장은 국가가 청소년의 즉각적이고 장기적인 발전을 보장하기 위해 할 수 있는 가장 중요한 정책 투자이며, 점점 더 많은 증거가 특히 중등교육의 긍정적인 영향을 보여주고 있다.[31] 각 국가는 즉각적으로 모든 사람들에게 널리 보급된 중등 교육을 도입하고 모든 적절한 수단을 통해 능력에 기반하여 모든 사람들이 고등 교육에 접근할 수 있도록 하길 격려된다.

69. 위원회는 여아 및 남아가 학교 등록에 있어 평등을 누리고 여아가 초등 교육 이후에도 학업을 지속하도록 하는데 있어 많은 국가가 직면한 어려움에 깊이 우려한다. 여아의 중등 교육에 대한 투자는 협약 제 2 조, 제 6 조 및 제 28 조를 준수하기 위해 필요한 것이며, 또한 아동 및 강제 결혼, 성 착취 및 조기 임신으로부터 여아를 보호하고 여아와 그들 자녀의 미래의 경제적 잠재력에 크게 기여한다. 또한 긍정적인 젠더 관계와 사회적 규범을 증진하고, 학교 내를 포함하여 성 및 젠더 기반 폭력을 다루며, 여성에 대한 장벽을 대표하는 법적, 정치적, 문화적, 경제적 및 사회적 장벽을 극복하기 위한 여성의 긍정적인 역할 모델, 가족 지원 및 경제적 권한 부여를 장려하는 전략에 투자가 이뤄져야 한다. 또한, 국가는 점점 더 많은 남아가 학교에 등록하지 않고 남아 있지 않는다는 것을 인지하며 그 원인을 파악하고, 남아의 지속적인 교육 참여를 지원하기 위한 적절한 조치를 취해야 한다.

70. 위원회는 중등 교육으로 진학할 기회를 부여받지 못한 소외된 상황에 처한 청소년 수에 대해 우려를 표시하며, 여기에는 빈곤 청소년; 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더 및 간성 청소년; 소수 민족에 속한 청소년; 심리사회적, 감각적 또는 신체적 장애가 있는 청소년; 이주하는 청소년; 무력 분쟁 또는 자연 재해 상황에 처한 청소년; 거리에서 생활하거나 일하는 청소년 등이 포함된다. 현금 이전 프로그램을 수립하고, 소수 민족 및 원주민 문화를 존중하며, 모든 종교 공동체의 아동을 존중하고, 장애 아동을 위한 포괄적인 교육을 장려하며, 집단 내에서 괴롭힘과 차별적 태도에 대처하는 등 소외 계

31) www.unicef.org/adolescence/files/SOWC_2011_Main_Report_EN_02092011.pdf.참조.

층이 교육에 대한 접근에 있어 겪는 차별을 종식시키기 위한 적극적 조치가 필요하다.

71. 많은 이들이 아직 문맹 상태이거나 자격을 얻지 못한 상태에서 학교를 조기에 떠나는 것을 고려할 때, 그들이 지속적으로 학업에 참여하는 것을 방해하는 장애물에 대해 청소년과 상담하기 위한 노력이 필요하다. 위원회는 다음과 같은 기여 요인을 관찰했다: 수수료 및 관련 비용; 가족의 빈곤과 적절한 건강 보험을 포함한 적절한 사회 보장 체계의 부족; 여아를 위한 충분하고 안전한 위생 시설의 부족; 임신한 여학생 및 청소년 어머니의 배제; 잔혹한, 비인간적이고 굴욕적인 처벌의 지속적인 사용; 학교에서 성희롱을 근절하기위한 효과적인 조치의 부족; 여아의 성적 착취; 여아의 포용과 안전에 도움이 되지 않는 환경; 부적절한 교수법; 관련이 없거나 시대에 뒤떨어진 교과과정; 학생들이 자신의 학습에 참여하지 못함; 왕따. 또한 학교는 청소년들이 교육 비용을 내기 위해서 반드시 지속해야 하는 노동 및/또는 가족 돌봄의 책임을 교육에 접목할 수 있는 유연성이 부족하다. 협약 제28(1)(e)조 및 지속 가능 개발 목표 4에 따라, 국가는 이러한 모든 요소를 다루고 등록 및 출석률을 개선하며 조기 퇴교를 줄이고 학업을 중단한 이들이 교육을 완수할 수 있는 기회를 제공할 수 있는 포괄적이고 적극적인 조치를 도입해야 한다.

72. 위원회는 교육의 목표에 관한 일반논평 1호 (2001)에 주목하여, 이는 교육이 아동 중심적이고 아동 친화적이며 권한을 부여해야함을 주장하고 보다 협조적이고 참여적인 교육학의 중요성을 강조하였다.[32] 중등 교육 교과과정은 청소년들의 적극적인 참여, 인권과 기본적 자유에 대한 존중의 개발, 시민적 참여 증진, 그리고 청소년들이 자유 사회에서 책임감 있는 삶을 영위할 수 있도록 준비되어야 한다. 청소년의 최대한의 잠재력을 개발하고 학교에 계속 남아있게 하려면 학습 환경을 설계하는 방법, 청소년의 학습 능력, 동료와의 협업을 위한 동기 및 권한 부여를 위한 청소년의 역량의 이용 및 경험적 학습, 탐구 및 한계시험에 대한 집중을 고려해야 한다.

교육에서 훈련 및/또는 적절한 노동으로의 이전

73. 상당수의 청소년은 교육, 훈련 또는 고용에 종사하지 않으며 이는 이들이 성인이

32) 아동권리위원회의 교육의 목적에 대한 일반논평 제1호(2001) 2항 참조

되어 갈수록 불균형적인 실업, 불완전 고용 및 착취 수준으로 이어진다. 위원회는 교육과 노동법의 일관성을 보장하는 것을 포함하여 양질의 일자리로의 전환을 촉진하고 장래 고용을 촉진하기위한 정책을 채택하기 위해 각국이 적절한 시기에 학교 밖 청소년을 지원할 것을 촉구한다.[33] 제28 (1) (d) 조에 따라, 각국은 청소년들에게 교육 및 직업 정보와 지침을 제공하고 이용할 수 있도록 해야 한다.

74. 공식 및 비공식 교육 및 훈련은 현대 노동 시장에서 요구되는 21 세기 기술[34]을 위해 고안되어야 한다. 여기에는 소프트 및 이전가능한 기술의 교과과정에의 통합; 경험적 또는 실용적인 학습을 위한 기회 확대; 노동 시장 수요에 기초한 직업 훈련 개발; 기업가 정신, 인턴십 및 견습을 위한 공공 - 민간 부문 파트너십 구축, 학업 및 직업 기회에 대한 지침의 제공이 포함된다. 국가는 또한 노동 조합 및 전문직 협회의 회원과 관련된 권리를 포함하여 고용 권리에 관한 정보를 배포해야 한다.

여가, 오락 및 예술

75. 청소년의 휴식과 여가 및 놀이, 오락 및 예술 활동에 온라인과 오프라인상의 자유로운 관여 및 참여할 수 있는 권리는 청소년들이 자신의 정체성을 탐색하는데 있어 근본적이고, 이들이 문화를 탐험하고, 새로운 예술적 형식을 만들고 관계를 형성하며, 인간으로 발전할 수 있게 한다. 여가, 오락 및 예술은 청소년들에게 인간의 존엄성, 최적의 발달, 표현의 자유, 참여 및 사생활에 대한 권리에 기본이 되는 독창성을 부여한다. 위원회는 이러한 권리가 청소년기, 특히 여아에 대하여 널리 무시되고 있다는 사실을 유감스럽게 생각한다. 공공 장소의 청소년에 대한 두려움과 적대감, 청소년 친화적인 도시 계획, 교육 및 여가 인프라의 부족은 오락 활동과 스포츠에 참여하는 자유를 방해할 수 있다. 위원회는 협약 제31 조에 명시된 권리와 휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활 및 예술에 대한 아동의 권리에 관한 일반논평 제17호(2013)의 권고에 대한 국가의 주의를 환기시킨다.

---

33) 지속가능개발목표, 타켓 8.6, “청년” 관련(15세-24세 사이 청소년). 총회 결의안 70/1호 참조.

34) “21세기 기술”이라는 용어는 교육자, 학교 개혁가, 대학교수, 고용주 등에 의하여 오늘날의 세상, 특히 대학 프로그램과 현대 직업 및 직장에서 성공하기 위해 필수적으로 여겨지는 지식, 기술, 업무습관 및 특성을 말함.

XIII. 특별 보호 조치

이주

76. 증가하는 수의 청소년 여아 및 남아가 출신국가 안팎에서 향상된 생활 수준, 교육 또는 가족 재통합을 모색하기 위해 이주한다. 많은 사람들에게 이주는 중요한 사회적 및 경제적 기회를 제공한다. 그러나 동시에 신체적 해, 심리적 외상, 소외, 차별, 외국인 혐오증, 성적 및 경제적 착취 및 국경을 넘을 때의 이주단속 및 구금 등의 위험을 제기한다.[35] 많은 청소년 이민자들은 교육, 주거, 건강, 오락, 참여, 보호 및 사회 보장에 대한 접근이 거부된다. 법률이나 정책에 의해 서비스에 대한 권리가 보호되는 경우에도 청소년은 신원 확인 서류 또는 주민등록번호 요구; 해롭고 부정확한 연령 결정 절차; 재정 및 언어 장벽 및 서비스에 대한 접근이 구금 또는 추방을 초래할 수 있다는 위험 등 그러한 서비스에 접근하는데 있어 행정적 및 기타 장애물에 직면할 수 있다.[36] 위원회는 이주 아동에 관한 포괄적 권고안에 당사국의 주의를 환기한다.[37]

77. 위원회는 협약 제22 조는 난민 및 망명 신청자가 국제 난민 보호 체제를 통해 그들에게 부여된 추가적인 안전 장치로부터 그들의 권리를 향유하고 이익을 얻으려면 특별한 조치가 필요하다는 것을 인정한다. 이들 청소년들은 신속한 제거 절차의 대상이 되는 것이 아니라 영역으로의 입국이 고려되어야 하며, 최선의 이익에 대한 결정이 내려지고 국제 보호의 필요성이 확정되기 전에 송환되거나 입국이 거절되어서는 안된다. 아동의 지위와 상관없이 관할 권하 모든 아동의 권리를 보장하고 준수해야 하는 제2조에 따른 의무에 의거하여 각국은 비동반 및 분리된 난민 및 망명 희망 청소년과 이주만을 관장하는 연령 및 성 인지적 법안을 도입해야 하며, 이민 지위 결정보다 보호 필요성 평가를 우선시 하고, 이민관련 구금을 금지하며, 출신국 밖의 비동반 및 분리된 아동의 대우에 관한 일반 논평 제 6 호 (2005)의 권고안 참조하고, 이러한 청소년들의 특정 취약성을 다룬다.[38] 국가는 또한 청소년들의 이주를 촉진시키는 요인을 해결하며 학업중

---

35) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf

36) Fundamental Rights Agency, “Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations”, 9 October 2012. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_en.pdf.

37) 각주 35참조.

단, 아동 노동, 폭력 및 범죄 행위에 대한 취약성 및 부담스러운 가사 책임을 포함하여 부모가 이주할 때 남겨진 청소년들이 직면하는 취약성과 권리 침해를 다루기 위한 조치를 도입해야 한다.

인신매매

78. 많은 청소년들이 경제적 이유로 또는 성 착취로 인해 인신 매매 당할 위험에 처해 있다. 국가는 아동매매 인신매매 및 납치에 관한 자료 수집을 위해 포괄적이고 체계적인 메커니즘을 수립하고, 자료가 분리되고 가장 취약한 상황에 처한 아동에게 특히 주의를 기울이도록 보장해야 한다. 또한 국가는 아동 피해자를 위한 재활 및 재 통합 서비스 및 심리 사회 지원에 투자해야 한다. 성에 근거한 취약성과 착취의 차원에 주의를 기울여야 한다. 부모와 아동이 국내외 인신 매매의 위험성을 인식하게 하기 위해서는 소셜 미디어를 통한 것을 포함한 인식제고 활동이 필요하다. 각국 정부는 아동 매매, 아동 매춘 및 아동 음란물에 관한 아동 권리 협약의 선택 의정서를 비준하고 이에 따라 법률을 조화시키는 것이 바람직하다.

분쟁 및 무력위기

79. 무력 충돌과 인도적 재난의 상황은 사회적 규범과 가족 및 지역 사회 지원 구조의 붕괴를 가져온다. 이는 실향민과 위기에 처한 많은 청소년들이 성인의 책임을 지도록 강요하고 성 및 젠더에 기반한 폭력, 아동 및 강제 결혼 및 인신 매매의 위험에 노출시킨다. 또한 그러한 상황에 처한 청소년들은 교육, 기술 훈련, 안전한 고용 기회 및 적절한 성/재생산 보건 서비스 및 정보에 대한 접근이 차단되고 고립, 차별 및 낙인, 정신건강 및 위험을 감수하는 행동을 직면할 가능성이 있다.

80. 위원회는 청소년의 특정한 필요와 권리를 다루기 위한 인도주의 프로그램의 실패에 대해 우려한다. 위원회는 당사국들이 청소년들에게 보호 시스템 및 화해 및 평화 구축 과정의 개발 및 설계에 적극적으로 참여할 수 있는 체계적인 기회를 제공하도록 촉구한다. 분쟁 후 전환 및 재건에 대한 명백한 투자는 청소년들이 경제적 및 사회적 발전, 회복력 구축 및 평화로운 국가 전환에 기여할 수 있는 기회로 여겨져야 한다. 또한

38) 출신국 밖 비동반 및 분리된 아동의 대우에 대한 일반논평 제6호(2005) 참조.

비상 사태 대비 프로그램은 청소년의 취약성과 보호 권리, 그리고 지역 사회를 지원하고 위험을 완화시키는 데 도움이 될 수 있는 잠재력을 인식하여 청소년을 대상으로 해야 한다.

무력 세력 및 집단으로의 모집

81. 위원회는 청소년 남아 및 여아가 소셜 미디어의 활용을 통한 것을 포함하여, 국가 군대, 무장 단체 및 민병대에 의해 모집되고 있다는 사실에 대한 깊은 우려를 표명하고, 모든 당사국들에게 아동의 무력충돌 참여에 대한 아동권리협약 선택 의정서를 비준하도록 촉구한다. 위원회는 테러리스트 선전, 극단주의자 견해 및 테러 활동 참여에 유혹되는 청소년의 취약성에 우려한다. 그러한 활동에 참여하도록 하는 요인들을 탐구하기 위해 청소년과의 연구가 수행되어야 하며, 국가는 사회적 통합을 촉진시키는 조치에 특히 주의를 기울여 그 결과에 대한 적절한 조치를 취해야한다.

82. 국가는 이주 상황에 처한 아동을 포함하여 군대와 집단에 모집된 청소년의 회복과성 인지적인 재통합을 보장해야 하며, 모든 전쟁 및 평시 또는 무장단체와의 휴전 협상 및 협약에서의 청소년의 채용이나 활용을 금지해야 한다.[39] 국가는 평화 운동에 청소년들이 참여할 수 있는 기회와 지역 사회에 뿌리를 두고 있는 비폭력 분쟁 해결을 위한 동료 대 동료 접근법을 지원하여 중재의 지속 가능성과 문화적 적합성을 보장해야 한다. 위원회는 당사국에게 분쟁 관련 성폭력, 성적 착취와 학대 및 기타 청소년에 대한 인권 유린 사건이 신속하고 정당하게 다루어 지도록 확고한 조치를 취할 것을 촉구한다.

83. 위원회는 세계의 많은 지역에서 청소년들이 종종 사회적 지원, 생계수단, 보호 및 정체성을 제공하는 갱단과 판딜라스(pandillas)로 모집되고 있으며 합법적인 방법으로 그러한 목표를 달성할 수 있는 기회가 부재하다는 점을 인지하고 있다. 그러나 갱단 참여에 의해 야기되는 두려움, 불안정, 위협과 폭력의 분위기는 청소년 권리의 실현을 위협하고 청소년 이주에 기여하는 주요 요인이다. 위원회는 적극적인 법 집행 접근법 대신 청소년 범죄와 폭력 조직의 근본 원인을 다루는 포괄적인 공공 정책의 개발에 보다 중점을 둘 것을 권고한다. 위험에 처한 청소년을 위한 예방활동, 청소년이 갱단을 떠나

39) A/68/267, 81-87항 참조.

도록 장려하기 위한 개입, 갱단 구성원의 재활 및 재통합, 회복적 정의 및 반범죄 및 반폭력에 대한 지자체간 동맹의 구축에 대한 투자가 필요하며, 학교, 가족 및 사회 통합 조치에 중점을 두어야 한다. 위원회는 국가에 조직 폭력과 관련된 이유로 자국을 떠난 이들을 적절히 고려하고 그들에게 난민에게 지위를 부여하길 촉구한다.

아동 노동

84. 위원회는 모든 청소년이 경제적 착취와 최악의 형태의 아동 노동으로부터 보호받을 권리를 가지며, 국가들에게 협약 제32 (2) 조의 규정과 국제노동기구의 최소 연령 협약, 1973 (제138 호) 및 최악의 아동 노동 협약 (1999 년 제182 호) 규정을 이행하길 촉구한다

85. 연령에 적합한 형태의 일에 대한 소개는 청소년의 삶에서 중요한 발달적 역할을 하며, 기술을 갖추고 책임감을 배우고, 필요한 경우 가족의 경제적 안녕에 기여하고 교육에 대한 접근을 돕는다. 아동 노동에 대한 조치는 학교 - 직장 전환, 사회적 및 경제적 개발, 빈곤 퇴치 프로그램 및 포괄적인 초등 및 중등 교육에 대한 보편적이고 자유로운 접근을 포함한 포괄적인 조치를 포함해야 한다. 청소년이 국제 표준 및 의무 교육에 부합하는 국가의 법적 최저 근로 연령에 도달하면 청소년은 적절한 조건 하에서 가벼운 업무를 수행할 권리가 있으며 이들의 교육 및 휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활 및 예술에 대한 권리가 존중되어야 한다는 점을 강조해야 한다.

86. 위원회는 청소년들이 차별없이 의무 교육을 받을 권리를 보장함과 동시에 청소년들의 삶에서의 노동의 긍정적인 역할과의 균형을 이루기 위한 과도기적 접근 방식을 채택할 것을 권고한다. 양질의 직업에 대한 소개와 학교 교육은 청소년의 생활과 그러한 일을 규제하기 위해 도입된 효과적인 메커니즘에 따라 청소년의 삶에서 두가지 모두를 증진하며, 청소년이 착취의 희생자가 되었을 때 보상을 제공하도록 조정되어야 한다. 18 세 미만의 모든 아동의 위험한 작업으로부터의 보호는 특정 유해한 작업에 대한 명확한 목록과 함께 규정되어야 한다. 또한 가사 노동에 종사하며 종종 “보이지 않는” 노동자인 여아에 특히 주의를 기울이며 유해한 작업과 근로 조건을 방지하기위한 노력을 우선적으로 기울여야 한다.

청소년 사법

87. 청소년은 법률 위반, 범죄 피해자 또는 증인, 혹은 보호, 구류 또는 보호와 같은 기타 사유로 사법 제도와 접촉할 수 있다. 범죄 피해자와 가해자로서 청소년의 취약성을 줄이기 위한 조치가 필요하다.

88. 당사국은 협약 제(37)조 및 (40)조와 청소년 비행 예방을 위한 유엔 지침에 의거하여 사회적 요인과 근본 원인을 해결하기 위해 사법 절차에서 회복적 정의, 사법적 절차에서의 전환 및 구금에 대한 대안조치 및 예방적 개입을 강조하는 포괄적인 청소년 사법 정책을 도입하길 촉구된다.초점은 소년 사법에서 아동의 권리에 대한 일반 논평 10호 (2007 년)의 권고에 의거하여 테러로 분류 활동에 참여한 청소년을 위한 것을 포함한 재활 및 재통합에 있어야 한다. 구금은 최후의 수단으로 그리고 가장 짧은 적절한 기간 동안 만 사용해야 하며, 청소년은 성인과 별도로 구금되어야 한다. 위원회는 18세 이전에 저지른 범죄로 유죄 판결을 받은 자에 대한 사형 및 종신형을 금지하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 위원회는 형사 책임의 나이를 낮추려는 국가의 수에 심각하게 우려한다. 위원회는 형사적 성년 기준을 18세로 유지하길 당사국에 촉구한다.

XIV. 국제 협력

89. 위원회는 협약의 이행이 당사국을 위한 협력적 활동임을 강조하고 국제 협력의 필요성을 강조한다. 위원회는 당사국들이 청소년 권리를 이행함에 있어 유엔 및 지역기구의 기술 지원을 적절하게 기여하고 사용하도록 권장한다.

XV. 배포

90. 위원회는 국가가 본 일반논평을 모든 이해 당사자, 특히 의회와 부처, 부서 및 지방/지역 당국을 포함한 모든 정부 차원과 청소년에게 널리 전파할 것을 권고한다. 위원회는 또한 본 일반논평을 모든 관련 언어, 청소년 친화적인 버전 및 장애가 있는 청소년들이 이용할 수 있는 형식으로 번역할 것을 권고한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

거리 상황의 아동에 관한 일반논평 21호 (2017)

목 차

I. 도입: “우리의 이야기를 바꿔주세요”

II. 전반적 배경

III. 목표

IV. 아동권리접근법에 기반한 전체론적 장기 전략

V. 거리 상황의 아동과 관련된 협약의 주요 조항

VI. 배포 및 협력

I. 도입: “우리의 이야기를 바꿔주세요”

1. 본 일반논평을 위해 협의한 거리 상황의 아동들(children in street situations)은 존중, 존엄성 및 권리의 필요성을 강한 어조로 피력했다. 자신의 감정을 표현하면서, 특히, “우리를 인간으로 존중해 달라”, “길거리에서 살아본 적이 없는 사람들이 우리들도 일반 사람들처럼 자존심이 있는 사람으로 봐 줬으면 좋겠다”, “우리를 거리에서 데려다가 수용시설로 옮기는 문제가 아니다. 우리에게 지위를 부여해 달라는 것이다”, “정부는 우리에게 길거리에서 살지 말라고 말해선 안 된다. 우리가 거리에 산다고 한다면 괴롭혀선 안 된다. 우리를 인정해 주어야 한다”, “거리에서 산다고 해서 우리에게 권리가 없다는 뜻은 아니다”, “거리 생활은 오점으로 남는다. 벗어나든지 남든지 해야 한다”, “우리는 도움, 자선, 동정을 원하지 않는다. 정부는 공동체와 협력하여 우리에게 권리를 주어야 한다. 우리는 자선을 구하는 것이 아니다. 나는 스스로를 방어할 수 있는 사람이었으면 한다”, “[사람들은] 우리에게 우리의 꿈 실현을 위해 우리가 가진 재능과 능력을 사용할 수 있는 기회를 주어야 한다”, “우리의 이야기를 바꿀 수 있는 기회를 달라”고 말했다.[1)]

II. 전반적 배경

목적

2. 본 일반논평에서, 아동권리위원회는 아동의 권리에 관한 협약에 따라 거리 상황의 아동에 대하여 전체론적인 아동권리접근법(child rights approach)을 이용하고 예방과 대책 모두를 포함하는 포괄적이고 장기적인 국가 전략을 개발하는 것과 관련하여 각국에게 유권적 지침(authoritative guidance)을 제공한다. 동 협약에 거리 상황의 아동이 명시적으로 언급되어 있지는 않지만, 동 협약의 모든 규정은 협약 조항의 대다수에 있어 침해를 당하고 있는 거리 상황의 아동들에게 적용된다.

---

1) 위 인용 부분은 모두 본 일반논평을 위한 협의나 제출 문서에서 인용한 것이다. 각각, 방글라데시 아동들(다카 제출 문서), 라틴 아메리카 아동들(멕시코에서의 상담), 브라질의 15세 소년, 인도의 18세 소년과 소녀, 콩고민주공화국의 아동과 청년들, 유럽의 아동과 청년들(브뤼셀 제출 문서), 파키스탄의 16세 소년, 브룬디의 소년, 브라질의 18세 소년의 말을 인용하였다.

협의

3. 32개국의 총 327명의 아동 및 청년과 7개 지역별 협의를 통해 협의하였다. 시민사회 대표들은 의견 제출 일반 요청에 응하였으며, 정리된 보고서는 모든 당사국들과 공유하였다.

용어

4. 과거에는 거리 상황의 아동을 묘사하기 위해 “street children (거리의 아동)”, “children on the street (거리위 아동)”, “children of the street (거리의 아동)”, “runaway children (가출 아동)”, “throwaway children (쫓겨난 아이들)”, “children living and/or working on the street (거리에서 생활하고/거나 일하는 아이들)”, “homeless children (홈리스 아동)” and “street-connected children(거리와 연결된 아이들)” 등의 표현이 사용되었다. 본 일반논평에서 사용하는 “거리 상황의 아동”이라는 용어에는 (a) 거리에 의존하여 홀로, 또는 또래나 가족과 함께 살고/거나 일하는 아동, (b) 공공 공간과 강력한 연결관계를 갖게 되거나 거리가 그들의 일상생활 및 정체성에 있어 중요한 역할을 하는 더 폭 넓은 아동 집단을 모두 포함한다. 이러한 광범위한 아동 집단에는, 항상은 아니지만 정기적으로 거리에서 살고/거나 일하는 아동과 거리에서 살거나 일하지는 않지만 거리의 또래, 형제자매 또는 기타 가족과 정기적으로 함께 하는 아동이 포함된다. 거리 상황의 아동과 관련하여, “공공공간에 있다”는 것은 거리, 길가 시장, 공원, 공공 공동체 공간(public community space), 광장, 버스와 기차역에서 상당한 시간을 보내는 것도 포함하는 것으로 이해한다. 학교, 병원 또는 기타 유사한 기관과 같은 공공건물은 포함되지 않는다.

주요 견해

5. 거리 상황의 아동과 관련하여 여러 다른 접근법이 사용되고 있으며, 때로는 병행하여 사용되기도 한다. 아동을 권리 보유자로서 존중하고 종종 아동과 함께 결정을 내리는 아동권리접근법, 객체(object) 또는 피해자로 인식되는 아동을 거리로부터 “구출”한다는 목적에서 해당 아동의 견해는 심각하게 고려하지 않고 그 아동에 대한 결정을 내리는 복지접근법(welfare approach), 해당 아동을 비행 아동으로 인식하는 탄압적 접근

법(repressive approach)을 들 수 있다. 복지접근법과 탄압적 접근법은 아동을 권리 보유자로 고려하지 않고 있어 아동을 거리로부터 강제 퇴거시키는 결과를 초래하며, 이렇게 함으로써 아동의 권리는 더욱 침해된다. 실제로, 복지접근법과 탄압적 접근법이 아동에게 최선의 이익이 된다고 주장한다고 해서 그 접근법들이 권리 기반적이 되지는 않는다.[2] 동 협약을 적용하기 위해서는, 반드시 아동권리접근법을 사용하여야 한다.

6. 거리 상황의 아동은 균질적인 집단이 아니다. 무엇보다도 연령, 성별, 출신 민족, 선주민 정체성, 국적, 장애, 성적 지향, 성(gender) 정체성/표현에 있어 다양한 특성을 지닌다. 이러한 다양성은 여러 다른 경험, 위험요소 및 수요를 의미한다. 거리에서 물리적으로 사용된 시간의 성격은, 또래, 가족, 지역 주민, 시민사회 주체, 공공당국과의 관계의 성격 및 정도와 마찬가지로 아동별로 상당한 차이가 있다. 아동이 맺고 있는 관계는 그 아동이 거리에서 생존하는 데 도움이 되고/거나 심각한 권리 남용의 조건들을 영속케 할 수 있다. 아동은 공공 공간에서 노동, 사회화, 오락/여가, 주거, 수면, 요리, 세탁, 약물 사용이나 성적 행위 등의 다양한 활동에 관여한다. 아동은 자발적으로, 달리 선택할 것이 없어서, 다른 아동이나 성인의 강압이나 강제에 의해, 그러한 활동에 관여한다. 아동은 혼자서, 또는 가족,[3] 친구, 지인, 폭력 조직원이나 착취적인 또래, 다른 아동 및/또는 성인과 함께 그러한 활동을 한다.

7. 종종 통계 수집이나 분류가 체계적으로 이루어지지 않아서, 거리 상황의 아동은 그 수가 정확히 알려져 있지 않다. 사회경제적, 정치적, 문화적 상황과 기타 상황을 반영하는 다양한 정의가 사용되면서 추산 결과도 그에 따라 크게 달라진다. 통계의 부재로 이러한 아동들은 보이지 않게 되고, 이는 정책이 개발되지 않거나 임기응변적, 한시적 또는 단기적인 조치들이 마련되는 결과로 이어진다. 결과적으로, 아동을 거리고 내몰고 아동이 거리에 있는 동안 계속되는 다중적 권리침해가 지속된다. 이 문제는 모든 국가와 관련된다.

---

2) 모든 형태의 폭력으로부터 자유로울 아동의 권리에 관한 일반논평 13호(2011)의 59항과 아동의 최우선 이익을 최우선 고려사항으로 할 채택하게 할 일반논평 14호(2013) 참조.

3) 가족과 함께 거리 상황에 있는 아동의 경우, 본 일반논평은 주된 권리 보유자로서 해당 아동에 초점을 맞추고 있다. 거리 상황의 아동이 자신의 자녀가 있는 경우, 각 세대 아동에 대해 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 하여야 한다.

8. 거리 상황의 아동의 발생 원인, 확산 정도 및 경험은 국가내, 국가간에 상이하게 나타난다. 경제적 상태, 인종 및 성별에 근거한 불평등은 거리 상황의 아동 발생 및 배제의 구조적 원인에 속한다. 이러한 불평등은 물질적 빈곤, 불충분한 사회보호, 대상 목표가 부정확한 투자, 부패, 더 빈곤한 이들의 빈곤 탈출 능력을 감소시키거나 박탈하는 재정 (세제 및 지출) 정책에 의해 악화된다. 분쟁, 기근, 전염병, 자연재해나 강제 퇴거에 의해 야기되는 급작스러운 불안정화(destabilization), 또는 유민 상태나 강제 이주를 초래하는 사건들은 위의 구조적 원인들의 효과를 한층 더 심각하게 한다. 다른 원인들로는, 가정에서, 또는 양육이나 교육 기관(종교 기관 포함)에서의 폭력, 학대, 착취 및 방치, 양육자의 사망, (HIV/AIDS 등으로 인한) 아동 포기,[4] 양육자의 실업, 불안정한 가족(precarious families), 가족 해체, 일부다처제,[5] 교육으로부터의 배제, 약물 사용, (아동 또는 가족의) 정신 건강 문제, 장애아동, 마녀로 의심 받는 아동, 가족에게 거부당한 전직 소년병, 성 정체성에 대해 질문하거나 자신을 성소수자(동성애자, 양성애자, 성전환자, 간성자 또는 무성애자)로 밝힌 결과 가족으로부터 추방된 아동 등에 대한 불관용과 차별, 아동 결혼 및 여성 할례와 같은 유해한 관행에 대한 아동의 저항을 가족이 용인하지 않는 일 등이 있다.[6]

III. 목표

9. 본 일반논평의 목표들은 다음과 같다.

(a) 거리 상황의 아동을 위한 전략과 계획(initiative)에 아동권리접근법을 적용하는데 있어 각국의 의무사항을 명확히 한다;

(b) 아동에게 생존과 발달을 거리에 의존할 수밖에 없는 결과를 초래하는 권리침해와 선택 사항의 부족을 겪지 않도록 방지하고 이미 거리 상황에 처한 아동의 권리를 보호하고 증진함으로써 양육이 지속되도록 하며 그들의 잠재력이 최대한 개발될 수 있도록 하기 위해, 전체론적인 아동권리접근법의 이용에 대해 각국에게 포괄

4) HIV/AIDS와 아동의 권리에 관한 일반논평 3호(2003)의 7항 참조.
5) 여성차별철폐위원회(Committee on the Elimitation of Discrimination against Women)의 공동 일반권고 31호와 아동권리위원회의 유해한 관행에 관한 일반논평 18호(2014)의 25~28항 참조.
6) Ibid., 19-24항.

적이고 유권적인 지침을 제공한다;

(c) 동 협약의 특정 조항들이 거리 상황의 아동에게 지니는 의미를 파악하여 권리 보유자 및 완전한 시민으로서 그들에 대한 존중심을 높이고, 아동과 거리의 연결 관계에 대한 이해를 높인다.

IV. 아동권리접근법을 기반으로 하는 전체론적 장기 전략

A. 아동권리접근법

내용

10. 아동권리접근법에서, 아동의 권리 실현 과정은 최종 결과만큼이나 중요하다. 아동권리접근법은 권리 보유자인 아동의 존엄성, 생명, 생존, 안녕, 건강, 발달, 참여 및 비차별이 존중되도록 한다.

11. UN아동기금(UNICEF)[7]에 의하면, 아동권리접근법은 다음과 같은 특성을 지닌다.

(a) 동 협약과 기타 국제 인권 도구들에 명시되어 있는 아동의 권리 실현을 촉진한다‘

(b) 비차별, 아동의 최선의 이익, 생명권, 생존과 발달, 의견이 청취되고 진지하게 고려될 권리, 아동의 권리 행사에 있어 해당 아동의 진화하는능력 에 맞추어 양육자, 부모 및 공동체 구성원의 지도를 받을 아동의 권리를 비롯한, 동 협약과 기타 국제 인권 기제들의 아동권리 기준 및 원칙을 활용하여 행동, 대책, 정책 및 프로

7) UNICEF, 아동권리교육 툴키트: 초기 유년기 교육, 초등 및 중등학교에서의 아동권리 뿌리 내리기 (Child Rights Education Toolkit: Rooting Child Rights in Early Childhood Education, Primary and Secondary Schools), (Geneva, 2014), p. 21. https://www.unicef.org/crc/files/UNICEF_CRE_Toolkit_FINAL_web_version170414.pdf에서 볼 수 있음. 일반논평 13호의 59항도 참조. 또한, http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies에서 볼 수 있는 “발달 협력에 대한 인권기반적 접근법(Human Rights Based Approach to Development Cooperation)”도 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

그램의 지침으로서 기능한다;

(c) 권리 보유자로서 자신의 권리를 주장할 수 있는 아동의 역량과 아동에 대한 의무 부담자가 의무를 완수할 수 있는 역량을 구축한다.

거리 상황의 아동에 대해 지니는 의미

12. 본 위원회는 아동권리접근법을 채택하는 전략과 계획은 그 수준이나 맥락에 관계없이, 모범적 관행의 주요 기준을 충족하는 것으로 본다. 거리 상황의 아동은 종종 자신의 삶에 대한 성인의 개입을 불신한다. 사회에서 성인들로부터 학대를 받은 경험으로 인해 이들은 제한적이기는 하지만 자신이 힘들게 얻은 자율을 포기하지 않으려고 한다. 아동권리접근법은 그들이 거리에 대한 의존을 대체할 수 있는 방안을 찾도록 지원하는 것을 포함하여, 그들의 자율성을 최대한 존중할 것을 강조한다. 그들의 회복력과 역량을 증진함으로써, 의사결정에 있어 주체성(agency)을 높이고 사회경제적, 정치적, 문화적 주체로서의 권한을 부여한다. 그들의 기존 강점과 그들이 자신의 생존과 발달 및 또래, 가족 및 공동체의 생존과 발달에 긍정적으로 기여하고 있는 바를 기반으로 한다. 이러한 접근법을 적용하는 것은 도덕적, 법률적인 책무일 뿐만 아니라 거리 상황의 아동에 대한 해결책을 모색하고 실행하기 위한 가장 지속가능한 방식이다.

B. 국가 전략

개요

13. 동 협약에 의한 의무를 이행하기 위하여, 각국에게 전체론적이며 장기적인 전략을 채택하고 거리 상황의 아동에게 필요한 예산을 편성할 것을 촉구한다. 이하에서는 다분야에 걸친 현안과 절차를 보여주고 있으며, 뒤이어 그러한 전략에서 다루어야 할 내용이 주제별로 기술되어 있다. 자신의 삶에 대한 전문가로서 거리 상황의 아동은 전략의 개발과 이행 과정에 참여하여야 한다. 첫 단계로서 각국은 거리 상황의 아동의 권리를 지킬 수 있는 최선을 방법을 결정하기 위하여 자국 내 거리 상황의 아동에 대한 정보를 수집하여야 한다. 각국은, 가령, 재정과 같은 한 분야의 정책이 거리 상황의 아동에게 영향을 미치는, 가령, 교육과 같은 다른 분야의 정책에 어떠한 영향을 미치는가를 이해

하기 위해 다부문적 접근 방식을 취하여야 한다. 각국은 다부문적 협력과 국가간 협력을 독려하여야 한다.

법률 및 정책적 검토

14. 각국은 자국의 법률과 정책이 본 일반논평의 권고 사항을 반영하여 어떻게 개선될 수 있는지를 진단하여야 한다. 각국은 아동 또는 그들의 부모나 가족이 거리 상황에 있다는 이유로 직접, 간접적으로 차별하는 규정들을 폐기하고, 아동과 그 가족을 거리나 공적 공간으로부터 검거(roundup)하거나 또는 임의 퇴거시키는 일을 허용하거나 지원하는 모든 규정을 폐지하며, 적절한 경우, 구걸, 통금 위반, 배회(loitering), 부랑(vagrancy), 가출과 같이 거리 상황의 아동을 형사 처벌하거나 그러한 아동에게 지나치게 영향을 미치는 죄목을 폐지하고, 상업적 성착취와, 혼외 정사와 같은 이른바 도덕적 범죄의 피해자가 된 것으로 형사 처벌하는 죄목을 폐지하여야 하며, 모두 즉각적인 효력을 지니도록 하여야 한다. 각국은 아동권리접근법에 기반한 아동보호 또는 아동에 관한 법으로서 구체적으로 거리 상황의 아동을 다루는 법을 도입하거나 검토하여야 한다. 이 법은 수권 정책, 위임 권한, 운영 절차, 가이드라인, 서비스 전달, 감독 및 집행 체계에 의해 시행되고, 거리 상황의 아동을 포함한 주요 이해당사자들과 협조하여 개발되어야 한다. 각국은, 법적으로 권한을 부여 받은 전문가와 서비스 기관들에 의한 개입을 활성화하기 위해 필요한 상황이라면, 참여적 조사를 기반으로 국내 관련 정책과 그러한 아동의 법적 정의를 개발할 필요가 있을 수도 있다. 그러나, 법적 정의를 개발하는 과정으로 인해 권리침해를 해결하기 위한 대책의 실시가 지연되어서는 안 된다.

국가의 역할과 비국가 주체들의 책임, 규제 및 상호 조정

15. 거리 상황의 아동을 위한 전략은 국가와 비국가 주체들을 인정하여야 한다. 일차적 의무 부담자로서 국가의 역할은 아래 ‘Section V’에 개략적으로 기술되어 있다. 각국은 부모 또는 양육자가, 자신의 능력과 재정적 역량 범위 내에서, 그리고 해당 아동의 능력 발달을 존중하여, 아동의 최적 발달에 필요한 생활 조건을 확보할 수 있도록 지원할 의무가 있다 (동 협약 제6조, 18조 및 27조). 또한, 각국은 시민사회가, 보완적 주체로서, 아동권리접근법을 기반으로 거리 상황의 아동에게 맞춤(personalized) 전문가 서비스를 제공하는 경우에 재정 지원, 인허 및 규제를 통해 지원하여야 한다. 기업 부문은 아동의

권리와 관련된 책임을 이행하여야 하며, 국가는 기업들이 책임을 이행하게 하여야 한다.[8] 국가와 비국가 주체들 간에 상호 조정이 필요하다. 각국은 비국가 서비스 제공자들이 동 협약의 규정에 의거하여 운영하도록 보장할 법적 의무가 있다.[9]

복잡성의 해결

16. 전략은 구조적 불평등부터 가정 폭력에 이르는 다양한 원인들을 다루어야 한다. 또한, 아동을 공공 공간으로부터 검거하거나 임의 퇴거시키는 일을 중단하는 등의 즉각적인 이행 조치들과, 포괄적인 사회보호와 같이 점진적으로 이행되어야 할 조치들을 고려하여야 한다. 법률적, 정책적, 서비스 제공상 변화가 병행하여 함께 이루어질 필요가 있을 것이다. 각국은 유년기 이후의 인권 이행에도 힘써야 한다. 특히, 각국은 대안 양육 상태에 있는 아동과 거리 상황의 아동이 18세에 성인기에 이르는 점을 감안하여, 지원과 서비스가 급작스럽게 중단되지 않도록 이들을 위한 후속 체제를 보장하여야 한다.

종합적인 아동보호제도

17. 입법 및 정책의 기본틀 내에서, 아동권리접근법에 기반하여 전체론적인 아동보호제도를 개발하고 강화하기 위한 예산 편성은 예방 및 대응 전략에 필요한 실질적 조치들의 기반이 된다. 그러한 국가적 아동보호제도는 거리 상황의 아동에게까지 미쳐야 하며, 이러한 아동이 필요로 하는 구체적인 서비스를 충분히 포괄하여야 한다. 아동보호제도는 예방, 조기 개입, 거리 지원(street outreach), 전화 상담 서비스(helpline), 방문 센터(drop-in center), 주간보호 센터(day-care center), 한시적 입주 보호(temporary residential care), 가족 재결합, 가정 위탁(foster care), 독자적 생활, 기타 단기 또는 장기적 보호 방안을 포함하여, 모든 관련 맥락(context)에 걸쳐 지속적인 보호를 제공할 필요가 있다. 그러나, 이러한 맥락들이 모두 거리 상황의 아동 모두에게 관련된 것은 아니다. 가령, 예방 및 조기 개입은 거리와 강력하고 유해한 연결 관계를 갖게 되는 초기 단계의 아동에게 우선적으로 실시되어야 하지만 거리 상황에서 출생한 아동에게는 적절하지 않다. 일부 아동은 시설에 입소해서는 안 되며, 또 다른 아동의 경우에는 가족

8) 아동권리에 대한 기업부문의 영향과 관련된 국가의무에 관한 일반논평 16호(2013)의 8항 참조.
9) 협약의 이행을 위한 일반조치에 관한 일반논평 5호(2003)의 42-44항, 초기 유년기에서의 아동권리의 이행에 관한 일반논평 7호(2005)의 32항, 장애아동의 권리에 관한 일반논평 9호(2006)의 25항, 일반논평 16호의 25항 참조.

재결합이 의미가 없거나 적절치 않다. 국가 전략은 아동권리접근법이 모든 상황에 적용되어야 한다는 점을 명확히 하여야 한다. 아동보호제도에 대한 접근성을 확보하는 데 있어 행정적 부담과 지연을 줄여야 한다. 아동 친화적이고 접근 가능한 형태로 정보가 이용 가능하여야 하며, 거리 상황의 아동이 아동보호제도를 이해하고 제대로 이용할 수 있도록 지원하여야 한다.

아동과 접촉하는 이들의 역량 구축

18. 각국은 정책 입안, 법집행, 사법, 교육, 보건, 사회사업 및 심리학과 같은 분야에서, 거리 상황의 아동과 직접, 간접적으로 접촉할 수 있는 모든 전문가들에게 아동의 권리, 아동보호, 거리 상황 아동의 현지 상황에 대한 양질의 초기 및 재직중 기초 훈련을 실시하는 데 투자하여야 한다. 이러한 훈련은 비국가 주체들의 전문성을 활용할 수 있으며, 관련 훈련기관들의 교과과정에 통합되어야 한다. 거리 기반 사회복지사(street-based social workers), 경찰의 아동보호 특별 전담부서와 같이 거리 상황의 아동과 접촉하는 일이 업무상 중요한 부분을 차지하는 전문가들에게는 아동권리접근법, 심리사회적 지원, 아동의 권한 강화와 관련하여 추가적인 심화 훈련이 필요하다. “아웃리치 워크(outreach walks)”와 “스트리트 워크(street walks)”는 중요한 현장훈련(on-the-ground training) 방법이다. 기초 및 전문 훈련은 지식 전수 및 능력 개발과 함께 태도 및 행동 개선도 포함하여야 하며, 부문간 협력과 공조를 독려하여야 한다. 중앙 및 지방정부는 초기 발견 과정에서 위기의 아동을 둔 가족과 거리 상황의 아동에게 지원을 제공하는 거리 기반 사회복지사를 포함한 사회복지사들의 중요한 역할을 이해하고 지원하여야 한다. 전문가들은 운영 절차, 모범적 관행 가이드라인, 전략적 지침, 계획, 실행 기준 및 규율 규범의 참여적 개발에 관여하여야 하며, 이를 실제로 이행하기 위한 지원을 받아야 한다. 각국은 운수업 종사자, 미디어 대표, 공동체 및 정신적/종교적 지도자, 민간부문 주체들과 같이 거리 상황의 아동과 직접, 간접적으로 접촉하는 다른 이해당사자들에 대해 인식 제고 및 훈련을 활성화하여야 하며, 이들이 “아동의 권리와 경영 원칙(Children’s Rights and Business Principles)"을 채택하도록 독려하여야 한다.[10]

10) http://childrenandbusiness.org 참조. 또한, 일반논평 15호 참조.

서비스 제공

19. 각국은 거리 상황의 아동이 보건 및 교육과 같은 기본 서비스와 사법, 문화, 스포츠 및 정보에 대한 접근성을 확보할 수 있는 권리를 보장하기 위한 조치를 취하여야 한다. 각국은, 현지 거리와의 연결 관계(street connections)를 정확히 알고 있으며 아동이 가족, 지역사회 서비스, 더 광범위한 사회와 다시 연결되도록 도와줄 수 있는 훈련 받은 사회복지사들을 참여하게 함으로써, 자국의 아동보호제도가 거리에서 전문적 서비스를 제공하도록 보장하여야 한다. 이는 아동이 자신의 거리 연결 관계를 포기하여야 한다는 의미는 아니며, 그 보다는 그러한 개입으로 그들의 권리가 보장되어야 한다는 뜻이다. 예방, 조기 개입 및 거리 기반 지원 서비스는 상호 강화하는 요소들로서, 실효성 있는 장기적, 전체론적 전략 내에서 지속적인 보호를 제공한다. 국가가 일차적인 의무 이행자이기는 하지만, 시민사회 활동은 혁신적인 맞춤 서비스 제도를 개발하고 전달하는 국가의 노력을 보완할 수 있다.

정부 차원의 이행

20. 성공적인 계획은 현지 상황에 대한 구체적인 이해와 아동에 대한 맞춤 지원에 달려 있다. 계획을 확충하는 경우 그 과정에서 아동이 누락되지 않도록 주의를 기울여야 한다. 각국은 아동권리접근법을 기반으로 지역 차원의 파트너십에 의한 전문적 개입 조치로서, 소규모이고 유연하며, 적정 예산을 갖추고, 종종 현지에 대한 전문성을 갖춘 시민사회 단체들이 주도하는 개입조치들을 독려하고 지원하여야 한다. 이러한 개입조치들은 국가 아동보호제도를 통해, 지방정부와의 상호 협력 및 국가의 지원을 받아야 한다. 역량 강화 자원 및 조직상 기술에 있어서는 민간부문의 지원을, 증거 기반적 의사 결정을 가능케 하는 조사 역량에 있어서는 학계의 지원을 받을 수 있을 것이다. 아동 친화적 도시 및 공동체는 수용적 분위기(an atmosphere of acceptance)에 기여하며, 거리 상황의 아동을 위한 사회적 네트워크와 공동체 기반 보호제도에 기초를 제공한다. 거리 상황의 아동이 현지의 분권화된 상향식 기획 과정(decentralized bottom-up planning processes)에 참여할 수 있도록 지원하여야 한다.

감독과 책임

21. 법률, 정책 및 서비스의 효과적인 이행은 투명하고 활발하게 집행되는 명확한 감독 및 책임 체제에 달려 있다. 각국은 국가와 비국가 주체들의 제휴, 거리 상황의 아동에 중점을 둔 공공정책을 감독하는 위원회나 실무단과 같은 사회적 책임(social accountability) 체제 등에 거리 상황의 아동이 관여토록 지원하여야 한다. 아동권리 옴부즈퍼슨(children's rights ombudsperson)과 같이 동 협약의 이행을 촉진하고 감독하기 위한 독립적인 국가인권기구들[11]에 거리 상황의 아동이 쉽게 접근할 수 있어야 한다.

사법 및 구제에 대한 접근성

22. 인권 침해의 피해자나 생존자인 거리 상황의 아동은 법적 대리를 포함하여 효과적인 법률적 구제와 기타 구제에 대한 권리가 있다. 여기에는, 해당 아동이 직접 및/또는 성인을 대리로 하는 개별 고발 체제에 대한 접근성과, 독립적인 인권기구를 포함한 지역 및 국가 차원의 사법적, 비사법적 구제 체제에 대한 접근성이 포함된다. 국내 구제 절차를 모두 거친 후에는, 동 협약의 청원 절차(communications procedure)에 관한 선택의정서에 의해 수립된 절차를 포함하여, 해당 국제 인권 체제에 접근할 수 있어야 한다. 배상 조치(reparation measures)에는 원상회복(restitution), 보상(compensation), 재활(rehabilitation), 충족(satisfaction), 권리침해 재발방지 보증이 포함될 수 있다.[12]

자료 수집 및 조사

23. 학계, 시민사회 및 민간부문과의 파트너십을 통해, 각국은 거리 상황의 아동에 대한 자료 수집과 분류된 정보 공유를 위하여 체계적이며, 권리 존중적이며(rights-respecting), 참여적인 체제를 개발하여야 한다. 각국은 그러한 정보의 수집과 이용으로 인해 거리 상황의 아동에게 낙인이 찍히거나 피해가 야기되지 않도록 하여야 한다. 거리 상황의 아동에 대한 자료 수집은 아동 관련 국가 자료수집에 통합됨으로써, 국가 자료가 전적으로 가계 조사에 의존하지 않고 가계 환경 외에서 거주하는 아동도 포함하도록 하여야 한다. 거리 상황의 아동은, 조사의 목적과 의제를 설정하고 정보를 수

11) 아동권리 증진과 보호에 있어서 독립 국가인권기구의 역할에 관한 일반논평 2호(2002)의 2항과 15항 참조.

12) www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx 참조.

집하며 조사 결과가 정책 입안 자료로 활용되도록 분석 및 배포하고 전문적인 개입 방안을 설계하는 데 참여하여야 한다.[13] 거리 상황은 급속하게 변화하므로, 정책 및 프로그램이 최신 동향과 일치하도록 정기적으로 조사를 실시할 필요가 있다.

V. 거리 상황의 아동과 관련된 동 협약의 주요 조항

개요

24. 동 협약과 협약의 여러 선택의정서에 포함된 모든 권리는, 모든 아동에 대해 그러하듯이 거리 상황의 아동에 대해서도 상호 연관성을 지니며 불가분의 관계에 있다. 본 일반논평은 본 위원회의 기타 모든 일반논평과 연계하여 함께 읽어야 한다. 본 일반논평은 거리 상황의 아동에게 특히 중요한 의미를 지니며 이전에 본 위원회의 일반논평에서 중점적으로 다루지 않은 조항들에 초점을 두고 있다. 가령, 폭력, 교육, 청소년 사법, 보건 관련 규정들은 분명히 중요하지만, 여기에서는 기존의 일반논평을 비교적 간략하게 언급하는 데 그친다. 반면에, 다른 일부 조항들은 거리 상황의 아동에 대해 지니는 의미와 이전에 본 위원회에 의해 세부적으로 고찰되지 않았다는 점을 감안하여 더 면밀하게 다뤄진다. 아래에 선택된 조항들이 거리 상황의 아동에게 시민적, 정치적 권리가 사회적, 경제적, 문화적 권리보다 우위에 있음을 의미하는 것은 아니다.

A. 아동권리접근법에 있어 가장 중요한 의미를 지니는 조항들

비차별에 관한 제2조

사회적 출신, 재산, 출생 또는 기타 신분을 이유로 하는 차별금지

25. 각국은 자국의 관할권내 모든 아동에 대해 어떠한 종류의 차별도 없이 동 협약에 기술된 권리들을 존중하고 보장하여야 한다. 그러나, 차별은 아동이 결국 거리 상황에 처하게 되는 주요 원인 중 하나다. 거리 상황에 처하게 되면 아동은 거리와의 연결 관계에 의하여, 즉, 자신의 사회적 출신, 재산, 출생 및 기타 신분을 이유로 하여 차별을 받으며,

13) UN인권최고대표사무소(OHCHR), "자료에 대한 인권기반적 접근법(A Human Rights-Based Approach to Data)" 참조.
www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf에서 볼 수 있음.

이는 평생 지속되는 부정적 결과를 낳는다. 본 위원회는 동 협약 제2조의 “기타 신분”에 아동 또는 아동의 부모 및 기타 가족의 거리 상황도 포함되는 것으로 해석한다.

체계적 차별[14]

26. 차별은 직접적 또는 간접적으로 이루어질 수 있다.[15] 직접 차별에는 구걸, 배회, 부랑, 가출 또는 생존 행동(survival behaviours)을 막기 위해 탄압적인 방법을 적용하여 “홈리스를 해소”하려는 지나친 정책적 접근 방식들, 가령, 비행(status offence)의 형사처벌,[16] 거리 청소 또는 “검거”, 경찰의 특정 대상에 대한 폭력, 괴롭힘 및 강탈이 포함된다. 거리 상황의 아동이 신고한 절도나 폭력을 경찰이 심각하게 고려하지 않는 행위, 청소년 사법 제도내 차별적 처우, 사회복지사, 교사 또는 보건의료전문가가 거리 상황 아동과 업무상 접촉을 거부하는 행위, 학교에서 또래와 교사들에 의한 괴롭힘, 모욕 및 따돌림도 직접 차별에 포함될 수 있다. 간접 차별에는, 가령, 금품 지급이나 신분증명서의 제시를 요구함으로써 보건, 교육과 같은 기본 서비스에서 배제시키는 결과를 초래하는 정책들이 포함된다. 거리 상황의 아동이 기본 서비스로부터 차단되어 있지 않은 경우라도, 그러한 제도내에서 고립될 수 있다. 가령, 성별, 성적 지향, 성 정체성/표현, 장애, 인종, 민족, 선주민 신분[17], 이주민 신분 및 기타 소수민 신분을 근거로 하여 아동은 다중적이며 교차적인 형태의 차별을 겪을 수 있는데, 특히, 이러한 소수집단은 거리 상황의 아동에서 지나치게 높은 비중을 차지하는 경우가 적지 않기 때문이다. 차별을 당하는 아동은 폭력, 학대, 착취, HIV를 포함한 성병 감염에 더욱 취약하며, 따라서 이들의 건강 및 발달은 더 큰 위험에 처하게 된다.[18] 각국은 비차별권 보장이 모든 형태의 차별을 금지해야 하는 소극적 의무일 뿐 아니라 모든 아동이 동 협약에 의한 권리를 누릴 수 있는 실효성 있는 동등한 기회를 보장하는 적절한 사전적 조치들도 필요로 함을 환기하여야 한다. 이를 위해서는 실체적 불평등 상황의 시정을 목표로 하는 적극적 조치들이 필요하다.[19] 체계적 차별은 법률과 정책의 변화에 반응을 보이며, 따라서 법률

14) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회의 경제적, 사회적, 문화적 권리에 있어서 차별금지에 관한 일반논평 20호(2009) 12항 참조.
15) Ibid., 10항.
16) 협약의 맥락에서의 청소년 건강과 발달에 관한 일반논평 4호(2003)의 12항과 청소년 사법에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 10호(2007)의 8-9항 참조.
17) 선주민 아동과 그들의 협약상 권리에 관한 일반논평 11호(2009) 참조.
18) 일반논평 4호의 6항과 일반논평 3호의 7항 참조.
19) 일반논평 14호의 41항 참조.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

및 정책의 변화로서 해결할 수 있다. 거리 상황의 아동은 일반 대중에 의한 차별과 부정적 태도를 자신들이 직면하고 있는 구체적인 우려사항으로 지적하였으며, 이를 해결하기 위한 인식 제고 및 교육 조치의 마련을 요청하였다.

차별 철폐

27. 국가의 헌법, 법률, 정책이 거리 상황을 이유로 차별하지 않도록 보장하고, 실질적으로, 거리 상황의 아동에게 지속적인 편견으로 고통 받고 적극적 우대 조치(affirmative action)를 필요로 하는 집단으로서 충분한 관심을 기울임으로써, 차별을 공식적으로 철폐하여야 한다.[20] 거리 상황 아동의 사실상 평등을 가속화하거나 달성하기 위한 한시적 특별 조치를 차별로 간주해서는 안 된다. 각국은 거리 상황의 아동이 법률에 의해 평등하도록 하며, 거리 상황을 근거로 하는 모든 차별이 금지되도록 하고, 차별과 괴롭힘을 선동하는 행위[21]가 근절되도록 하며, 거리 상황의 아동과 그 가족이 재산을 임의로 박탈당하지 않도록 하고, 통금은 정당하고, 비례적이며, 비차별적이도록 하여야 한다. 또한, 각국은 긍정적인 태도 변화를 목적으로, 거리 상황의 아동의 경험과 권리에 대한 전문가, 민간부문 및 대중의 감수성을 높여야 한다. 각국은 가시적인 상호 대화 및 교류를 통해 잘못된 인식을 개선하고 전문가, (다른 아동을 포함한) 공동체, 더 광범위한 사회와의 장벽을 무너뜨릴 수 있도록, 거리 상황의 아동이 주도하거나 관여하는 창의적인 예술, 문화 및/또는 스포츠 프로그램을 지원하여야 한다. 여기에는 거리 서커스, 연극, 음악, 예술 및 스포츠 경기가 포함될 수 있다. 각국은 아동권리접근법에 기반한 감수성 제고 및 탈낙인화(de-stigmatization) 메시지와 이야기를 배포 및 확산하기 위해 출판, 방송 및 소셜 미디어와 협력하여야 한다. 거리 상황의 아동이 저지르는 범죄에 대한 대중의 공포는 종종 미디어에 의해 부풀려지며 현실보다 과장되기도 한다. 미디어에 대해 아동의 존엄성, 신체적 안전 및 심리적 온전성(psychological integrity)을 보장하기 위해 정확한 자료 및 증거를 이용하고 아동보호 기준을 준수하도록 적극 독려하여야 한다.

아동의 최선의 이익에 관한 제3조 (1)항

28. 이 권리에 부속된 의무들은, 아동권리접근법의 일부로서, 거리 상황 아동의 전인적

20) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회 일반논평 20호의 8항 참조.
21) Ibid., 7항.

인 신체적, 심리적, 도덕적 온전성을 보장하고 그들의 인간 존엄성을 증진하기 위해 기본적으로 필요하다. 거리 상황의 아동은 특히 취약한 것으로 드러나고 있다. 본 위원회가 이미 언급한 바와 같이, 특정한 취약 상황에 처한 아동 개인에 있어 최선의 이익은 동일한 취약 상황에 처한 모든 아동에 대한 최선의 이익과 동일하지 않다. 모든 아동은 각기 고유하며 각 상황은 해당 아동의 고유성에 따라 평가되어야 하므로, 당국과 결정권한자들은 아동에 따라 다른 취약성 종류와 정도를 고려하여야 할 필요가 있다.[22] 이러한 측면에서, "취약성"은 거리 상황의 아동 개별의 회복력 및 자립성과 함께 고려되어야 한다.

생명, 생존 및 발달에 대한 권리에 관한 제6조

생명권

29. 거리 상황의 아동은, 특히, 국가 요원에 의한 비사법적 살해(extrajudicial killing)를 당하거나, 이른바 자경단의 정의(vigilante justice)와 관계되거나, 개별 범죄자나 폭력집단에 연루 또는 표적이 되거나, 국가가 그러한 범죄를 방지하지 않음으로써 발생한 살해를 포함하여, 성인이나 또래에 의해 살해되거나, 유해한 형태의 아동 노동, 교통사고,[23] 약물 사용, 상업적인 성 착취, 안전하지 않은 성 행위와 관련된 잠재적으로 생명을 위협하는 조건들에 노출되거나, 적절한 영양, 보건 및 주거지의 접근성 결여로 인해 사망할 위험이 크다. 생명권은 협의의 의미로 해석해서는 안 된다.[24] 생명권은 자신의 외인사(unnatural death)나 조기 사망을 야기하고자 의도하거나 그러한 사망을 야기할 것으로 예상되는 행위나 부작위로부터 개인이 자유로울 수 있고 존엄성을 지닌 생활을 향유할 수 있는 권리이다. 1999년에는 거리 상황에 있던 3명의 아동과 2명의 청년이 1990년에 경찰에 의해 고문 및 살해당한 사건에 대해, 미주인권법원이 자의적인 생명 박탈은 살인이라는 불법 행위에 한정되지 않고 존엄성 있는 삶을 살 권리의 박탈까지 확대 적용된다고 판결하였다. 이러한 생명권 개념은 시민적, 정치적 권리뿐만 아니라 경제적, 사회적, 문화적 권리에도 적용된다. 거리의 아동의 경우에서도 그러하듯이, 가

22) 일반논평 14호, 75-76항 참조
23) 일반논평 4호, 21항 참조.
24) 동 협약의 준비 문서에 의하면, 제6조에 의한, 생명, 생존 및 발달에 대한 권리는 상보적이며 상호배타적이지 않은 것으로 이해되었으며 이 조항은 적극적인 의무를 부여하는 것으로 보인다 (E/CN.4/1988/28).

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

장 취약한 사람들을 보호하기 위해서는 반드시 생명권의 해석에 존엄성 있는 삶을 위한 최저 조건들이 포함되어야 한다.[25]

30. 본 위원회는 절대적인 빈곤 상황에서의 성장은 아동의 생존과 건강을 위협하며 그들의 기본적인 삶의 질을 저해한다는 점을 이미 강조한 바 있다.[26]

생존 및 발달에 대한 권리

31. 본 위원회는 각국이 "발달"을 전인적인 개념으로 해석함으로써 아동의 신체적, 지적, 정신적, 도덕적, 심리적, 사회적 발달을 포괄할 것으로 기대한다. 거리 상황의 아동은 공적 공간에서 자신의 생존과 발달을 위해 선택할 수 있는 활동 및 행동의 범위가 제한되어 있다. 제6조에 의한 국가의 의무에 의하여, 아동이 특정 공동체나 사회가 특정 연령 집단에 대해 보편적인 문화적 규범에 의해 용인될 만하다고 정한 사항들에 순응하지 않더라도 그 행동과 생활 방식에 세심한 관심을 기울여야 한다. 프로그램은 거리 상황의 아동이 처한 현실을 인정할 때만 실효성을 거둘 수 있다.[27] 개입조치들은 거리 상황의 아동 개개인이 자신의 최적 발달을 이룰 수 있도록 지원함으로써[28] 그들의 긍정적인 사회 기여도를 극대화하여야 한다.

존엄성 있는 삶의 보장

32. 각국은 국가 주도에 의한 폭력을 삼가고 생존 행동과 신분 위반 행위를 범죄 행위에서 제외시킴으로써 거리 상황 아동의 존엄성과 그들의 생명, 생존 및 발달에 대한 권리를 존중하고, 거리 상황의 아동을 제3자에 의해 야기되는 피해로부터 보호하며, 그들의 잠재력이 최대한 개발될 수 있도록 아동권리접근법에 기반하여 전체론적인 장기 전략을 설계 및 이행함으로써 그들의 생명, 생존 및 발달에 대한 권리를 충족시켜야 할 의무가 있다. 각국은 가족 또는 국가나 시민사회의 사회복지사, 심리학자, 거리 전문요원(street worker) 또는 멘토와 같은 신뢰할만하고 지원적인 성인들이 거리 상황의 아동

25) 공동의견(Joint Opinion), Villagrán Morales et al v. Guatemala, 미주인권법원(Inter-American Court of Human Rights), 1999년 11월 19일. www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf에서 볼 수 있음.
26) 일반논평 7호, 26항 참조.
27) 일반논평 3호, 11항 참조.
28) 일반논평 5호, 12항 참조.

을 도울 수 있도록 지원하여야 한다. 또한, 거리에서 사망한 아동에 대한 존엄성과 존중이 보장되도록 절차상 및 실질적인 장례가 이루어지도록 하여야 한다.

피청취권에 관한 제12조[29)]

33. 거리 상황의 아동은 자신의 의견이 청취되도록 하는 데 있어 특히 장애물이 많으며, 본 위원회는 각국에게 그러한 장애물을 극복하기 위한 사전적 노력을 기울일 것을 독려한다. 각국과 정부간 기구들은 거리 상황의 아동에게 사법 및 행정 절차에서 자신의 의견이 청취될 수 있고 자신의 주도권을 행사할 수 있으며 공동체 및 국가 차원에서 정책 및 프로그램의 개념 수립, 설계, 이행, 조정, 감독, 검토, 전달시에 미디어 등을 통해 적극 참여할 수 있도록 지원하는 동시에 이를 가능케 하는 환경을 제공하고, 이러한 환경을 제공하는 시민사회 단체를 지원하여야 한다. 거리 상황의 아동을 위한 개입조치들은 그러한 아동이 의사결정의 대상으로 간주되기 보다는 수요 진단, 해결책 수립, 전략 구상, 전략 실행에 직접 적극적으로 관여할 때 그들에게 가장 크게 도움이 될 수 있다. 또한, 각국은 예방 및 대응 전략 개발시에 가족, 공동체 구성원, 전문가, 지지자와 같이 관련된 성인들의 의견도 청취하여야 한다. 개입 조치는 거리 상황의 아동 개개인이 자신의 능력 발달에 맞추어 자신의 권리를 행사하고 기술, 회복력, 책임감 및 시민의식을 개발할 수 있도록 지원하여야 한다. 각국은 거리 상황의 아동이 자신들이 주도하는 단체와 계획(initiative)을 수립할 수 있도록 지원하고 독려하여야 하며, 이로써 의미있는 참여와 대표성을 위한 공간이 마련될 것이다.[30)] 적절한 경우, 그리고 충분한 보호장치가 마련된 경우, 거리 상황의 아동은 낙인화 및 차별을 완화하고 다른 아동들이 거리 상황에 처하지 않도록 예방에 도움이 되도록 자신의 경험을 공유함으로써 인식 제고에 기여할 수 있다.

적절한 조치에 관한 제4조

34. 제4조에 의해, 당사국들은 동 협약에서 인정한 권리의 이행을 위해 모든 적절한 입법적, 행정적 및 기타의 조치를 취하여야 한다. 이는 차별 없이 모든 아동에게 적용되는 것으로, 가장 취약한 집단에 각별한 관심을 기울여야 하며 이러한 집단에는 명백하게

29) 아동의 피청취권에 대한 일반논평 12호(2009).
30) Ibid., 128항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

거리 상황의 아동이 포함된다.[31] 모든 국가에게는 사회적, 경제적, 문화적 권리 각각이 최소한, 최저 필수적 수준으로 충족될 수 있도록 할 최저 핵심 의무(minimum core obligation)가 부과되어 있다.[32] 각국은 이러한 의무가 거리 상황의 아동에게도 적용되도록 하여야 한다. 가용 자원의 부족은 그 자체로 국가가 이러한 핵심 의무를 이행하지 않을 타당한 논거가 되지 못한다. 본 위원회가 이미 언급한 바와 같이, 아동의 권리에 의해 부과된 즉각적인 최저 핵심 의무들은 심지어 경제 위기시에도 어떠한 역행적 조치(retrogressive measure)에 의해서도 훼손될 수 없다.[33] 각국은 거리 상황의 아동이 경제 위기시 역행적 조치에 의해 영향을 받지 않도록 하여야 한다.

진화하는 능력에 따른 지시와 지도에 관한 제5조

35. 예방 강화를 위해, 각국은 부모, 확대가족, 법정 후견인 및 공동체 구성원이 적절한 지시와 지도를 행함으로써 아동의 연령과 성숙도에 맞추어 아동의 견해를 고려할 수 있고, 아동이 발달할 수 있는 안전하면서도 지원을 받는 환경을 제공하고, 아동에게 적절한 지시와 지도가 주어진다면 발달함에 따라 자신의 권리를 더욱 잘 행사할 수 있는 적극적인 권리 보유자로서 아동을 인정하는 역량을 형성하여야 한다. 본 위원회는 아동의 능력 발달 원칙을 이미 상술한 바 있다. 즉, 아동의 지식, 경험 및 이해력이 커질수록, 부모나 법정 후견인은 지시와 지도를 상기시키고 조언하는 형태로 바꾸고 이후에는 동등한 입장에서 의사를 교류하도록 하여야 한다.[34] 거리 상황의 아동은 특히 그들의 인생 경험을 존중하는 섬세한 지시와 지도가 필요하다. 거리 상황 아동의 과반수가 가족과 연락을 유지하고 있으며, 그러한 가족 관계를 강화하기 위한 효과적 방법에 대해 점차 많은 증거가 제시되고 있다. 거리 상황의 아동이 부모, 확대가족 또는 법정 후견인과 긍정적인 접촉이 거의 없거나 전무한 경우라면, 제5조에 언급된 바와 같이, 공동체 구성원의 역할이 더욱 중요해지며 여기에는 시민사회 단체와 연관된 신뢰할만한 성인들의 지원도 포함되는 것으로 이해된다.

31) 일반논평 5호, 8항 참조.
32) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회의 당사국 의무의 성격에 관한 일반논평 3호(1990), 10항 참조.
33) 아동의 권리 실현을 위한 공공예산에 관한 일반논평 19호(2016), 31항 참조.
34) 아동의 피청취권에 관한 일반논평 12호(2009)의 84항과 일반논평 14호의 44항 참조.

B. 시민적 권리와 자유

결사 및 평화적 집회의 자유에 대한 권리에 관한 제15조

개요

36. 거리 상황의 아동이 살고 있는 현실은 유년기에 대한 전통적인 정의나 개념에 맞지 않는다. 거리 상황의 아동은 다른 아동에 비해 공공 공간과 독득한 관계를 형성하고 있다. 따라서, 공공 공간과 관련하여 제15조에 대한 국가별 제한은 거리 상황의 아동에게 지나치게 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 각국은 결사 및 평화적 집회를 위한 정치적, 공공 공간에 대한 거리 상황 아동의 접근이 차별적으로 거부되지 않도록 하여야 한다.

시민적, 정치적 공간

37. 결사 및 평화적 집회는 거리 상황의 아동이 자신의 권리를, 가령, 근로 아동 노조나 아동이 주도하는 연합회를 통해 주장하기 위해 필수적이다. 그러나, 본 위원회는 아동이 자신의 의견의 밝힐 수 있도록 주어진 정치적 공간의 부족에 관하여 최종견해를 통해 여러 차례 우려를 표한 바 있다. 이는 특히 거리 상황의 아동에게 제약이 되고 있는데, 이들은 합법적인 단체 등록에 필요할 수도 있는 신뢰할만한 성인과의 연결 관계가 부족한 경우가 적지 않기 때문이다. 거리 상황의 아동은 서류를 작성하고 결사 및 평화적 집회를 구상하는 데 필요한 정보에 접근하는 데 있어 지원이 부족할 수도 있다. 시위나 모임의 참가인원수를 늘리기 위해 거리 상황의 아동에게 돈을 지급하기도 한다. 거리 상황의 아동은 착취에 취약하고 그러한 행사에 참여한다는 것의 의미를 정확히 알지 못할 수도 있어서, 보호권과 참여권의 균형점을 찾아야 한다는 복잡한 문제가 제기되고 있다. 그러나, 본 위원회가 최종견해에서 표명한 바와 같이, 이러한 상황이 그들의 결사 및 평화적 집회의 권리를 축소하기 위한 변명으로 사용되어서는 안 된다. 제15조에 의해 각국은 거리 상황이 아동이 자신의 참여권을 행사하고 성인에 의한 위원 영입(co-option)과 조작을 저지할 수 있도록 권한을 부여하여야 한다.

공공 공간

38. 시민적, 정치적 권리 차원의 결사와 평화적 집회 외에도, 본 위원회는 거리 상황의 아동이 자신의 생존권 및 발달권을 충족하기 위하여 (제6조), 휴식, 놀이 및 여가를 위해 (제31조),[35] 네트워크를 형성하고 자신의 사회적 생활을 조직하기 위하여, 그리고 전반적으로 자신의 삶의 주요 요소로서, 공공 질서를 위협하지 않으면서 공공 장소에서 함께 모일 수 있는 선택권을 존중하는 것이 중요함을 강조한다. 거리 상황의 아동에게는 이러한 형태로 함께 모이는 것이 삶의 일부이다. 식사, 수면 또는 오락과 같은 별도의 활동으로 항상 분리할 수 있는 것이 아니다. 거리 상황에 있지 않은 아동에게는 이와 같은 타인과의 협력적 공존은 주로 가족으로 구성된 가계나 학교와 같은 배경에서 이루어진다. 거리 상황의 아동의 경우에는 공공 장소에서 이루어진다. 이러한 아동들은 자신의 결사권을 행사할 수 있는 안전한 공간을 가져야 하며, 여기에서 결사권은 동 협약에서 보호하고 있는 다른 권리들과 함께 이해하여 "공공 장소에서 타인과 시간을 보내는 것"으로 해석된다. 본 위원회는 제31조와 관련하여 공공 장소에서 아동에 대한 관용이 감소하는 현상을 살펴보았다.[36] 본 일반논평에서, 본 위원회는 관용의 감소에 관한 그러한 우려를, 제31조에 의한 목적 외의 목적으로 아동이 공공 공간을 사용하는 것에 대해서도 표명하고자 한다.

제15조에 대한 제한

39. 제15조 (2)항에 의하여, 공공질서에 관한 치안(policing) 또는 기타 조치들은 그러한 조치가 법률에 근거하여 취해지고, 집단적 판단(collective assessment)이 아닌 개별적 판단을 수반하며, 비례성 원칙(principle of proportionality)에 부합하고, 침입의 성격이 가장 적은 방안인 경우에만 허용된다. 그러한 조치는 집단 또는 단체로 적용되어서는 안 된다.[37] 즉, 대규모 정치적, 공적 또는 스포츠 행사 등에서 거리 상황의 아동에 대한 괴롭힘, 폭력, 검거 및 거리 소탕, 또는 그들의 결사 및 평화적 집회 권리를 제한하거나 방해하는 기타 개입조치는 제15조 (2)항에 위배된다. 거리 상황의 아동들에 의해 합법

35) 휴식, 여가, 놀이, 오락활동, 문화생활 및 예술에 대한 아동의 권리에 관한 일반논평 17호(2013), 21항 참조.
36) Ibid., 37항.
37) 출신국 외부에 있는 동반되지 않고 분리된 아동의 대우에 관한 일반논평 6호(2005)의 18항 참조. 당초에는 국가간 경계를 넘은 동반되지 않고 분리된 아동과 관련하여 작성되었으나, 본 일반논평에서 본 위원회는 이러한 해석을 거리 상황에 있는 모든 아동에 대해 확대 적용하고 있다.

적으로 설립된 아동 노조와 기타 단체들을 인정하지 않고/거나 거리 상황의 아동에게 접근성이 주어지지 않은 단체에 대한 허가증을 요구하는 행위는 그들에 대한 차별에 해당하며 제15조 (2)항에 부합하지 않는다.

이행 조치

40. 각국은 거리 상황의 아동이 모임을 갖고 평화적 집회를 여는 공공 공간에서 그들을 괴롭히거나 자의적으로 쫓아내서는 안 된다. 이러한 권리를 침해하는 자에게는 제재를 가하여야 한다. 경찰과 치안 부대가 거리 상황 아동의 권리가 존중되는 방식으로 공공 질서 상황에 대처할 수 있는 역량을 갖출 수 있도록 전문 훈련이 필요하다.[38] 지방정부의 조례를 검토하여 제15조 (2)항에 부합하게 하여야 한다. 각국은 아동권리 교육 및 생활기술(life skills)의 개발을 통해 거리 상황의 아동에게 권한을 부여하고, 결사 및 집회를 통해 표현된 거리 상황 아동의 견해를 의사결정 과정시 수용하도록 이해당사자들을 준비시키며, 거리 상황의 아동이 공동체내 다른 아이들과 함께 오락, 여가, 스포츠, 예술 및 문화활동에 참여하도록 촉진하는 등의 적극적 조치들을 지원하여야 한다. 제15조에 의한 보호를 받기 위해서는 거리 상황의 아동에 의한 결사 또는 평화적 집회가 공식적으로 등록되어야 한다는 의무를 법으로 정하여서는 안 된다.

출생 등록에 관한 제7조와 정체성에 관한 제8조

41. 신분 증명의 부재는 교육, 보건 및 기타 사회서비스, 사법, 상속 및 가족 재결합과 관련하여 거리 상황 아동의 권리 보호에 부정적인 영향을 미친다. 최소한, 각국은 모든 연령의 모든 아동에게 무상의, 접근 가능하고, 간단하며, 신속한 출생 등록이 가능토록 하여야 한다. 거리 상황의 아동이 법적 신분증명서를 확보할 수 있도록 사전적으로 지원하여야 한다. 한시적 해결책으로서, 각국과 지방정부는 시민사회 관계자/주소로 연결된 비공식 신분증을 제공하여 그 동안 아동이 기초 서비스와 사법제도 보호를 받을 수 있도록 하는 등의 혁신적이고 유연한 해결 방안을 허용하여야 한다. 이동이 매우 잦고 물리적인 신분증명서를 분실하거나 훼손 또는 도난당하지 않고 안전하게 보관할 수 있는 수단이 부족한 거리 상황의 아동이 직면한 어려움을 극복할 수 있도록 혁신적인 해결 방안을 채택하여야 한다.

---

38) 일반논평 13호, 44항 참조.

표현의 자유에 관한 제14조와 정보 접근성에 관한 제17조

42. 거리 상황의 아동이 지닌 권리들을 이해하고 이를 실제로 실현하기 위해서는, 그러한 권리에 관한 정보를 이용하고, 구하며, 전달할 수 있는 권리가 반드시 필요하다. 접근 가능한 상황별(context-specific) 아동권리 교육은 참여 장벽을 극복함으로써 그들의 목소리가 전달되게 하는 데 도움이 될 수 있다. 거리 상황의 아동은 접근 가능하며 적절한 통로를 통해, (a) 국가의 역할 및 책임과, 인권침해와 관련하여 구제 받을 수 있는 고발 체제, (b) 폭력으로부터의 보호, (c) 가족계획과 성병 감염 예방을 포함한 성·생식 건강, (d) 식단 및 신체적 활동을 포함한 건강한 생활 방식, (e) 안전하고 존중할만한 사회적, 성적 행동, (f) 사고 예방, (g) 주류, 담배, 약물 및 기타 유해한 물질의 남용이 미치는 부정적 영향 등에 관하여 정확한, 고품질의, 아동 친화적인 정보를 이용할 수 있어야 한다.

사생활, 명예 및 평판에 관한 제16조

43. 거리 상황의 아동은 공공 공간에서 활동을 해야 한다는 점에서 사생활의 제한을 경험할 수 있다. 자신 또는 부모나 가족의 거리 상황을 이유로 하는 차별은 이들을 제16조의 위반에 특히 취약하게 한다. 본 위원회는 강제 퇴거가 동 협약 제16조에 위배됨을 인정하며, 인권위원회는 강제 퇴거가 "시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(International Covenant on Civil and Political Rights)" 제17조에 위배된다는 점을 이미 과거에 인정한 바 있다.[39] 낙인화에 관한 27항과 차별금지 및 경찰에 의한 존중심을 갖춘 처우에 관한 60항의 권고사항들은 명예 및 평판과 관련한 본 위원회의 지침에 해당한다.

C. 가족환경과 대안 양육

가족환경을 박탈당한 아동의 특별 보호 및 지원에 대한 권리에 관한 제20조

돌봄의 유형

44. 일차적 또는 대리 양육자가 없는 거리 상황의 아동에 대하여, 국가는 사실상 양육

39) CCPR/CO/83/KEN, para. 22와 CCPR/C/BGR/CO/3, 24항 참조.

자이며, 제20조에 의하여, 자신의 가족환경을 일시적 또는 영구적으로 박탈당한 아동에게 대안 돌봄을 보장하여야 할 의무가 있다.[40] 돌봄의 유형에는, 거리의 아동에게 자신의 거리와의 연결 관계를 포기하고/거나 대체 숙소로 이주하도록 요구 또는 강요하지 않고, 신뢰할만한 성인 거리 전문 종사자나 또래 지원을 통해 제공하는 실질적, 도덕적 지원, 방문 센터(drop-in center) 및 공동체/사회 센터, 야간 숙소, 주간보호 센터, 그룹홈에서의 한시적 입주 보호, 위탁 양육, 가족 재결합, 독립적 생활 또는 입양을 포함하지만 이에 한정되지 않은 장기적 양육 방안이 있다. 가령, 구금실(detention cell)이나 폐쇄적인 센터에서 자유가 박탈되는 경우는 절대로 보호 형태가 될 수 없다.

아동권리접근법의 적용

45. 거리에서 벗어나 대안 양육으로 이동하는 과정에서 아동을 적극적 주체로서 존중하지 않는 개입조치는 성과를 거둘 수 없다. 아동이 이탈하거나 배정 계획에 차질이 발생하면 아동은 종종 다시 거리로 돌아가기 때문이다. 거리 상황의 아동을 낯선 곳으로 보내 잘 알지도 못하는 친지와 함께 살도록 하면 배정은 실패하게 된다. 각국은 대안적 선택 방안들을 개발하고 제공하는 데 있어 아동권리접근법을 적용함으로써, 아동이 자신의 생존 및/또는 발달을 거리와 연결된 관계에 의존할 수밖에 없거나 자신의 의지에 반하여 배정을 수락할 수밖에 없는 상황이 되지 않도록 하여야 한다. 각국은 법률, 규제 및 정책 지침을 통해, 배정 관련 결정, 양육 계획의 개발 및 검토, 가족 방문시에 아동의 견해를 구하고 반영되도록 하여야 한다.[41] 각국은 시설 입소를 최후의 수단으로 제한하는 확립된 국제 규정(international parameters)을 존중하고,[42] 아동이 불필요하게 대안 양육에 배치되지 않도록 하며, 대안 양육이 제공되는 경우 아동의 권리 및 최선의 이익에 상응하는 적절한 조건하에서 이루어지도록 하여야 한다.[43] 각국은 국가 및 시민사회가 운영하는 보호소 및 시설이 안전하고 양질을 갖추도록 하여야 한다. 거리 상황의 아동과 직접 상의한 결과 가족에게 배정하는 것이 그 아동에게 최선의 이익이 된다고 판단되는 경우, 양측에서 세심한 준비와 후속 조치가 필요하다. 종종 거리와 장기적 배정 사이의 과도기 단계가 필요하기도 하며, 그 기간은 해당 아동에 맞추어 사례별로

40) 일반논평 13호, 33항과 35항 참조.
41) 일반논평 12호의 54항, 일반논평 6호의 40항, 일반논평 7호의 36항 (b) 참조.
42) 일반논평 3호의 35항 참조.
43) 아동의 대안 양육 가이드라인(Guidelines for the Alternative Care of Children), 총회 결의 64/142, 부속서.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

결정되어야 한다. 대안 양육 시설 부족을 이유로 경찰이나 기타 구금실을 이용하여 아동을 수용하는 것은 용인될 수 없다.

부모로부터의 분리에 대한 제9조

46. 거리 상황의 아동 상당수가 거리에서 또는 거리가 아닌 곳에서 가족과 함께 살고/거나 가족과의 관계를 유지하고 있으며, 이들이 그러한 관계를 유지할 수 있도록 지원하여야 한다. 각국은 단지 가족이 거리에서 일하거나 살고 있는 상태를 이유로 아동을 그 가족으로부터 분리해서는 안 된다. 마찬가지로, 각국은 거리 상황의 아동에게 태어난 유아나 아동을 분리해서도 안 된다. 재정적, 물질적 빈곤 또는 그러한 빈곤이 직접적이고 고유한 원인이 되는 조건들은 아동을 부모의 양육으로부터 분리시키는 유일하게 정당한 사유가 될 수 없으며 오히려 그 가족에게 적절한 지원을 제공해야 할 필요를 보여주는 징표로 보아야 한다.[44] 장기적 분리를 막기 위해, 각국은 아동의 부모가, 가령, 계절적 고용을 위해 일 년의 특정 기간 동안 이주를 하는 경우에는 그 아동에게 한시적이고 권리 존중적인 양육 방안을 지원할 수 있다.

양육 및 보호기관, 서비스 및 시설의 기준에 관한 제3조 (3)항과, 배정의 정기적 검토에 관한 제25항

47. 아동이 자신의 양육 및 보호에 대한 권리가 충족되지 못한 결과 거리 상황에 처하게 되는 경우를 방지하기 위해서, 그리고 이미 거리 상황에 처해 있는 아동들을 위해서, 국가 및 비국가 서비스의 질을 확립, 유지 및 감독하는 것이 중요하다. 각국은 양질의 권리 존중적 서비스를 제공하고 시민사회 단체들도 그렇게 하도록 지원하여야 한다. 거리 상황의 아동을 위한 비국가 기관, 서비스 및 시설에 대해 국가는 지원, 자원 제공, 인증, 규제 및 감독하여야 한다. 그러한 서비스와 관련된 인력은 18항에 의하여 훈련을 받아야 한다.

부모의 책임에 관한 제18조

48. 부모와 법정 후견인에 대한 지원은 아동이 거리 상황에 처하게 되는 것을 막고 이미 거리 상황에 있는 아동을 위한 가족 재결합 프로그램을 강화하는 데 필수적인 요소

44) 일반논평 14호, 62항 참조.

이다. 각국은 부모와 법정 후견인이 아동 양육 책임을 수행하는데 적절한 보조를 제공하고 아동의 양육을 위한 기관, 시설 및 서비스의 개발을 보장하여야 할 의무가 있다. 각국은 불안한 상황에 처한 가족에 압력을 가하는 구조적 요소들을 제거하기 위한 조치를 취해야 한다. 해결해야 할 주요 현안으로서, 빈곤 지역에 권리 기반적 공동체 개발을 촉진하고, 종합적인 경제적, 사회적 안전망을 수립하며, 안전하고 비용 부담이 가능한 주간보호 센터와 기타 전문적 서비스를 제공하고, 가족에게 적정 주거 및 소득 창출의 기회를 높여야 한다. 구조적인 정책적 접근 방식에 더하여, 취약 가족에게는 충분한 훈련을 받은 전문가들의 조력이 제공되는 사례별 해결책이 필요하다. 각국은 아동이 거리 상황에 처하게 되는 현상을 악화시키는 조건들의 세대간 이전을 차단하는 것으로 입증된 아동권리접근법에 의한 가족지원 프로그램에 투자하고 이를 확충하여야 한다. 각국은, 거리 상황에 처하게 될 위기에 있는 아동의 가족들에게, 낙인을 찍지 않는 방식으로, 우선순위를 두어, 모든 부모와 양육자에게 아동권리 및 적극적인 부모 역할에 대한 보편적 교육을 제공하는 조치를 취하여야 한다. 이러한 교육에는 아동의 의견을 경청하고 의사결정에 그들의 의견을 반영하는 방법을 포함한 아동권리, 긍정적인 훈육 기술, 비폭력적인 갈등 해결 및 애착 양육(attachment parenting)을 포함한 긍정적인 육아 방식, 초기 유년기 발달이 포함된다. 본 일반논평의 35항과 49항도 참조하기 바란다.

D. 적합한 생활수준

적합한 생활수준에 대한 권리에 관한 제27조

부모, 양육자 및 아동에 대한 지원

49. 제27조 (3)항에 의하여, 각국은 아동이 거리 상황에 처하게 되지 않도록 방지하고 이미 거리 상황에 처한 아동의 권리를 충족하기 위하여, 모든 아동이 자신의 신체적, 지적, 정신적, 도덕적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 수 있도록 하여야 한다. 각국은 부모와 그 밖에 아동을 책임지는 자가 이러한 권리를 이행하도록 지원하는 적절한 조치를 취하고, 필요한 경우, 특히, 영양, 의복 및 주거와 관련하여, 물질적 보조 및 지원 프로그램을 제공하여야 한다. 이러한 규정들은 국가의 재량권 행사 여지를 두고 있지 않다. 국내 상황에 따라, 그리고 당사국의 수단 내에서 위의 의무를 이행한다는 것은 제4조와 연계하여 해석되어야 한다. 즉, 특히, 사회적, 경제적, 문화적 권리를 위한 최저 핵심 의

국가인권위원회 humanrights.go.kr

무를 완수해야 할 국가의 의무와 관련하여, 당사국의 가용 자원을 최대로 하여, 그리고 필요한 경우, 국제 협력을 통해 이행하여야 한다. 물질적 보조의 경우에는, 거리 상황의 아동은, 특히, 보조에 의한 적합한 주거 및 소득 창출과 관련하여 부모 및 양육자에게 제공하는 국가의 지원을 통한, 안전한 거처, 음식, 접근 가능한 무상 의료 및 교육을 가장 필요한 것으로 꼽았다. 제27조 (3)항의 해석은 부모와 그 밖에 아동에 책임이 있는 자를 보조하는 조치들에 한정되지 않는다. 필요한 경우에 물질적 보조와 지원 프로그램을 제공해야 할 의무는, 아동에게 직접 제공되는 보조도 의미하는 것으로 해석되어야 한다. 이는 가족과의 관계가 전무하거나 가족으로부터 학대 받는 거리 상황의 아동에게 특히 중요하다. 서비스의 형태로 아동에게 직접 제공되는 물질적 보조는 국가에 의해 제공되거나 시민사회 단체에 대한 국가의 지원을 통해 제공될 수 있다. 한부모 가족 및 재구성 가족(reconstructed family)에 대해서는, 해당 아동에 대한 양육비(maintenance)를 확보하기 위한 국가의 조치가 특히 중요하다 (제27조 (4)항 참조).

적합한 주거

50. 주거권은 거리 상황의 아동에게 특히 중요한 의미를 지니는 제27조의 주요 요소다. 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회는 이 권리를 안정, 평화 및 존엄성을 갖춘 곳에서 살 권리로 폭 넓게 해석하여 왔으며,[45] 거주와 관련하여 "적합성(adequacy)"의 개념은 보유기간의 법적 안정성, 서비스, 물자, 시설 및 인프라의 가용성, 비용 부담 가능성(affordability), 거주가능성(habitability), 접근가능성, 위치, 문화적 적합성에 유의하여야 함을 명확히 하고 있다.[46] 아동은 강제 퇴거 관행의 피해를 과도하게 입는 축에 속한다.[47] 비공식 또는 불법 주거의 철거 등을 통한 강제 퇴거는 거리에서 잠을 잘 수밖에 없게 하고 더 많은 권리침해에 노출시킴으로써 아동의 삶을 더욱 불안정하게 할 수 있다. 거리 상황의 아동과 실시한 협의의 가장 큰 주제는 일부 국영 "보호소"의 부적합성 및 부적절함과 그 곳의 심각한 폭력 및 불안 수준으로, 아이들은 오히려 거리에서의 삶을 선호할 정도로 그 상황이 심각하였다.

45) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 적합한 주거에 대한 권리에 관한 일반논평 4호(1991), 7항 참조.
46) Ibid., 8항.
47) 경제적, 사회적, 문화적 권리 위원회, 강제퇴거에 관한 일반논평 7호(1997), 10항 참조.

이행 조치

51. 각국은 아동에게 제공되는 보호의 질을 높이고 아동이 거리 상황에 처하게 될 가능성을 줄이기 위한 수단으로서, 불안정한 가족에 대한 압력은 줄이고 그러한 가족을 공고히 할 목적으로 빈곤 및 소득 불평들의 구조적 원인을 해소하기 위한 조치들을 취해야 한다. 그러한 조치들에는, 경제적 불평등을 완화하는 세제 및 지출 정책 도입, 공정 임금 고용과 기타 소득 창출 기회의 확대, 비도시 및 도시 개발을 위한 친빈곤층 정책(pro-poor policy) 도입, 부패 근절, 아동 중점 정책과 예산 도입, 이주율이 높은 지역에 대한 아동 중심의 빈곤 완화 프로그램 강화, 적합한 사회보장 및 사회보호 제공 등이 포함된다. 구체적인 예로는, 유럽과 북미 국가들에서 사용하는 아동수당제도와, 라틴 아메리카 국가들이 채택하고 아시아 및 아프리카 국가에서도 널리 시행되고 있는 현금지원제도를 들 수 있다. 각국은 그러한 프로그램들이 은행 계좌도 없을 수 있는 가장 취약한 가족들에게까지 적용될 수 있도록 노력하여야 한다. 물질적 지원은 부모 및 양육자와 함께 거리 상황의 아동도 직접 이용 가능하도록 하여야 하며, 그러한 체제와 서비스는 아동권리접근법에 기반하여 설계 및 이행되어야 한다. 주거와 관련하여, 보유기간의 안정성은 아동의 거리 상황 시작을 예방하기 위한 필수 요소이다. 여기에는 안전한 식수, 하수 및 위생 시설을 이용할 수 있는 안전하고 적합한 주거에 대한 접근성을 포함한다. 비공식 또는 불법 주거지에서 생활하는 아동을 포함하여 모든 아동은 적합한 대체 숙소가 제공되기 전에는 강제 퇴거의 대상이 되어서는 안 된다. 즉, 각국은 해당 아동들에 위한 적합한 제도를 갖추어야 할 의무가 있다. 아동권리 및 인권 영향평가는 개발 및 인프라 프로젝트에서 이주(displacement)의 부정적 영향을 최소화하기 위한 필요조건이다.

E. 장애와 건강

장애아동에 관한 제23조

52. 장애아동은 경제적, 사회적 요소들을 포함한 다양한 이유로 거리 상황에 처하게 되며, 때로는 구걸에 착취되기도 한다. 각국은 그러한 착취를 방지하고 명확하게 범죄 행위로 규정하며 범법자를 사법절차에 회부하기 위해 필요한 모든 대책을 실시하여야 한다.[48] 거리 상황의 아동은 폭력, 착취, 약물 남용과 같이 거리 생활의 측면으로 인한 부

정적 영향 때문에 장애가 발생할 위험이 있다. 지적, 심리사회적 장애는 거리 상황의 아동을 착취와 학대에 특히 취약하게 할 수 있다. 각국은 장애아동이 통합교육을 포함한 서비스 접근 기회를 확보하지 못하도록 하는 장애물을 파악하고 제거하는 등의 특별 보호조치를 채택하여야 한다.

건강에 관한 제24조[49]와 마약 및 약물 남용에 관한 제33조

53. 거리 환경은 신체적, 정신적 건강 문제와 관련하여 취약성을 심화시킬 수 있다.[50] 약물 남용, HIV[51]와 기타 성병 감염, 임신, (또래에 의한 경우를 포함한) 폭력, 자살 의사 및 자살, 규제되지 않은 약품의 자가 투여 및 감염병에 대한 노출, 오염, 교통사고 등의 비율이 지나치게 높은 문제들을 해결해야 한다. 본 위원회는 거리 상황 아동의 특정 수요에 맞춘 성·생식건강 등에 대한 보건 교육 및 서비스의 필요성을 강조한다. 그러한 교육과 서비스는 친화적이고, 지원적이며, 포괄적이고, 접근 가능하며, 무상 제공되고, 비공개이며, 비판을 수반하지 않으며, 비차별적이고, 아동에 의한 자율적 결정을 존중하며, 부모의 동의를 요구하지 않아야 한다.[52] 보건 서비스는 물리적 위치나 사회적 신분과 관계없이 접근 가능하여야 한다. 거리 상황의 아동은 보편적 보건서비스 및 사회보호 제도를 통해 기초 보건서비스를 무상으로 이용할 수 있어야 한다. 각국은 거리 상황의 아동을 위한 폐해감소서비스(harm-reduction services), 정신적 외상 치료법, 정신 건강 서비스를 포함하여, 약물 남용에 대한 예방, 치료 및 재활 서비스의 이용가능성을 높여야 한다. 이러한 서비스의 인력은 아동권리와 거리 상황 아동의 특별한 상황에 대한 훈련을 받은 전문가들로 충원되어야 한다. 각국은 약물 남용, 성병 감염 및 HIV를 퇴치하는 데 특히 효과를 거둘 수 있는, 적절한 지원에 의한 또래 교육을 활성화할 수 있다. 거리 상황의 아동이 마약 거래에 개입하지 않도록 보호하는 데 각별한 관심을 기울일 필요가 있다.

---

48) See general comment No. 9, para. 76.
49) 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 관한 일반논평 15호(2013).
50) 일반논평 4호, 34항 참조.
51) 일반논평 3호, 30항 참조.
52) Ibid., 20-21항, 일반논평 4호의 11항과 26항, 일반논평 15호의 특히 8항, 11항과 28항.

F. 교육, 여가 및 문화활동

교육에 관한 제28조

54. 접근 가능하고, 무상의, 안전하고, 의미 있는, 양질의 교육은 아동이 거리 상황에 처하는 것을 막고 이미 거리 상황에 있는 아동의 권리를 충족하는 데 있어 매우 중요하다. 많은 아동의 경우에, 교육은 더 넓은 사회와의 마지막 연결점이다. 각국은 거리 상황의 아동이 학업을 지속하고 양질의 교육에 대한 그들의 권리가 충분히 보호될 수 있도록, 부모, 양육자 및 가족에 대한 지원을 포함하여 적합한 제도를 마련하여야 한다. 시민사회와의 파트너십을 통하여, "갱생 교육(second-chance education)", 보충수업, 이동학교, 시장조사와 연계되고 소득 창출을 위한 장기 지원을 수반하는 직업훈련, 공식 교육으로 이어지는 경로를 포함하여 다양한 교육 방안이 필요하다. 교사들에게는 아동권리와 거리 상황의 아동, 아동 중심적이고 참여적인 교수법에 대한 훈련이 실시되어야 한다.

교육의 목적에 관한 제29조[53]

55. 거리 상황의 아동에 대한 교육의 목적은 제29조에 부합하여야 하며, 문해력, 수리력, 디지털 이해력, 인생기술, 아동권리 교육, 다양성에 대한 관용, 시민의식 교육이 포함되어야 한다. 이러한 교육은, 아동이 거리 상황에 처하지 않도록 예방하기 위해, 그리고 이미 거리 상황에 처한 아동을 위해서, 아동의 자율성을 강화하고 그들이 위기 상황에 더 잘 대처할 수 있도록 권한을 부여하는 것을 포함하여 보호, 발달 및 참여에 대한 아동의 권리를 실현하기 위해 매우 중요하다. 각국은 학교 밖 아동에게도 전달될 수 있도록, 학교 교과과정을 통해, 그리고 비공식 및 거리 교육을 통해, 양질의 무상 아동권리 교육과 인생기술을 모든 아동에게 보편적으로 제공하기 위한 조치를 취하여야 한다.

휴식, 놀이 및 여가에 관한 제31조

56. 본 위원회는 휴식, 놀이, 여가, 예술 및 문화활동 참여에 대한 권리를 강조한다. 거리 상황의 아동은 자신의 창의성을 발휘하여 거리의 비공식적 환경을 놀이 기회로 활용

53) 교육의 목적에 관한 일반논평 1호(2001).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

한다.[54] 각국은, 가령, 복장 규범(dress code)[55]과 관련하여 그들이 공원, 놀이터에서 차별적인 방식으로 배제되지 않도록 하여야 하며, 그들이 창의성을 개발하고 스포츠 활동을 할 수 있도록 이동 오락 및 스포츠 시설 등으로 지원하는 조치를 채택하여야 한다.

G. 아동폭력과 특별보호 조치

모든 형태의 폭력으로부터의 자유에 관한 제19조와 39조[56]

57. 폭력은, 감정적, 신체적 또는 성적 형태를 포함한 모든 형태로써, 아동이 거리 상황에 처하게 되는 근본적인 이유인 동시에 그들이 겪게 되는 결과다. 모든 유형의 폭력이 거리 상황 아동의 삶에 광범위하게 파고들며, 이는 거리 상황의 아동들이 직접 지적했던 가장 큰 우려사항이기도 하다. 거리 상황의 아동을 보호하기 위해 구체적이고, 즉각적인 조치들이 긴급하게 실시되어야 한다. 일반논평 13호의 모든 권고사항을 함께 고려하면, 그러한 조치들에는, 체벌을 포함한 모든 형태의 폭력 금지, 가족 및 공동체로부터 분리되는 과정에 있는 취약한 아동에 대한 지원 제도, 폭력, 차별 및 기타 형태의 권리 침해 신고 제도, 국가나 비국가 또는 개인이나 집단을 막론하고 폭력 가해자에게 책임을 물을 수 있는 제도 등이 포함된다. 이러한 아동들이 일부 경찰이나 조직 폭력과 마약 밀매에 연루된 자와 같이 자신의 안녕에 위협이 된다고 신고한 개인들을 처리할 수 있는 특별 체제도 마련되어야 한다.

성폭행, 성적 착취, 인신매매 및 기타 착취에 관한 제34~36조

58. 거리 상황의 아동은 성폭력과 성적 착취에 특히 취약하며, 아동매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 협약의 선택의정서는 특히 이들에 대해 중요한 의미를 지닌다. 거리 상황 아동의 특정 상황을 이해할 수 있도록 훈련 받은 전문가들에 의해 성인지적(gender-sensitive) 대응이 이루어져야 한다. 아동은 성적 착취나 노동 착취를 위한 인신매매를 통해 거리 상황에 처하게 될 수 있고/거나, 일단 거리 상황에 처하게 되면 신체부위 밀매를 위한 경우를 포함한 인신매매와 기타 형태의 착취에 취약할 수 있다.

---

54) 일반논평 17호.
55) Ibid., 49항.
56) 일반논평 3호의 19항와 36-37항, 일반논평 4호의 2항과 23항, 체벌과 기타 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호받을 아동의 권리에 관한 일반논평 8호(2006), 일반논평 13호 참조.

아동노동에 관한 제32조

59. 본 위원회는, 거리 상황의 아동을 경제적 착취 및 가혹한 형태의 아동노동으로부터 보호하기 위하여, 각국에게 동 협약 제32조 (2)항의 규정, 국제노동기구(ILO)의 1973년 최저연령협약(138호) 및 1999년 가혹한 형태의 아동노동 협약(182호)을 이행할 것을 촉구한다. 아동노동 근절을 위한 대책은, 아동이 교육을 받을 수 있도록 지원을 제공하고 아동 및 그 가족에게 적합한 생활수준을 보장하는 등의 포괄적인 조치들로 구성되어야 한다. 그러한 조치들은 거리 상황 아동의 최우선 이익이 반영되고 그러한 조치들이 아동의 생존 또는 발달에 예상치 못한 부정적 영향을 미치지 않도록 아동 및 기타 주요 이해당사자들과 협력을 통해 개발되어야 한다. 구걸이나 무허가 장사를 범법 행위로 규정하는 것은 상업적인 성착취와 같이 가장 심각한 형태의 생존 행동을 초래할 수 있다. 거리 상황의 아동의 예산 관리 능력을 개발하고 소득을 보호하기 위한 저축 제도가 도움이 될 것이다.

청소년 사법에 관한 제37조 및 40조

60. 거리 상황의 아동은 청소년 및 성인 사법제도에서 대상이 되거나, 범법자가 되거나, 결국 사법제도의 심판을 받게 될 가능성이 상대적으로 높고, 보석금을 지불할 능력이 없고 그들을 위해 보증을 서줄 수 있는 책임감 있는 성인이 없기 때문에 전환제도(diversion), 감금 대체 제도 또는 회복적 관행(restorative practice)의 혜택을 받을 가능성은 상대적으로 낮다. 괴롭힘 (아동의 금전과 소지품을 빼앗거나, 종종 상사 및/또는 정치인의 명령에 따라 아동을 검거하거나 임의로 퇴거시키는 행위 포함), 부패, (금전 또는 성을 강요하는) 강탈, 신체적, 정신적, 성적 폭력과 같은 경찰의 비위 행위는 각국이 시급하게 범죄로 규정하여야 할 일반적인 권리침해 행위들이다. 본 위원회는 거리 상황의 아동을 범법자로 만들어 강제 시설 구금을 초래하는 "무관용(zero tolerance)" 정책의 시행에 우려를 표한다. 각국은 거리 상황 아동의 처벌보다는 보호에 중점을 두어 공동체 치안(community policing)을 지원하고, 다문화적 경찰 서비스를 도입하여야 한다. 각국은 징벌적 청소년 사법제도가 아닌 회복적 청소년 사법제도를 통해, 거리 상황의 아동을 포함한 모든 아동에 대해 모든 권리를 보장하여야 한다.[57]

57) 일반논평 6호의 61항, 일반논평 10호의 6항, 8-9항, 16항 참조.

무력분쟁에 관한 제38조

61. 거리 상황의 아동은 군대나 무력집단의 징집에 취약하기 때문에 아동의 무력분쟁 개입에 관한 협약의 선택의정서는 상당한 관련이 있다. 분쟁이 발생하면, 사회적 네트워크 붕괴, 가족 분리, 공동체로부터의 이주 또는 동원해제된 아동 전투병에 대한 공동체의 거부로 인해, 아동은 거리 상황으로 내몰릴 수 있다. 이를 방지하기 위해서는, 평화 교육을 포함한 아동권리 교육과 징집금지 방안이 거리 상황의 아동에 대해서도 실시될 수 있어야 한다. 무력분쟁의 영향을 최소화하기 위한 개입조치들은 아동이 가족으로부터 분리되는 경우를 사전적으로 줄일 수 있어야 하며, 가족 찾기 프로그램(family tracing programme)을 우선적으로 실시하여야 한다. 아동을 위한 무장해제, 동원해제 및 재통합 프로그램은, 아동이 무력분쟁에 개입하는 원인이자 그 결과로서 거리 연결성(street-connectedness)의 역학을 고려하여야 한다.

VI. 배포 및 협력

배포

62. 본 위원회는 각국에게 정부, 입법 및 행정 조직을 통해서, 거리 상황의 아동, 부모 및 양육자, 전문단체, 공동체, 민간부문 및 시민사회에 본 일반논평을 널리 배포할 것을 권고한다. 인쇄 매체, 인터넷, 이야기 나누기(storytelling) 및 또래 교육과 같은 아동의 자체 소통 수단을 포함하여, 모든 배포 통로를 활용하여야 한다. 이를 위해서는 본 일반논평을, 장애아동이나 제한된 수준의 문해력을 지닌 아동을 위한 수화, 점자 및 이해하기 쉬운 포맷을 포함하여, 관련 언어들로 번역해야 할 것이다. 또한, 문화적으로 적절하며, 아동 친화적이고, 텍스트 중심보다는 그림 위주의 판본을 이용할 수 있도록 하고, 워크샵과 세미나를 개최하며, 본 일반논평의 의의와 최선의 이행 방법을 논의할 수 있도록 연령별, 장애별 지원을 제공하고, 거리 상황의 아동을 위해, 또는 그들과 접촉하며 일하는 모든 전문가들의 훈련에 본 일반논평을 포함시켜야 한다. 또한, 각국에게 본 위원회에 제출하는 보고서에 거리 상황의 아동에 대한 정보를 포함시킬 것을 독려한다.

국제 협력

63. 본 위원회는 각국에게 아동이 거리 상황에 처하게 되는 것을 막고 이미 거리 상황에 처한 아동을 보호하는 데 있어 국제적 노력, 협력 및 상호 지원을 강화할 것을 요청한다. 여기에는 지금까지 효과적인 것으로 드러난 권리기반적 관행을 파악하여 공유하는 것과 함께, 연구, 정책, 감독 및 역량 구축이 포함된다. 협력을 위해서는 개별 국가, UN기구, 지역 단체, (아동주도 단체와 학계를 포함한) 시민사회 단체, 아동, 민간부문, 전문가 집단이 참여하여야 한다. 본 위원회는 그러한 주체들이 예방 및 대응을 위한 양질의 증거기반 개입 조치들과 관련하여 지속적이고 높은 수준의 정책 대화 및 조사를 전개해 나갈 것을 독려한다. 여기에는 국제, 국내, 지역 및 소지역 차원에서의 대화도 포함된다. 그러한 협력에서는 이주민, 난민, 비호신청자로서, 또는 국경간 밀매의 피해자/생존자로서 국경을 넘는 아동들을 보호하는 문제도 다루어야 할 것이다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

국제이주 맥락에서의 아동 인권 관련 일반적 원칙에 관하여 채택한 이주노동자권리위원회 공동 일반논평 3호와 아동권리위원회 공동 일반논평 22호 (2017)*

I. 도입

1. 본 공동 일반논평은 국제이주 맥락에서의 아동의 인권에 관련된 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 공동으로 채택한 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회' 일반논평 4호(2017) 와 '아동권리위원회' 일반논평 23호(2017)와 동시에 채택되었다. 그 일반논평과 본 일반논평은 각기 독자적인 문서이지만, 상호 보완적이며 함께 읽고 이행하여야 한다. 작성 과정의 일환으로, 2017년 5월과 7월 사이에 방콕, 베이루트, 베를린, 다카르, 제네바, 마드리드, 멕시코시티에서 아동 및 이주민 단체를 포함한 주요 이해당사자들과 전문가 대표들이 참석한 일련의 국제적, 지역적 협의가 개최되었다. 또한, 양 위원회는 2015년 11월부터 2017년 8월까지의 기간에 개별 국가, UN기구 및 조직, 시민사회 단체, 국가인권기구 및 모든 지역의 기타 이해당사자들로부터 80건이 넘는 서면의견을 접수 받았다.

2. '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)'과 '아동 권리 협약(Convention on the Rights of the Child)'은 국제이주 맥락에서의 아동의 권리 보호와 일반적 및 구체적으로 관련되는 법적 구속력을 지닌 의무사항을 포함하고 있다.

3. 국제이주의 맥락에서, 아동은 아동으로서의 취약성과, (a) 혼자 또는 가족과 함께 자신이 직접 이주민이거나, (b) 목적국에서 이주민 부모에게서 태어났거나, (c) 부모 중 한 명 또는 모두 다른 국가로 이주하였지만 자신은 출신국에 남아 있음으로써 이주에 의해 영향을 받는 아동으0로서의 취약성으로 인해, 이중으로 취약한 상태에 처할 수 있다.

* 본 공동 일반논평은, 국제이주 맥락에서의 아동의 인권에 관련된 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 공동으로 채택한 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회'의 일반논평 4호(2017) 및 '아동권리위원회'의 일반논평 23호(2017)와 함께 읽어야 한다.

추가적인 취약성은 그들의 국가, 민족 또는 사회적 출신, 성별, 성적 지향이나 성정체성, 종교, 장애, 이주 또는 거주 지위, 시민권자 신분, 연령, 경제적 신분, 정치적 의견 및 기타 의견 또는 기타 신분과 관련될 수 있다.

4. 양 위원회는, 국제이주 맥락에서 모든 아동에 대한 보호를 강화하여야 한다는 상보적인 사명과 공동의 책임에 따라, 본 공동 일반논평을 작성하기로 결정하였다. 본 일반논평이 두 협약의 규정에 근거하고는 있지만, 여기에 명시된 인권 규범들은 아동의 권리 협약의 규정과 원칙에 기초하고 있음을 강조할 필요가 있다. 그러므로, 본 공동 일반논평에 포함된 유권적 지침(authoritative guidance)은 아동 권리 협약 및/또는 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약의 모든 당사국에게 동일하게 적용 될 수 있다.

A. 배경

5. 본 공동 일반논평은 양 위원회가 다음을 포함한 다수의 구상안(initiative)을 통해 국제이주 맥락에서의 아동권리에 기울이고 있는 관심이 점증하면서 이를 기초로 작성되었다;

(a) 자신의 출신국 외부에서 동반자가 없이 분리되어 있는 이주 아동에 대해 별도로 일련의 권고사항을 담고 있는, 아동권리위원회의 '출신국의 외부에 있는 동반되지 않고 분리된 아동의 대우에 관한 일반논평 6호(2005)';

(b) 아동권리위원회가 배경문서(background paper)를 작성하고 보고서를 채택한 국제이주 맥락에서 모든 아동의 권리를 주제로 동 위원회가 2012년 9월에 제네바에서 개최한 일반토론의 날(a day of general discussion)과 그에 따른 결론 및 권고[1];

(c) 이주 과정의 아동과 이주의 영향을 받는 기타 아동에 관한 대책의 지침이 될 원칙으로 권고한 원칙들에 대한 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회의

1) www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx 참조.

승인(endorsement).[2] 또한, 양 위원회는 '아동 이민구금 폐지를 위한 기관간 실무단(Inter-Agency Working Group to End Child Immigration Detention)'에도 속해 있다;

(d) 국제이주의 맥락에서 아동권리에 영향을 미치는 다양한 인권 현안에 관한 양 위원회 협약들의 당사국들에 대해 최근 양 위원회가 제시한 다수의 권고.

6. 또한, 본 공동 일반논평은 국제이주의 맥락에서 아동과 관련된 기타 UN 결의 및 보고서, UN 인권메카니즘의 다양한 산출물과 UN, 정부간 및 시민사회의 구상안을 기초로 하며, 이에는 다음이 포함된다.

(a) 경제적, 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약에서 경제적, 사회적, 문화적 권리위원회가 난민과 이주민에 대한 국가의 의무에 대해 언급한 내용(E/C.12/2017/1). 동 위원회는, 특히, "차별로부터의 보호는 개인이 현지국에서 정규 신분을 지니고 있음을 조건으로 해서는 안 된다"고 환기하였으며, 또한 "한 국가내에서 미등록 신분의 아동을 포함하여 모든 아동은 교육을 받고 충분한 음식과 부담 가능한 보건 서비스를 이용할 권리가 있다"고 환기하였다;

(b) '난민과 이주민을 위한 뉴욕 선언(New York Declaration for Refugees and Migrants)'. 이 선언에서 여러 국가 및 정부의 대표들은 모든 난민 및 이주 아동에 대해, 그들의 신분에 관계없이, 그리고 항상 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 하여, 그들의 인권과 기본적 자유를 보호하고 아동의 권리에 관한 협약에 의한 국가의 의무를 이행하기로 결의하였다.[3]

B. 공동 일반논평의 목적 및 범위

7. 본 공동 일반논평의 목적은, 양 협약에 의하여 부여된 국제이주 맥락에서 아동권리를 완전하게 보호할 의무들을 충실히 이행하기 위하여 취해야 할 입법, 정책 및 기타

2) www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle_EN.pdf 에서 볼 수 있음.
3) 총회 결의 7/11, 32항.

적절한 조치들에 대해 유권적 지침을 제공하는 데 있다.

8. 양 위원회는 국제이주 현상은 세계의 모든 지역 및 모든 사회와 함께, 수백만 명의 아동에게 점점 더 크게 영향을 미치고 있음을 인정한다. 이주는 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서 개인, 가족 및 더 광범위한 공동체에 긍정적 결과를 가져다 줄 수 있지만, 이주의 동인, 특히, 불안전 및/또는 비정규 이주(irregular migration)의 동인은 종종, 아동 권리 협약을 비롯한 일부 인권조약에서 인정하고 있는 아동권리를 포함한 인권의 침해와 직접적으로 관련이 있다.

9. 본 공동 일반논평은, 아동이 자신의 부모나 일차적 양육자와 함께 이주하였거나, 동반되지 않거나 분리되거나, 출신국으로 되돌아 왔거나, 경유국 또는 목적국에서 이주민 부모에게 태어났거나, 부모 중 한 명 또는 모두 다른 국가로 이주한 상태에서 아동은 출신국에 남아있거나, 그리고 아동 자신이나 부모의 이주 또는 체류자격과 관계없이, 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동의 인권을 다룬다. 아동의 권리에 관한 협약의 비차별 원칙에 따라, 당사국들은 모든 아동에 대해, 그들이 출신국으로 귀환 또는 추방되는 상황 등에 있는, 특히, 정규 또는 비정규 상황의 이주민, 비호신청자, 난민, 무국적자 및/또는 인신매매 피해자라 하더라도, 아동 또는 부모나 법정 후견인의 국적, 체류자격 또는 무국적 상태에 관계없이, 동 협약에 명시된 권리들을 존중하고 보장하여야 할 의무가 있다.[4)]

10. 본 공동 일반논평은 양 위원회가 발표한 기타 관련 일반논평들과 함께 읽어야 하며, 또한, 그러한 일반논평들과 함께 국제이주의 맥락에서 아동이 직면하고 있는 점차 확산되는 문제점들을 고려하여, 본 공동 일반논평은 국제이주 맥락에서의 아동권리에 관한 양 위원회의 유권적 지침으로 읽어야 한다.

4) 아동권리위원회 일반논평 6호, 12항 참조.

II. 국제이주 맥락의 아동보호를 위한, 모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약과 아동 권리 협약의 일반적 이행 조치

11. 각국은 국제이주 맥락의 아동이 무엇보다도 먼저 아동으로서 대우 받도록 하여야 한다. 양 협약의 당사국들은 양 협약에 명시된, 아동 또는 그 부모나 법정 후견인의 체류자격과 상관없이 국제이주 맥락에서의 아동권리를 존중, 보호 및 충족할 의무를 이행하여야 할 의무가 있다.

12. 양 협약에 의한 당사국들의 의무는, 국가가 국경 외에서 효과적인 통제력을 행사함으로써 발생하는 관할권을 포함하여, 자국의 관할권내 모든 아동에게 적용된다. 이러한 의무는, 국가들이 이주 통제 체제를 시행하고 있는 공해나 기타 경유 지구(transit zone)의 경우도 포함하여, 국가의 영토로부터 일부 지구나 지역을 배제하거나 특정 지구나 지역을 자국의 관할권에 속하지 않거나 부분적으로만 속한다고 규정함으로써 자의적으로, 일방적으로 축소할 수 없다. 이러한 의무는 자국의 영토 진입을 시도하면서 자국의 관할권 내에 들어온 아동을 포함하여, 자국의 국경내에서 적용된다.

13. 양 위원회는 국제이주 맥락에서의 아동권리의 절대적 중요성(primacy)과, 따라서, 양 협약이 각국의 이주 관련 기본 체제, 정책, 관행 및/또는 기타 조치들에 통합되어야 할 필요성을 강조한다.

14. 양 위원회는 당사국들에게 아동권리 담당기관들이 명백한 의사결정권을 지니고 국제이주 맥락에서의 아동권리에 영향을 미치는 정책, 관행 및 결정에 있어 주도적 역할을 수행하게 할 것을 독려한다. 국가 및 지역 차원에서 종합적인 아동보호제도는, 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국을 포함하여, 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동의 상황을 자체 프로그램에 주류로 포함시켜야 한다. 또한, 아동보호기관으로서의 임무에 더하여, 아동권리에 영향을 미치는 이주 및 기타 관련 정책을 담당하고 있는 기관들은 모든 정책입안 및 이행 단계에서 국제이주 맥락에서 아동에게 미치는 영향과 그들의 수요를 체계적으로 평가하고 다루어야 한다.

15. 당사국들은, 특히, 이주 관리 목적이나 기타 행정적 또는 정치적 고려사항과 관련

하여, 국제이주 맥락에 있는 모든 아동의 권리를 충족시키는 데 목적을 둔 정책을 개발하여야 한다.

16. 당사국들은 국제이주 맥락에서의 아동권리를 보호하는 데 목적을 둔 포괄적 정책 수립시 정보로 활용될 수 있도록, 국제이주 맥락에 있는 모든 아동에 대한 질적 및 양적 자료 수집과 공공 배포에 관한 체계적인 권리기반적 정책을 개발하여야 한다. 이러한 자료는 교차적 차별(intersectional discrimination)을 감시할 수 있도록, 국적, 체류자격, 성별, 연령, 출신 민족, 장애 및 기타 모든 관련 신분별로 분류되어야 한다. 양 위원회는, 아동 및/또는 가족의 불안전한 이주의 원인에 대한 자료 수집 및 분석에 있어 인권기반적 접근법 등을 택함으로써, 국제이주 맥락에 있는 모든 아동의 권리 이행을 평가하는 지수를 개발하는 것이 중요함을 강조한다. 그러한 정보는, 사생활 권리 및 정보보호 기준이 충족된 상태에서, 아동을 포함한 모든 이해당사자들이 이용 가능하여야 한다. 시민사회 단체와 기타 관련 주체들은 자료의 수집과 평가 과정에 참여할 수 있어야 한다.

17. 아동의 개인정보, 특히, 생체정보는, 정보의 수집, 이용, 보유, 접근에 관한 적절한 규칙을 엄격하게 집행하여, 아동보호의 목적으로만 사용되어야 한다. 양 위원회는 정보시스템의 개발 및 이행과 정보의 당국 및/또는 국가간 공유에 적용되는 안전장치와 관련하여 실사(due diligence)를 촉구한다. 당사국들은 “방화벽(firewall)”을 시행하고, 보호, 구제, 시민등록 및 서비스 접근성과 같은 기타 목적으로 수집된 개인정보를 출입국 단속(immigration enforcement)을 위해 공유 및 이용하지 못하도록 금지하여야 한다. 이는 정보보호 원칙들을 유지하고 아동의 권리에 관한 협약에 명시된 아동권리를 보호하기 위해 반드시 필요하다.

18. 양 위원회는, 국제이주 맥락에서 모든 아동의 권리를 충족하기 위하여, (a) 사회적 보호, 보건, 교육, 사법, 이주 및 성별 등에 관한, 아동보호 및 복지 당국과 기타 주요 기관들 간, 그리고 지역, 국가 및 지방정부들 간에 포괄적인 기관간(inter-institutional) 정책, (b) 정책 및 프로그램의 효과적 이행을 보장하기 위한, 예산상 자원을 포함한, 적합한 자원, (c) 교차적 차별을 포함하여, 아동, 이주민, 난민의 권리와 무국적 상태에 관하여 아동보호, 이주 및 관련 관리들에 대한 지속적이고 정기적인 훈련과 같은 요소들

국가인권위원회
humanrights.go.kr

이 정책 및 관행의 일부로서 개발되고 이행되어야 한다는 입장이다.

III. 국제이주 맥락에서의 아동권리와 관련된 양 협약의 기본 원칙들

19. 아동의 권리에 관한 협약의 당사국들은 동 협약의 원칙과 규정들이 관련 국내 법률, 정책 및 관행에 충분히 반영되도록 하여야 할 의무가 있다 (제4조). 아동과 관련한 모든 활동에 있어, 각국은 비차별(제2조), 아동의 최선의 이익(제3조), 생명, 생존 및 발달에 대한 권리(제6조), 자신에게 영향을 미치는 모든 사안에서 자신의 견해를 표명하고 그러한 견해가 고려되도록 할 아동의 권리(제12조)라는 대원칙들을 지침으로 삼아야 한다. 각국은 그러한 원칙들이 실제로 유지되고, 국제이주 맥락에서 아동에게 영향을 미치는 모든 정책의 주류로 편입되며, 국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 공동으로 채택한 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회의 일반논평 4호(2017)와 아동인권위원회의 일반논평 23호(2017)에 명시된 구체적 의무사항들을 해석하고 분석하는 데 있어 적용되도록, 입법 및 기타 정책 도구들을 포함한 조치들을 채택하여야 한다.

20. 양 위원회는 아동 권리 협약 제41조와 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제81조의 적용을 재확인하고, 국제이주 맥락에서 모든 아동의 권리 실현에 가장 기여하는 국내 및 국제법 규정들이 기준이 다른 경우에도 적용되어야 함을 재차 강조한다. 더 나아가, 이주로 인해 아동이 직면하는 문제점들이 점증하는 상황에서 양 협약을 효과적으로 이행하고 모든 아동의 권리를 존중, 보호 및 충족하기 위해서는, 아동 중심적 접근법을 바탕으로 양 협약을 역동적으로 해석해야 한다.

A. 비차별 (모든 이주노동자 및 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제1조 및 7조, 아동 권리협약 제2조)

21. 비차별 원칙은 기본적 원칙으로서, 이 원칙은 모든 측면에서 국제이주 맥락의 아동에 대해 적용된다.[5] 국제이주에 관련되거나 국제이주의 영향을 받는 모든 아동은 자신이나 부모, 법정 후견인 또는 가족 구성원의 연령, 성별, 성정체성, 성적 지향, 출신 민

5) 아동권리위원회 일반논평 6호, 18항 참조.

족이나 국가, 장애, 종교, 경제적 신분, 체류/등록 지위, 무국적, 인종, 피부색, 결혼/가족상 지위, 건강 상태나 기타 사회적 조건, 활동, 표명 의견 또는 신념에 관계없이 자신의 권리를 향유할 권리가 있다. 이 원칙은, 이주의 이유와 관계없이, 그리고 해당 아동이 동반되는지 여부, 이주 과정에 있는지 아니면 정착한 상태인지, 등록되어 있는지, 미등록 상태인지, 아니면 기타 지위를 갖고 있는지에 관계없이, 모든 아동과 그 부모에게 온전하게 적용 가능하다.

22. 비차별 원칙은 국경 통제 조치를 포함한 모든 이주 정책 및 절차의 중심에 자리하며, 아동 또는 그 부모의 체류자격에 상관없이 적용된다. 이주민에 대한 어떠한 차등적 대우도 정당한 목적을 추구하고 해당 아동의 최선의 이익 및 국제인권규범과 기준에 부합함으로써 합법적이고 비례적이어야 한다. 마찬가지로, 당사국들은 이주 아동과 그 가족의 인권이 효과적으로 실현되고 내국인과 동등하게 서비스를 이용할 수 있게 됨으로써 수용 사회내로 통합될 수 있도록 보장하여야 한다.

23. 양 위원회는 당사국들에게, 아동이 출신국으로 귀환하는 과정이나 귀환 후에 받는 차별, 그리고/또는 체류자격으로 인한 차별을 포함하여, 이주 과정 전반에 걸쳐, 어떠한 이유에 의하든 차별을 근절하고 다중 및 교차 형태의 차별로부터 아동을 보호하기 위한 적합한 조치를 채택할 것을 권고한다. 이러한 목적을 달성하기 위하여, 당사국들은 외국인 혐오, 인종차별주의 및 차별을 근절하기 위한 노력을 강화하고, 그러한 태도 및 관행을 근절하고 그와 관련하여 정확하고, 신뢰할 만한, 최신 자료 및 정보를 수집 및 배포하기 위해 모든 적절한 조치를 취하여야 한다. 또한, 각국은 국제이주의 영향을 받은 아동과 그 가족을 폭력, 차별, 괴롭힘, 따돌림으로부터 보호하고 그들이 양 협약과 각국이 비준한 기타 협약들에 명시되어 있는 권리들을 충분히 누릴 수 있도록, 국제이주의 영향을 받은 가족들의 수용 사회(host society)내 사회적 흡수와 완전한 통합을 촉진하며 이주에 관한 이해를 넓히고 이주민과 관련된 부정적 인식을 개선하기 위한 프로그램을 실시하여야 한다.[6] 이러한 과정에서, 교차적으로 발생할 수 있는 성 특정적(gender-specific) 및 기타 문제점과 취약성에 각별한 주의를 기울여야 한다.

24. 당사국은 이주 정책 및 프로그램이 모든 성의 아동에게 미치는 구체적인 영향에 대

6) Ibid., 70항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

해 탄탄한 성 분석(gender analysis)을 실시하여야 한다. 당사국들은 법률 또는 관행에서의 이주에 대한 성차별적 제약들이 소녀들의 기회를 제한하거나 스스로 결정을 할 수 있는 그들의 역량과 자율성을 인정하지 않는지를 검토하고 개선하여야 한다.

25. 양 위원회는 당사국들에게 장애를 지닌 이주 및 난민 아동에 대한 차별적 관행 방지에 관한 정책 및 관련 규정과, '장애인 권리에 관한 협약'에 명시된 규정을 고려하여, 장애를 지닌 이주 및 난민 아동이 각국의 내국인 아동과 동등하게 모든 인권 및 기본적 자유를 온전히 향유할 수 있도록 하기 위해 필요한 정책 및 프로그램의 이행에 특별히 중점을 둘 것을 권고한다.

26. 양 위원회는, 법률상의 차별(de jure discrimination)만을 해소하는 것으로는 사실상의 평등(de facto equality)을 반드시 보장할 수 없다는 입장이다. 그러므로, 당사국들은 국제이주의 맥락에 있는 아동에 대해 사실상의 차별을 야기하거나 지속시키는 조건 및 태도를 예방, 완화 및 제거하기 위한 적극적 조치들을 채택함으로써, 그러한 아동에 대해 양 협약에 의한 권리들을 충족하여야 한다. 당사국들은 국제이주의 맥락에 있는 아동 및/또는 그 가족에 대한 차별 사건들을 체계적으로 기록하고, 그러한 행위에 대해 적절하고 효과적으로 조사 및 처벌하여야 한다.

B. 아동의 최선의 이익 (아동의 권리에 관한 협약 제3조)

27. 아동의 권리에 관한 협약 제3조 (1)항은 공공 및 민간부문, 법원, 행정당국 및 입법기구에게 아동에 영향을 주는 모든 활동에 있어 아동의 최선의 이익을 평가하여 이를 최우선 고려사항으로 택하도록 의무를 부여하고 있다. 아동권리위원회가 일반논평 14호 6항에서 언급한 바와 같이, 자신의 최선의 이익이 최우선 고려사항으로 채택되도록 할 아동의 권리는 실체적 권리(substantive right)이며, 해석상의 법리(interpretative legal principle)이고, 절차규칙(a rule of procedure)으로서, 개인 및 집단으로서 모든 아동에게 적용된다. 채택된 이후로 이 문제와 관련하여 당사국들에 대한 주요 지침으로 간주되어 온 일반논평 14호에서, 아동권리위원회는 아동의 최선의 이익 원칙 이행에 대해서도 상술하고 있다.

28. 일단 평가를 통해 결정된 아동의 최선의 이익은 다른 이익이나 권리(가령, 다른 아동, 일반 대중 또는 부모의 이익이나 권리)와 상충할 수 있으며 그러한 잠재적 갈등은 모든 당사자의 이익을 신중하게 절충하여 적합한 타협점을 모색함으로써 사례별로 해결되어야 함을 인정하면서, 아동권리위원회는 일반논평 14호 39항에서 자신의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 채택하게 할 아동의 권리라 함은 아동의 이익이 우선순위를 지니며 단순히 여러 고려사항 중 하나가 아님을 의미한다는 점을 강조하고 있다. 그러므로, 무엇이 아동에게 최선의 이익이 되는가에 상대적으로 더 큰 비중이 주어져야 한다. 더 나아가, 일반논평 14호 82항에 의하면, 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하는 목적은 아동 권리 협약에서 인정한 권리를 온전하고 효과적으로 향유하도록 하고 아동의 전인적 발달을 보장하는 데 있다.

29. 당사국들은, 출입국관리법, 이주 정책의 수립, 이행 및 평가, 입국 또는 국내 거주 신청 수락 또는 거부를 포함한 개별 사례에 대한 결정, 아동 및/또는 그 부모나 법정 후견인의 사회적 권리 접근성에 대한 출입국관리 집행과 제한에 관한 결정, 가족 결합 및 아동 양육권 관련 결정에 있어, 아동의 최선의 이익이 최우선 고려사항이 되어야 하며 따라서 높은 우선순위를 지니는 경우에, 아동의 최선의 이익이 충분히 고려될 수 있도록 하여야 한다.

30. 특히, 아동의 최선의 이익은, 아동의 입국, 거주 및 송환, 아동의 지정 배치나 양육, 체류자격에 의한 부모의 구금 또는 추방에 관한 행정적 또는 사법적 결정에 있어 반드시 필요한 부분인 개별 절차를 통해 확실하게 보장되어야 한다.

31. 아동에게 영향을 줄 수 있는 이주 관련 절차나 결정에서 최선의 이익 원칙을 이행하기 위하여, 양 위원회는 이주 아동에게 영향을 미치는 이주 관련 및 기타 결정 과정의 일부로서, 또는 그러한 결정에 정보를 제공하기 위해, 최선의 이익 판단 및 결정 절차를 체계적으로 실시할 필요가 있음을 강조한다. 아동권리위원회가 일반논평 14호에서 설명하고 있는 바와 같이, 어떠한 결정을 내리고자 할 때는 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하여야 한다. “최선의 이익 평가(best-interests assessment)”는 특정한 개별 아동 또는 아동 집단에 대한 특정 상황에서 결정을 내리기 위해 필요한 모든 요소들을 평가하고 절충하는 과정이다. “최선의 이익 결정(best-interests determination)”은 최

국가인권위원회 humanrights.go.kr

선의 이익 평가를 기반으로 하여 해당 아동의 최선의 이익을 결정하기 위해 필요한 엄격한 절차상 안전장치를 갖춘 공식 과정이다. 또한, 아동의 최선의 이익을 평가하는 일은 각 사례별로, 연령, 성별, 성숙도, 해당 아동 또는 아동들의 소수집단 소속 여부, 해당 아동 또는 아동들이 처한 사회적, 문화적 맥락 등 각 개인 아동 또는 아동 집단의 특정한 상황들에 비추어 수행하여야 하는 독특한 활동이다.

32. 양 위원회는 당사국들이 다음을 행하여야 한다고 강조한다.

(a) 자국의 법률, 정책 및 관행에 있어 아동의 최선의 이익에 높은 우선순위를 부여하여야 한다;

(b) 아동의 최우선 이익 원칙이 모든 입법, 행정 및 사법절차와 결정과, 영사 보호(consular protection) 정책 및 서비스를 포함하여, 아동과 관련이 있고 아동에게 영향을 미치는 모든 이주 정책 및 프로그램에 적절히 통합되고, 그러한 결정과 정책 및 프로그램에서 지속적으로 해석되며, 활성화되고 개별화된 절차를 통해 적용되도록 하여야 한다. 이러한 원칙이 실제로 적용될 수 있도록 적합한 자원을 투입하여야 한다;

(c) 실시된 모든 최선의 이익 평가 및 결정이 - 단기적으로나 장기적으로 - 아동에게 영향을 미치는 의사결정 과정에서 아동의 권리 실현에 적절한 비중을 부여할 수 있도록 하며, 자격을 갖춘 독립적인 법적 대리인을 무상으로 둘 수 있는 권리를 포함하여 적법절차 안전장치(due process safeguards)가 마련되도록 하여야 한다. 최선의 이익 평가는 출입국 당국으로부터 독립적인 주체들에 의해 다학제적(multidisciplinary) 방법으로 실시되어야 하며, 아동보호 및 복지 담당 기관들과, 아동을 비롯한, 부모, 보호자, 법적 대리인과 같은 기타 관련 주체들의 의미 있는 참여도 포함된다;

(d) 이주 절차에 관련된 모든 관련자에게 입국, 거주, 재정착 및 송환 절차 등에서 아동의 최선의 이익을 결정하고 최우선 고려사항으로서 적절한 비중을 부여하는 것에 관한 지침을 제공하기 위하여, 절차를 개발하고 기준을 설정하여야 하며, 그러

한 지도가 실제로 적절하게 이행되고 있는지를 감독하기 위한 체제를 개발하여야 한다;

(e) 부모가 자신의 체류자격으로 인해 구금 또는 추방될 수 있는 여러 이주 및 비호 신청 단계에서 아동의 최선의 이익을 평가하고 결정하여야 한다. [7] 아동을 그 가족과 분리시킬 수 있는 모든 결정에서 최선의 이익 결정 절차가 실시되어야 하며, 아동의 최선의 이익이 최우선 고려사항이 되어야 하는 아동 양육권에 있어서도 동일한 기준이 적용되어야 한다. 입양의 경우, 아동의 최선의 이익은 다른 무엇보다도 우위에 있는 최우선 고려사항(paramount consideration)이 된다;

(f) 필요한 경우, 그리고 '아동의 대안 양육 가이드라인(Guidelines for the Alternative Care of Children)'[8]에 의거하여, 동반되지 않거나 분리된 아동 또는 부모와 함께 있는 아동에게 가장 적절한 유형의 수용(accommodation)을 결정하기 위해서는, 사례별로 최선의 이익 평가를 실시하여야 한다. 그러한 과정에서, 공동체 기반 양육 방안을 우선으로 하여야 한다. 감호 수용(secure accommodation) 배정과 같이 아동을 보호하기 위해 아동의 자유를 제한하는 모든 조치는 아동보호제도내에서 동일한 기준과 안전장치에 의해 이행되어야 하며, 해당 개별 아동을 자신이나 타인을 해하지 못하도록 보호할 목적에 비추어 반드시 필요하거나, 적법하거나, 비례하여야 하며, 전인적 양육 계획의 일환이여야 하며, 출입국 단속 정책, 관행 및 당국과 연관이 없어야 한다;

(g) 체류자격으로 인해 이주민 가족이 추방될 수 있는 경우에는 국외 추방이 아동의 권리와, 정신건강을 포함한 발달에 미칠 수 있는 영향을 평가하기 위하여 최선의 이익 결정을 실시하여야 한다;

(h) 해당 국가의 관할권내 국경 통제 및 기타 출입국 통제 절차에 있어 아동 신분을 신속하게 파악하고 아동이라고 주장하는 모든 사람은 아동으로 취급되어 아동보

7) 아동권리위원회, 국제이주의 맥락에서 모든 아동의 권리에 관한 2012년 일반토론의 날 보고서, 73-74항 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf 에서 볼 수 있음.

8) 총회 결의문(General Assembly resolution) 64/142, 부록.

호 당국과 기타 관련 서비스로 신속하게 이관되며, 동반자가 없거나 분리되어 있는 경우 후견인이 선임되도록 하여야 한다;

(i) 경유 과정의 아동을 포함하여 모든 이주 아동에 대해 아동의 최선의 이익 원칙이 운용되고 있다는 점(operationalization)에 대해 모든 관련 당국에게 지침을 제공하고, 실제로 적절하게 이행되고 있는지를 감독하기 위한 체제를 개발하여야 한다;

(j) 동반되지 않은 아동 및 가족을 동반한 아동에 대해, 현 거주국에서의 지속적인 통합과 정착, 출신국으로의 송환 또는 제3국에서의 재정착을 포함하는 포괄적이고 안정적이며 지속가능한 해결책[9]을 모색하여 적용하기 위한 최선의 이익 결정 절차를 개발하고 실시하여야 한다. 그러한 해결 방안에는 중기적 방안과 함께, 아동과 그 가족이 아동의 최선의 이익에 부합하는 거주 지위를 얻을 수 있는 가능성을 보장하는 것이 포함될 수 있다. 최선의 이익 결정 절차는 아동보호제도내에서 아동보호 당국의 지도에 의해 시행되어야 한다. 아동권리위원회의 아동의 피청취권에 관한 일반논평 12호(2009)에 의거하여 아동 친화적이고 민감한 방식으로 아동과 함께 가능한 해결책과 계획을 논의하고 개발하여야 한다;

(k) 아동을 송환하는 것이 그 아동에게 최선의 이익이 된다고 결정된 경우, 가능하다면 해당 아동과 함께, 아동의 지속가능한 재통합을 취한 개별 계획을 준비하여야 한다. 양 위원회는, 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국이 정책과 포괄적인 기관간 조정 체제의 이행을 위한 별도의 자원을 갖춘 포괄적인 기본체제를 개발하여야 한다고 강조한다. 이러한 기본체제는, 출신국이나 제3국으로 송환되는 아동의 경우에, 권리기반적 접근법을 통해 아동의 효과적 재통합을 보장하여야 하며, 여기에는, 특히, 교육에 대한 효과적 기회, 보건, 심리사회적 지원, 가족생활, 사회적 통합, 사법제도 접근성, 모든 형태의 폭력으로부터의 보호를 비롯하여 즉각적인 보호 조치와 장기적 해결 방안들이 포함된다. 이러한 모든 상황에서, 독립적 감독과 평가를 포함하여, 모든 관련 당국에 의한 양질의 권리기반적 후속조치가 보장

9) 종합적이고, 안정적이며, 지속가능한 해결책이란, 최대한, 아동의 장기적인 최선의 이익에 부합하고 그러한 관점에서 지속가능하며 안정적인 방안이다. 해당 아동이 자신의 수요가 충족되고 아동의 권리에 관한 협약에 의한 자신의 권리가 실현될 수 있는 환경에서 성인으로 발달할 수 있도록 하는 데 목적을 두어야 한다.

되어야 한다. 양 위원회는 송환 및 재통합 조치들이 생명, 생존 및 발달에 대한 아동의 권리라는 관점에서 지속가능하여야 함을 강조한다.

33. 당사국들은, 아동의 권리 협약 제3조에 따라, 아동의 출신국으로 송환하기로 한 모든 결정이 사례별로 증거에 해당하는 고려사항들에 기초하며, 아동의 최선의 이익에 대한 견고한 개별 평가 및 결정을 포함하여 적절한 적법절차 안전장치를 갖춘 절차에 의하도록 하여야 한다. 이러한 절차는, 특히, 아동이 귀환 후에 안전하고, 적절한 보호를 제공받고, 권리를 향유할 수 있도록 보장하여야 한다. 일반적인 출입국 통제와 관련된 고려사항들은 최선의 이익 고려사항을 우선할 수 없다. 양 위원회는 송환은 동반되지 않고 분리된 아동 및 가족을 동반한 아동에 대한 다양한 지속가능한 해결 방안 중 하나에 불과하다는 점을 강조한다. 다른 해결 방안에는, 각 아동의 상황에 따라 – 한시적 또는 영구적인 – 거주국에서의 통합, 가족 재결합 등의 이유로 제3국에서의 재정착, 또는 '부모의 책임과 아동보호 조치에 있어 관할권, 준거법, 승인, 집행 및 협력에 관한 협약(Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children)'과 같은 기존의 협력 체제를 참조하여 사례별로 파악할 수 있는 기타 해결 방안들이 포함된다.

C. 피청취권, 자신의 의견을 표현할 권리 및 참여권 (아동의 권리에 관한 협약 제12조)

34. 아동의 권리에 관한 협약 제12조는 아동이 자신의 의견을 자유롭게 표현하고 아동의 견해를 해당 아동의 연령, 성숙도 및 진화하는 능력 에 따라 적절한 비중을 두어 고려해야 한다고 명시함으로써, 아동의 참여가 중요함을 강조하고 있다.

35. 아동권리위원회는 일반논평 12호에서, 어떤 국가에 입국한 아동은 특히 취약하고 불리한 상황에 처할 수 있기 때문에 국제이주의 맥락에서 아동의 피청취권을 보장하기 위한 적합한 조치들이 이행되어야 한다고 강조하고 있다.[10] 이러한 이유로, 이민 및 비호절차의 필수적 부분 등으로서 자신의 삶에 영향을 미치는 모든 사항에 대해 아동이

10) 아동권리위원회 일반논평 12호, 123항 참조.

자신의 의견을 표현할 수 있고 자신의 의견에 적정한 비중이 부여되도록 할 권리를 완전히 이행하는 것이 중요하다. 아동은 자신의 이주 계획과 이주의 동인이 되는 요소들을 갖고 있을 수 있으므로, 아동의 참여가 없다면 정책과 결정은 효과적이거나 적절할 수 없다. 또한, 아동권리위원회는 이러한 아동들에게 모든 관련 정보, 특히, 그들의 권리, 이용 가능한 서비스, 소통 수단, 고충처리 제도, 이민 및 비호절차 및 그 결과에 대한 정보가 제공되어야 한다고 강조한다. 절차가 진행되는 과정에서 아동의 발언이 청취되고 아동의 견해에 적정 비중이 부여될 수 있도록, 정보는 해당 아동의 언어로 적시에 아동친화적이며 연령에 적합한 방식으로 제공되어야 한다.[11]

36. 당사국들은, 부모의 보호를 받는 아동을 포함하여 모든 아동에 대해서는 자격을 갖춘 법적 대리인을, 동반되지 않고 분리된 아동에 대해서는 훈련 받은 후견인을, 입국시 최대한 조속하게 무상으로 선임해 주어야 한다.[12] 아동이 접근 가능한 고충처리 제도를 보장하여야 한다. 과정 전반에 걸쳐, 아동이 자신의 생각을 모국어로 충분히 표현하고/거나 자신의 민족, 종교 및 문화적 배경에 익숙한 사람으로부터 지원을 받을 수 있도록 통번역자를 제공 받을 수 있는 가능성이 주어져야 한다. 이러한 전문가들은 성별, 문화, 종교 및 기타 교차적 측면을 포함하여, 국제이주 맥락에 있는 아동의 특정 수요에 관하여 훈련을 받아야 한다.

37. 당사국들은, 아동의 양육, 주거 또는 체류자격에 관한 결정을 포함하여, 아동 또는 그 가족의 사정과 관련된 모든 행정 또는 사법적 절차에 있어 아동의 견해가 청취되도록 할 기회를 제공하는 것을 포함하여, 아동의 참여를 충분히 증진하고 촉진하기에 적절한 모든 조치들을 취하여야 한다. 아동의 견해는 그 부모와는 독립적으로 청취하여야 하며, 가족의 사정을 고려하는 데 있어 아동의 개별적 상황이 포함되어야 한다. 그러한 절차에서 구체적인 최선의 이익 평가가 실시되어야 하며, 해당 아동의 구체적인 이주 사유들이 감안되어야 한다. 피청취권과 아동의 최선의 이익 간의 중요한 관계에 대하여, 아동권리위원회는 아동 권리 협약 제12조의 요소들이 충족되지 않으면 제3조는 제대로 이행될 수 없음을 이미 지적한 바 있다. 마찬가지로, 제3조는 제12조의 기능성을 강화함으로써, 아동의 삶에 영향을 미치는 모든 결정에 있어 아동의 필수적 역할을 촉

11) Ibid., 124항.
12) Ibid., 123-124항.

진하고 있다.[13]

38. 당사국들은, 특히, 그 결정이, 부모로부터의 분리가 아동에게 최선의 이익이 되는 경우를 제외하고는 부모로부터 분리되지 않을 권리와 같은 아동의 권리들에 영향을 미칠 수 있는 경우에 부모와 관련된 출입국 절차에서 아동의 피청취권이 보장될 수 있도록 모든 적절한 조치를 취하여야 한다 (아동의 권리에 관한 협약 제9조 참조).

39. 당사국들은 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동이 개인 또는 집단으로서의 자신에게 사회정책 및 사회서비스 분야 등에서 직접 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있는 정책들을 설계, 시행, 감독 및 평가하는 데 활발하게 참여할 수 있도록 하는 조치를 채택하여야 한다. 소녀와 성전환 아동이 모든 단계의 사회적, 경제적, 정치적, 문화적 리더십에 있어서 적극적으로, 효과적으로, 그리고 소년과 동등하게 참여할 수 있는 준비를 갖출 수 있도록 조치들을 취하여야 한다. 출신국의 경우, 아동 및/또는 그 부모의 이주 동인을 해소하고 그와 관련된 정책 개발과 목표 과정 아동의 참여는 다른 무엇보다도 중요하다. 또한, 각국은 국제이주의 영향을 받는 아동이 협의, 협조 및 아동주도적 조치를 통해 다양한 단계에서 참여할 수 있도록 권한을 부여하는 데 목적을 두고, 아동 연합체 및 아동주도적 단체를 포함한 시민사회 단체들이, 지방, 국가, 지역 및 국제 차원에서, 국제이주 맥락의 아동에 대한 정책 대화 및 과정에 효과적으로 참여할 수 있도록 보장하는 조치들을 채택하여야 한다. 합법적인 단체 설립을 포함하여, 아동의 결사의 자유에 대한 모든 제한은 제거되어야 한다.

D. 생명, 생존 및 발달에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제9조, 아동의 권리에 관한 협약 제6조)

40. 아동 권리 협약 제6조는, 아동 발달의 신체적, 지적, 도덕적, 정신적, 사회적 측면을 포함하여, 생명, 생존 및 발달에 대한 아동의 권리를 보장하여야 할 당사국들의 의무를 강조하고 있다.[14] 이주 과정의 어느 지점에서라도, 아동의 생명 및 생존에 대한 권리는, 특히, 조직범죄로 인한 폭력, 수용소 내 폭력, 밀어내기 또는 차단작전(push-back or

13) Ibid., 74항.
14) 아동권리위원회의 협약의 일반적 이행조치에 관한 일반논평 5호(2003)의 12항 참조.

interception operations, 국경 관리 당국의 과도한 무력 사용, 선박의 구조 거부, 또는 극단적인 이동 조건과 기초 서비스 접근성 제한으로 인해 위태로울 수 있다. 동반되지 않고 분리된 아동은 더 심각한 취약성에 직면할 수 있으며, 성별에 의한 폭력, 성폭력 및 기타 형태의 폭력과 성적 착취나 노동착취를 위한 인신매매와 같은 위험 요인들에 더 많이 노출될 수 있다. 부모와 함께 이동하는 아동들도 종종 폭력을 목격하고 경험한다. 이주가 생활조건을 개선하고 폭행으로부터 벗어날 수 있는 기회를 제공하기는 하지만, 이주 과정은 신체적 피해, 정신적 외상, 소외, 차별, 외국인 혐오, 성적, 경제적 착취, 가족 분리, 출입국 단속 및 구금을 포함한 위험 요소들을 가져올 수 있다.[15] 그와 동시에, 교육, 적합한 주거, 충분하고 안전한 식품과 물, 또는 보건서비스를 이용하는 데 있어 아동이 직면할 수 있는 장애물은 이주 아동 및 이주민의 아동 자녀의 신체적, 지적, 정신적, 도덕적, 사회적 발달에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

41. 양 위원회는 아동과 그 가족이 이주할 수 있는 안전한 정규 통로가 부족하여 아동이 생명을 위협하는 지극히 위험한 이주 여정을 택하게 된다는 점을 인정한다. 구금 및 추방 관행, 적시의 가족 재결합 기회 부족, 정규화(regularization)할 수 있는 방법의 부족을 포함하여, 이동성을 촉진, 규제 및 관할하기 보다는 탄압에 중점을 둔 국경 통제 및 감시 조치들도 마찬가지다.

42. 양 위원회의 견해로는, 아동 권리 협약 제6조와 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 제9조에 의한 당사국들의 의무에는 아동의 생명, 생존 및 발달권을 위태롭게 할 수 있는, 아동이 직면한 이주 관련 위험 요소들을 - 가능한 한 최대로 - 예방하고 감소시켜야 할 의무가 포함된다. 각국, 특히, 경유국과 목적국은 동반되지 않고 분리된 아동이든 가족을 동반한 아동이든 간에 미등록 아동의 보호와, 비호신청 아동, 무국적 아동, 인신매매, 아동 매매, 상업적인 아동 성착취, 아동 결혼을 포함한 초국적 조직범죄의 아동 피해자의 보호에 각별한 관심을 기울여야 한다. 또한, 각국은, 이주 과정 전반에 걸쳐, 이주 아동이 자신의 성별과, 빈곤, 출신 민족, 장애, 종교, 성적 지향, 성정체성 등의 기타 요소들을 근거로 직면할 수 있으며 인권침해 중에서 성적 폭행, 착취 및 폭력에 대한 아동의 취약성을 악화시킬 수 있는 특정의 취약한 상황을 고려하여야 한다. 그러한 아동이 자신의 권리가 완전히 존중되고, 보호되며, 충족된 상태에서

15) 아동권리위원회의 청소년기에서의 아동권리 이행에 관한 일반논평 20호(2016)의 76항 참조.

새롭게 삶을 시작할 수 있는 능력을 활성화할 목적으로, 그들을 전적으로 보호하며 지원하기 위한, 아동 친화적이고 성인지적이며 안전한 사법 및 비사법적(non-judicial) 구제책에 대한 접근성을 포함하여, 구체적인 정책과 조치들이 실시되어야 한다.

43. 양 위원회는 아동 권리 협약 제2조, 6조, 27조 (1)항의 상관관계를 강조하며, 당사국들은 국제이주의 맥락에 있는 아동이, 자신의 신분 또는 그 부모의 신분에 관계없이, 자신의 신체적, 지적, 정신적 및 도덕적 발달에 적합한 생활수준을 누리도록 하여야 한다.

44. 양 위원회는, 성인 이주민에 대해 그의 국적, 무국적 상태, 출신 민족 또는 체류자격을 이유로 노동권 및 기타 사회적 권리를 포함한 기본권을 부인하거나 제한하는 정책 또는 관행이 아동의 생명, 생존 및 발달권에 직접 또는 간접적으로 영향을 미칠 수 있음을 우려한다. 또한, 그러한 정책은 포괄적인 이주 정책의 설계와, 이주를 개발 정책의 주류에 편입시키려는 노력을 방해할 수 있다. 그러므로, 아동 권리 협약 제18조에 따라, 당사국들은 부모의 사회적 권리에 대한 접근성을 규제하려는 정책 및 결정에 있어서는, 그 아동의 체류자격에 관계없이, 아동의 발달과 최선의 이익이 충분히 고려되도록 하여야 한다. 마찬가지로, 국가가 비정규적으로 거주하고 있는 이주민의 상황을, 이주 아동 및 그 가족의 통합을 촉진하고 착취와 소외를 막기 위한 수단으로서 정규화 방법을 실시하는 등, 전체적으로 또는 개별적으로 해결하는 경우에도 아동의 발달권과 최선의 이익이 고려되어야 한다.

E. 강제송환 금지 및 집단추방 금지 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제9조, 10조 및 22조와, 아동 권리 협약 제6조, 22조 및 37조)

45. 당사국들은 국제 인권, 인도주의, 난민법 및 국제관습법에 의한 강제송환 금지 의무를 준수하여야 한다.[16] 양 위원회는 강제송환 금지 원칙이 국제인권기구, 지역별 인권법원 및 국내 법원들에 의해 인권을 존중, 보호 및 충족해야 할 의무에서 발생하는 암묵적인 약속(implicit guarantee)으로 해석되어 왔음을 강조한다. 이 원칙에 따라 각국

16) '1951년 난민의 지위에 관한 협약' 제33조, '고문 및 그 밖의 잔혹하거나, 비인도적인거나 굴욕적인 대우나 처벌 금지 협약' 제3조, '강제실종으로부터 모든 사람을 보호하기 위한 국제협약' 제16조.

은 개인이 귀국시 핍박, 고문, 중대한 인권침해나 기타 회복할 수 없는 피해를 포함하여 회복할 수 없는 피해를 입을 위험이 있는 경우, 그 개인의 이주, 국적, 비호 또는 기타 지위에 관계없이, 자국의 관할권에서 내보낼 수 없다.

46. 양 위원회는 일부 당사국들이 강제송환 금지 원칙에 대해 좁은의미의 정의를 인정하기로 한 점을 우려한다. 양 위원회는 국가가 아동을 국경에서 거부해서는 안 되며, 아동의 송환될 예정인 국가나 이후에 아동이 송환될 가능성이 있는 기타 국가에서 아동권리 협약 제6조 (1)항과 37조에서 예상한 내용과 같은, 그러나 절대로 이에 한정되지는 않는, 회복할 수 없는 피해를 입을 실질적인 위험이 있다고 믿을 만한 상당한 근거가 있는 경우에는 그 국가에 아동을 보내서는 안 된다는 점을 이미 지적한 바 있다.[17] 이러한 강제송환 금지 의무는, 협약에서 보장하고 있는 권리들의 심각한 위반이 비국가 주체에서 유래한 것이든 아니든, 또는 그러한 위반이 직접적으로 의도한 것이든, 아니면 당사국의 행위나 부작위의 간접적 결과이든 관계없이 적용된다.

47. 양 위원회는 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제22조 (1)항과 기타 국제 및 지역 인권문서에 의해 집단추방은 금지되어 있으며 결과적으로 추방이 이루어질 수 있는 각 사건은 개별적으로 검토 및 결정함으로써 모든 적법절차 보장장치와 사법 접근권이 효과적으로 충족되도록 하여야 할 의무가 있음을 환기한다. 당사국들은 이주 아동 및 가족의 집단추방을 방지하기 위하여 필요한 모든 조치를 채택하여야 한다.

IV. 국제 협력

48. 양 위원회는 당사국들이 양 협약을 종합적으로 해석한 결과, 본 공동 일반논평에 포함된 지침 내용을 감안하여, 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동의 권리를 보장하기 위한 양자간, 지역 및 국제 차원의 협력을 개발해야 함을 강조한다.

49. 양 위원회는 출신국, 경유국, 목적국, 귀환국 간 상호 조정 노력의 중요성과, 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 함으로써 국제이주 맥락에 있는 아동의 수요를

17) 아동권리위원회 일반논평 6호의 27항, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회의 비정규 상황의 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리에 관한 일반논평 2호(2013)의 50항 참조.

충족하고 그들의 권리를 보호하는 데 있어 이 국가들의 역할과 책임을 인정한다.

50. 양 위원회는, 국경 관리 및 이주 거버넌스(migration governance)에 관한 모든 국제, 지역 및 양자간 협력 협약에 있어, 그러한 조치들이 아동의 권리에 미치는 영향을 충분히 고려하고 아동의 권리를 유지하기 위하여 필요한 만큼의 조정(adaptations)을 가하여야 한다. 양 위원회는 아동의 권리에 명백하게 부정적 영향을 미치는, 이주를 제한하는 데 중점을 둔 양자간 또는 다자간 협력 협약이 늘어나고 있음에 우려를 표하며, 인권을 전적으로 존중하며 안전하고, 질서 있고, 정규적인 이주를 활성화하기 위한 협력을 촉구한다.

51. 또한, 당사국들은 본 공동 일반논평에 따라 아동과 관련된 이주 정책을 실행하기 위하여, UN기구 및 조직과 지역 단체들을 포함한, 국제사회로부터의 기술적 협력을 활용하여야 한다.

V. 본 공동 일반논평의 배포 및 이용과 보고서 작성

52. 당사국들은 모든 국가, 지역 및 지방 차원의 모든 이해당사자들, 특히, 의회, 아동보호 및 출입국 당국과 관계자들을 포함한 정부 당국, 사법부에 본 공동 일반논평을 널리 배포하여야 한다. 아동을 위해 일하거나 업무상 아동과 접촉하는 이들(가령, 판사, 변호사, 경찰 및 기타 법집행 조직, 교사 보호자, 사회복지사, 공공 또는 민간 복지시설과 보호소의 직원, 보건서비스 제공자) 미디어, 시민사회 전반을 포함하여, 모든 관련 전문가와 이해당사자들에게 주지시켜야 한다.

53. 본 공동 일반논평은 관련 언어로 번역되어야 하며, 장애인이 접근 가능한 아동친화적이고 아동에 적합한 형식 및 포맷으로 이용 가능토록 하여야 한다. 이를 가장 잘 이행할 수 있는 모범적 관행을 공유하기 위해 회의, 세미나, 워크샵 및 기타 행사를 개최하여야 한다. 또한, 아동보호 및 출입국

당국과 관계자뿐만 아니라 모든 관련 전문가와, 특히, 기술직의 공식적인 사전 훈련 및 재직 훈련에 본 공동 일반논평을 포함시켜야 하며, 모든 국가 및 지방의 인권기관과

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

기타 인권 관련 시민사회 단체들이 이용 가능토록 하여야 한다.

54. 당사국들은 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제73조와 아동 권리 협약 제44조에 의해 제출하는 정기 보고서에 본 공동 일반논평의 지침에 의해 이행한 조치 및 그 성과에 대한 정보를 포함시켜야 한다.

VI. 조약 비준 또는 가입과 유보

55. 다음을 비준하거나 다음에 가입하지 않은 국가들은 비준 또는 가입할 것을 독려한다.

(a) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약. 동 협약의 제76조 및 77조에 의한 구속력 있는 선언을 포함함;

(b) 아동 권리 협약;

(c) 아동의 매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 아동 권리 협약 선택의정서;

(d) 아동의 무력분쟁 개입에 관한 아동 권리 협약 선택의정서;

(e) 청원 절차에 관한 아동 권리 협약 선택의정서

56. 국제이주의 맥락에 있는 아동이 양 협약에 의한 그들의 모든 권리를 완전히 향유할 수 있도록 하기 위하여, 당사국들에게 비준 또는 가입시 설정한 유보를 검토, 수정 및/또는 철회할 것을 독려한다.

국제이주 맥락에서의 아동 인권에 관한 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 국가의무에 관하여 채택한 이주노동자권리위원회 공동 일반논평 4호와 아동권리위원회 공동 일반논평 23호 (2017)*

I. 도입

1. '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약(International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)'과 '아동의 권리 협약(Convention on the Rights of the Child)'은 아동 및 이주민의 권리 보호와 일반적 및 구체적으로 관련되는 법적 구속력을 지닌 의무사항을 포함하고 있다. 양 협약은 국제이주의 맥락에서 아동의 권리와 관련된 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서의 구체적 의무를 정하고 있는 일부 규정을 포함하고 있다.[1)]

2. 본 공동 일반논평은 국제이주 맥락에서의 아동의 인권에 관련된 일반 원칙에 관하여 채택한 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회' 일반논평 3호(2017) 및 '아동권리위원회' 일반논평 22호(2017)와 동시에 채택되었다. 이 일반논평과 본 일반논평은 각기 독자적인 문서이지만, 상호 보완적이며 함께 읽고 이행하여야 한다. 문서 작성 과정의 일환으로, 2017년 5월과 7월 사이에 방콕, 베이루트, 베를린, 다카르, 제네바, 마드리드, 멕시코시티에서 아동 및 이주민 단체를 포함한 주요 이해당사자들과 전문가 대표들이 참석한 일련의 국제적, 지역적 협의가 개최되었다. 또한, 양 위원회는 2015년 11월부터 2017년 8월까지의 기간에 개별 국가, UN기구 및 조직, 시민사회 단체, 국가인권기구 및 모든 지역의 기타 이해당사자들로부터 80건이 넘는 서면의견을 접수 받았다.

---

* 본 공동 일반논평은, 국제이주 맥락에서의 아동 인권의 일반 원칙에 관하여 공동으로 체결한 '모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회'의 일반논평 3호(2017) 및 '아동권리위원회'의 일반논평 22호(2017)와 함께 읽어야 한다.

1) 아동 권리 협약의 당사국들은, 비차별에 관한 제2조와 함께 읽은 권리 이행에 관한 제4조의 측면에서, 자국의 가용 자원 최대한도로, 그리고 국제법에 따라 즉각 적용될 수 있는 의무들을 저해하지 않고 자국의 관할권 내 모든 아동의 경제적, 사회적, 문화적 권리를 점진적으로 완전히 실현할 목적으로, 그러한 권리들에 관한 조치를 실시할 의무가 있다. 아동권리의 실현을 위한 공공예산에 관한 아동권리위원회 일반논평 제19호(2016)의 28-34항 참조.

II. 자국의 영토에서 국제이주의 맥락에 있는 아동의 권리를 보호해야 할 당사국들의 법적 의무

A. 연령

3. 아동의 권리 협약에 의한 아동의 정의에는 18세에 이르기까지의 권리와 보호가 명시되어 있다. 양 위원회는 15세와 18세 사이의 아동들에게 상대적으로 훨씬 낮은 수준의 보호가 제공되는 경향이 있으며 때로는 성인으로 간주되거나 18세에 도달하기 전까지 모호한 체류자격에 남아있다는 점을 우려한다. 15세를 초과한 아동을 포함하고 그들의 체류자격과 상관없이 모든 아동에게 동등한 기준의 보호가 제공되도록 할 것을 각국에게 촉구한다. '아동의 대안 양육 가이드라인'에 의거하여[2], 각국은 18세에 근접하는 아동, 특히, 양육 환경을 떠나는 아동에게, 장기적인 정규 체류자격과 교육을 마칠 수 있는 합당한 기회에 대한 접근성, 양질의 일자리에 대한 접근성 및 거주하고 있는 사회로의 통합을 보장하는 등의 방법으로써, 적합한 후속조치, 지원 및 경과적 조치들을 제공하여야 한다.[3] 이러한 경과 기간 동안 아동은 독립적 생활을 위한 적절한 준비를 갖추어야 하며, 관할 당국은 개별 상황에 대한 적절한 사후 관리를 보장하여야 한다. 양 위원회는 각국에게 18세 이후에도 보호 및 지원 조치를 실시할 것을 추가적으로 독려한다.

4. 충분한 정보를 바탕으로 연령을 추산하기 위해서, 각국은 아동의 신체 및 심리적 발달을 종합적으로 평가하여야 하며, 이러한 평가는 발달의 여러 측면들을 총합하는 능력을 갖춘 소아과 전문의와 기타 전문가들에 의해 실시되어야 한다. 그러한 평가는, 아동이 이해할 수 있는 언어로 이루어지는 아동 면담과, 적절한 경우, 동반 성인 면담을 포함하여, 신속하고, 아동 친화적이며, 성인지적이고, 문화적으로 적절한 방식으로 실시되어야 한다. 이용 가능한 서류들은 그렇지 않다는 증거가 있지 않은 한 진품으로 간주되어야 하며, 아동과 그 부모나 친지에 의한 진술이 고려되어야 한다. 평가 대상 개인에게 증거 불충분

2) 총회 결의 64/142, 부록.
3) 아동권리위원회, 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동의 권리에 관한 2012년 일반토론의 날 보고서, 68-69항.
www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf에서 볼 수 있음.

의 혜택(the benefit of the doubt, 의심이 가더라도 증거가 불충분하면 사실로 인정함)을 부여하여야 한다. 각국은, 특히, 뼈와 치아 검사 분석에 근거한 의학적 방식의 사용을 삼가야 하는데, 이러한 방법은 오차 범위가 넓어 부정확할 수 있으며, 정신적 외상을 야기하고 불필요한 법적 절차를 초래할 수 있다. 각국은 자국의 결정이 심의 대상이 될 수 있고 이에 불복하여 적합한 독립 기구에 상소할 수 있도록 보장하여야 한다.

B. 자유권 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제16조와 17조, 아동 권리 협약 제37조)

5. 모든 아동은 항상 기본적인 자유권(right to liberty)과 이민 구금(immigration detention)으로부터의 자유를 지닌다.[4] 아동권리위원회는 아동을 아동 또는 그 부모의 체류자격을 이유로 구금하는 모든 행위는 아동권리 침해에 해당하며 아동의 최선의 이익 원칙에 위배됨을 역설하여 왔다.[5] 이러한 점에서, 양 위원회는 아동은 자신 또는 그 부모의 체류자격과 관련된 이유로 구금되어서는 절대 안 되며 각국은 아동의 이민 구금을 신속하게, 완전히 중단하거나 근절하여야 함을 여러 차례에 걸쳐 확인하였다. 모든 유형의 아동 이민 구금은 법으로 금지되어야 하며, 그러한 금지는 실제로 완전하게 이행되어야 한다.

6. 양 위원회는 이민 구금을, 아동의 자유를 박탈하는 행위에 주어진 명칭과 이유, 또는 아동이 자유를 박탈당한 시설이나 장소와는 상관없이, 아동이 자신 또는 부모의 체류자격과 관련된 이유로 자신의 자유를 박탈당한 모든 상태로 이해한다.[6] 양 위원회는 "체

---

4) 아동 권리 협약 제37조, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제16조 및 17조, 세계인권선언 제3조 및 9조, 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약 제9조.

5) 아동권리위원회의 2012년 일반토론의 날 보고서 78항 참조. 또한, '자유를 박탈당한 자의 제소권에 관한 구제 및 절차에 관한 UN 기본원칙 및 가이드라인(United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court)' (A/HRC/30/37, annex), 특히, 원칙 21번, 46항과 가이드라인 21번 참조.

6) 자유의 박탈은, 고문 및 기타 잔혹한, 비인도적인, 또는 굴욕적인 대우나 처벌의 금지 협약 선택의정서 제4조 (2)항에서, "모든 형태의 구금이나 수감, 또는 어떠한 사법, 행정 또는 다른 권력기관의 명령에 의해 자유 의지로 떠나는 것이 허락되지 않는 공적 또는 사적 구류 공간에 사람을 유치하는 것"으로 정의되어 있다. '자유를 박탈당한 청소년의 보호를 위한 UN 규칙(United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty)'의 규칙 11번은, "본 규칙의 목적상, 다음과 같이 정의한다. … (b) 자유의 박탈은 모든 형태의 구금이나 수감 또는 어떠한 사법, 행정 또는 다른 권력기관의 명령에 의해 자유 의지로 떠나는 것이 허락되지 않는 공적 또는 사적 구류 공간에 사람을 유치하는 것"으로 적고 있다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

류자격과 관련된 이유"를, 양 위원회의 이전 지침에 따라, 개인의 이주 또는 거주 지위나, 비정규 입국이나 체류와 관련되는 아니든 간에, 그러한 지위의 결여로 이해한다.

7. 또한, 아동권리위원회와 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회는 아동이 자신 또는 부모의 이주 지위를 이유로 형사 입건되거나 구금과 같은 징벌 조치의 대상이 되어서는 안 된다고 강조하여 왔다.[7] 비정규 입국과 체류는 그 자체로 사람, 재산 또는 국가 안보에 대한 범법 행위에 해당하지는 않는다.[8] 비정규 입국 및 체류를 범범 행위로 규정하는 것은 당사국들이 이민을 통제하고 규제하는 정당한 이권을 넘어서는 것이며, 자의적 구금을 초래한다.

8. 아동권리위원회는, 동반되지 않고 분리된 아동과 관련하여, 아동은 자유를 박탈당해서는 안 되며 구금은 동반되지 않거나 분리된 아동이라는 점, 또는 아동의 이주 또는 거주 지위 또는 그러한 지위의 결여를 유일한 근거로 하여 정당화될 수는 없음을 2005년에 밝힌 바 있다.[9]

9. 양 위원회는, 자유의 박탈에 내재된 피해와, 심지어 단기간 또는 가족과 함께 구금된 경우라도 이민 구금이 아동의 신체적, 정신적 건강과 그들의 발달에 미치는 부정적 영향을 강조한다. 고문 및 그 밖의 잔혹한, 비인도적인 또는 굴욕적인 대우나 처벌에 관한 특별보고관은, "행정적 출입국 단속의 맥락에서 볼 때 … 아동 또는 그 부모의 체류자격을 근거로 아동의 자유를 박탈하는 것은 절대로 아동에게 최선의 이익이 되지 않으며, 필요한 정도를 넘어서고, 심각하게 과도하며, 이주 아동에 대한 잔혹하거나, 비인도적이거나 굴욕적인 처우에 해당할 수 있다"고 언급하였다.[10]

10. 아동 권리 협약 제37조 (b)는 아동은 최후의 수단으로서 적절한 최단기간 동안만 아동의 자유를 박탈할 수 있다는 일반 원칙을 정하고 있다. 그러나, 비정규 입국이나 체류 관련 위반 행위에는, 어떠한 상황에서라도, 범죄의 자행에 따른 위반 행위와 유사한

7) 아동권리위원회의 2012년 일반토론의 날 보고서 78항 참조.
8) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회, 비정규 상황의 이주노동자와 그 가족 구성원의 권리에 관한 일반논평 2호 (2013), 24항 참조.
9) 아동권리위원회, 출신국의 외부에 있는 동반되지 않고 분리된 아동의 대우에 관한 일반논평 6호 (2005), 61항 참조.
10) A/HRC/28/68, 80항 참조.

결과가 주어져서는 안 된다.[11] 그러므로, 청소년 형사법 등의 다른 맥락에서 적용될 수 있는, 최후의 수단으로서 아동 구금 가능성은 아동의 최선의 이익 원칙 및 아동의 발달권과 상충하게 되므로 출입국절차에서는 적용될 수 없다.

11. 그 대신, 각국은 아동이 송환되기 전뿐만 아니라 아동의 체류자격이 처리되고 최선의 이익이 평가되는 동안[12] 자신의 가족 구성원 및/또는 후견인과 비감금적인 (non-custodial) 공동체 기반 환경에서 머무를 수 있도록 허용하는 법률, 정책 및 관행을 통해, 아동의 자유권 및 가족생활권과 함께, 아동의 최선의 이익을 충족하기 위한 해결방안을 채택하여야 한다. 동반되지 않은 아동의 경우, '아동의 대안 양육 가이드라인'에 의한 대안 양육 및 수용 형태로 국가로부터 특별 보호 및 원조를 받을 권리가 있다.[13] 동반자가 있는 아동의 경우에는, 가족이 모두 함께 있어야 할 필요성은 아동의 자유 박탈을 정당화하는 유효한 이유가 되지 않는다. 아동의 최선의 이익에 비추어 가족이 모두 함께 있어야 하는 경우, 아동의 자유를 박탈해서는 안 된다는 필수적 요건은 그 아동의 부모에게도 확대 적용되며 당국은 그 가족 전체에 대해 비감금적인 방안을 선택하여야 한다.[14]

12. 결과적으로, 아동 및 가족의 이민 구금은 법으로 금지하여야 하며, 이민 구금의 폐지는 정책과 실제에서 보장되어야 한다. 구금에 별도 할당된 자원은 아동과, 해당되는 경우, 그 가족과 관련하여 활동하는 관할 아동보호 주체들이 실시하는 비감금적인 방안들로 그 용도를 전환하여야 한다. 아동과 가족에게 제공된 조치들은 어떠한 유형의 아동 또는 가족 자유권 박탈도 함축해서는 안 되며, 집행이 아니라 돌봄(care)과 보호의 가치 체계를 바탕으로 하여야 한다.[15] 그러한 조치들은 아동에게 최선의 이익이 되는 사건 해결(case resolution)에 중점을 두어야 하며, 아동의 전인적 발달을 감안하여 아동

11) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회, 일반논평 2호, 24항 참조. 또한, 아동권리위원회의 2012년 일반토론의 날 보고서 78항 참조. 같은 맥락에서, '자의적 구금 실무단' 보고서 (A/HRC/13/30)의 58항, 이주민의 인권에 관한 특별보고관 보고서(A/HRC/20/24) 31항과 38항 참조.
12) 아동권리위원회, 2012년 일반토론의 날 보고서 79항 참조.
13) 아동권리위원회 일반논평 6호 39-40항 참조.
14) A/HRC/20/24, 40항, 미주인권법원의 2014년 8월 19일 자문의견(Advisory Opinion) OC-21/14 '이주 맥락에 있고/거나 국제보호를 필요로 하는 아동의 권리와 보장(Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection)' 159항, A/HRC/28/68 80항 참조.
15) 아동의 대안 양육 가이드라인 참조.

권리의 포괄적 보호에 필요한 모든 물리적, 사회적, 정서적 조건을 제공하여야 한다. 시민사회 단체뿐만 아니라 독립적인 공적기구도 이러한 시설이나 조치들을 정기적으로 감시할 수 있어야 한다. 아동과 가족은 어떠한 유형의 이민 구금이 강행되는 경우 효과적인 구제책에 접근할 수 있어야 한다.

13. 양 위원회의 견해로는, 아동보호 및 복지 주체들이 국제이주 맥락의 아동에 대해 일차적인 책임을 지녀야 한다. 이주 아동이 출입국 당국에 의해 먼저 발견되면, 아동보호 또는 복지 담당자에게 즉각 이를 통보하여 그 담당자가 아동의 보호, 주거 및 기타 필요한 사항을 위한 아동 심사를 담당하도록 하여야 한다. 동반되지 않고 분리된 아동은 국가/지방의 대안 양육 제도로 배정되어야 하며, 가족이 함께 할 수 있다면 가족 형태의 양육, 또는 가족이 함께 할 수 없는 경우라면 공동체 양육의 형태를 가급적 택하도록 한다. 이러한 결정은, 아동의 피청취권, 사법접근권, 자신의 자유를 박탈할 수 있는 모든 결정에 대해 제소할 수 있는 권리를 포함하여, 아동인지적인 적법절차 기본틀 내에서 이루어져야 하며,[16] 아동의 성별, 장애, 연령, 정신 건강, 임신 또는 기타 조건들을 포함하여 아동의 취약성과 수요를 고려하여야 한다.

C. 적법절차 보장장치 및 사법접근성 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제16조, 17조 및 18조, 아동 권리 협약 제12조 및 40조)

14. 사법접근성은 그 자체로 기본권이고 기타 모든 인권의 보호와 증진을 위한 필요조건이며, 그렇기 때문에 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동에게 자신의 권리를 주장할 수 있는 권한을 부여하는 것은 더 없이 중요하다. 당사국들의 책임에 따라 당사국들은 공정하고, 효과적이며, 신속한 사법접근성을 보장하기 위해 구조적이고 사전적인 개입 조치를 취하여야 할 의무가 있다. 아동권리위원회는, 아동의 권리에 관한 협약의 일반적 이행 조치에 관한 일반논평 5호(2003)에서, 효과적인 구제를 위해서는 효과적이고 아동인지적인 절차가 필요함을 밝힌 바 있다. 또한, 그러한 절차는 아동의 수요와 발달에 맞추어 행정 및 사법적 절차를 조정할 수 있도록 일정한 조치들을 채택하고 모든 행정 및 사법적 절차에 있어 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 할 것을 보장하

16) '자유를 박탈당한 자의 제소권에 관한 구제 및 절차에 관한 UN 기본원칙 및 가이드라인, 특히, 가이드라인 18번 (A/HRC/30/37, 100항 참조).

여야 한다.

15. 양 위원회는, 각국이 자국의 법률, 정책, 조치 및 관행에서 아동의 권리 및/또는 그 부모의 권리에 영향을 미치는 모든 이주 및 비호(asylum) 관련 행정 및 사법적 절차에 있어 아동인지적인 적법절차가 보장되도록 하여야 한다는 입장이다. 부모나 그 밖의 법정 후견인이 동반한 아동을 포함하여, 모든 아동은 개별 권리 보유자로 대우하여야 하며, 그들의 아동 특유의 수요를 동등하게, 개별적으로 인식하고, 그들의 견해를 적절하게 청취하며 적정 비중을 부여하여야 한다. 아동은 모든 결정이 자신에게 최선의 이익이 되도록 하기 위해 자신의 상황이나 부모의 상황에 영향을 미치는 결정을 상대로 행정 및 사법적 구제책에 접근할 수 있어야 한다.[17] 가족 재결합 절차를 포함하여, 이주/비호 절차 과정에서 아동의 권리에 부정적 영향을 미칠 수 있는 부당한 지연을 막기 위한 조치들이 취해져야 한다. 아동의 최선의 이익에 반하지 않는 한, 신속한 절차 진행을 독려하여야 하며, 단 이로 인해 어떠한 적법절차 보장장치도 제한을 받지 않아야 한다.

16. 아동은 법원, 행정심판기구, 또는 아동 보호 및 청소년 기관, 학교, 국가인권기구와 같이 접근이 용이한 하위 단계의 기관들에 이의를 제기할 수 있어야 하며, 자신의 권리를 침해당한 경우에 아동 및 이주 문제에 전문 지식을 갖춘 전문가들로부터 아동친화적인 방식으로 조언을 듣고 대리인으로서 조력을 받을 수 있어야 한다. 각국은 당국이 이주 아동, 비호신청 아동 및 난민 아동에게 무상으로 양질의 법률 자문 및 대리인 역할을 제공하는 데 지침이 되는 표준화된 정책을 마련하여야 하며, 여기에는 지방 당국이 돌보고 있는 동반되지 않고 분리된 아동과 미등록 아동에 대한 동등한 접근성이 포함된다.[18]

17. 더 구체적으로, 그리고, 특히, 최선의 이익 평가의 맥락에서, 그리고 최선의 이익 결정 절차 내에서, 아동은 다음에 대한 권리를 보장 받아야 한다.

(a) 자신의 등록 여부와 관계없이, 영토에 대한 접근권과, 절차상 안전장치를 보장하며 아동의 권리 보호 측면에서 그들의 수요 평가를 담당하는 당국으로 이관될 권리;

17) 아동권리위원회, 2012년 일반토론의 날 보고서 75항 참조.
18) 인권이사회 결의 25/6. 또한, 미주인권법원의 2014년 8월 19일 자문의견 OC.21/14의 108-143항 참조.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(b) 절차(proceeding)의 존재와, 이주 및 비호 절차의 맥락에서 채택된 결정, 그 결정의 함축적 의미와 항소 가능성에 대해 통보 받을 권리;

(c) 전문 관리나 재판관이 이주 절차를 진행하도록 하고 모든 면담을 아동과의 의사소통에 대한 훈련을 받은 전문가가 직접 실시하도록 할 권리;

(d) 절차의 모든 단계에서 의견을 피력하고 참여하며 무상으로 번역자 및/또는 통역자의 조력을 받을 권리;

(e) 영사관 관리들과의 통신 및 영사 지원(consular assistance)에 효과적으로 접근할 수 있으며 아동인지적이며 권리기반적인 영사 보호(consular protection)를 받을 권리;

(f) 절차의 모든 단계에서 아동의 대리인 역할에 대한 훈련을 받았고/거나 대리인 경험이 있는 변호인의 조력을 받고 대리인과 자유롭게 소통하며, 무료 법률 지원을 이용할 수 있는 권리;

(g) 아동이 개입된 신청 및 절차가 우선적으로 처리되도록 하는 동시에 그러한 절차를 준비할 충분한 시간이 보장되고 모든 적법절차 보장장치가 유지되도록 할 권리;

(h) 결정의 효력이 중지된 상태에서 그 결정을 상급 법원이나 독립적 기관에 제소할 수 있는 권리;

(i) 동반되지 않고 분리된 아동의 경우, 아동의 최선의 이익이 존중되도록 할 주요 절차상 안전장치의 역할을 하는 능력 있는 후견인이 최대한 신속하게 선임되도록 할 권리[19];

(j) 절차 과정의 전반에 걸쳐, 자신의 후견인 및 법적 자문인과 함께, 자신의 권리에 대한 정보와 자신에게 영향을 미칠 수 있는 모든 관련 정보를 포함하여, 완전하

19) 아동권리위원회 일반논평 6호, 20-21항, 33-38항 참조.

게 정보를 제공 받을 권리.

18. 양 위원회는 아동의 불안정하고 불안한 이주 지위가 그 아동의 안녕에 미치는 부정적 영향을 인정한다. 그러므로, 양 위원회는 각국에게 아동이 (거주 기간과 같은) 다양한 이유로 정규 지위를 확보할 수 있도록 명확하고 접근 가능한 지위 결정 절차를 마련할 것을 권고한다.

19. 양 위원회의 의견으로는, 아동 권리 협약과 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제7조 (a), 23조, 65조 (2)항의 종합적인 해석은, 양 협약과 함께 기타 인권법에 대해 영사관 직원에게 지속적인 훈련을 제공하고 영사관 보호 서비스에 관한 절차(protocols)를 활성화하는 것과 같이, 아동의 권리를 보호하기 위한 특정 조치들을 포함하는 효과적인 영사관 보호 정책을 개발하고 이행하는 것을 의미하여야 한다.

D. 성명, 정체성 및 국적에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제29조, 아동 권리 협약 제7조 및 8조)

1. 출생 등록

20. 출생 등록의 부재는 아동 결혼, 인신매매, 강제징집 및 아동노동과 같이 아동의 권리 향유에 여러 부정적 영향을 미칠 수 있다. 또한, 출생 등록은 아동을 학대한 자에 대해 유죄 판결을 얻어 내는 데도 도움이 될 수 있다. 미등록 아동은 비정규 이주 상황에 있는 부모에게 태어나는 경우, 출생지에서의 출생 등록 및 국적 취득 장애물뿐만 아니라 부모의 출신국에서의 국적 취득 장애물 때문에, 무국적자가 될 위험이 특히 크다.[20]

21. 양 위원회는 당사국들에게 모든 아동이 자신의 체류자격 또는 그 부모의 이주 지위에 관계없이 출생시에 즉시 등록되고 출생증명서를 발급받을 수 있도록 모든 필요한 조치를 취할 것을 촉구한다. 출입국 당국에 대한 등록을 담당하는 보건서비스 제공자나 공무원들 사이에 정보 공유를 금지하고 부모에게 자신의 체류자격과 관련된 서류를 제출하도록 요구하지 않는 등의 방법으로, 출생 등록에 대한 법률적, 실질적 장애물이 제

20) '무국적자의 지위에 관한 협약(Convention relating to the Status of Stateless Persons)'의 1조에 의하면, 무국적자는 "임의의 국가에서 자국법의 운용상 내국인으로 간주되지 않는 자"를 의미한다.

거되어야 한다. 또한, 뒤늦은 출생 등록을 용이하게 하고 뒤늦은 등록에 대해 과태료를 부과하지 않도록 조치들을 취하여야 한다. 미등록 상태인 아동이 보건의료, 보호, 교육 및 기타 사회서비스에 대해 동등한 접근성이 보장되도록 하여야 한다.

22. 아동의 신분증명서가 그 아동을 대신하여 비정상적으로 발급되어 해당 아동이 자신의 신분증명서의 복원을 요청하는 경우에 대해, 양 위원회는 당사국에게, 특히, 정정된 증명서를 발급하고 위조 행위에 대해 기소하지 않음으로써, 아동에게 최선의 이익이 되는 유연한 조치들을 채택할 것을 독려한다.

2. 국적권과 무국적 방지를 위한 안전장치

23. 아동 권리 협약 제7조는 당사국들이 등록, 성명, 국적 취득에 대한 아동의 권리와 자신의 부모를 알고 부모의 보살핌을 받을 권리를 이행하여야 한다고 명시함으로써 무국적 상태방지를 강조하고 있다. 이 권리는 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제29조에서 이주노동자의 모든 아동 자녀에 대해서도 보장되어 있다.

24. 각국은 자국의 영토 내에서 출생한 모든 아동에게 자국의 국적을 부여할 의무가 있는 것은 아니나, 모든 아동이 출생한 시점에 국적을 지닐 수 있도록, 국내에서, 그리고 다른 국가들과 협력하여, 모든 적절한 조치를 취해야 할 의무가 있다. 주요 조치의 하나로서, 국가의 영토에서 출생한 아동이 그렇게 하지 않으면 무국적자가 되는 경우 그 아동에게 출생시 또는 출생 후 최대한 조속한 시점에 국적을 부여할 수 있다.

25. 아동 및/또는 그 부모의 인종, 민족, 종교, 성별, 장애 및 체류자격과 관련된 이유들을 포함하여 금지된 이유들을 근거로 하여 국적을 물려주고 받거나(transmission) 획득하는 데 있어 차별하는 국적법은 폐지되어야 한다. 더 나아가, 모든 국적법은 모든 아동의 국적권이 존중, 보호 및 충족되도록, 거주 기간 요건과 관련된 거주 지위 등과 관련하여, 비차별적인 방법으로 시행되어야 한다.

26. 각국은 자국의 영토에서 출생한 아동이 국적을 부여하지 않으면 무국적자가 될 수 있는 상황에 있는 경우에 국적을 부여하는 조치들을 강화하여야 한다. 어머니 국적국의 법이 자녀 및/또는 배우자에게 국적을 물려줄 수 있는 여성의 권리를 인정하지 않는 경

우, 아동은 무국적자가 될 위험에 직면할 수 있다. 마찬가지로, 국적법에서 결혼한 여성이 자신의 국적을 취득하거나, 변경하거나, 유지할 수 있는 자율권을 보장하고 있지 않은 경우, 18세 미만에 결혼한 국제이주의 상황에 있는 소녀들은 무국적자가 될 위험에 직면하거나, 무국적자가 되는 것이 두려워 학대 받는 결혼 생활을 벗어나지 못할 수도 있다. 각국은 자신의 자녀와 배우자에게 국적을 물려주고 자신의 국적을 취득, 변경 및 유지하는 것과 관련하여 남녀에게 동등한 권리를 부여함으로써 여성을 차별하는 국적법을 개선하기 위한 즉각적인 조치들을 실행하여야 한다.

E. 가족생활 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제14조, 17조 및 44조, 아동의 권리에 관한 협약 제9조, 10조, 11조, 16조, 18조, 19조, 20조 및 27조 (4)항)

27. 가족생활의 보호에 대한 권리는 아동의 권리에 관한 협약과 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약을 포함하여 국제 및 지역 인권법에 인정되어 있다. 그러므로, 이 권리는 모든 아동에 대해 그들의 거주 또는 국적의 지위를 막론하고 어떠한 유형의 차별도 없이 완전하게 존중, 보호 및 충족되어야 한다. 각국은 형제자매를 포함한 가족의 결속을 유지하고 분리를 방지하는 측면에서 주어진 국제적인 법적 의무를 이행하여야 하며, 이는 아동의 대안 양육 가이드라인에 의거하여 일차적으로 중점을 두어야 할 부분이다. 가족환경권의 보호를 위해서 각국은 가족 분리나 가족생활권에 대한 그 밖의 자의적인 간섭을 초래할 수 있는 행위를 삼가야 할 뿐 아니라 분리된 가족 구성원의 재결합을 포함하여 가족 단위를 유지하기 위한 적극적인 조치를 취해야 하는 경우가 많다. 아동권리위원회는 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 채택하게 할 아동 권리 일반논평 14호(2013)에서, “부모”라는 용어는 생물학적 부모, 양부모나 위탁부모, 또는, 해당되는 경우, 현지 관습에 의해 정해지는 확대가족이나 공동체 구성원도 포함하도록 넓은 의미로 해석하여야 함을 분명히 하였다.

1. 분리 금지(Non-separation)

28. 이주민의 가족결속권은 자국 영토 내 비내국인의 입국 또는 체류에 관한 결정을 내리는 데 있어 국가의 정당한 이권과 교차할 수 있다. 그러나, 국제이주의 맥락에 있는 아동과 가족은 그들의 사생활 및 가족생활에 대해 자의적 또는 불법적 간섭을 받아서는

안 된다.[21] 당사국의 영토에서 가족의 구성원을 추방하거나 떠나게 하거나, 또는 가족 구성원이 영토 내로 진입하거나 영토에 머무르는 것을 허용하지 않음으로써 그 가족을 분리하는 행위는 가족생활에 대한 자의적 또는 불법적 간섭에 해당할 수 있다.[22]

29. 양 위원회는 입국 및 체류와 관련된 출입국관리법 위반을 근거로 부모 중 한 명 또는 모두를 강제추방함으로써 그 가족을 해체하는 것은 과도한 처사라는 견해를 갖고 있으며, 가족생활의 제한에 필연적으로 따르는 희생과 아동의 삶과 발달에 미치는 영향보다 출입국관련 위반 행위를 이유로 부모를 강제로 영토에서 떠나게 함으로써 얻는 이득이 더 중요하지 않기 때문이다. [23] 또한, 이주 아동과 그 가족은 강제추방이 가족 및 사생활에 대한 권리에 대한 자의적 간섭에 해당되는 경우에도 보호되어야 한다.[24] 양 위원회는, 특히, 아동이 목적국에서 출생하거나 장기간 거주한 경우, 또는 부모의 출신국으로 돌아가는 것이 아동의 최선의 이익에 위배되는 경우에, 자녀와 함께 비정규적 상황에서 거주하는 이주민들에게 정규 지위를 획득할 수 있는 경로를 제공할 것을 각국에게 권고한다. 부모의 강제추방이 형사상 위반 행위를 이유로 하는 경우, 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 채택하게 할 권리와 의견을 피력하고 의견이 진지하게 고려되도록 할 권리를 포함하여 그 자녀의 권리가 보장되어야 하며, 비례성 원칙과 기타 인권 원칙 및 기준들도 함께 고려하여야 한다.

30. 양 위원회는, 부모의 학대 및 방치와 관련하여 우려할 문제가 없는데도 아동이 부모와 분리되어 아동보호제도에 의한 대안 양육에 배정되는 경우에 대해 우려한다. 재정적, 물질적 빈곤 또는 그러한 빈곤을 직접적이고 고유한 원인으로 하는 조건들이, 아동을 부모의 양육으로부터 떼어내거나, 아동을 대안 양육에 배정하거나 아동의 사회적 재통합을 막는 유일한 정당한 사유가 되어서는 절대로 안 된다. 이와 관련하여, 각국은 부모나 아동의 체류자격과 상관없이 사회적 급여와 아동수당 그리고 기타 사회적 지원 서비스를 제공하는 등, 부모와 법정 후견인이 육아 책임을 수행하는 데 있어 적절한 지원

21) 인권위원회, 규약에 의한 외국인의 지위에 관한 일반논평 15호(1986), 7항 참조.
22) 인권위원회, 청원(Communication) No. 2009/2010, Ilyasov v. Kazakhstan, 2014년 7월 23일 채택된 견해; No. 2243/2013, Husseini v. Denmark, 2014년 10월 24일 채택된 견해; No. 1875/2009, M.G.C. v. Australia, 2015년 3월 26일 채택된 견해; No. 1937/2010, Leghaei and others v. Australia, 2015년 3월 26일 채택된 견해; No. 2081/2011, D.T. v. Canada, 2006년 7월 15일에 채택된 견해
23) 미주인권법원의 2014년 8월 19일 자문의견(Advisory Opinion) OC.21/14, 280항 참조.
24) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회 일반논평 2호(2013) 50항 참조.

을 제공하여야 한다.

31. 또한, 양 위원회는, 아동 권리 협약 18조에 입각하여, 이주의 맥락에서 가족환경에 대한 아동의 권리를 종합적으로 접근하는 데 있어 부모가 아동 발달과 관련하여 의무를 충실히 이행할 수 있도록 하기 위한 조치들이 고려되어야 한다고 본다. 아동 및/또는 그 부모의 비정규적 이주 지위가 그러한 목표에 방해가 될 수 있음을 고려하여, 각국은 아동과 그 가족이 가족 결합, 노동관계, 사회적 통합 또는 기타 이유를 근거로 장기적인 정규 이주 지위 또는 거주 허가를 받을 수 있는 접근 가능한 상시 체제를 제공할 뿐 아니라, 정규적이고 비차별적인 이주 통로가 이용 가능토록 하여야 한다.[25]

2. 가족 재결합

32. 아동 권리협약의 제10조에 의해, 당사국들은 가족 재결합 신청건이, 아동과 그 부모의 재결합을 촉진하는 등, 적극적이고 인도적이며 신속한 방법으로 처리되도록 하여야 한다. 아동과 그 부모 및/또는 형제자매의 관계가 이주에 의해 단절되는 경우 (그 아동과 헤어진 부모의 경우나 부모 또는 형제자매와 헤어진 그 아동의 경우 모두), 가족 재결합에 관한 결정에서 아동의 최선의 이익을 평가할 때 그 가족 단위의 유지 문제를 고려하여야 한다.[26]

33. 국제이주의 맥락에 있는 미등록 아동에 대해, 각국은, 시간 제한, 재량권 및/또는 행정적 절차상 투명성 결여가 아동의 가족 재결합에 대한 권리를 저해하지 않도록 각별히 주의하며, 가이드라인을 개발 및 시행하여야 한다.

34. 부모의 구금과 같은 출입국 단속으로 인해 부모와 분리된 아동을 포함하여, 동반되지 않거나 분리된 아동에 대해, 가족 재결합 가능성을 포함하여, 이들을 위해 지속가능한 권리기반적 해결책을 구하려는 노력을 지체 없이 개시 및 이행하여야 한다. 해당 아동이 목적국, 출신국 또는 제3국에 가족을 두고 있는 경우, 경유국 또는 목적국의 아동

25) 아동권리위원회의 2012년 일반토론의 날 보고서 91항 참조. 또한, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리 보호에 관한 국제협약 제69조 참조.
26) 아동권리위원회, 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 채택하게 할 아동의 권리에 관한 일반논평 14호(2013), 66항 참조.

보호 및 복지 당국은 가능한 한 조속하게 가족 구성원들과 접촉하여야 한다. 아동이 출신국, 경유국 및/또는 목적국에 있는 가족과 재결합하여야 하는지에 대한 결정은, 아동의 최선의 이익을 최우선 고려사항으로 삼고 가족 재결합을 고려사항으로 하며 그 과정에 아동의 참여를 보장하는 지속가능한 재통합 계획을 포함하는 탄탄한 평가를 기반으로 하여야 한다.

35. 출신국으로의 귀환이 해당 아동의 인권 침해를 초래할 "합리적인 위험(reasonable risk)"이 있는 경우에는 출신국에서의 가족 재결합을 추진해서는 안 된다. 출신국에서의 가족 재결합이 해당 아동에게 최선의 이익이 아니거나 출신국 귀환에 대한 법적 또는 기타 장애물로 인해 불가능한 경우, 아동의 권리에 관한 협약 제9조와 10조에 의한 의무가 효력을 발휘하며 출신국에서 가족 재결합에 대한 국가의 결정에 적용되어야 한다. 부모가 자녀의 최선의 이익을 근거로 자녀와 재결합하고/거나 정규 지위를 획득할 수 있도록 하는 조치들이 실시되어야 한다. 각국은 아동의 최선의 이익에 따라, 가족 재결합 절차를 신속하게 완료하기 위하여 그러한 절차를 활성화하여야 한다. 각국에게 가족 재결합을 최종 결정하는 데 있어 최선의 이익 결정 절차를 적용할 것을 권고한다.

36. 목적국이 아동 및/또는 그 가족에게 가족 재결합을 거부하는 경우, 목적국은 그 아동에게 거부 이유와 아동의 항소권에 대해서 아동 친화적이고 연령에 적합한 방식으로 상세한 정보를 제공하여야 한다.

37. 출신국에 남아 있는 아동은 목적국에 있는 부모 및/또는 손위 형제자매와 재결합하고자 결국 비정규적이고 불안전한 방식으로 이주할 가능성이 있다. 각국은, 출신국에 남아 있어 비정규적 방식으로 이주할 가능성이 있는 아동을 포함하여, 아동이 정규적인 방식으로 이주할 수 있도록 하는 효과적이고 접근 가능한 가족 재결합 절차를 개발하여야 한다. 이주민들이 가족과 분리되는 것을 막기 위하여 이주민이 자신의 가족을 정규적인 방법으로 동반할 수 있게 하는 정책의 개발을 각국에게 독려한다. 가족 재결합 절차는 가족생활의 촉진을 도모하여야 하며 절차상 어떠한 제한도 적법하고, 필요하며, 비례적이도록 보장하여야 한다. 이러한 의무는 주로 수용국(receiving country)과 경유국에 해당되지만, 출신국도 가족 재결합을 촉진하기 위한 조치를 실시하여야 한다.

38. 양 위원회는 재정적 자원의 부족이 종종 가족 재결합에 대한 권리 행사를 저해하는 요인이 되며 적정한 가족의 수입 증빙 부족이 재결합 절차에서 장애물로 작용할 수 있음을 인지하고 있다. 그러한 아동과 그 부모, 형제자매, 그리고, 해당되는 경우, 그 밖의 친지들에게 적합한 재정적 지원과 기타 사회 서비스를 제공할 것을 각국에게 독려한다.

F. 착취, 아동노동 및 유괴, 아동의 매매 및 거래를 포함한 모든 형태의 폭력과 학대로부터의 보호 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제11조 및 27조, 아동 권리 협약 제19조, 26조, 32조, 34조, 35조 및 36조)

39. 국제이주의 맥락에 있는 아동, 특히, 미등록, 무국적, 무동반 또는 가족과 분리된 아동은, 이주 과정 전반에 걸쳐, 출신국, 경유국, 목적국 및 귀환국에서 방치, 학대, 납치, 유괴 및 강탈, 인신매매, 성적 착취, 경제적 착취, 아동노동, 구걸 또는 범죄나 불법 행위 개입을 포함한 다양한 형태의 폭력에 특히 취약하다. 이러한 아동은, 특히, 비정규적 방식으로 이동하거나 거주할 때 국가 또는 비국가 주체에 의한 폭력을 경험하거나 자신의 부모나 그 밖의 사람들에 대한 폭력을 목격할 위험이 있다. 양 위원회는 각국이 '부모 책임과 아동의 보호조치에 관한 관할, 준거법, 승인, 집행 및 협력에 관한 1996년 10월 19일자 헤이그 협약(Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children)' 제6조에 주목할 것을 원하며, 이 조항에 의해 체결국의 사법 또는 행정 당국은 난민 아동과 자신의 국가에서 발생한 소요로 인해 국제적 유민이 되어 자신의 유민 상태로 인해 그 체결국의 영토에 존재하는 아동에 대하여 그 아동의 신변 또는 재산의 보호를 위한 조치를 취할 관할권을 지닌다.

40. 또한, 양 위원회는 비정규 이주를 범죄 행위로 규정하거나, 안전하고, 체계적이며, 접근 가능하고, 비용 부담이 가능한 정규 이주 통로가 충분치 않다거나, 적합한 아동보호제도가 미비한 등, 제한적인 이주 또는 비호 정책이 동반되지 않거나 분리된 아동을 포함한 이주 및 비호신청 아동으로 하여금 이주 이동 과정과 목적국에서 폭력과 학대의 피해에 더욱 취약하게 만든다는 점을 인지하고 있다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

41. 각국은 모든 형태의 노예제, 상업적인 성착취, 구걸 등의 불법 행위를 위한 아동 이용 및 위험한 작업을 포함하여 가혹한 형태의 아동노동뿐만 아니라 아동을 불법으로 넘겨주고(transfer) 돌려보내지 않는(non-return) 행위를 예방하고 근절하며 아동을 폭력과 경제적 착취로부터 보호하기 위한 모든 필요한 조치들을 필수적으로 취하여야 한다. 양 위원회는 아동이 성특정적 위험요소와 취약성에 직면하고 있음을 인정하며, 이러한 요소 및 취약성을 파악하여 구체적으로 해결하여야 한다. 다수의 국가에서 소녀는, 특히, 성적 착취를 목적으로, 인신매매에 훨씬 더 취약할 수 있다. 아동 성소수자뿐만 아니라 장애를 갖고 있을 수 있는 소년 및 소녀를 포함하여, 성적 착취와 학대를 목적으로 하는 인신매매에 소년 및 소녀가 특히 취약한 점을 해결하기 위해 추가 조치들을 취하여야 한다.

42. 거주 허가서나 고용 허가서에 의존하는 미등록 이주 아동과 부모는, 자신의 후원자/고용주에 의해 쉽게 미등록자가 될 수 있으며, 공공서비스 제공자나 기타 관리 또는 일반 개인에 의해 출입국 당국에 신고될 위험이 있다. 이러한 상황은 보호 및 사법접근성을 포함한 인권의 향유를 제한하고 그들을 폭력 및 노동과 기타 유형의 착취 및 학대에 더욱 취약하게 하며,[27] 이는 비정규 지위의 이주자들을 폭력, 학대 및 착취로부터 보호하는 대신 구금을 우선으로 함으로써 아동으로 하여금 폭력 경험 또는 가족에 대한 폭력 목격에 더욱 취약하게 만드는 정책으로 인한 결과일 수도 있다. 다른 어떠한 조치보다도, 아동보호 서비스와 출입국 단속 사이에 효과적인 방화벽(firewalls)이 보장되어야 한다.

43. 인신매매, 아동 매매나 기타 형태의 성적 착취를 암시하는 징표가 나타나는 이주 아동 또는 그러한 행위 또는 아동 결혼의 위험에 처할 수 있는 이주 아동에 대해, 각국은 다음의 조치들을 채택하여야 한다.

- 위탁 체계(referral mechanism)와 함께 매매, 인신매매 및 학대의 피해자를 파악하기 위한 조기 파악 조치들을 확립하고, 이와 관련하여, 사회복지사, 국경 경찰, 변호사, 의학 전문가와 아동과 접촉하게 되는 기타 모든 직원에 대한 의무 훈련을 실시한다.

27) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회, 일반논평 2호 2항 참조.

- 여러 다른 체류자격이 부여될 수 있는 경우, 가장 보호적인 지위(즉, 인도적 근거에 의한 비호 또는 거주 지위)를 적용하여야 하며 그러한 지위의 부여는 아동의 최선의 이익에 따라 사례별로 결정하여야 한다.

- 매매, 인신매매 또는 기타 형태의 성적 착취의 피해자인 이주 아동에게 거주 지위를 부여하거나 원조를 제공하는 것이 형법 절차의 개시 또는 아동의 사법 집행 당국에 대한 협조를 조건으로 이루어져서는 안 된다.

44. 더 나아가, 각국은 모든 형태의 폭력과 학대로부터 이주 아동을 완전히, 효과적으로 보호하기 위해 다음의 대책을 실시하여야 한다.

- 이주 아동이 모든 형태의 노예제나 상업적 성착취로부터 보호되고 불법 행위를 위한 이용 또는 그들의 건강, 안전 또는 도덕성을 위협하는 모든 작업으로부터 보호될 수 있도록, 국제노동기구의 관련 협약 당사국이 되는 것을 포함한, 효과적인 조치들을 취한다.

- 이주 아동의 체류자격과 상관없이, 모든 형태의 폭력과 학대로부터 보호하기 위한 효과적인 조치를 취한다.

- 소녀, 소년 및 장애아동이 성적 착취, 노동 착취 및 기타 모든 형태의 착취를 위한 인신매매의 잠재적 피해자로서 성특정적으로 취약한 상황에 있음을 인정하고 이에 대처한다.

- 폭력, 학대 또는 착취 사건을 경찰 또는 기타 관련 당국에 보고한 이주 아동과 그 가족에게, 그들의 체류자격과 상관없이, 심리사회적 지원 및 구제책에 관한 정보를 포함하여 종합적인 보호, 지원 서비스 및 효과적 배상 체제 접근성을 보장한다. 아동과 부모는 결과적으로 출입국 단속이 이루어질 위험 없이 피해자 또는 증인으로서 경찰이나 기타 당국에 안전하게 신고할 수 있어야 한다.

- 이주 아동의 보호와 관련하여 공동체 서비스 및 시민사회 단체가 수행할 수 있는

국가인권위원회 humanrights.go.kr

중요한 역할을 인정한다.

- 이주 아동에 대한 모든 형태의 폭력, 착취 및 학대의 근본 원인을 해소하기 위한 종합적인 정책을 개발하며, 이러한 정책의 이행을 위한 적정 자원을 확보한다.

G. 미성년자의 위험한 작업을 포함한 경제적 착취로부터의 보호, 고용조건 및 사회보장에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제25조, 27조, 52조, 53조, 54조 및 55조, 아동 권리 협약 제26조 및 32조)

45. 고용 허용 최저연령과 가혹한 형태의 아동노동 금지 및 철폐에 관한 국제노동기준을 충분히 존중하여, 법적 취업연령(working age)이 지난 이주 아동이 수행하는 모든 업무는 착취적이지 않아야 하며 위험한 조건에서 이루어져서는 안 된다. 양 위원회는 각국에게 취업연령을 초과하는 이주 아동은, 자신의 지위와 상관없이, 보수, 기타 근로조건 및 고용조건과 관련하여 내국인 아동과 동등한 대우를 받아야 한다는 점을 환기한다.

46. 각국은 고용 및 위험한 작업의 최저연령과 관련하여 이주 아동의 고용을 규제하고 보호하기 위하여, 성(gender) 차원을 포함한, 모든 적절한 입법 및 행정적 조치를 취하여야 한다. 또한, 이주 아동이 노출되어 있는 특정 위험을 감안하여, 각국은 아동의 권리에 관한 협약 규정들과 기타 관련 국제기준들의 효과적 집행을 보장하기 위하여 관할 당국이, 적절한 처벌규정을 포함하여, 법으로나 실제로나 모든 필요한 조치들을 취하도록 하며 이주 아동들이 다음과 같도록 보장하여야 한다.

- 국제적으로 용인되는 기준에 부합하는, 양호한 근로조건과 함께 공정한 고용조건을 향유한다.

- 이주 아동의 근로 시간 및 조건을 규제하는 구체적인 보호조치들을 향유한다.

- 이주 아동의 근로 적합 여부를 검사하는 정기적인 의료 검진을 받는다.

- 효과적인 고충처리 제도와 노동권과 출입국 단속간 방화벽을 보장하는 등의 방법으로, 공공 또는 민간주체에 의해 이주 아동의 권리가 침해된 경우에 사법접근성을 갖도록 한다.

47. 사회보장과 관련하여, 이주 아동과 그 가족은, 해당 국가의 준거법과 적용 가능한 양자 및 다자간 조약에서 명시하고 있는 요건을 충족하는 한, 내국인과 동일한 처우를 받을 권리를 지녀야 한다. 양 위원회는, 필요한 경우, 각국은 이주 아동과 그 가족에게 그들의 체류자격과 상관없이, 어떠한 차별도 없이, 긴급 사회 부조(emergency social assistance)를 제공하여야 한다고 본다.

48. 이주민 부모에게 태어난 아동을 포함한 이주 가족에 대해, 양 위원회는 아동 권리 협약 제5조 및 18조에 의하여 아동의 양육과 발달에 대한 부모의 책임과, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약의 관련 규정에 의한 이주노동자의 노동권 사이의 상호의존성을 강조한다. 따라서, 각국은 비정규 상황의 이주 부모를 포함한 이주 부모의 노동 관련 권리들이 완전히 존중되도록 하기 위한 조치들을, 가능한 한 최대로, 취하여야 한다.

H. 적합한 생활수준에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제45조, 아동 권리 협약 제27조)

49. 각국은 국제이주의 맥락에 있는 아동이 자신의 신체적, 지적, 정신적 및 도덕적 발달에 적합한 생활수준을 누릴 수 있도록 하여야 한다. 아동의 권리에 관한 협약 제27조(3)항에서 명시하고 있듯이, 각국은, 국내 여건에 따라, 그리고 자국의 수단 범위 내에서, 부모와 그 밖에 아동에 대해 책임을 지고 있는 이들이 이러한 권리를 이행하도록 지원하기 위한 적절한 조치를 취하여야 하며, 필요한 경우에는, 특히, 영양, 의복 및 주거와 관련하여 물질적 보조 및 지원 프로그램을 제공하여야 한다.

50. 당사국들은 최초 수용시설(reception facilities) 기준에 대한 구체적인 가이드라인을 개발하여, 아동과 그 가족에게 적합한 공간과 사생활을 보장하여야 한다. 각국은 최초 수용시설과 공식 및 비공식 수용소(camp)와 같은 임시 장소에서 적합한 생활수준을 조

장하기 위한 조치를 취함으로써, 이러한 시설이, 장애인, 임신 여성 및 모유수유 여성을 포함하여, 아동과 그 부모에게 접근 가능토록 하여야 한다. 각국은 거주 시설이, 사실상의 움직임 제한을 포함하여, 아동의 일상적인 움직임을 불필요하게 제한하지 않도록 하여야 한다.

51. 각국은 이주민의 재산 임대를 막는 조치들을 통해 아동의 주거권을 방해해서는 안 된다. 이주 아동이 자신의 지위와 상관없이 홈리스 보호소를 이용할 수 있도록 조치를 취하여야 한다.

52. 각국은 공공 또는 민간 주거 제공자를 포함한 공공 또는 민간 서비스 제공자와 출입국단속 당국 간에 방화벽을 구축하기 위한 절차 및 기준을 개발하여야 한다. 마찬가지로, 각국은 비정규 이주 아동이 자신의 주거권을 행사하였다는 이유로 범법자가 되지 않도록 하고, 건물주, 시민사회 단체와 같이 이러한 권리의 행사를 용이하게 한 민간 주체들도 범법자가 되지 않도록 하여야 한다.

53. 아동의 권리에 관한 협약은 당사국들이 자국의 관할권내 모든 아동에게 어떠한 유형의 차별도 없이 동 협약에 열거된 권리들을 존중하고 보장하여야 함을 명시하고 있으며, 이러한 차별에는 아동 또는 그 부모의 체류자격을 근거로 하는 아동에 대한 차별이 포함된다. 그러므로, 양 위원회는 당사국들에게 경제적, 사회적 및 문화적 권리에 대한 공평한 접근성을 제공할 것을 촉구한다. 각국에게, 비정규 상황에 있는 이주 아동 및 가족을 포함하여, 이주 아동과 그 가족을 차별하거나 이들이, 가령, 사회적 부조와 같은 서비스와 급여에 효과적으로 접근하지 못하도록 하는 법률, 정책 및 관행을 신속하게 개선할 것을 독려한다.[28)]

I. 건강권 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제28조 및 45조, 아동 권리 협약 제23조, 24조 및 39조)

54. 양 위원회는 아동의 신체적, 정신적 건강이, 빈곤, 실업, 이주와 인구 이동(population displacement), 폭력, 차별 및 소외를 포함한 다양한 요소들에 의해 영향을

28) 아동권리위원회, 2012년 일반토론의 날 보고서 86항 참조.

받을 수 있음을 인정한다. 양 위원회는, 이주 아동 및 난민 아동이 심각한 정서적 스트레스를 겪을 수 있으며 특별하고 종종 시급한 정신 건강상 수요가 있을 수 있음을 인지하고 있다. 그러므로, 아동은 성인과는 다르게 스트레스를 경험한다는 점을 인정하여, 아동이 특정한 돌봄(care)과 심리적 지원에 접근할 수 있도록 하여야 한다.

55. 모든 이주 아동은 자신의 체류자격과 상관없이 내국인과 동일한 보건서비스에 접근할 수 있어야 한다. 여기에는 공동체나 보건기관에서 제공된 예방적 또는 치료적, 정신적, 신체적 또는 심리사회적 서비스를 막론하고 모든 보건서비스가 포함된다. 각국은 아동의 건강이 차별의 결과로 저해되지 않도록 하여야 할 의무가 있으며, 차별은 취약성에 기여하는 주요 요소로서 다양한 형태의 차별이 갖는 함축적 의미도 다루어야 한다.[29] 서비스에 대한 접근성의 축소로 인한 성특정적 영향을 해소하는 데도 관심을 기울여야 한다.[30] 또한, 이주 아동에게는 연령에 적합한 성·생식 보건 정보 및 서비스에 대한 완전한 접근성이 제공되어야 한다.

56. 건강권에 대한 전체론적 접근법을 강조할 것을 각국에게 독려한다. 각국의 국가 계획, 정책 및 전략은 이주 아동의 건강상 수요와 그들이 처할 수 있는 취약한 상황들을 다루어야 한다. 이주 아동은 거주 허가서나 비호 등록증의 제출을 요구 받지 않고 보건서비스에 접근할 수 있어야 한다. 진술 증거(testimonial evidence)와 같은 신분 및 거주 대체 증명 수단을 인정하는 등의 방법으로, 서비스 접근에 대한 행정적, 재정적 장애물을 제거하여야 한다.[31] 또한, 양 위원회는, 공공보건시설 구내에 또는 인근에서 출입국 단속 업무를 수행하고 보건기관과 이민 당국이 환자의 자료를 공유하는 행위가 이주 아동 또는 비정규 상황의 이주민에게 태어난 아동의 건강권을 실질적으로 제한하거나 박탈하기 때문에, 이러한 행위를 금지할 것을 각국에게 촉구한다.[32] 이들의 건강권을 보장하기 위하여 효과적인 방화벽이 설치되어야 한다.

57. 차별은 종종 미비한 재정적, 법적 보호를 악화시킬 수 있으며, 이주 아동으로 하여금 중병에 이르게 될 때까지 치료를 미룰 수밖에 없도록 하기도 한다. 신속하고 방대한

29) 도달 가능한 최고 수준의 건강을 향유할 아동의 권리에 관한 일반논평 15호(2013), 5항 및 8항 참조.
30) 아동권리위원회, 2012년 일반토론의 날 보고서 86항 참조.
31) 아동권리위원회, 2012년 일반토론의 날 보고서 86항 참조.
32) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호 위원회, 일반논평 2호 74항 참조.

대응책을 필요로 하는 복잡한 보건서비스를 둘러싼 현안들을 해결하는 데 관심을 기울여야 하며, 이러한 서비스에 있어 차별적인 접근법은 이주 아동의 건강에 심각한 영향을 미치고 그들의 치료 및 회복 기간을 상당히 지연시킬 수 있다. 보건 전문가들은 우선적으로 그들의 환자와 인권으로서의 아동 건강을 유지하는 데 전념하여야 한다.

58. 성인 이주민의 건강권을 그들의 국적 또는 체류자격을 근거로 제한하는 것은 그들 자녀의 건강, 생명 및 발달에 대한 권리에도 영향을 미칠 수 있다. 그러므로, 아동권리에 대한 포괄적 접근법에는, 보건 정책, 프로그램 및 관행에 대한 문화간 접근법(intercultural approach)을 보장하기 위한 조치들과 함께, 모든 이주노동자 및 그 가족에 대해 그들의 체류자격과 상관없이 건강권을 보장하기 위한 조치들이 포함되어야 한다.

J. 교육과 전문적 훈련에 대한 권리 (모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제30조, 43조 및 45조, 아동 권리 협약 제28조, 29조, 30조 및 31조)

59. 국제이주의 맥락에 있는 모든 아동은, 체류자격과 상관없이, 자신이 거주하고 있는 국가의 내국인과 동일한 기준으로, 초기 유년기 교육 및 직업훈련을 포함하여 모든 단계와 모든 측면의 교육에 대해 완전한 접근성을 지녀야 한다. 이러한 의무는, 각국이 모든 이주 아동에게 그들의 체류자격과 상관없이 양질의 통합교육에 대한 동등한 접근성을 보장하여야 함을 의미한다. 이주 아동은 필요한 경우 대안 학습 프로그램에 접근할 수 있어야 하며, 모든 시험에 완전하게 참여하며 자신의 학업에 대한 증명서를 받아야 한다.

60. 양 위원회는 각국에게 이주 아동, 특히, 미등록 아동의 학교 및 교육기관 등록을 막는 규정 및 관행을 신속하게 개선할 것을 강력하게 촉구한다. 또한, 각국은 교육기관과 출입국 당국 간 효과적인 방화벽을 개발하고, 학교 내 또는 인근에서 이민 집행 업무를 수행하고 학생의 자료를 공유하는 관행은 이주 아동 또는 비정규 상황에 있는 이주노동자 자녀의 교육권을 제한하거나 박탈하므로 이러한 관행을 금지하여야 한다. 또한, 아동의 교육권을 존중하기 위하여, 체류 관련 절차 진행 중에 학업이 중단되지 않도록 함으로써, 이주 아동이 성년에 도달한 시점에 모든 의무 교육 및 진행중인 교육을 완료할

수 있도록 지원할 뿐 아니라 가능하면 학년중에는 이동할 필요가 없도록 할 것을 각국에게 독려한다. 상급 교육 접근성은 의무적이지 않지만, 비차별 원칙에 따라 각국은 모든 아동에 대해, 그들의 체류자격이나 기타 금지된 사유를 근거로 하는 차별 없이, 이용 가능한 서비스를 제공할 의무가 있다.

61. 각국은 낙인이 찍히거나(stigmatization) 불이익을 당하는(penalization) 일이 없도록, 아동이 이전에 취득한 학교 증명서를 인정하고/거나 아동의 능력과 역량에 기초하여 새로운 증명서를 발급함으로써 아동의 이전 교육을 인정하는 적합한 조치들을 실시하여야 한다. 이는 아동이 귀환하는 경우 출신국이나 제3국에도 동일하게 적용 된다.

62. 동등 대우의 원칙에 따라 각국은 이주 아동에 대한 모든 차별을 폐지하고 교육상 장애물을 극복하기 위해 적절한 성인지적 규정을 채택하여야 한다. 즉, 필요한 경우, 어떠한 유형의 차별도 없이, 추가 언어 교육,[33] 추가 인력 및 기타 문화간 지원을 포함한 목표지향적 조치들(targeted measures)이 필요할 수 있다는 의미다. 이주 아동의 교육 접근성을 활성화하고 이주 아동의 학교로의 통합을 촉진하는 데 전담 인력을 배정할 것을 각국에게 독려한다. 또한, 각국은 이주 아동이 효과적인 통합 수단으로서 새로운 언어를 학습하도록, 모든 유형의 교육상 분리(segregation)를 금지하고 방지하기 위한 조치들을 취하여야 한다. 국가의 노력에는 심리사회적 지원과 함께 초기 유년기 교육의 제공이 포함되어야 한다. 또한, 각국은 공식적, 비공식적 학습 기회, 교사 훈련 및 생활기술 수업을 제공하여야 한다.

63. 각국은 이주 공동체와 수용 공동체(host community) 사이의 문화간 대화를 촉진하고 외국인 혐오나 이주 아동에 대한 모든 형태의 차별이나 관련된 불관용에 대처하고 이를 예방하기 위한 구체적 조치들을 개발하여야 한다. 또한, 이주, 이주민의 권리, 아동권리뿐만 아니라 비차별 원칙을 포함한 인권 교육을 교과과정으로 통합함으로써 장기적으로 이주민의 통합에 영향을 미칠 수 있는 외국인 혐오 태도나 모든 형태의 차별적 태도를 예방하는 데 기여할 수 있을 것이다.

33) 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제45조 참조.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

III. 국제 협력

64. 양 위원회는, 인권을 완전히 존중하고 국제이주의 맥락에 있는 아동의 취약성을 악화시킬 접근법은 피함으로써 안전하고 질서있고 정규 이주를 보장하기 위하여, 출신국, 경유국, 목적국, 귀환국이 그러한 아동의 인권을 존중하고 보호하는 데 있어 수행해야 할 역할과 책임을 인정하며, 국제, 지역 또는 양자간 협력과 대화를 통해, 그리고 포괄적이고 균형 잡힌 접근법을 통해 국제이주 문제를 다룰 필요성을 재확인한다. 특히, 아동 권리 협약, 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약, 1951년의 난민 지위에 관한 협약, 1967년의 난민 지위에 관한 협약 의정서, 1996년의 부모 책임과 아동의 보호조치에 관한 관할, 준거법, 승인, 집행 및 협력에 관한 헤이그 협약에 따라서 국경간 사례 관리 절차(cross-border case management procedures)를 신속하게 수립하여야 한다. 또한, 이러한 협력에는 다른 국가로부터 아동을 포함하여 다수의 난민을 수용하고 지원이 필요한 국가들에 대한 재정착 프로그램과 함께, 재정적, 기술적 지원을 강화하기 위한 조치들이 포함될 수 있다. 모든 관행은 국제 인권 및 난민법의 의무에 완전히 상응하여야 한다.

65. 이러한 포괄적이고 균형 잡힌 접근법이 아동의 최선의 이익에 부합하도록 하기 위하여, 국제이주의 맥락에 있는 아동의 권리와 대우에 영향을 미치는 모든 국제, 지역 또는 양자간 합의를 도출하는 데 있어 아동보호/복지 기관들이 주요 역할을 담당하여야 한다. 가족 재결합을 촉진하고, 최선의 이익 평가 및 결정 절차를 이행하며, 아동의 피청취권 및 적법절차 안전장치를 보장하기 위하여, 양자간, 지역 및 국제적 구상안 수립을 독려한다. 이러한 구상안은, 자신의 권리가 경유국 또는 목적국에서 영향을 받는 아동이 출신국으로 돌아가거나 제3국으로 간 후에 사법접근성을 필요로 하는 국경간 상황에서 사법접근성을 보장하여야 한다. 또한, 각국은 이러한 과정에, 지역별 정부간 기관들을 포함하여, 아동 및 시민사회 단체의 참여를 보장하여야 한다. 각국은 본 공동 일반논평에 따라 아동에 관한 이주 정책을 이행하기 위하여, UN아동기금과 국제이주기구(International Organization for Migration)를 포함한 국제사회 및 UN기구들로부터의 기술 협력도 활용하여야 한다.

IV. 본 공동 일반논평의 배포 및 이용과 보고서 제출

66. 당사국들은 모든 국가, 지역 및 지방 차원의 모든 이해당사자들, 특히, 의회, 아동보호 및 이주 당국과 관계자들을 포함한 정부 당국, 사법부에 본 공동 일반논평을 널리 배포하여야 한다. 아동을 위해 일하거나 업무상 아동과 접촉하는 이들(가령, 판사, 변호사, 경찰 및 기타 법집행 조직, 교사 보호자, 사회복지사, 공공 또는 민간 복지시설과 보호소의 직원, 보건서비스 제공자) 미디어, 시민사회 전반을 포함하여, 모든 관련 전문가와 이해당사자들에게 주지시켜야 한다.

67. 본 공동 일반논평은 관련 언어로 번역되어야 하며, 장애인이 접근 가능한 아동친화적이고 아동에 적합한 형식 및 포맷으로 이용 가능토록 하여야 한다. 이를 가장 잘 이행할 수 있는 모범적 관행을 공유하기 위해 회의, 세미나, 워크샵 및 기타 행사를 개최하여야 한다. 또한, 아동보호 및 출입국 당국과 관계자뿐만 아니라 모든 관련 전문가와, 특히, 기술직의 공식적인 사전 훈련 및 재직 훈련에 본 공동 일반논평을 포함시켜야 하며, 모든 국가 및 지방의 인권기관과 기타 인권 관련 시민사회 단체들이 이용 가능토록 하여야 한다.

68. 당사국들은 모든 이주노동자와 그 가족의 권리보호에 관한 국제협약 제73조와 아동 권리 협약 제44조에 의해 제출하는 정기 보고서에 본 공동 일반논평의 지침에 의해 이행한 조치 및 그 성과에 대한 정보를 포함시켜야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

아동사법제도에서의 아동의 권리에 관한 일반논평 24호 (2019)

I. 서론

1. 본 일반논평은 소년사법에서 아동 권리 일반논평 10호(2007)를 대체한다. 본 일반논평은 국제 및 지역 기준의 공포, 유엔아동권리위원회(이하 "위원회")의 법리, 아동 및 청소년 발달에 관한 새로운 지식, 회복적 사법(restorative justice) 관련 관행을 포함한 효과적 관행에 관한 증거 자료로 인한 2007년 이후의 동향을 반영한다. 또한, 형사책임 최저연령 및 신체의 자유 박탈의 지속적 사용과 관련된 동향도 반영한다. 본 일반논평은 테러집단으로 지정된 무장집단을 포함한 비국가적 무장집단에 의해 동원 및 이용되는 아동과 관습적, 토착적 또는 기타 비국가적 사법제도에 속한 아동과 관련된 현안 등 세부 현안들도 포함한다.

2. 아동은 신체적, 심리적 발달 측면에 있어 성인과 다르다. 이러한 차이는 상대적으로 낮은 유책성(culpability)을 인정하고 차별화 및 개인화된 접근방식의 별도 체제가 필요한 근거가 된다. 형사사법제도에 대한 노출은 아동에게 유해하여 책임감 있는 성인으로 성장할 기회를 제한하는 것으로 입증되었다.

3. 위원회는 공공안전의 유지가 아동사법제도를 포함한 사법제도의 정당한 목적임을 인정한다. 그러나, 당사국은 아동 권리 협약(이하 "협약")이 중시하고 있는 아동사법의 원칙을 존중하고 이행하여야 하는 당사국의 의무를 벗어나지 않으면서 이러한 목적을 수행하여야 한다. 협약 40조에 명시되어 있듯이, 형사피의자, 형사피고인 또는 형사상 유죄가 인정된 모든 아동은 항상 인간의 존엄성과 가치에 대한 아동의 자각을 촉진할 수 있는 방법으로 다루어야 한다. 증거 자료에 의하면, 아동 범행의 발생률은 이러한 원칙들에 부합하는 제도들이 채택된 이후에 감소하는 경향이 있는 것으로 나타났다.

4. 위원회는 협약에 의거하여 아동사법제도를 수립하기 위해 취한 여러 노력들을 환영한다. 협약과 본 일반논평에서 정한 것보다 아동의 권리에 더욱 유리한 조항을 두고 있는 국가들에게 치하를 보내며, 이 국가들에게 협약 제41조에 따라 어떠한 퇴보적 조치도 취해서는 안 된다는 점을 상기시키는 바이다. 당사국 보고서에 의하면, 많은 당사국

들이, 특히, 예방, 조기 개입, 전환 조치(diversion measures)의 개발과 이행, 다부문적 접근방법, 형사책임 최저연령, 신체의 자유 박탈 감소와 관련하여 협약의 완전한 이행을 이루기 위해서는 여전히 상당한 투자가 필요한 것으로 보인다. 위원회는, 위원회의 발의에 의해 채택된 총회 의결 69/157에 의거하여 제출된 "신체의 자유를 박탈 당한 아동에 관한 UN 세계 연구를 지휘하는 독립 전문가(Independent Expert) 보고서 "(A/74/136)에 대한 당사국의 관심을 촉구하는 바다.

5. 지난 10년 간, 사법 및 아동친화적 사법에 대한 접근성을 증진하는 여러 선언문과 지침이 국제 및 지역기구들에 의해 채택되었다. 이러한 기본 기제들은 범죄 피해자 및 증인 아동, 정부 보조 절차 진행중인 아동, 행정 심판 진행중인 아동을 포함하여, 사법 제도의 모든 측면에 속해 있는 아동들을 포괄한다. 이러한 동향은, 물론 중요한 의미가 있기는 하지만, 형사피의자, 형사피고인 또는 형사상 유죄가 인정된 아동에 초점을 두는 본 일반논평의 범위에서는 벗어난다.

II. 목적과 범위

6. 본 일반논평의 목적과 범위는 다음과 같다.

(a) 아동권리협약의 관련 조항 및 원칙들에 대한 동시대적 고찰을 제시하며, 국가가 아동의 권리를 증진하고 보호하는 아동사법제도를 전체론적 관점에서 실시하도록 지도한다;

(b) 예방과 조기 개입의 중요성과 제도의 모든 단계에서 아동의 권리 보호의 중요성을 재차 강조한다;

(c) 아동의 발달에 관한 지식의 증가에 맞추어, 형사사법제도와의 접촉이 갖는 각별히 유해한 효과를 완화하기 위해, 특히, 다음과 같은 주요 전략들을 촉진한다:

(i) 적절한 형사책임 최저연령을 설정하고 최저연령 전후 아동들의 적절한 처우를 보장한다;

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(ii) 아동을 공식적 사법 절차로부터 효과적인 프로그램으로 전환하는 것을 단계적으로 확대한다;

(iii) 아동의 구금 조치는 최후의 수단이 되도록 비구금 조치의 활용을 확대한다;

(iv) 체벌, 사형 및 종신형을 폐지한다;.

(v) 신체의 자유 박탈이 최후의 수단으로서 정당화되는 소수의 경우에도, 고연령 아동에 대해서만 이루어지고, 철저하게 시간의 제한을 두며, 정기적으로 검토되도록 한다.

(d) 조직, 역량 강화, 자료 수집, 평가 및 연구의 개선을 통해 제도의 강화를 촉진한다;

(e) 이 분야의 새로운 동향들, 특히, 테러집단으로 지정된 집단을 포함한 비국가 무장집단에 의한 아동의 동원 및 이용, 관습적, 토착적, 비국가적 사법제도에 접하고 있는 아동들에 관하여 지도한다.

III. 용어 정의

7. 위원회는 형사피의자, 형사피고인 또는 형사상 유죄가 인정된 아동과 관련하여 비낙인화(non-stigmatizing) 언어의 사용을 독려한다.

8. 본 일반논평에서 사용된 주요 용어는 다음과 같다.

- 적절한 성인(appropriate adult): 아동을 지원할 부모나 법적 보호자가 없는 경우, 당사국은 적절한 성인이 해당 아동을 지원하도록 허용하여야 한다. 적절한 성인은 해당 아동 및/또는 소관 당국이 지명하는 자가 될 수 있다.

- 아동사법제도(child justice system):[1]범죄자로 간주되는 아동에 한정하여 적용

1) 본 일반논평의 영문본에서는, "소년사법(juvenile justice)" 대신 "아동사법제도(child justice system)"를 사용한다.

되는 법률, 규범 및 기준, 절차, 방법 및 규정과, 그러한 아동을 다루기 위해 설치된 기관 및 기구.

- 신체의 자유 박탈: 사법적, 행정적 또는 기타 공공기관에 의한 명령으로, 개인을 구금 또는 수감하거나 개인의 의지대로 벗어날 수 없는 공공 또는 사적 구금 상황에 처하게 하는 모든 형태[2].

- 전환(diversion): 관련 절차 이전 또는 진행중 어느 시점이든, 사법제도로부터 아동을 이동시키기 위한 조치.

- 형사책임 최저연령: 아동이 형법 위반 역량을 지닌 것으로 법에서 정한 최저연령 .

- 미결 구금(pretrial detention): 재판 진행중 구금을 포함하여, 체포 시점부터 처분 또는 선고 단계까지의 구금.

- 회복적 사법(restorative justice): 범죄의 피해자, 가해자 및/또는 범죄의 영향을 받은 기타 개인이나 공동체가 해당 범죄로부터 발생한 사항들을 해결에, 때로는 공정하고 공평한 제3자의 도움을 받아, 함께 적극 참여하는 모든 절차. 회복적 절차의 예로 조정, 회의, 알선 및 선고 서클이 있다. [3]

IV. 종합적 아동사법정책의 핵심 요소

A. 형사책임 최저연령 미만 아동에 대한 조기 개입을 포함한, 아동 범행의 예방

9. 당사국은 "범죄 예방과 형사사법 분야에서 아동에 대한 폭력 철폐에 관한 UN의 모범 전략 및 실무적 조치(United Nations Model Strategies and Practical Measures on the

2) "UN구금청소년보호규칙(하바나규칙)(United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules))" 11조 (b)
3) "형사사건에서 회복적 사법 제도의 이용에 관한 기본 원칙(Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters)" 2항

Elimination of Violence against Children in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice)"와 아동사법제도에 아동이 연루되는 근본적 원인에 관한 국가 및 국제 비교 연구를 참조하고, 예방 전략의 개발에 필요한 정보를 제공할 수 있는 자체 연구를 실시하여야 한다. 연구 결과, 아동의 심각한 행동상의 문제에 기여하는 다양한 사회제도(가정, 학교, 지역 공동체, 또래 관계)의 측면에 긍정적인 변화를 가져오기 위해 설계된 가정 및 공동체 기반 집중 치료 프로그램은 아동이 아동사법제도의 대상이 될 위험을 낮추는 것으로 나타났다. 예방 및 조기 개입 프로그램은 가족에 대한 지원, 특히, 취약한 상황에 처하거나 폭력이 발생한 가족에 대한 지원에 초점을 두어야 한다. 위기에 처한 아동, 특히, 자퇴, 퇴학 또는 기타 이유로 학업을 마치지 못한 아동들에게 지원이 제공되어야 한다. 또래 집단 지원과 부모의 적극적 참여를 권고한다. 또한, 당사국은 아동의 구체적인 욕구, 문제점, 관심 및 흥미에 대응하며 아동의 가족에게 적절한 상담 및 지도를 제공하는 공동체 기반 서비스와 프로그램을 개발하여야 한다.

10. 협약은 18조와 27조에서 부모의 자녀 양육 책임의 중요성을 확인하고 있지만, 동시에 부모 (또는 기타 양육자)가 자녀 양육의 책임을 수행하는 데 필요한 지원의 제공을 당사국의 의무로 하고 있다. 초기 아동기 보호 및 교육에 대한 투자는 장래 폭력 및 범죄의 발생률 감소와 상관관계에 있다. 이는 아동이 매우 어린 시기에, 양육 능력을 향상시키기 위한 가정 방문 프로그램 등을 통해 시작할 수 있다. 지원 대책들은, 부모와 자녀의 상호작용, 학교 협력사업, 긍정적인 또래간 유대, 문화 및 여가 활동의 개선을 위한 프로그램 등, 공동체 및 가족 기반 예방 프로그램에 대한 풍부한 정보를 바탕으로 하여야 한다.

11. 형사책임 최저연령 미만의 아동에 대한 조기 개입을 위해서는, 그 아동이 형사책임 최저연령 이상이라면 범죄 행위로 간주될 행동의 최초 징조에 대해 아동친화적이며 다부문적인 대응이 필요하다. 그러한 행동의 여러 사회심리학적 원인 뿐만 아니라 복원력을 강화할 수 있는 보호적 요소들을 반영하는 증거기반적 개입 프로그램이 개발되어야 한다. 개입을 위해서는 사전에 해당 아동의 욕구를 종합적이고 다부문적으로 평가하여야 한다. 절대적인 우선 순위로, 아동은 가정과 공동체 내에서 지원을 받아야 한다. 가정 외 배정을 필요로 하는 예외적인 경우에는, 일련의 필요한 전문적 서비스 제공을 위해 일부 경우에는 주거형 양육 배정이 적절할 수도 있겠지만, 대안적 양육은 가급적 가

정과 같은 환경에서 이루어져야 한다. 이러한 대안적 양육은 최후의 수단으로서 적절한 최단 기간 동안만 이용되며 사법적 검토를 거쳐야 한다.

12. 체계적인 예방 방법에는, 학교 결석, 가출, 구걸 또는 무단 침입 등과 같이 빈곤, 노숙 또는 가정 폭력의 결과인 경우가 적지 않은 경미한 범행들을 비범죄화(decriminalization)함으로서 아동사법제도로의 통로를 차단하는 방법도 포함된다. 성적 착취 피해 아동과 서로 합의에 의해 성행위를 한 청소년들도 때로는 범죄자로 취급된다. 지위비행으로도 알려져 있는 이러한 행위는 성인이 행하는 경우에는 범죄 행위로 간주되지 않는다. 위원회는 당사국에게 자국의 법령에서 지위비행에 관한 조항을 삭제할 것을 촉구한다.

B. 형사책임 최저연령 미만 아동에 대한 개입[4)]

13. 협약 40조 (3)(b)에 따라, 당사국은 적절한 모든 경우에 사법적 절차에 의존하지 않고 아동을 다루기 위한 조치의 수립을 도모하여야 할 의무가 있다. 실제로, 이러한 조치들은 일반적으로 두 범주로 나뉜다.

(a) 관련 절차 개시 전 또는 진행중 어느 시점이든 아동을 사법제도로부터 이동시키는 조치 (전환);

(b) 사법절차 차원에서의 조치.

14. 위원회는 당사국에게, 개입 조치를 실행하는 데 있어 그 개입 조치가 두 범주 중 어디에 속하든 아동의 인권과 법적 보호규정이 완전히 존중되고 보호되도록 최대한 주의를 기울여야 함을 상기시킨다.

사법절차에 의존하지 않는 개입조치

15. 사법절차에 의존하지 않고 아동을 다루는 조치들이 전세계 여러 제도에 도입되었

4) 본 일반논평의 IV.E 참조

국가인권위원회
humanrights.go.kr

으며, 이러한 조치들을 일반적으로 전환이라고 칭한다. 전환은 사건을 공식적 형사사법 제도에서 벗어나 일반적으로 프로그램이나 활동으로 이동시키는 것을 의미한다. 이러한 접근법은 낙인화와 범죄 경력을 피할 뿐 아니라, 아동에게 긍정적인 결과를 가져오고, 공공안전에 부합하며, 비용효율적임이 입증되었다.

16. 전환은 대다수의 사건에서 아동을 다루는 우선적 방안이 되어야 한다. 당사국은, 적절한 경우 중범죄도 포함하여, 전환 대상 범행의 범위를 지속적으로 확대하여야 한다. 전환의 기회는 제도와의 접촉 이후 최대한 이른 시기에, 그리고 절차 전반의 다양한 단계에서 주어져야 한다. 전환은 아동사법제도의 필수적 부분이어야 하며, 협약 40조 (3)(b)에 의거하여, 모든 전환 절차 및 프로그램에 있어서 아동의 인권과 법적 보호규정은 완전히 존중되고 보호되어야 한다.

17. 전환 조치의 구체적인 성격과 내용을 결정하고 이 조치의 이행을 위해 필요한 입법 및 기타 조치를 취하는 것은 당사국의 재량에 맡겨져 있다. 위원회는 공동체 서비스, 지정 담당관에 의한 감독 및 지도, 가족 컨퍼런싱, 그리고 피해자 배상을 포함한 기타 회복적 사법 방안 등의 다양한 공동체 기반 프로그램이 개발되었다는 점에 주목한다.

18. 위원회는 다음을 강조한다.

(a) 전환은 아동이 혐의를 받고 있는 범행을 저질렀고 아동이 협박이나 강요 없이 자유 의사에 의해 자발적으로 책임을 인정하고 있으며 그러한 인정이 이후 어떠한 법적 절차에 있어서도 아동에게 불리하게 사용되지 않는다는 강력한 증거가 존재하는 경우에만 사용되어야 한다;

(b) 전환에 대한 아동의 자유롭고 자발적인 동의는, 그 전환 조치의 성격, 내용 및 기간에 대한 적합하고 구체적인 정보와, 그 조치에 협조하거나 그 조치를 실시하지 않은 경우의 결과에 대한 이해를 바탕으로 이루어져야 한다;

(c) 전환이 가능한 경우를 법으로 정하여야 하며, 경찰, 검찰 및/또는 기타 기관의 관련 결정을 규제하고 그러한 결정이 검토 대상이 될 수 있도록 하여야 한다. 전환 절차

에 참여하는 모든 국가 관료 및 관계자는 필요한 교육과 지원을 받아야 한다;

(d) 소관 당국이 제안한 전환과 관련하여 법률적 또는 기타 적절한 지원을 구할 수 있는 기회와 전환 조치를 검토할 수 있는 가능성을 아동에게 제공하여야 한다;

(e) 전환 조치에 신체의 자유 박탈이 포함되어서는 안 된다;

(f) 전환의 완료는 해당 사건의 명확하고 최종적인 종결을 의미하여야 한다. 전환 관련 기밀 자료는 행정, 검토, 조사 및 연구 목적으로 보존할 수는 있으나, 이를 유죄 확정으로 보거나 결과적으로 범죄 경력이 되어서는 안 된다.

사법절차 차원에서의 개입 (처분(disposition))

19. 소관 당국에 의해 사법절차가 개시되면, 공정하고 공평한 재판의 원칙들이 적용된다 (본 일반논평의 D 참조). 아동사법제도는, 체포 시점부터, 사법절차 전반과 선고 과정에 있어, 사회적이고 교육적인 방안들을 적용하고 신체의 자유 박탈을 엄격하게 제한할 수 있는 충분한 기회를 제공하여야 한다. 당사국은 지도 및 감독 명령, 보호관찰, 공동체 감시, 주간보고센터 등의 조치들을 최대한, 그리고 효과적으로 활용하고 구금의 조기 해제 가능성을 보장하기 위해, 충분한 훈련을 받은 인력으로 구성된 보호관찰 서비스 또는 유사 기관을 설치 운영하여야 한다.

C. 연령과 아동사법제도

형사책임 최저연령

20. 범행 당시 형사책임 최저연령 미만인 아동에게는 형법 절차에 있어 책임을 물어서는 안 된다. 범행 당시 최저연령 이상 18세 미만인 아동에 대해서는, 협약을 완전히 준수하여, 공식적으로 기소하고 아동사법절차를 적용할 수 있다. 위원회는 당사국에게 범행 당시의 연령이 해당 연령임을 상기시킨다.

21. 협약의 40조 (3)에 의해, 당사국은 형사책임 최저연령을 설정할 의무가 있지만, 해

당 조에는 특정 연령이 명시되어 있지 않다. 50개가 넘는 당사국들이 협약을 비준한 후에 최저연령을 상향 조정하였으며, 세계적으로 가장 일반적인 형사책임 최저연령은 14세다. 그럼에도 불구하고, 당사국 보고서에 의하면 일부 국가에서는 용인할 수 없을 정도로 낮은 형사책임 최저연령을 유지하고 있는 것으로 보인다.

22. 아동 발달 및 신경과학 분야의 증거 자료에 의하면, 12~13세의 아동은 전두엽 피질이 아직 발달 중이라는 사실로 볼 때 성숙과 추상적 추론 능력이 여전히 발달 과정에 있다고 한다. 따라서, 이들은 자신의 행동이 미치는 영향이나 사법절차를 이해하지 못할 가능성이 크다. 또한, 청소년기 진입에 따른 영향을 받기도 한다. 위원회가 청소년기 아동의 권리 이행에 관한 일반논평 20호(2016)에서 적시한 바와 같이, 청소년기는 급속한 두뇌 발달을 특징으로 하는 독특하고 결정적인 인간 발달 단계이며, 이는 위험 관리, 특정 종류의 의사 결정, 충동 조절 능력에 영향을 미친다. 당사국에게 최근의 과학 연구 결과에 주목하고 이에 따라 자국의 최저연령을 14세 이상으로 높일 것을 독려한다. 또한, 발달 및 신경과학 증거 자료에 의하면, 청소년의 두뇌는 10대 이후에도 지속적으로 성장하면서 특정 종류의 의사 결정에 영향을 미친다고 한다. 따라서, 위원회는, 가령, 15세 또는 16세와 같이 더 높은 최저연령을 정하고 있는 당사국들을 치하하며, 이 국가들에게 협약 14조에 의거하여 어떠한 상황에서도 형사책임 최저연령을 하향 조정하지 말 것을 촉구한다.

23. 위원회는, 형사책임 최저연령을 합당하게 높은 수준으로 정하는 것도 중요하지만 효과적인 접근법은 각 당사국이 최저연령 이전 및 이후의 아동을 어떻게 다루는가에 의해서도 좌우된다는 점을 인정한다. 위원회는 당사국 보고서를 검토하는 데 있어 이러한 점을 계속 면밀하게 관찰할 것이다. 형사책임 최저연령 미만의 아동에 대해서는 적절한 당국에 의해 아동의 욕구에 따른 지원과 서비스가 제공되어야 하며, 형사상 범죄를 저지른 아동으로 보아서는 안 된다.

24. 나이를 증명할 방법의 부재로 형사책임 최저연령 미만 여부를 확인할 수 없는 아동의 경우에는, 의심의 이익(benefit of the doubt)을 적용하여 형사상 책임을 묻지 않아야 한다.

최저연령을 적용 예외로 하는 제도

25. 위원회는, 가령, 아동이 심각한 범행의 피의자인 경우 형사책임 최저연령을 더 낮게 정할 수 있도록 예외를 허용하는 관행에 대해 우려를 표한다. 그러한 관행은 일반적으로 대중의 압력에 대응하기 위한 경우가 많으며 아동의 발달에 대한 합리적 이해를 바탕으로 하지 않는다. 위원회는, 당사국에게 그러한 관행을 폐지하고 아동에게 형법상 책임을 묻는 예외 없는 표준 최저연령을 정할 것을 강력하게 권고한다.

두 가지 최저연령을 설정한 제도

26. 일부 국가에서는 두 개의 형사책임 최저연령(가령, 7세와 14세)을 적용하면서, 두 연령 중 낮은 연령 이상이지만 높은 연령 미만인 아동은 충분한 성숙도가 증명되지 않으면 형사책임이 없는 것으로 추정한다. 당초 보호제도로서 고안되었으나, 실제로도 그러한지는 입증되지 못했다. 형사적 책임은 개별적으로 평가해야 한다는 주장을 지지하는 이들도 일부 있으나, 위원회는 그러한 경우 상당 부분이 법원의 재량에 맡겨지고 결과적으로 차별적 관행이 초래된다는 점을 발견하였다.

27. 당사국에게 적절한 단일 최저연령을 설정하고 그러한 법적 개혁이 형사책임 최저연령과 관련하여 퇴보적 입장을 초래하지 않도록 할 것을 촉구한다.

발달 지연 또는 신경발달 질환이나 장애와 관련된 이유로 형사책임이 없는 아동

28. 발달 지연 또는 신경발달 질환이나 장애(가령, 자폐 스펙트럼 장애, 태아 알코올 스펙트럼 장애 또는 후천성 뇌손상)가 있는 아동은 형사책임 최저연령에 이르더라도 절대로 아동사법제도를 적용해서는 안 된다. 자동적으로 제외되지 않는 경우, 그러한 아동에 대해서는 개별적으로 평가하여야 한다.

아동사법제도의 적용

29. 아동사법제도는 범행 당시 형사책임 최저연령 이상 18세 미만의 모든 아동에게 적용되어야 한다.

국가인권위원회 KOR humanrights.go.kr

30. 위원회는 16세 (또는 더 낮은 연령) 미만의 아동에게 아동사법제도의 적용 가능성을 제한하거나 적용 예외를 두어 (가령, 범행 범주를 이유로) 특정 아동을 성인 범법자로 취급할 수 있도록 허용하는 당사국에게, 범행 당시 18세 미만인 모든 이들에게 아동사법제도가 비차별적으로 완전히 적용될 수 있도록 자국법의 개정을 권고한다 (일반논평 20호 88항 참조).

31. 아동사법제도는 범행 당시 18세 미만이었으나 재판 또는 선고 과정에서 18세가 되는 아동에 대해서도 보호를 확대 적용하여야 한다.

32. 위원회는, 일반적 원칙으로든 예외로든, 18세 이상인 자에게 아동사법제도의 적용을 허용하는 당사국들을 치하한다. 이러한 접근법은 두뇌 발달은 20대 초반까지 지속된다는 발달 및 신경과학 증거에 부합한다.

출생증명서와 연령 결정

33. 출생증명서가 없는 아동에게는, 나이를 증명해야 할 필요가 있는 때라면 언제라도 국가가 신속하게 무료로 출생증명서를 제공하여야 한다. 출생증명서에 의한 나이 입증이 불가한 경우, 당국은 출생 통지서, 출생 등록부 발췌 내용, 세례나 그에 상응하는 서류, 또는 학교 보고서 등과 같이 나이를 입증할 수 있는 모든 문서를 인정하여야 한다. 이러한 문서는 상반되는 증거가 없는 한 진본으로 간주되어야 한다. 당국은 나이와 관련하여 부모와의 면담 또는 부모의 증언을 참작하거나, 해당 아동의 나이를 알고 있는 교사 또는 종교나 공동체 지도자의 확약서 제출을 허용하는 방안을 고려하여야 한다.

34. 이러한 조치들이 성공하지 못한 경우에 한하여 아동의 신체적, 정신적 발달 상황 평가를 소아과 전문의나 발달의 다양한 측면을 평가하는 능력을 갖춘 기타 전문가에 의해 실시할 수 있다. 이러한 평가는, 아동과 부모 또는 보호자와 아동이 이해할 수 있는 언어로 면담을 실시하는 등 신속하고, 아동 및 성 인지적이며, 문화적으로 적절한 방법으로 실시되어야 한다. 국가는 의학적인 방법, 그 중에서도 특히, 뼈와 치아 분석만을 이용해서는 안 되며, 이러한 방법은 오차의 범위가 넓어서 부정확한 경우가 적지 않으며 정신적 충격이 될 수도 있기 때문이다. 침해의 정도가 가장 적은 평가 방법을 적용하여야 한다. 불확실한 결과가 나온 경우, 해당 아동 또는 청년은 의심의 이익을 누려야

한다.

아동사법조치의 지속성

35. 전환 프로그램이나 비구금 또는 구금 조치를 마치기 전에 18세가 되는 아동은 성인을 위한 시설로 보내는 대신 해당 프로그램, 조치 또는 선고된 기간을 마칠 수 있도록 허용할 것을 권고한다.

18세 전후에 걸쳐 저지른 범행과, 성인과의 공동 범행

36. 청년이 여러 범행을 저지르고 일부는 18세 이전에 다른 일부는 18세 이후에 일어난 경우에 대해, 당사국은 그러할 만한 합당한 근거가 있을 때에는 모든 범행과 관련하여 아동사법제도의 적용을 허용하는 절차상 규칙의 제정을 고려하여야 한다.

37. 아동이 1명 이상의 성인과 공동으로 범행을 저지른 경우, 재판이 공동으로 진행되든 별도로 진행되든 간에, 해당 아동에 대해서는 아동사법제도의 규정이 적용된다.

D. 공정한 재판의 보장

38. 협약 40조 (2)에는 모든 아동이 공정한 처우와 재판을 받도록 하는 데 목적을 둔 중요한 권리와 보장 내용이 열거되어 있다 ("시민적 정치적 권리에 관한 국제협약" 14조도 참조). 이는 최저 기준임에 유의하여야 한다. 당사국은 더 높은 기준을 수립하고 이행할 수 있으며 이를 위해 노력해야 한다.

39. 위원회는 아동사법제도의 전문가를 지속적이고 체계적으로 훈련하는 것이 위와 같은 보장의 유지를 위해 매우 중요함을 강조한다. 이러한 전문가는 부문간 협력팀 (interdisciplinary team)에서 업무를 수행할 수 있어야 하며, 가장 소외된 아동들의 특별한 욕구 뿐만 아니라 아동 및 청소년의 신체적, 정신적, 심리적, 사회적 발달에 대해 충분한 정보를 갖추어야 한다.

40. 형사사법제도의 최초 접촉 시점부터 재판 과정 전반에 걸쳐 차별로부터 보호하는

국가인권위원회 humanrights.go.kr

안전장치가 필요하며, 어떠한 아동 집단에 대해서든지 차별이 발생하면 적극적인 구제가 이루어져야 한다. 특히, 여아와, 성적 지향이나 성 정체성을 근거로 차별 받는 아동에게 성 인지적 관심을 기울여야 한다. 장애 아동을 위한 편의가 제공되어야 하며, 법원이나 기타 건물에 대한 물리적 접근성, 사회심리적 장애 아동에 대한 지원, 의사소통 지원 및 문서 읽어주기, 증언을 위한 절차 조정이 이에 포함될 수 있다.

41. 당사국은, 행위의 저지, 경고, 체포 단계를 포함하여 사법제도와 접촉하는 시점부터, 경찰이나 기타 사법기관에 구속되어 있는 동안, 경찰서, 구치소 및 법원 간 이송 중에, 심문, 수색 및 증거 샘플 채취 과정에서, 아동의 권리를 보호하는 법률을 제정하고 그러한 관행을 보장하여야 한다. 모든 단계와 절차에서 아동의 위치와 상태에 관한 기록을 작성하여 보관하여야 한다.

아동사법의 소급 적용 금지 (협약 40조 (2) (a)

42. 어떠한 아동도 범행 당시에는 국내법 또는 국제법에 의해 범죄 행위에 해당하지 않았던 행위에 대해 유죄로 볼 수 없다. 테러행위를 예방하고 근절하기 위해 자국의 형법 규정을 확대하는 당사국은 그러한 변경이 아동에 대한 소급적 또는 의도치 않은 처벌을 초래하지 않도록 하여야 한다. 어떠한 아동도 범행 당시 적용되었을 형벌보다 강도 높은 형벌로 처벌해서는 안되지만, 범행 후에 법 개정으로 낮은 형벌이 정해지는 경우, 해당 아동은 그 혜택을 누려야 한다.

무죄의 추정 (협약 40조 (2) (b) (i))

43. 무죄의 추정 원칙에 따라, 범행의 성격에 관계없이 피의 사실의 입증 책임은 검찰에 있다. 아동은 의심의 이익을 누리며, 피의 사실이 합리적 의심을 할 수 없을 정도로 입증되는 경우에만 유죄가 된다. 아동이 의심스러운 행동을 보이는 경우 이는 절차에 대한 이해 부족, 미성숙, 두려움 또는 기타 이유에 의할 수 있기 때문에 그러한 행동으로 유죄를 가정해서는 안 된다.

청취권 (협약 12조)

44. 아동의 청취권에 관한 일반논평 12호(2009) 57~64항에서, 위원회는 사법제도 상에서 자신의 의견을 진술할 수 있는 기본적 권리에 대해 설명한 바 있다.

45. 아동은 사법제도의 접촉 시점부터 그 과정의 모든 단계에서, 대리인을 통해서 뿐만 아니라, 자신이 직접 진술한 권리가 있다. 아동은 묵비권을 행사할 수 있으며, 아동이 진술하지 않기로 선택한 경우 이를 근거로 어떠한 불리한 추론도 내려서는 안 된다.

효과적인 사법절차 참여 (협약 40조 (2) (b) (iv))

46. 형사책임 최저연령 이상의 아동은 아동사법 절차 전반에 걸쳐 참여 능력이 있는 것으로 간주하여야 한다. 효과적인 참여를 위해, 아동이 법적 대리인에게 지시하고, 증인에게 반론을 제기하며, 사건을 설명하고, 증거, 증언 및 부과된 조치(들)에 대해 적절한 결정을 내릴 수 있도록, 아동에게 모든 실무 전문가를 통해 피의 사실 내용과 예상되는 결과 및 선택 가능한 방안의 이해를 위한 지원을 제공하여야 할 필요가 있다. 소송 절차는 아동이 완전히 이해할 수 있는 언어로 진행되거나 통역자가 무상으로 제공되어야 한다. 소송 절차는 아동의 완전한 참여가 가능하도록 이해적인 분위기에서 진행되어야 한다. 아동친화적 사법 동향은, 모든 단계에서의 아동친화적 언어, 면담 장소 및 법원의 아동친화적 배치, 적절한 성인의 지원, 위압적인 법복의 폐지, 장애 아동을 위한 편의를 포함한 절차의 조정을 촉진하는 원동력이 된다.

피의 사실에 대한 신속하고 직접적인 통지(협약 40조 (2) (b) (ii))

47. 모든 아동은 자신에게 주어진 피의 사실에 대해 신속하고 직접적으로 (또는 적절한 경우, 부모나 보호자를 통해) 알 권리가 있다. 여기서 '신속'이란 해당 아동이 사법제도와 최초 접촉한 후 가능한 가장 빠른 시기를 의미한다. 편의 또는 자원상 제약을 이유로 부모에 대한 통보를 소홀히 해서는 안 된다. 기소 단계에서 전환되는 아동은 자신이 선택 가능한 법적 방안들을 이해할 필요가 있으며, 법적 보호규정들은 충분히 존중되어야 한다.

국가인권위원회 KOR humanrights.go.kr

48. 당국은 아동이 피의 사실, 선택 가능한 방안 및 소송 절차를 이해하게 하여야 한다. 아동에게 공식 문서를 제공하는 것만으로는 충분치 않으며 구두 설명이 반드시 필요하다. 아동이 문서를 이해하는 데 있어 부모나 적절한 성인의 도움을 받아야 하지만, 당국은 피의 사실에 대한 설명을 부모나 적절한 성인에게 일임해서는 안 된다.

법률적 또는 기타 적절한 지원 (협약 40조 (2) (b) (ii))

49. 당사국은 소송 절차의 시작부터, 변론의 준비와 제시 과정에서, 그리고 모든 항소 및/또는 심사가 종료될 때 까지, 해당 아동에게 법률적 또는 기타 적절한 지원이 보장되도록 하여야 한다. 위원회는 당사국에게 협약 40조 (2) (b) (ii)에 관하여 정한 모든 유보조항을 철회할 것을 요청한다.

50. 위원회는 많은 아동들이 사법, 행정 또는 기타 공공 당국에 의해 형사 기소되고 법적 대리인 없이 신체의 자유를 박탈 당하고 있는 현실에 여전히 우려를 표한다. 위원회는, 시민적 정치적 권리에 관한 국제협약 14조 (3) (d)에 따라, 법적 대리권은 모든 이에게 형사사법제도의 최저 보장 내용이며 이는 아동에게도 동일하게 적용되어야 한다는 점에 주목한다. 위 조항에 의해 모든 사람은 자신을 직접 변호할 수 있지만, 사법적 이익을 위해 필요한 경우에는 법률적 지원을 제공하여야 한다.

51. 위의 상황에 비추어, 위원회는 아동에게 국제법이 성인에 대해 보장하고 있는 만큼의 보호가 제공되지 않고 있음을 우려한다. 위원회는 당사국에게 사법, 행정 또는 기타 공공 당국에 의해 형사 기소된 모든 아동에 대해 무상으로 효과적인 법적 대리인을 제공할 것을 권고한다. 아동사법제도는 아동의 법적 대리인 포기 결정이 공정한 사법 감독하에서 자발적으로 이루어지지 않는 한, 법적 대리인을 포기하도록 허용해서는 안 된다.

52. 모든 절차 진행 중에 아동에게 법적 대리인을 제공할 수 있는 국가는 협약 41조에 의거하여 법적 대리인을 제공해야 하지만, 아동이 프로그램으로 전환되거나 결과적으로 유죄 선고, 범죄 경력 또는 신체의 자유 박탈이 이루어지지 않는 제도의 적용을 받고 있는 경우에는, 숙련된 담당관을 통한 지원의 형태도 인정될 수 있다. 다른 적절한 지원이 허용 가능한 경우, 지원을 제공하는 자는 아동사법제도의 법률적 측면에 대한 충분한 지식을 갖추고 적절한 훈련을 받아야 한다.

53. 시민적 정치적 권리에 관한 국제협약 14조 (3) (b)에서 요구하는 바와 같이, 변호의 준비를 위한 충분한 시간과 시설이 주어져야 한다. 아동권리협약에 의하면, 아동과 아동의 법적 대리인 또는 기타 조력자 사이에 소통된 내용에 대해서는 비밀이 보장되어야 하며 (40조 (2) (b) (vii)), 아동의 사생활과 서신 왕래에 대한 간섭으로부터 보호 받을 권리가 존중되어야 한다 (16조).

부모나 보호자가 참여하여 지체 없이 내릴 결정 (협약 40조 (2) (b) (iii))

54. 위원회는 범행 시점부터 소송 절차의 종결 시점까지의 기간이 최대한 짧아야 한다는 점을 재차 강조한다. 이 기간이 길수록 그 대응이 당초 의도했던 성과를 얻지 못할 가능성이 크다.

55. 위원회는 당사국에게 범행 시점부터 경찰 수사 종료, 검찰(이나 기타 소관 기관)의 기소, 법원이나 기타 사법기관의 최종 판결 시점까지의 기간에 시한을 설정하여 이행할 것을 권고한다. 이러한 시한은 성인의 경우에 대해 설정된 시한보다 훨씬 짧아야 하며, 그럼에도 법적 보호규정은 여전히 충분히 존중되도록 하여야 한다. 이와 유사하게 신속한 시한은 전환 조치에도 적용되어야 한다.

56. 부모나 법적 보호자는 소송 절차 전반에 참여하여야 한다. 그러나, 판사 또는 소관 당국은 해당 아동 또는 아동의 법률적 또는 기타 적절한 조력자의 요청에 의해, 또는 그러한 출석이 아동의 최선의 이익에 부합하지 않는다는 이유로, 부모나 법적 보호자의 참여를 제한, 통제 또는 배제하는 결정을 내릴 수 있다.

57. 위원회는 부모나 법적 보호자가 아동에게 전반적인 심리적, 정서적 지원을 제공할 수 있고 효과적인 결과 도출에 기여할 수 있다는 점에서, 당사국에게 부모나 법적 보호자가 소송 절차에 가능한 범위 내에서 최대한 참여할 수 있도록 법에 명시할 것을 권고한다. 또한, 위원회는 많은 아동이 부모나 법적 보호자가 아닌 친척과 비공식적으로 함께 거주하고 있다는 점과, 부모의 도움을 받을 수 없는 경우에는 실제로 아동을 보호하는 자가 소송 절차에서 아동을 지원할 수 있도록 법률을 조정해야 한다는 점을 인정한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

강요에 의한 자백으로부터의 자유 (art. 40 (2) (b) (iv))

58. 당사국은 아동이 증언, 자백 또는 유죄 인정을 강요 받지 않도록 하여야 한다. 인정 또는 자백을 유도하기 위해 고문 또는 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 처우 행위를 자행하는 것은 아동권의 중대한 침해에 해당한다 (아동권리협약 37조 (a). 그러한 인정 또는 자백은 증거로 인정되지 않는다 ("고문 및 그 밖의 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 처우나 처벌 방지에 관한 협약" 15조).

59. 아동의 자백 또는 유죄 인정 증언을 유도하는 강압 행위는 허용되어서는 안 된다. 여기서 "강요"는 물리적 힘에 한정하지 않고 폭넓게 해석하여야 한다. 허위 자백 위험은 심문 시간의 길이와 상황뿐만이 아니라 아동의 연령, 발달 상태, 이해 부족, 감금 가능성을 포함한 미지의 결과에 대한 두려움에 의해서도 커진다.

60. 아동은 법률적 또는 기타 적절한 지원을 받을 수 있어야 하며, 심문 과정에서 부모, 법적 보호자나 기타 적절한 성인의 지원을 받아야 한다. 법원이나 기타 사법기구는, 아동에 의한 인정 또는 자백의 자발성과 신뢰성을 고려함에 있어, 아동의 연령과 성숙도, 심문 또는 수감 기간의 길이, 법률적 또는 기타 독립적 지원의 여부 및 부모, 보호자 또는 적절한 성인의 출석 여부 등 모든 요소들을 종합적으로 고려하여야 한다. 경찰과 기타 수사 당국은 강압에 의하거나 신뢰할 수 없는 자백 또는 증언을 초래하는 심문 기법 및 관행은 삼가도록 적절한 훈련을 받아야 하며, 가능한 경우 시청각 기법을 사용하여야 한다.

증인의 출석 및 조사 (협약 40조 (2) (b) (iv))

61. 아동은 자신에게 불리한 증언을 하는 증인들을 조사하고 자신의 변호를 지원할 증인들을 참여시킬 수 있는 권리가 있으며, 아동사법절차는 평등한 조건하에서 법률적 지원에 의한 아동의 참여를 지지하여야 한다.

재심 또는 항소권 (협약 40조 (2) (b) (v))

62. 아동은 유죄 판결 또는 부과된 조치에 대해 독립적이고 공평한 상급 소관 기관이나

사법기구의 재심을 받을 권리가 있다. 이러한 재심권은 가장 심각한 범행에 한정되지 않는다. 당사국은, 특히, 범죄 경력 또는 신체의 자유 박탈을 초래하는 경우에 대해, 자동 재심 조치의 도입을 고려하여야 한다. 또한, 모든 절차상 또는 내용상 오류가 있는 판시에 대해 재심 또는 항소가 허용되고 효과적인 구제가 가능하도록 사법 접근권이 더욱 폭넓게 해석되어야 한다.[5)]

63. 위원회는 당사국에게 협약 40조 (2) (b) (v)에 관하여 정한 모든 유보 조항을 철회할 것을 권고한다.

통역자 무상 지원 (협약 40조 (2) (b) (vi))

64. 아동사법제도에서 사용하는 언어를 이해하거나 말하지 못하는 아동은 아동사법의 모든 단계에서 통역자를 무상 지원 받을 권리가 있다. 이러한 통역자는 아동을 상대하는 데 필요한 훈련을 받아야 한다.

65. 당사국은 적절한 훈련을 받은 전문가들을 통해, 의사소통에 어려움을 겪는 아동에게 적합하고 효과적인 지원을 제공하여야 한다.

사생활의 완전한 존중 (협약 16조 및 40조 (2) (b) (vii))

66. 협약 40조 (2) (b) (vii)에 명시되어 있는, 사법절차의 모든 단계에서 사생활을 충분히 존중 받을 아동의 권리는 협약 16조 및 40조 (1)과 함께 이해하여야 한다.

67. 당사국은, 아동사법 심리는 비공개적으로 진행되어야 한다는 규칙을 준수하여야 한다. 예외는 매우 제한적이어야 하며 법으로 명확하게 기술하여야 한다. 판결 및/또는 선고가 법정에서 공개적으로 발표되는 경우, 아동의 신분을 밝혀서는 안 된다. 또한, 사생활에 대한 권리란, 아동에 대한 법원 서류 및 기록은 철저하게 기밀이 유지되어야 하며 해당 사건의 조사와 심판 및 사건에 대한 판결에 직접 연관되어 있는 자 외 제3자에게는 공개될 수 없음을 의미한다.

---

5) 인권이사회(Human Rights Council) 결의 25/6호.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

68. 아동과 관련된 판례법 보고서는 익명으로 하고, 이러한 보고서를 온라인으로 게재하는 경우에도 이 규칙을 준수하여야 한다.

69. 위원회는 당사국에게 아동 또는 범행 당시 아동이었던 자의 세부 사항을 어떠한 범법자 공개 명부에도 기재하지 않도록 할 것을 권고한다. 공개되지는 않더라도 재편입 기회에 대한 접근을 저해하는 기타 명부에도 그러한 세부 사항을 포함시켜서는 안 된다.

70. 위원회의 관점에서 볼 때, 아동이 행한 범죄에 대해서는 평생 공개되지 않도록 보호하여야 한다. 이러한 비공개 규칙, 그리고 아동이 18세가 된 후에도 비공개가 지속되어야 하는 이유는, 공개는 지속적인 낙인화를 야기하며 이는 교육, 취업, 주거 또는 안전에 부정적 영향을 미칠 가능성이 크기 때문이다. 이는 아동의 재편입과 사회에서의 건설적 역할 수행을 저해한다. 따라서, 당사국은 소셜미디어(SNS)를 포함하여 모든 유형의 매체에 대해 평생 사생활 보호가 일반적 원칙이 되도록 하여야 한다.

71. 더 나아가, 위원회는 아동의 범죄 기록은 해당 아동이18세가 되면 자동적으로, 또는 예외적인 경우 독립적 검토를 거쳐, 삭제될 수 있도록 허용하는 법규를 도입할 것을 당사국에게 권고한다.

E. 관련 조치[6)]

사법절차 전반에서의 전환

72. 아동에 대한 사법제도 절차 개시 결정은, 해당 아동이 공식적인 법원 절차를 거쳐야 함을 의미하는 것은 아니다. 위 IV. B에서 제시한 의견들과 일관되게, 위원회는 소관 당국 - 대부분의 국가에서 검찰 - 은 전환과 기타 조치들을 통해 법원 절차나 유죄확정을 피하기 위해 가능한 방안들을 지속적으로 모색하여야 한다고 강조하는 바이다. 다시 말해, 선택 가능한 전환 조치는 재판 개시 전에 최초 접촉 시점부터 제공되어야 하며 사법절차 전반에 걸쳐 이용 가능하여야 한다. 전환을 제공하는 과정에서, 전환 조치는 그 성격과 소요 기간에 있어 고된 과정일 수 있으며 따라서 법률적 또는 기타 적

6) 본 일반논평의 IV.B 참조.

절한 지원이 필요함을 염두에 두어, 아동의 인권과 법적 보호규정을 충분히 존중하여야 한다. 전환은 공식적 법원 절차를 중단할 수 있는 방법으로 아동에게 제시되어야 하며, 이에 따라 해당 전환 프로그램이 만족스럽게 실시되면 공식적 법원 절차는 종료된다.

아동법원에 의한 처분

73. 협약 40조를 모두 준수하여 사법절차가 진행되면 (위 IV.D 참조), 처분 결정이 내려진다. 법은 매우 다양한 비구금 조치들을 포함하고 있어야 하며, 신체의 자유 박탈은 최후의 수단으로서만 적절한 최단 기간 동안 사용되도록 비구금 조치들의 우선적 사용을 명시하여야 한다.

74. 회복적 사법 조치들을 포함한 비구금 조치들의 사용과 실행에 관련하여 다양한 경험 사례들이 존재한다. 당사국은 이러한 경험을 활용하여, 이를 자국의 문화와 전통에 맞게 조정함으로써 그러한 조치들을 개발, 이행하여야 한다. 강제 노동 또는 고문이나 비인도적, 굴욕적인 처우에 해당하는 조치들은 명확하게 금지하고 벌을 부과하여야 한다.

75. 위원회는, 제재로서의 체벌은 모든 형태의 잔혹하고, 비인도적이며, 굴욕적인 처우나 처벌을 금지하는 협약 37조 (a)에 위배된다는 점을 재차 강조한다 (체벌과 기타 잔혹하거나 굴욕적인 형태의 처벌로부터 보호 받을 아동의 권리에 관한 위원회의 일반논평 8호 (2006)도 참조).

76. 위원회는, 범행에 대한 대응은 항상 사회의 다양한, 그리고 특히 장기적인 요구사항과 함께, 그 범행의 상황과 경중뿐만 아니라 개인적 상황 (아동의 연령, 상대적으로 낮은 유책성, 상황, 적절한 경우 아동의 정신 건강상 요구사항을 포함한 요구사항)에 비례하여야 함을 강조한다. 엄격하게 징벌적인 방식은 협약 40조 (1)에 열거되어 있는 아동사법의 원칙들에 부합하지 않는다. 심각한 아동범행이 발생한 경우, 공공 안전을 위한 필요성과 재제에 대한 고려사항들을 포함하여, 그 범법자의 상황과 범행의 경중에 비례하는 조치들을 고려할 수 있다. 아동의 사회 재편입을 촉진하여야 할 필요성과 함께, 최우선 고려사항으로서 아동의 최선의 이익에 가중치를 두어야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

77. 신체의 자유 박탈이 아동과 청소년에게 가해지는 해악과 아동의 성공적인 재편입 전망에 미치는 부정적인 영향을 인정하여, 위원회는 당사국에게 범죄 행위 피의자인 아동에 대해 "적절한 최단기간"의 원칙(아동권리협약 37조 (b)을 반영하는 최고형(maximum penalty)을 정할 것을 권고한다.

78. 의무적 최저 양형은 비례성이라는 아동사법의 원칙과 구금은 최후의 수단으로서만 적절한 최단기간에 사용되어야 한다는 요건에 부합하지 않는다. 아동에게 형을 선고하는 법원은 백지 상태에서 출발하여야 한다. 재량에 의한 최저 양형 제도도 국제기준의 적절한 이행을 저해하기 때문이다.

사형제의 금지

79. 협약 37조는 18세 미만인 자의 범행에 대해 사형의 언도를 금지하는 국제판례법을 반영한다. 소수의 당사국들은 이 금지 규정이 집행 당시 18세 미만인 자에 대한 집행만을 금지하는 것으로 가정하고 있다. 사형의 집행을 18세가 될 때까지 연기하는 국가들도 있다. 위원회는, 범행 당시의 연령이 명시적이고 결정적인 기준임을 재차 강조한다. 범법자가 해당 범행을 저지른 당시 18세 미만이었음을 보여주는 신뢰할 수 있고 확실한 증거가 없는 경우, 의심의 이익을 누려야 하며 사형을 선고해서는 안 된다.

80. 위원회는 18세 미만자의 모든 범행에 대해 사형 선고를 폐지하지 않은 소수 당사국들에게 즉시 그리고 예외 없이 폐지할 것을 촉구한다. 범행 당시 18세 미만인 자에게 내려진 사형 선고는 협약에 완전히 부합하는 제재 조치로 감형되어야 한다.

가석방 없는 종신형 금지

81. 범행 당시 18세 미만인 아동에게는 석방 또는 가석방의 가능성이 없는 종신형을 선고해서는 안 된다. 가석방 고려 대상이 되기 전까지의 복역 기간은 성인의 경우보다 상당히 짧고 현실적이어야 하며, 가석방 가능성은 정기적으로 재고려되어야 한다. 위원회는 아동에게 석방 또는 가석방의 가능성이 없는 종신형을 선고하는 당사국에게, 이러한 제재를 적용함에 있어 협약 40조 (1)의 목표들을 실현하는 데 힘써야 한다는 점을 상기시킨다. 이는, 무엇보다도 특히, 종신형이 선고된 아동은 석방, 재편입 및 사회에서

의 건설적 역할 수행 능력을 목표로 교육, 처우 및 보호를 받아야 함을 의미한다. 또한, 아동의 석방 가능성을 결정하기 위해 아동의 발달 및 성과를 정기적으로 검토해야 한다. 종신형은 재편입 목표의 실현을 불가능까지는 아니더라도 매우 어렵게 한다. 위원회는 고문과 기타 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적인 처우 또는 처벌에 관한 특별보고관이 종신형과 연속형(consecutive sentencing) 등의 장기적 양형은 아동에게 부과되는 경우 매우 과도하며 따라서 잔혹하거나 비인도적이거나 굴욕적이라고 판단한 2015년 특별보고관 보고서에 주목한다 (A/HRC/28/68, para. 74). 위원회는 당사국에게 범행 당시 18세 미만인 아동이 행한 모든 범행에 대해 부정기형(indeterminate sentence)을 포함한 모든 형태의 종신형을 폐지할 것을 강력하게 권고한다.

F. 미결구금과 기결수감을 포함한 신체의 자유 박탈

82. 협약 37조에는 신체의 자유 박탈의 사용에 대한 주요 원칙, 신체의 자유를 박탈 당한 모든 아동의 절차상 권리, 신체의 자유를 박탈 당한 아동의 처우 및 그들을 위한 조건에 관련된 규정들이 포함되어 있다. 위원회는, 구금 및 감금 상태에서 아동이 겪는 고통의 규모와 정도는 아동 감옥과 대규모 관리 시설의 폐지를 위해 전세계가 공조하고 동시에 공동체 기반 서비스에 대한 투자를 확충해야 할 만큼 심각하다고 특별보고관이 지적하고 있는, 달성가능한 최고 수준의 신체적, 정신적 건강을 향유하여야 할 모두의 권리에 관한 2018년 특별보고관 보고서에 당사국의 관심을 촉구한다 (A/HRC/38/36, para. 53).

83. 당사국은 구금에 대한 의존도를 최저 수준으로 줄이기 위한 절차를 즉각 개시하여야 한다.

84. 본 일반논평의 어느 부분도 신체의 자유 박탈의 이용을 촉진하거나 지지하는 것으로 이해되어서는 안 되며, 다만 신체의 자유 박탈이 필요하다고 여겨지는 소수의 경우에 대해 올바른 절차와 조건들을 제시하는 것으로 이해하여야 한다.

주요 원칙

85. 신체의 자유 박탈 이용에 관한 주요 원칙으로, (a) 아동의 체포, 구속 또는 수감은

법에 부합되는 경우에만, 최후의 수단으로서만, 적절한 최단기간 동안 사용되며, (b) 어떠한 아동도 불법적으로, 또는 자의적으로 신체의 자유를 박탈 당해서는 안 된다. 체포는 미결구금의 시작점인 경우가 적지 않으며, 당사국은 체포의 맥락에서 협약 37조를 이행하여야 할 법집행관의 의무가 법에 명시되도록 하여야 한다. 더 나아가, 당사국은 최후의 수단으로서 최단기간 동안인 경우를 제외하고는, 아동이 운송수단이나 경찰서 유치장에 갇히는 일이 없도록 하고, 아동의 최선의 이익에 부합하는 경우를 제외하고는, 성인과 함께 구금되는 일이 없도록 하여야 한다. 부모나 적절한 성인에게 신속하게 석방하는 방안을 우선으로 하여야 한다.

86. 위원회는, 많은 국가에서 아동이 수개월 또는 심지어 수년 간 미결구금 상태에서 고통을 겪고 있으며 이는 협약 37조 (b)의 중대한 위반이라는 점을 우려하는 마음으로 주목한다. 미결구금은 가장 심각한 경우 외에는 사용되어서는 안되며, 심지어 그러한 경우에도 공동체 수용을 신중하게 고려한 후여야 한다. 미결 단계의 전환은 구금의 사용을 줄일 수 있으며, 아동이 아동사법제도에서 재판을 받게 될 경우에도, 미결구금의 사용을 제한하기 위해 비구금 조치의 채택을 신중하게 검토하여야 한다.

87. 미결구금의 사용 조건은 법으로 명확히 규정하여야 하며, 법원 절차 출석을 보장하기 위한 주된 목적으로, 해당 아동이 타인에게 즉각적인 위험이 되는 경우에 사용되어야 한다. 아동이 (자신이나 타인에게) 위험하다고 간주되는 경우, 아동보호조치를 실시하여야 한다. 미결구금은 정기적으로 검토되고 그 기간은 법으로 제한되어야 한다. 아동사법제도의 모든 관계자는 미결구금 상태에 있는 아동 사건들을 우선으로 하여야 한다.

88. 신체의 자유 박탈은 적절한 최단기간 동안 부과되어야 한다는 원칙의 이행에 있어, 당사국은 경찰 구류를 포함한 구금 상태로부터 조기 석방되어 부모나 기타 적절한 성인의 보호를 받을 수 있도록 정기적인 기회를 제공하여야 한다. 권한을 부여 받은 사람이나 장소에 보고해야 할 의무와 같은 조건을 달거나 그렇지 않고 석방할 수 있는 재량권이 있어야 한다. 대부분의 아동은 보석금 지급 능력이 없고 보석금은 빈곤층과 취약층 가계에 대한 차별이기 때문에, 보석금 납부는 요건이 되어서는 안 된다. 또한, 보석이 정해지는 경우, 이는 원칙적으로 해당 아동이 석방되어야 함을 법원이 인정하였다는 뜻

이며, 따라서 출석을 보장하기 위한 다른 방안이 사용되어야 한다.

절차상 권리(협약 37조 (d))

89. 신체의 자유를 박탈 당한 모든 아동은 법원 또는 기타 독립적이고 공평한 소관 당국에게 자신이 당하고 있는 신체의 자유 박탈의 적법성에 대해 이의를 제기하고 그러한 이의 제기에 대해 신속한 결정을 받을 권리뿐만 아니라, 법률적, 그리고 기타 적절한 지원을 신속하게 받을 수 있는 권리를 지닌다. 위원회는 어떠한 아동도 공공 안전이나 공중 보건상 진정으로 우려할 만한 대상인 경우가 아니라면 신체의 자유를 박탈하지 말 것을 권고하며, 당사국에게, 가령, 16세와 같이, 신체의 자유를 박탈할 수 있는 아동의 법정 최저연령을 정할 것을 독려한다.

90. 체포되거나 신체의 자유를 박탈 당한 모든 아동은 신체의 자유 박탈과 이러한 지속적 상태의 적법성을 검토하기 위해 24시간 내에 소관 당국에 출석하게 하여야 한다. 또한, 위원회는 당사국에게 미결구금은 이를 종료시킬 목적으로 정기적으로 검토되도록 할 것을 권고한다. (24시간 내) 최초 출석시 또는 이전에 아동의 조건부 석방이 가능하지 않은 경우에는, 해당 아동에게 혐의가 있는 범행으로 공식 기소하여 해당 사건이 미결구금이 개시된 날로부터 30일이 경과되지 않은 최대한 조속한 시일 내에 처리될 수 있도록 법원 또는 독립적이고 공평한 소관 당국이나 사법기구로 이관하여야 한다. 위원회는 법원 심리가 수 차례 그리고/또는 장기간 연기되는 관행을 인지하고 있으므로, 당사국에게 연기 횟수와 기간의 상한을 설정하고, 법원이나 기타 소관 기구가 구금 개시일로부터 6개월 이내에 해당 혐의에 대한 최종 판결을 내리도록 하고 이를 위반할 시에는 아동을 석방하도록 하는 법 또는 행정 규정을 도입할 것을 촉구한다.

91. 신체의 자유 박탈의 적법성에 이의를 제기할 수 있는 권리는 법원 판결에 대한 항소권만이 아니라 (가령, 경찰, 검찰 및 기타 소관 당국이 내린) 행정 결정에 대한 법원의 심의를 요청할 수 있는 권리도 포함한다. 당사국은 협약에서 정하고 있는 바와 같이 신속한 결정이 내려지도록 항소 및 심의의 최종 결정에 짧은 시한을 설정하여야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

처우 및 조건 (협약 37조 (c)

92. 신체의 자유를 박탈 당한 모든 아동은, 경찰서 유치장을 포함한 모든 경우에 성인과 격리되어야 한다. 신체의 자유를 박탈 당한 아동은 성인을 위한 구치소나 교도소에 배정해서는 안되는데, 이러한 배정은 아동의 건강과 기본적 안전, 그리고 계속 범죄로부터 자유롭고 사회에 재편입될 수 있는 장래의 능력을 위태롭게 한다는 방대한 증거가 있기 때문이다. 협약 37조 (c)에 명시되어 있는 아동과 성인의 격리에 대해 허용된 예외, 즉, "그렇게 하는 것이 아동의 최선의 이익에 합치된다고 여겨지는 경우가 아니라면"은 협의의 의미로 해석하여야 하며, 당사국의 편의가 아동의 최선의 이익보다 우선되어서는 안된다. 당사국은 신체의 자유를 박탈 당한 아동들을 위해 적절한 훈련을 받은 인력을 갖추고 아동친화적 정책과 관행에 따라 운영하는 별도의 시설을 설치하여야 한다.

93. 위의 규칙은 아동 시설에 배치된 아동은 18세에 도달하는 즉시 성인 시설로 이관되어야 한다는 뜻은 아니다. 아동 시설에 계속 머무는 것이 그 아동의 최선의 이익에 부합하고 해당 시설 전체 아동의 최선의 이익에는 위배되지 않는다면, 지속적으로 머물 수 있어야 한다.

94. 신체의 자유를 박탈 당한 모든 아동은 서신 왕래 및 방문을 통해 가족과 연락을 유지할 수 있는 권리가 있다. 원활한 방문을 위해, 아동은 가족의 거주지에 최대한 근접한 시설에 배정되어야 한다. 이러한 접촉을 제한할 수 있는 예외적 상황들은 법에 명확하게 기술되어야 하며 당국의 재량에 맡겨서는 안 된다.

95. 위원회는 신체의 자유가 박탈된 모든 경우에, 무엇보다도 특히, 다음의 원칙과 규정들이 준수되어야 할 필요가 있음을 강조한다.

(a) 외부와 연락이 차단된 구금(Incommunicado detention)은 18세 미만자에게 허용하지 않는다;

(b) 아동에게 주거형 배정의 재편입적 목적에 기여하는 물리적 환경과 편의가 제공되어야 한다. 사생활, 감각적 자극 및 또래들과 교제하고 스포츠, 신체적 운동, 예술, 여가 활동에 참여할 수 있는 기회에 대한 아동의 욕구를 적절히 배려하여야

한다;

(c) 모든 아동은 시험 응시 관련 등 자신의 욕구와 능력에 적합하고 자신의 사회 복귀 준비를 준비하기 위한 교육을 받을 권리가 있으며, 또한, 모든 아동은, 적절한 경우, 자신의 장래 고용을 준비할 수 있는 직업 훈련을 받아야 한다;

(d) 모든 아동은 구치소 또는 교도소 입소시 의사 또는 보건의료전문가로부터 검진을 받을 권리가 있고, 해당 시설의 수감 기간 내내 적절한 신체적, 정신적 건강 관리를 받아야 하며, 이러한 관리는, 가능한 경우, 지역 공동체의 보건 시설 및 서비스 기관에서 제공되어야 한다;

(e) 구치소나 교도소의 직원들은 아동이 가족, 친구, 명망 있는 외부 조직의 대표 등 기타 개인과의 통신을 포함하여 광범위한 공동체와 자주 접촉하고 집과 가족 방문 기회를 가질 수 있도록 촉진한다. 아동이 자신의 변호사나 기타 조력자와 언제라도 비공개로 소통할 수 있는 가능성에는 제한을 두지 않아야 한다;

(f) 억제나 강압은 아동이 자신이나 타인에게 당장 상해 위협이 될 수 있는 경우에 한하여, 그리고 다른 모든 통제 수단을 다 활용한 후에야 사용할 수 있다. 억제는 이행을 담보하기 위해 사용해서는 안되며, 그 과정에서 절대로 고의적으로 고통을 가해서는 안 된다. 결코 처벌의 수단으로 사용해서는 안 된다. 물리적, 기계적, 의학적 또는 약리학적 억제를 포함한 억제나 강압은, 의료 및/또는 심리학적 전문가의 면밀하고 직접적이며 지속적인 통제 하에 이루어져야 한다. 구치소 또는 교도소의 직원은 관련 기준에 관한 훈련을 받아야 하며, 규칙이나 기준에 위반되게 억제나 강압을 사용하는 직원에게는 적절한 처벌을 가하여야 한다. 국가는 모든 억제 발생 또는 강압 사용건을 기록, 관찰 및 평가하고, 억제나 강압의 사용이 최소화되도록 하여야 한다.;

(g) 모든 징계 조치는 아동의 천부적 존엄성과 시설 양육의 기본적 목표를 유지하는 방향과 일치하여야 한다. 체벌, 암실 배정, 독방 감금 또는 해당 아동의 신체적 또는 정신적 건강이나 안녕을 위태롭게 하는 기타 처벌 등 협약 37조에 위배되는

국가인권위원회 humanrights.go.kr

징계 조치는 엄격하게 금지되어야 하며, 징계 조치로 인해 법적 대리인 접견, 가족과의 연락, 음식, 물, 옷, 침구, 교육, 운동 또는 타인과의 의미 있는 일상적 접촉 등 아동의 기본권이 박탈되어서는 안 된다;

(h) 독방 감금은 아동에 대해 사용되어서는 안 된다. 아동을 타인으로부터 격리하는 것은 가능한 최단시간 동안 이루어져야 하며, 아동이나 타인의 보호를 위해 최후의 수단으로서만 사용되어야 한다. 아동을 격리할 필요가 있다고 간주되는 경우, 이러한 격리는 적절한 훈련을 받은 직원이 동반하거나 면밀하게 감독하는 상황에서 이루어져야 하며, 그 이유와 기간을 기록하여야 한다;

(i) 모든 아동은 중앙 행정부, 사법당국 또는 기타 적절한 독립적 당국에 그 내용에 대한 검열을 받지 않고 청원이나 진정을 제출하고 지체 없이 그 답변을 받을 권리가 있어야 한다. 아동은 자신의 권리를 알아야 하며 그러한 제도에 대해 알고 이에 쉽게 접근할 수 있어야 한다;

(j) 독립적이고 자격을 갖춘 조사관들에게 정기적으로 조사를 실시하고 직권에 의한 불시 조사를 실시할 수 있는 권한을 부여하여야 한다. 조사관은 시설에 수용된 아동과의 비공개 면담에 특히 중점을 두어야 한다;

(k) 당사국은 아동의 신체적 자유 박탈을 유도할 어떠한 동기도 없고 배정과 관련하여 또는 물품과 서비스의 제공이나 가족과의 연락과 관련하여 어떠한 비리의 기회도 없도록 하여야 한다.

G. 세부 현안

군법원과 국가안보법원

96. 군재판소와 국가안보법원의 민간인 재판은 독립적이고 공평한 관할 법원에 의한 공정한 재판을 받을 수 있는 불가침 권리에 위배된다는 견해가 점차 확대되고 있다. 반드시 전문적인 아동사법제도에서 취급되어야 하는 아동들의 경우에는 더욱 심각한 권리 침해가 된다. 위원회는 여러 최종견해를 통해 이 사안에 대한 우려를 표명하였다.

테러집단으로 지정된 무장 집단을 포함한 비국가 무장집단에 동원되어 사용되는 아동과, 대테러 상황에서 기소된 아동

97. UN은 아동의 출신국, 경유국 또는 송환국을 포함하여, 분쟁 지역뿐만 아니라 비분쟁 지역에서도 테러집단으로 지정된 무장집단을 포함한 비국가 무장집단에 의해 아동이 동원, 착취된 수 많은 사례들을 확인하였다.

98. 그러한 무장집단의 통제를 받는 동안, 아동은 징병, 군사훈련, 자살 공격 등의 교전 및/또는 테러 행위에 이용되기, 처형 집행 강요, 인간 방패로 이용되기, 납치, 매매, 인신매매, 성적 착취, 아동 결혼, 마약 운송 및 매매에 이용되기, 또는 첩보 활동, 감시, 초소 경비, 순찰이나 군수품 운반 등의 위험한 작업에 착취되기 등, 다양한 형태의 침해의 피해자가 될 수 있다. 또한, 비국가 무장집단과 테러집단으로 지정된 무장집단은 아동의 충성심을 입증하고 향후 이탈을 단념케 하기 위해 아동에게 자신의 가족에 대한, 또는 자신의 공동체 내에서 폭력 행위를 자행토록 강요하는 것으로도 보고되었다.

99. 당사국의 당국은 이러한 아동을 다루는 데 있어 많은 난제에 직면하게 된다. 일부 당사국은 아동의 권리는 전혀 고려하지 않거나 제한적으로만 고려하는 징벌적 접근법을 채택함으로써, 결과적으로 아동의 발달에 지속적인 결과를 초래하고 사회 재편입의 기회에 부정적인 영향을 끼치고 있으며, 이는 다시 더 광범위한 사회에 심각한 결과를 초래할 가능성이 있다. 이러한 아동은 종종 분쟁 지역에서 자신의 활동을 이유로 체포, 구속, 기소되어 재판이 진행되고 있으며, 그 보다 적기는 하지만, 아동의 출신국 또는 송환국에서도 이러한 일이 발생하고 있다.

100. 위원회는 당사국이 안전보장이사회 결의 2427호(2018)에 주목하기를 바란다. 이 결의에서, 안전보장이사회는 테러행위를 자행한 무장집단을 포함하여 모든 비국가 무장집단에 연루되어 있거나 그러한 연루 혐의를 받는 아동을 관련된 민간 아동보호 관계자에게 신속하게 양도하는 표준 운영절차를 수립할 필요성을 강조하였다. 안전보장이사회는 무장세력 및 무장집단이 관련 국제법을 위반하여 동원한 아동으로 무력 분쟁 중에 범죄 행위를 저지른 혐의가 있는 아동은 일차적으로 국제법 위반의 피해자로 취급되어야 한다고 강조하였다. 또한, 안전보장이사회는 회원국에게 재편입에 중점을 둔 기소 및 구금의 대안으로 비사법적 조치들을 고려할 것을 촉구하고, 무장세력 및 무장집단과

국가인권위원회 humanrights.go.kr

의 연관성을 이유로 구속된 모든 아동에게 적절한 절차를 적용할 것을 요청하였다.

101. 당사국은 범행 혐의로 기소된 모든 아동이, 그 범행의 경중이나 경위에 상관 없이, 협약 37조 및 40조에 의거하여 다루어지도록 하여야 하며, 의견의 표명 또는 단순히 테러 집단으로 지정된 무장집단을 포함한 비국가 무장집단과의 연관성을 이유로 아동에게 혐의를 두거나 기소하는 일은 삼가야 한다. 더 나아가, 위원회의 일반논평 20호 88항과 같은 취지로, 위원회는 안전보장이사회 결의 1373호(2001), 2178호(2014), 2396호(2017), 2427호(2018)와 같은 안전보장이사회의 대테러 관련 결의와 UN총회 결의 72/284호, 특히, 18항에 포함된 권고사항들을 이행하는 경우 등에 있어, 사회 재편입 조치뿐만 아니라 사회적 요소 및 근본 원인들에 대처하는 예방적 개입 방안을 채택할 것을 당사국에게 권고한다.

관습적, 토착적, 비국가적 사법 형태

102. 많은 아동들이 공식적 사법제도와 병행하여, 또는 그 주변부에서 운영되는 복수 사법 제도에 접하고 있다. 여기에는 관습적, 부족적, 토착적 또는 기타 사법제도가 포함될 수 있다. 이러한 제도는 공식 제도보다 접근이 용이하며, 신속하고 비교적 저비용으로 문화적 특수성에 맞는 답변을 제시할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 제도는 아동에 대한 공식적 절차의 대안으로 기능할 수 있으며, 아동과 사법에 관한 문화적 태도의 변화에 긍정적으로 기여할 가능성이 크다.

103. 사법부문 제도의 개혁시 위와 같은 제도들을 주의 깊게 고려하여야 한다는 점에 합의가 이루어지고 있다. 절차적 권리와 차별이나 소외 위험에 관한 우려에 더하여, 국가 사법과 비국가 사법 사이의 잠재적 갈등을 고려할 때, 사법제도의 개혁은, 비교 대상 제도들에 대한 충분한 이해를 포함하며 모든 이해당사자들이 인정할 수 있는 방법론에 의해, 단계적으로 진행되어야 한다. 관습적 사법 절차와 그 결과는 헌법에 합치하여야 하며, 법률 및 절차상 보장내용과도 합치하여야 한다. 유사한 범죄를 저지른 아동이 병행 제도나 포럼을 통해 서로 다르게 처리되는 경우, 부당한 차별이 발생하지 않아야 한다.

104. 협약의 원칙들은 아동을 다루는 모든 사법적 장치에 적용되어야 하며, 당사국은 협약이 널리 알려지고 이행되도록 하여야 한다. 회복적 사법 대응은 종종 관습적, 토착

적 또는 기타 비국가 사법제도를 통해서도 가능하며, 공식적 아동사법제도에 학습 기회를 제공할 수도 있다. 또한, 그러한 사법제도들에 대한 인정은 토착 사회의 전통에 대한 존중을 높이는 데에도 기여할 수 있고, 이는 토착 아동에게 이롭게 작용할 수 있다. 개입, 전략 및 개혁은 구체적인 상황에 대해 설계되어야 하며, 그 과정은 국가 관계자에 의해 추진되어야 한다.

V. 아동사법제도의 조직

105. 위에서 상술한 원칙 및 권리들이 완전히 이행될 수 있도록 하기 위해서는, 아동사법의 집행을 위한 효과적인 조직 수립이 필수적이다.

106. 종합적인 아동사법제도를 위해서는, 아동에게 법률적 또는 기타 적절한 지원을 제공하는 전문 변호인이나 기타 대리인뿐만 아니라, 경찰, 사법부, 법원 체제, 검찰 내 전문 부서들의 설치가 필요하다.

107. 위원회는 별도의 부서 또는 기존 법원의 일부로서 아동법원을 설치할 것을 권고한다. 현실적인 이유로 실현 가능하지 않은 경우, 당사국은 아동사법 관련 사건을 전담하는 전문 판사들이 임명되도록 하여야 한다.

108. 주간치료센터 등의 전문화된 시설, 그리고 필요한 경우, 아동사법제도에 의해 위탁된 아동의 주거형 양육 및 치료를 위한 소규모 시설과 함께, 보호관찰, 상담 또는 감독과 같은 전문 서비스가 수립되어야 한다. 이러한 모든 전문 부서, 서비스 및 시설의 활동에 대한 효과적인 부처간 조율을 지속적으로 증진하여야 한다.

109. 또한, 아동의 개별 평가 및 다학제적 접근법도 장려한다. 형사책임 최저연령 미만이지만 지원이 필요한 것으로 평가된 아동을 위한 전문적인 공동체 기반 서비스에도 특별한 관심을 기울여야 한다.

110. 비정부기구는 아동사법에서 중요한 역할을 수행할 수 있으며 실제로 그러한 역할을 하고 있다. 따라서, 위원회는 당사국에게 종합적인 아동사법정책의 개발과 이행에

국가인권위원회 humanrights.go.kr

비정부기구의 적극적인 참여를 유도하고, 적절한 경우, 비정부기구에게 이러한 참여에 필요한 자원을 제공할 것을 권고한다.

VI. 인식제고 및 교육

111. 위법 행위를 한 아동은 언론에서 부정적 보도의 대상이 되기도 하며, 이는 해당 아동에 대한 차별적이고 부정적인 고정관념에 기여한다. 이와 같은 아동의 부정적 묘사나 범인 취급은 종종 범죄 원인의 와전 및/또는 오해에서 비롯되며, 그 결과 주기적으로 더 강력한 방안(무관용 제도, "삼진 아웃(three strikes)"제, 의무적 양형, 성인 법원에서의 재판, 기타 주로 징벌적인 조치)을 요구하는 주장이 제기된다. 당사국은 아동사법제도 내의 아동들에 대해 협약의 모든 부분이 유지되도록 하기 위한 교육과 기타 선전 활동을 촉진하고 지원하는 노력에 국회의원, 비정부기구, 언론 매체의 적극적인 참여를 도모하여야 한다. 아동, 특히, 아동사법제도의 경험이 있는 아동을 이러한 인식제고 노력에 동참시키는 것이 매우 중요하다.

112. 아동사법 집행의 질적 수준을 높이기 위해서는 모든 관련 전문가들이 협약의 내용과 의미에 대해 적절한 다학제적 교육을 받는 것이 반드시 필요하다. 이러한 교육은 체계적이고 지속적인 방식으로 이루어져야 하며, 관련 국내 및 국제법규에 관한 정보에 국한되어서는 안 된다. 다양한 분야를 출처로 하는 기존의 정보와 새로운 정보, 그 중에서도 특히, 범죄의 사회적 원인과 기타 원인, 현재까지의 신경과학 연구 결과를 포함한 아동의 사회적, 심리학적 발달, 소수민족이나 원주민에 속하는 아동과 같은 일부 취약 집단에 대한 차별로 이어질 수 있는 차이점, 청소년 세계의 문화와 추세, 집단 활동의 역학, 사법절차에 의존하지 않는 조치를 비롯한 활용 가능한 전환 조치와 비구금 양형에 대한 정보가 포함되어야 한다. 화상 "법원 출석"과 같은 신기술의 사용 가능성에 대해서도 고려하는 동시에, DNA 프로파일링과 같은 다른 신기술의 위험에도 유의하여야 한다. 실효성 있는 기술에 대한 지속적인 재평가가 이루어져야 한다.

VII. 자료수집, 평가 및 연구

113. 위원회는 당사국에게 아동 범행의 건수와 성격, 미결구금의 활용도와 평균 기간, 사법절차가 아닌 조치(전환)의 대상이 된 아동의 수, 유죄 선고를 받은 아동의 수 및 부과된 제재의 성격, 신체의 자유를 박탈 당한 아동의 수 등에 대한 세분화된 자료를 체계적으로 수집할 것을 촉구한다.

114. 위원회는 당사국에게 자국의 아동사법제도, 특히, 차별, 재편입 및 범행 유형 등의 사항과 관련하여 실시된 조치들의 실효성을, 가급적이면 독립적인 학술 기관들을 통해 정기적으로 평가할 것을 권고한다.

115. 이러한 평가와 연구에 있어 아동, 특히, 현재 사법제도와 접촉하고 있거나 과거에 접촉 경험이 있는 아동이 참여하여야 하며, 그 평가와 연구는 아동의 연구 참여에 관한 기존 국제지침에 부합되도록 실시하여야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

디지털 환경과 관련한 아동의 권리에 관한 일반논평 25호 (2021)

I. 도입

1. 본 일반논평을 위해 상담에 참여한 아동들은 디지털 기술이 아동의 현재 생활과 미래에 중요하다고 보고했다. 이들의 표현에 따르면, "디지털 기술을 통해, 우리는 전 세계로부터 정보를 얻는다", "[디지털 기술]로 정체성 찾기의 주요 양상을 알게 되었다", "슬플 때, 즐겁게 해주는 것을 인터넷을 통해 찾을 수 있다".[7]

2. 디지털 환경은 끊임없이 진화하고 확장하고 있으며, 디지털 네트워크, 콘텐츠, 서비스와 애플리케이션, 커넥티드 디바이스와 커넥티드 환경, 가상현실과 증강현실, 인공지능, 로봇공학, 자동화 시스템, 알고리즘과 데이터 분석, 생체인식기술과 임플란트 기술 등의 정보통신기술을 아우른다.[8]

3. 교육, 정부 서비스, 상업과 같은 사회적 기능이 점차 디지털 기술에 의존하게 되면서, 위기의 시기를 비롯해 아동의 생활 전반에 걸쳐 디지털 환경의 중요성이 증가하고 있다. 디지털 환경은 아동의 권리 실현에 있어 새로운 기회를 제공하기도 하지만, 그 권리를 침해하거나 유린할 위험 또한 그 안에 도사리고 있다. 상담이 진행되는 동안, 아동들은 디지털 환경이 자신들의 안전하고 평등한 활동을 지지하고 촉진하며 보호해야 한다는 견해를 표출했다. 아동들은 "정부, 기술기업, 교사들이 온라인에서 신뢰할 수 없는 정보를 우리가 다룰 수 있도록 도와주길 바란다", "내 데이터로 무슨 일을 하는지 명확하게 알고 싶다… 왜 데이터를 수집하는가? 어떻게 수집되는가?", "나는… 내 데이터가 공유되는 것이 걱정스럽다"라는 의견을 보였다.[9]

4. 디지털 환경에서 모든 아동의 권리는 존중받고, 보호받아야 하며, 실현되어야 한다.

---

7) "디지털 세계에서의 우리의 권리", 본 일반논평을 위한 아동들과의 상담 요약 보고서, 14 및 22쪽. https://5rightsfoundation.com/uploads/Our%20Rights%20in%20a%20Digital%20World.pdf 에서 이용 가능. 아동들의 견해에 관한 모든 참고자료는 해당 보고서를 참조.

8) 용어는 위원회의 웹사이트에서 확인할 수 있다. https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fINF%2f9314&Lang=en

9) "디지털 세계에서의 우리의 권리", 14, 16, 22 및 25쪽.

디지털 기술의 혁신은 아동들의 삶과 권리에 광범위하고 상호의존적으로 영향을 미치며, 아동들 스스로 인터넷에 접속하지 못하는 경우에도 영향을 미친다. 디지털 기술에의 유의미한 접근은 아동이 자신의 시민적, 정치적, 문화적, 그리고 경제적·사회적 권리를 완전히 실현하도록 도울 수 있다. 하지만, 디지털 포용성이 이루어지지 않을 경우, 기존의 불평등은 더 커질 수 있으며, 새로운 불평등이 발생할 수 있다.

5. 본 일반논평은 아동권리위원회의 경험을 이용하여 당사국의 보고서, 디지털 미디어 및 아동권리에 관한 위원회의 일반 논의, 인권조약기구들의 법리, 유엔인권이사회 권고 및 특별 절차, 그리고 컨셉 노트와 발전된 초안에 관한 국가, 전문가 및 기타 이해관계자와의 두 차례 협의, 여러 지역의 28개국에서 다양한 환경에서 거주하는 709명의 아동들과의 국제 상담을 검토한다.

6. 본 일반논평은 위원회의 여러 관련 일반논평, 아동 매매, 아동 성매매 및 아동 음란물에 관한 협약 선택의정서 이행에 관한 지침과 함께 해석되어야 한다.

II. 목표

7. 본 일반논평에서, 위원회는 당사국들이 디지털 환경과 관련된 본 협약을 어떻게 이행하여야 할 것인가를 설명하고, 디지털 환경에서 아동의 권리를 증진하고, 존중하며, 보호하고 이행함에 있어 발생하는 기회, 위험 및 과제를 고려하여, 본 협약과 협약의 선택의정서에 따른 의무를 완전히 준수하기 위해 관련된 입법적, 정책적 조치와 기타 조치들에 관한 지침을 제공한다.

III. 일반 원칙

8. 다음의 네 가지 원칙은 본 협약에 따른 모든 권리의 이행을 판단하는 기준을 제공한다. 이 원칙들은 디지털 환경과 관련된 아동의 권리 실현을 보장하기 위해 필요한 조치들을 결정하는 지침으로 사용되어야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

A. 비차별

9. 비차별 권리는 당사국이 아동에게 유의미한 방식으로 모든 아동이 디지털 환경에 동등하고 효과적으로 접근하도록 보장할 것을 요구한다.[10] 당사국은 디지털 배제를 극복하기 위해 필요한 모든 조치를 취해야 한다. 이 조치에는 모든 아동들에게 지정된 공공장소에서 자유롭고 안전한 접근을 제공하는 것과 모든 아동이 교육 환경, 공동체 및 가정에서 디지털 기술에 적정 가격으로 접근하고 그 사용을 충분히 인지하도록 지원하는 정책과 프로그램에 대한 투자가 포함된다.

10. 아동은 디지털 기술과 서비스를 이용함에 있어 배제되거나, 그러한 기술을 이용한 혐오성 통신이나 부당한 대우를 받음으로써 차별받을 수 있다. 정보의 필터링, 프로파일링 또는 의사결정으로 이어지는 자동화 과정이 아동에 관해 편견이 있거나, 편파적인, 또는 부당하게 획득된 데이터에 기반할 때 다른 유형의 차별이 생길 수 있다.

11. 위원회는 당사국들이 성, 장애, 사회경제적 배경, 출신 민족이나 국적, 언어 혹은 기타 이유로 인한 차별뿐만 아니라, 소수민족과 토착민 아동, 망명 신청 아동, 난민아동, 이주아동, 동성애 아동, 양성애 아동, 성전환 아동, 간성 아동, 인신매매나 성착취의 피해자 및 생존자인 아동, 대안 돌봄을 받는 아동, 자유가 박탈된 아동 및 기타 취약한 상황에 있는 아동에 대한 차별을 막기 위한 선제적 조치를 취하도록 촉구한다. 여아에 대한 젠더 관련 디지털 격차를 없애고 접근, 디지털 문해력, 사생활 및 온라인 안전에 특히 관심을 가질 수 있도록 구체적 조치를 취해야 한다.

B. 아동의 최선의 이익

12. 아동의 최선의 이익은 구체적 상황에 따라 적절한 평가가 필요한 역동적인 개념이다.[11] 디지털 환경은 기본적으로 아동을 위해 조성된 것이 아니었지만, 아동의 생활에 중요한 역할을 한다. 당사국은 디지털 환경의 제공, 규제, 설계, 관리 및 사용에 관한 모든 행동에서, 모든 아동의 최선의 이익이 일차적인 고려사항이 되도록 해야 한다.

---

10) 일반논평 9호(2006), 37~39항
11) 일반논평 14호(2013), 1항.

13. 당사국은 그러한 행동에서 아동의 권리가 실현되는가를 감독하는 국가기구 및 지역기구에 관여하여야 한다. 아동의 최선의 이익을 고려할 때, 당사국은 정보를 검색하고, 받고, 제공할 권리, 유해함으로부터 보호받을 권리, 의견에 적절한 비중을 부여받을 권리 등 아동의 모든 권리를 존중해야 하며, 아동의 최선의 이익과 그에 적용되는 기준의 평가에 투명성을 보장하도록 하여야 한다.

C. 생명, 생존, 발달에 대한 권리

14. 디지털 환경이 제공하는 기회는 아동 발달에 있어 점차적으로 중요한 역할을 하고 있으며, 아동의 생명과 생존, 특히 위기 상황에서 필수적일 수 있다. 당사국은 아동의 생명, 생존, 발달에 대한 권리를 위협하는 위험에서 이들을 보호하기 위해 모든 적절한 조치를 취해야 한다. 콘텐츠, 접촉, 행동, 계약과 관련된 위험은 다른 것들보다도 폭력적이고 성적인 콘텐츠, 사이버폭력과 괴롭힘, 도박, 성착취와 성학대 등의 착취와 학대, 테러리스트나 폭력적 극단주의자로 지정된 범죄자나 무장단체에 의한 자살 혹은 생명을 위협하는 행위로의 조장 및 선동을 아우른다. 당사국은 아동들이 마주하는 특정 위험의 성격에 대해 아동의 견해를 청취하는 등과 같은 방법을 통해 다양한 맥락에서 아동들이 마주치는 새로운 위험을 파악하고 해결해야 한다.

15. 디지털 기기의 사용은 유해한 것이 되어서는 안 되며, 아동들 간 혹은 아동과 부모나 보호자 간의 대면 상호작용의 대체재가 되어서도 안 된다. 당사국은 영아기에 기술이 미치는 영향에 대해 특히 관심을 두어야 하는데, 이 시기는 뇌 가소성이 최대이며, 사회적 환경, 특히 부모 및 보호자와의 관계가 아동의 인지적, 정서적, 사회적 발달 형성에 중요하기 때문이다. 영아기에는 기술의 설계, 목적 및 사용에 따라 예방 조치가 필요할 수 있다. 디지털 기기의 적절한 사용에 관한 교육 및 도움말이 부모, 보호자, 교육자 및 기타 관련 행위자들에게 제공되어야 하며, 아동 발달에 있어, 특히 아동기 초기와 청소년기의 중요한 신경이 급격히 발달하는 시기에 디지털 기술이 미치는 영향에 관한 연구를 고려하여야 한다.[12)]

12) 일반논평 24호(2019), 22항, 일반논평 20호(2016) 9~11항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

D. 아동 견해의 존중

16. 아동은 자신들에게 영향을 미치는 문제에 있어 디지털 환경이 자신들이 목소리를 낼 수 있는 중요한 기회를 제공했다고 보고했다.[13] 디지털 기술의 사용은 지역적, 국가적 및 국제적 차원에서 아동의 참여를 실현하도록 돕는다.[14] 당사국들은 아동들이 자신의 견해를 표현할 디지털 수단에 대한 인식을 제고하고 이에 대한 접근을 증진하여야 하며, 아동들이 성인과 동일한 기준에서, 필요하다면 익명으로 참여할 수 있도록 교육과 지원을 제공하여 아동들이 자신의 권리에 대해 개별적으로, 또한 집단으로 효과적인 옹호자가 될 수 있도록 해야 한다.

17. 디지털 환경과 관련하여 아동의 권리에 관한 법률, 정책, 프로그램, 서비스 및 교육을 개발할 때, 당사국들은 모든 아동들을 참여시키고 이들의 필요에 귀 기울이고 이들의 견해를 존중해야 한다. 당사국들은 디지털 서비스 제공자들이 아동들과 적극적으로 소통하며 적절한 안전조치를 적용하고, 상품과 서비스를 개발할 때 이들의 견해를 존중해야 한다.

18. 당사국은 관련 입법적, 행정적 조치 및 기타 조치들에 관한 아동들과의 상담에 디지털 환경을 이용하고, 아동의 견해를 진지하게 받아들이고 아동의 참여가 사생활권, 사상 및 의견의 자유를 침해하는 부적합한 모니터링이나 데이터의 수집으로 이어지지 않게 해야 한다. 당사국은 기술에 대한 접근이나 이를 이용하기 위한 능력이 부족한 아동들을 협의 과정에 포함하도록 해야 한다.

IV. 발전하는 능력

19. 당사국은 아동의 능력, 이해, 행위주체성의 점진적인 습득 과정을 다루는 권능부여 원칙으로서의 아동의 발전하는 능력을 존중하여야 한다.[15] 이 과정은 디지털 환경에서 특히 중요성을 갖는데, 아동은 부모와 보호자의 감독으로부터 더 독립적으로 디지털 환

13) "디지털 세계에서의 우리의 권리", 17쪽.
14) 일반논평 14호(2013), 89~91항.
15) 일반논평 7호(2005), 17항; 일반논평 20호(2016) 18 및 20항.

경에 참여할 수 있기 때문이다. 아동의 디지털 환경에의 참여와 관련된 위험과 기회는 아동의 나이와 발달 단계에 따라 변화한다. 당사국은 디지털 환경에서 아동을 보호하고 접근을 용이하게 하는 조치를 설계할 때마다 상기 고려사항들을 지침으로 삼아야 한다. 연령에 적합한 조치의 설계는 광범위한 영역의 학문분야에서 이용가능한 최선의 그리고 가장 최신의 연구를 바탕으로 마련되어야 한다.

20. 당사국은 현대 사회에서의 아동의 변화하는 지위와 그들의 행위주체성, 기술 및 활동의 영역 전반에 걸쳐 편차를 보이는 아동의 능력과 이해력, 이와 관련된 위험이 갖는 다양한 속성을 고려해야 한다. 이러한 고려사항은 지원환경에서의 아동권리 행사의 중요성과 개별적 경험과 상황의 범위와 균형을 이뤄야 한다.[16] 당사국은 디지털 서비스 제공자가 아동의 발전하는 능력에 맞는 서비스를 제공하도록 보장하여야 한다.

21. 아동 양육 책임을 수행함에 있어 부모와 보호자에게 적절한 도움을 제공해야 하는 국가의 의무에 따라, 당사국은 부모와 보호자들이 아동의 발전하는 자율성, 능력 및 사생활을 존중해야 한다는 의식을 고취하여야 한다. 디지털 환경과 관련하여 보호받을 권리를 비롯한 아동의 권리 실현을 돕기 위하여, 당사국은 부모와 보호자들이 디지털 문해력을 습득하고 아동에 미치는 위험을 인식하도록 지원하여야 한다.

V. 당사국의 일반적 이행조치

22. 디지털 환경에서 아동의 권리 실현과 보호를 위한 기회는 예방 조치를 비롯하여 광범위한 범위의 입법적, 행정적 조치와 기타 조치들을 필요로 한다.

A. 법률

23. 당사국은 국제인권기준에 따라 국내 법률을 검토하고 채택하며 개정하여, 디지털 환경이 본 협약과 협약의 선택의정서에서 명시한 권리와 양립하도록 해야 한다. 법률은 기술이 진보하고 새로운 관행이 나타나는 상황에서도 타당성을 유지해야 한다. 당사국은 아동권리영향평가를 이용하여 아동의 권리가 디지털 환경과 관련된 법률, 예산배정

16) 일반논평 20호(2016), 20항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

및 기타 행정결정에 포함되도록 의무화하고 디지털 환경과 관련된 공공기관과 기업에서 아동권리영향평가를 이용하도록 장려해야 한다.[17]

B. 포괄적 정책 및 전략

24. 당사국은 아동권리와 관련된 국가정책이 구체적으로 디지털 환경을 다루도록 해야 하며, 그에 따라서 규제, 업계 규정, 설계 기준 및 행동계획을 이행해야 하고, 이러한 것들은 정기적으로 평가를 받고 갱신되어야 한다. 그러한 국가정책의 목표는 아동에게 디지털 환경에 참여하면서 혜택을 얻을 기회를 제공하고 이에 대한 안전한 접근을 보장하는 것이다.

25. 온라인상에서의 아동보호는 국가아동보호정책에 통합되어야 한다. 당사국은 사이버폭력, 디지털 기술매개 및 온라인에서의 아동 성착취와 및 학대 등의 위험으로부터 아동을 보호하고 그러한 범죄를 조사하고 피해 아동을 위한 구제책과 지원을 제공하는 조치를 시행해야 한다. 당사국은 또한 필요시 관련 소수 언어로 아동 친화적인 정보를 번역하여 제공하는 등, 사회적 혜택을 받지 못하거나 취약한 상황에 있는 아동의 필요를 해결해야 한다.

26. 당사국은 온라인상에서 아동보호제도와 보호정책이 효과적으로 작동되도록 해야 하며, 아동이 디지털 환경에 접근하는 모든 상황, 예를 들어 집, 교육 환경, 인터넷 카페, 청년 센터, 도서관, 보건 및 대안적 돌봄환경 등을 포함한 모든 상황에서 아동의 다른 권리들을 존중하여야 한다.

C. 조정

27. 디지털 환경이 아동권리에 미치는 범분야적 파급효과를 아우르기 위해, 당사국은 아동권리와 관련된 정책, 지침, 프로그램을 조정할 권한을 위임받은 정부기구를 중앙정부 부처 및 정부의 여러 수준의 부처 중에서 지정해야 한다.[18] 그러한 국가 차원의 조

17) 일반논평 5호(2003), 45항; 일반논평 14호(2013), 99항; 일반논평 16호(2013), 78~81항.
18) 일반논평 5호(2003), 37항.

정 메커니즘은 학교 및 정보통신기술 부문을 적극적으로 참여시켜야 하며 기업, 시민사회, 학계 및 기관과 협력하여, 부문간, 국가적, 지역 및 지방 차원에서 디지털 환경과 관련된 아동의 권리를 실현해야 한다.[19] 조정 메커니즘은 필요한 경우, 정부 내에서 또 정부를 넘어 기술과 기타 유관 전문지식을 이용해야 하며, 의무를 준수함에 있어 그 효율성은 독립적으로 평가되어야 한다.

D. 자원 배분

28. 당사국은 공공자원을 동원하고 배정하며 이용하여 디지털 환경에서 아동권리를 온전히 실현하고 디지털 포용성을 증진하기 위한 법률, 정책 및 프로그램을 이행해야 하는데, 이는 아동의 생활에 미치는 디지털 환경의 증가하는 영향에 대처하고 서비스 및 연결성에 대한 평등한 접근과 적정가격의 제공을 장려하기 위해 필요하다.[20]

29. 기업 부문이나 국제 협력을 통해 자원을 확보한 경우, 당사국은 당사국의 권한, 수입 동원, 예산배정 및 지출이 제3자에 의해 방해받거나 훼손되지 않도록 해야 한다.[21]

E. 데이터의 수집 및 연구

30. 정기적으로 갱신되는 데이터와 연구는 아동의 생활에 있어 디지털 환경이 갖는 영향을 이해하고, 아동의 권리에 미치는 영향을 평가하며, 국가 개입의 효과를 평가하는데 있어 중요하다. 당사국은 적정 수준으로 확보한 데이터를 건실하고 포괄적으로 수집하고, 연령, 성별, 장애, 지리적 위치, 출신민족과 국적, 사회경제적 배경에 따라 분류해야 한다. 그러한 데이터와 연구는 아동이 참여하고 진행한 연구를 포함하며, 법률, 정책 및 관행에 반영되어야 하고 공공 영역에서 이용 가능해야 한다.[22] 아동의 디지털 생활과 관련된 데이터의 수집과 연구는 아동의 사생활을 존중해야 하며, 가장 높은 수준의 윤리적 기준을 준수해야 한다.

---

19) Ibid., 27 및 39 항.
20) 일반논평 19호(2016), 21항.
21) Ibid., 27 (b)항.
22) 일반논평 5호(2003), 48 및 50항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

F. 독립적 모니터링

31. 당사국은 국가인권기구와 기타 적절한 독립기관들의 위임사항에 디지털 환경에서의 아동의 권리를 포함시키고 이들 기관이 아동과 이들의 대리인으로부터의 불만을 접수, 조사 및 처리하도록 하여야 한다.[23] 디지털 환경과 관련한 활동을 감시하기 위한 독립적 감시기구가 존재하는 경우, 아동인권과 관련한 그들의 책무를 효과적으로 수행하기 위해 국가인권기구가 이들 단체와 긴밀히 협력해야 한다.[24]

G. 정보의 보급, 인식 개선 및 훈련

32. 당사국은 디지털 환경에서의 아동권리에 관한 정보를 보급하고 이에 관한 인식 개선 캠페인을 실시하여야 하며, 특히 아동에게 직·간접적으로 영향을 주는 이들의 행동에 중점을 두어야 한다. 당사국은 아동, 부모와 보호자, 일반 대중 및 정책 입안자들을 위한 교육 프로그램을 이용하여 이들이 디지털 제품 및 서비스와 연관된 기회와 위험을 다루는 아동권리에 대한 지식을 확장하도록 해야 한다. 그러한 프로그램은 아동들이 디지털 제품과 서비스로부터 어떻게 혜택을 누릴 수 있으며, 디지털 문해력과 기술을 어떻게 발달시킬 수 있는지, 어떻게 아동의 사생활을 보호하고 피해를 예방하는지, 온·오프라인에서 유해한 공격의 희생자인 아동을 인지하고 적절히 대응할 방안이 무엇인지에 관한 정보를 포함해야 한다. 그러한 프로그램에는 아동, 부모 및 보호자와의 상담과 연구가 반영되어야 한다.

33. 아동을 위해 일하고 아동과 협력하는 전문가들과 기술 업계를 포함한 기업 부문은 디지털 환경이 여러 맥락에서 아동권리에 어떻게 영향을 미치는지, 디지털 환경에서 아동이 권리를 행사하는 방식 및 아동이 기술에 어떻게 접근하고 사용하는지를 다룬 훈련을 받아야 한다. 이들은 국제인권기준을 디지털 환경에 적용하는 훈련도 받아야 한다. 당사국은 모든 교육단계의 전문가들에게 디지털 환경과 관련된 예비·현직 연수를 제공하고 이들이 지식, 기술, 관행을 발전시키도록 지원하여야 한다.

---

23) 일반논평 2호(2002), 2 및 7항.
24) Ibid., 7항.

H. 시민사회와의 협력

34. 당사국은 아동 주도의 단체나 아동권리 분야에서 활동하는 비정부기구, 디지털 환경과 관련된 비정부기구 등의 시민사회를 아동권리와 관련된 법안, 정책, 계획 및 프로그램의 개발, 이행, 감독 과정에 체계적으로 참여시켜야 한다. 당사국은 시민사회단체가 디지털 환경과 관련하여 아동권리의 증진과 보호에 있어 그들의 활동을 수행할 수 있도록 보장해야 한다.

I. 아동권리와 기업 부문

35. 비영리단체를 비롯한 기업 부문은 디지털 환경과 관련한 서비스와 제품을 공급한다는 점에서 직·간접적으로 아동권리에 영향을 미친다. 기업은 아동권리를 존중하고 디지털 환경과 관련하여 아동권리의 유린을 예방하고 구제조치를 마련해야 한다. 당사국은 기업이 그들의 책임을 다하도록 보장할 의무를 가진다.[25)]

36. 당사국은 법안, 규제, 정책의 개발, 감독, 이행, 평가 등을 통한 조치를 취하여 기업의 네트워크나 온라인 서비스가 아동의 사생활권과 보호받을 권리를 침해하거나 유린하는 데 사용되는 것을 막을 의무와, 아동, 부모 및 보호자에게 즉각적이고 효과적인 구제책을 제공할 의무를 기업이 준수하도록 하여야 한다. 당사국은 또한 기업이 공공 정보와 접근가능하고 시기적절한 조언을 제공하여 아동의 안전하고 이익이 되는 디지털 활동을 지원하도록 장려해야 한다.

37. 당사국은 디지털 환경에서 모든 형태의 폭력으로부터 보호받을 권리를 포함하여 기업의 아동권리 침해로부터 아동을 보호할 의무를 가진다. 직접적으로 유해한 활동에 관여하지 않는다 하더라도, 기업은 디지털 서비스의 설계와 운용을 통해 폭력을 당하지 않을 아동의 권리가 침해되는 원인을 제공할 수 있다. 당사국은 폭력으로부터 보호받을 권리가 침해되는 것을 예방하기 위한 법률과 규정 그리고 디지털 환경과 관련하여 침해가 발생했을 때 이를 조사하고 판결하며 시정하기 위한 법률과 규정을 마련하고 감독하며 집행해야 한다.[26)]

---

25) 일반논평 16호(2013), 28, 42 및 82항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

38. 당사국은 기업 부문이 아동권리 실사에 착수하도록 해야 하며, 특히 디지털 환경이 아동에 미치는 차등의 혹은 심각한 영향을 특별히 고려하여 아동권리영향평가를 실시하고 그 결과를 대중에 공개해야 한다.[27] 당사국은 기업에 의한 아동권리 유린을 예방하고 감독하고 조사하여 처벌하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다.

39. 법안과 정책의 개발 외에도, 당사국은 디지털 환경과 관련하여 아동권리에 영향을 주는 모든 기업이 이들의 제품과 서비스의 설계, 엔지니어링, 개발, 운용, 배포 및 마케팅과 관련하여 가장 높은 수준의 윤리, 사생활, 안전을 준수하는 규제 체계, 업계 규정, 서비스 이용 약관을 이행하도록 요구하여야 한다. 여기에는 아동을 대상으로 하거나, 아동이 최종 사용자이거나 그 밖에 아동에 영향을 미치는 기업이 포함된다. 당사국은 그러한 기업이 높은 수준의 투명성과 책임성을 유지하도록 요구하고, 이들이 아동의 최선의 이익을 위한 혁신을 장려하는 조치들을 취하도록 권장해야 한다. 당사국은 또한 서비스 이용 약관에 대해 연령대에 맞는 설명을 아동, 혹은 아주 어린 아동의 경우 부모와 보호자에게 제공해야 한다.

J. 상업 광고 및 마케팅

40. 디지털 환경에는 수익 창출이나 유료 콘텐츠를 목표로 개인 데이터를 처리하는 것에 재정적으로 의존하는 기업이 있으며, 그런 처리 과정은 의도적이든 비의도적이든 아동의 디지털 경험에 영향을 미친다. 이러한 처리 과정 중 상당수에는 여러 상업적 협력사들이 관련되어 있으며, 아동의 행위를 예측하여 더 극단적인 콘텐츠로 유도하는 광고 설계 기능, 수면을 저해할 수 있는 자동 알림, 혹은 잠재적으로 유해한 상업적 콘텐츠를 대상으로 하도록 아동의 개인 정보나 위치를 사용하는 것 등 아동권리를 침해하거나 유린할 수 있는 상업 활동과 개인 데이터 처리과정의 공급 체인을 형성한다.

41. 당사국은 아동을 대상으로 하거나 아동이 접근할 수 있는 광고와 마케팅을 규제할 때 아동의 최선의 이익을 일차적 고려사항으로 삼아야 한다. 후원, 간접 광고 및 모든 형태의 상업적으로 유도되는 콘텐츠는 다른 모든 콘텐츠와 명확히 구별되어야 하며, 젠

26) Ibid., 60항.
27) Ibid., 50, 62~65항.

더나 인종적 고정관념을 영속화해서는 안 된다.

42. 당사국은 상업적 목적으로, 그룹 혹은 집단 데이터, 연관성이나 친밀도 프로파일링에 의한 표적화 등 아동의 실제 혹은 추론된 특성에 대한 디지털 기록을 기반으로 어느 연령대의 아동이든 프로파일링하거나 대상으로 삼는 것을 법으로 금지하여야 한다. 신경마케팅, 감성분석, 몰입형 광고와 가상 및 증강 현실 환경에서 제품, 애플리케이션, 서비스를 홍보하는 광고에 의존하는 관행 역시 아동과의 직·간적접인 연관이 금지되어야 한다.

K. 사법 및 구제조치에 대한 접근성

43. 아동은 다양한 이유로 디지털 환경과 관련된 사법에 접근하는 데 있어 특별한 어려움을 겪는다. 그러한 어려움은 구체적으로 디지털 환경과 관련한 아동권리 침해에 제재를 가하는 법률의 부족, 증거 확보나 가해자 확인의 어려움, 혹은 아동과 그들의 부모나 보호자가 권리에 대한 지식이 부족하기 때문이지만, 다른 어떤 요소보다 디지털 환경에서 아동권리의 침해와 유린에 해당하는 것이 무엇인지에 대한 지식이 부족하기 때문에 발생한다. 아동이 민감하거나 개인적인 온라인 활동을 공개해야 하는 경우나, 또래집단에서의 보복 또는 사회적 배제에 대한 두려움으로 인해 더욱 어려움이 발생할 수 있다.

44. 당사국은 디지털 환경과 관련한 아동권리의 침해에 대해 적절하고 효과적으로 구제할 수 있는 사법적 및 비사법적 제도들을 널리 알리고, 모든 아동과 그들의 대리인들이 이를 쉽게 이용하도록 해야 한다. 이의 제기와 신고 제도는 비용 없이, 안전하고 비밀이 보장되며, 즉각 대응하고 아동 친화적이어야 하며, 접근가능한 형식으로 이용할 수 있어야 한다. 당사국은 집단소송과 공익소송 등의 집단진정 및 전문 서비스 등을 통해 디지털 환경에서 또는 디지털 환경을 통해 권리가 침해된 아동을 위한 법률적 혹은 기타 적절한 도움 역시 제공해야 한다.

45. 당사국은 그러한 경우의 학대의심 신고절차와, 피해자가 된 아동에 대한 효과적인 지원 체계를 마련하고 조정하며 정기적으로 감독하고 평가해야 한다.[28] 이러한 체계들

28) 일반논평 21호(2017), 22항; 총회결의안 60/147 및 부록 참조.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

은 피해 아동을 파악하고 치료와 후속 돌봄을 제공하고 사회로 재편입하기 위한 조치를 포함해야 한다. 피해 아동의 신원확인에 관한 훈련은 디지털 서비스 제공자를 포함하여 학대의심 신고절차에 포함되어야 한다. 그러한 체계 내의 조치들은 조사 및 사법절차의 맥락에서 아동의 재 피해와 이차 피해 방지를 위해 다기관적이고 아동 친화적이어야 한다. 이를 위해 비밀 보장을 위한 특수 보호조치를 요구할 수 있으며, 디지털 환경과 관련한 해를 시정하도록 요구할 수 있다.

46. 적절한 배상은 원상회복, 보상 및 만족을 포함하며, 사과, 시정, 불법적인 콘텐츠 삭제, 심리 회복 서비스에의 접근 혹은 기타 조치를 요구할 수 있다.[29] 디지털 환경에서의 침해와 관련하여, 구제 제도는 아동의 취약성과 현재 진행중이며 앞으로 일어날 수 있는 피해의 신속한 중단이 시급함을 염두에 두어야 한다. 당사국은 관련 법령과 정책의 개정, 이의 효과적인 이행 등을 통해 침해가 다시 일어나지 않도록 보장해야 한다.

47. 디지털 기술은 국경을 넘나드는 아동 대상 범죄의 조사와 rlthh에 추가적인 복잡성을 유발한다. 당사국은 디지털 기술의 사용이 아동 대상 범죄의 조사와 기소를 용이하게 하고, 국제 협력 주체들과의 협력 등을 통해 모든 이용 가능한 예방, 집행 및 구제 조치를 취할 수 있는 방식들을 다루어야 한다. 당사국은 특히 국제협력 등을 통해 디지털 환경과 관련한 아동권리침해를 다루는 법 집행 공무원, 검사 및 판사들에게 전문화된 훈련을 제공하여야 한다.

48. 아동권리가 기업에 의해, 특히 기업의 세계적 경영의 맥락에서 유린될 때 아동이 구제책을 얻는 것이 특별한 어려움에 직면할 수 있다.[30] 당사국은 국가와 해당 행위 간의 타당한 연관성이 있는 경우, 기업의 역외 활동과 경영의 맥락에서 아동의 권리를 존중하고 보호하며 실현하기 위한 조치들을 고려해야 한다. 당사국은 기업이 효과적인 불만제기 절차를 제공하도록 보장해야 하지만 그러한 절차가 아동이 국가 차원의 구제조치에 대해 접근하는 것을 막아서는 안 된다. 당사국은 건강과 안전, 데이터 보호와 소비자 권리, 교육, 광고 및 마케팅 등과 같이 아동권리와 관련한 감독 권한이 있는 기관들이 불만사항을 조사하고 디지털 환경에서 아동권리의 침해 혹은 유린에 대한 적절한

29) 일반논평 5호(2003), 24항.
30) 일반논평 16호(2013), 66~67항.

구제조치를 제공하도록 하여야 한다.[31]

49. 당사국은 아동에게 그들의 권리와 디지털 환경에서 아동권리가 침해되거나 유린당하는 경우에 이용할 수 있는 신고 및 불만제기 절차, 서비스와 구제조치들에 관해 아동친화적 언어를 사용하여 아동을 배려하고 연령에 적합한 정보를 제공해야 한다. 그러한 정보는 부모, 보호자, 아동과 함께 일하거나 아동을 위해 일하는 전문가들에게도 제공되어야 한다.

VI. 시민권 및 자유

A. 정보에의 접근

50. 디지털 환경은 아동이 정보에의 접근 권리를 실현하는 데 독특한 기회를 제공한다. 이런 점에서 디지털 및 온라인 콘텐츠를 포함해 정보통신 미디어는 중요한 역할을 수행한다.[32] 당사국은 아동이 디지털 환경에서 정보에 접근하는 것을 보장하고, 이 권리의 행사가 법률에 규정되어 있거나 협약 제13조에 명시된 목적에 부합하는 경우에만 제한될 수 있도록 보장해야 한다.

51. 당사국은 아동의 발전하는 능력에 따라 아동을 위해 연령에 적합하고 역량을 강화하는 디지털 콘텐츠의 제작을 지원해야 하며, 공공기관이 보유한 정보를 포함해 문화, 스포츠, 예술, 건강, 시민적 및 정치적 사안과 아동권리에 관한 다양한 정보에 접근하도록 보장해야 한다.

52. 당사국은 뉴스 미디어, 방송, 박물관, 도서관, 교육, 과학 및 문화 단체와 같은 복수의 국내외 기관의 자료를 활용하여 다양한 형식으로 그러한 콘텐츠의 제작과 보급을 장려해야 한다. 당사국은 장애아동, 민족, 언어, 토착 및 기타 소수 집단에 속한 아동을 위해 다양하고 접근 가능하며 도움이 되는 콘텐츠의 공급이 강화되도록 각별한 노력을 기울여야 한다. 아동이 이해할 수 있는 언어로 된 관련 정보에 접근할 능력은 평등에 상

31) Ibid., 30 및 43항.
32) 일반논평 7호(2005), 35항; 일반논평 20호(2016), 47항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

당히 긍정적인 영향을 줄 수 있다.[33]

53. 당사국은 모든 아동이 상업적 혹은 정치적 이해와 결부되지 않은 콘텐츠를 포함해 다양하고 양질의 정보를 온라인으로 습득하고 쉽게 찾을 수 있도록 보장해야 한다. 당사국은 추천 시스템 등의 자동 검색과 정보 필터링이 아동의 선택 혹은 아동의 정보에 대한 권리를 대가로 상업 혹은 정치적 동기를 담은 유료 콘텐츠를 우선하지 않도록 해야 한다.

54. 디지털 환경은 잘못된 이야기, 잘못된 정보 및 허위 정보, 아동에게 불법적 혹은 유해한 활동에 참여하도록 조장하는 정보뿐 아니라, 젠더에 정형화되고, 차별적이며 인종차별적, 폭력적, 음란하고 착취적인 정보를 포함할 수 있다. 그러한 정보는 다른 사용자, 상업적 콘텐츠 제작자, 성범죄자 혹은 테러리스트나 폭력적 극단주의자로 지정된 무장단체 등 다양한 출처로부터 나올 수 있다. 당사국은 아동을 유해하고 신뢰할 가치가 없는 콘텐츠로부터 보호하여야 하고, 관련 기업과 디지털 콘텐츠 제공자들은 다양한 콘텐츠에 대한 아동의 안전한 접근을 가능하게 하는 지침을 개발하고 이행하도록 해야 하며, 정보에 대한 권리와 표현의 자유에 대한 아동권리를 인식하는 한편 아동권리와 발전하는 능력에 따라 아동을 그러한 유해 자료로부터 보호해야 한다.[34] 인터넷 기반의, 전자적 혹은 다른 정보 확산 체제의 운용에 대한 제약은 협약 제13조를 준수해야 한다.[35] 당사국은 의도적으로 어떠한 지역 일부나 전체에서, 전기 공급, 셀룰러 망 혹은 인터넷 연결을 방해하거나 다른 행위자들이 방해하도록 두어서는 안 되며, 이는 아동의 정보와 통신에의 접근을 방해할 수 있기 때문이다.

55. 당사국은 아동이 이용하는 디지털 서비스의 제공자가 간결하고 이해될 수 있는, 예컨대 연령에 적합하거나 신뢰할 수 있는 콘텐츠에 콘텐츠 레이블링을 적용하도록 장려해야 한다. 당사국은 아동, 부모 및 보호자, 교육자 및 관련 전문가 그룹이 접근할 수 있는 지침, 훈련, 교육자료 및 신고 제도 또한 마련하도록 장려해야 한다.[36] 연령에 부적합한 콘텐츠로부터 아동을 보호하기 위한 연령 또는 내용 중심의 시스템은 개인데이

33) 일반논평 17호(2013), 46항; 일반논평 20호(2016), 47~48항.
34) 일반논평 16호(2013), 58항; 일반논평 7호(2005), 35항.
35) 인권이사회, 일반논평 34호(2011), 43항.
36) 일반논평 16호(2013), 19 및 59항.

터 최소화 원칙에 부합하여야 한다.

56. 당사국은 디지털 서비스 제공자가 관련 지침, 기준 및 규정[37]을 준수하도록 해야 하며, 합법적이고 필요하며 균형에 맞는 콘텐츠 관리 규칙을 집행하여야 한다. 콘텐츠 통제, 학교 필터링 시스템 및 기타 안전 지향적 기술은 디지털 환경에서 아동의 정보 접근을 제한하기 위해 사용되어서는 안 되며, 오로지 아동에게 유해한 자료의 흐름을 차단하기 위해 사용되어야 한다. 콘텐츠 관리와 통제는 아동의 다른 권리 특히, 표현의 자유와 사생활권의 침해로부터 보호받을 권리와 균형을 이루어야 한다.

57. 뉴스 미디어와 기타 유관 단체에서 정한 전문가의 행동 규정은 아동과 관련한 디지털 위험과 기회를 보고하는 방법에 관한 지침을 포함해야 한다. 그러한 지침은 피해자이고 생존자인 아동의 신원을 공개하지 않으면서 국제인권기준을 준수하는 증거 중심의 보고로 이어져야 한다.

B. 표현의 자유

58. 아동의 표현의 자유는 아동이 선택한 어떤 방식으로도 모든 종류의 정보나 사상을 탐색하고, 받고 전할 수 있는 자유를 포함한다. 아동들은 디지털 환경이 아동의 생각, 의견, 정치적 견해를 표현할 수 있는 중요한 기회를 제공했다고 밝혔다.[38] 사회적으로 혜택을 받지 못하거나 취약한 상태의 아동들에게는, 경험을 공유하는 다른 이들과의 기술 매개의 상호작용이 아동들 스스로를 표현하도록 도움을 줄 수 있다.

59. 안전조치 등의 필터링과 같이 디지털 환경에서 표현의 자유에 대한 아동권리에 대한 제약은 합법적이고 필요하며 균형에 맞아야 한다. 그러한 제약의 근거는 투명해야 하고, 연령에 적합한 언어로 아동에게 전달되어야 한다. 당사국은 이 권리를 효율적으로 행사하는 방법과, 특히 증오와 폭력 조장과 관련된 내용 등 다른 이들의 권리와 존엄성을 존중하고 법을 위반하지 않으면서 디지털 콘텐츠를 안전하게 제작하고 공유하는 방법에 관한 정보와 훈련 기회를 아동에게 제공해야 한다.

37) Ibid., 58 및 61 단락.
38) “디지털 세계에서의 우리의 권리”, 16쪽.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

60. 아동이 디지털 환경에서 정치적인 견해 혹은 기타 견해, 신원을 표현할 때, 비판, 적대, 위협의 대상이 되거나 처벌을 받게 될 수도 있다. 당사국은 사이버폭력과 위협, 검열, 데이터 침해 및 디지털 감시로부터 아동을 보호해야 한다. 본 협약 제13조와 부합하는 형법이 규정하는 제약을 위반하지 않는 한, 아동은 디지털 환경에서 의견을 표현한 이유로 기소되어서는 안 된다.

61. 특정한 세계관을 조장하는 상업적 및 정치적 동기가 존재한다는 점을 감안하면, 당사국은 정보 필터링, 프로파일링, 마케팅 및 의사결정의 자동화 과정의 사용이 아동이 디지털 환경에서 의견을 형성하고 표현할 능력을 대신하거나, 조작하거나 방해하지 않도록 보장해야 한다.

C. 사상, 양심, 종교의 자유

62. 당사국은 디지털 환경에서 아동의 사상, 양심, 종교의 자유에 대한 권리를 존중해야 한다. 위원회는 감성분석 혹은 추론 등으로 디지털 세상에서 사상의 자유와 신념의 자유에 대한 아동권리를 조작하거나 방해하는 관행을 파악하고 정의하며 금지하는 데이터보호 규제와 설계 기준을 당사국이 도입하거나 갱신할 것을 장려한다. 자동화 시스템은 아동의 내면 상태에 개입하기 위해 사용될 수 있다. 당사국은 자동화 시스템 혹은 정보 필터링 시스템이 아동의 행동이나 감정에 영향을 미치거나 아동의 기회나 발달을 제한하기 위해 사용되지 않도록 보장해야 한다.

63. 당사국은 종교나 신념을 이유로 아동이 처벌받지 않도록, 또는 다른 방식으로 아동의 향후 기회가 제한당하지 않도록 보장하여야 한다. 디지털 환경에서 종교나 신념을 표현하는 아동의 권리 행사는 합법적이고 필요하며 균형에 맞는 경우에 한해 제한될 수 있다.

D. 결사와 평화적 집회의 자유

64. 디지털 환경에서 아동들은 자신의 사회적, 종교적, 문화적, 민족적, 성적, 정치적 정체성을 형성할 수 있고, 토의나 문화교류, 사회 통합, 다양성을 추구하는 결사공동체와

공공 영역에 참여할 수 있다.[39] 아동들은 디지털 환경이 또래나 의사결정자, 관심을 공유하는 이들과 만나고 교류하며 심도 깊은 대화를 나눌 수 있는 소중한 기회를 제공한다고 보고했다.[40]

65. 당사국은 자국의 법, 규정, 정책을 통해 일부 또는 전부가 디지털 환경에서 운영되는 단체에 참여할 아동권리를 보호해야 한다. 합법적이고 필요하며 균형에 맞는 제약이 아니라면, 디지털 환경에서 결사와 평화로운 집회의 자유에 관한 아동의 권리를 행사함에 있어 어떠한 제약도 부과될 수 없다.[41] 이러한 참여가 그 자체로 아동에게 학교로부터의 배제, 미래 기회의 제약이나 박탈, 경찰의 신상 작성 등 부정적 영향을 미쳐서는 안 된다. 이러한 참여는 안전하고 사적이며, 공공 또는 민간 기관의 감독으로부터 자유로워야 한다.

66. 디지털 환경의 대중적 가시성과 네트워킹 형성의 기회를 통해 아동 주도적 활동이 힘을 받고 인권 옹호자로서 아동의 역량이 강화될 수 있다. 위원회는 아동인권 옹호자와 아동들뿐만 아니라 취약한 상태의 아동들이 디지털 환경을 통해 서로 의사소통을 하고, 자신들의 권리를 수호하며 결사체를 형성할 능력을 배양할 수 있다는 점을 인정한다. 당사국은 특정한 디지털 공간의 창출을 수월하게 하여 아동들을 지원하고 이들의 안전을 보장해야 한다.

E. 사생활권

67. 사생활은 아동의 행위주체성, 존엄성, 안전 및 이들의 권리 행사에 있어 필수적이다. 아동의 개인데이터는 이들에게 교육과 건강, 기타 혜택을 제공할 목적으로 처리된다. 아동의 사생활에 대한 위협은 신원 도용 같은 범죄 활동뿐만 아니라, 공공기관, 기업 및 기타 기관에 의한 데이터의 수집과 처리 과정에서 발생할 수 있다. 이러한 위협은 또한 아동 자신의 활동과 가족, 또래집단, 타인의 활동에 의해 발생하기도 하는데, 예컨대 부모가 온라인에서 사진을 공유하거나 타인이 아동에 대한 정보를 공유함으로써 발생한다.

---

39) 일반논평 17호(2013) 21항; 일반논평 20호(2016) 44~45항.
40) "디지털 세계에서의 우리의 권리", 20쪽.
41) 인권이사회, 일반논평 37호(2020), 6항 및 34항.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

68. 데이터에는 특히 아동의 신원, 활동, 위치, 통신, 감정, 건강 및 인적 관계 등에 대한 정보가 포함된다. 생체인식 데이터와 같은 개인데이터의 특정 조합으로 아동의 고유한 신원을 식별할 수 있다. 자동 데이터 처리, 프로파일링, 행동 맞춤형 수집, 의무적 본인 확인제, 정보 필터링, 대중감시 등 디지털 관행이 일상화가 되고 있다. 이러한 관행으로 인해 아동의 사생활권에 대한 자의적이거나 불법적인 간섭이 초래될 수 있고, 아동들에게 악영향을 끼쳐 이들의 향후 인생에 지속적인 영향을 미칠 수도 있다.

69. 아동의 사생활 간섭은 자의적이거나 불법이 아닌 경우에 한해 허용될 수 있다. 따라서 그러한 간섭은 어떤 것이든 법으로 규정해야 하고 정당한 목적이 있어야 하며 개인데이터의 최소화 원칙에 부합하고 아동의 최선의 이익을 준수해야 하며, 아동권리협약의 규정 내용, 목표 및 목적과 상충되지 않아야 한다.

70. 당사국은 모든 기관이 아동의 데이터를 다루는 모든 환경에서 아동의 사생활을 존중하고 보호하도록 입법적, 행정적 조치를 비롯한 기타 조치를 취해야 한다. 입법 사항에는 강력한 보호조치, 투명성, 독립적 감독, 구제책에 대한 접근 등이 포함되어야 한다. 당사국은 사생활 보호를 고려한 설계와 아동에게 영향을 미치는 디지털 상품 및 서비스의 결합을 의무화해야 한다. 당사국은 사생활과 데이터보호에 관한 법률을 정기적으로 검토하며, 절차와 관행을 통해 아동의 사생활이 고의로 침해당하거나 우발적 위반 사례가 발생하지 않게 해야 한다. 암호화가 적절한 수단으로 이용되는 경우, 당사국은 아동 성착취와 성학대 혹은 아동 성학대물을 적발하여 신고할 수 있게 하는 적절한 방법을 강구해야 한다. 이와 같은 조치는 적법성, 필요성, 비례성의 원칙에 따라 엄격히 제한되어야 한다.

71. 아동의 데이터를 처리하기 위해 동의가 필요한 경우, 당사국은 아동 또는 아동의 연령과 발전하는 능력에 따라 부모나 보호자로부터 사전에 충분한 설명에 근거한 자유로운 의사에 따른 동의를 얻어야 하며, 이러한 동의는 해당 데이터의 처리 전에 이루어질 수 있도록 보장해야 한다. 아동의 동의 자체가 불충분하고 부모의 동의가 아동의 개인데이터를 처리하기 위해 필요하다고 여겨지는 경우, 당사국은 해당 데이터를 처리하는 기관에 아동의 부모나 보호자로부터 사전에 충분한 설명에 근거한 의미 있는 동의를 받았다는 사실을 증명하도록 요구해야 한다.

72. 당사국은 아동과 아동의 부모나 보호자가 저장된 데이터에 쉽게 접근하고, 부정확하거나 오래된 데이터를 수정하며, 공공기관이나 개인 또는 기타 단체에 의해 불법적으로 또는 불필요하게 저장된 데이터를 합당하고 합법적인 제약하에 삭제할 수 있게 해야 한다.[42] 더 나아가 데이터 관리자가 처리를 위한 타당한 핵심 근거를 제시하지 않는 경우, 아동이 자신의 동의를 철회하고 개인데이터 처리를 반대할 권리를 보장해야 한다. 이 문제와 관련해 당사국은 또한 아동, 부모, 보호자에게 아동 친화적 언어와 접근 가능한 형식으로 정보를 제공해야 한다.

73. 아동의 개인데이터는 정기 감사와 책무성 강화 조치 같은 적법 절차의 보장을 준수하면서 처리하도록 법에서 지정한 당국, 기관, 개인에 한해 접근이 가능해야 한다.[43] 어떤 상황이든 특정 목적을 위해 수집된 아동의 데이터, 예를 들어 디지털화된 범죄 기록 등은 보호되어야 하며 해당 목적에 한해 사용되어야 하고, 불법적으로 혹은 불필요하게 보유하거나 다른 목적으로 사용해서는 안 된다. 어떤 상황에서 제공된 정보가 다른 상황, 예를 들어 학교교육과 고등교육의 맥락에서 사용되어 아동에게 합법적으로 도움이 되는 경우, 그러한 데이터의 사용은 투명하고 책임감 있게, 부모 또는 보호자의 동의에 따라 적절하게 이루어져야 한다.

74. 사생활과 데이터를 보호하는 법률과 조치가 아동의 표현의 자유나 보호받을 권리와 같은 다른 권리를 자의적으로 제약해서는 안 된다. 당사국은 데이터보호법을 통해 디지털 환경에서 아동의 사생활과 개인데이터를 존중해야 한다. 끊임없는 기술 혁신으로 디지털 환경의 영역이 확장되면서 의복과 장난감 등 더 많은 서비스와 제품에 영향을 미치고 있다. 아동들이 시간을 보내는 환경이 자동화 시스템에 연결된 임베디드 센서를 이용하여 '연결'되기 때문에, 당사국은 이러한 환경을 구성하는 제품과 서비스에 강력한 데이터보호 및 기타 사생활 보호 규제와 기준을 적용해야 해야 한다. 여기에는 도로, 학교, 도서관, 스포츠와 오락 장소 등 공공시설을 비롯해, 상점, 영화관 같은 영업소, 그리고 가정이 포함된다.

75. 아동에 대한 어떠한 디지털 감시라도, 이와 관련된 개인데이터 자동화 처리와 마찬

42) 인권이사회, 일반논평 16호(1988), 10항.
43) Ibid.; 아동권리협약, 일반논평 20호(2016), 46항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

가지로 아동의 사생활권을 존중해야 하며, 주기적이고 무차별적이거나, 아동이 알지 못한 채, 혹은 아동이 너무 어린 경우 이들의 부모나 보호자가 알지 못한 상태에서 감시가 이루어져서는 안 된다. 상업적 장소 및 교육과 보육의 장소에서 감시에 대한 거부권 없이 디지털 감시를 실시해서도 안 되며, 사생활 침해를 최소한으로 하면서 소기의 목적을 달성하는 방법을 항상 고려해야 한다.

76. 디지털 환경은 아동의 사생활권 존중과 관련해 부모와 보호자에게 특별한 문제를 제기한다. 추적 기기와 서비스 등 안전을 목적으로 온라인 활동을 모니터링하는 기술은 신중하게 사용하지 않으면 아동들이 신상 상담 도움 서비스에 접근하거나, 민감한 정보를 검색하는 것을 막을 수 있다. 당사국은 아동, 부모와 보호자 및 일반 대중을 대상으로 아동의 사생활권이 갖는 중요성을 주지시키고, 자신들의 행동이 이 권리를 어떤 식으로 위협할 수 있는지 알려야 한다. 또한 이들에게 아동을 안전하게 지키면서 디지털 환경에서 이들의 사생활을 존중하고 보호할 수 있는 관행에 대해 권고해야 한다. 아동의 디지털 활동에 대한 부모와 보호자의 모니터링은 아동의 발전하는 능력에 맞게 이루어져야 한다.

77. 많은 아동들이 온라인상에서 자신의 신원을 보호하기 위해 아바타나 가명을 사용하고 있으며, 그러한 관행은 아동의 사생활 보호에 있어 중요할 수 있다. 당사국은 안전을 고려한 설계와 사생활 보호를 고려한 설계를 익명성과 함께 통합시키는 접근법을 필수로 취해야 하며, 익명의 관행이 사이버폭력, 혐오표현, 성착취, 성학대 등 해롭거나 불법의 행동을 숨기는 통상적인 방법으로 악용되지 않도록 해야 한다. 디지털 환경에서 아동의 사생활권 보호는 부모나 보호자 본인들이 아동의 안전에 위협이 되는 경우 또는 이들이 아동의 돌봄을 두고 대립하는 상황에서 매우 중요하다. 그러한 경우에는 아동의 사생활권 보호를 위해, 가족 상담이나 기타 서비스뿐만 아니라 더 나아가 개입이 필요할 수 있다.

78. 디지털 환경에서 아동에게 예방·상담 서비스를 제공하는 업체들은 그러한 서비스 접근을 위해 아동 이용자에게 부모의 동의를 얻게 하는 어떠한 요건에서도 면제되어야 한다.[44] 그러한 서비스는 사생활과 아동 보호의 높은 기준에 부합해야 한다.

44) 일반논평 20호(2016), 60항.

F. 출생등록과 신원에 대한 권리

79. 당사국은 건강, 교육, 복지 등의 서비스 접근을 용이하게 하기 위해, 태어난 모든 아이들의 출생 등록이 가능하고 국가당국에 의해 공식 인정되는 디지털 신원확인시스템을 사용하도록 장려해야 한다. 출생 등록이 미비하면 아동권리협약 및 협약의 선택의정서에 의해 보호되는 아동권리에 대한 침해가 용이하게 된다. 당사국은 이동 등록 기기 등 최신 기술을 이용하여 특히 벽지에 거주하는 아동, 난민 아동, 이주 아동, 위험에 처한 아동, 소외된 아동들의 출생 등록에 대한 접근을 보장하고, 디지털 신원확인시스템의 도입 전에 출생한 아동도 이에 포함해야 한다. 아동들이 이러한 시스템의 혜택을 누릴 수 있도록 인식 제고 캠페인을 실시하고 모니터링 제도를 마련하며 공동체 참여를 독려하고, 주민등록 담당 공무원, 판사, 공증인, 보건 당국, 아동 보호 기관 인력을 포함한 다양한 행위자 간의 효과적인 조율을 보장해야 한다. 또한 사생활과 데이터보호의 견고한 체계가 제대로 작동되도록 해야 한다.

VII. 아동 폭력

80. 디지털 환경으로 인해 아동이 폭력을 경험하거나 이에 영향을 받아 자해 또는 타인에게 해를 입히는 환경이 용이해지면서 디지털 환경은 아동에 대한 폭력이 자행되는 새로운 길이 열렸다. 그러한 환경의 가상 플랫폼에서 아동이 보내는 시간이 증가하고 있다는 점을 감안하면, 세계적인 감염병 같은 위기 발생이 온라인에서의 위해 위험 증가로 이어질 수 있다.

81. 성폭력 가해자는 성적 목적으로 아동을 유인하고 온라인 아동 성학대에 가담하기 위해 디지털 기술을 이용하는데, 온라인 생중계, 아동 성학대물의 제작과 유포 및 성적 강탈 등이 이에 해당한다. 디지털로 촉진된 폭력 및 성착취와 성학대는 아동의 신뢰 집단 내에서 가족이나 친구에 의해 발생하기도 하고, 청소년의 경우 친밀한 관계에서 발생하기도 한다. 여기에는 따돌림과 평판에 대한 위협 같은 사이버폭력, 유인 및/또는 강압으로 자체 제작한 콘텐츠 등 성애화된 문자나 이미지의 동의 없는 제작이나 공유, 그리고 칼로 베거나 긋는 행동, 자살 행동, 섭식 장애 같은 자해 행위의 조장 등이 포함된다. 아동이 이런 행동을 하는 경우, 당사국은 가능하다면 연루된 아동을 위해 예방적,

국가인권위원회 humanrights.go.kr

보호적, 회복적 정의에 입각한 접근법을 취해야 한다.[45]

82. 당사국은 디지털 환경에서 발생하는 폭력으로부터 아동을 보호하기 위한 입법적, 행정적 조치를 취해야 한다. 그 예로 디지털 환경 속에서 인지되고 새롭게 등장하는 모든 유형의 폭력 위험에서 아동을 보호하는 강력한 법률적, 규제적, 제도적 제도를 마련하여 주기적으로 검토, 갱신, 집행해야 한다. 그러한 위험의 예로 신체적·정신적 폭력, 상해나 학대, 방치나 부적절한 처우, 성착취와 성학대를 포함한 착취와 학대, 아동 인신매매, 젠더 기반 폭력, 사이버폭력, 사이버공격, 정보전 등을 들 수 있다. 당사국은 아동의 안전과 보호를 위해 이들의 발전하는 능력에 걸맞은 조치를 취해야 한다.

83. 디지털 환경은 테러리스트나 폭력적 극단주의자로 지정된 무장 단체 등 비국가 집단이 폭력을 자행하거나 이에 참여할 아동을 모집하고 착취할 수 있는 새로운 길을 열 수 있다. 당사국은 입법을 통해 테러리스트나 폭력적 극단주의 집단에 의한 아동 모집을 금지해야 한다. 그러한 맥락에서 범죄 혐의로 기소된 아동들은 기본적으로 피해자로 다루어야 하며, 이들이 기소된다면 아동사법제도를 적용해야 한다.

VIII. 가족환경과 대안 양육

84. 많은 부모와 보호자는 디지털 환경과 관련해 아동을 돕는 데 필요한 기술에 대한 이해와 능력, 기술을 발전시키기 위한 지원을 필요로 한다. 당사국은 부모와 보호자가 디지털 문해력을 얻고, 기술이 아동권리를 어떻게 지원하는지를 학습하며, 온라인상 해악의 희생자인 아동을 인식하고 적절히 대응하는 방법을 익힐 기회를 보장해야 한다. 사회적 혜택을 받지 못하거나 취약한 상황에 있는 아동의 부모와 보호자에게 특별한 관심을 기울여야 한다.

85. 디지털 환경과 관련해 부모와 보호자를 지원하고 지도할 때, 당사국은 아동의 발전하는 능력에 따라 강화된 자율성과 사생활 보호의 필요성을 존중하도록 이들의 인식을 향상시켜야 한다. 당사국은 아동들이 때론 디지털 기회를 수용하고 실험하며, 부모와 보호자가 예상한 것보다 더 이른 시기에 위험에 직면할 수도 있다는 사실을 고려해야

45) 일반논평 24호(2019), 101항; CRC/C/156, 71항.

한다. 일부 아동들은 디지털 활동에서 더 많은 지원과 격려가 필요하다고 보고했는데, 특히 부모와 보호자의 접근법이 징벌적이고 지나치게 제약적이며 자신들의 발전하는 능력에 맞게 조정되지 않았다고 인식하는 경우에 그러했다.[46]

86. 당사국은 부모와 보호자에 대한 지원과 지침이 부모와 자녀라는 특이하고 독특한 관계에 대한 이해를 바탕으로 제공되어야 한다는 점을 고려해야 한다. 이러한 지침은 금지와 통제가 아닌 공감과 존중을 바탕으로, 아동 보호와 이들의 강해지는 자립성 간에 적절한 균형을 유지할 수 있도록 부모를 지원해야 한다. 부모와 보호자가 부모의 책임과 아동권리 간에 균형을 찾을 수 있도록 도우려면 아동의 발전하는 능력에 대한 고려와 함께, 아동의 최선의 이익이 주도 원칙이 되어야 한다. 부모와 보호자에게 제공되는 지침은 디지털 환경에서 아동의 사회적· 창조적 활동과 학습 행위를 장려해야 하며, 디지털 기술의 사용이 아동들 간에, 또는 아동과 부모 또는 보호자 간의 직접적인, 반응성 상호작용을 대체해서는 안 된다는 점에 주안점을 두어야 한다.

87. 자신의 가족과 분리된 아동에게 디지털 기술에 대한 접근은 중요하다.[47] 디지털 기술이 가족관계를 유지하는 데 도움을 준다는 사실은 여러 증거를 통해 확인된다. 그 예로 부모의 별거로 아동이 대안 돌봄을 받는 상태에서 아동과 예비 입양부모나 위탁부모 간의 관계 형성, 인도주의적 위기 사태에서 아동과 그 가족의 재회 상황 등이 있다. 따라서 분리된 가족이란 맥락에서 당사국은 아동의 안전과 최선의 이익을 고려하면서, 아동과 이들의 부모, 보호자, 기타 관련자들을 위해 디지털 서비스에 대한 접근을 지원해야 한다.

88. 부모 혹은 기타 가족이나 보호자가 물리적으로 가까이 있든 멀리 떨어져 있든, 아동을 위험에 처하게 할 수 있는 상황에서 디지털 포용성을 강화하는 조치는 아동 보호의 필요성과 균형을 이루어야 한다. 당사국은 디지털 기술의 설계와 이용으로 이런 위험이 발생할 수 있다는 사실을 고려해야 하는데, 예를 들어 잠재적 학대자에게 아동의 위치가 노출되는 상황이 발생할 수도 있다. 이러한 위험을 인지한 상태에서 당사국은 안전을 고려한 설계와 사생활 보호를 고려한 설계를 통합하는 접근법을 필요로 하며,

46) "디지털 세계에서의 우리의 권리", 30쪽.
47) 일반논평 21호(2017), 35항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

부모와 보호자가 이러한 위험뿐만 아니라, 아동에 대한 지원과 보호를 위해 이용할 수 있는 전략을 충분히 숙지하도록 해야 한다.

IX. 장애 아동

89. 디지털 환경은 장애 아동이 또래와 사회적 관계를 맺고 정보에 접근하며 공공 의사결정 과정에 참여할 수 있는 새로운 장을 열었다. 당사국은 이러한 장의 형성을 추구하고 새로운 장벽의 발생을 막기 위한 조치를 취해야 하며, 디지털 환경과 관련해 장애 아동이 직면하는 기존 장벽을 제거해야 한다.

90. 신체, 지적, 심리사회적, 청각 및 시각 장애 등 다양한 유형의 장애 아동은 디지털 환경에 접근할 때 각기 다른 장벽에 부딪힌다. 이용 불가능한 형식의 콘텐츠, 가정과 학교, 공동체에서 적정 가격의 보조 기기에 대한 제한적인 접근, 학교와 보건시설, 기타 환경에서 디지털 기기 사용 금지 등을 예로 들 수 있다. 당사국은 장애 아동들이 이용 가능한 형식으로 제공되는 콘텐츠에 접근할 수 있게 하고, 이러한 아동들에게 차별적 영향을 미치는 정책을 폐지해야 한다. 빈곤층의 장애 아동에게는 필요하다면 적정 가격으로 쉽게 보조 기기에 접근할 수 있게 해야 하며, 장애 아동과 이들의 가족, 교육기관이나 관련 환경에서 근무하는 직원들을 대상으로 인식 제고 캠페인을 벌이고, 훈련과 자료를 제공하여 충분한 지식과 기술을 갖고 디지털 기술을 효율적으로 사용할 수 있게 보장해야 한다.

91. 당사국은 다양한 장애 아동의 필요 요건을 충족하는 기술 혁신을 증진하고, 디지털 제품과 서비스가 보편적 접근성을 갖추도록 설계하여 모든 아동들이 예외 없이, 별다른 적응의 필요 없이 사용할 수 있게 해야 한다. 디지털 환경에서 아동권리의 실현에 영향을 미치는 정책과 제품·서비스의 설계와 전달에 장애 아동이 참여해야 한다.

92. 장애 아동은 디지털 환경에서 사이버폭력, 성착취와 성학대 등의 위험에 노출될 가능성이 더 높다. 당사국은 장애 아동들이 직면하는 위험을 파악하여 해결해야 하고, 디지털 환경에서 이들의 안전을 보장하는 조치를 취하며, 어쩌면 과잉 보호나 배제의 결과를 유발할 수 있는 장애 아동들에 대한 편견에 대응해야 한다. 디지털 환경과 관련된

안전에 대한 정보, 보호 전략, 공공정보, 서비스와 포럼은 이용 가능한 형식으로 제공되어야 한다.

X. 건강과 복지

93. 디지털 기술로 인해 건강 서비스와 정보에 대한 접근이 수월해지고, 산모, 신생아, 아동, 청소년의 신체적·정신적 건강과 영양 상태를 진단하고 치료하는 서비스가 향상될 수 있다. 디지털 기술은 또한 사회적 혜택을 받지 못하거나 취약한 상태에 있는 아동 또는 벽지의 아동에게 상당한 기회를 제공한다. 공공 비상사태 또는 공중보건 위기나 인도주의적 위기 상황에서는 디지털 기술을 통한 건강 서비스와 정보에 대한 접근이 유일한 선택지가 될 수도 있다.

94. 아동들은 신체적, 정신적, 성적, 생식건강과 사춘기, 성생활, 임신 등 건강과 복지에 관련된 정보와 지원을 온라인에서 검색하는 것을 중시한다고 보고했다.[48] 청소년들은 온라인을 통해 특히 정신 건강 및 성·생식 건강 서비스에 자유롭게, 비밀리에, 연령에 적합하게, 차별 없이 접근하기를 원했다.[49] 당사국은 아동들이 심리 상담을 포함해 신뢰할 수 있는 건강 정보와 서비스에 안전하고 안심되고 비밀리에 접근할 수 있도록 보장해야 한다.[50] 그러한 서비스에서 처리하는 아동 데이터는 서비스 수행에 필요한 사항에 국한되며, 전문가 또는 적절한 훈련을 받은 이들이 규율된 감독 기제의 운영에 따라 해당 서비스를 제공해야 한다. 당사국은 디지털 기반의 건강 제품과 서비스로 인해 아동들의 대면 보건 서비스에 대한 접근에 있어 불공평 문제가 발생하거나 증대되지 않도록 보장해야 한다.

95. 당사국은 아동의 특정한 건강상의 필요에 중점을 두면서, 기술 발전으로 아동의 건강 상태를 긍정적으로 증진시킬 수 있는 연구 개발을 적극 권장하며 투자해야 한다. 디지털 서비스는 아동들에게 제공되는 대면 보건 서비스를 보충하거나 증진하는 데 사용되어야 한다.[51] 당사국은 건강 기술과 서비스 제공업자가 이와 관련한 기능성, 콘텐츠,

48) "디지털 세계에서의 우리의 권리", 37쪽.
49) 일반논평 20호(2016), 59항.
50) Ibid., 47 및 59항.
51) Ibid., 47~48항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

보급에 있어 아동권리를 의무적으로 포함시키는 규정을 도입하거나 현행 규정을 개정해야 한다.

96. 당사국은 아동의 정신적 또는 신체적 건강에 에 악영향을 미칠 수 있는 잘못된 정보와 자료, 서비스의 확산을 막기 위해, 알려진 해악을 규제하고 건강 영역에서 새롭게 부상하고 있는 연구와 증거를 선제적으로 고려해야 한다. 아동의 발달과 권리를 저해하는 디지털 설계를 규제하는 등 디지털 게임 또는 소셜 미디어에 대한 불건전한 참여를 막는 조치가 필요할 수도 있다.[52]

97. 당사국은 신체적, 사회적 활동을 포함한 건전한 생활방식의 증진을 위해 디지털 기술의 활용을 장려해야 한다.[53] 아동들이 특정 식품과 음료, 술, 마약, 담배와 기타 니코틴 함유 제품 등 건강에 해가 되는 제품의 홍보에 노출되는 것을 막기 위해 표적 광고 또는 연령에 맞지 않는 광고, 마케팅, 기타 관련 디지털 서비스를 규제해야 한다.[54] 디지털 환경과 관련된 그러한 규정은 오프라인 환경의 규정과 양립 가능해야 하며 보조를 맞춰야 한다.

98. 디지털 기술과 아동의 휴식, 운동 및 또래와 가족, 공동체와의 직접적인 상호작용에 대한 필요성 간에 균형이 이루어질 때, 이러한 디지털 기술은 아동에게 자신의 건강과 안녕을 증진할 수 있는 다양한 기회를 제공하게 된다. 당사국은 디지털과 비디지털 활동 간의 건강한 균형과 충분한 휴식의 중요성을 주제로 아동과 부모, 보호자, 교육자를 대상으로 하는 지침을 개발해야 한다.

XI. 교육, 여가, 문화 활동

A. 교육받을 권리

99. 디지털 환경은 형식·비형식·무형식 학습, 또래 학습, 자기주도 학습을 위한 신뢰할

52) 일반논평 15호(2013), 84항.
53) 일반논평 17호(2013), 13항.
54) 일반논평 15호(2013), 77항.

만한 자료 등 양질의 통합 교육에 대한 아동의 접근을 가능하게 하고 크게 향상시킬 수 있다. 또한 디지털 기술의 이용으로 교사와 학생 간에, 그리고 학습자들 간에 몰입이 강화될 수 있다. 아동들은 자신들의 교육 접근성 향상을 비롯해, 학습과 과외 활동 참여를 지원함에 있어 디지털 기술의 중요성을 강조했다.[55]

100. 토착 자료를 포함한 다양한 디지털 상호작용형 학습 자료와 아동들이 이해할 수 있는 언어로 제작된 자료에 대한 아동들의 접근이 가능하도록, 당사국은 아카이브, 도서관, 박물관 등 교육 문화 기관을 지원해야 한다. 그러한 자료와 기타 귀중한 자료는 아동 자신의 창의적, 시민적, 문화적 관행에 대한 몰입을 도와주고, 타인의 관행에 대해 학습할 수 있게 해준다.[56] 당사국은 아동들의 온라인 교육과 평생교육 기회를 증대해야 한다.

101. 당사국은 학교와 기타 학습 장소의 기술 기반시설에 공평한 투자를 실시하여, 풍족한 수의 컴퓨터와 고품질·고속 광대역 인터넷, 안정적인 전력원을 적정 가격에 활용하고, 디지털 교육 기술 활용에 대한 교사 연수를 실시하고, 학교 기술의 접근성과 적절한 시기에 정비가 이루어지게 해야 한다. 또한 양질의 다양한 디지털 교육 자료를 아동들이 이해하는 언어로 제작·배포하는 것을 지원해야 하고, 여아들이 겪는 것과 같은 기존의 불평등이 심화되지 않게 해야 한다. 당사국은 디지털 기술의 활용으로 대면 교육이 약화되는 것이 아니라, 그 활용이 교육적 목적에 의해 정당화되도록 해야 한다.

102. 학교에 물리적으로 출석하지 않은 아동, 벽지에 거주하는 아동, 또는 사회적 혜택을 받지 못하거나 취약한 상황에 있는 아동의 경우 디지털 교육 기술이 원격 교육 또는 모바일 학습을 가능하게 할 수 있다.[57] 당사국은 적절한 기반시설을 가동해 모든 아동이 원격 교육에 필요한 기본 설비에 접근할 수 있게 해야 하며, 여기에는 기기장치, 전력, 접속 용이성, 교육 자료, 전문 지원이 포함된다. 당사국은 학교가 충분한 자료를 바탕으로 가정에서의 원격 학습에 관한 지침을 부모와 보호자에게 제공하게 하고, 디지털 교육 제품과 서비스로 인해 대면 교육 서비스에 대한 아동의 접근에 있어 불평등이 발

55) “디지털 세계에서의 우리의 권리”, 14, 16 및 30쪽.
56) 일반논평 17호(2013), 10항.
57) 여성차별철폐위원회 공동 일반권고 31호/아동권리위원회 일반논평 18호(2019), 64항; 아동권리위원회 일반논평 11호(2009), 61항; 일반논평 21호(2017), 55항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

생하거나 악화되지 않도록 해야 한다.

103. 당사국은 소중한 교육 혜택의 제공을 강화하기 위해 교육 기술 및 자료의 조달과 사용을 담당하는 학교와 기타 관련 기구를 대상으로 효과가 입증된 정책과 표준, 지침을 개발해야 한다. 디지털 교육 기술 표준은 이러한 기술의 사용이 윤리적이고 교육 목적에 비추어 볼 때 적절해야 하며, 아동을 폭력, 차별, 개인데이터의 악용이나 상업적 착취 또는 이들 권리의 기타 침해에 노출되지 않게 해야 하는데, 가령 아동이 인식하지 못하거나 이들의 동의 없이 아동의 활동을 기록하여 부모 또는 보호자와 공유하는 디지털 기술을 사용하는 것도 이에 속한다.

104. 당사국은 디지털 문해력을 기초 교육과정에 편입하여 미취학 단계에서부터 전 학년에 걸쳐 학교에서 교육시키고, 그 결과를 바탕으로 해당 교수법을 평가해야 한다.[58] 교육과정은 콘텐츠, 제작, 협력, 참여, 사회화, 시민 참여 등과 관련된 다양한 디지털 도구와 자료를 안전하게 다루는 지식과 기술로 구성된다. 교육과정에는 또한 비판적 이해, 신뢰할 만한 정보의 출처를 찾는 법, 성·생식 건강 등에 대한 잘못된 정보와 기타 편견 또는 오류를 파악하는 법에 대한 지침, 디지털 환경에서의 아동권리와 같은 인권 문제, 그리고 제공되는 지원과 구제책이 포함되어야 한다. 당사국들은 사이버폭력, 인신매매, 성착취와 성학대, 기타 형태의 폭력 등 콘텐츠, 접촉, 행동, 계약과 관련해 위험에 노출되었을 때 발생할 수 있는 해로운 결과에 대한 아동들의 인식을 높여야 한다. 또한 해악을 줄이는 대처 전략과, 자신과 타인의 개인데이터를 보호하고, 아동의 사회적, 감정적 기술과 회복력을 다지는 전략을 익히게 해야 한다.

105. 디지털 환경, 즉 디지털 기반시설, 업계 관행, 설득력 있는 전략, 자동화 처리와 개인데이터, 감시의 활용 등을 비롯해, 사회의 디지털화 경향으로 발생하게 되는 부정적 영향에 대한 아동의 이해력이 갈수록 중요해지고 있다. 교사는 특히 디지털 문해력 교육, 성·생식 건강 교육을 맡고 있기 때문에, 디지털 환경과 관련된 보호장치에 대한 훈련을 받아야 한다.

58) 일반논평 20호(2016), 47항.

B. 문화활동, 여가 및 놀이에 대한 권리

106. 디지털 환경에서는 아동의 안녕과 발달에 매우 중요한 문화활동, 여가, 놀이에 대한 이들의 권리가 증진된다.[59] 전 연령대의 아동들은 자신들이 선택한 다양한 디지털 제품과 서비스에 몰입하면서 즐거움과 흥미, 휴식을 경험한다고 보고했으며,[60] 어른들이 디지털 놀이의 중요성과 이에 대한 친구들과 공유하는 방식을 이해하지 못할 거라 걱정된다고 말했다.[61]

107. 디지털 형태의 문화활동, 레크리에이션, 놀이는 아동들에게 도움이 되고 유익하며, 아동의 다양한 정체성, 특히 아동의 문화적 정체성과 언어, 유산을 반영하고 증진한다. 아동의 사회성 기술과 학습 능력, 표현력, 음악과 예술 등 창작 활동, 소속감과 공유문화를 향상시킬 수 있다.[62] 온라인상의 문화활동 참여는 창의성, 정체성, 사회적 결속, 문화 다양성에 기여한다. 당사국은 아동들이 자유 시간을 활용해 정보통신기술을 사용해보고, 자신의 의사를 표현하며 온라인상의 문화활동에 참여할 기회를 갖도록 보장해야 한다.

108. 당사국은 전문가와 부모, 보호자를 위한 지침을 규정하고 제공하며, 디지털 서비스 제공업자와 적절하게 협력함으로써, 아동을 대상으로 이들이 여가시간에 사용하고 영향을 받는 디지털 기술 및 서비스가 아동들의 문화활동, 레크리에이션, 놀이를 향유할 기회를 증진하는 방식으로 고안되고 보급되며 활용되도록 해야 한다. 여기에는 아동의 자율성, 개인적 발달, 즐거움을 주는 혁신적인 디지털 놀이와 관련 활동의 장려가 포함된다.

109. 당사국은 디지털 환경에서의 문화활동, 여가, 놀이의 기회 증진과 아동들이 거주하는 물리적 장소의 매력적인 대안 활동 제공 간에 균형이 이루어지도록 보장해야 한다. 특히 어린 아동들은 대체로 신체 활동과 다른 사람과의 직접적인 대면 상호작용이 수반된 놀이를 통해 언어, 조화 능력, 사회성 기술, 감성지능을 습득한다. 나이든 아동

59) 일반논평 17호(2013), 7항.
60) “디지털 세계에서의 우리의 권리”, 22쪽.
61) 일반논평 17호(2013), 33항.
62) Ibid., 5항.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

의 경우, 신체 활동, 팀 스포츠, 기타 야외 레크리에이션 활동이 수반된 놀이와 오락을 통해 건강상의 이익을 얻고 기능적, 사회적 기술을 습득한다.

110. 여가시간을 디지털 환경에서 보내다 보면 아동들이 유해 위험에 노출되기도 하는데, 예를 들어 불투명하거나 호도하는 광고, 그럴듯하거나 도박 같은 설계 기능 등을 통해 그러하다. 개인데이터 보호, 설계 단계에서 사생활 보호 및 안전을 고려한 접근법, 기타 규제 조치의 도입 또는 활용을 통해 당사국은 기업들이 아동보다 상업적 이해를 우선시하거나 그러한 기법을 이용해 아동을 표적으로 삼지 못하게 해야 한다.

111. 당사국 또는 기업이 특정 디지털 놀이와 오락과 관련해 지침을 마련하거나, 연령 등급제, 내용 표시제 또는 인증제를 제공하는 경우, 이러한 제도가 아동의 디지털 환경 접근을 전반적으로 축소하거나 여가 또는 다른 권리를 향유할 기회를 방해해서는 안 된다.

XII. 특별 보호 조치

A. 경제적, 성적, 기타 형태의 착취로부터의 보호

112. 아동은 디지털 환경과 관련해 이들의 복지에 어떤 식으로든 해가 되는 모든 형태의 착취로부터 보호받아야 한다. 착취는 다양한 형태로 발생하는데, 아동 노동 등을 통한 경제적 착취, 성착취와 성학대, 아동 매매, 인신매매, 유괴, 그리고 각종 사이버 범죄처럼 아동을 범죄 활동에 끌어들이는 모집 행위 등이 그 예이다. 콘텐츠 제작과 공유의 방식으로 아동이 디지털 환경의 경제행위자가 되어 착취당하는 결과로 이어지기도 한다.

113. 당사국은 아동들이 경제적, 성적, 기타 형태의 착취로부터 보호받고, 디지털 환경에서의 근로에 대한 이들의 권리와 이와 연관된 보수의 기회가 보호받을 수 있도록, 관련 법률과 정책을 검토해야 한다.

114. 당사국은 적절한 집행 기제가 운영되고 이에 따라 적용되는 보호장치에 아동, 부모, 보호자가 접근할 수 있도록 지원해야 한다.[63] 당사국은 아동을 무기나 마약 같은

63) 일반논평 16호(2013), 37항.

위해물품과 도박 등으로부터 보호하기 위한 법을 제정해야 한다. 아동의 소지나 사용이 불법인 제품과 서비스에 대한 접근을 막기 위해 강력한 연령 확인 시스템을 이용해야 한다. 그러한 제도는 데이터 보호 및 보장 요건에 부합해야 한다.

115. 인신매매, 즉 그 구성 행동과 관련 행위 등을 조사, 기소, 처벌해야 하는 국가의 의무를 감안하면, 당사국은 인신매매방지법을 제정, 개정하여 범죄 조직에 의한 기술발달로 촉진된 아동 모집을 금지해야 한다.

116. 당사국은 사기, 신원 도용 등 디지털 환경에서 발생하는 범죄로부터 아동을 보호하고, 디지털 환경에서 발생한 범죄의 수사 및 기소에 충분한 자원을 배정하기 위해 적절한 법률의 집행을 보장해야 한다. 당사국은 그러한 범죄의 위험을 최소화하기 위해, 높은 수준의 사이버 보안 기준과 사생활 보호와 안전을 고려한 설계를 아동이 사용하는 디지털 서비스와 제품에 적용해야 한다.

B. 아동 사법 행정

117. 아동이 사이버범죄법을 위반했다고 주장, 기소, 인정될 수도 있다. 당사국은 정책결정자가 이러한 법이 아동에 미치는 영향을 감안하여 예방에 중점을 두면서, 형사사법 차원의 조치가 취해졌을 때 이에 대한 대안책을 마련하고 활용하기 위해 모든 노력을 기울이도록 보장해야 한다.

118. 아동이 소장하거나 자신의 동의하에 공유하고, 전적으로 개인적 사용을 위해 자체 제작한 성 표현물은 법률로 금지해선 안 된다. 아동 친화적인 소통 채널을 만들어 아동들이 자체 제작한 성적인 콘텐츠에 대해 안전하게 조언과 지원을 구할 수 있도록 해야 한다.

119. 당사국은 디지털 기술, 안면인식 소프트웨어 등 감시장치, 범죄의 예방·조사·기소에 효율적으로 사용되는 위험 프로파일링을 형사 범죄를 저지른 의혹을 받거나 기소된 아동을 대상으로 부당하게 사용하지 않아야 하며, 특히 사생활권, 존엄성, 자유로운 결사의 자유 등 아동권리를 침해하는 방식으로 사용해서는 안 된다.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

120. 위원회는 소송 절차의 디지털화로 아동과의 대면 접촉이 결여될 경우, 해당 아동과의 관계 형성에 바탕을 둔 재활적 사법과 회복적 사법 조치에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점을 인정한다. 그런 경우와 아동의 자유가 박탈당한 경우, 당사국은 아동이 법원과 자신의 재활에 의미 있는 참여를 할 수 있는 능력을 향상시킬 수 있도록 대면 접촉을 실시해야 한다.

C. 무력 분쟁 속 아동, 이주 아동, 기타 취약한 상황 속의 아동에 대한 보호

121. 디지털 환경은 취약한 상황에서 살고 있는 아동들, 예를 들어 무력 분쟁 속의 아동, 국내 실향민 아동, 이주 아동, 망명신청 아동, 난민 아동, 동반자가 없는 아동, 거리 상황의 아동, 자연 재해 피해 아동 등에게 이들의 보호에 있어 가장 중요한 인명 구조 정보에 접근할 수 있게 해준다. 디지털 환경에서는 또한 자신의 가족과 계속 연결을 취할 수 있고, 교육, 건강, 기타 기본 서비스에 접근할 수 있고, 음식과 안전한 피난처를 얻을 수 있다. 당사국은 이러한 아동들의 디지털 환경에 대한 안전하고 안심할 수 있고 사적이며 도움이 되는 접근성을 보장하고, 모든 형태의 폭력과 착취, 학대로부터 아동을 보호해야 한다.

122. 당사국은 디지털 환경을 통해 무력 충돌 등 분쟁에서 아동들이 모집이나 이용의 대상이 되지 않도록 보장해야 한다. 여기에는 다양한 형태의 기술매개 알선 및 소셜 네트워킹 플랫폼이나 온라인 게임 채팅 서비스 등을 통한 유인을 금지하고 불법화하며 제재를 가하는 조치가 포함된다.

XIII. 국제적, 지역적 협력

123. 국가, 기업, 기타 행위자 등 모든 이해관계자가 실질적으로 디지털 환경과 관련해 아동권리를 보호하고 실현하기 위해서는, 국경을 넘나들고 초월하는 디지털 환경의 속성상 강력한 국제적, 지역적 차원의 협력이 불가피하다. 따라서 당사국은 국내외 비정부기관, 유엔 기구, 기업, 디지털 환경과 관련해 아동의 보호와 인권을 전문적으로 다루는 기관과 양자간, 다자간 협력을 도모하는 것이 매우 중요하다.

124. 당사국들은 전문 지식과 모범 사례의 국제적, 지역적 교류를 촉진하고 이에 기여해야 하며, 모든 국가가 디지털 환경에서 아동권리를 실현할 수 있도록 역량을 강화하고, 자원, 기준, 규정, 보호 장치를 확립하고 증진시켜야 한다. 당사국은 디지털 환경에서 범죄를 구성하는 요소, 상호 사법 공조 및 증거의 공동 수집과 공유에 대한 공통된 정의를 만들도록 장려해야 한다.

XIV. 보급

125. 당사국은 본 일반논평을 디지털 기술을 활용해 모든 이해관계자에게 보급해야 하며, 특히 범분야 및 분야별 디지털 변혁의 담당자를 포함한 국회와 정부 당국을 비롯해, 사법부, 기업, 미디어, 시민사회, 일반대중, 교육자와 아동들에게 알려야 하고, 연령에 적합한 설명본 등 다양한 형식과 언어로 제공해야 한다.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

아동권리위원회 일반논평(영문)

국가인권위원회
humanrights.go.kr
No. 1

United Nations CRC

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2001/1
17 April 2001

Original: ENGLISH

Convention on the Rights of the Child

Annex IX

General Comment no. 1 (2001)
Article 29 (1): The Aims of Education

Article 29 (1), Convention on the Rights of the Child

"1. States Parties agree that the education of the child shall be directed to:

"(a) The development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential;

"(b) The development of respect for human rights and fundamental freedoms, and for the principles enshrined in the Charter of the United Nations;

"(c) The development of respect for the child's parents, his or her own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own;

"(d) The preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin;

"(e) The development of respect for the natural environment."

GE.01-41253 (E)

General Comment 1 (2001): The aims of education

The significance of article 29 (1)

1. Article 29, paragraph 1, of the Convention on the Rights of the Child is of far-reaching importance. The aims of education that it sets out, which have been agreed to by all States parties, promote, support and protect the core value of the Convention: the human dignity innate in every child and his or her equal and inalienable rights. These aims, set out in the five subparagraphs of article 29 (1) are all linked directly to the realization of the child's human dignity and rights, taking into account the child's special developmental needs and diverse evolving capacities. The aims are: the holistic development of the full potential of the child (29 (1) (a)), including development of respect for human rights (29 (1) (b)), an enhanced sense of identity and affiliation (29 (1) (c)), and his or her socialization and interaction with others (29 (1) (d)) and with the environment (29 (1) (e)).

2. Article 29 (1) not only adds to the right to education recognized in article 28 a qualitative dimension which reflects the rights and inherent dignity of the child; it also insists upon the need for education to be child-centred, child-friendly and empowering, and it highlights the need for educational processes to be based upon the very principles it enunciates.[1] The education to which every child has a right is one designed to provide the child with life skills, to strengthen the child's capacity to enjoy the full range of human rights and to promote a culture which is infused by appropriate human rights values. The goal is to empower the child by developing his or her skills, learning and other capacities, human dignity, self-esteem and self-confidence. "Education" in this context goes far beyond formal schooling to embrace the broad range of life experiences and learning processes which enable children, individually and collectively, to develop their personalities, talents and abilities and to live a full and satisfying life within society.

3. The child's right to education is not only a matter of access (art. 28) but also of content. An education with its contents firmly rooted in the values of article 29 (1) is for every child an indispensable tool for her or his efforts to achieve in the course of her or his life a balanced, human rights-friendly response to the challenges that accompany a period of fundamental change driven by globalization, new technologies and related phenomena. Such challenges include the tensions between, inter alia, the global and the local; the individual and the collective; tradition and modernity; long- and shortterm considerations; competition and equality of opportunity; the expansion

of knowledge and the capacity to assimilate it; and the spiritual and the material.[2] And yet, in the national and international programmes and policies on education that really count the elements embodied in article 29 (1) seem all too often to be either largely missing or present only as a cosmetic afterthought.

4. Article 29 (1) states that the States parties agree that education should be directed to a wide range of values. This agreement overcomes the boundaries of religion, nation and culture built across many parts of the world. At first sight, some of the diverse values expressed in article 29 (1) might be thought to be in conflict with one another in certain situations. Thus, efforts to promote understanding, tolerance and friendship among all peoples, to which paragraph (1) (d) refers, might not always be automatically compatible with policies designed, in accordance with paragraph (1) (c), to develop respect for the child's own cultural identity, language and values, for the national values of the country in which the child is living, the country from which he or she may originate, and for civilizations different from his or her own. But in fact, part of the importance of this provision lies precisely in its recognition of the need for a balanced approach to education and one which succeeds in reconciling diverse values through dialogue and respect for difference. Moreover, children are capable of playing a unique role in bridging many of the differences that have historically separated groups of people from one another.

The functions of article 29 (1)

5. Article 29 (1) is much more than an inventory or listing of different objectives which education should seek to achieve. Within the overall context of the Convention it serves to highlight, inter alia, the following dimensions.

6. First, it emphasizes the indispensable interconnected nature of the Convention's provisions. It draws upon, reinforces, integrates and complements a variety of other provisions and cannot be properly understood in isolation from them. In addition to the general principles of the Convention - non-discrimination (art. 2), the best interest of the child (art. 3), the right to life, survival and development (art. 6), and the right to express views and have them taken into account (art. 12) - many other provisions may be mentioned, such as but not limited to the rights and responsibilities of parents (arts. 5 and 18), freedom of expression (art. 13), freedom of thought (art. 14), the right to information (art. 17), the rights of children with disabilities (art. 23), the right to education for health (art. 24), the right to education (art. 28), and the linguistic and cultural rights of children belonging to minority groups (art. 30).

7. Children's rights are not detached or isolated values devoid of context, but exist within a broader ethical framework which is partly described in article 29 (1) and in the preamble to the Convention. Many of the criticisms that have been made of the Convention are specifically answered by this provision. Thus, for example, this article underlines the importance of respect for parents, of the need to view rights within their broader ethical, moral, spiritual, cultural or social framework, and of the fact that most children's rights, far from being externally imposed, are embedded within the values of local communities.

8. Second, the article attaches importance to the process by which the right to education is to be promoted. Thus, efforts to promote the enjoyment of other rights must not be undermined, and should be reinforced, by the values imparted in the educational process. This includes not only the content of the curriculum but also the educational processes, the pedagogical methods and the environment within which education takes place, whether it be the home, school, or elsewhere. Children do not lose their human rights by virtue of passing through the school gates. Thus, for example, education must be provided in a way that respects the inherent dignity of the child and enables the child to express his or her views freely in accordance with article 12 (1) and to participate in school life. Education must also be provided in a way that respects the strict limits on discipline reflected in article 28 (2) and promotes non-violence in school. The Committee has repeatedly made clear in its concluding observations that the use of corporal punishment does not respect the inherent dignity of the child nor the strict limits on school discipline. Compliance with the values recognized in article 29 (1) clearly requires that schools be child-friendly in the fullest sense of the term and that they be consistent in all respects with the dignity of the child. The participation of children in school life, the creation of school communities and student councils, peer education and peer counselling, and the involvement of children in school disciplinary proceedings should be promoted as part of the process of learning and experiencing the realization of rights.

9. Third, while article 28 focuses upon the obligations of State parties in relation to the establishment of educational systems and in ensuring access thereto, article 29 (1) underlines the individual and subjective right to a specific quality of education. Consistent with the Convention's emphasis on the importance of acting in the best interests of the child, this article emphasizes the message of child-centred education: that the key goal of education is the development of the individual child's personality, talents and abilities, in recognition of the fact that every child has unique characteristics,

interests, abilities, and learning needs.[3] Thus, the curriculum must be of direct relevance to the child's social, cultural, environmental and economic context and to his or her present and future needs and take full account of the child's evolving capacities; teaching methods should be tailored to the different needs of different children. Education must also be aimed at ensuring that essential life skills are learnt by every child and that no child leaves school without being equipped to face the challenges that he or she can expect to be confronted with in life. Basic skills include not only literacy and numeracy but also life skills such as the ability to make well-balanced decisions; to resolve conflicts in a nonviolent manner; and to develop a healthy lifestyle, good social relationships and responsibility, critical thinking, creative talents, and other abilities which give children the tools needed to pursue their options in life.

10. Discrimination on the basis of any of the grounds listed in article 2 of the Convention, whether it is overt or hidden, offends the human dignity of the child and is capable of undermining or even destroying the capacity of the child to benefit from educational opportunities. While denying a child's access to educational opportunities is primarily a matter which relates to article 28 of the Convention, there are many ways in which failure to comply with the principles contained in article 29 (1) can have a similar effect. To take an extreme example, gender discrimination can be reinforced by practices such as a curriculum which is inconsistent with the principles of gender equality, by arrangements which limit the benefits girls can obtain from the educational opportunities offered, and by unsafe or unfriendly environments which discourage girls' participation. Discrimination against children with disabilities is also pervasive in many formal educational systems and in a great many informal educational settings, including in the home.[4] Children with HIV/AIDS are also heavily discriminated against in both settings.[5] All such discriminatory practices are in direct contradiction with the requirements in article 29 (1) (a) that education be directed to the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential.

11. The Committee also wishes to highlight the links between article 29 (1) and the struggle against racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance. Racism and related phenomena thrive where there is ignorance, unfounded fears of racial, ethnic, religious, cultural and linguistic or other forms of difference, the exploitation of prejudices, or the teaching or dissemination of distorted values. A reliable and enduring antidote to all of these failings is the provision of education which promotes an understanding and appreciation of the values reflected in article 29 (1), including respect

for differences, and challenges all aspects of discrimination and prejudice. Education should thus be accorded one of the highest priorities in all campaigns against the evils of racism and related phenomena. Emphasis must also be placed upon the importance of teaching about racism as it has been practised historically, and particularly as it manifests or has manifested itself within particular communities. Racist behaviour is not something engaged in only by "others". It is therefore important to focus on the child's own community when teaching human and children's rights and the principle of non-discrimination. Such teaching can effectively contribute to the prevention and elimination of racism, ethnic discrimination, xenophobia and related intolerance.

12. Fourth, article 29 (1) insists upon a holistic approach to education which ensures that the educational opportunities made available reflect an appropriate balance between promoting the physical, mental, spiritual and emotional aspects of education, the intellectual, social and practical dimensions, and the childhood and lifelong aspects. The overall objective of education is to maximize the child's ability and opportunity to participate fully and responsibly in a free society. It should be emphasized that the type of teaching that is focused primarily on accumulation of knowledge, prompting competition and leading to an excessive burden of work on children, may seriously hamper the harmonious development of the child to the fullest potential of his or her abilities and talents. Education should be child-friendly, inspiring and motivating the individual child. Schools should foster a humane atmosphere and allow children to develop according to their evolving capacities.

13. Fifth, it emphasizes the need for education to be designed and provided in such a way that it promotes and reinforces the range of specific ethical values enshrined in the Convention, including education for peace, tolerance, and respect for the natural environment, in an integrated and holistic manner. This may require a multidisciplinary approach. The promotion and reinforcement of the values of article 29 (1) are not only necessary because of problems elsewhere, but must also focus on problems within the child's own community. Education in this regard should take place within the family, but schools and communities must also play an important role. For example, for the development of respect for the natural environment, education must link issues of environment and sustainable development with socioeconomic, sociocultural and demographic issues. Similarly, respect for the natural environment should be learnt by children at home, in school and within the community, encompass both national and international problems, and actively involve children in local, regional or global environmental projects.

14. Sixth, it reflects the vital role of appropriate educational opportunities in the promotion of all other human rights and the understanding of their indivisibility. A child's capacity to participate fully and responsibly in a free society can be impaired or undermined not only by outright denial of access to education but also by a failure to promote an understanding of the values recognized in this article.

Human rights education

15. Article 29 (1) can also be seen as a foundation stone for the various programmes of human rights education called for by the World Conference on Human Rights, held in Vienna in 1993, and promoted by international agencies. Nevertheless, the rights of the child have not always been given the prominence they require in the context of such activities. Human rights education should provide information on the content of human rights treaties. But children should also learn about human rights by seeing human rights standards implemented in practice, whether at home, in school, or within the community. Human rights education should be a comprehensive, life-long process and start with the reflection of human rights values in the daily life and experiences of children.[6]

16. The values embodied in article 29 (1) are relevant to children living in zones of peace but they are even more important for those living in situations of conflict or emergency. As the Dakar Framework for Action notes, it is important in the context of education systems affected by conflict, natural calamities and instability that educational programmes be conducted in ways that promote mutual understanding, peace and tolerance, and that help to prevent violence and conflict.[7] Education about international humanitarian law also constitutes an important, but all too often neglected, dimension of efforts to give effect to article 29 (1).

Implementation, monitoring and review

17. The aims and values reflected in this article are stated in quite general terms and their implications are potentially very wide ranging. This seems to have led many States parties to assume that it is unnecessary, or even inappropriate, to ensure that the relevant principles are reflected in legislation or in administrative directives. This assumption is unwarranted. In the absence of any specific formal endorsement in national law or policy, it seems unlikely that the relevant principles are or will be used to genuinely inform educational policies. The Committee therefore calls upon all States parties to take the necessary steps to formally incorporate these principles into their education

policies and legislation at all levels.

18. The effective promotion of article 29 (1) requires the fundamental reworking of curricula to include the various aims of education and the systematic revision of textbooks and other teaching materials and technologies, as well as school policies. Approaches which do no more than seek to superimpose the aims and values of the article on the existing system without encouraging any deeper changes are clearly inadequate. The relevant values cannot be effectively integrated into, and thus be rendered consistent with, a broader curriculum unless those who are expected to transmit, promote, teach and, as far as possible, exemplify the values have themselves been convinced of their importance. Pre-service and in-service training schemes which promote the principles reflected in article 29 (1) are thus essential for teachers, educational administrators and others involved in child education. It is also important that the teaching methods used in schools reflect the spirit and educational philosophy of the Convention on the Rights of the Child and the aims of education laid down in article 29 (1).

19. In addition, the school environment itself must thus reflect the freedom and the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin called for in article 29 (1) (b) and (d). A school which allows bullying or other violent and exclusionary practices to occur is not one which meets the requirements of article 29 (1). The term “human rights education” is too often used in a way which greatly oversimplifies its connotations. What is needed, in addition to formal human rights education, is the promotion of values and policies conducive to human rights not only within schools and universities but also within the broader community.

20. In general terms, the various initiatives that States parties are required to take pursuant to their Convention obligations will be insufficiently grounded in the absence of widespread dissemination of the text of the Convention itself, in accordance with the provisions of article 42. This will also facilitate the role of children as promoters and defenders of children’s rights in their daily lives. In order to facilitate broader dissemination, States parties should report on the measures they have taken to achieve this objective and the Office of the High Commissioner for Human Rights should develop a comprehensive database of the language versions of the Convention that have been produced.

21. The media, broadly defined, also have a central role to play, both in promoting

the values and aims reflected in article 29 (1) and in ensuring that their activities do not undermine the efforts of others to promote those objectives. Governments are obligated by the Convention, pursuant to article 17 (a), to take all appropriate steps to "encourage the mass media to disseminate information and material of social and cultural benefit to the child".[8]

22. The Committee calls upon States parties to devote more attention to education as a dynamic process and to devising means by which to measure changes over time in relation to article 29 (1). Every child has the right to receive an education of good quality which in turn requires a focus on the quality of the learning environment, of teaching and learning processes and materials, and of learning outputs. The Committee notes the importance of surveys that may provide an opportunity to assess the progress made, based upon consideration of the views of all actors involved in the process, including children currently in or out of school, teachers and youth leaders, parents, and educational administrators and supervisors. In this respect, the Committee emphasizes the role of national-level monitoring which seeks to ensure that children, parents and teachers can have an input in decisions relevant to education.

23. The Committee calls upon States parties to develop a comprehensive national plan of action to promote and monitor realization of the objectives listed in article 29 (1). If such a plan is drawn up in the larger context of a national action plan for children, a national human rights action plan, or a national human rights education strategy, the Government must ensure that it nonetheless addresses all of the issues dealt with in article 29 (1) and does so from a child-rights perspective. The Committee urges that the United Nations and other international bodies concerned with educational policy and human rights education seek better coordination so as to enhance the effectiveness of the implementation of article 29 (1).

24. The design and implementation of programmes to promote the values reflected in this article should become part of the standard response by Governments to almost all situations in which patterns of human rights violations have occurred. Thus, for example, where major incidents of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance occur which involve those under 18, it can reasonably be presumed that the Government has not done all that it should to promote the values reflected in the Convention generally, and in article 29 (1) in particular. Appropriate additional measures under article 29 (1) should therefore be adopted which include research on and adoption of whatever educational techniques might have a positive impact in achieving the rights

recognized in the Convention.

25. States parties should also consider establishing a review procedure which responds to complaints that existing policies or practices are not consistent with article 29 (1). Such review procedures need not necessarily entail the creation of new legal, administrative, or educational bodies. They might also be entrusted to national human rights institutions or to existing administrative bodies. The Committee requests each State party when reporting on this article to identify the genuine possibilities that exist at the national or local level to obtain a review of existing approaches which are claimed to be incompatible with the Convention. Information should be provided as to how such reviews can be initiated and how many such review procedures have been undertaken within the reporting period.

26. In order to better focus the process of examining States parties' reports dealing with article 29 (1), and in accordance with the requirement in article 44 that reports shall indicate factors and difficulties, the Committee requests each State party to provide a detailed indication in its periodic reports of what it considers to be the most important priorities within its jurisdiction which call for a more concerted effort to promote the values reflected in this provision and to outline the programme of activities which it proposes to take over the succeeding five years in order to address the problems identified.

27. The Committee calls upon United Nations bodies and agencies and other competent bodies whose role is underscored in article 45 of the Convention to contribute more actively and systematically to the Committee's work in relation to article 29 (1).

28. Implementation of comprehensive national plans of action to enhance compliance with article 29 (1) will require human and financial resources which should be available to the maximum extent possible, in accordance with article 4. Therefore, the Committee considers that resource constraints cannot provide a justification for a State party's failure to take any, or enough, of the measures that are required. In this context, and in light of the obligations upon States parties to promote and encourage international cooperation both in general terms (arts. 4 and 45 of the Convention) and in relation to education (art. 28 (3)), the Committee urges States parties providing development cooperation to ensure that their programmes are designed so as to take full account of the principles contained in article 29 (1).

Notes

[1] In this regard, the Committee takes note of General Comment No. 13 (1999) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the right to education, which deals, inter alia, with the aims of education under article 13 (1) of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Committee also draws attention to the general guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention, (CRC/C/58), paras. 112-116.

[2] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *Learning: The Treasure Within,* Report of the International Commission on Education for the 21st Century, 1996, pp. 1618.

[3] United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, *The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education,* 1994, p. viii.

[4] See General Comment No. 5 (1994) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on persons with disabilities.

[5] See the recommendations adopted by the Committee on the Rights of the Child after its day of general discussion in 1998 on children living in a world with HIV/AIDS (A/55/41, para. 1536).

[6] See General Assembly resolution 49/184 of 23 December 1994 proclaiming the United Nations Decade for Human Rights Education.

[7] Education for All: Meeting our Collective Commitments, adopted at the World Education Forum, Dakar, 26-28 April 2000.

[8] The Committee recalls the recommendations in this respect which emerged from its day of general discussion in 1996 on the child and the media (see A/53/41 para. 1396).

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2002/2
15 November 2002

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Thirty-second session
13-31 January 2003

GENERAL COMMENT No. 2 (2002)

The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child

1. Article 4 of the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to "undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention". Independent national human rights institutions (NHRIs) are an important mechanism to promote and ensure the implementation of the Convention, and the Committee on the Rights of the Child considers the establishment of such bodies to fall within the commitment made by States parties upon ratification to ensure the implementation of the Convention and advance the universal realization of children's rights. In this regard, the Committee has welcomed the establishment of NHRIs and children's ombudspersons/children's commissioners and similar independent bodies for the promotion and monitoring of the implementation of the Convention in a number of States parties.

2. The Committee issues this general comment in order to encourage States parties to establish an independent institution for the promotion and monitoring of implementation of the Convention and to support them in this regard by elaborating

GE.02-45736 (E) 061202

the essential elements of such institutions and the activities which should be carried out by them. Where such institutions have already been established, the Committee calls upon States to review their status and effectiveness for promoting and protecting children's rights, as enshrined in the Convention on the Rights of the Child and other relevant international instruments.

3. The World Conference on Human Rights, held in 1993, in the Vienna Declaration and Programme of Action reaffirmed "… the important and constructive role played by national institutions for the promotion and protection of human rights", and encouraged "… the establishment and strengthening of national institutions". The General Assembly and the Commission on Human Rights have repeatedly called for the establishment of national human rights institutions, underlining the important role NHRIs play in promoting and protecting human rights and enhancing public awareness of those rights. In its general guidelines for periodic reports, the Committee requires that States parties furnish information on "any independent body established to promote and protect the rights of the child …",[1] hence, it consistently addresses this issue during its dialogue with States parties.

4. NHRIs should be established in compliance with the Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (The "Paris Principles") adopted by the General Assembly in 1993[2] transmitted by the Commission on Human Rights in 1992.[3] These minimum standards provide guidance for the establishment, competence, responsibilities, composition, including pluralism, independence, methods of operation, and quasi-judicial activities of such national bodies.

5. While adults and children alike need independent NHRIs to protect their human rights, additional justifications exist for ensuring that children's human rights are given special attention. These include the facts that children's developmental state makes them particularly vulnerable to human rights violations; their opinions are still rarely taken into account; most children have no vote and cannot play a meaningful role in the political process that determines Governments' response to human rights; children encounter significant problems in using the judicial system to protect their rights or to seek remedies for violations of their rights; and children's access to organizations that may protect their rights is generally limited.

6. Specialist independent human rights institutions for children, ombudspersons or commissioners for children's rights have been established in a growing number of States parties. Where resources are limited, consideration must be given to ensuring that the

available resources are used most effectively for the promotion and protection of everyone's human rights, including children's, and in this context development of a broad-based NHRI that includes a specific focus on children is likely to constitute the best approach. A broad-based NHRI should include within its structure either an identifiable commissioner specifically responsible for children's rights, or a specific section or division responsible for children's rights.

7. It is the view of the Committee that every State needs an independent human rights institution with responsibility for promoting and protecting children's rights. The Committee's principal concern is that the institution, whatever its form, should be able, independently and effectively, to monitor, promote and protect children's rights. It is essential that promotion and protection of children's rights is "mainstreamed" and that all human rights institutions existing in a country work closely together to this end.

Mandate and powers

8. NHRIs should, if possible, be constitutionally entrenched and must at least be legislatively mandated. It is the view of the Committee that their mandate should include as broad a scope as possible for promoting and protecting human rights, incorporating the Convention on the Rights of the Child, its Optional Protocols and other relevant international human rights instruments - thus effectively covering children's human rights, in particular their civil, political, economic, social and cultural rights. The legislation should include provisions setting out specific functions, powers and duties relating to children linked to the Convention on the Rights of the Child and its Optional Protocols. If the NHRI was established before the existence of the Convention, or without expressly incorporating it, necessary arrangements, including the enactment or amendment of legislation, should be put in place so as to ensure conformity of the institution's mandate with the principles and provisions of the Convention.

9. NHRIs should be accorded such powers as are necessary to enable them to discharge their mandate effectively, including the power to hear any person and obtain any information and document necessary for assessing the situations falling within their competence. These powers should include the promotion and protection of the rights of all children under the jurisdiction of the State party in relation not only to the State but to all relevant public and private entities.

Establishment process

10. The NHRI establishment process should be consultative, inclusive and transparent, initiated and supported at the highest levels of Government and inclusive of all relevant elements of the State, the legislature and civil society. In order to ensure their independence and effective functioning, NHRIs must have adequate infrastructure, funding (including specifically for children's rights, within broad-based institutions), staff, premises, and freedom from forms of financial control that might affect their independence.

Resources

11. While the Committee acknowledges that this is a very sensitive issue and that State parties function with varying levels of economic resources, the Committee believes that it is the duty of States to make reasonable financial provision for the operation of national human rights institutions in light of article 4 of the Convention. The mandate and powers of national institutions may be meaningless, or the exercise of their powers limited, if the national institution does not have the means to operate effectively to discharge its powers.

Pluralistic representation

12. NHRIs should ensure that their composition includes pluralistic representation of the various elements of civil society involved in the promotion and protection of human rights. They should seek to involve, among others, the following: human rights, anti-discrimination and children's rights non-governmental organizations (NGOs), including child- and youth-led organizations; trade unions; social and professional organizations (of doctors, lawyers, journalists, scientists, etc.); universities and experts, including children's rights experts. Government departments should be involved in an advisory capacity only. NHRIs should have appropriate and transparent appointment procedures, including an open and competitive selection process.

Providing remedies for breaches of children's rights

13. NHRIs must have the power to consider individual complaints and petitions and carry out investigations, including those submitted on behalf of or directly by children. In order to be able to effectively carry out such investigations, they must have the powers to compel and question witnesses, access relevant documentary evidence and

access places of detention. They also have a duty to seek to ensure that children have effective remedies - independent advice, advocacy and complaints procedures - for any breaches of their rights. Where appropriate, NHRIs should undertake mediation and conciliation of complaints.

14. NHRIs should have the power to support children taking cases to court, including the power (a) to take cases concerning children's issues in the name of the NHRI and (b) to intervene in court cases to inform the court about the human rights issues involved in the case.

Accessibility and participation

15. NHRIs should be geographically and physically accessible to all children. In the spirit of article 2 of the Convention, they should proactively reach out to all groups of children, in particular the most vulnerable and disadvantaged, such as (but not limited to) children in care or detention, children from minority and indigenous groups, children with disabilities, children living in poverty, refugee and migrant children, street children and children with special needs in areas such as culture, language, health and education. NHRI legislation should include the right of the institution to have access in conditions of privacy to children in all forms of alternative care and to all institutions that include children.

16. NHRIs have a key role to play in promoting respect for the views of children in all matters affecting them, as articulated in article 12 of the Convention, by Government and throughout society. This general principle should be applied to the establishment, organization and activities of national human rights institutions. Institutions must ensure that they have direct contact with children and that children are appropriately involved and consulted. Children's councils, for example, could be created as advisory bodies for NHRIs to facilitate the participation of children in matters of concern to them.

17. NHRIs should devise specially tailored consultation programmes and imaginative communication strategies to ensure full compliance with article 12 of the Convention. A range of suitable ways in which children can communicate with the institution should be established.

18. NHRIs must have the right to report directly, independently and separately on the state of children's rights to the public and to parliamentary bodies. In this respect, States

parties must ensure that an annual debate is held in Parliament to provide parliamentarians with an opportunity to discuss the work of the NHRI in respect of children's rights and the State's compliance with the Convention.

Recommended activities

19. The following is an indicative, but not exhaustive, list of the types of activities which NHRIs should carry out in relation to the implementation of children's rights in light of the general principles of the Convention. They should:

(a) Undertake investigations into any situation of violation of children's rights, on complaint or on their own initiative, within the scope of their mandate;

(b) Conduct inquiries on matters relating to children's rights;

(c) Prepare and publicize opinions, recommendations and reports, either at the request of national authorities or on their own initiative, on any matter relating to the promotion and protection of children's rights;

(d) Keep under review the adequacy and effectiveness of law and practice relating to the protection of children's rights;

(e) Promote harmonization of national legislation, regulations and practices with the Convention on the Rights of the Child, its Optional Protocols and other international human rights instruments relevant to children's rights and promote their effective implementation, including through the provision of advice to public and private bodies in construing and applying the Convention;

(f) Ensure that national economic policy makers take children's rights into account in setting and evaluating national economic and development plans;

(g) Review and report on the Government's implementation and monitoring of the state of children's rights, seeking to ensure that statistics are appropriately disaggregated and other information collected on a regular basis in order to determine what must be done to realize children's rights;

(h) Encourage ratification of or accession to any relevant international human rights instruments;

(i) In accordance with article 3 of the Convention requiring that the best interests

of children should be a primary consideration in all actions concerning them, ensure that the impact of laws and policies on children is carefully considered from development to implementation and beyond;

(j) In light of article 12, ensure that the views of children are expressed and heard on matters concerning their human rights and in defining issues relating to their rights;

(k) Advocate for and facilitate meaningful participation by children's rights NGOs, including organizations comprised of children themselves, in the development of domestic legislation and international instruments on issues affecting children;

(l) Promote public understanding and awareness of the importance of children's rights and, for this purpose, work closely with the media and undertake or sponsor research and educational activities in the field;

(m) In accordance with article 42 of the Convention which obligates State parties to "make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike", sensitize the Government, public agencies and the general public to the provisions of the Convention and monitor ways in which the State is meeting its obligations in this regard;

(n) Assist in the formulation of programmes for the teaching of, research into and integration of children's rights in the curricula of schools and universities and in professional circles;

(o) Undertake human rights education which specifically focuses on children (in addition to promoting general public understanding about the importance of children's rights);

(p) Take legal proceedings to vindicate children's rights in the State or provide legal assistance to children;

(q) Engage in mediation or conciliation processes before taking cases to court, where appropriate;

(r) Provide expertise in children's rights to the courts, in suitable cases as amicus curiae or intervenor;

(s) In accordance with article 3 of the Convention which obliges States parties to "ensure that the institutions, services and facilities responsible for the care or protection of children shall conform with the standards established by competent authorities, particularly in the areas of safety, health, in the number and suitability of their staff, as well as competent supervision", undertake visits to juvenile homes (and all places where children are detained for reform or punishment) and care institutions to report on the situation and to make recommendations for improvement;

(t) Undertake such other activities as are incidental to the above.

Reporting to the Committee on the Rights of the Child and cooperation between NHRIs and United Nations agencies and human rights mechanisms

20. NHRIs should contribute independently to the reporting process under the Convention and other relevant international instruments and monitor the integrity of government reports to international treaty bodies with respect to children's rights, including through dialogue with the Committee on the Rights of the Child at its pre-sessional working group and with other relevant treaty bodies.

21. The Committee requests that States parties include detailed information on the legislative basis and mandate and principal relevant activities of NHRIs in their reports to the Committee. It is appropriate for States parties to consult with independent human rights institutions during the preparation of reports to the Committee. However, States parties must respect the independence of these bodies and their independent role in providing information to the Committee. It is not appropriate to delegate to NHRIs the drafting of reports or to include them in the government delegation when reports are examined by the Committee.

22. NHRIs should also cooperate with the special procedures of the Commission on Human Rights, including country and thematic mechanisms, in particular the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Special Representative of the Secretary-General for Children and Armed Conflict.

23. The United Nations has a long-standing programme of assistance for the establishment and strengthening of national human rights institutions. This programme, which is based in the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR), provides technical assistance and facilitates regional and global cooperation and

exchanges among national human rights institutions. States parties should avail themselves of this assistance where necessary. The United Nations Children's Fund (UNICEF) also offers expertise and technical cooperation in this area.

24. As articulated in article 45 of the Convention, the Committee may also transmit, as it considers appropriate, to any specialized United Nations agency, OHCHR and any other competent body any reports from States parties that contain a request or indicate a need for technical advice or assistance in the establishment of NHRIs.

NHRIs and States parties

25. The State ratifies the Convention on the Rights of the Child and takes on obligations to implement it fully. The role of NHRIs is to monitor independently the State's compliance and progress towards implementation and to do all it can to ensure full respect for children's rights. While this may require the institution to develop projects to enhance the promotion and protection of children's rights, it should not lead to the Government delegating its monitoring obligations to the national institution. It is essential that institutions remain entirely free to set their own agenda and determine their own activities.

NHRIs and NGOs

26. Non-governmental organizations play a vital role in promoting human rights and children's rights. The role of NHRIs, with their legislative base and specific powers, is complementary. It is essential that institutions work closely with NGOs and that Governments respect the independence of both NHRIs and NGOs.

Regional and international cooperation

27. Regional and international processes and mechanisms can strengthen and consolidate NHRIs through shared experience and skills, as NHRIs share common problems in the promotion and protection of human rights in their respective countries.

28. In this respect, NHRIs should consult and cooperate with relevant national, regional and international bodies and institutions on children's rights issues.

29. Children's human rights issues are not constrained by national borders and it has become increasingly necessary to devise appropriate regional and international responses to a variety of child rights issues (including, but not limited to, the trafficking of women

and children, child pornography, child soldiers, child labour, child abuse, refugee and migrant children, etc.). International and regional mechanisms and exchanges are encouraged, as they provide NHRIs with an opportunity to learn from each other's experience, collectively strengthen each other's positions and contribute to resolving human rights problems affecting both countries and regions.

Notes

[1] General guidelines regarding the form and contents of periodic reports to be submitted by States parties under article 44, paragraph 1 (b), of the Convention (CRC/C/58), para. 18.

[2] Principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (The "Paris Principles"), General Assembly resolution 48/134 of 20 December 1993, annex.

[3] Commission on Human Rights resolution 1992/54 of 3 March 1992, annex.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2003/3
17 March 2003

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Thirty-second session
13-31 January 2003

General Comment No. 3 (2003)

HIV/AIDS and the rights of the child

I. Introduction[1]

[1] At its seventeenth session (1998), the Committee on the Rights of the Child held a day of general discussion on the theme of HIV/AIDS and children's rights, in which it recommended that a number of actions be taken, including facilitating the engagement of States parties on HIV/AIDS issues in relation to the rights of the child. Human rights in relation to HIV/AIDS has also been discussed at the Eighth Meeting of Persons Chairing the Human Rights Treaty Bodies in 1997 and has been taken up by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Similarly, HIV/AIDS has been discussed annually by the Commission on Human Rights for over a decade. UNAIDS and the United Nations Children's Fund (UNICEF) have emphasized the rights of the child in relation to HIV/AIDS in all aspects of their work, and the World AIDS Campaign for 1997 focused on "Children Living in a World with AIDS" and for 1998 on "Force for Change: World AIDS Campaign with Young People". UNAIDS and the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights have also produced *The International Guidelines on HIV/AIDS and Human Rights* (1998) and its *Revised Guideline 6* (2002) to promote and protect human rights in the context of HIV/AIDS. At the international political level, HIV/AIDSrelated rights have been recognized in the *Declaration of Commitment on HIV/AIDS*, adopted at the United Nations General Assembly special session, *A World Fit for Children*, adopted at the United Nations General Assembly special session on children, and in other international and regional documents.

GE.03-40816 (E) 050503

국가인권위원회
humanrights.go.kr

1. The HIV/AIDS epidemic has drastically changed the world in which children live. Millions of children have been infected and have died and many more are gravely affected as HIV spreads through their families and communities. The epidemic impacts on the daily life of younger children, and increases the victimization and marginalization of children, especially those living in particularly difficult circumstances. HIV/AIDS is not a problem of some countries but of the entire world. To truly bring its impact on children under control will require concerted and well-targeted efforts from all countries at all stages of development.

2. Initially children were considered to be only marginally affected by the epidemic. However, the international community has discovered that, unfortunately, children are at the heart of the problem. According to the Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), the most recent trends are alarming: in most parts of the world the majority of new infections are among young people between the ages of 15 and 24, sometimes younger. Women, including young girls, are also increasingly becoming infected. In most regions of the world, the vast majority of infected women do not know that they are infected and may unknowingly infect their children. Consequently, many States have recently registered an increase in their infant and child mortality rates. Adolescents are also vulnerable to HIV/AIDS because their first sexual experience may take place in an environment in which they have no access to proper information and guidance. Children who use drugs are at high risk.

3. Yet, all children can be rendered vulnerable by the particular circumstances of their lives, especially (a) children who are themselves HIV-infected; (b) children who are affected by the epidemic because of the loss of a parental caregiver or teacher and/or because their families or communities are severely strained by its consequences; and (c) children who are most prone to be infected or affected.

II. The objectives of the present General Comment

4. The objectives of the present General Comment are:

(a) To identify further and strengthen understanding of all the human rights of children in the context of HIV/AIDS;

(b) To promote the realization of the human rights of children in the context of HIV/AIDS, as guaranteed under the Convention on the Rights of the Child (hereafter “the Convention”);

(c) To identify measures and good practices to increase the level of implementation by States of the rights related to the prevention of HIV/AIDS and the support, care and protection of children infected with or affected by this pandemic;

(d) To contribute to the formulation and promotion of child-oriented plans of action, strategies, laws, polices and programmes to combat the spread and mitigate the impact of HIV/AIDS at the national and international levels.

III. The Convention's perspectives on HIV/AIDS: the holistic child rightsbased approach

5. The issue of children and HIV/AIDS is perceived as mainly a medical or health problem, although in reality it involves a much wider range of issues. In this regard, the right to health (article 24 of the Convention) is, however, central. But HIV/AIDS impacts so heavily on the lives of all children that it affects all their rights - civil, political, economic, social and cultural. The rights embodied in the general principles of the Convention - the right to nondiscrimination (art. 2), the right of the child to have his/her interest as a primary consideration (art. 3), the right to life, survival and development (art. 6) and the right to have his/her views respected (art. 12) - should therefore be the guiding themes in the consideration of HIV/AIDS at all levels of prevention, treatment, care and support.

6. Adequate measures to address HIV/AIDS can be undertaken only if the rights of children and adolescents are fully respected. The most relevant rights in this regard, in addition to those enumerated in paragraph 5 above, are the following: the right to access information and material aimed at the promotion of their social, spiritual and moral wellbeing and physical and mental health (art. 17); the right to preventive health care, sex education and family planning education and services (art. 24 (f)); the right to an appropriate standard of living (art. 27); the right to privacy (art. 16); the right not to be separated from parents (art. 9); the right to be protected from violence (art. 19); the right to special protection and assistance by the State (art. 20); the rights of children with disabilities (art. 23); the right to health (art. 24); the right to social security, including social insurance (art. 26); the right to education and leisure (arts. 28 and 31); the right to be protected from economic and sexual exploitation and abuse, and from illicit use of narcotic drugs (arts. 32, 33, 34 and 36); the right to be protected from abduction, sale and trafficking as well as torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (arts. 35 and 37); and the right to physical and psychological

국가인권위원회
humanrights.go.kr

recovery and social reintegration (art. 39). Children are confronted with serious challenges to the above-mentioned rights as a result of the epidemic. The Convention, and in particular the four general principles with their comprehensive approach, provide a powerful framework for efforts to reduce the negative impact of the pandemic on the lives of children. The holistic rights-based approach required to implement the Convention is the optimal tool for addressing the broader range of issues that relate to prevention, treatment and care efforts.

A. The right to non-discrimination (art. 2)

7. Discrimination is responsible for heightening the vulnerability of children to HIV and AIDS, as well as seriously impacting the lives of children who are affected by HIV/AIDS, or are themselves HIV infected. Girls and boys of parents living with HIV/AIDS are often victims of stigma and discrimination as they too are often assumed to be infected. As a result of discrimination, children are denied access to information, education (see the Committee's General Comment No. 1 on the aims of education), health or social care services or community life. At its extreme, discrimination against HIVinfected children has resulted in their abandonment by their family, community and/or society. Discrimination also fuels the epidemic by making children in particular those belonging to certain groups like children living in remote or rural areas where services are less accessible, more vulnerable to infection. These children are thus doubly victimized.

8. Of particular concern is genderbased discrimination combined with taboos or negative or judgemental attitudes to sexual activity of girls, often limiting their access to preventive measures and other services. Of concern also is discrimination based on sexual orientation. In the design of HIV/AIDS-related strategies, and in keeping with their obligations under the Convention, States parties must give careful consideration to prescribed gender norms within their societies with a view to eliminating gender-based discrimination as these norms impact on the vulnerability of both girls and boys to HIV/AIDS. States parties should, in particular, recognize that discrimination in the context of HIV/AIDS often impacts girls more severely than boys.

9. All the above-mentioned discriminatory practices are violations of children's rights under the Convention. Article 2 of the Convention obliges States parties to ensure all the rights set forth in the Convention without discrimination of any kind, "irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language,

religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status". The Committee interprets "other status" under article 2 of the Convention to include HIV/AIDS status of the child or his/her parent(s). Laws, policies, strategies and practices should address all forms of discrimination that contribute to increasing the impact of the epidemic. Strategies should also promote education and training programmes explicitly designed to change attitudes of discrimination and stigmatization associated with HIV/AIDS.

B. Best interests of the child (art. 3)

10. Policies and programmes for the prevention, care and treatment of HIV/AIDS have generally been designed for adults with scarce attention to the principle of the best interests of the child as a primary consideration. Article 3, paragraph 1, of the Convention states "In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration". The obligations attached to this right are fundamental to guiding the action of States in relation to HIV/AIDS. The child should be placed at the centre of the response to the pandemic, and strategies should be adapted to children's rights and needs.

C. The right to life, survival and development (art. 6)

11. Children have the right not to have their lives arbitrarily taken, as well as to benefit from economic and social policies that will allow them to survive into adulthood and develop in the broadest sense of the word. State obligation to realize the right to life, survival and development also highlights the need to give careful attention to sexuality as well as to the behaviours and lifestyles of children, even if they do not conform with what society determines to be acceptable under prevailing cultural norms for a particular age group. In this regard, the female child is often subject to harmful traditional practices, such as early and/or forced marriage, which violate her rights and make her more vulnerable to HIV infection, including because such practices often interrupt access to education and information. Effective prevention programmes are only those that acknowledge the realities of the lives of adolescents, while addressing sexuality by ensuring equal access to appropriate information, life skills, and to preventive measures.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

D. The right to express views and have them taken into account (art. 12)

12. Children are rights holders and have a right to participate, in accordance with their evolving capacities, in raising awareness by speaking out about the impact of HIV/AIDS on their lives and in the development of HIV/AIDS policies and programmes. Interventions have been found to benefit children most when they are actively involved in assessing needs, devising solutions, shaping strategies and carrying them out rather than being seen as objects for whom decisions are made. In this regard, the participation of children as peer educators, both within and outside schools, should be actively promoted. States, international agencies and nongovernmental organizations must provide children with a supportive and enabling environment to carry out their own initiatives, and to fully participate at both community and national levels in HIV policy and programme conceptualization, design, implementation, coordination, monitoring and review. A variety of approaches are likely to be necessary to ensure the participation of children from all sectors of society, including mechanisms which encourage children, consistent with their evolving capacities, to express their views, have them heard, and given due weight in accordance with their age and maturity (art. 12, para. 1). Where appropriate, the involvement of children living with HIV/AIDS in raising awareness, by sharing their experiences with their peers and others, is critical both to effective prevention and to reducing stigmatization and discrimination. States parties must ensure that children who participate in these awareness-raising efforts do so voluntarily, after being counselled, and that they receive both the social support and legal protection to allow them to lead normal lives during and after their involvement.

E. Obstacles

13. Experience has shown that many obstacles hinder effective prevention, delivery of care services and support for community initiatives on HIV/AIDS. These are mainly cultural, structural and financial. Denying that a problem exists, cultural practices and attitudes, including taboos and stigmatization, poverty and patronizing attitudes towards children are just some of the obstacles that may block the political and individual commitment needed for effective programmes.

14. With regard to financial, technical and human resources, the Committee is aware that such resources may not be immediately available. However, concerning this obstacle, the Committee wishes to remind States parties of their obligations under article 4. It further notes that resource constraints should not be used by States parties to justify

their failure to take any or enough of the technical or financial measures required. Finally, the Committee wishes to emphasize in this regard the essential role of international cooperation.

IV. Prevention, Care, Treatment and Support

15. The Committee wishes to stress that prevention, care, treatment and support are mutually reinforcing elements and provide a continuum within an effective response to HIV/AIDS.

A. Information on HIV prevention and awareness-raising

16. Consistent with the obligations of States parties in relation to the rights to health and information (arts. 24, 13 and 17), children should have the right to access adequate information related to HIV/AIDS prevention and care, through formal channels (e.g. through educational opportunities and child-targeted media) as well as informal channels (e.g. those targeting street children, institutionalized children or children living in difficult circumstances). States parties are reminded that children require relevant, appropriate and timely information which recognizes the differences in levels of understanding among them, is tailored appropriately to age level and capacity and enables them to deal positively and responsibly with their sexuality in order to protect themselves from HIV infection. The Committee wishes to emphasize that effective HIV/AIDS prevention requires States to refrain from censoring, withholding or intentionally misrepresenting health-related information, including sexual education and information, and that, consistent with their obligations to ensure the right to life, survival and development of the child (art. 6), States parties must ensure that children have the ability to acquire the knowledge and skills to protect themselves and others as they begin to express their sexuality.

17. Dialogue with community, family and peer counsellors, and the provision of “life skills” education within schools, including skills in communicating on sexuality and healthy living, have been found to be useful approaches to delivering HIV prevention messages to both girls and boys, but different approaches may be necessary to reach different groups of children. States parties must make efforts to address gender differences as they may impact on the access children have to prevention messages, and ensure that children are reached with appropriate prevention messages even if they face constraints due to language, religion, disability or other factors of discrimination.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Particular attention must be paid to raising awareness among hardtoreach populations. In this respect, the role of the mass media and/or oral tradition in ensuring that children have access to information and material, as recognized in article 17 of the Convention, is crucial both to providing appropriate information and to reducing stigmatization and discrimination. States parties should support the regular monitoring and evaluation of HIV/AIDS awareness campaigns to ascertain their effectiveness in providing information, reducing ignorance, stigmatization and discrimination, as well as addressing fear and misperceptions concerning HIV and its transmission among children, including adolescents.

B. The role of education

18. Education plays a critical role in providing children with relevant and appropriate information on HIV/AIDS, which can contribute to increased awareness and better understanding of this pandemic and prevent negative attitudes towards victims of HIV/AIDS (see also the Committee's General Comment No. 1 on the aims of education). Furthermore, education can and should empower children to protect themselves from the risk of HIV infection. In this regard, the Committee wishes to remind States parties of their obligation to ensure that primary education is available to all children, whether infected, orphaned or otherwise affected by HIV/AIDS. In many communities where HIV has spread widely, children from affected families, in particular girls, are facing serious difficulties staying in school and the number of teachers and other school employees lost to AIDS is limiting and threatening to destroy the ability of children to access education. States parties must make adequate provision to ensure that children affected by HIV/AIDS can stay in school and ensure the qualified replacement of sick teachers so that children's regular attendance at schools is not affected, and that the right to education (art. 28) of all children living within these communities is fully protected.

19. States parties must make every effort to ensure that schools are safe places for children, which offer them security and do not contribute to their vulnerability to HIV infection. In accordance with article 34 of the Convention, States parties are under obligation to take all appropriate measures to prevent, inter alia, the inducement or coercion of a child to engage in any unlawful sexual activity.

C. Child and adolescent sensitive health services

20. The Committee is concerned that health services are generally still insufficiently responsive to the needs of children under 18 years of age, in particular adolescents. As the Committee has noted on numerous occasions, children are more likely to use services that are friendly and supportive, provide a wide range of services and information, are geared to their needs, give them the opportunity to participate in decisions affecting their health, are accessible, affordable, confidential and non-judgemental, do not require parental consent and are not discriminatory. In the context of HIV/AIDS and taking into account the evolving capacities of the child, States parties are encouraged to ensure that health services employ trained personnel who fully respect the rights of children to privacy (art. 16) and non-discrimination in offering them access to HIVrelated information, voluntary counselling and testing, knowledge of their HIV status, confidential sexual and reproductive health services, and free or lowcost contraceptive, methods and services, as well as HIV-related care and treatment if and when needed, including for the prevention and treatment of health problems related to HIV/AIDS, e.g. tuberculosis and opportunistic infections.

21. In some countries, even when child- and adolescent-friendly HIV-related services are available, they are not sufficiently accessible to children with disabilities, indigenous children, children belonging to minorities, children living in rural areas, children living in extreme poverty or children who are otherwise marginalized within the society. In others, where the health system's overall capacity is already strained, children with HIV have been routinely denied access to basic health care. States parties must ensure that services are provided to the maximum extent possible to all children living within their borders, without discrimination, and that they sufficiently take into account differences in gender, age and the social, economic, cultural and political context in which children live.

D. HIV counselling and testing

22. The accessibility of voluntary, confidential HIV counselling and testing services, with due attention to the evolving capacities of the child, is fundamental to the rights and health of children. Such services are critical to children's ability to reduce the risk of contracting or transmitting HIV, to access HIV-specific care, treatment and support, and to better plan for their futures. Consistent with their obligation under article 24 of the Convention to ensure that no child is deprived of his or her right of access

국가인권위원회
humanrights.go.kr

to necessary health services, States parties should ensure access to voluntary, confidential HIV counselling and testing for all children.

23. The Committee wishes to stress that, as the duty of States parties is first and foremost to ensure that the rights of the child are protected, States parties must refrain from imposing mandatory HIV/AIDS testing of children in all circumstances and ensure protection against it. While the evolving capacities of the child will determine whether consent is required from him or her directly or from his or her parent or guardian, in all cases, consistent with the child's right to receive information under articles 13 and 17 of the Convention, States parties must ensure that, prior to any HIV testing, whether by health-care providers in relation to children who are accessing health services for another medical condition or otherwise, the risks and benefits of such testing are sufficiently conveyed so that an informed decision can be made.

24. States parties must protect the confidentiality of HIV test results, consistent with the obligation to protect the right to privacy of children (art. 16), including within health and social welfare settings, and information on the HIV status of children may not be disclosed to third parties, including parents, without the child's consent.

E. Mother-to-child transmission

25. Mother-to-child transmission (MTCT) is responsible for the majority of HIV infections in infants and young children. Infants and young children can be infected with HIV during pregnancy, labour and delivery, and through breastfeeding. States parties are requested to ensure implementation of the strategies recommended by the United Nations agencies to prevent HIV infection in infants and young children. These include: (a) the primary prevention of HIV infection among parents-to-be; (b) the prevention of unintended pregnancies in HIV-infected women, (c) the prevention of HIV transmission from HIV-infected women to their infants; and (d) the provision of care, treatment and support to HIV-infected women, their infants and families.

26. To prevent MTCT of HIV, States parties must take steps, including the provision of essential drugs, e.g. anti-retroviral drugs, appropriate antenatal, delivery and post-partum care, and making HIV voluntary counselling and testing services available to pregnant women and their partners. The Committee recognizes that anti-retroviral drugs administered to a woman during pregnancy and/or labour and, in some regimens, to her infant, have been shown to significantly reduce the risk of transmission from mother to child. However, in addition, States parties should provide support for mothers

and children, including counselling on infant feeding options. States parties are reminded that counselling of HIV-positive mothers should include information about the risks and benefits of different infant feeding options, and guidance on selecting the option most likely to be suitable for their situation. Follow-up support is also required in order for women to be able to implement their selected option as safely as possible.

27. Even in populations with high HIV prevalence, the majority of infants are born to women who are not HIV-infected. For the infants of HIV-negative women and women who do not know their HIV status, the Committee wishes to emphasize, consistent with articles 6 and 24 of the Convention, that breastfeeding remains the best feeding choice. For the infants of HIVpositive mothers, available evidence indicates that breastfeeding can add to the risk of HIV transmission by 10-20 per cent, but that lack of breastfeeding can expose children to an increased risk of malnutrition or infectious diseases other than HIV. United Nations agencies have recommended that, where replacement feeding is affordable, feasible, acceptable, sustainable and safe, avoidance of all breastfeeding by HIV-infected mothers is recommended; otherwise, exclusive breastfeeding is recommended during the first months of life and should then be discontinued as soon as it is feasible.

F. Treatment and care

28. The obligations of States parties under the Convention extend to ensuring that children have sustained and equal access to comprehensive treatment and care, including necessary HIVrelated drugs, goods and services on a basis of non-discrimination. It is now widely recognized that comprehensive treatment and care includes anti-retroviral and other drugs, diagnostics and related technologies for the care of HIV/AIDS, related opportunistic infections and other conditions, good nutrition, and social, spiritual and psychological support, as well as family, community and home-based care. In this regard, States parties should negotiate with the pharmaceutical industry in order to make the necessary medicines locally available at the lowest costs possible. Furthermore, States parties are requested to affirm, support and facilitate the involvement of communities in the provision of comprehensive HIV/AIDS treatment, care and support, while at the same time complying with their own obligations under the Convention. States parties are called upon to pay special attention to addressing those factors within their societies that hinder equal access to treatment, care and support for all children.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

G. Involvement of children in research

29. Consistent with article 24 of the Convention, States parties must ensure that HIV/AIDS research programmes include specific studies that contribute to effective prevention, care, treatment and impact reduction for children. States parties must, nonetheless, ensure that children do not serve as research subjects until an intervention has already been thoroughly tested on adults. Rights and ethical concerns have arisen in relation to HIV/AIDS biomedical research, HIV/ADS operations, and social, cultural and behavioural research. Children have been subjected to unnecessary or inappropriately designed research with little or no voice to either refuse or consent to participation. In line with the child's evolving capacities, consent of the child should be sought and consent may be sought from parents or guardians if necessary, but in all cases consent must be based on full disclosure of the risks and benefits of research to the child. States parties are further reminded to ensure that the privacy rights of children, in line with their obligations under article 16 of the Convention, are not inadvertently violated through the research process and that personal information about children, which is accessed through research, is, under no circumstances, used for purposes other than that for which consent was given. States parties must make every effort to ensure that children and, according to their evolving capacities, their parents and/or their guardians participate in decisions on research priorities and that a supportive environment is created for children who participate in such research.

V. Vulnerability and Children Needing

Special Protection

30. The vulnerability of children to HIV/AIDS resulting from political, economic, social, cultural and other factors determines the likelihood of their being left with insufficient support to cope with the impact of HIV/AIDS on their families and communities, exposed to the risk of infection, subjected to inappropriate research, or deprived of access to treatment, care and support if and when HIV infection sets in. Vulnerability to HIV/AIDS is most acute for children living in refugee and internally displaced persons camps, children in detention, children living in institutions, as well as children living in extreme poverty, children living in situations of armed conflict, child soldiers, economically and sexually exploited children, and disabled, migrant, minority, indigenous, and street children. However, all children can be rendered vulnerable by the particular

circumstances of their lives. Even in times of severe resource constraints, the Committee wishes to note that the rights of vulnerable members of society must be protected and that many measures can be pursued with minimum resource implications. Reducing vulnerability to HIV/AIDS requires first and foremost that children, their families and communities be empowered to make informed choices about decisions, practices or policies affecting them in relation to HIV/AIDS.

A. Children affected and orphaned by HIV/AIDS

31. Special attention must be given to children orphaned by AIDS and to children from affected families, including child-headed households, as these impact on vulnerability to HIV infection. For children from families affected by HIV/AIDS, the stigmatization and social isolation they experience may be accentuated by the neglect or violation of their rights, in particular discrimination resulting in a decrease or loss of access to education, health and social services. The Committee wishes to underline the necessity of providing legal, economic and social protection to affected children to ensure their access to education, inheritance, shelter and health and social services, as well as to make them feel secure in disclosing their HIV status and that of their family members when the children deem it appropriate. In this respect, States parties are reminded that these measures are critical to the realization of the rights of children and to giving them the skills and support necessary to reduce their vulnerability and risk of becoming infected.

32. The Committee wishes to emphasize the critical implications of proof of identity for children affected by HIV/AIDS, as it relates to securing recognition as a person before the law, safeguarding the protection of rights, in particular to inheritance, education, health and other social services, as well as to making children less vulnerable to abuse and exploitation, particularly if separated from their families due to illness or death. In this respect, birth registration is critical to ensuring the rights of the child and is also necessary to minimize the impact of HIV/AIDS on the lives of affected children. States parties are, therefore, reminded of their obligation under article 7 of the Convention to ensure that systems are in place for the registration of every child at or immediately after birth.

33. The trauma HIV/AIDS brings to the lives of orphans often begins with the illness and death of one of their parents, and is frequently compounded by the effects of stigmatization and discrimination. In this respect, States parties are particularly reminded

국가인권위원회
humanrights.go.kr

to ensure that both law and practice support the inheritance and property rights of orphans, with particular attention to the underlying gender-based discrimination which may interfere with the fulfilment of these rights. Consistent with their obligations under article 27 of the Convention, States parties must also support and strengthen the capacity of families and communities of children orphaned by AIDS to provide them with a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual, moral, economic and social development, including access to psychosocial care, as needed.

34. Orphans are best protected and cared for when efforts are made to enable siblings to remain together, and in the care of relatives or family members. The extended family, with the support of the surrounding community, may be the least traumatic and therefore the best way to care for orphans when there are no other feasible alternatives. Assistance must be provided so that, to the maximum extent possible, children can remain within existing family structures. This option may not be available due to the impact HIV/AIDS has on the extended family. In that case, States parties should provide, as far as possible, for family-type alternative care (e.g. foster care). States parties are encouraged to provide support, financial and otherwise, when necessary, to child-headed households. States parties must ensure that their strategies recognize that communities are at the front line of the response to HIV/AIDS and that these strategies are designed to assist communities in determining how best to provide support to the orphans living there.

35. Although institutionalized care may have detrimental effects on child development, States parties may, nonetheless, determine that it has an interim role to play in caring for children orphaned by HIV/AIDS when family-based care within their own communities is not a possibility. It is the opinion of the Committee that any form of institutionalized care for children should only serve as a measure of last resort, and that measures must be fully in place to protect the rights of the child and guard against all forms of abuse and exploitation. In keeping with the right of children to special protection and assistance when within these environments, and consistent with articles 3, 20 and 25 of the Convention, strict measures are needed to ensure that such institutions meet specific standards of care and comply with legal protection safeguards. States parties are reminded that limits must be placed on the length of time children spend in these institutions, and programmes must be developed to support any children who stay in these institutions, whether infected or affected by HIV/AIDS, to successfully reintegrate them into their communities.

B. Victims of sexual and economic exploitation

36. Girls and boys who are deprived of the means of survival and development, particularly children orphaned by AIDS, may be subjected to sexual and economic exploitation in a variety of ways, including the exchange of sexual services or hazardous work for money to survive, support their sick or dying parents and younger siblings, or to pay for school fees. Children who are infected or directly affected by HIV/AIDS may find themselves at a double disadvantage - experiencing discrimination on the basis of both their social and economic marginalization and their, or their parents', HIV status. Consistent with the right of children under articles 32, 34, 35 and 36 of the Convention, and in order to reduce children's vulnerability to HIV/AIDS, States parties are under obligation to protect children from all forms of economic and sexual exploitation, including ensuring they do not fall prey to prostitution networks, and that they are protected from performing any work likely to be prejudicial to, or to interfere with, their education, health, or physical, mental, spiritual, moral or social development. States parties must take bold action to protect children from sexual and economic exploitation, trafficking and sale and, consistent with the rights under article 39, create opportunities for those who have been subjected to such treatment to benefit from the support and caring services of the State and nongovernmental entities engaged in these issues.

C. Victims of violence and abuse

37. Children may be exposed to various forms of violence and abuse which may increase the risk of their becoming HIV-infected, and may also be subjected to violence as a result of their being infected or affected by HIV/AIDS. Violence, including rape and other forms of sexual abuse, can occur in the family or foster setting or may be perpetrated by those with specific responsibilities towards children, including teachers and employees of institutions working with children, such as prisons and institutions concerned with mental health and other disabilities. In keeping with the rights of the child set forth in article 19 of the Convention, States parties have the obligation to protect children from all forms of violence and abuse, whether at home, in school or other institutions, or in the community.

38. Programmes must be specifically adapted to the environment in which children live, to their ability to recognize and report abuses and to their individual capacity and autonomy. The Committee considers that the relationship between HIV/AIDS and the violence or abuse suffered by children in the context of war and armed conflict requires

국가인권위원회
humanrights.go.kr

specific attention. Measures to prevent violence and abuse in these situations are critical, and States parties must ensure the incorporation of HIV/AIDS and child rights issues in addressing and supporting children - girls and boys - who were used by military or other uniformed personnel to provide domestic help or sexual services, or who are internally displaced or living in refugee camps. In keeping with States parties' obligations, including under articles 38 and 39 of the Convention, active information campaigns, combined with the counselling of children and mechanisms for the prevention and early detection of violence and abuse, must be put in place within conflict- and disaster-affected regions, and must form part of national and community responses to HIV/AIDS.

Substance abuse

39. The use of substances, including alcohol and drugs, may reduce the ability of children to exert control over their sexual conduct and, as a result, may increase their vulnerability to HIV infection. Injecting practices using unsterilized instruments further increase the risk of HIV transmission. The Committee notes that greater understanding of substance use behaviours among children is needed, including the impact that neglect and violation of the rights of the child has on these behaviours. In most countries, children have not benefited from pragmatic HIV prevention programmes related to substance use, which even when they do exist have largely targeted adults. The Committee wishes to emphasize that policies and programmes aimed at reducing substance use and HIV transmission must recognize the particular sensitivities and lifestyles of children, including adolescents, in the context of HIV/AIDS prevention. Consistent with the rights of children under articles 33 and 24 of the Convention, States parties are obligated to ensure the implementation of programmes which aim to reduce the factors that expose children to the use of substances, as well as those that provide treatment and support to children who are abusing substances.

VI. Recommendations

40. The Committee hereby reaffirms the recommendations, which emerged at the day of general discussion on children living in a world with HIV/AIDS (CRC/C/80), and calls upon States parties:

(a) To adopt and implement national and local HIV/AIDS-related policies, including effective plans of action, strategies, and programmes that are

child-centred, rights-based and incorporate the rights of the child under the Convention, including by taking into account the recommendations made in the previous paragraphs of the present General Comment and those adopted at the United Nations General Assembly special session on children (2002);

(b) To allocate financial, technical and human resources, to the maximum extent possible, to supporting national and community-based action (art. 4), and, where appropriate, within the context of international cooperation (see paragraph 41 below).

(c) To review existing laws or enact new legislation with a view to implementing fully article 2 of the Convention, and in particular to expressly prohibiting discrimination based on real or perceived HIV/AIDS status so as to guarantee equal access for of all children to all relevant services, with particular attention to the child's right to privacy and confidentiality and to other recommendations made by the Committee in the previous paragraphs relevant to legislation;

(d) To include HIV/AIDS plans of action, strategies, policies and programmes in the work of national mechanisms responsible for monitoring and coordinating children's rights and to consider the establishment of a review procedure, which responds specifically to complaints of neglect or violation of the rights of the child in relation to HIV/AIDS, whether this entails the creation of a new legislative or administrative body or is entrusted to an existing national institution;

(e) To reassess their HIV-related data collection and evaluation to ensure that they adequately cover children as defined under the Convention, are disaggregated by age and gender ideally in five-year age groups, and include, as far as possible, children belonging to vulnerable groups and those in need of special protection;

(f) To include, in their reporting process under article 44 of the Convention, information on national HIV/AIDS policies and programmes and, to the extent possible, budgeting and resource allocations at the national, regional and local levels, as well as within these breakdowns the proportions allocated to prevention, care, research and impact reduction. Specific attention must be given to the extent to which these programmes and policies explicitly recognize children (in the light of their evolving capacities) and their rights, and the extent

국가인권위원회
humanrights.go.kr

to which HIV-related rights of children are dealt with in laws, policies and practices, with specific attention to discrimination against children on the basis of their HIV status, as well as because they are orphans or the children of parents living with HIV/AIDS. The Committee requests States parties to provide a detailed indication in their reports of what they consider to be the most important priorities within their jurisdiction in relation to children and HIV/AIDS, and to outline the programme of activities they intend to pursue over the coming five years in order to address the problems identified. This would allow activities to be progressively assessed over time.

41. In order to promote international cooperation, the Committee calls upon UNICEF, World Health Organization, United Nations Population Fund, UNAIDS and other relevant international bodies, organizations and agencies to contribute systematically, at the national level, to efforts to ensure the rights of children in the context of HIV/AIDS, and also to continue to work with the Committee to improve the rights of the child in the context of HIV/AIDS. Further, the Committee urges States providing development cooperation to ensure that HIV/AIDS strategies are so designed as to take fully into account the rights of the child.

42. Non-governmental organizations, as well as community-based groups and other civil society actors, such as youth groups, faith-based organizations, women's organizations and traditional leaders, including religious and cultural leaders, all have a vital role to play in the response to the HIV/AIDS pandemic. States parties are called upon to ensure an enabling environment for participation by civil society groups, which includes facilitating collaboration and coordination among the various players, and that these groups are given the support needed to enable them to operate effectively without impediment (in this regard, States parties are specifically encouraged to support the full involvement of people living with HIV/AIDS, with particular attention to the inclusion of children, in the provision of HIV/AIDS prevention, care, treatment and support services).

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2003/4
1 July 2003

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Thirty-third session
19 May-6 June 2003

General comment No. 4 (2003)

Adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child

Introduction

1. The Convention on the Rights of the Child defines a child as "every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable, majority is attained earlier" (art. 1). Consequently, adolescents up to 18 years old are holders of all the rights enshrined in the Convention; they are entitled to special protection measures and, according to their evolving capacities, they can progressively exercise their rights (art. 5).

2. Adolescence is a period characterized by rapid physical, cognitive and social changes, including sexual and reproductive maturation; the gradual building up of the capacity to assume adult behaviours and roles involving new responsibilities requiring new knowledge and skills. While adolescents are in general a healthy population group, adolescence also poses new challenges to health and development owing to their relative vulnerability and pressure from society, including peers, to adopt risky health behaviour.

GE.03-42724 (E) 100803

국가인권위원회
humanrights.go.kr

These challenges include developing an individual identity and dealing with one's sexuality. The dynamic transition period to adulthood is also generally a period of positive changes, prompted by the significant capacity of adolescents to learn rapidly, to experience new and diverse situations, to develop and use critical thinking, to familiarize themselves with freedom, to be creative and to socialize.

3. The Committee on the Rights of the Child notes with concern that in implementing their obligations under the Convention, States parties have not given sufficient attention to the specific concerns of adolescents as rights holders and to promoting their health and development. This has motivated the Committee to adopt the present general comment in order to raise awareness and provide States parties with guidance and support in their efforts to guarantee the respect for, protection and fulfilment of the rights of adolescents, including through the formulation of specific strategies and policies.

4. The Committee understands the concepts of "health and development" more broadly than being strictly limited to the provisions defined in articles 6 (right to life, survival and development) and 24 (right to health) of the Convention. One of the aims of this general comment is precisely to identify the main human rights that need to be promoted and protected in order to ensure that adolescents do enjoy the highest attainable standard of health, develop in a well-balanced manner, and are adequately prepared to enter adulthood and assume a constructive role in their communities and in society at large. This general comment should be read in conjunction with the Convention and its two Optional Protocols on the sale of children, child prostitution and child pornography, and on the involvement of children in armed conflict, as well as other relevant international human rights norms and standards.[1]

I. Fundamental principles and other obligations of states parties

5. As recognized by the World Conference on Human Rights (1993) and repeatedly stated by the Committee, children's rights too are indivisible and interrelated. In addition to articles 6 and 24, other provisions and principles of the Convention are crucial in guaranteeing that adolescents fully enjoy their right to health and development.

The right to non-discrimination

6. States parties have the obligation to ensure that all human beings below 18 enjoy

all the rights set forth in the Convention without discrimination (art. 2), including with regard to “race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status”. These grounds also cover adolescents’ sexual orientation and health status (including HIV/AIDS and mental health). Adolescents who are subject to discrimination are more vulnerable to abuse, other types of violence and exploitation, and their health and development are put at greater risk. They are therefore entitled to special attention and protection from all segments of society.

Appropriate guidance in the exercise of rights

7. The Convention acknowledges the responsibilities, rights and duties of parents (or other persons legally responsible for the child) “to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention” (art. 5). The Committee believes that parents or other persons legally responsible for the child need to fulfil with care their right and responsibility to provide direction and guidance to their adolescent children in the exercise by the latter of their rights. They have an obligation to take into account the adolescents’ views, in accordance with their age and maturity, and to provide a safe and supportive environment in which the adolescent can develop. Adolescents need to be recognized by the members of their family environment as active rights holders who have the capacity to become full and responsible citizens, given the proper guidance and direction.

Respect for the views of the child

8. The right to express views freely and have them duly taken into account (art. 12) is also fundamental in realizing adolescents’ right to health and development. States parties need to ensure that adolescents are given a genuine chance to express their views freely on all matters affecting them, especially within the family, in school, and in their communities. In order for adolescents to be able safely and properly to exercise this right, public authorities, parents and other adults working with or for children need to create an environment based on trust, informationsharing, the capacity to listen and sound guidance that is conducive for adolescents’ participating equally including in decision-making processes.

Legal and judicial measures and processes

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

9. Under article 4 of the Convention, “States parties shall undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized” therein. In the context of the rights of adolescents to health and development, States parties need to ensure that specific legal provisions are guaranteed under domestic law, including with regard to setting a minimum age for sexual consent, marriage and the possibility of medical treatment without parental consent. These minimum ages should be the same for boys and girls (article 2 of the Convention) and closely reflect the recognition of the status of human beings under 18 years of age as rights holders, in accordance with their evolving capacity, age and maturity (arts. 5 and 12 to 17). Further, adolescents need to have easy access to individual complaint systems as well as judicial and appropriate non-judicial redress mechanisms that guarantee fair and due process, with special attention to the right to privacy (art. 16).

Civil rights and freedoms

10. The Convention defines the civil rights and freedoms of children and adolescents in its articles 13 to 17. These are fundamental in guaranteeing the right to health and development of adolescents. Article 17 states that the child has the right to “access information and material from a diversity of national and international sources, especially those aimed at the promotion of his or her social, spiritual and moral well-being and physical and mental health”. The right of adolescents to access appropriate information is crucial if States parties are to promote costeffective measures, including through laws, policies and programmes, with regard to numerous healthrelated situations, including those covered in articles 24 and 33 such as family planning, prevention of accidents, protection from harmful traditional practices, including early marriages and female genital mutilation, and the abuse of alcohol, tobacco and other harmful substances.

11. In order to promote the health and development of adolescents, States parties are also encouraged to respect strictly their right to privacy and confidentiality, including with respect to advice and counselling on health matters (art. 16). Health-care providers have an obligation to keep confidential medical information concerning adolescents, bearing in mind the basic principles of the Convention. Such information may only be disclosed with the consent of the adolescent, or in the same situations applying to the violation of an adult’s confidentiality. Adolescents deemed mature enough to receive counselling without the presence of a parent or other person are entitled to privacy and may request confidential services, including treatment.

Protection from all forms of abuse, neglect, violence and exploitation[2]

12. States parties must take effective measures to ensure that adolescents are protected from all forms of violence, abuse, neglect and exploitation (arts. 19, 32-36 and 38), paying increased attention to the specific forms of abuse, neglect, violence and exploitation that affects this age group. In particular, they should adopt special measures to ensure the physical, sexual and mental integrity of adolescents with disabilities, who are particularly vulnerable to abuse and neglect. States parties should also ensure that adolescents affected by poverty who are socially marginalized are not criminalized. In this regard, financial and human resources need to be allocated to promote research that would inform the adoption of effective local and national laws, policies and programmes. Policies and strategies should be reviewed regularly and revised accordingly. In taking these measures, States parties have to take into account the evolving capacities of adolescents and involve them in an appropriate manner in developing measures, including programmes, designed to protect them. In this context, the Committee emphasizes the positive impact that peer education can have, and the positive influence of proper role models, especially those in the worlds of arts, entertainment and sports.

Data collection

13. Systematic data collection is necessary for States parties to be able to monitor the health and development of adolescents. States parties should adopt data-collection mechanisms that allow desegregation by sex, age, origin and socio-economic status so that the situation of different groups can be followed. Data should also be collected to study the situation of specific groups such as ethnic and/or indigenous minorities, migrant or refugee adolescents, adolescents with disabilities, working adolescents, etc. Where appropriate, adolescents should participate in the analysis to ensure that the information is understood and utilized in an adolescentsensitive way.

II. Creating a safe and supportive environment

14. The health and development of adolescents are strongly determined by the environments in which they live. Creating a safe and supportive environment entails addressing attitudes and actions of both the immediate environment of the adolescent - family, peers, schools and services - as well as the wider environment created by, inter alia, community and religious leaders, the media, national and local policies and

국가인권위원회
humanrights.go.kr

legislation. The promotion and enforcement of the provisions and principles of the Convention, especially articles 2-6, 12-17, 24, 28, 29 and 31, are key to guaranteeing adolescents' right to health and development. States parties should take measures to raise awareness and stimulate and/or regulate action through the formulation of policy or the adoption of legislation and the implementation of programmes specifically for adolescents.

15. The Committee stresses the importance of the family environment, including the members of the extended family and community or other persons legally responsible for the child or adolescent (arts. 5 and 18). While most adolescents grow up in wellfunctioning family environments, for some the family does not constitute a safe and supportive milieu.

16. The Committee calls upon States parties to develop and implement, in a manner consistent with adolescents' evolving capacities, legislation, policies and programmes to promote the health and development of adolescents by (a) providing parents (or legal guardians) with appropriate assistance through the development of institutions, facilities and services that adequately support the well-being of adolescents, including, when needed, the provision of material assistance and support with regard to nutrition, clothing and housing (art. 27 (3)); (b) providing adequate information and parental support to facilitate the development of a relationship of trust and confidence in which issues regarding, for example, sexuality and sexual behaviour and risky lifestyles can be openly discussed and acceptable solutions found that respect the adolescent's rights (art. 27 (3)); (c) providing adolescent mothers and fathers with support and guidance for both their own and their children's well-being (art. 24 (f), 27 (2-3)); (d) giving, while respecting the values and norms of ethnic and other minorities, special attention, guidance and support to adolescents and parents (or legal guardians), whose traditions and norms may differ from those in the society where they live; and (e) ensuring that interventions in the family to protect the adolescent and, when necessary, separate her/him from the family, e.g. in case of abuse or neglect, are in accordance with applicable laws and procedures. Such laws and procedures should be reviewed to ensure that they conform to the principles of the Convention.

17. The school plays an important role in the life of many adolescents, as the venue for learning, development and socialization. Article 29 (1) states that education must be directed to "the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential". In addition, general comment No. 1 on the aims of

education states that “Education must also be aimed at ensuring that … no child leaves school without being equipped to face the challenges that he or she can expect to be confronted with in life. Basic skills should include … the ability to make well-balanced decisions; to resolve conflicts in a nonviolent manner; and to develop a healthy lifestyle [and] good social relationships …”. Considering the importance of appropriate education for the current and future health and development of adolescents, as well as for their children, the Committee urges States parties, in line with articles 28 and 29 of the Convention to (a) ensure that quality primary education is compulsory and available, accessible and free to all and that secondary and higher education are available and accessible to all adolescents; (b) provide well-functioning school and recreational facilities which do not pose health risks to students, including water and sanitation and safe journeys to school; (c) take the necessary actions to prevent and prohibit all forms of violence and abuse, including sexual abuse, corporal punishment and other inhuman, degrading or humiliating treatment or punishment in school, by school personnel as well as among students; (d) initiate and support measures, attitudes and activities that promote healthy behaviour by including relevant topics in school curricula.

18. During adolescence, an increasing number of young people are leaving school to start working to help support their families or for wages in the formal or informal sector. Participation in work activities in accordance with international standards, as long as it does not jeopardize the enjoyment of any of the other rights of adolescents, including health and education, may be beneficial for the development of the adolescent. The Committee urges States parties to take all necessary measures to abolish all forms of child labour, starting with the worst forms, to continuously review national regulations on minimum ages for employment with a view to making them compatible with international standards, and to regulate the working environment and conditions for adolescents who are working (in accordance with article 32 of the Convention, as well as ILO Conventions Nos. 138 and 182), so as to ensure that they are fully protected and have access to legal redress mechanisms.

19. The Committee also stresses that in accordance with article 23 (3) of the Convention, the special rights of adolescents with disabilities should be taken into account and assistance provided to ensure that the disabled child/adolescent has effective access to and receives good quality education. States should recognize the principle of equal primary, secondary and tertiary educational opportunities for disabled children/adolescents, where possible in regular schools.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

20. The Committee is concerned that early marriage and pregnancy are significant factors in health problems related to sexual and reproductive health, including HIV/AIDS. Both the legal minimum age and actual age of marriage, particularly for girls, are still very low in several States parties. There are also non-health-related concerns: children who marry, especially girls, are often obliged to leave the education system and are marginalized from social activities. Further, in some States parties married children are legally considered adults, even if they are under 18, depriving them of all the special protection measures they are entitled under the Convention. The Committee strongly recommends that States parties review and, where necessary, reform their legislation and practice to increase the minimum age for marriage with and without parental consent to 18 years, for both girls and boys. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has made a similar recommendation (general comment No. 21 of 1994).

21. In most countries accidental injuries or injuries due to violence are a leading cause of death or permanent disability among adolescents. In that respect, the Committee is concerned about the injuries and death resulting from road traffic accidents, which affect adolescents disproportionately. States parties should adopt and enforce legislation and programmes to improve road safety, including driving education for and examination of adolescents and the adoption or strengthening of legislation known to be highly effective such as the obligations to have a valid driver's licence, wear seat belts and crash helmets, and the designation of pedestrian areas.

22. The Committee is also very concerned about the high rate of suicide among this age group. Mental disorders and psychosocial illness are relatively common among adolescents. In many countries symptoms such as depression, eating disorders and selfdestructive behaviours, sometimes leading to self-inflicted injuries and suicide, are increasing. They may be related to, inter alia, violence, ill-treatment, abuse and neglect, including sexual abuse, unrealistically high expectations, and/or bullying or hazing in and outside school. States parties should provide these adolescents with all the necessary services.

23. Violence results from a complex interplay of individual, family, community and societal factors. Vulnerable adolescents such as those who are homeless or who are living in institutions, who belong to gangs or who have been recruited as child soldiers are especially exposed to both institutional and interpersonal violence. Under article 19 of the Convention, States parties must take all appropriate measures[3] to prevent and

eliminate: (a) institutional violence against adolescents, including through legislation and administrative measures in relation to public and private institutions for adolescents (schools, institutions for disabled adolescents, juvenile reformatories, etc.), and training and monitoring of personnel in charge of institutionalized children or who otherwise have contact with children through their work, including the police; and (b) interpersonal violence among adolescents, including by supporting adequate parenting and opportunities for social and educational development in early childhood, fostering nonviolent cultural norms and values (as foreseen in article 29 of the Convention), strictly controlling firearms and restricting access to alcohol and drugs.

24. In light of articles 3, 6, 12, 19 and 24 (3) of the Convention, States parties should take all effective measures to eliminate all acts and activities which threaten the right to life of adolescents, including honour killings. The Committee strongly urges States parties to develop and implement awareness-raising campaigns, education programmes and legislation aimed at changing prevailing attitudes, and address gender roles and stereotypes that contribute to harmful traditional practices. Further, States parties should facilitate the establishment of multidisciplinary information and advice centres regarding the harmful aspects of some traditional practices, including early marriage and female genital mutilation.

25. The Committee is concerned about the influence exerted on adolescent health behaviours by the marketing of unhealthy products and lifestyles. In line with article 17 of the Convention, States parties are urged to protect adolescents from information that is harmful to their health and development, while underscoring their right to information and material from diverse national and international sources. States parties are therefore urged to regulate or prohibit information on and marketing of substances such as alcohol and tobacco, particularly when it targets children and adolescents[4].

III. Information, skills development, counselling, and health services

26. Adolescents have the right to access adequate information essential for their health and development and for their ability to participate meaningfully in society. It is the obligation of States parties to ensure that all adolescent girls and boys, both in and out of school, are provided with, and not denied, accurate and appropriate information on how to protect their health and development and practise healthy behaviours. This should include information on the use and abuse, of tobacco, alcohol and other

국가인권위원회
humanrights.go.kr

substances, safe and respectful social and sexual behaviours, diet and physical activity.

27. In order to act adequately on the information, adolescents need to develop the skills necessary, including self-care skills, such as how to plan and prepare nutritionally balanced meals and proper personal hygiene habits, and skills for dealing with particular social situations such as interpersonal communication, decision-making, and coping with stress and conflict. States parties should stimulate and support opportunities to build such skills through, inter alia, formal and informal education and training programmes, youth organizations and the media.

28. In light of articles 3, 17 and 24 of the Convention, States parties should provide adolescents with access to sexual and reproductive information, including on family planning and contraceptives, the dangers of early pregnancy, the prevention of HIV/AIDS and the prevention and treatment of sexually transmitted diseases (STDs). In addition, States parties should ensure that they have access to appropriate information, regardless of their marital status and whether their parents or guardians consent. It is essential to find proper means and methods of providing information that is adequate and sensitive to the particularities and specific rights of adolescent girls and boys. To this end, States parties are encouraged to ensure that adolescents are actively involved in the design and dissemination of information through a variety of channels beyond the school, including youth organizations, religious, community and other groups and the media.

29. Under article 24 of the Convention, States parties are urged to provide adequate treatment and rehabilitation for adolescents with mental disorders, to make the community aware of the early signs and symptoms and the seriousness of these conditions, and to protect adolescents from undue pressures, including psychosocial stress. States parties are also urged to combat discrimination and stigma surrounding mental disorders, in line with their obligations under article 2. Every adolescent with a mental disorder has the right to be treated and cared for, as far as possible, in the community in which he or she lives. Where hospitalization or placement in a psychiatric institution is necessary, this decision should be made in accordance with the principle of the best interests of the child. In the event of hospitalization or institutionalization, the patient should be given the maximum possible opportunity to enjoy all his or her rights as recognized under the Convention, including the rights to education and to have access to recreational activities.[5] Where appropriate, adolescents should be separated from adults. States parties must ensure that adolescents have access to a personal representative other than a family member to represent their interests, when

necessary and appropriate.[6] In accordance with article 25 of the Convention, States parties should undertake periodic review of the placement of adolescents in hospitals or psychiatric institutions.

30. Adolescents, both girls and boys, are at risk of being infected with and affected by STDs, including HIV/AIDS[7]. States should ensure that appropriate goods, services and information for the prevention and treatment of STDs, including HIV/AIDS, are available and accessible. To this end, States parties are urged (a) to develop effective prevention programmes, including measures aimed at changing cultural views about adolescents' need for contraception and STD prevention and addressing cultural and other taboos surrounding adolescent sexuality; (b) to adopt legislation to combat practices that either increase adolescents' risk of infection or contribute to the marginalization of adolescents who are already infected with STDs, including HIV; (c) to take measures to remove all barriers hindering the access of adolescents to information, preventive measures such as condoms, and care.

31. Adolescent girls should have access to information on the harm that early marriage and early pregnancy can cause, and those who become pregnant should have access to health services that are sensitive to their rights and particular needs. States parties should take measures to reduce maternal morbidity and mortality in adolescent girls, particularly caused by early pregnancy and unsafe abortion practices, and to support adolescent parents. Young mothers, especially where support is lacking, may be prone to depression and anxiety, compromising their ability to care for their child. The Committee urges States parties (a) to develop and implement programmes that provide access to sexual and reproductive health services, including family planning, contraception and safe abortion services where abortion is not against the law, adequate and comprehensive obstetric care and counselling; (b) to foster positive and supportive attitudes towards adolescent parenthood for their mothers and fathers; and (c) to develop policies that will allow adolescent mothers to continue their education.

32. Before parents give their consent, adolescents need to have a chance to express their views freely and their views should be given due weight, in accordance with article 12 of the Convention. However, if the adolescent is of sufficient maturity, informed consent shall be obtained from the adolescent her/himself, while informing the parents if that is in the "best interest of the child" (art. 3).

33. With regard to privacy and confidentiality, and the related issue of informed consent to treatment, States parties should (a) enact laws or regulations to ensure that confidential

국가인권위원회
humanrights.go.kr

advice concerning treatment is provided to adolescents so that they can give their informed consent. Such laws or regulations should stipulate an age for this process, or refer to the evolving capacity of the child; and (b) provide training for health personnel on the rights of adolescents to privacy and confidentiality, to be informed about planned treatment and to give their informed consent to treatment.

IV. Vulnerability and risk

34. In ensuring respect for the right of adolescents to health and development, both individual behaviours and environmental factors which increase their vulnerability and risk should be taken into consideration. Environmental factors, such as armed conflict or social exclusion, increase the vulnerability of adolescents to abuse, other forms of violence and exploitation, thereby severely limiting adolescents' abilities to make individual, healthy behaviour choices. For example, the decision to engage in unsafe sex increases adolescents' risk of illhealth.

35. In accordance with article 23 of the Convention, adolescents with mental and/or physical disabilities have an equal right to the highest attainable standard of physical and mental health. States parties have an obligation to provide adolescents with disabilities with the means necessary to realize their rights.[8] States parties should (a) ensure that health facilities, goods and services are available and accessible to all adolescents with disabilities and that these facilities and services promote their self-reliance and their active participation in the community; (b) ensure that the necessary equipment and personal support are available to enable them to move around, participate and communicate; (c) pay specific attention to the special needs relating to the sexuality of adolescents with disabilities; and (d) remove barriers that hinder adolescents with disabilities in realizing their rights.

36. States parties have to provide special protection to homeless adolescents, including those working in the informal sector. Homeless adolescents are particularly vulnerable to violence, abuse and sexual exploitation from others, self-destructive behaviour, substance abuse and mental disorders. In this regard, States parties are required to (a) develop policies and enact and enforce legislation that protect such adolescents from violence, e.g. by law enforcement officials; (b) develop strategies for the provision of appropriate education and access to health care, and of opportunities for the development of livelihood skills.

37. Adolescents who are sexually exploited, including in prostitution and pornography, are exposed to significant health risks, including STDs, HIV/AIDS, unwanted pregnancies, unsafe abortions, violence and psychological distress. They have the right to physical and psychological recovery and social reintegration in an environment that fosters health, selfrespect and dignity (art. 39). It is the obligation of States parties to enact and enforce laws to prohibit all forms of sexual exploitation and related trafficking; to collaborate with other States parties to eliminate intercountry trafficking; and to provide appropriate health and counselling services to adolescents who have been sexually exploited, making sure that they are treated as victims and not as offenders.

38. Additionally, adolescents experiencing poverty, armed conflicts, all forms of injustice, family breakdown, political, social and economic instability and all types of migration may be particularly vulnerable. These situations might seriously hamper their health and development. By investing heavily in preventive policies and measures States parties can drastically reduce levels of vulnerability and risk factors; they will also provide cost-effective ways for society to help adolescents develop harmoniously in a free society.

V. Nature of States' obligations

39. In exercising their obligations in relation to the health and development of adolescents, States parties shall always take fully into account the four general principles of the Convention. It is the view of the Committee that States parties must take all appropriate legislative, administrative and other measures for the realization and monitoring of the rights of adolescents to health and development as recognized in the Convention. To this end, States parties must notably fulfil the following obligations:

(a) To create a safe and supportive environment for adolescents, including within their family, in schools, in all types of institutions in which they may live, within their workplace and/or in the society at large;

(b) To ensure that adolescents have access to the information that is essential for their health and development and that they have opportunities to participate in decisions affecting their health (notably through informed consent and the right of confidentiality), to acquire life skills, to obtain adequate and age-appropriate information, and to make appropriate health behaviour choices;

(c) To ensure that health facilities, goods and services, including counselling and

국가인권위원회
humanrights.go.kr

health services for mental and sexual and reproductive health, of appropriate quality and sensitive to adolescents' concerns are available to all adolescents;

(d) To ensure that adolescent girls and boys have the opportunity to participate actively in planning and programming for their own health and development;

(e) To protect adolescents from all forms of labour which may jeopardize the enjoyment of their rights, notably by abolishing all forms of child labour and by regulating the working environment and conditions in accordance with international standards;

(f) To protect adolescents from all forms of intentional and unintentional injuries, including those resulting from violence and road traffic accidents;

(g) To protect adolescents from all harmful traditional practices, such as early marriages, honour killings and female genital mutilation;

(h) To ensure that adolescents belonging to especially vulnerable groups are fully taken into account in the fulfilment of all aforementioned obligations;

(i) To implement measures for the prevention of mental disorders and the promotion of mental health of adolescents.

40. The Committee draws the attention of States parties to the general comment No. 14 on the right to the highest attainable standard of health of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights which states that, "States parties should provide a safe and supportive environment for adolescents that ensures the opportunity to participate in decisions affecting their health, to build life skills, to acquire appropriate information, to receive counselling and to negotiate the health-behaviour choices they make. The realization of the right to health of adolescents is dependent on the development of youth-sensitive health care, which respects confidentiality and privacy and includes appropriate sexual and reproductive health services."

41. In accordance with articles 24, 39 and other related provisions of the Convention, States parties should provide health services that are sensitive to the particular needs and human rights of all adolescents, paying attention to the following characteristics:

(a) *Availability*. Primary health care should include services sensitive to the needs of adolescents, with special attention given to sexual and reproductive health and mental health;

(b) *Accessibility.* Health facilities, goods and services should be known and easily accessible (economically, physically and socially) to all adolescents, without discrimination. Confidentiality should be guaranteed, when necessary;

(c) *Acceptability.* While fully respecting the provisions and principles of the Convention, all health facilities, goods and services should respect cultural values, be gender sensitive, be respectful of medical ethics and be acceptable to both adolescents and the communities in which they live;

(d) *Quality.* Health services and goods should be scientifically and medically appropriate, which requires personnel trained to care for adolescents, adequate facilities and scientifically accepted methods.

42. States parties should, where feasible, adopt a multisectoral approach to the promotion and protection of adolescent health and development by facilitating effective and sustainable linkages and partnerships among all relevant actors. At the national level, such an approach calls for close and systematic collaboration and coordination within Government, so as to ensure the necessary involvement of all relevant government entities. Public health and other services utilized by adolescents should also be encouraged and assisted in seeking collaboration with, inter alia, private and/or traditional practitioners, professional associations, pharmacies and organizations that provide services to vulnerable groups of adolescents.

43. A multisectoral approach to the promotion and protection of adolescent health and development will not be effective without international cooperation. Therefore, States parties should, when appropriate, seek such cooperation with United Nations specialized agencies, programmes and bodies, international NGOs and bilateral aid agencies, international professional associations and other non-State actors.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Notes

[1] These include the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

[2] See also the reports of the Committee's days of general discussion on "Violence against children" held in 2000 and 2001 and the Recommendations adopted in this regard (see CRC/C/100, chap. V and CRC/C/111, chap. V).

[3] Ibid.

[4] As proposed in the Framework Convention on Tobacco Control (2003) of the World Health Organization.

[5] For further guidance on this subject, refer to the Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and for the Improvement of Mental Health Care, (General Assembly resolution 46/119 of 17 December 1991, annex).

[6] Ibid., in particular principles 2, 3 and 7.

[7] For further guidance on this issue, see general comment No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of children.

[8] United Nations Standard Rules on Equal Opportunities for Persons with Disabilities.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2003/5
27 November 2003

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Thirty-fourth session
19 September-3 October 2003

GENERAL COMMENT No. 5 (2003)

General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6)

FOREWORD

The Committee on the Rights of the Child has drafted this general comment to outline States parties' obligations to develop what it has termed "general measures of implementation". The various elements of the concept are complex and the Committee emphasizes that it is likely to issue more detailed general comments on individual elements in due course, to expand on this outline. Its general comment No. 2 (2002) entitled "The role of independent national human rights institutions in the protection and promotion of the rights of the child" has already expanded on this concept.

Article 4

"States Parties shall undertake all appropriate legislative, administrative, and other measures for the implementation of the rights recognized in the present Convention. With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such

GE.03-45514 (E) 281103

국가인권위원회
humanrights.go.kr

measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation."

I. INTRODUCTION

1. When a State ratifies the Convention on the Rights of the Child, it takes on obligations under international law to implement it. Implementation is the process whereby States parties take action to ensure the realization of all rights in the Convention for all children in their jurisdiction.[1] Article 4 requires States parties to take "all appropriate legislative, administrative and other measures" for implementation of the rights contained therein. While it is the State which takes on obligations under the Convention, its task of implementation - of making reality of the human rights of children - needs to engage all sectors of society and, of course, children themselves. Ensuring that all domestic legislation is fully compatible with the Convention and that the Convention's principles and provisions can be directly applied and appropriately enforced is fundamental. In addition, the Committee on the Rights of the Child has identified a wide range of measures that are needed for effective implementation, including the development of special structures and monitoring, training and other activities in Government, parliament and the judiciary at all levels.[2]

2. In its periodic examination of States parties' reports under the Convention, the Committee pays particular attention to what it has termed "general measures of implementation". In its concluding observations issued following examination, the Committee provides specific recommendations relating to general measures. It expects the State party to describe action taken in response to these recommendations in its subsequent periodic report. The Committee's reporting guidelines arrange the Convention's articles in clusters,[3] the first being on "general measures of implementation" and groups article 4 with article 42 (the obligation to make the content of the Convention widely known to children and adults; see, paragraph 66 below) and article 44, paragraph 6 (the obligation to make reports widely available within the State; see paragraph 71 below).

3. In addition to these provisions, other general implementation obligations are set out in article 2: "States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind …".

4. Also under article 3, paragraph 2, “States Parties undertake to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being, taking into account the rights and duties of his or her parents, legal guardians, or other individuals legally responsible for him or her, and, to this end, shall take all appropriate legislative and administrative measures.”

5. In international human rights law, there are articles similar to article 4 of the Convention, setting out overall implementation obligations, such as article 2 of the International Covenant on Civil and Political Rights and article 2 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. The Human Rights Committee and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights have issued general comments in relation to these provisions which should be seen as complementary to the present general comment and which are referred to below.[4]

6. Article 4, while reflecting States parties’ overall implementation obligation, suggests a distinction between civil and political rights and economic, social and cultural rights in its second sentence: “With regard to economic, social and cultural rights, States Parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation.” There is no simple or authoritative division of human rights in general or of Convention rights into the two categories. The Committee’s reporting guidelines group articles 7, 8, 13-17 and 37 (a) under the heading “Civil rights and freedoms”, but indicate by the context that these are not the only civil and political rights in the Convention. Indeed, it is clear that many other articles, including articles 2, 3, 6 and 12 of the Convention, contain elements which constitute civil/political rights, thus reflecting the interdependence and indivisibility of all human rights. Enjoyment of economic, social and cultural rights is inextricably intertwined with enjoyment of civil and political rights. As noted in paragraph 25 below, the Committee believes that economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights, should be regarded as justiciable.

7. The second sentence of article 4 reflects a realistic acceptance that lack of resources - financial and other resources - can hamper the full implementation of economic, social and cultural rights in some States; this introduces the concept of “progressive realization” of such rights: States need to be able to demonstrate that they have implemented “to the maximum extent of their available resources” and, where necessary, have sought international cooperation . When States ratify the Convention, they take upon themselves obligations not only to implement it within their jurisdiction, but also to contribute,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

through international cooperation, to global implementation (see paragraph 60 below).

8. The sentence is similar to the wording used in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee entirely concurs with the Committee on Economic, Social and Cultural Rights in asserting that "even where the available resources are demonstrably inadequate, the obligation remains for a State party to strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances …".[5] Whatever their economic circumstances, States are required to undertake all possible measures towards the realization of the rights of the child, paying special attention to the most disadvantaged groups.

9. The general measures of implementation identified by the Committee and described in the present general comment are intended to promote the full enjoyment of all rights in the Convention by all children, through legislation, the establishment of coordinating and monitoring bodies - governmental and independent - comprehensive data collection, awareness-raising and training and the development and implementation of appropriate policies, services and programmes. One of the satisfying results of the adoption and almost universal ratification of the Convention has been the development at the national level of a wide variety of new childfocused and child-sensitive bodies, structures and activities - children's rights units at the heart of Government, ministers for children, inter-ministerial committees on children, parliamentary committees, child impact analysis, children's budgets and "state of children's rights" reports, NGO coalitions on children's rights, children's ombudspersons and children's rights commissioners and so on.

10. While some of these developments may seem largely cosmetic, their emergence at the least indicates a change in the perception of the child's place in society, a willingness to give higher political priority to children and an increasing sensitivity to the impact of governance on children and their human rights.

11. The Committee emphasizes that, in the context of the Convention, States must see their role as fulfilling clear legal obligations to each and every child. Implementation of the human rights of children must not be seen as a charitable process, bestowing favours on children.

12. The development of a children's rights perspective throughout Government, parliament and the judiciary is required for effective implementation of the whole Convention and, in particular, in the light of the following articles in the Convention identified by the Committee as general principles:

Article 2: the obligation of States to respect and ensure the rights set forth in the Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind. This non-discrimination obligation requires States actively to identify individual children and groups of children the recognition and realization of whose rights may demand special measures. For example, the Committee highlights, in particular, the need for data collection to be disaggregated to enable discrimination or potential discrimination to be identified. Addressing discrimination may require changes in legislation, administration and resource allocation, as well as educational measures to change attitudes. It should be emphasized that the application of the nondiscrimination principle of equal access to rights does not mean identical treatment. A general comment by the Human Rights Committee has underlined the importance of taking special measures in order to diminish or eliminate conditions that cause discrimination.[6]

Article 3 (1): the best interests of the child as a primary consideration in all actions concerning children. The article refers to actions undertaken by "public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies". The principle requires active measures throughout Government, parliament and the judiciary. Every legislative, administrative and judicial body or institution is required to apply the best interests principle by systematically considering how children's rights and interests are or will be affected by their decisions and actions - by, for example, a proposed or existing law or policy or administrative action or court decision, including those which are not directly concerned with children, but indirectly affect children.

Article 6: the child's inherent right to life and States parties' obligation to ensure to the maximum extent possible the survival and development of the child. The Committee expects States to interpret "development" in its broadest sense as a holistic concept, embracing the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development. Implementation measures should be aimed at achieving the optimal development for all children.

Article 12: the child's right to express his or her views freely in "all matters affecting the child", those views being given due weight. This principle, which highlights the role of the child as an active participant in the promotion, protection and monitoring of his or her rights, applies equally to all measures adopted by States to implement the Convention.

Opening government decision-making processes to children is a positive challenge which the Committee finds States are increasingly responding to. Given that few States

국가인권위원회
humanrights.go.kr

as yet have reduced the voting age below 18, there is all the more reason to ensure respect for the views of unenfranchised children in Government and parliament. If consultation is to be meaningful, documents as well as processes need to be made accessible. But appearing to "listen" to children is relatively unchallenging; giving due weight to their views requires real change. Listening to children should not be seen as an end in itself, but rather as a means by which States make their interactions with children and their actions on behalf of children ever more sensitive to the implementation of children's rights.

One-off or regular events like Children's Parliaments can be stimulating and raise general awareness. But article 12 requires consistent and ongoing arrangements. Involvement of and consultation with children must also avoid being tokenistic and aim to ascertain representative views. The emphasis on "matters that affect them" in article 12 (1) implies the ascertainment of the views of particular groups of children on particular issues - for example children who have experience of the juvenile justice system on proposals for law reform in that area, or adopted children and children in adoptive families on adoption law and policy. It is important that Governments develop a direct relationship with children, not simply one mediated through non-governmental organizations (NGOs) or human rights institutions. In the early years of the Convention, NGOs had played a notable role in pioneering participatory approaches with children, but it is in the interests of both Governments and children to have appropriate direct contact.

II. REVIEW OF RESERVATIONS

13. In its reporting guidelines on general measures of implementation, the Committee starts by inviting the State party to indicate whether it considers it necessary to maintain the reservations it has made, if any, or has the intention of withdrawing them.[7] States parties to the Convention are entitled to make reservations at the time of their ratification of or accession to it (art. 51). The Committee's aim of ensuring full and unqualified respect for the human rights of children can be achieved only if States withdraw their reservations. It consistently recommends during its examination of reports that reservations be reviewed and withdrawn. Where a State, after review, decides to maintain a reservation, the Committee requests that a full explanation be included in the next periodic report. The Committee draws the attention of States parties to the encouragement given by the World Conference on Human Rights to the review and withdrawal of reservations.[8]

14. Article 2 of the Vienna Convention on the Law of Treaties defines “reservation” as a “unilateral statement, however phrased or named, made by a State, when signing, ratifying, accepting, approving or acceding to a Treaty, whereby it purports to exclude or to modify the legal effect of certain provisions of the Treaty in their application to that State”. The Vienna Convention notes that States are entitled, at the time of ratification or accession to a treaty, to make a reservation unless it is “incompatible with the object and purpose of the treaty” (art. 19).

15. Article 51, paragraph 2, of the Convention on the Rights of the Child reflects this: “A reservation incompatible with the object and purpose of the present Convention shall not be permitted”. The Committee is deeply concerned that some States have made reservations which plainly breach article 51 (2) by suggesting, for example, that respect for the Convention is limited by the State’s existing Constitution or legislation, including in some cases religious law. Article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties provides: “A party may not invoke the provisions of its internal law as justification for its failure to perform a treaty”.

16. The Committee notes that, in some cases, States parties have lodged formal objections to such wide-ranging reservations made by other States parties. It commends any action which contributes to ensuring the fullest possible respect for the Convention in all States parties.

III. RATIFICATION OF OTHER KEY INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS

17. As part of its consideration of general measures of implementation, and in the light of the principles of indivisibility and interdependence of human rights, the Committee consistently urges States parties, if they have not already done so, to ratify the two Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child (on the involvement of children in armed conflict and on the sale of children, child prostitution and child pornography) and the six other major international human rights instruments. During its dialogue with States parties the Committee often encourages them to consider ratifying other relevant international instruments. A nonexhaustive list of these instruments is annexed to the present general comment, which the Committee will update from time to time.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

IV. LEGISLATIVE MEASURES

18. The Committee believes a comprehensive review of all domestic legislation and related administrative guidance to ensure full compliance with the Convention is an obligation. Its experience in examining not only initial but now second and third periodic reports under the Convention suggests that the review process at the national level has, in most cases, been started, but needs to be more rigorous. The review needs to consider the Convention not only article by article, but also holistically, recognizing the interdependence and indivisibility of human rights. The review needs to be continuous rather than one-off, reviewing proposed as well as existing legislation. And while it is important that this review process should be built into the machinery of all relevant government departments, it is also advantageous to have independent review by, for example, parliamentary committees and hearings, national human rights institutions, NGOs, academics, affected children and young people and others.

19. States parties need to ensure, by all appropriate means, that the provisions of the Convention are given legal effect within their domestic legal systems. This remains a challenge in many States parties. Of particular importance is the need to clarify the extent of applicability of the Convention in States where the principle of "self-execution" applies and others where it is claimed that the Convention "has constitutional status" or has been incorporated into domestic law.

20. The Committee welcomes the incorporation of the Convention into domestic law, which is the traditional approach to the implementation of international human rights instruments in some but not all States. Incorporation should mean that the provisions of the Convention can be directly invoked before the courts and applied by national authorities and that the Convention will prevail where there is a conflict with domestic legislation or common practice. Incorporation by itself does not avoid the need to ensure that all relevant domestic law, including any local or customary law, is brought into compliance with the Convention. In case of any conflict in legislation, predominance should always be given to the Convention, in the light of article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties. Where a State delegates powers to legislate to federated regional or territorial governments, it must also require these subsidiary governments to legislate within the framework of the Convention and to ensure effective implementation (see also paragraphs 40 et seq. below).

21. Some States have suggested to the Committee that the inclusion in their Constitution

of guarantees of rights for “everyone” is adequate to ensure respect for these rights for children. The test must be whether the applicable rights are truly realized for children and can be directly invoked before the courts. The Committee welcomes the inclusion of sections on the rights of the child in national constitutions, reflecting key principles in the Convention, which helps to underline the key message of the Convention - that children alongside adults are holders of human rights. But this inclusion does not automatically ensure respect for the rights of children. In order to promote the full implementation of these rights, including, where appropriate, the exercise of rights by children themselves, additional legislative and other measures may be necessary.

22. The Committee emphasizes, in particular, the importance of ensuring that domestic law reflects the identified general principles in the Convention (arts. 2, 3, 6 and 12 (see paragraph 12 above)). The Committee welcomes the development of consolidated children’s rights statutes, which can highlight and emphasize the Convention’s principles. But the Committee emphasizes that it is crucial in addition that all relevant “sectoral” laws (on education, health, justice and so on) reflect consistently the principles and standards of the Convention.

23. The Committee encourages all States parties to enact and implement within their jurisdiction legal provisions that are more conducive to the realization of the rights of the child than those contained in the Convention, in the light of article 41. The Committee emphasizes that the other international human rights instruments apply to all persons below the age of 18 years.

V. JUSTICIABILITY OF RIGHTS

24. For rights to have meaning, effective remedies must be available to redress violations. This requirement is implicit in the Convention and consistently referred to in the other six major international human rights treaties. Children’s special and dependent status creates real difficulties for them in pursuing remedies for breaches of their rights. So States need to give particular attention to ensuring that there are effective, child-sensitive procedures available to children and their representatives. These should include the provision of child-friendly information, advice, advocacy, including support for self-advocacy, and access to independent complaints procedures and to the courts with necessary legal and other assistance. Where rights are found to have been breached, there should be appropriate reparation, including compensation, and, where needed, measures to promote physical and psychological recovery, rehabilitation and

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

reintegration, as required by article 39.

25. As noted in paragraph 6 above, the Committee emphasizes that economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights, must be regarded as justiciable. It is essential that domestic law sets out entitlements in sufficient detail to enable remedies for non-compliance to be effective.

VI. ADMINISTRATIVE AND OTHER MEASURES

26. The Committee cannot prescribe in detail the measures which each or every State party will find appropriate to ensure effective implementation of the Convention. But from its first decade's experience of examining States parties' reports and from its ongoing dialogue with Governments and with the United Nations and United Nations-related agencies, NGOs and other competent bodies, it has distilled here some key advice for States.

27. The Committee believes that effective implementation of the Convention requires visible cross-sectoral coordination to recognize and realize children's rights across Government, between different levels of government and between Government and civil society including in particular children and young people themselves. Invariably, many different government departments and other governmental or quasi-governmental bodies affect children's lives and children's enjoyment of their rights. Few, if any, government departments have no effect on children's lives, direct or indirect. Rigorous monitoring of implementation is required, which should be built into the process of government at all levels but also independent monitoring by national human rights institutions, NGOs and others.

A. Developing a comprehensive national strategy rooted in the Convention

28. If Government as a whole and at all levels is to promote and respect the rights of the child, it needs to work on the basis of a unifying, comprehensive and rights-based national strategy, rooted in the Convention.

29. The Committee commends the development of a comprehensive national strategy or national plan of action for children, built on the framework of the Convention. The Committee expects States parties to take account of the recommendations in its concluding observations on their periodic reports when developing and/or reviewing their national strategies. If such a strategy is to be effective, it needs to relate to the

situation of all children, and to all the rights in the Convention. It will need to be developed through a process of consultation, including with children and young people and those living and working with them. As noted above (para. 12), meaningful consultation with children requires special child-sensitive materials and processes; it is not simply about extending to children access to adult processes.

30. Particular attention will need to be given to identifying and giving priority to marginalized and disadvantaged groups of children. The non-discrimination principle in the Convention requires that all the rights guaranteed by the Convention should be recognized for all children within the jurisdiction of States. As noted above (para. 12), the non-discrimination principle does not prevent the taking of special measures to diminish discrimination.

31. To give the strategy authority, it will need to be endorsed at the highest level of government. Also, it needs to be linked to national development planning and included in national budgeting; otherwise, the strategy may remain marginalized outside key decisionmaking processes.

32. The strategy must not be simply a list of good intentions; it must include a description of a sustainable process for realizing the rights of children throughout the State; it must go beyond statements of policy and principle, to set real and achievable targets in relation to the full range of economic, social and cultural and civil and political rights for all children. The comprehensive national strategy may be elaborated in sectoral national plans of action - for example for education and health - setting out specific goals, targeted implementation measures and allocation of financial and human resources. The strategy will inevitably set priorities, but it must not neglect or dilute in any way the detailed obligations which States parties have accepted under the Convention. The strategy needs to be adequately resourced, in human and financial terms.

33. Developing a national strategy is not a one-off task. Once drafted the strategy will need to be widely disseminated throughout Government and to the public, including children (translated into child-friendly versions as well as into appropriate languages and forms). The strategy will need to include arrangements for monitoring and continuous review, for regular updating and for periodic reports to parliament and to the public.

34. The “national plans of action” which States were encouraged to develop following the first World Summit for Children, held in 1990, were related to the particular

국가인권위원회
humanrights.go.kr

commitments set by nations attending the Summit.[9] In 1993, the Vienna Declaration and Programme of Action, adopted by the World Conference on Human Rights, called on States to integrate the Convention on the Rights of the Child into their national human rights action plans.[10]

35. The outcome document of the United Nations General Assembly special session on children, in 2002, also commits States "to develop or strengthen as a matter of urgency if possible by the end of 2003 national and, where appropriate, regional action plans with a set of specific time-bound and measurable goals and targets based on this plan of action …".[11] The Committee welcomes the commitments made by States to achieve the goals and targets set at the special session on children and identified in the outcome document, *A World Fit for Children*. But the Committee emphasizes that making particular commitments at global meetings does not in any way reduce States parties' legal obligations under the Convention. Similarly, preparing specific plans of action in response to the special session does not reduce the need for a comprehensive implementation strategy for the Convention. States should integrate their response to the 2002 special session and to other relevant global conferences into their overall implementation strategy for the Convention as a whole.

36. The outcome document also encourages States parties to "consider including in their reports to the Committee on the Rights of the Child information on measures taken and results achieved in the implementation of the present Plan of Action".[12] The Committee endorses this proposal; it is committed to monitoring progress towards meeting the commitments made at the special session and will provide further guidance in its revised guidelines for periodic reporting under the Convention.

B. Coordination of implementation of children's rights

37. In examining States parties' reports the Committee has almost invariably found it necessary to encourage further coordination of government to ensure effective implementation: coordination among central government departments, among different provinces and regions, between central and other levels of government and between Government and civil society. The purpose of coordination is to ensure respect for all of the Convention's principles and standards for all children within the State jurisdiction; to ensure that the obligations inherent in ratification of or accession to the Convention are not only recognized by those large departments which have a substantial impact on children education, health or welfare and so on but right across Government, including

for example departments concerned with finance, planning, employment and defence, and at all levels.

38. The Committee believes that, as a treaty body, it is not advisable for it to attempt to prescribe detailed arrangements appropriate for very different systems of government across States parties. There are many formal and informal ways of achieving effective coordination, including for example inter-ministerial and interdepartmental committees for children. The Committee proposes that States parties, if they have not already done so, should review the machinery of government from the perspective of implementation of the Convention and in particular of the four articles identified as providing general principles (see paragraph 12 above).

39. Many States parties have with advantage developed a specific department or unit close to the heart of Government, in some cases in the President's or Prime Minister's or Cabinet office, with the objective of coordinating implementation and children's policy. As noted above, the actions of virtually all government departments impact on children's lives. It is not practicable to bring responsibility for all children's services together into a single department, and in any case doing so could have the danger of further marginalizing children in Government. But a special unit, if given high-level authority reporting directly, for example, to the Prime Minister, the President or a Cabinet Committee on children can contribute both to the overall purpose of making children more visible in Government and to coordination to ensure respect for children's rights across Government and at all levels of Government. Such a unit can be given responsibility for developing the comprehensive children's strategy and monitoring its implementation, as well as for coordinating reporting under the Convention.

C. Decentralization, federalization and delegation

40. The Committee has found it necessary to emphasize to many States that decentralization of power, through devolution and delegation of government, does not in any way reduce the direct responsibility of the State party's Government to fulfil its obligations to all children within its jurisdiction, regardless of the State structure.

41. The Committee reiterates that in all circumstances the State which ratified or acceded to the Convention remains responsible for ensuring the full implementation of the Convention throughout the territories under its jurisdiction. In any process of devolution, States parties have to make sure that the devolved authorities do have the necessary financial, human and other resources effectively to discharge responsibilities for the

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

implementation of the Convention. The Governments of States parties must retain powers to require full compliance with the Convention by devolved administrations or local authorities and must establish permanent monitoring mechanisms to ensure that the Convention is respected and applied for all children within its jurisdiction without discrimination. Further, there must be safeguards to ensure that decentralization or devolution does not lead to discrimination in the enjoyment of rights by children in different regions.

D. Privatization

42. The process of privatization of services can have a serious impact on the recognition and realization of children's rights. The Committee devoted its 2002 day of general discussion to the theme "The private sector as service provider and its role in implementing child rights", defining the private sector as including businesses, NGOs and other private associations, both for profit and not-for-profit. Following that day of general discussion, the Committee adopted detailed recommendations to which it draws the attention of States parties.[13]

43. The Committee emphasizes that States parties to the Convention have a legal obligation to respect and ensure the rights of children as stipulated in the Convention, which includes the obligation to ensure that non-State service providers operate in accordance with its provisions, thus creating indirect obligations on such actors.

44. The Committee emphasizes that enabling the private sector to provide services, run institutions and so on does not in any way lessen the State's obligation to ensure for all children within its jurisdiction the full recognition and realization of all rights in the Convention (arts. 2 (1) and 3 (2)). Article 3 (1) establishes that the best interests of the child shall be a primary consideration in all actions concerning children, whether undertaken by public or private bodies. Article 3 (3) requires the establishment of appropriate standards by competent bodies (bodies with the appropriate legal competence), in particular, in the areas of health, and with regard to the number and suitability of staff. This requires rigorous inspection to ensure compliance with the Convention. The Committee proposes that there should be a permanent monitoring mechanism or process aimed at ensuring that all State and non-State service providers respect the Convention.

E. Monitoring implementation the need for child impact assessment and evaluation

45. Ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in all actions concerning children (art. 3 (1)), and that all the provisions of the Convention are respected in legislation and policy development and delivery at all levels of government demands a continuous process of child impact assessment (predicting the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation which affects children and the enjoyment of their rights) and child impact evaluation (evaluating the actual impact of implementation). This process needs to be built into government at all levels and as early as possible in the development of policy.

46. Self-monitoring and evaluation is an obligation for Governments. But the Committee also regards as essential the independent monitoring of progress towards implementation by, for example, parliamentary committees, NGOs, academic institutions, professional associations, youth groups and independent human rights institutions (see paragraph 65 below).

47. The Committee commends certain States which have adopted legislation requiring the preparation and presentation to parliament and/or the public of formal impact analysis statements. Every State should consider how it can ensure compliance with article 3 (1) and do so in a way which further promotes the visible integration of children in policy-making and sensitivity to their rights.

F. Data collection and analysis and development of indicators

48. Collection of sufficient and reliable data on children, disaggregated to enable identification of discrimination and/or disparities in the realization of rights, is an essential part of implementation. The Committee reminds States parties that data collection needs to extend over the whole period of childhood, up to the age of 18 years. It also needs to be coordinated throughout the jurisdiction, ensuring nationally applicable indicators. States should collaborate with appropriate research institutes and aim to build up a complete picture of progress towards implementation, with qualitative as well as quantitative studies. The reporting guidelines for periodic reports call for detailed disaggregated statistical and other information covering all areas of the Convention. It is essential not merely to establish effective systems for data collection, but to ensure that the data collected are evaluated and used to assess progress in

국가인권위원회
humanrights.go.kr

implementation, to identify problems and to inform all policy development for children. Evaluation requires the development of indicators related to all rights guaranteed by the Convention.

49. The Committee commends States parties which have introduced annual publication of comprehensive reports on the state of children's rights throughout their jurisdiction. Publication and wide dissemination of and debate on such reports, including in parliament, can provide a focus for broad public engagement in implementation. Translations, including child-friendly versions, are essential for engaging children and minority groups in the process.

50. The Committee emphasizes that, in many cases, only children themselves are in a position to indicate whether their rights are being fully recognized and realized. Interviewing children and using children as researchers (with appropriate safeguards) is likely to be an important way of finding out, for example, to what extent their civil rights, including the crucial right set out in article 12, to have their views heard and given due consideration, are respected within the family, in schools and so on.

G. Making children visible in budgets

51. In its reporting guidelines and in the consideration of States parties' reports, the Committee has paid much attention to the identification and analysis of resources for children in national and other budgets.[14] No State can tell whether it is fulfilling children's economic, social and cultural rights "to the maximum extent of … available resources", as it is required to do under article 4, unless it can identify the proportion of national and other budgets allocated to the social sector and, within that, to children, both directly and indirectly. Some States have claimed it is not possible to analyse national budgets in this way. But others have done it and publish annual "children's budgets". The Committee needs to know what steps are taken at all levels of Government to ensure that economic and social planning and decision-making and budgetary decisions are made with the best interests of children as a primary consideration and that children, including in particular marginalized and disadvantaged groups of children, are protected from the adverse effects of economic policies or financial downturns.

52. Emphasizing that economic policies are never neutral in their effect on children's rights, the Committee has been deeply concerned by the often negative effects on children of structural adjustment programmes and transition to a market economy. The implementation duties of article 4 and other provisions of the Convention demand

rigorous monitoring of the effects of such changes and adjustment of policies to protect children's economic, social and cultural rights.

H. Training and capacity-building

53. The Committee emphasizes States' obligation to develop training and capacity-building for all those involved in the implementation process - government officials, parliamentarians and members of the judiciary - and for all those working with and for children. These include, for example, community and religious leaders, teachers, social workers and other professionals, including those working with children in institutions and places of detention, the police and armed forces, including peacekeeping forces, those working in the media and many others. Training needs to be systematic and ongoing initial training and re-training. The purpose of training is to emphasize the status of the child as a holder of human rights, to increase knowledge and understanding of the Convention and to encourage active respect for all its provisions. The Committee expects to see the Convention reflected in professional training curricula, codes of conduct and educational curricula at all levels. Understanding and knowledge of human rights must, of course, be promoted among children themselves, through the school curriculum and in other ways (see also paragraph 69 below and the Committee's General Comment No. 1 (2001) on the aims of education).

54. The Committee's guidelines for periodic reports mention many aspects of training, including specialist training, which are essential if all children are to enjoy their rights. The Convention highlights the importance of the family in its preamble and in many articles. It is particularly important that the promotion of children's rights should be integrated into preparation for parenthood and parenting education.

55. There should be periodic evaluation of the effectiveness of training, reviewing not only knowledge of the Convention and its provisions but also the extent to which it has contributed to developing attitudes and practice which actively promote enjoyment by children of their rights.

I. Cooperation with civil society

56. Implementation is an obligation for States parties, but needs to engage all sectors of society, including children themselves. The Committee recognizes that responsibilities to respect and ensure the rights of children extend in practice beyond the State and State-controlled services and institutions to include children, parents and wider families,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

other adults, and nonState services and organizations. The Committee concurs, for example, with general comment No. 14 (2000) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the right to the highest attainable standard of health, paragraph 42, of which states: “While only States are parties to the Covenant and thus ultimately accountable for compliance with it, all members of society - individuals, including health professionals, families, local communities, intergovernmental and non-governmental organizations, civil society organizations, as well as the private business sector - have responsibilities regarding the realization of the right to health. States parties should therefore provide an environment which facilitates the discharge of these responsibilities.”

57. Article 12 of the Convention, as already emphasized (see paragraph 12 above), requires due weight to be given to children’s views in all matters affecting them, which plainly includes implementation of “their” Convention.

58. The State needs to work closely with NGOs in the widest sense, while respecting their autonomy; these include, for example, human rights NGOs, child- and youth-led organizations and youth groups, parent and family groups, faith groups, academic institutions and professional associations. NGOs played a crucial part in the drafting of the Convention and their involvement in the process of implementation is vital.

59. The Committee welcomes the development of NGO coalitions and alliances committed to promoting, protecting and monitoring children’s human rights and urges Governments to give them non-directive support and to develop positive formal as well as informal relationships with them. The engagement of NGOs in the reporting process under the Convention, coming within the definition of “competent bodies” under article 45 (a), has in many cases given a real impetus to the process of implementation as well as reporting. The NGO Group for the Convention on the Rights of the Child has a very welcome, strong and supportive impact on the reporting process and other aspects of the Committee’s work. The Committee underlines in its reporting guidelines that the process of preparing a report “should encourage and facilitate popular participation and public scrutiny of government policies”.[15] The media can be valuable partners in the process of implementation (see also paragraph 70).

J. International cooperation

60. Article 4 emphasizes that implementation of the Convention is a cooperative exercise for the States of the world. This article and others in the Convention highlight the need

for international cooperation.[16] The Charter of the United Nations (Arts. 55 and 56) identifies the overall purposes of international economic and social cooperation, and members pledge themselves under the Charter "to take joint and separate action in cooperation with the Organization" to achieve these purposes. In the United Nations Millennium Declaration and at other global meetings, including the United Nations General Assembly special session on children, States have pledged themselves, in particular, to international cooperation to eliminate poverty.

61 The Committee advises States parties that the Convention should form the framework for international development assistance related directly or indirectly to children and that programmes of donor States should be rights-based. The Committee urges States to meet internationally agreed targets, including the United Nations target for international development assistance of 0.7 per cent of gross domestic product. This goal was reiterated along with other targets in the Monterrey Consensus, arising from the 2002 International Conference on Financing for Development.[17] The Committee encourages States parties that receive international aid and assistance to allocate a substantive part of that aid specifically to children. The Committee expects States parties to be able to identify on a yearly basis the amount and proportion of international support earmarked for the implementation of children's rights.

62. The Committee endorses the aims of the 20/20 initiative, to achieve universal access to basic social services of good quality on a sustainable basis, as a shared responsibility of developing and donor States. The Committee notes that international meetings held to review progress have concluded that many States are going to have difficulty meeting fundamental economic and social rights unless additional resources are allocated and efficiency in resource allocation is increased. The Committee takes note of and encourages efforts being made to reduce poverty in the most heavily indebted countries through the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP). As the central, country-led strategy for achieving the millennium development goals, PRSPs must include a strong focus on children's rights. The Committee urges Governments, donors and civil society to ensure that children are a prominent priority in the development of PRSPs and sectorwide approaches to development (SWAps). Both PRSPs and SWAps should reflect children's rights principles, with a holistic, child-centred approach recognizing children as holders of rights and the incorporation of development goals and objectives which are relevant to children.

63. The Committee encourages States to provide and to use, as appropriate, technical

국가인권위원회
humanrights.go.kr

assistance in the process of implementing the Convention. The United Nations Children's Fund (UNICEF), the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and other United Nations and United Nationsrelated agencies can provide technical assistance with many aspects of implementation. States parties are encouraged to identify their interest in technical assistance in their reports under the Convention.

64. In their promotion of international cooperation and technical assistance, all United Nations and United Nations-related agencies should be guided by the Convention and should mainstream children's rights throughout their activities. They should seek to ensure within their influence that international cooperation is targeted at supporting States to fulfil their obligations under the Convention. Similarly the World Bank Group, the International Monetary Fund and World Trade Organization should ensure that their activities related to international cooperation and economic development give primary consideration to the best interests of children and promote full implementation of the Convention.

K. Independent human rights institutions

65. In its general comment No. 2 (2002) entitled "The role of independent national human rights institutions in the protection and promotion of the rights of the child", the Committee notes that it "considers the establishment of such bodies to fall within the commitment made by States parties upon ratification to ensure the implementation of the Convention and advance the universal realization of children's rights". Independent human rights institutions are complementary to effective government structures for children; the essential element is independence: "The role of national human rights institutions is to monitor independently the State's compliance and progress towards implementation and to do all it can to ensure full respect for children's rights. While this may require the institution to develop projects to enhance the promotion and protection of children's rights, it should not lead to the Government delegating its monitoring obligations to the national institution. It is essential that institutions remain entirely free to set their own agenda and determine their own activities."[18] General comment No. 2 provides detailed guidance on the establishment and operation of independent human rights institutions for children.

Article 42: Making the Convention known to adults and children

> "States Parties undertake to make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike."

66. Individuals need to know what their rights are. Traditionally in most, if not all, societies children have not been regarded as rights holders. So article 42 acquires a particular importance. If the adults around children, their parents and other family members, teachers and carers do not understand the implications of the Convention, and above all its confirmation of the equal status of children as subjects of rights, it is most unlikely that the rights set out in the Convention will be realized for many children.

67. The Committee proposes that States should develop a comprehensive strategy for disseminating knowledge of the Convention throughout society. This should include information on those bodies - governmental and independent - involved in implementation and monitoring and on how to contact them. At the most basic level, the text of the Convention needs to be made widely available in all languages (and the Committee commends the collection of official and unofficial translations of the Convention made by OHCHR. There needs to be a strategy for dissemination of the Convention among illiterate people. UNICEF and NGOs in many States have developed child-friendly versions of the Convention for children of various ages - a process the Committee welcomes and encourages; these should also inform children of sources of help and advice.

68. Children need to acquire knowledge of their rights and the Committee places special emphasis on incorporating learning about the Convention and human rights in general into the school curriculum at all stages. The Committee's general comment No. 1 (2001) entitled "The aims of education" (art. 29, para. 1), should be read in conjunction with this. Article 29, paragraph 1, requires that the education of the child shall be directed to "… the development of respect for human rights and fundamental freedoms … ". The general comment underlines: "Human rights education should provide information on the content of human rights treaties. But children should also learn about human rights by seeing human rights standards implemented in practice whether at home, in school or within the community. Human rights education should be a comprehensive, lifelong process and start with the reflection of human rights values in the daily life

국가인권위원회
humanrights.go.kr

and experiences of children."[19]

69. Similarly, learning about the Convention needs to be integrated into the initial and inservice training of all those working with and for children (see paragraph 53 above). The Committee reminds States parties of the recommendations it made following its meeting on general measures of implementation held to commemorate the tenth anniversary of adoption of the Convention, in which it recalled that "dissemination and awareness-raising about the rights of the child are most effective when conceived as a process of social change, of interaction and dialogue rather than lecturing. Raising awareness should involve all sectors of society, including children and young people. Children, including adolescents, have the right to participate in raising awareness about their rights to the maximum extent of their evolving capacities".[20]

> "The Committee recommends that all efforts to provide training on the rights of the child be practical, systematic and integrated into regular professional training in order to maximize its impact and sustainability. Human rights training should use participatory methods, and equip professionals with skills and attitudes that enable them to interact with children and young people in a manner that respects their rights, dignity and selfrespect."[21]

70. The media can play a crucial role in the dissemination of the Convention and knowledge and understanding of it and the Committee encourages their voluntary engagement in the process, which may be stimulated by governments and by NGOs.[22]

Article 44 (6): Making reports under the Convention widely available

> "… States Parties shall make their reports widely available to the public in their own countries."

71. If reporting under the Convention is to play the important part it should in the process of implementation at the national level, it needs to be known about by adults and children throughout the State party. The reporting process provides a unique form of international accountability for how States treat children and their rights. But unless reports are disseminated and constructively debated at the national level, the process is unlikely to have substantial impact on children's lives.

72. The Convention explicitly requires States to make their reports widely available to the public; this should be done when they are submitted to the Committee. Reports

should be made genuinely accessible, for example through translation into all languages, into appropriate forms for children and for people with disabilities and so on. The Internet may greatly aid dissemination, and Governments and parliaments are strongly urged to place such reports on their web sites.

73. The Committee urges States to make all the other documentation of the examination of their reports under the Convention widely available to promote constructive debate and inform the process of implementation at all levels. In particular, the Committee's concluding observations should be disseminated to the public including children and should be the subject of detailed debate in parliament. Independent human rights institutions and NGOs can play a crucial role in helping to ensure widespread debate. The summary records of the examination of government representatives by the Committee aid understanding of the process and of the Committee's requirements and should also be made available and discussed.

Notes

[1] The Committee reminds States parties that, for the purposes of the Convention, a child is defined as "every human being below the age of 18 years unless, under the law applicable to the child, majority is attained earlier" (art. 1).

[2] In 1999, the Committee on the Rights of the Child held a two-day workshop to commemorate the tenth anniversary of adoption of the Convention on the Rights of the Child by the United Nations General Assembly. The workshop focused on general measures of implementation following which the Committee adopted detailed conclusions and recommendations (see CRC/C/90, para. 291).

[3] General Guidelines Regarding the Form and Content of Initial Reports to be Submitted by States Parties under Article 44, Paragraph 1 (a) of the Convention, CRC/C/5, 15 October 1991; General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to be Submitted under Article 44, Paragraph 1 (b) of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58, 20 November 1996.

[4] Human Rights Committee, general comment No. 3 (thirteenth session, 1981), *Article 2: Implementation at the national level*; Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3 (fifth session, 1990), *The nature of States parties' obligations (article 2, paragraph 1, of the Covenant*); also general comment No. 9 (nineteenth session, 1998), *The domestic application of the Covenant*, elaborating further on certain elements in general comment No. 3. A compendium of the treaty bodies' general comments and recommendations is published regularly by the Office of the High Commissioner for Human Rights (HRI/GEN/1/Rev.6).

[5] General comment No. 3, HRI/GEN/1/Rev.6, para. 11, p. 16.

[6] Human Rights Committee, general comment No. 18 (1989), HRI/GEN/1/Rev.6, pp. 147 et seq.

[7] General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to be Submitted under Article 44, Paragraph 1 (b) of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58, 20 November 1996, para. 11.

[8] World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993, "Vienna Declaration and Programme of Action", A/CONF.157/23.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

[9] World Summit for Children, "World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children and Plan of Action for Implementing the World Declaration on the Survival, Protection and Development of Children in the 1990s", CF/WSC/1990/WS-001, United Nations, New York, 30 September 1990.

[10] World Conference on Human Rights, Vienna, 14-25 June 1993, "Vienna Declaration and Programme of Action", A/CONF.157/23.

[11] *A World Fit for Children*, outcome document of the United Nations General Assembly special session on children, 2002, para. 59.

[12] Ibid., para. 61 (a).

[13] Committee on the Rights of the Child, Report on its thirty-first session, SeptemberOctober 2002, Day of General Discussion on "The private sector as service provider and its role in implementing child rights", paras. 630-653.

[14] General Guidelines Regarding the Form and Contents of Periodic Reports to be Submitted under Article 44, Paragraph 1(b), of the Convention on the Rights of the Child, CRC/C/58, 20 November 1996, para. 20.

[15] Ibid., para. 3.

[16] The following articles of the Convention relate to international cooperation explicitly: articles 7 (2); 11 (2); 17 (b); 21 (e); 22 (2); 23 (4); 24 (4); 27 (4); 28 (3); 34 and 35.

[17] Report of the International Conference on Financing for Development, Monterrey, Mexico, 1822 March 2002 (A/Conf.198/11).

[18] HRI/GEN/1/Rev. 6, para. 25, p. 295.

[19] Ibid., para. 15, p. 286.

[20] See CRC/C/90, para. 291 (k).

[21] Ibid., para. 291 (l).

[22] The Committee held a day of general discussion on the theme "The child and the media" in 1996, adopting detailed recommendations (see CRC/C/57, paras. 242 et seq.).

Annex I

RATIFICATION OF OTHER KEY INTERNATIONAL HUMAN RIGHTS INSTRUMENTS

As noted in paragraph 17 of the present general comment, the Committee on the Rights of the Child, as part of its consideration of general measures of implementation, and in the light of the principles of indivisibility and interdependence of human rights, consistently urges States parties, if they have not already done so, to ratify the two Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child (on the involvement of children in armed conflict and on the sale of children, child prostitution and child pornography) and the six other major international human rights instruments. During its dialogue with States parties the Committee often encourages them to consider ratifying other relevant international instruments. A nonexhaustive list of these instruments is annexed here. The Committee will update this from time to time.

- Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights;
- Second Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, aiming at the abolition of the death penalty;
- Optional protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;
- Optional protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;
- Convention against Discrimination in Education;
- ILO Forced Labour Convention No. 29, 1930;
- ILO Convention No. 105 on Abolition of Forced Labour, 1957;
- ILO Convention No. 138 Concerning Minimum Age for Admission to Employment, 1973;
- ILO Convention No. 182 on Worst Forms of Child Labour, 1999;
- ILO Convention No. 183 on Maternity Protection, 2000;

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- Convention relating to the Status of Refugees of 1951, as amended by the Protocol relating to the Status of Refugees of 1967;

- Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others (1949);

- Slavery Convention (1926);

- Protocol amending the Slavery Convention (1953);

- The Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery (1956);

- Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 2000;

- Geneva Convention relative to the Protection of Civilians in Time of War;

- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I);

- Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II);

- Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Antipersonnel Mines and of Their Destruction;

- Statute of the International Criminal Court;

- Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in respect of Intercountry Adoption;

- Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction;

- Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children of 1996.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/GC/2005/6
1 September 2005

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Thirty-ninth session
17 May-3 June 2005

GENERAL COMMENT No. 6 (2005)

TREATMENT OF UNACCOMPANIED AND SEPARATED CHILDREN OUTSIDE THEIR COUNTRY OF ORIGIN

CONTENTS

	Paragraphs	Page
I. OBJECTIVES OF THE GENERAL COMMENT	1-4	5
II. STRUCTURE AND SCOPE OF THE GENERAL COMMENT	5-6	6
III. DEFINITIONS	7-11	6
IV. APPLICABLE PRINCIPLES	12-30	7
(a) Legal obligations of States parties for all unaccompanied or separated children in their territory and measures for their implementation	12-17	7
(b) Non-discrimination (art. 2)	18	8

GE.05-43805 (E) 140905

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(c) Best interests of the child as a primary consideration in the search for short and long-term solutions (art. 3) ····· 19 – 22 9
(d) Right to life, survival and development (art. 6) ····· 23-24 9
(e) Right of the child to express his or her views freely (art. 12) ····· 25 10
(f) Respect for the principle of non-refoulement ····· 26-28 10
(g) Confidentiality ····· 29-30 11

V. RESPONSE TO GENERAL AND SPECIFIC PROTECTION NEEDS ····· 31-63 11
(a) Initial assessment and measures ····· 31-32 11
(b) Appointment of a guardian or adviser and legal representative (arts. 18 (2) and 20 (1)) ····· 33-38 12
(c) Care and accommodation arrangements (arts. 20 and 22) ····· 39-40 13
(d) Full access to education (arts. 28, 29 (1) (c), 30 and 32) ····· 41-43 14
(e) Right to an adequate standard of living (art. 27) ····· 44-45 15
(f) Right to enjoy the highest attainable standard of health and facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health (arts. 23, 24 and 39) ····· 46-49 15
(g) Prevention of trafficking and sexual and other forms of exploitation, abuse and violence (arts. 34, 35 and 36) ····· 50-53 16
(h) Prevention of military recruitment and protection against effects of war (arts. 38 and 39) ····· 54-60 17
(i) Prevention of deprivation of liberty and treatment in cases thereof 61 - 63 18

VI. ACCESS TO THE ASYLUM PROCEDURE, LEGAL SAFEGUARDS AND RIGHTS IN ASYLUM ····· 64-78 19
(a) General ····· 64-65 19
(b) Access to asylum procedures, regardless of age ····· 66-67 19
(c) Procedural safeguards and support measures (art. 3 (3)) ····· 68-73 20

(d) Child-sensitive assessment of protection needs, taking into account persecution of a child-specific nature ····· 74-75 21
(e) Full enjoyment of all international refugee and human rights by children granted refugee status (art. 22) 76 21
(f) Children to benefit from complementary forms of protection ····· 77-78 21

VII. FAMILY REUNIFICATION, RETURN AND OTHER FORMS OF DURABLE SOLUTIONS ····· 79-94 22
(a) General ····· 79-80 22
(b) Family reunification ····· 81-83 22
(c) Return to the country of origin ····· 84-88 23
(d) Local integration ····· 89-90 24
(e) Intercountry adoption (art. 21) ····· 91 24
(f) Resettlement in a third country ····· 92-94 25

VIII. TRAINING, DATA AND STATISTICS ····· 95-100 26
(a) Training of personnel dealing with unaccompanied and separated children ····· 95-97 26
(b) Data and statistics on separated and unaccompanied children ····· 98-100 26

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. OBJECTIVES OF THE GENERAL COMMENT

1. The objective of this general comment is to draw attention to the particularly vulnerable situation of unaccompanied and separated children; to outline the multifaceted challenges faced by States and other actors in ensuring that such children are able to access and enjoy their rights; and, to provide guidance on the protection, care and proper treatment of unaccompanied and separated children based on the entire legal framework provided by the Convention on the Rights of the Child (the "Convention"), with particular reference to the principles of non-discrimination, the best interests of the child and the right of the child to express his or her views freely.

2. The issuing of this general comment is motivated by the Committee's observation of an increasing number of children in such situations. There are varied and numerous reasons for a child being unaccompanied or separated, including: persecution of the child or the parents; international conflict and civil war; trafficking in various contexts and forms, including sale by parents; and the search for better economic opportunities.

3. The issuing of the general comment is further motivated by the Committee's identification of a number of protection gaps in the treatment of such children, including the following: unaccompanied and separated children face greater risks of, inter alia, sexual exploitation and abuse, military recruitment, child labour (including for their foster families) and detention. They are often discriminated against and denied access to food, shelter, housing, health services and education. Unaccompanied and separated girls are at particular risk of gender-based violence, including domestic violence. In some situations, such children have no access to proper and appropriate identification, registration, age assessment, documentation, family tracing, guardianship systems or legal advice. In many countries, unaccompanied and separated children are routinely denied entry to or detained by border or immigration officials. In other cases they are admitted but are denied access to asylum procedures or their asylum claims are not handled in an age and gender-sensitive manner. Some countries prohibit separated children who are recognized as refugees from applying for family reunification; others permit reunification but impose conditions so restrictive as to make it virtually impossible to achieve. Many such children are granted only temporary status, which ends when they turn 18, and there are few effective return programmes.

4. Concerns such as these have led the Committee to frequently raise issues related to unaccompanied and separated children in its concluding observations. This general

comment will compile and consolidate standards developed, inter alia, through the Committee's monitoring efforts and shall thereby provide clear guidance to States on the obligations deriving from the Convention with regard to this particular vulnerable group of children. In applying these standards, States parties must be cognizant of their evolutionary character and therefore recognize that their obligations may develop beyond the standards articulated herein. These standards shall in no way impair further-reaching rights and benefits offered to unaccompanied and separated children under regional human rights instruments or national systems, international and regional refugee law or international humanitarian law.

II. STRUCTURE AND SCOPE of the GENERAL COMMENT

5. This general comment applies to unaccompanied and separated children who find themselves outside their country of nationality (consistent with article 7) or, if stateless, outside their country of habitual residence. The general comment applies to all such children irrespective of their residence status and reasons for being abroad, and whether they are unaccompanied or separated. However, it does not apply to children who have not crossed an international border, even though the Committee acknowledges the many similar challenges related to internally displaced unaccompanied and separated children, recognizes that much of the guidance offered below is also valuable in relation to such children, and strongly encourages States to adopt relevant aspects of this general comment in relation to the protection, care and treatment of unaccompanied and separated children who are displaced within their own country.

6. While the mandate of the Committee is confined to its supervisory function in relation to the Convention, its interpretation efforts must be conducted in the context of the entirety of applicable international human rights norms and, therefore, the general comment adopts a holistic approach to the question of the proper treatment of unaccompanied and separated children. This acknowledges that all human rights, including those contained in the Convention, are indivisible and interdependent. The importance of other international human rights instruments to the protection of the child is also recognized in the preamble to the Convention.

III. DEFINITIONS

7. "Unaccompanied children" (also called unaccompanied minors) are children, as

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents and other relatives and are not being cared for by an adult who, by law or custom, is responsible for doing so.

8. "Separated children" are children, as defined in article 1 of the Convention, who have been separated from both parents, or from their previous legal or customary primary caregiver, but not necessarily from other relatives. These may, therefore, include children accompanied by other adult family members.

9. A "child as defined in article 1 of the Convention", means "every human being below the age of 18 years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier". This means that any instruments governing children in the territory of the State cannot define a child in any way that deviates from the norms determining the age of majority in that State.

10. If not otherwise specified, the guidelines below apply equally to both unaccompanied and separated children.

11. "Country of origin" is the country of nationality or, in the case of a stateless child, the country of habitual residence.

IV. APPLICABLE PRINCIPLES

(a) Legal obligations of States parties for all unaccompanied or separated children in their territory and measures for their implementation

12. State obligations under the Convention apply to each child within the State's territory and to all children subject to its jurisdiction (art. 2). These State obligations cannot be arbitrarily and unilaterally curtailed either by excluding zones or areas from a State's territory or by defining particular zones or areas as not, or only partly, under the jurisdiction of the State. Moreover, State obligations under the Convention apply within the borders of a State, including with respect to those children who come under the State's jurisdiction while attempting to enter the country's territory. Therefore, the enjoyment of rights stipulated in the Convention is not limited to children who are citizens of a State party and must therefore, if not explicitly stated otherwise in the Convention, also be available to all children - including asylum-seeking, refugee and migrant children - irrespective of their nationality, immigration status or statelessness.

13. Obligations deriving from the Convention vis-à-vis unaccompanied and separated children apply to all branches of government (executive, legislative and judicial). They include the obligation to establish national legislation; administrative structures; and the necessary research, information, data compilation and comprehensive training activities to support such measures. Such legal obligations are both negative and positive in nature, requiring States not only to refrain from measures infringing on such children's rights, but also to take measures to ensure the enjoyment of these rights without discrimination. Such responsibilities are not only limited to the provision of protection and assistance to children who are already unaccompanied or separated, but include measures to prevent separation (including the implementation of safeguards in case of evacuation). The positive aspect of these protection obligations also extends to requiring States to take all necessary measures to identify children as being unaccompanied or separated at the earliest possible stage, including at the border, to carry out tracing activities and, where possible and if in the child's best interest, to reunify separated and unaccompanied children with their families as soon as possible.

14. As reaffirmed in its general comment No. 5 (2003) (paras. 18-23), States parties to the Convention have to ensure that the provisions and principles of the treaty are fully reflected and given legal effect in relevant domestic legislation. In case of any conflict in legislation, predominance should always be given to the Convention, in light of article 27 of the Vienna Convention on the Law of Treaties.

15. In order to ensure a conducive legal environment and in light of article 41 (b) of the Convention, States parties are also encouraged to ratify other international instruments that address issues relating to unaccompanied and separated children, including the two Optional Protocols to the Convention on the Rights of the Child (on the involvement of children in armed conflict and on the sale of children, child prostitution and child pornography), the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (the "CAT"), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, the Convention relating to the Status of Refugees ("the 1951 Refugee Convention") and the Protocol relating to the Status of Refugees, the Convention on the Reduction of Statelessness, the Convention relating to the Status of Stateless Persons, the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Inter-Country Adoption, the Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children, the four Geneva Conventions of 12 August 1949, the Protocol Additional to the Geneva

국가인권위원회 humanrights.go.kr

Conventions of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) of 8 June 1977, the Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts (Protocol II) of 8 June 1997. The Committee also encourages States parties to the Convention and others concerned to take into account the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)'s Guidelines on Protection and Care (1994) and the Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children.[1]

16. In view of the absolute nature of obligations deriving from the Convention and their *lex specialis* character, article 2, paragraph 3, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights would not apply with regard to unaccompanied and separated children. In application of article 4 of the Convention, the particular vulnerability of unaccompanied and separated children, explicitly recognized in article 20 of the Convention, must be taken into account and will result in making the assignment of available resources to such children a priority. States are expected to accept and facilitate assistance offered within their respective mandates by the United Nations Children's Fund (UNICEF), UNHCR and other agencies (article 22 (2) of the Convention) in order to meet the needs of unaccompanied and separated children.

17. The Committee believes that reservations made by States parties to the Convention should not in any way limit the rights of unaccompanied and separated children. As is systematically done with States parties during the reporting process, the Committee recommends that, in the light of the Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the 1993 World Conference on Human Rights in Vienna,[2] reservations limiting the rights of unaccompanied and separated children be reviewed with the objective of withdrawal.

(b) Non-discrimination (art. 2)

18. The principle of non-discrimination, in all its facets, applies in respect to all dealings with separated and unaccompanied children. In particular, it prohibits any discrimination on the basis of the status of a child as being unaccompanied or separated, or as being a refugee, asylumseeker or migrant. This principle, when properly understood, does not prevent, but may indeed call for, differentiation on the basis of different protection needs such as those deriving from age and/or gender. Measures should also be taken to address possible misperceptions and stigmatization of unaccompanied or separated children within the society. Policing or other measures concerning unaccompanied or separated

children relating to public order are only permissible where such measures are based on the law; entail individual rather than collective assessment; comply with the principle of proportionality; and represent the least intrusive option. In order not to violate the prohibition on non-discrimination, such measures can, therefore, never be applied on a group or collective basis.

(c) Best interests of the child as a primary consideration in the search for short and long-term solutions (art. 3)

19. Article 3 (1) states that "[i]n all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration". In the case of a displaced child, the principle must be respected during all stages of the displacement cycle. At any of these stages, a best interests determination must be documented in preparation of any decision fundamentally impacting on the unaccompanied or separated child's life.

20. A determination of what is in the best interests of the child requires a clear and comprehensive assessment of the child's identity, including her or his nationality, upbringing, ethnic, cultural and linguistic background, particular vulnerabilities and protection needs. Consequently, allowing the child access to the territory is a prerequisite to this initial assessment process. The assessment process should be carried out in a friendly and safe atmosphere by qualified professionals who are trained in age and gender-sensitive interviewing techniques.

21. Subsequent steps, such as the appointment of a competent guardian as expeditiously as possible, serves as a key procedural safeguard to ensure respect for the best interests of an unaccompanied or separated child. Therefore, such a child should only be referred to asylum or other procedures after the appointment of a guardian. In cases where separated or unaccompanied children are referred to asylum procedures or other administrative or judicial proceedings, they should also be provided with a legal representative in addition to a guardian.

22. Respect for best interests also requires that, where competent authorities have placed an unaccompanied or separated child "for the purposes of care, protection or treatment of his or her physical or mental health", the State recognizes the right of that child to a "periodic review" of their treatment and "all other circumstances relevant to his or her placement" (article 25 of the Convention).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(d) The right to life, survival and development (art. 6)

23. The obligation of the State party under article 6 includes protection from violence and exploitation, to the maximum extent possible, which would jeopardize a child's right to life, survival and development. Separated and unaccompanied children are vulnerable to various risks that affect their life, survival and development such as trafficking for purposes of sexual or other exploitation or involvement in criminal activities which could result in harm to the child, or in extreme cases, in death. Accordingly, article 6 necessitates vigilance by States parties in this regard, particularly when organized crime may be involved. While the issue of trafficking of children is beyond the scope of this general comment, the Committee notes that there is often a link between trafficking and the situation of separated and unaccompanied children.

24. The Committee is of the view that practical measures should be taken at all levels to protect children from the risks mentioned above. Such measures could include: priority procedures for child victims of trafficking, the prompt appointment of guardians, the provision of information to children about the risks they may encounter, and establishment of measures to provide follow-up to children particularly at risk. These measures should be regularly evaluated to ensure their effectiveness.

(e) Right of the child to express his or her views freely (art. 12)

25. Pursuant to article 12 of the Convention, in determining the measures to be adopted with regard to unaccompanied or separated children, the child's views and wishes should be elicited and taken into account (art. 12 (1)). To allow for a well-informed expression of such views and wishes, it is imperative that such children are provided with all relevant information concerning, for example, their entitlements, services available including means of communication, the asylum process, family tracing and the situation in their country of origin (arts. 13, 17 and 22 (2)). In guardianship, care and accommodation arrangements, and legal representation, children's views should also be taken into account. Such information must be provided in a manner that is appropriate to the maturity and level of understanding of each child. As participation is dependent on reliable communication, where necessary, interpreters should be made available at all stages of the procedure.

(f) Respect for the principle of non-refoulement

26. In affording proper treatment of unaccompanied or separated children, States must

fully respect non-refoulement obligations deriving from international human rights, humanitarian and refugee law and, in particular, must respect obligations codified in article 33 of the 1951 Refugee Convention and in article 3 of CAT.

27. Furthermore, in fulfilling obligations under the Convention, States shall not return a child to a country where there are substantial grounds for believing that there is a real risk of irreparable harm to the child, such as, but by no means limited to, those contemplated under articles 6 and 37 of the Convention, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the child may subsequently be removed. Such non-refoulement obligations apply irrespective of whether serious violations of those rights guaranteed under the Convention originate from non-State actors or whether such violations are directly intended or are the indirect consequence of action or inaction. The assessment of the risk of such serious violations should be conducted in an age and gender-sensitive manner and should, for example, take into account the particularly serious consequences for children of the insufficient provision of food or health services.

28. As underage recruitment and participation in hostilities entails a high risk of irreparable harm involving fundamental human rights, including the right to life, State obligations deriving from article 38 of the Convention, in conjunction with articles 3 and 4 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, entail extraterritorial effects and States shall refrain from returning a child in any manner whatsoever to the borders of a State where there is a real risk of underage recruitment, including recruitment not only as a combatant but also to provide sexual services for the military or where there is a real risk of direct or indirect participation in hostilities, either as a combatant or through carrying out other military duties.

(g) Confidentiality

29. States parties must protect the confidentiality of information received in relation to an unaccompanied or separated child, consistent with the obligation to protect the child's rights, including the right to privacy (art. 16). This obligation applies in all settings, including health and social welfare. Care must be taken that information sought and legitimately shared for one purpose is not inappropriately used for that of another.

30. Confidentiality concerns also involve respect for the rights of others. For example, in obtaining, sharing and preserving the information collected in respect of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

unaccompanied and separated children, particular care must be taken in order not to endanger the well-being of persons still within the child's country of origin, especially the child's family members. Furthermore, information relating to the whereabouts of the child shall only be withheld vis-à-vis the parents where required for the safety of the child or to otherwise secure the "best interests" of the child.

V. RESPONSE TO GENERAL AND SPECIFIC PROTECTION NEEDS

(a) Initial assessment and measures

31. The best interests of the child must also be a guiding principle for determining the priority of protection needs and the chronology of measures to be applied in respect of unaccompanied and separated children. This necessary initial assessment process, in particular, entails the following:

(i) Prioritized identification of a child as separated or unaccompanied immediately upon arrival at ports of entry or as soon as their presence in the country becomes known to the authorities (art. 8). Such identification measures include age assessment and should not only take into account the physical appearance of the individual, but also his or her psychological maturity. Moreover, the assessment must be conducted in a scientific, safe, child and gender-sensitive and fair manner, avoiding any risk of violation of the physical integrity of the child; giving due respect to human dignity; and, in the event of remaining uncertainty, should accord the individual the benefit of the doubt such that if there is a possibility that the individual is a child, she or he should be treated as such;

(ii) Prompt registration by means of an initial interview conducted in an ageappropriate and gender-sensitive manner, in a language the child understands, by professionally qualified persons to collect biodata and social history to ascertain the identity of the child, including, wherever possible, identity of both parents, other siblings, as well as the citizenship of the child, the siblings and the parents;

(iii) In continuation of the registration process, the recording of further information in order to meet the specific needs of the child. This information should include:

- Reasons for being separated or unaccompanied;

- Assessment of particular vulnerabilities, including health, physical, psychosocial, material and other protection needs, including those deriving from domestic violence, trafficking or trauma;

- All available information to determine the potential existence of international protection needs, including those: due to a "well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion" in the child's country of origin (article 1 A (2), 1951 Refugee Convention); deriving from external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order (article 1 (2), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa); or relating to the indiscriminate effects of generalized violence;

(iv) Unaccompanied and separated children should be provided with their own personal identity documentation as soon as possible;

(v) Tracing of family members to be commenced as early as possible (arts. 22 (2), 9 (3) and 10 (2)).

32. Any further actions relating to the residence and other status of the child in the territory of the State should be based on the findings of an initial protection assessment carried out in accordance with the above procedures. States should refrain from referring unaccompanied and separated children into asylum procedures if their presence in the territory does not raise the question of international refugee protection needs. This is without prejudice to the obligation of States to refer unaccompanied or separated children to relevant procedures serving child protection, such as those foreseen under child welfare legislation.

(b) Appointment of a guardian or adviser and legal representative (arts. 18 (2) and 20 (1))

33. States are required to create the underlying legal framework and to take necessary measures to secure proper representation of an unaccompanied or separated child's best interests. Therefore, States should appoint a guardian or adviser as soon as the unaccompanied or separated child is identified and maintain such guardianship arrangements until the child has either reached the age of majority or has permanently

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

left the territory and/or jurisdiction of the State, in compliance with the Convention and other international obligations. The guardian should be consulted and informed regarding all actions taken in relation to the child. The guardian should have the authority to be present in all planning and decision-making processes, including immigration and appeal hearings, care arrangements and all efforts to search for a durable solution. The guardian or adviser should have the necessary expertise in the field of childcare, so as to ensure that the interests of the child are safeguarded and that the child's legal, social, health, psychological, material and educational needs are appropriately covered by, inter alia, the guardian acting as a link between the child and existing specialist agencies/individuals who provide the continuum of care required by the child. Agencies or individuals whose interests could potentially be in conflict with those of the child's should not be eligible for guardianship. For example, non-related adults whose primary relationship to the child is that of an employer should be excluded from a guardianship role.

34. In the case of a separated child, guardianship should regularly be assigned to the accompanying adult family member or non-primary family caretaker unless there is an indication that it would not be in the best interests of the child to do so, for example, where the accompanying adult has abused the child. In cases where a child is accompanied by a nonfamily adult or caretaker, suitability for guardianship must be scrutinized more closely. If such a guardian is able and willing to provide day-to-day care, but unable to adequately represent the child's best interests in all spheres and at all levels of the child's life, supplementary measures (such as the appointment of an adviser or legal representative) must be secured.

35. Review mechanisms shall be introduced and implemented to monitor the quality of the exercise of guardianship in order to ensure the best interests of the child are being represented throughout the decision-making process and, in particular, to prevent abuse.

36. In cases where children are involved in asylum procedures or administrative or judicial proceedings, they should, in addition to the appointment of a guardian, be provided with legal representation.

37. At all times children should be informed of arrangements with respect to guardianship and legal representation and their opinions should be taken into consideration.

38. In large-scale emergencies, where it will be difficult to establish guardianship arrangements on an individual basis, the rights and best interests of separated children should be safeguarded and promoted by States and organizations working on behalf of these children.

(c) Care and accommodation arrangements (arts. 20 and 22)

39. Unaccompanied or separated children are children temporarily or permanently deprived of their family environment and, as such, are beneficiaries of States' obligations under article 20 of the Convention and shall be entitled to special protection and assistance provided by the relevant State.

40. Mechanisms established under national law in order to ensure alternative care for such children in accordance with article 22 of the Convention, shall also cover unaccompanied or separated children outside their country of origin. A wide range of options for care and accommodation arrangements exist and are explicitly acknowledged in article 20 (3) as follows: "… inter alia, foster placement, *kafalah* of Islamic law, adoption or, if necessary, placement in suitable institutions for the care of children". When selecting from these options, the particular vulnerabilities of such a child, not only having lost connection with his or her family environment, but further finding him or herself outside of his or her country of origin, as well as the child's age and gender, should be taken into account. In particular, due regard ought to be taken of the desirability of continuity in a child's upbringing and to the ethnic, religious, cultural and linguistic background as assessed in the identification, registration and documentation process. Such care and accommodation arrangements should comply with the following parameters:

- Children should not, as a general rule, be deprived of liberty;

- In order to ensure continuity of care and considering the best interests of the child, changes in residence for unaccompanied and separated children should be limited to instances where such change is in the best interests of the child;

- In accordance with the principle of family unity, siblings should be kept together;

- A child who has adult relatives arriving with him or her or already living in the country of asylum should be allowed to stay with them unless such action would be contrary to the best interests of the child. Given the particular vulnerabilities of the child, regular assessments should be conducted by social

국가인권위원회 humanrights.go.kr

welfare personnel;

- Irrespective of the care arrangements made for unaccompanied or separated children, regular supervision and assessment ought to be maintained by qualified persons in order to ensure the child's physical and psychosocial health, protection against domestic violence or exploitation, and access to educational and vocational skills and opportunities;

- States and other organizations must take measures to ensure the effective protection of the rights of separated or unaccompanied children living in child-headed households;

- In large-scale emergencies, interim care must be provided for the shortest time appropriate for unaccompanied children. This interim care provides for their security and physical and emotional care in a setting that encourages their general development;

- Children must be kept informed of the care arrangements being made for them, and their opinions must be taken into consideration.

(d) Full access to education (arts. 28, 29 (1) (c), 30 and 32)

41. States should ensure that access to education is maintained during all phases of the displacement cycle. Every unaccompanied and separated child, irrespective of status, shall have full access to education in the country that they have entered in line with articles 28, 29 (1) (c), 30 and 32 of the Convention and the general principles developed by the Committee. Such access should be granted without discrimination and in particular, separated and unaccompanied girls shall have equal access to formal and informal education, including vocational training at all levels. Access to quality education should also be ensured for children with special needs, in particular children with disabilities.

42. The unaccompanied or separated child should be registered with appropriate school authorities as soon as possible and get assistance in maximizing learning opportunities. All unaccompanied and separated children have the right to maintain their cultural identity and values, including the maintenance and development of their native language. All adolescents should be allowed to enrol in vocational/professional training or education, and early learning programmes should be made available to young children. States should ensure that unaccompanied or separated children are provided with school certificates or other documentation indicating their level of education, in particular in

preparation of relocation, resettlement or return.

43. States shall, in particular where government capacity is limited, accept and facilitate the assistance offered by UNICEF, the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), UNHCR and other United Nations agencies within their respective mandates, as well as, where appropriate, other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations (art. 22 (2)) in order to meet the educational needs of unaccompanied and separated children.

(e) Right to an adequate standard of living (art. 27)

44. States should ensure that separated and unaccompanied children have a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual and moral development. As provided in article 27 (2) of the Convention, States shall provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

45. States shall, in particular where government capacity is limited, accept and facilitate the assistance offered by UNICEF, UNESCO, UNHCR and other United Nations agencies within their respective mandates, as well as, where appropriate, other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations (art. 22 (2)) in order to secure an adequate standard of living for unaccompanied and separated children.

(f) Right to enjoy the highest attainable standard of health and facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health (arts. 23, 24 and 39)

46. When implementing the right to enjoy the highest attainable standard of health and facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health under article 24 of the Convention, States are obligated to ensure that unaccompanied and separated children have the same access to health care as children who are ... nationals ... .

47. In ensuring their access, States must assess and address the particular plight and vulnerabilities of such children. They should, in particular, take into account the fact that unaccompanied children have undergone separation from family members and have also, to varying degrees, experienced loss, trauma, disruption and violence. Many such children, in particular those who are refugees, have further experienced pervasive violence and the stress associated with a country afflicted by war. This may have created deep-rooted feelings of helplessness and undermined a child's trust in others. Moreover, girls are particularly susceptible to marginalization, poverty and suffering during armed conflict, and many may have experienced gender-based violence in the context of armed

국가인권위원회 humanrights.go.kr

conflict. The profound trauma experienced by many affected children calls for special sensitivity and attention in their care and rehabilitation.

48. The obligation under article 39 of the Convention sets out the duty of States to provide rehabilitation services to children who have been victims of any form of abuse, neglect, exploitation, torture, cruel, inhuman and degrading treatment or armed conflicts. In order to facilitate such recovery and reintegration, culturally appropriate and gendersensitive mental health care should be developed and qualified psychosocial counselling provided.

49. States shall, in particular where government capacity is limited, accept and facilitate assistance offered by UNICEF, the World Health Organization (WHO), United Nations Joint Programme on HIV/AIDS (UNAIDS), UNHCR and other agencies (art. 22 (2)) within their respective mandates, as well as, where appropriate, other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations in order to meet the health and health-care needs of unaccompanied and separated children.

(g) Prevention of trafficking and of sexual and other forms of exploitation, abuse and violence (arts. 34, 35 and 36)

50. Unaccompanied or separated children in a country outside their country of origin are particularly vulnerable to exploitation and abuse. Girls are at particular risk of being trafficked, including for purposes of sexual exploitation.

51. Articles 34 to 36 of the Convention must be read in conjunction with special protection and assistance obligations to be provided according to article 20 of the Convention, in order to ensure that unaccompanied and separated children are shielded from trafficking, and from sexual and other forms of exploitation, abuse and violence.

52. Trafficking of such a child, or “re-trafficking” in cases where a child was already a victim of trafficking, is one of many dangers faced by unaccompanied or separated children. Trafficking in children is a threat to the fulfilment of their right to life, survival and development (art. 6). In accordance with article 35 of the Convention, States parties should take appropriate measures to prevent such trafficking. Necessary measures include identifying unaccompanied and separated children; regularly inquiring as to their whereabouts; and conducting information campaigns that are age-appropriate, gender-sensitive and in a language and medium that is understandable to the child. Adequate legislation should also be passed and effective mechanisms of enforcement

be established with respect to labour regulations and border crossing.

53. Risks are also great for a child who has already been a victim of trafficking, resulting in the status of being unaccompanied or separated. Such children should not be penalized and should receive assistance as victims of a serious human rights violation. Some trafficked children may be eligible for refugee status under the 1951 Convention, and States should ensure that separated and unaccompanied trafficked children who wish to seek asylum or in relation to whom there is otherwise indication that international protection needs exist, have access to asylum procedures. Children who are at risk of being re-trafficked should not be returned to their country of origin unless it is in their best interests and appropriate measures for their protection have been taken. States should consider complementary forms of protection for trafficked children when return is not in their best interests.

(h) Prevention of military recruitment and protection against effects of war (arts. 38 and 39)

Prevention of recruitment

54. State obligations deriving from article 38 of the Convention and from articles 3 and 4 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict also apply to unaccompanied and separated children. A State must take all necessary measures to prevent recruitment or use of such children by any party to a conflict. This also applies to former child soldiers who have defected from their units and who require protection against re-recruitment.

Care arrangements

55. Care arrangements for unaccompanied and separated children shall be made in a manner which prevents their recruitment, re-recruitment or use by any party to a conflict. Guardianships should not be given to individuals or organizations who are directly or indirectly involved in a conflict.

Former child soldiers

56. Child soldiers should be considered primarily as victims of armed conflict. Former child soldiers, who often find themselves unaccompanied or separated at the cessation of the conflict or following defection, shall be given all the necessary support services to enable reintegration into normal life, including necessary psychosocial counselling.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

Such children shall be identified and demobilized on a priority basis during any identification and separation operation. Child soldiers, in particular, those who are unaccompanied or separated, should not normally be interned, but rather, benefit from special protection and assistance measures, in particular as regards their demobilization and rehabilitation. Particular efforts must be made to provide support and facilitate the reintegration of girls who have been associated with the military, either as combatants or in any other capacity.

57. If, under certain circumstances, exceptional internment of a child soldier over the age of 15 years is unavoidable and in compliance with international human rights and humanitarian law, for example, where she or he poses a serious security threat, the conditions of such internment should be in conformity with international standards, including article 37 of the Convention and those pertaining to juvenile justice, and should not preclude any tracing efforts and priority participation in rehabilitation programmes.

Non-refoulement

58. As under-age recruitment and participation in hostilities entails a high risk of irreparable harm involving fundamental human rights, including the right to life, State obligations deriving from article 38 of the Convention, in conjunction with articles 3 and 4 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict, entail extraterritorial effects and States shall refrain from returning a child in any manner whatsoever to the borders of a State where there is a real risk of under-age recruitment or participation, directly or indirectly, in hostilities.

Child-specific forms and manifestations of persecution[3]

59. Reminding States of the need for age and gender-sensitive asylum procedures and an age and gender-sensitive interpretation of the refugee definition, the Committee highlights that under-age recruitment (including of girls for sexual services or forced marriage with the military) and direct or indirect participation in hostilities constitutes a serious human rights violation and thereby persecution, and should lead to the granting of refugee status where the well-founded fear of such recruitment or participation in hostilities is based on “reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion” (article 1A (2), 1951 Refugee Convention).

Rehabilitation and recovery

60. States shall develop, where needed, in cooperation with international agencies

and NGOs, a comprehensive age-appropriate and gender-sensitive system of psychological support and assistance for unaccompanied and separated children affected by armed conflict.

(i) Prevention of deprivation of liberty and treatment in cases thereof

61. In application of article 37 of the Convention and the principle of the best interests of the child, unaccompanied or separated children should not, as a general rule, be detained. Detention cannot be justified solely on the basis of the child being unaccompanied or separated, or on their migratory or residence status, or lack thereof. Where detention is exceptionally justified for other reasons, it shall be conducted in accordance with article 37 (b) of the Convention that requires detention to conform to the law of the relevant country and only to be used as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. In consequence, all efforts, including acceleration of relevant processes, should be made to allow for the immediate release of unaccompanied or separated children from detention and their placement in other forms of appropriate accommodation.

62. In addition to national requirements, international obligations constitute part of the law governing detention. With regard to asylum-seeking, unaccompanied and separated children, States must, in particular, respect their obligations deriving from article 31 (1) of the 1951 Refugee Convention. States should further take into account that illegal entry into or stay in a country by an unaccompanied or separated child may also be justified according to general principles of law, where such entry or stay is the only way of preventing a violation of the fundamental human rights of the child. More generally, in developing policies on unaccompanied or separated children, including those who are victims of trafficking and exploitation, States should ensure that such children are not criminalized solely for reasons of illegal entry or presence in the country.

63. In the exceptional case of detention, conditions of detention must be governed by the best interests of the child and pay full respect to article 37 (a) and (c) of the Convention and other international obligations. Special arrangements must be made for living quarters that are suitable for children and that separate them from adults, unless it is considered in the child's best interests not to do so. Indeed, the underlying approach to such a programme should be "care" and not "detention". Facilities should not be located in isolated areas where culturally appropriate community resources and access to legal aid are unavailable. Children should have the opportunity to make regular contact and receive visits from friends, relatives, religious, social and legal counsel and their

국가인권위원회
humanrights.go.kr

guardian. They should also be provided with the opportunity to receive all basic necessities as well as appropriate medical treatment and psychological counselling where necessary. During their period in detention, children have the right to education which ought, ideally, to take place outside the detention premises in order to facilitate the continuance of their education upon release. They also have the right to recreation and play as provided for in article 31 of the Convention. In order to effectively secure the rights provided by article 37 (d) of the Convention, unaccompanied or separated children deprived of their liberty shall be provided with prompt and free access to legal and other appropriate assistance, including the assignment of a legal representative.

VI. ACCESS TO THE ASYLUM PROCEDURE, LEGAL SAFEGUARDS AND RIGHTS IN ASYLUM

(a) General

64. The obligation stemming from article 22 of the Convention to take "appropriate measures" to ensure that a child, whether unaccompanied or accompanied, who is seeking refugee status receives appropriate protection entails, inter alia, the responsibility to set up a functioning asylum system and, in particular, to enact legislation addressing the particular treatment of unaccompanied and separated children and to build capacities necessary to realize this treatment in accordance with applicable rights codified in the Convention and in other international human rights, refugee protection or humanitarian instruments to which the State is a party. States facing resource constraints in staging such capacity-building efforts are strongly encouraged to seek international assistance, including that provided by UNHCR.

65. Taking into account the complementary nature of the obligations under article 22 and those deriving from international refugee law, as well as the desirability of consolidated standards, States should apply international standards relating to refugees as they progressively evolve when implementing article 22 of the Convention.

(b) Access to asylum procedures, regardless of age

66. Asylum-seeking children, including those who are unaccompanied or separated, shall enjoy access to asylum procedures and other complementary mechanisms providing international protection, irrespective of their age. In the case that facts become known during the identification and registration process which indicate that the child may have

a well-founded fear or, even if unable to explicitly articulate a concrete fear, the child may objectively be at risk of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, or otherwise be in need of international protection, such a child should be referred to the asylum procedure and/or, where relevant, to mechanisms providing complementary protection under international and domestic law.

67. Unaccompanied or separated children for whom there is no indication of being in need of international protection should not automatically, or otherwise, be referred to asylum procedures, but shall be protected pursuant to other relevant child protection mechanisms such as those provided under youth welfare legislation.

(c) Procedural safeguards and support measures (art. 3 (3))

68. Appropriate measures required under article 22 (1) of the Convention must take into account the particular vulnerabilities of unaccompanied and separated children and the national legal framework and conditions. Such measures should be guided by the considerations set out below.

69. An asylum-seeking child should be represented by an adult who is familiar with the child's background and who is competent and able to represent his or her best interests (see section V (b), "Appointment of a guardian or adviser or legal representative"). The unaccompanied or separated child should also, in all cases, be given access, free of charge, to a qualified legal representative, including where the application for refugee status is processed under the normal procedures for adults.

70. Refugee status applications filed by unaccompanied and separated children shall be given priority and every effort should be made to render a decision promptly and fairly.

71. Minimum procedural guarantees should include that the application will be determined by a competent authority fully qualified in asylum and refugee matters. Where the age and maturity of the child permits, the opportunity for a personal interview with a qualified official should be granted before any final decision is made. Wherever the child is unable to communicate directly with the qualified official in a common language, the assistance of a qualified interpreter should be sought. Moreover, the child should be given the "benefit of the doubt", should there be credibility concerns relating to his or her story as well as a possibility to appeal for a formal review of the decision.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

72. The interviews should be conducted by representatives of the refugee determination authority who will take into account the special situation of unaccompanied children in order to carry out the refugee status assessment and apply an understanding of the history, culture and background of the child. The assessment process should comprise a case-by-case examination of the unique combination of factors presented by each child, including the child's personal, family and cultural background. The guardian and the legal representative should be present during all interviews.

73. In cases of large-scale refugee movements where individual refugee status determination is not possible, States may grant refugee status to all members of a group. In such circumstances, all unaccompanied or separated children are entitled to be granted the same status as other members of the particular group.

(d) Child-sensitive assessment of protection needs, taking into account persecution of a child-specific nature

74. When assessing refugee claims of unaccompanied or separated children, States shall take into account the development of, and formative relationship between, international human rights and refugee law, including positions developed by UNHCR in exercising its supervisory functions under the 1951 Refugee Convention. In particular, the refugee definition in that Convention must be interpreted in an age and gender-sensitive manner, taking into account the particular motives for, and forms and manifestations of, persecution experienced by children. Persecution of kin; under-age recruitment; trafficking of children for prostitution; and sexual exploitation or subjection to female genital mutilation, are some of the child-specific forms and manifestations of persecution which may justify the granting of refugee status if such acts are related to one of the 1951 Refugee Convention grounds. States should, therefore, give utmost attention to such child-specific forms and manifestations of persecution as well as gender-based violence in national refugee status-determination procedures.

75. Staff involved in status-determination procedures of children, in particular those who are unaccompanied or separated, should receive training on adopting an application of international and national refugee law that is child, cultural, and gender-sensitive. To properly assess asylum claims of children, information on the situation of children, including those belonging to minorities or marginalized groups, should be included in government efforts to collect countryof-origin information.

(e) Full enjoyment of all international refugee and human rights by children granted refugee status (art. 22)

76. Unaccompanied or separated children recognized as refugees and granted asylum do not only enjoy rights under the 1951 Refugee Convention, but are also entitled to the fullest extent to the enjoyment of all human rights granted to children in the territory or subject to the jurisdiction of the State, including those rights which require a lawful stay in the territory.

(f) Children to benefit from complementary forms of protection

77. In the case that the requirements for granting refugee status under the 1951 Refugee Convention are not met, unaccompanied and separated children shall benefit from available forms of complementary protection to the extent determined by their protection needs. The application of such complementary forms of protection does not obviate States' obligations to address the particular protection needs of the unaccompanied and separated child. Therefore, children granted complementary forms of protection are entitled, to the fullest extent, to the enjoyment of all human rights granted to children in the territory or subject to the jurisdiction of the State, including those rights which require a lawful stay in the territory.

78. In line with the generally applicable principles and, in particular, those relating to the responsibilities of States with regard to unaccompanied or separated children finding themselves in their territory, children who are neither granted refugee status nor benefiting from complementary forms of protection, will still enjoy protection under all norms of the Convention as long as they remain de facto within the States' territories and/or subject to its jurisdiction.

VII. FAMILY REUNIFICATION, RETURN AND OTHER FORMS OF DURABLE SOLUTIONS

(a) General

79. The ultimate aim in addressing the fate of unaccompanied or separated children is to identify a durable solution that addresses all their protection needs, takes into account the child's view and, wherever possible, leads to overcoming the situation of a child being unaccompanied or separated. Efforts to find durable solutions for

국가인권위원회
humanrights.go.kr

unaccompanied or separated children should be initiated and implemented without undue delay and, wherever possible, immediately upon the assessment of a child being unaccompanied or separated. Following a rights-based approach, the search for a durable solution commences with analysing the possibility of family reunification.

80. Tracing is an essential component of any search for a durable solution and should be prioritized except where the act of tracing, or the way in which tracing is conducted, would be contrary to the best interests of the child or jeopardize fundamental rights of those being traced. In any case, in conducting tracing activities, no reference should be made to the status of the child as an asylum-seeker or refugee. Subject to all of these conditions, such tracing efforts should also be continued during the asylum procedure. For all children who remain in the territory of the host State, whether on the basis of asylum, complementary forms of protection or due to other legal or factual obstacles to removal, a durable solution must be sought.

(b) Family reunification

81. In order to pay full respect to the obligation of States under article 9 of the Convention to ensure that a child shall not be separated from his or her parents against their will, all efforts should be made to return an unaccompanied or separated child to his or her parents except where further separation is necessary for the best interests of the child, taking full account of the right of the child to express his or her views (art. 12) (see also section IV (e), “Right of the child to express his or her views freely”). While the considerations explicitly listed in article 9, paragraph 1, sentence 2, namely, cases involving abuse or neglect of the child by the parents, may prohibit reunification at any location, other best-interests considerations can provide an obstacle to reunification at specific locations only.

82. Family reunification in the country of origin is not in the best interests of the child and should therefore not be pursued where there is a “reasonable risk” that such a return would lead to the violation of fundamental human rights of the child. Such risk is indisputably documented in the granting of refugee status or in a decision of the competent authorities on the applicability of non-refoulement obligations (including those deriving from article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment and articles 6 and 7 of the International Covenant on Civil and Political Rights). Accordingly, the granting of refugee status constitutes a legally binding obstacle to return to the country of origin and, consequently, to family reunification therein. Where the circumstances in the country of origin contain lower

level risks and there is concern, for example, of the child being affected by the indiscriminate effects of generalized violence, such risks must be given full attention and balanced against other rights-based considerations, including the consequences of further separation. In this context, it must be recalled that the survival of the child is of paramount importance and a precondition for the enjoyment of any other rights.

83. Whenever family reunification in the country of origin is not possible, irrespective of whether this is due to legal obstacles to return or whether the best-interests-based balancing test has decided against return, the obligations under article 9 and 10 of the Convention come into effect and should govern the host country's decisions on family reunification therein. In this context, States parties are particularly reminded that "applications by a child or his or her parents to enter or leave a State party for the purpose of family reunification shall be dealt with by States parties in a positive, humane and expeditious manner" and "shall entail no adverse consequences for the applicants and for the members of their family" (art. 10 (1)). Countries of origin must respect "the right of the child and his or her parents to leave any country, including their own, and to enter their own country" (art. 10 (2)).

(c) Return to the country of origin

84. Return to the country of origin is not an option if it would lead to a "reasonable risk" that such return would result in the violation of fundamental human rights of the child, and in particular, if the principle of non-refoulement applies. Return to the country of origin shall in principle only be arranged if such return is in the best interests of the child. Such a determination shall, inter alia, take into account:

- The safety, security and other conditions, including socio-economic conditions, awaiting the child upon return, including through home study, where appropriate, conducted by social network organizations;

- The availability of care arrangements for that particular child;

- The views of the child expressed in exercise of his or her right to do so under article 12 and those of the caretakers;

- The child's level of integration in the host country and the duration of absence from the home country;

- The child's right "to preserve his or her identity, including nationality, name and

국가인권위원회
humanrights.go.kr

family relations" (art. 8);

- The "desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background" (art. 20).

85. In the absence of the availability of care provided by parents or members of the extended family, return to the country of origin should, in principle, not take place without advance secure and concrete arrangements of care and custodial responsibilities upon return to the country of origin.

86. Exceptionally, a return to the home country may be arranged, after careful balancing of the child's best interests and other considerations, if the latter are rights-based and override best interests of the child. Such may be the case in situations in which the child constitutes a serious risk to the security of the State or to the society. Non-rights-based arguments such as those relating to general migration control, cannot override best interests considerations.

87. In all cases return measures must be conducted in a safe, child-appropriate and gendersensitive manner.

88. Countries of origin are also reminded in this context of their obligations pursuant to article 10 of the Convention and, in particular, to respect "the right of the child and his or her parents to leave any country, including their own, and to enter their own country".

(d) Local integration

89. Local integration is the primary option if return to the country of origin is impossible on either legal or factual grounds. Local integration must be based on a secure legal status (including residence status) and be governed by the Convention rights that are fully applicable to all children who remain in the country, irrespective of whether this is due to their recognition as a refugee, other legal obstacles to return, or whether the best-interests-based balancing test has decided against return.

90. Once it has been determined that a separated or unaccompanied child will remain in the community, the relevant authorities should conduct an assessment of the child's situation and then, in consultation with the child and his or her guardian, determine the appropriate long-term arrangements within the local community and other necessary measures to facilitate such integration. The long-term placement should be decided in

the best interests of the child and, at this stage, institutional care should, wherever possible, serve only as a last resort. The separated or unaccompanied child should have the same access to rights (including to education, training, employment and health care) as enjoyed by national children. In ensuring that these rights are fully enjoyed by the unaccompanied or separated child, the host country may need to pay special attention to the extra measures required to address the child's vulnerable status, including, for example, through extra language training.

(e) Intercountry adoption (art. 21)

91. States must have full respect for the preconditions provided under article 21 of the Convention as well as other relevant international instruments, including in particular the Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Inter-Country Adoption and its 1994 Recommendation Concerning the Application to Refugee and other Internationally Displaced Children when considering the adoption of unaccompanied and separated children. States should, in particular, observe the following:

- Adoption of unaccompanied or separated children should only be considered once it has been established that the child is in a position to be adopted. In practice, this means, inter alia, that efforts with regard to tracing and family reunification have failed, or that the parents have consented to the adoption. The consent of parents and the consent of other persons, institutions and authorities that are necessary for adoption must be free and informed. This supposes notably that such consent has not been induced by payment or compensation of any kind and has not been withdrawn;

- Unaccompanied or separated children must not be adopted in haste at the height of an emergency;

- Any adoption must be determined as being in the child's best interests and carried out in keeping with applicable national, international and customary law;

- The views of the child, depending upon his/her age and degree of maturity, should be sought and taken into account in all adoption procedures. This requirement implies that he/she has been counselled and duly informed of the consequences of adoption and of his/her consent to adoption, where such consent is required. Such consent must have been given freely and not induced by payment or

국가인권위원회
humanrights.go.kr

compensation of any kind;

- Priority must be given to adoption by relatives in their country of residence. Where this is not an option, preference will be given to adoption within the community from which the child came or at least within his or her own culture;

- Adoption should not be considered:

  - Where there is reasonable hope of successful tracing and family reunification is in the child's best interests;

  - If it is contrary to the expressed wishes of the child or the parents;

  - Unless a reasonable time has passed during which all feasible steps to trace the parents or other surviving family members has been carried out. This period of time may vary with circumstances, in particular, those relating to the ability to conduct proper tracing; however, the process of tracing must be completed within a reasonable period of time;

- Adoption in a country of asylum should not be taken up when there is the possibility of voluntary repatriation under conditions of safety and dignity in the near future.

(f) Resettlement in a third country

92. Resettlement to a third country may offer a durable solution for an accompanied or separated child who cannot return to the country of origin and for whom no durable solution can be envisaged in the host country. The decision to resettle an unaccompanied or separated child must be based on an updated, comprehensive and thorough best-interests assessment, taking into account, in particular, ongoing international and other protection needs. Resettlement is particularly called for if such is the only means to effectively and sustainably protect a child against refoulement or against persecution or other serious human rights violations in the country of stay. Resettlement is also in the best interests of the unaccompanied or separated child if it serves family reunification in the resettlement country.

93. The best-interests assessment determination, prior to a decision to resettle, needs also to take into account other factors such as: the envisaged duration of legal or other obstacles to a child's return to his or her home country; the child's right to preserve

his or her identity, including nationality and name (art. 8); the child's age, sex, emotional state, educational and family background; continuity/discontinuity of care in the host country; the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background (art. 20); the right of the child to preserve his or her family relations (art. 8) and related short, medium and long-term possibilities of family reunion either in the home, host, or resettlement country. Unaccompanied or separated children should never be resettled to a third country if this would undermine or seriously hamper future reunion with their family.

94. States are encouraged to provide resettlement opportunities in order to meet all the resettlement needs related to unaccompanied and separated children.

VIII. TRAINING, DATA AND STATISTICS

(a) Training of personnel dealing with unaccompanied and separated children

95. Particular attention should be paid to the training of officials working with separated and unaccompanied children and dealing with their cases. Specialized training is equally important for legal representatives, guardians, interpreters and others dealing with separated and unaccompanied children.

96. Such training should be specifically tailored to the needs and rights of the groups concerned. Nevertheless, certain key elements should be included in all training programmes, including:

- Principles and provisions of the Convention;
- Knowledge of the country of origin of separated and unaccompanied children;
- Appropriate interview techniques;
- Child development and psychology;
- Cultural sensitivity and intercultural communication.

97. Initial training programmes should also be followed up regularly, including through onthe-job learning and professional networks.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) Data and statistics on separated and unaccompanied children

98. It is the experience of the Committee that data and statistics collected with regard to unaccompanied and separated children tends to be limited to the number of arrivals and/or number of requests for asylum. This data is insufficient for a detailed analysis of the implementation of the rights of such children. Furthermore, data and statistics are often collected by a variety of different ministries or agencies, which can impede further analysis and presents potential concerns with regard to confidentiality and a child's right to privacy.

99. Accordingly, the development of a detailed and integrated system of data collection on unaccompanied and separated children is a prerequisite for the development of effective policies for the implementation of the rights of such children.

100. Data collected within such a system should ideally include but not be limited to: basic biographical data on each child (including age, sex, country of origin and nationality, ethnic group); total number of unaccompanied and separated children attempting to enter the country and the number that have been refused entry; number of requests for asylum; number of legal representatives and guardians assigned to such children; legal and immigration status (i.e. asylum-seeker, refugee, temporary resident permit); living arrangements (i.e. in institutions, with families or living independently); enrolment in school or vocational training; family reunifications; and, numbers returned to their country of origin. In addition, States parties should consider collecting qualitative data that would allow them to analyse issues that remain insufficiently addressed, such as for instance, disappearances of unaccompanied and separated children and the impact of trafficking.

Notes

[1] These Guiding Principles are jointly endorsed by the International Committee of the Red Cross, the International Rescue Committee, Save the Children/UK, UNICEF, UNHCR, and World Vision International. They are intended to guide the work of all members of the InterAgency Standing Committee with respect to unaccompanied and separated children.

[2] Vienna Declaration and Programme of Action (A/CONF.157/23) adopted by the World Conference on Human Rights, held in Vienna, 14-25 June 1993.

[3] On child-specific forms and manifestations of persecution more generally, see section VI (d) below "Child sensitive assessment of protection needs, taking into account persecution of a child-specific nature".

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/7/Rev.1
20 September 2006

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Fortieth Session
Geneva, 12-30 September 2005

GENERAL COMMENT No. 7 (2005)
Implementing child rights in early childhood

I. INTRODUCTION

1. This general comment arises out of the Committee's experiences of reviewing States parties' reports. In many cases, very little information has been offered about early childhood, with comments limited mainly to child mortality, birth registration and health care. The Committee felt the need for a discussion on the broader implications of the Convention on the Rights of the Child for young children. Accordingly, in 2004, the Committee devoted its day of general discussion to the theme "Implementing child rights in early childhood". This resulted in a set of recommendations (see CRC/C/143, sect. VII) as well as the decision to prepare a general comment on this important topic. Through this general comment, the Committee wishes to encourage recognition that young children are holders of all rights enshrined in the Convention and that early childhood is a critical period for the realization of these rights. The Committee's working definition of "early childhood" is all young children: at birth and throughout infancy; during the preschool years; as well as during the transition to school (see paragraph 4 below).

GE.0644380

국가인권위원회
humanrights.go.kr

II. OBJECTIVES OF THE GENERAL COMMENT

2. The objectives of the general comment are:

(a) To strengthen understanding of the human rights of all young children and to draw States parties' attention to their obligations towards young children;

(b) To comment on the specific features of early childhood that impact on the realization of rights;

(c) To encourage recognition of young children as social actors from the beginning of life, with particular interests, capacities and vulnerabilities, and of requirements for protection, guidance and support in the exercise of their rights;

(d) To draw attention to diversities within early childhood that need to be taken into account when implementing the Convention, including diversities in young children's circumstances, in the quality of their experiences and in the influences shaping their development;

(e) To point to variations in cultural expectations and treatment of children, including local customs and practices that should be respected, except where they contravene the rights of the child;

(f) To emphasize the vulnerability of young children to poverty, discrimination, family breakdown and multiple other adversities that violate their rights and undermine their wellbeing;

(g) To contribute to the realization of rights for all young children through formulation and promotion of comprehensive policies, laws, programmes, practices, professional training and research specifically focused on rights in early childhood.

III. HUMAN RIGHTS AND YOUNG CHILDREN

3. **Young children are rights holders.** The Convention on the Rights of the Child defines a child as "every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier" (art. 1). Consequently, young children are holders of all the rights enshrined in the Convention. They are entitled to special

protection measures and, in accordance with their evolving capacities, the progressive exercise of their rights. The Committee is concerned that in implementing their obligations under the Convention, States parties have not given sufficient attention to young children as rights holders and to the laws, policies and programmes required to realize their rights during this distinct phase of their childhood. The Committee reaffirms that the Convention on the Rights of the Child is to be applied holistically in early childhood, taking account of the principle of the universality, indivisibility and interdependence of all human rights.

4. **Definition of early childhood.** Definitions of early childhood vary in different countries and regions, according to local traditions and the organization of primary school systems. In some countries, the transition from preschool to school occurs soon after 4 years old. In other countries, this transition takes place at around 7 years old. In its consideration of rights in early childhood, the Committee wishes to include all young children: at birth and throughout infancy; during the preschool years; as well as during the transition to school. Accordingly, the Committee proposes as an appropriate working definition of early childhood the period below the age of 8 years; States parties should review their obligations towards young children in the context of this definition.

5. **A positive agenda for early childhood.** The Committee encourages States parties to construct a positive agenda for rights in early childhood. A shift away from traditional beliefs that regard early childhood mainly as a period for the socialization of the immature human being towards mature adult status is required. The Convention requires that children, including the very youngest children, be respected as persons in their own right. Young children should be recognized as active members of families, communities and societies, with their own concerns, interests and points of view. For the exercise of their rights, young children have particular requirements for physical nurturance, emotional care and sensitive guidance, as well as for time and space for social play, exploration and learning. These requirements can best be planned for within a framework of laws, policies and programmes for early childhood, including a plan for implementation and independent monitoring, for example through the appointment of a children's rights commissioner, and through assessments of the impact of laws and policies on children (see general comment No. 2 (2002) on the role of independent human rights institutions, para. 19).

6. **Features of early childhood.** Early childhood is a critical period for realizing children's rights. During this period:

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(a) Young children experience the most rapid period of growth and change during the human lifespan, in terms of their maturing bodies and nervous systems, increasing mobility, communication skills and intellectual capacities, and rapid shifts in their interests and abilities;

(b) Young children form strong emotional attachments to their parents or other caregivers, from whom they seek and require nurturance, care, guidance and protection, in ways that are respectful of their individuality and growing capacities;

(c) Young children establish their own important relationships with children of the same age, as well as with younger and older children. Through these relationships they learn to negotiate and coordinate shared activities, resolve conflicts, keep agreements and accept responsibility for others;

(d) Young children actively make sense of the physical, social and cultural dimensions of the world they inhabit, learning progressively from their activities and their interactions with others, children as well as adults;

(f) Young children's experiences of growth and development vary according to their individual nature, as well as their gender, living conditions, family organization, care arrangements and education systems;

(g) Young children's experiences of growth and development are powerfully shaped by cultural beliefs about their needs and proper treatment, and about their active role in family and community.

7. Respecting the distinctive interests, experiences and challenges facing every young child is the starting point for realizing their rights during this crucial phase of their lives.

8. Research into early childhood. The Committee notes the growing body of theory and research which confirms that young children are best understood as social actors whose survival, well-being and development are dependent on and built around close relationships. These relationships are normally with a small number of key people, most often parents, members of the extended family and peers, as well as caregivers and other early childhood professionals. At the same time, research into the social and

cultural dimensions of early childhood draws attention to the diverse ways in which early development is understood and enacted, including varying expectations of the young child and arrangements for his or her care and education. A feature of modern societies is that increasing numbers of young children are growing up in multicultural communities and in contexts marked by rapid social change, where beliefs and expectations about young children are also changing, including through greater recognition of their rights. States parties are encouraged to draw on beliefs and knowledge about early childhood in ways that are appropriate to local circumstances and changing practices, and respect traditional values, provided these are not discriminatory, (article 2 of the Convention) nor prejudicial to children's health and well-being (art. 24.3), nor against their best interests (art. 3). Finally, research has highlighted the particular risks to young children from malnutrition, disease, poverty, neglect, social exclusion and a range of other adversities. It shows that proper prevention and intervention strategies during early childhood have the potential to impact positively on young children's current well-being and future prospects. Implementing child rights in early childhood is thus an effective way to help prevent personal, social and educational difficulties during middle childhood and adolescence (see general comment No. 4 (2003) on adolescent health and development).

III. GENERAL PRINCIPLES AND RIGHTS IN EARLY CHILDHOOD

9. The Committee has identified articles 2, 3, 6 and 12 of the Convention as general principles (see general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention). Each principle has implications for rights in early childhood.

10. **Right to life, survival and development.** Article 6 refers to the child's inherent right to life and States parties' obligation to ensure, to the maximum extent possible, the survival and development of the child. States parties are urged to take all possible measures to improve perinatal care for mothers and babies, reduce infant and child mortality, and create conditions that promote the well-being of all young children during this critical phase of their lives. Malnutrition and preventable diseases continue to be major obstacles to realizing rights in early childhood. Ensuring survival and physical health are priorities, but States parties are reminded that article 6 encompasses all aspects of development, and that a young child's health and psychosocial well-being are in many respects interdependent. Both may be put at risk by adverse living conditions,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

neglect, insensitive or abusive treatment and restricted opportunities for realizing human potential. Young children growing up in especially difficult circumstances require particular attention (see section VI below). The Committee reminds States parties (and others concerned) that the right to survival and development can only be implemented in a holistic manner, through the enforcement of all the other provisions of the Convention, including rights to health, adequate nutrition, social security, an adequate standard of living, a healthy and safe environment, education and play (arts. 24, 27, 28, 29 and 31), as well as through respect for the responsibilities of parents and the provision of assistance and quality services (arts. 5 and 18). From an early age, children should themselves be included in activities promoting good nutrition and a healthy and disease-preventing lifestyle.

11. **Right to non-discrimination.** Article 2 ensures rights to every child, without discrimination of any kind. The Committee urges States parties to identify the implications of this principle for realizing rights in early childhood:

(a) Article 2 means that young children in general must not be discriminated against on any grounds, for example where laws fail to offer equal protection against violence for all children, including young children. Young children are especially at risk of discrimination because they are relatively powerless and depend on others for the realization of their rights;

(b) Article 2 also means that particular groups of young children must not be discriminated against. Discrimination may take the form of reduced levels of nutrition; inadequate care and attention; restricted opportunities for play, learning and education; or inhibition of free expression of feelings and views. Discrimination may also be expressed through harsh treatment and unreasonable expectations, which may be exploitative or abusive. For example:

(i) Discrimination against girl children is a serious violation of rights, affecting their survival and all areas of their young lives as well as restricting their capacity to contribute positively to society. They may be victims of selective abortion, genital mutilation, neglect and infanticide, including through inadequate feeding in infancy. They may be expected to undertake excessive family responsibilities and deprived of opportunities to participate in early childhood and primary education;

(ii) Discrimination against children with disabilities reduces survival prospects

and quality of life. These children are entitled to the care, nutrition, nurturance and encouragement offered other children. They may also require additional, special assistance in order to ensure their integration and the realization of their rights;

(iii) Discrimination against children infected with or affected by HIV/AIDS deprives them of the help and support they most require. Discrimination may be found within public policies, in the provision of and access to services, as well as in everyday practices that violate these children's rights (see also paragraph 27);

(iv) Discrimination related to ethnic origin, class/caste, personal circumstances and lifestyle, or political and religious beliefs (of children or their parents) excludes children from full participation in society. It affects parents' capacities to fulfil their responsibilities towards their children. It affects children's opportunities and self-esteem, as well as encouraging resentment and conflict among children and adults;

(v) Young children who suffer multiple discrimination (e.g. related to ethnic origin, social and cultural status, gender and/or disabilities) are especially at risk.

12. Young children may also suffer the consequences of discrimination against their parents, for example if children have been born out of wedlock or in other circumstances that deviate from traditional values, or if their parents are refugees or asylum-seekers. States parties have a responsibility to monitor and combat discrimination in whatever forms it takes and wherever it occurs - within families, communities, schools or other institutions. Potential discrimination in access to quality services for young children is a particular concern, especially where health, education, welfare and other services are not universally available and are provided through a combination of State, private and charitable organizations. As a first step, the Committee encourages States parties to monitor the availability of and access to quality services that contribute to young children's survival and development, including through systematic data collection, disaggregated in terms of major variables related to children's and families' background and circumstances. As a second step, actions may be required that guarantee that all children have an equal opportunity to benefit from available services. More generally, States parties should raise awareness about discrimination against young children in general, and against vulnerable groups in particular.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

13. **Best interests of the child.** Article 3 sets out the principle that the best interests of the child are a primary consideration in all actions concerning children. By virtue of their relative immaturity, young children are reliant on responsible authorities to assess and represent their rights and best interests in relation to decisions and actions that affect their well-being, while taking account of their views and evolving capacities. The principle of best interests appears repeatedly within the Convention (including in articles 9, 18, 20 and 21, which are most relevant to early childhood). The principle of best interests applies to all actions concerning children and requires active measures to protect their rights and promote their survival, growth, and well-being, as well as measures to support and assist parents and others who have day-to-day responsibility for realizing children's rights:

(a) Best interests of individual children. All decision-making concerning a child's care, health, education, etc. must take account of the best interests principle, including decisions by parents, professionals and others responsible for children. States parties are urged to make provisions for young children to be represented independently in all legal proceedings by someone who acts for the child's interests, and for children to be heard in all cases where they are capable of expressing their opinions or preferences;

(b) Best interests of young children as a group or constituency. All law and policy development, administrative and judicial decision-making and service provision that affect children must take account of the best interests principle. This includes actions directly affecting children (e.g. related to health services, care systems, or schools), as well as actions that indirectly impact on young children (e.g. related to the environment, housing or transport).

14. **Respect for the views and feelings of the young child.** Article 12 states that the child has a right to express his or her views freely in all matters affecting the child, and to have them taken into account. This right reinforces the status of the young child as an active participant in the promotion, protection and monitoring of their rights. Respect for the young child's agency - as a participant in family, community and society - is frequently overlooked, or rejected as inappropriate on the grounds of age and immaturity. In many countries and regions, traditional beliefs have emphasized young children's need for training and socialization. They have been regarded as undeveloped, lacking even basic capacities for understanding, communicating and making choices. They have been powerless within their families, and often voiceless and invisible within

society. The Committee wishes to emphasize that article 12 applies both to younger and to older children. As holders of rights, even the youngest children are entitled to express their views, which should be "given due weight in accordance with the age and maturity of the child" (art. 12.1). Young children are acutely sensitive to their surroundings and very rapidly acquire understanding of the people, places and routines in their lives, along with awareness of their own unique identity. They make choices and communicate their feelings, ideas and wishes in numerous ways, long before they are able to communicate through the conventions of spoken or written language. In this regard:

(a) The Committee encourages States parties to take all appropriate measures to ensure that the concept of the child as rights holder with freedom to express views and the right to be consulted in matters that affect him or her is implemented from the earliest stage in ways appropriate to the child's capacities, best interests, and rights to protection from harmful experiences;

(b) The right to express views and feelings should be anchored in the child's daily life at home (including, when applicable, the extended family) and in his or her community; within the full range of early childhood health, care and education facilities, as well as in legal proceedings; and in the development of policies and services, including through research and consultations;

(c) States parties should take all appropriate measures to promote the active involvement of parents, professionals and responsible authorities in the creation of opportunities for young children to progressively exercise their rights within their everyday activities in all relevant settings, including by providing training in the necessary skills. To achieve the right of participation requires adults to adopt a child-centred attitude, listening to young children and respecting their dignity and their individual points of view. It also requires adults to show patience and creativity by adapting their expectations to a young child's interests, levels of understanding and preferred ways of communicating.

IV. PARENTAL RESPONSIBILITIES AND ASSISTANCEFROM STATES PARTIES

15. **A crucial role for parents and other primary caregivers.** Under normal circumstances, a young child's parents play a crucial role in the achievement of their rights, along

국가인권위원회
humanrights.go.kr

with other members of family, extended family or community, including legal guardians, as appropriate. This is fully recognized within the Convention (especially article 5), along with the obligation on States parties to provide assistance, including quality childcare services (especially article 18). The preamble to the Convention refers to the family as "the fundamental group of society and the natural environment for the growth and wellbeing of all its members and particularly children". The Committee recognizes that "family" here refers to a variety of arrangements that can provide for young children's care, nurturance and development, including the nuclear family, the extended family, and other traditional and modern communitybased arrangements, provided these are consistent with children's rights and best interests.

16. **Parents/primary caregivers and children's best interests.** The responsibility vested in parents and other primary caregivers is linked to the requirement that they act in children's best interests. Article 5 states that parents' role is to offer appropriate direction and guidance in "the exercise by the child of the rights in the … Convention". This applies equally to younger as to older children. Babies and infants are entirely dependent on others, but they are not passive recipients of care, direction and guidance. They are active social agents, who seek protection, nurturance and understanding from parents or other caregivers, which they require for their survival, growth and wellbeing. Newborn babies are able to recognize their parents (or other caregivers) very soon after birth, and they engage actively in nonverbal communication. Under normal circumstances, young children form strong mutual attachments with their parents or primary caregivers. These relationships offer children physical and emotional security, as well as consistent care and attention. Through these relationships children construct a personal identity and acquire culturally valued skills, knowledge and behaviours. In these ways, parents (and other caregivers) are normally the major conduit through which young children are able to realize their rights.

17. **Evolving capacities as an enabling principle.** Article 5 draws on the concept of "evolving capacities" to refer to processes of maturation and learning whereby children progressively acquire knowledge, competencies and understanding, including acquiring understanding about their rights and about how they can best be realized. Respecting young children's evolving capacities is crucial for the realization of their rights, and especially significant during early childhood, because of the rapid transformations in children's physical, cognitive, social and emotional functioning, from earliest infancy to the beginnings of schooling. Article 5 contains the principle that parents (and others) have the responsibility to continually adjust the levels of support and guidance they

offer to a child. These adjustments take account of a child's interests and wishes as well as the child's capacities for autonomous decisionmaking and comprehension of his or her best interests. While a young child generally requires more guidance than an older child, it is important to take account of individual variations in the capacities of children of the same age and of their ways of reacting to situations. Evolving capacities should be seen as a positive and enabling process, not an excuse for authoritarian practices that restrict children's autonomy and selfexpression and which have traditionally been justified by pointing to children's relative immaturity and their need for socialization. Parents (and others) should be encouraged to offer "direction and guidance" in a childcentred way, through dialogue and example, in ways that enhance young children's capacities to exercise their rights, including their right to participation (art. 12) and their right to freedom of thought, conscience and religion (art. 14).[i]

18. **Respecting parental roles.** Article 18 of the Convention reaffirms that parents or legal guardians have the primary responsibility for promoting children's development and wellbeing, with the child's best interests as their basic concern (arts. 18.1 and 27.2). States parties should respect the primacy of parents, mothers and fathers. This includes the obligation not to separate children from their parents, unless it is in the child's best interests (art. 9). Young children are especially vulnerable to adverse consequences of separations because of their physical dependence on and emotional attachment to their parents/primary caregivers. They are also less able to comprehend the circumstances of any separation. Situations which are most likely to impact negatively on young children include neglect and deprivation of adequate parenting; parenting under acute material or psychological stress or impaired mental health; parenting in isolation; parenting which is inconsistent, involves conflict between parents or is abusive towards children; and situations where children experience disrupted relationships (including enforced separations), or where they are provided with lowquality institutional care. The Committee urges States parties to take all necessary steps to ensure that parents are able to take primary responsibility for their children; to support parents in fulfilling their responsibilities, including by reducing harmful deprivations, disruptions and distortions in children's care; and to take action where young children's wellbeing may be at risk. States parties' overall goals should include reducing the number of young children abandoned or orphaned, as well as minimizing the numbers requiring institutional or other forms of longterm care, except where this is judged to be in a young child's best interests (see also section VI below).

19. **Social trends and the role of the family.** The Convention emphasizes that "both

국가인권위원회
humanrights.go.kr

parents have common responsibilities for the upbringing and development of the child", with fathers and mothers recognized as equal caregivers (art. 18.1). The Committee notes that in practice family patterns are variable and changing in many regions, as is the availability of informal networks of support for parents, with an overall trend towards greater diversity in family size, parental roles and arrangements for bringing up children. These trends are especially significant for young children, whose physical, personal and psychological development is best provided for within a small number of consistent, caring relationships. Typically, these relationships are with some combination of mother, father, siblings, grandparents and other members of the extended family, along with professional caregivers specialized in childcare and education. The Committee acknowledges that each of these relationships can make a distinctive contribution to the fulfilment of children's rights under the Convention and that a range of family patterns may be consistent with promoting children's wellbeing. In some countries and regions, shifting social attitudes towards family, marriage and parenting are impacting on young children's experiences of early childhood, for example following family separations and reformations. Economic pressures also impact on young children, for example, where parents are forced to work far away from their families and their communities. In other countries and regions, the illness and death of one or both parents or other kin due to HIV/AIDS is now a common feature of early childhood. These and many other factors impact on parents' capacities to fulfil their responsibilities towards children. More generally, during periods of rapid social change, traditional practices may no longer be viable or relevant to present parental circumstances and lifestyles, but without sufficient time having elapsed for new practices to be assimilated and new parental competencies understood and valued.

20. **Assistance to parents.** States parties are required to render appropriate assistance to parents, legal guardians and extended families in the performance of their childrearing responsibilities (arts. 18.2 and 18.3), including assisting parents in providing living conditions necessary for the child's development (art. 27.2) and ensuring that children receive necessary protection and care (art. 3.2). The Committee is concerned that insufficient account is taken of the resources, skills and personal commitment required of parents and others responsible for young children, especially in societies where early marriage and parenthood is still sanctioned as well as in societies with a high incidence of young, single parents. Early childhood is the period of most extensive (and intensive) parental responsibilities related to all aspects of children's wellbeing covered by the Convention: their survival, health, physical safety and emotional security, standards of living and care, opportunities for play and learning, and freedom of expression.

Accordingly, realizing children's rights is in large measure dependent on the wellbeing and resources available to those with responsibility for their care. Recognizing these interdependencies is a sound starting point for planning assistance and services to parents, legal guardians and other caregivers. For example:

(a) An integrated approach would include interventions that impact indirectly on parents' ability to promote the best interests of children (e.g. taxation and benefits, adequate housing, working hours) as well as those that have more immediate consequences (e.g. perinatal health services for mother and baby, parent education, home visitors);

(b) Providing adequate assistance should take account of the new roles and skills required of parents, as well as the ways that demands and pressures shift during early childhood for example, as children become more mobile, more verbally communicative, more socially competent, and as they begin to participate in programmes of care and education;

(c) Assistance to parents will include provision of parenting education, parent counselling and other quality services for mothers, fathers, siblings, grandparents and others who from time to time may be responsible for promoting the child's best interests;

(d) Assistance also includes offering support to parents and other family members in ways that encourage positive and sensitive relationships with young children and enhance understanding of children's rights and best interests.

21. Appropriate assistance to parents can best be achieved as part of comprehensive policies for early childhood (see section V below), including provision for health, care and education during the early years. States parties should ensure that parents are given appropriate support to enable them to involve young children fully in such programmes, especially the most disadvantaged and vulnerable groups. In particular, article 18.3 acknowledges that many parents are economically active, often in poorly paid occupations which they combine with their parental responsibilities. Article 18.3 requires States parties to take all appropriate measures to ensure that children of working parents have the right to benefit from childcare services, maternity protection and facilities for which they are eligible. In this regard, the Committee recommends that States parties ratify the Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183) of the International Labour Organization.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

V. COMPREHENSIVE POLICIES AND PROGRAMMES FOR EARLY CHILDHOOD, ESPECIALLY FOR VULNERABLE CHILDREN

22. **Rightsbased, multisectoral strategies.** In many countries and regions, early childhood has received low priority in the development of quality services. These services have often been fragmented. They have frequently been the responsibility of several government departments at central and local levels, and their planning has often been piecemeal and uncoordinated. In some cases, they have also been largely provided by the private and voluntary sector, without adequate resources, regulation or quality assurance. States parties are urged to develop rightsbased, coordinated, multisectoral strategies in order to ensure that children's best interests are always the starting point for service planning and provision. These should be based around a systematic and integrated approach to law and policy development in relation to all children up to 8 years old. A comprehensive framework for early childhood services, provisions and facilities is required, backed up by information and monitoring systems. Comprehensive services will be coordinated with the assistance provided to parents and will fully respect their responsibilities, as well as their circumstances and requirements (as in articles 5 and 18 of the Convention; see section IV above). Parents should also be consulted and involved in the planning of comprehensive services.

23. **Programme standards and professional training appropriate to the age range.** The Committee emphasizes that a comprehensive strategy for early childhood must also take account of individual children's maturity and individuality, in particular recognizing the changing developmental priorities for specific age groups (for example, babies, toddlers, preschool and early primary school groups), and the implications for programme standards and quality criteria. States parties must ensure that the institutions, services and facilities responsible for early childhood conform to quality standards, particularly in the areas of health and safety, and that staff possess the appropriate psychosocial qualities and are suitable, sufficiently numerous and welltrained. Provision of services appropriate to the circumstances, age and individuality of young children requires that all staff be trained to work with this age group. Work with young children should be socially valued and properly paid, in order to attract a highly qualified workforce, men as well as women. It is essential that they have sound, uptodate theoretical and practical understanding about children's rights and development (see also paragraph 41); that they adopt appropriate childcentred care practices, curricula and pedagogies; and that

they have access to specialist professional resources and support, including a supervisory and monitoring system for public and private programmes, institutions and services.

24. **Access to services, especially for the most vulnerable.** The Committee calls on States parties to ensure that all young children (and those with primary responsibility for their wellbeing) are guaranteed access to appropriate and effective services, including programmes of health, care and education specifically designed to promote their wellbeing. Particular attention should be paid to the most vulnerable groups of young children and to those who are at risk of discrimination (art. 2). This includes girls, children living in poverty, children with disabilities, children belonging to indigenous or minority groups, children from migrant families, children who are orphaned or lack parental care for other reasons, children living in institutions, children living with mothers in prison, refugee and asylumseeking children, children infected with or affected by HIV/AIDS, and children of alcohol or drugaddicted parents.

25. **Birth registration.** Comprehensive services for early childhood begin at birth. The Committee notes that provision for of all children at birth is still a major challenge for many countries and regions. This can impact negatively on a child's sense of personal identity and children may be denied entitlements to basic health, education and social welfare. As a first step in the rights to survival, development and access to quality services for all children (art. 6), the Committee recommends that States parties take all necessary measures to ensure that all children are registered at birth. This can be achieved through a universal, wellmanaged registration system that is accessible to all and free of charge. An effective system must be flexible and responsive to the circumstances of families, for example by providing mobile registration units where appropriate. The Committee notes that children who are sick or disabled are less likely to be registered in some regions and emphasizes that all children should be registered at birth, without discrimination of any kind (art. 2). The Committee also reminds States parties of the importance of facilitating late registration of birth, and ensuring that children who have not been registered have equal access to health care, protection, education and other social services.

26. **Standard of living and social security.** Young children are entitled to a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual, moral and social development (art. 27). The Committee notes with concern that even the most basic standard of living is not assured for millions of young children, despite widespread recognition of the adverse consequences of deprivation. Growing up in relative poverty undermines

국가인권위원회
humanrights.go.kr

children's well-being, social inclusion and self-esteem and reduces opportunities for learning and development. Growing up in conditions of absolute poverty has even more serious consequences, threatening children's survival and their health, as well as undermining the basic quality of life. States parties are urged to implement systematic strategies to reduce poverty in early childhood as well as combat its negative effects on children's well-being. All possible means should be employed, including "material assistance and support programmes" for children and families (art. 27.3), in order to assure to young children a basic standard of living consistent with rights. Implementing children's right to benefit from social security, including social insurance, is an important element of any strategy (art. 26).

27. **Health-care provision.** States parties should ensure that all children have access to the highest attainable standard of health care and nutrition during their early years, in order to reduce infant mortality and enable children to enjoy a healthy start in life (art. 24). In particular:

(a) States parties have a responsibility to ensure access to clean drinking water, adequate sanitation, appropriate immunization, good nutrition and medical services, which are essential for young children's health, as is a stress-free environment. Malnutrition and disease have long-term impacts on children's physical health and development. They affect children's mental state, inhibiting learning and social participation and reducing prospects for realizing their potential. The same applies to obesity and unhealthy lifestyles;

(b) States parties have a responsibility to implement children's right to health by encouraging education in child health and development, including about the advantages of breastfeeding, nutrition, hygiene and sanitation.[ii] Priority should also be given to the provision of appropriate prenatal and post-natal health care for mothers and infants in order to foster healthy family-child relationships, especially between a child and his or her mother (or other primary caregiver) (art. 24.2). Young children are themselves able to contribute to ensuring their personal health and encouraging healthy lifestyles among their peers, for example through participation in appropriate, child-centred health education programmes;

(c) The Committee wishes to draw States parties' attention to the particular challenges of HIV/AIDS for early childhood. All necessary steps should be taken to: (i) prevent infection of parents and young children, especially by

intervening in chains of transmission, especially between father and mother and from mother to baby; (ii) provide accurate diagnoses, effective treatment and other forms of support for both parents and young children who are infected by the virus (including antiretroviral therapies); and (iii) ensure adequate alternative care for children who have lost parents or other primary caregivers due to HIV/AIDS, including healthy and infected orphans. (See also general comment No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of the child.)

28. **Early childhood education.** The Convention recognizes the right of the child to education, and primary education should be made compulsory and available free to all (art. 28). The Committee recognizes with appreciation that some States parties are planning to make one year of preschool education available and free of cost for all children. The Committee interprets the right to education during early childhood as beginning at birth and closely linked to young children's right to maximum development (art. 6.2). Linking education to development is elaborated in article 29.1: "States parties agree that the education of the child shall be directed to: (a) the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential". General comment No. 1 on the aims of education explains that the goal is to "empower the child by developing his or her skills, learning and other capacities, human dignity, self-esteem and self-confidence" and that this must be achieved in ways that are child-centred, child-friendly and reflect the rights and inherent dignity of the child (para. 2). States parties are reminded that children's right to education include all children, and that girls should be enabled to participate in education, without discrimination of any kind (art. 2).

29. **Parental and public responsibilities for early childhood education.** The that parents (and other primary caregivers) are children's first educators is well established and endorsed within the Convention's emphasis on respect for the responsibilities of parents (sect. IV above). They are expected to provide appropriate direction and guidance to young children in the exercise of their rights, and provide an environment of reliable and affectionate relationships based on respect and understanding (art. 5). The Committee invites States parties to make this principle a starting point for planning early education, in two respects:

(a) In appropriate assistance to parents in the performance of their childrearing responsibilities (art. 18.2), States parties should take all appropriate measures to enhance parents' understanding of their role in their children's early

국가인권위원회
humanrights.go.kr

education, encourage childrearing practices which are childcentred, encourage respect for the child's dignity and

(b) In for early childhood, States parties should at all times aim to provide programmes that complement the parents' role and are developed as far as possible in partnership with parents, including through active cooperation between parents, professionals and others in developing "the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential" (art. 29.1 (a)).

30. The calls on States parties to ensure that all young children receive education in the broadest sense (as outlined in paragraph 28 above), which acknowledges a key role for parents, wider family and community, as well as the contribution of organized programmes of early childhood education provided by the State, the community or civil society institutions. Research evidence demonstrates the potential for quality education programmes to have a positive impact on young children's successful transition to primary school, their educational progress and their longterm social adjustment. Many countries and regions now provide comprehensive early education starting at 4 years old, which in some countries is integrated with childcare for working parents. Acknowledging that traditional divisions between "care" and "education" services have not always been in children's best interests, the concept of "Educare" is sometimes used to signal a shift towards integrated services, and reinforces the recognition of the need for a coordinated, holistic, multisectoral approach to early childhood.

31. **Community-based programmes.** The Committee recommends that States parties support early childhood development programmes, including home and communitybased preschool programmes, in which the empowerment and education of parents (and other caregivers) are main features. States parties have a key role to play in providing a legislative framework for the provision of quality, adequately resourced services, and for ensuring that standards are tailored to the circumstances of particular groups and individuals and to the developmental priorities of particular age groups, from infancy through to transition into school. They are encouraged to construct highquality, developmentally appropriate and culturally relevant programmes and to achieve this by working with local communities rather by imposing a standardized approach to early childhood care and education. The Committee also recommends that States parties pay greater attention to, and actively support, a rightsbased approach to early childhood programmes, including initiatives surrounding transition to primary school that ensure

continuity and progression, in order to build children's confidence, communication skills and enthusiasm for learning through their active involvement in, among others, planning activities.

32. **The private sector as service provider.** With reference to its recommendations adopted during its 2002 day of general discussion on "The private sector as service provider and its role in implementing child rights" (see CRC/C/121, paras. 630653), the Committee recommends that States parties support the activities of the nongovernmental sector as a channel for programme implementation. It further calls on all nonState service providers ("for profit" as well as "nonprofit" providers) to respect the principles and provisions of the Convention and, in this regard, reminds States parties of their primary obligation to ensure its implementation. Early childhood professionals in both the State and nonState sectors should be provided with thorough preparation, ongoing training and adequate remuneration. In this context, States parties are responsible for service provision for early childhood development. The role of civil society should be complementary to not a substitute for the role of the State. Where nonState services play a major role, the Committee reminds States parties that they have an obligation to monitor and regulate the quality of provision to ensure that children's rights are protected and their best interests served.

33. **Human rights education in early childhood.** In light of article 29 and the Committee's general comment No. 1 (2001), the Committee also recommends that States parties include human rights education within early childhood education. Such education should be participatory and empowering to children, providing them with practical opportunities to exercise their rights and responsibilities in ways adapted to their interests, concerns and evolving capacities. Human rights education of young children should be anchored in everyday issues at home, in childcare centres, in early education programmes and other community settings with which young children can identify.

34. **Right to rest, leisure and play.** The Committee notes that insufficient attention has been given by States parties and others to the implementation of the provisions of article 31 of the Convention, which guarantees "the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and to participate freely in cultural life and the arts". Play is one of the most distinctive features of early childhood. Through play, children both enjoy and challenge their current capacities, whether they are playing alone or with others. The value of creative play and exploratory learning is widely recognized in early childhood education. Yet realizing the right to

국가인권위원회
humanrights.go.kr

rest, leisure and play is often hindered by a shortage of opportunities for young children to meet, play and interact in childcentred, secure, supportive, stimulating and stressfree environments. Children's righttoplay space is especially at risk in many urban environments, where the design and density of housing, commercial centres and transport systems combine with noise, pollution and all manner of dangers to create a hazardous environment for young children. Children's right to play can also be frustrated by excessive domestic chores (especially affecting girls) or by competitive schooling. Accordingly, the Committee appeals to States parties, nongovernmental organizations and private actors to identify and remove potential obstacles to the enjoyment of these rights by the youngest children, including as part of poverty reduction strategies. Planning for towns, and leisure and play facilities should take account of children's right to express their views (art. 12), through appropriate consultations. In all these respects, States parties are encouraged to pay greater attention and allocate adequate resources (human and financial) to the implementation of the right to rest, leisure and play.

35. **Modern communications technologies and early childhood.** Article 17 recognizes the potential for both traditional printbased media and modern information technologybased mass media to contribute positively to the realization of children's rights. Early childhood is a specialist market for publishers and media producers, who should be encouraged to disseminate material that is appropriate to the capacities and interests of young children, socially and educationally beneficial to their wellbeing, and which reflects the national and regional diversities of children's circumstances, culture and language. Particular attention should be given to the need of minority groups for access to media that promote their recognition and social inclusion. Article 17 (e) also refers to the role of States parties in ensuring that children are protected from inappropriate and potentially harmful material. Rapid increases in the variety and accessibility of modern technologies, including Internetbased media, are a particular cause for concern. Young children are especially at risk if they are exposed to inappropriate or offensive material. States parties are urged to regulate media production and delivery in ways that protect young children, as well as support parents/caregivers to fulfil their childrearing responsibilities in this regard (art. 18).

VI. YOUNG CHILDREN IN NEED OF SPECIAL PROTECTION

36. **Young children's vulnerability to risks.** Throughout this general comment the Committee notes that large numbers of young children grow up in difficult circumstances that are frequently in violation of their rights. Young children are especially vulnerable

to the harm caused by unreliable, inconsistent relationships with parents and caregivers, or growing up in extreme poverty and deprivation, or being surrounded by conflict and violence or displaced from their homes as refugees, or any number of other adversities prejudicial to their wellbeing. Young children are less able to comprehend these adversities or resist harmful effects on their health, or physical, mental, spiritual, moral or social development. They are especially at risk where parents or other caregivers are unable to offer adequate protection, whether due to illness, or death, or due to disruption to families or communities. Whatever the difficult circumstances, young children require particular consideration because of the rapid developmental changes they are experiencing; they are more vulnerable to disease, trauma, and distorted or disturbed development, and they are relatively powerless to avoid or resist difficulties and are dependent on others to offer protection and promote their best interests. In the following paragraphs, the Committee draws States parties' attention to major difficult circumstances referred to in the Convention that have clear implications for rights in early childhood. This list is not exhaustive, and children may in any case be subject to multiple risks. In general, the goal of States parties should be to ensure that every child, in every circumstance, receives adequate protection in fulfilment of their rights:

(a) *Abuse and neglect* (*art. 19*). Young children are frequent victims of neglect, maltreatment and abuse, including physical and mental violence. Abuse very often happens within families, which can be especially destructive. Young children are least able to avoid or resist, least able to comprehend what is happening and least able to seek the protection of others. There is compelling evidence that trauma as a result of neglect and abuse has negative impacts on development, including, for the very youngest children, measurable effects on processes of brain maturation. Bearing in mind the prevalence of abuse and neglect in early childhood and the evidence that it has longterm repercussions, States parties should take all necessary measures to safeguard young children at risk and offer protection to victims of abuse, taking positive steps to support their recovery from trauma while avoiding stigmatization for the violations they have suffered;

(b) *Children without families (art. 20 and 21)*. Children's rights to development are at serious risk when they are orphaned, abandoned or deprived of family care or when they suffer longterm disruptions to relationships or separations (e.g. due to natural disasters or other emergencies, epidemics such as HIV/AIDS, parental imprisonment, armed conflicts, wars and forced migration).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

These adversities will impact on children differently depending on their personal resilience, their age and their circumstances, as well as the availability of wider sources of support and alternative care. Research suggests that lowquality institutional care is unlikely to promote healthy physical and psychological development and can have serious negative consequences for longterm social adjustment, especially for children under 3 but also for children under 5 years old. To the extent that alternative care is required, early placement in familybased or familylike care is more likely to produce positive outcomes for young children. States parties are encouraged to invest in and support forms of alternative care that can ensure security, continuity of care and affection, and the opportunity for young children to form longterm attachments based on mutual trust and respect, for example through fostering, adoption and support for members of extended families. Where adoption is envisaged "the best interests of the child shall be the paramount consideration" (art. 21), not just "a primary consideration" (art. 3), systematically bearing in mind and respecting all relevant rights of the child and obligations of States parties set out elsewhere in the Convention and recalled in the present general comment;

(c) *Refugees (art. 22)*. Young children who are refugees are most likely to be disoriented, having lost much that is familiar in their everyday surroundings and relationships. They and their parents are entitled to equal access to health care, education and other services. Children who are unaccompanied or separated from their families are especially at risk. The Committee offers detailed guidance on the care and protection of these children in general comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin;

(d) *Children with disabilities (art. 23)*. Early childhood is the period during which disabilities are usually identified and the impact on children's wellbeing and development recognized. Young children should never be institutionalized solely on the grounds of disability. It is a priority to ensure that they have equal opportunities to participate fully in education and community life, including by the removal of barriers that impede the realization of their rights. Young disabled children are entitled to appropriate specialist assistance, including support for their parents (or other caregivers). Disabled children should at all times be treated with dignity and in ways that encourage their selfreliance. (See also the recommendations from the Committee's 1997 day

of general discussion on “The rights of children with disabilities” contained in document CRC/C/66.);

(e) *Harmful work (art. 32)*. In some countries and regions, children are socialized to work from an early age, including in activities that are potentially hazardous, exploitative and damaging to their health, education and longterm prospects. For example, young children may be initiated into domestic work or agricultural labour, or assist parents or siblings engaged in hazardous activities. Even very young babies may be vulnerable to economic exploitation, as when they are used or hired out for begging. Exploitation of young children in the entertainment industry, including television, film, advertising and other modern media, is also a cause for concern. States parties have particular responsibilities in relation to extreme forms of hazardous child labour identified in the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182) of the ILO;

(f) *Substance abuse (art. 33)*. While very young children are only rarely likely to be substance abusers, they may require specialist health care if born to alcohol or drugaddicted mothers, and protection where family members are abusers and they are at risk of exposure to drugs. They may also suffer adverse consequences of alcohol or drug abuse on family living standards and quality of care, as well as being at risk of early initiation into substance abuse;

(g) *Sexual abuse and exploitation (art. 34)*. Young children, especially girls, are vulnerable to early sexual abuse and exploitation within and outside families. Young children in difficult circumstances are at particular risk, for example girl children employed as domestic workers. Young children may also be victims of producers of pornography; this is covered by the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography of 2002;

(h) *Sale, trafficking and abduction of children (art. 35)*. The Committee has frequently expressed concern about evidence of the sale and trafficking of abandoned and separated children for various purposes. As far as the youngest age groups are concerned, these purposes can include adoption, particularly (though not solely) by foreigners. In addition to the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography, the 1993 Hague Convention on Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption provides a framework and mechanism for preventing

국가인권위원회 humanrights.go.kr

abuses in this sphere, and the Committee has therefore always consistently and strongly urged all States parties that recognize and/or permit adoption to ratify or accede to this treaty. Universal birth registration, in addition to international cooperation, can help to combat this violation of rights;

(i) *Deviant behaviour and lawbreaking (art. 40)*. Under no circumstances should young children (defined as under 8 years old; see paragraph 4) be included in legal definitions of minimum age of criminal responsibility. Young children who misbehave or violate laws require sympathetic help and understanding, with the goal of increasing their capacities for personal control, social empathy and conflict resolution. States parties should ensure that parents/caregivers are provided adequate support and training to fulfil their responsibilities (art. 18) and that young children have access to quality early childhood education and care, and (where appropriate) specialist guidance/therapies.

37. In each of these circumstances, and in the case of all other forms of exploitation (art. 36), the Committee urges States parties to incorporate the particular situation of young children into all legislation, policies and interventions to promote physical and psychological recovery and social reintegration within an environment that promotes dignity and selfrespect (art. 39).

VII. CAPACITYBUILDING FOR EARLY CHILDHOOD

38. **Resource allocation for early childhood.** In order to ensure that young children's rights are fully realized during this crucial phase of their lives (and bearing in mind the impact of early childhood experiences on their longterm prospects), States parties are urged to adopt comprehensive, strategic and timebound plans for early childhood within a rightsbased framework. This requires an increase in human and financial resource allocations for early childhood services and programmes (art. 4). The Committee acknowledges that States parties implementing child rights in early childhood do so from very different starting points, in terms of existing infrastructures for early childhood policies, services and professional training, as well as levels of resources potentially available to allocate to early childhood. The Committee also acknowledges that States parties may be faced with competing priorities to implement rights throughout childhood, for example where universal health services and primary education have still not been achieved. It is nonetheless important that there be sufficient public investment in services, infrastructure and overall resources specifically allocated to early childhood, for the many

reasons set out in this general comment. In this connection, States parties are encouraged to develop strong and equitable partnerships between the Government, public services, nongovernmental organizations, the private sector and families to finance comprehensive services in support of young children's rights. Finally, the Committee emphasizes that where services are decentralized, this should not be to the disadvantage of young children.

39. **Data collection and management.** The Committee reiterates the importance of comprehensive and uptodate quantitative and qualitative data on all aspects of early childhood for the formulation, monitoring and evaluation of progress achieved, and for assessment of the impact of policies. The Committee is aware that many States parties lack adequate national data collection systems on early childhood for many areas covered by the Convention, and in particular that specific and disaggregated information on children in the early years is not readily available. The Committee urges all States parties to develop a system of data collection and indicators consistent with the Convention and disaggregated by gender, age, family structure, urban and rural residence, and other relevant categories. This system should cover all children up to the age of 18 years, with specific emphasis on early childhood, particularly children belonging to vulnerable groups.

40. **Capacitybuilding for research in early childhood.** The Committee noted earlier in this general comment that extensive research has been carried out on aspects of children's health, growth, and cognitive, social and cultural development, on the influence of both positive and negative factors on their wellbeing, and on the potential impact of early childhood care and education programmes. Increasingly, research is also being carried out on early childhood from a human rights perspective, notably on ways that children's participatory rights can be respected, including through their participation in the research process. Theory and evidence from early childhood research has a great deal to offer in the development of policies and practices, as well as in the monitoring and evaluation of initiatives and the education and training of all responsible for the wellbeing of young children. But the Committee also draws attention to the limitations of current research, through its focus mainly on early childhood in a limited range of contexts and regions of the world. As part of planning for early childhood, the Committee encourages States parties to develop national and local capacities for early childhood research, especially from a rightsbased perspective.

41. **Training for rights in early childhood.** Knowledge and expertise about early childhood are not static but change over time. This is due variously to social trends impacting

국가인권위원회
humanrights.go.kr

on the lives of young children, their parents and other caregivers, changing policies and priorities for their care and education, innovations in childcare, curricula and pedagogy, as well as the emergence of new research. Implementing child rights in early childhood sets challenges for all those responsible for children, as well as for children themselves as they gain an understanding of their role in their families, schools and communities. States parties are encouraged to undertake systematic child rights training for children and their parents, as well as for all professionals working for and with children, in particular parliamentarians, judges, magistrates, lawyers, law enforcement officials, civil servants, personnel in institutions and places of detention for children, teachers, health personnel, social workers and local leaders. Furthermore, the Committee urges States parties to conduct awarenessraising campaigns for the public at large.

42. **International assistance.** Acknowledging the resource constraints affecting many States parties seeking to implement the comprehensive provisions outlined in this general comment, the Committee recommends that donor institutions, including the World Bank, other United Nations bodies and bilateral donors support early childhood development programmes financially and technically, and that it be one of their main targets in assisting sustainable development in countries receiving international assistance. Effective international cooperation can also strengthen capacitybuilding for early childhood, in terms of policy development, programme development, research and professional training.

43. **Looking forward.** The Committee urges all States parties, intergovernmental organizations, nongovernmental organizations, academics, professional groups and grassroots communities to continue advocating for the establishment of independent institutions on children's rights and foster continuous, highlevel policy dialogues and research on the crucial importance of quality in early childhood, including dialogues at international, national, regional and local levels.

Notes

[i] See G. Lansdown, *The Evolving Capacities of the Child* (Florence: UNICEF Innocenti Research Centre, 2005).

[ii] See Global Strategy for Infant and Young Child Feeding, World Health Organization, 2003.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/8[1]
2 March 2007

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Forty-second session
Geneva, 15 May-2 June 2006

general comment no. 8 (2006)

The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment (arts. 19; 28, para. 2; and 37, inter alia)

[1] Re-issued for technical reasons

국가인권위원회
humanrights.go.kr

CONTENTS

	Paragraphs	Page
I. OBJECTIVES	1-3	3
II. BACKGROUND	4-9	3
III. DEFINITIONS	10-15	4
IV. HUMAN RIGHTS STANDARDS AND CORPORAL PUNISHMENT OF CHILDREN	16-29	5
V. MEASURES AND MECHANISMS REQUIRED TO ELIMINATE CORPORAL PUNISHMENT AND OTHER CRUEL OR DEGRADING FORMS OF PUNISHMENT	30-52	8
1. Legislative measures	30-37	8
2. Implementation of prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment	38-43	10
3. Educational and other measures	44-49	11
4. Monitoring and evaluation	50-52	12
VI. REPORTING REQUIREMENTS UNDER THE CONVENTION	53	13

I. Objectives

1. Following its two days of general discussion on violence against children, held in 2000 and 2001, the Committee on the Rights of the Child resolved to issue a series of general comments concerning eliminating violence against children, of which this is the first. The Committee aims to guide States parties in understanding the provisions of the Convention concerning the protection of children against all forms of violence. This general comment focuses on corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, which are currently very widely accepted and practised forms of violence against children.

2. The Convention on the Rights of the Child and other international human rights instruments recognize the right of the child to respect for the child's human dignity and physical integrity and equal protection under the law. The Committee is issuing this general comment to highlight the obligation of all States parties to move quickly to prohibit and eliminate all corporal punishment and all other cruel or degrading forms of punishment of children and to outline the legislative and other awareness-raising and educational measures that States must take.

3. Addressing the widespread acceptance or tolerance of corporal punishment of children and eliminating it, in the family, schools and other settings, is not only an obligation of States parties under the Convention. It is also a key strategy for reducing and preventing all forms of violence in societies.

II. Background

4. The Committee has, from its earliest sessions, paid special attention to asserting children's right to protection from all forms of violence. In its examination of States parties' reports, and most recently in the context of the United Nations Secretary-General's study on violence against children, it has noted with great concern the widespread legality and persisting social approval of corporal punishment and other cruel or degrading punishment of children.[1] Already in 1993, the Committee noted in the report of its fourth session that it "recognized the importance of the question of corporal punishment in improving the system of promotion and protection of the rights of the child and decided to continue to devote attention to it in the process of examining States parties' reports".[2]

국가인권위원회
humanrights.go.kr

5. Since it began examining States parties' reports the Committee has recommended prohibition of all corporal punishment, in the family and other settings, to more than 130 States in all continents.[3] The Committee is encouraged that a growing number of States are taking appropriate legislative and other measures to assert children's right to respect for their human dignity and physical integrity and to equal protection under the law. The Committee understands that by 2006, more than 100 States had prohibited corporal punishment in their schools and penal systems for children. A growing number have completed prohibition in the home and family and all forms of alternative care.[4]

6. In September 2000, the Committee held the first of two days of general discussion on violence against children. It focused on "State violence against children" and afterwards adopted detailed recommendations, including for the prohibition of all corporal punishment and the launching of public information campaigns "to raise awareness and sensitize the public about the severity of human rights violations in this domain and their harmful impact on children, and to address cultural acceptance of violence against children, promoting instead 'zero-tolerance' of violence".[5]

7. In April 2001, the Committee adopted its first general comment on "The aims of education" and reiterated that corporal punishment is incompatible with the Convention: "… Children do not lose their human rights by virtue of passing through the school gates. Thus, for example, education must be provided in a way that respects the inherent dignity of the child, enables the child to express his or her views freely in accordance with article 12, paragraph 1, and to participate in school life. Education must also be provided in a way that respects the strict limits on discipline reflected in article 28, paragraph 2, and promotes non-violence in school. The Committee has repeatedly made clear in its concluding observations that the use of corporal punishment does not respect the inherent dignity of the child nor the strict limits on school discipline …".[6]

8. In recommendations adopted following the second day of general discussion, on "Violence against children within the family and in schools", held in September 2001, the Committee called upon States to "enact or repeal, as a matter of urgency, their legislation in order to prohibit all forms of violence, however light, within the family and in schools, including as a form of discipline, as required by the provisions of the Convention ...".[7]

9. Another outcome of the Committee's 2000 and 2001 days of general discussion was a recommendation that the United Nations Secretary-General should be requested, through the General Assembly, to carry out an in-depth international study on violence

against children. The United Nations General Assembly took this forward in 2001.[8] Within the context of the United Nations study, carried out between 2003 and 2006, the need to prohibit all currently legalized violence against children has been highlighted, as has children's own deep concern at the almost universal high prevalence of corporal punishment in the family and also its persisting legality in many States in schools and other institutions, and in penal systems for children in conflict with the law.

III. Definitions

10. "Child" is defined as in the Convention as "every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier".[9]

11. The Committee defines "corporal" or "physical" punishment as any punishment in which physical force is used and intended to cause some degree of pain or discomfort, however light. Most involves hitting ("smacking", "slapping", "spanking") children, with the hand or with an implement - a whip, stick, belt, shoe, wooden spoon, etc. But it can also involve, for example, kicking, shaking or throwing children, scratching, pinching, biting, pulling hair or boxing ears, forcing children to stay in uncomfortable positions, burning, scalding or forced ingestion (for example, washing children's mouths out with soap or forcing them to swallow hot spices). In the view of the Committee, corporal punishment is invariably degrading. In addition, there are other non-physical forms of punishment that are also cruel and degrading and thus incompatible with the Convention. These include, for example, punishment which belittles, humiliates, denigrates, scapegoats, threatens, scares or ridicules the child.

12. Corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment of children take place in many settings, including within the home and family, in all forms of alternative care, schools and other educational institutions and justice systems - both as a sentence of the courts and as a punishment within penal and other institutions - in situations of child labour, and in the community.

13. In rejecting any justification of violence and humiliation as forms of punishment for children, the Committee is not in any sense rejecting the positive concept of discipline. The healthy development of children depends on parents and other adults for necessary guidance and direction, in line with children's evolving capacities, to assist their growth towards responsible life in society.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

14. The Committee recognizes that parenting and caring for children, especially babies and young children, demand frequent physical actions and interventions to protect them. This is quite distinct from the deliberate and punitive use of force to cause some degree of pain, discomfort or humiliation. As adults, we know for ourselves the difference between a protective physical action and a punitive assault; it is no more difficult to make a distinction in relation to actions involving children. The law in all States, explicitly or implicitly, allows for the use of non-punitive and necessary force to protect people.

15. The Committee recognizes that there are exceptional circumstances in which teachers and others, e.g. those working with children in institutions and with children in conflict with the law, may be confronted by dangerous behaviour which justifies the use of reasonable restraint to control it. Here too there is a clear distinction between the use of force motivated by the need to protect a child or others and the use of force to punish. The principle of the minimum necessary use of force for the shortest necessary period of time must always apply. Detailed guidance and training is also required, both to minimize the necessity to use restraint and to ensure that any methods used are safe and proportionate to the situation and do not involve the deliberate infliction of pain as a form of control.

IV. Human rights standards and corporal punishment of children

16. Before the adoption of the Convention on the Rights of the Child, the International Bill of Human Rights - the Universal Declaration and the two International Covenants, on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights - upheld “everyone’s” right to respect for his/her human dignity and physical integrity and to equal protection under the law. In asserting States’ obligation to prohibit and eliminate all corporal punishment and all other cruel or degrading forms of punishment, the Committee notes that the Convention on the Rights of the Child builds on this foundation. The dignity of each and every individual is the fundamental guiding principle of international human rights law.

17. The preamble to the Convention on the Rights of the Child affirms, in accordance with the principles in the Charter of the United Nations, repeated in the preamble to the Universal Declaration, that “recognition of the inherent dignity and of the equal and inalienable rights of all members of the human family is the foundation of freedom,

justice and peace in the world". The preamble to the Convention also recalls that, in the Universal Declaration, the United Nations "has proclaimed that childhood is entitled to special care and assistance".

18. Article 37 of the Convention requires States to ensure that "no child shall be subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment". This is complemented and extended by article 19, which requires States to "take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child". There is no ambiguity: "all forms of physical or mental violence" does not leave room for any level of legalized violence against children. Corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment are forms of violence and States must take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to eliminate them.

19. In addition, article 28, paragraph 2, of the Convention refers to school discipline and requires States parties to "take all appropriate measures to ensure that school discipline is administered in a manner consistent with the child's human dignity and in conformity with the present Convention".

20. Article 19 and article 28, paragraph 2, do not refer explicitly to corporal punishment. The *travaux préparatoires* for the Convention do not record any discussion of corporal punishment during the drafting sessions. But the Convention, like all human rights instruments, must be regarded as a living instrument, whose interpretation develops over time. In the 17 years since the Convention was adopted, the prevalence of corporal punishment of children in their homes, schools and other institutions has become more visible, through the reporting process under the Convention and through research and advocacy by, among others, national human rights institutions and non-governmental organizations (NGOs).

21. Once visible, it is clear that the practice directly conflicts with the equal and inalienable rights of children to respect for their human dignity and physical integrity. The distinct nature of children, their initial dependent and developmental state, their unique human potential as well as their vulnerability, all demand the need for more, rather than less, legal and other protection from all forms of violence.

22. The Committee emphasizes that eliminating violent and humiliating punishment of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

children, through law reform and other necessary measures, is an immediate and unqualified obligation of States parties. It notes that other treaty bodies, including the Human Rights Committee, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights and the Committee against Torture have reflected the same view in their concluding observations on States parties' reports under the relevant instruments, recommending prohibition and other measures against corporal punishment in schools, penal systems and, in some cases, the family. For example, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, in its general comment No. 13 (1999) on "The right to education" stated: "In the Committee's view, corporal punishment is inconsistent with the fundamental guiding principle of international human rights law enshrined in the Preambles to the Universal Declaration and both Covenants: the dignity of the individual. Other aspects of school discipline may also be inconsistent with school discipline, including public humiliation."[10]

23. Corporal punishment has also been condemned by regional human rights mechanisms. The European Court of Human Rights, in a series of judgements, has progressively condemned corporal punishment of children, first in the penal system, then in schools, including private schools, and most recently in the home.[11] The European Committee of Social Rights, monitoring compliance of member States of the Council of Europe with the European Social Charter and Revised Social Charter, has found that compliance with the Charters requires prohibition in legislation against any form of violence against children, whether at school, in other institutions, in their home or elsewhere.[12]

24. An Advisory Opinion of the Inter-American Court of Human Rights, on the *Legal Status and Human Rights of the Child* (2002) holds that the States parties to the American Convention on Human Rights "are under the obligation … to adopt all positive measures required to ensure protection of children against mistreatment, whether in their relations with public authorities, or in relations among individuals or with non-governmental entities". The Court quotes provisions of the Convention on the Rights of the Child, conclusions of the Committee on the Rights of the Child and also judgements of the European Court of Human Rights relating to States' obligations to protect children from violence, including within the family. The Court concludes that "the State has the duty to adopt positive measures to fully ensure effective exercise of the rights of the child".[13]

25. The African Commission on Human and Peoples' Rights monitors implementation of the African Charter on Human and Peoples' Rights. In a 2003 decision on an

individual communication concerning a sentence of “lashes” imposed on students, the Commission found that the punishment violated article 5 of the African Charter, which prohibits cruel, inhuman or degrading punishment. It requested the relevant Government to amend the law, abolishing the penalty of lashes, and to take appropriate measures to ensure compensation of the victims. In its decision, the Commission states: “There is no right for individuals, and particularly the Government of a country to apply physical violence to individuals for offences. Such a right would be tantamount to sanctioning State-sponsored torture under the Charter and contrary to the very nature of this human rights treaty.”[14] The Committee on the Rights of the Child is pleased to note that constitutional and other high-level courts in many countries have issued decisions condemning corporal punishment of children in some or all settings, and in most cases quoting the Convention on the Rights of the Child.[15]

26. When the Committee on the Rights of the Child has raised eliminating corporal punishment with certain States during the examination of their reports, governmental representatives have sometimes suggested that some level of “reasonable” or “moderate” corporal punishment can be justified as in the “best interests” of the child. The Committee has identified, as an important general principle, the Convention’s requirement that the best interests of the child should be a primary consideration in all actions concerning children (art. 3, para. 1). The Convention also asserts, in article 18, that the best interests of the child will be parents’ basic concern. But interpretation of a child’s best interests must be consistent with the whole Convention, including the obligation to protect children from all forms of violence and the requirement to give due weight to the child’s views; it cannot be used to justify practices, including corporal punishment and other forms of cruel or degrading punishment, which conflict with the child’s human dignity and right to physical integrity.

27. The preamble to the Convention upholds the family as “the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children”. The Convention requires States to respect and support families. There is no conflict whatsoever with States’ obligation to ensure that the human dignity and physical integrity of children within the family receive full protection alongside other family members.

28. Article 5 requires States to respect the responsibilities, rights and duties of parents “to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the present

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Convention". Here again, interpretation of "appropriate" direction and guidance must be consistent with the whole Convention and leaves no room for justification of violent or other cruel or degrading forms of discipline.

29. Some raise faith-based justifications for corporal punishment, suggesting that certain interpretations of religious texts not only justify its use, but provide a duty to use it. Freedom of religious belief is upheld for everyone in the International Covenant on Civil and Political Rights (art. 18), but practice of a religion or belief must be consistent with respect for others' human dignity and physical integrity. Freedom to practise one's religion or belief may be legitimately limited in order to protect the fundamental rights and freedoms of others. In certain States, the Committee has found that children, in some cases from a very young age, in other cases from the time that they are judged to have reached puberty, may be sentenced to punishments of extreme violence, including stoning and amputation, prescribed under certain interpretations of religious law. Such punishments plainly violate the Convention and other international human rights standards, as has been highlighted also by the Human Rights Committee and the Committee against Torture, and must be prohibited.

V. Measures and mechanisms required to eliminate corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment

1. Legislative measures

30. The wording of article 19 of the Convention builds upon article 4 and makes clear that legislative as well as other measures are required to fulfil States' obligations to protect children from all forms of violence. The Committee has welcomed the fact that, in many States, the Convention or its principles have been incorporated into domestic law. All States have criminal laws to protect citizens from assault. Many have constitutions and/or legislation reflecting international human rights standards and article 37 of the Convention on the Rights of the Child, which uphold "everyone's" right to protection from torture and cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. Many also have specific child protection laws that make "illtreatment" or "abuse" or "cruelty" an offence. But the Committee has learned from its examination of States' reports that such legislative provisions do not generally guarantee the child protection from all corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, in the family

and in other settings.

31. In its examination of reports, the Committee has noted that in many States there are explicit legal provisions in criminal and/or civil (family) codes that provide parents and other carers with a defence or justification for using some degree of violence in "disciplining" children. For example, the defence of "lawful", "reasonable" or "moderate" chastisement or correction has formed part of English common law for centuries, as has a "right of correction" in French law. At one time in many States the same defence was also available to justify the chastisement of wives by their husbands and of slaves, servants and apprentices by their masters. The Committee emphasizes that the Convention requires the removal of any provisions (in statute or common - case law) that allow some degree of violence against children (e.g. "reasonable" or "moderate" chastisement or correction), in their homes/families or in any other setting.

32. In some States, corporal punishment is specifically authorized in schools and other institutions, with regulations setting out how it is to be administered and by whom. And in a minority of States, corporal punishment using canes or whips is still authorized as a sentence of the courts for child offenders. As frequently reiterated by the Committee, the Convention requires the repeal of all such provisions.

33. In some States, the Committee has observed that while there is no explicit defence or justification of corporal punishment in the legislation, nevertheless traditional attitudes to children imply that corporal punishment is permitted. Sometimes these attitudes are reflected in court decisions (in which parents or teachers or other carers have been acquitted of assault or illtreatment on the grounds that they were exercising a right or freedom to use moderate "correction").

34. In the light of the traditional acceptance of violent and humiliating forms of punishment of children, a growing number of States have recognized that simply repealing authorization of corporal punishment and any existing defences is not enough. In addition, explicit prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, in their civil or criminal legislation, is required in order to make it absolutely clear that it is as unlawful to hit or "smack" or "spank" a child as to do so to an adult, and that the criminal law on assault does apply equally to such violence, regardless of whether it is termed "discipline" or "reasonable correction".

35. Once the criminal law applies fully to assaults on children, the child is protected

국가인권위원회
humanrights.go.kr

from corporal punishment wherever he or she is and whoever the perpetrator is. But in the view of the Committee, given the traditional acceptance of corporal punishment, it is essential that the applicable sectoral legislation - e.g. family law, education law, law relating to all forms of alternative care and justice systems, employment law - clearly prohibits its use in the relevant settings. In addition, it is valuable if professional codes of ethics and guidance for teachers, carers and others, and also the rules or charters of institutions, emphasize the illegality of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

36. The Committee is also concerned at reports that corporal punishment and other cruel or degrading punishments are used in situations of child labour, including in the domestic context. The Committee reiterates that the Convention and other applicable human rights instruments protect the child from economic exploitation and from any work that is likely to be hazardous, interferes with the child's education, or is harmful to the child's development, and that they require certain safeguards to ensure the effective enforcement of this protection. The Committee emphasizes that it is essential that the prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment must be enforced in any situations in which children are working.

37. Article 39 of the Convention requires States to take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of "any form of neglect, exploitation, or abuse; torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment". Corporal punishment and other degrading forms of punishment may inflict serious damage to the physical, psychological and social development of children, requiring appropriate health and other care and treatment. This must take place in an environment that fosters the integral health, self-respect and dignity of the child, and be extended as appropriate to the child's family group. There should be an interdisciplinary approach to planning and providing care and treatment, with specialized training of the professionals involved. The child's views should be given due weight concerning all aspects of their treatment and in reviewing it.

2. Implementation of prohibition of corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment

38. The Committee believes that implementation of the prohibition of all corporal punishment requires awareness-raising, guidance and training (see paragraph 45 et seq. below) for all those involved. This must ensure that the law operates in the best interests

of the affected children - in particular when parents or other close family members are the perpetrators. The first purpose of law reform to prohibit corporal punishment of children within the family is prevention: to prevent violence against children by changing attitudes and practice, underlining children's right to equal protection and providing an unambiguous foundation for child protection and for the promotion of positive, non-violent and participatory forms of childrearing.

39. Achieving a clear and unconditional prohibition of all corporal punishment will require varying legal reforms in different States parties. It may require specific provisions in sectoral laws covering education, juvenile justice and all forms of alternative care. But it should be made explicitly clear that the criminal law provisions on assault also cover all corporal punishment, including in the family. This may require an additional provision in the criminal code of the State party. But it is also possible to include a provision in the civil code or family law, prohibiting the use of all forms of violence, including all corporal punishment. Such a provision emphasizes that parents or other caretakers can no longer use any traditional defence that it is their right ("reasonably" or "moderately") to use corporal punishment if they face prosecution under the criminal code. Family law should also positively emphasize that parental responsibility includes providing appropriate direction and guidance to children without any form of violence.

40. The principle of equal protection of children and adults from assault, including within the family, does not mean that all cases of corporal punishment of children by their parents that come to light should lead to prosecution of parents. The *de minimis* principle - that the law does not concern itself with trivial matters - ensures that minor assaults between adults only come to court in very exceptional circumstances; the same will be true of minor assaults on children. States need to develop effective reporting and referral mechanisms. While all reports of violence against children should be appropriately investigated and their protection from significant harm assured, the aim should be to stop parents from using violent or other cruel or degrading punishments through supportive and educational, not punitive, interventions.

41. Children's dependent status and the unique intimacy of family relations demand that decisions to prosecute parents, or to formally intervene in the family in other ways, should be taken with very great care. Prosecuting parents is in most cases unlikely to be in their children's best interests. It is the Committee's view that prosecution and other formal interventions (for example, to remove the child or remove the perpetrator) should only proceed when they are regarded both as necessary to protect the child from

국가인권위원회
humanrights.go.kr

significant harm and as being in the best interests of the affected child. The affected child's views should be given due weight, according to his or her age and maturity.

42. Advice and training for all those involved in child protection systems, including the police, prosecuting authorities and the courts, should underline this approach to enforcement of the law. Guidance should also emphasize that article 9 of the Convention requires that any separation of the child from his or her parents must be deemed necessary in the best interests of the child and be subject to judicial review, in accordance with applicable law and procedures, with all interested parties, including the child, represented. Where separation is deemed to be justified, alternatives to placement of the child outside the family should be considered, including removal of the perpetrator, suspended sentencing, and so on.

43. Where, despite prohibition and positive education and training programmes, cases of corporal punishment come to light outside the family home - in schools, other institutions and forms of alternative care, for example - prosecution may be a reasonable response. The threat to the perpetrator of other disciplinary action or dismissal should also act as a clear deterrent. It is essential that the prohibition of all corporal punishment and other cruel or degrading punishment, and the sanctions that may be imposed if it is inflicted, should be well disseminated to children and to all those working with or for children in all settings. Monitoring disciplinary systems and the treatment of children must be part of the sustained supervision of all institutions and placements which is required by the Convention. Children and their representatives in all such placements must have immediate and confidential access to child-sensitive advice, advocacy and complaints procedures and ultimately to the courts, with necessary legal and other assistance. In institutions, there should be a requirement to report and to review any violent incidents.

3. Educational and other measures

44. Article 12 of the Convention underlines the importance of giving due consideration to children's views on the development and implementation of educational and other measures to eradicate corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

45. Given the widespread traditional acceptance of corporal punishment, prohibition on its own will not achieve the necessary change in attitudes and practice. Comprehensive awarenessraising of children's right to protection and of the laws that reflect this right

is required. Under article 42 of the Convention, States undertake to make the principles and provisions of the Convention widely known, by appropriate and active means, to adults and children alike.

46. In addition, States must ensure that positive, non-violent relationships and education are consistently promoted to parents, carers, teachers and all others who work with children and families. The Committee emphasizes that the Convention requires the elimination not only of corporal punishment but of all other cruel or degrading punishment of children. It is not for the Convention to prescribe in detail how parents should relate to or guide their children. But the Convention does provide a framework of principles to guide relationships both within the family, and between teachers, carers and others and children. Children's developmental needs must be respected. Children learn from what adults do, not only from what adults say. When the adults to whom a child most closely relates use violence and humiliation in their relationship with the child, they are demonstrating disrespect for human rights and teaching a potent and dangerous lesson that these are legitimate ways to seek to resolve conflict or change behaviour.

47. The Convention asserts the status of the child as an individual person and holder of human rights. The child is not a possession of parents, nor of the State, nor simply an object of concern. In this spirit, article 5 requires parents (or, where applicable, members of the extended family or community) to provide the child with appropriate direction and guidance, in a manner consistent with his/her evolving capacities, in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention. Article 18, which underlines the primary responsibility of parents, or legal guardians, for the upbringing and development of the child, states that "the best interests of the child will be their basic concern". Under article 12, States are required to assure children the right to express their views freely "in all matters affecting the child", with the views of the child being given due weight in accordance with age and maturity. This emphasizes the need for styles of parenting, caring and teaching that respect children's participation rights. In its general comment No. 1 on "The aims of education", the Committee has emphasized the importance of developing education that is "child-centred, child-friendly and empowering".[16]

48. The Committee notes that there are now many examples of materials and programmes promoting positive, non-violent forms of parenting and education, addressed to parents, other carers and teachers and developed by Governments, United Nations agencies, NGOs and others.[17] These can be appropriately adapted for use in different

국가인권위원회
humanrights.go.kr

States and situations. The media can play a very valuable role in awareness-raising and public education. Challenging traditional dependence on corporal punishment and other cruel or degrading forms of discipline requires sustained action. The promotion of non-violent forms of parenting and education should be built into all the points of contact between the State and parents and children, in health, welfare and educational services, including early childhood institutions, day-care centres and schools. It should also be integrated into the initial and in-service training of teachers and all those working with children in care and justice systems.

49. The Committee proposes that States may wish to seek technical assistance from, among others, UNICEF and UNESCO concerning awareness-raising, public education and training to promote non-violent approaches.

4. Monitoring and evaluation

50. The Committee, in its general comment No. 5 on "General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6) ", emphasizes the need for systematic monitoring by States parties of the realization of children's rights, through the development of appropriate indicators and the collection of sufficient and reliable data.[18]

51. Therefore States parties should monitor their progress towards eliminating corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment and thus realizing children's right to protection. Research using interviews with children, their parents and other carers, in conditions of confidentiality and with appropriate ethical safeguards, is essential in order to accurately assess the prevalence of these forms of violence within the family and attitudes to them. The Committee encourages every State to carry out/commission such research, as far as possible with groups representative of the whole population, to provide baseline information and then at regular intervals to measure progress. The results of this research can also provide valuable guidance for the development of universal and targeted awareness-raising campaigns and training for professionals working with or for children.

52. The Committee also underlines in general comment No. 5 the importance of independent monitoring of implementation by, for example, parliamentary committees, NGOs, academic institutions, professional associations, youth groups and independent human rights institutions (see also the Committee's general comment No. 2 on "The role of independent national human rights institutions in the protection and promotion

of the rights of the child").[19] These could all play an important role in monitoring the realization of children's right to protection from all corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment.

VI. Reporting requirements under the Convention

53. The Committee expects States to include in their periodic reports under the Convention information on the measures taken to prohibit and prevent all corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment in the family and all other settings, including on related awareness-raising activities and promotion of positive, non-violent relationships and on the State's evaluation of progress towards achieving full respect for children's rights to protection from all forms of violence. The Committee also encourages United Nations agencies, national human rights institutions, NGOs and other competent bodies to provide it with relevant information on the legal status and prevalence of corporal punishment and progress towards its elimination.

Notes

[1] United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, due to report to United Nations General Assembly, autumn 2006. For details see http://www.violencestudy.org.

[2] Committee on the Rights of the Child, Report on the fourth session, 25 October 1993, CRC/C/20, para. 176.

[3] All the Committee's concluding observations can be viewed at www.ohchr.org.

[4] The Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children provides reports on the legal status of corporal punishment at www.endcorporalpunishment.org.

[5] Committee on the Rights of the Child, day of general discussion on State violence against children, Report on the twenty-fifth session, September/October 2000, CRC/C/100, paras. 666-688.

[6] Committee on the Rights of the Child, general comment No. 1, The aims of education, 17 April 2001, CRC/GC/2001/1, para. 8.

[7] Committee on the Rights of the Child, day of general discussion on violence against children within the family and in schools, Report on the twenty-eighth session, September/October 2001, CRC/C/111, paras. 701-745.

[8] General Assembly resolution 56/138.

[9] Article 1.

[10] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 13, The right to education (art. 13), 1999, para. 41.

[11] Corporal punishment was condemned in a series of decisions of the European Commission on Human Rights and judgements of the European Court of Human Rights; see in particular *Tyrer v. UK*, 1978; *Campbell and Cosans v. UK*, 1982; *Costello-Roberts v. UK*, 1993; *A v. UK*, 1998. European Court judgements are available at http://www.echr.coe.int/echr.

[12] European Committee of Social Rights, general observations regarding article 7, paragraph 10, and article 17. *Conclusions XV-2*, Vol. 1, General Introduction, p. 26, 2001; the Committee has since issued conclusions, finding a number of Member States not in compliance because of their failure to prohibit all corporal punishment in the family and in other settings. In 2005 it issued decisions on collective complaints made under the charters, finding three States not in compliance because of their failure to prohibit. For details, see http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/; also *Eliminating corporal punishment: a human rights imperative for Europe's children*, Council of Europe Publishing, 2005.

[13] Inter-American Court of Human Rights, Advisory Opinion OC-17/2002 of 28 August 2002, paras. 87 and 91.

[14] African Commission on Human and Peoples' Rights, *Curtis Francis Doebbler v. Sudan*, Comm. No. 236/2000 (2003); see para. 42.

[15] For example, in 2002 the Fiji Court of Appeal declared corporal punishment in schools and the penal system unconstitutional. The judgement declared: "Children have rights no wit inferior to the rights of adults. Fiji has ratified the Convention on the Rights of the Child. Our Constitution also guarantees fundamental rights to every person. Government is required to adhere to principles respecting the rights of all individuals, communities and groups. By their status as children, children need special protection. Our educational institutions should be sanctuaries of peace and creative enrichment, not places for fear, ill-treatment and tampering with the human dignity of students" (Fiji Court of Appeal, *Naushad Ali v. State*, 2002). In 1996, Italy's highest Court, the Supreme Court of Cassation in Rome, issued a decision that effectively prohibited all parental use of corporal punishment. The judgement states: "… The use of violence for educational purposes can no longer be considered lawful. There are two reasons for this: the first is the overriding importance which the [Italian] legal system attributes to protecting the dignity of the individual. This includes 'minors' who now hold rights and are no longer simply objects to be protected by their parents or, worse still, objects at the disposal of their parents. The second reason is that, as an educational aim, the harmonious development of a child's personality, which ensures that he/she embraces the values of peace, tolerance and coexistence, cannot be achieved by using violent means which contradict these goals" (Cambria, Cass, sez. VI, 18 Marzo 1996 [Supreme Court of Cassation, 6th Penal Section, 18 March 1996], Foro It II 1996, 407 (Italy)). Also see South African Constitutional Court (2000) *Christian Education South Africa v. Minister of Education*, CCT4/00; 2000 (4) SA757 (CC); 2000 (10) BCLR 1051 (CC), 18 August 2000.

[16] See note 11.

[17] The Committee commends, as one example, UNESCO's handbook, *Eliminating corporal punishment: the way forward to constructive child discipline*, UNESCO Publishing, Paris, 2005. This provides a set of principles for constructive discipline, rooted in the Convention. It also includes Internet references to materials and programmes available worldwide.

[18] Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5 (2003), "General measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child", para. 2.

[19] Committee on the Rights of the Child, general comment No. 2 on "The role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child", 2002.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/9
27 February 2007

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Forty-third session
Geneva, 11 – 29 September 2006

GENERAL COMMENT No. 9 (2006)

The rights of children with disabilities

I. Introduction

A. Why a General Comment on children with disabilities?

1. It is estimated that there are 500-650 million persons with disabilities in the world, approximately 10 % of the world population, 150 million of whom are children. More than 80 % live in developing countries with little or no access to services. The majority of children with disabilities in developing countries remain out of school and are completely illiterate. It is recognized that most of the causes of disabilities, such as war, illness and poverty, are preventable which also prevent and/or reduce the secondary impacts of disabilities, often caused by the lack of early/timely intervention. Therefore, more should be done to create the necessary political will and real commitment to investigate and put into practice the most effective actions to prevent disabilities with the participation of all levels of society.

GE.07-40702

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. The past few decades have witnessed positive focus on persons with disabilities in general and children in particular. The reason for this new focus is explained partly by the fact that the voice of persons with disabilities and of their advocates from national and international non governmental organizations (NGO) is being increasingly heard and partly by the growing attention paid to persons with disabilities within the framework of the human rights treaties and the United Nations human rights treaty bodies. These treaty bodies have considerable potential in advancing the rights of persons with disabilities but they have generally been underused. When adopted in November 1989 the Convention on the Rights of the Child (hereafter "the Convention") was the first human rights treaty that contained a specific reference to disability (article 2 on non-discrimination) and a separate article 23 exclusively dedicated to the rights and needs of children with disabilities. Since the Convention has entered into force (2 September 1990), the Committee on the Rights of the Child (thereafter "the Committee") has paid sustained and particular attention to disability-based discrimination[1] while other human rights treaty bodies have paid attention to disability-based discrimination under "other status" in the context of articles on non-discrimination of their relevant Convention. In 1994 the Committee on Economic, Social and Cultural Rights issued its general comment No. 5 on persons with disabilities and stated in paragraph 15 that "The effects of disability-based discrimination have been particularly severe in the fields of education, employment, housing, transport, cultural life, and access to public places and services." The Special Rapporteur on disability of the United Nations Commission for Social Development was first appointed in 1994 and mandated to monitor of the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities, adopted by the General Assembly at its forty-eighth session in 1993 (A/RES/48/96, Annex), and to advance the status of persons with disabilities throughout the world. On 6 October 1997 the Committee devoted its day of general discussion to children with disabilities and adopted a set of recommendations (CRC/C/66, paragraphs 310-339), in which it considered the possibility of drafting a general comment on children with disabilities. The Committee notes with appreciation the work of the Ad-Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities, and that it adopted at its eighth session, held in New York on 25 August 2006, a draft convention on the rights of persons with disabilities to be submitted to the General Assembly at its sixty-first session (A/AC.265/2006/4, Annex II).

[1] See Wouter Vandenhole, Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies, p.170-172, Antwerpen/Oxford, Intersentia 2005.

3. The Committee, in reviewing State party reports, has accumulated a wealth of information on the status of children with disabilities worldwide and found that in the overwhelming majority of countries some recommendations had to be made specifically to address the situation of children with disabilities. The problems identified and addressed have varied from exclusion from decision-making processes to severe discrimination and actual killing of children with disabilities. Poverty being both a cause and a consequence of disability, the Committee has repeatedly stressed that children with disabilities and their families have the right to an adequate standard of living, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of their living conditions. The question of children with disabilities living in poverty should be addressed by allocating adequate budgetary resources as well as by ensuring that children with disabilities have access to social protection and poverty reduction programmes.

4. The Committee has noted that no reservations or declarations have been entered specifically to article 23 of the Convention by any State party.

5. The Committee also notes that children with disabilities are still experiencing serious difficulties and facing barriers to the full enjoyment of the rights enshrined in the Convention. The Committee emphasizes that the barrier is not the disability itself but rather a combination of social, cultural, attitudinal and physical obstacles which children with disabilities encounter in their daily lives. The strategy for promoting their rights is therefore to take the necessary action to remove those barriers. Acknowledging the importance of articles 2 and 23 of the Convention, the Committee states from the outset that the implementation of the Convention with regards to children with disabilities should not be limited to these articles.

6. The present general comment is meant to provide guidance and assistance to States parties in their efforts to implement the rights of children with disabilities, in a comprehensive manner which covers all the provisions of the Convention. Thus, the Committee will first make some observations related directly to articles 2 and 23, then it will elaborate on the necessity of paying particular attention to and including explicitly children with disabilities within the framework of general measures for the implementation of the Convention. Those observations will be followed by comments on the meaning and the implementation of the various articles of the Convention (clustered in accordance with the Committee's practice) for children with disabilities.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

B. Definition

7. According to article 1, paragraph 2, of the draft convention on the rights of persons with disabilities, “Persons with disabilities include those who have long-term physical, mental, intellectual, or sensory impairments which in interaction with various barriers may hinder their full and effective participation in society on an equal basis with others.” (A/AC.265/2006/4, Annex II)

II. The key provisions for children with disabilities (arts. 2 and 23)

A. Article 2

8. Article 2 requires States parties to ensure that all children within their jurisdiction enjoy all the rights enshrined in the Convention without discrimination of any kind. This obligation requires States parties to take appropriate measures to prevent all forms of discrimination, including on the ground of disability. This explicit mention of disability as a prohibited ground for discrimination in article 2 is unique and can be explained by the fact that children with disabilities belong to one of the most vulnerable groups of children. In many cases forms of multiple discrimination based on a combination of factors, i.e. indigenous girls with disabilities, children with disabilities living in rural areas and so on increase the vulnerability of certain groups. It has been therefore felt necessary to mention disability explicitly in the non-discrimination article. Discrimination takes place – often de facto – in various aspects of the life and development of children with disabilities. As an example, social discrimination and stigmatization leads to their marginalization and exclusion, and may even threaten their survival and development if it goes as far as physical or mental violence against children with disabilities. Discrimination in service provision excludes them from education and denies them access to quality health and social services. The lack of appropriate education and vocational training discriminates against them by denying them job opportunities in the future. Social stigma, fears, overprotection, negative attitudes, misbeliefs and prevailing prejudices against children with disabilities remain strong in many communities and lead to the marginalization and alienation of children with disabilities. The Committee shall elaborate on these aspects in the paragraphs below.

9. In general, States parties in their efforts to prevent and eliminate all forms of

discrimination against children with disabilities should take the following measures:

(a) Include explicitly disability as a forbidden ground for discrimination in constitutional provisions on non-discrimination and/or include specific prohibition of discrimination on the ground of disability in specific anti-discrimination laws or legal provisions.

(b) Provide for effective remedies in case of violations of the rights of children with disabilities, and ensure that those remedies are easily accessible to children with disabilities and their parents and/or others caring for the child.

(c) Conduct awareness-raising and educational campaigns targeting the public at large and specific groups of professionals with a view to preventing and eliminating de facto discrimination against children with disabilities.

10. Girls with disabilities are often even more vulnerable to discrimination due to gender discrimination. In this context, States parties are requested to pay particular attention to girls with disabilities by taking the necessary measures, and when needed extra measures, in order to ensure that they are well protected, have access to all services and are fully included in society.

B. Article 23

11. Paragraph 1 of article 23 should be considered as the leading principle for the implementation of the Convention with respect to children with disabilities: the enjoyment of a full and decent life in conditions that ensure dignity, promote self reliance and facilitate active participation in the community. The measures taken by States parties regarding the realization of the rights of children with disabilities should be directed towards this goal. The core message of this paragraph is that children with disabilities should be included in the society. Measures taken for the implementation of the rights contained in the Convention regarding children with disabilities, for example in the areas of education and health, should explicitly aim at the maximum inclusion of those children in society.

12. According to paragraph 2 of article 23 States parties to the Convention recognize the right of the child with disability to special care and shall encourage and ensure the extension of assistance to the eligible child and those responsible for his or her care. The assistance has to be appropriate to the child's condition and the circumstances

국가인권위원회
humanrights.go.kr

of the parents or others caring for the child. Paragraph 3 of article 23 gives further rules regarding the costs of specific measures and precisions as to what the assistance should try to achieve.

13. In order to meet the requirements of article 23 it is necessary that States parties develop and effectively implement a comprehensive policy by means of a plan of action which not only aims at the full enjoyment of the rights enshrined in the Convention without discrimination but which also ensures that a child with disability and her or his parents and/or others caring for the child do receive the special care and assistance they are entitled to under the Convention.

14. Regarding the specifics of paragraphs 2 and 3 of article 23, the Committee makes the following observations:

(a) The provision of special care and assistance is subject to available resources and free of charge whenever possible. The Committee urges States parties to make special care and assistance to children with disabilities a matter of high priority and to invest to the maximum extent of available resources in the elimination of discrimination against children with disabilities and towards their maximum inclusion in society.

(b) Care and assistance shall be designed to ensure that children with disabilities have effective access to and benefit from education, training, health care services, recovery services, preparation for employment and recreation opportunities. The Committee when dealing with specific articles of the Convention will elaborate on the measures necessary to achieve this.

15. With reference to article 23, paragraph 4, the Committee notes that the international exchange of information between States parties in the areas of prevention and treatment is quite limited. The Committee recommends that States parties take effective, and where appropriate targeted, measures for an active promotion of information as envisaged by article 23, paragraph 4, in order to enable States parties to improve their capabilities and skills in the areas of prevention and treatment of disabilities of children.

16. It is often not clear how and to which degree the needs of developing countries are taken into account as required by article 23, paragraph 4. The Committee strongly recommends States parties to ensure that, within the framework of bilateral or multilateral development assistance, particular attention be paid to children with disabilities and their survival and development in accordance with the provisions of the Convention, for

example, by developing and implementing special programmes aiming at their inclusion in society and allocating earmarked budgets to that effect. States parties are invited to provide information in their reports to the Committee on the activities and results of such international cooperation.

III. General measures of implementation (arts. 4, 42 and 44 (6))[2]

A. Legislation

17. In addition to the legislative measures recommended with regard to non-discrimination (see paragraph 9 above), the Committee recommends that States parties undertake a comprehensive review of all domestic laws and related regulations in order to ensure that all provisions of the Convention are applicable to all children, including children with disabilities who should be mentioned explicitly, where appropriate. National laws and regulations should contain clear and explicit provisions for the protection and exercise of the specific rights of children with disabilities, in particular those enshrined in article 23 of the Convention.

B. National plans of action and policies

18. The need for a national plan of action that integrates all the provisions of the Convention is a well-recognized fact and has often been a recommendation made by the Committee to States parties. Plans of action must be comprehensive, including plans and strategies for children with disabilities, and should have measurable outcomes. The draft convention on the rights of persons with disabilities, in its article 4, paragraph 1 *c*, emphasizes the importance of inclusion of this aspect stating that States parties undertake "to take into account the protection and promotion of the human rights of persons with disabilities in all policies and programmes" (A/AC.265/2006/4, annex II). It is also essential that all programmes be adequately supplied with financial and human resources and equipped with built-in monitoring mechanisms, for example, indicators allowing accurate outcome measurements. Another factor that should not be overlooked

[2] In the present general comment the Committee focuses on the need to pay special attention to children with disabilities in the context of the general measures. For a more elaborated explanation of the content and importance of these measures, see the Committee's general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

is the importance of including all children with disabilities in policies and programmes. Some States parties have initiated excellent programmes, but failed to include all children with disabilities.

C. Data and statistics

19. In order to fulfil their obligations, it is necessary for States parties to set up and develop mechanisms for collecting data which are accurate, standardized and allow disaggregation, and which reflect the actual situation of children with disabilities. The importance of this issue is often overlooked and not viewed as a priority despite the fact that it has an impact not only on the measures that need to be taken in terms of prevention but also on the distribution of very valuable resources needed to fund programmes. One of the main challenges in obtaining accurate statistics is the lack of a widely accepted clear definition for disabilities. States parties are encouraged to establish an appropriate definition that guarantees the inclusion of all children with disabilities so that children with disabilities may benefit from the special protection and programmes developed for them. Extra efforts are often needed to collect data on children with disabilities because they are often hidden by their parents or others caring for the child.

D. Budget

20. Allocation of budget: in the light of article 4 "…States parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources…". Although the Convention does not make a specific recommendation regarding the most appropriate percentage of the State budget that should be dedicated to services and programmes for children, it does insist that children should be a priority. The implementation of this right has been a concern to the Committee since many States parties not only do not allocate sufficient resources but have also reduced the budget allocated to children over the years. This trend has many serious implications especially for children with disabilities who often rank quite low, or even not at all, on priority lists. For example, if a State party is failing to allocate sufficient funds to ensure compulsory and free quality education for all children, it will be unlikely to allocate funds to train teachers for children with disabilities or to provide for the necessary teaching aids and transportation for children with disabilities. Decentralization and privatization of services are now means of economic reform. However, it should not be forgotten that it is the State Party's ultimate responsibility to oversee that adequate funds are allocated to

children with disabilities along with strict guidelines for service delivery. Resources allocated to children with disabilities should be sufficient --and earmarked so that they are not used for other purposes-- to cover all their needs, including programmes established for training professionals working with children with disabilities such as teachers, physiotherapists and policymakers; education campaigns; financial support for families; income maintenance; social security; assistive devices; and related services. Furthermore, funding must also be ensured for other programmes aimed at including children with disabilities into mainstream education, inter alia by renovating schools to render them physically accessible to children with disabilities.

E. Coordination body: "Focal point for disabilities"

21. Services for children with disabilities are often delivered by various governmental and non-governmental institutions, and more often than not, these services are fragmented and not coordinated which result in overlapping of functions and gaps in provisions. Therefore, the setting up of an appropriate coordinating mechanism becomes essential. This body should be multisectoral, including all organizations public or private. It must be empowered and supported from the highest possible levels of Government to allow it to function at its full potential. A coordination body for children with disabilities, as part of a broader coordination system for the rights of the child or a national coordination system for persons with disabilities, would have the advantage of working within an already established system, provided this system is functioning adequately and capable of devoting the adequate financial and human resources necessary. On the other hand, a separate coordination system may help to focus attention on children with disabilities.

F. International cooperation and technical assistance

22. In order to make information among States parties freely accessible and to cultivate an atmosphere of knowledge-sharing concerning, inter alia, the management and rehabilitation of children with disabilities, States parties should recognize the importance of international cooperation and technical assistance. Particular attention should be paid to developing countries that need assistance in setting up and/or funding programmes that protect and promote the rights of children with disabilities. These countries are experiencing increasing difficulties in mobilizing the adequate resources to meet the pressing needs of persons with disabilities and would urgently need assistance in the prevention of disability, the provision of services and rehabilitation, and in the

국가인권위원회 humanrights.go.kr

equalization of opportunities. However, in order to respond to these growing needs, the international community should explore new ways and means of raising funds, including substantial increase of resources, and take the necessary follow-up measures for mobilizing resources. Therefore, voluntary contributions from Governments, increased regional and bilateral assistance as well as contributions from private sources should also be encouraged. UNICEF and the World Health Organization (WHO) have been instrumental in helping developing countries set up and implement specific programmes for children with disabilities. The process of knowledge exchange is also valuable in sharing updated medical knowledge and good practices, such as early identification and community-based approaches to early intervention and support to families, and addressing common challenges.

23. Countries that have endured, or continue to endure, internal or foreign conflict, during which land mines were laid, face a particular challenge. States parties are often not privy to plans of the sites where the land mines and unexploded ordnance were planted and the cost of mine clearance is very high. The Committee emphasizes the importance of international cooperation in accordance with the 1997 Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, in order to prevent injuries and deaths caused by landmines and unexploded ordnance that remain in place. In this regard the Committee recommends that States parties closely cooperate with a view to completely removing all landmines and unexploded ordnance in areas of armed conflict and/or previous armed conflict.

G. Independent monitoring

24. Both the Convention and the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for Persons with Disabilities recognize the importance of the establishment of an appropriate monitoring system[3]. The Committee has very often referred to “the Paris Principles” (A/RES/48/134) as the guidelines which national human rights institutions should follow (see the Committee’s general comment No. 2 (2002) on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child). National human rights institutions can take many shapes or forms such as an Ombudsman or a Commissioner and may be broad-based or specific. Whatever mechanism is chosen, it must be:

[3] See also the general comment No. 5 (1994) of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights regarding persons with disabilities.

(a) Independent and provided with adequate human and financial resources;

(b) Well known to children with disabilities and their caregivers;

(c) Accessible not only in the physical sense but also in a way that allows children with disabilities to send in their complaints or issues easily and confidentially; and

(d) It must have the appropriate legal authority to receive, investigate and address the complaints of children with disabilities in a manner sensitive to both their childhood and to their disabilities.

H. Civil society

25. Although caring for children with disabilities is an obligation of the State, NGOs often carry out these responsibilities without the appropriate support, funding or recognition from Governments. States parties are therefore encouraged to support and cooperate with NGOs enabling them to participate in the provision of services for children with disabilities and to ensure that they operate in full compliance with the provisions and principles of the Convention. In this regard the Committee draws the attention of States parties to the recommendations adopted on its day of general discussion on the private sector as a service provider, held on 20 September 2002 (CRC/C/121, paras. 630-653).

I. Dissemination of knowledge and training of professionals

26. Knowledge of the Convention and its specific provisions devoted to children with disabilities is a necessary and powerful tool to ensure the realization of these rights. States parties are encouraged to disseminate knowledge by, inter alia, conducting systematic awareness-raising campaigns, producing appropriate material, such as a child friendly version of the Convention in print and Braille, and using the mass media to foster positive attitudes towards children with disabilities.

27. As for professionals working with and for children with disabilities, training programmes must include targeted and focused education on the rights of children with disabilities as a prerequisite for qualification. These professionals include but are not limited to policymakers, judges, lawyers, law enforcement officers, educators, health workers, social workers and media staff among others.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

IV. General principles

Article 2 Non-discrimination

28. See paragraphs 8-10 above.

Article 3 Best interests of the child

29. “In all actions concerning children…the best interests of the child shall be a primary consideration”. The broad nature of this article aims at covering all aspects of care and protection for children in all settings. It addresses legislators who are entrusted with setting the legal framework for protecting the rights of children with disabilities as well as the decisions-making processes concerning children with disabilities. Article 3 should be the basis on which programmes and policies are set and it should be duly taken into account in every service provided for children with disabilities and any other action affecting them.

30. The best interests of the child is of particular relevance in institutions and other facilities that provide services for children with disabilities as they are expected to conform to standards and regulations and should have the safety, protection and care of children as their primary consideration, and this consideration should outweigh any other and under all circumstances, for example, when allocating budgets.

Article 6 Right to life, survival and development

31. The inherent right to life, survival and development is a right that warrants particular attention where children with disabilities are concerned. In many countries of the world children with disabilities are subject to a variety of practices that completely or partially compromise this right. In addition to being more vulnerable to infanticide, some cultures view a child with any form of disability as a bad omen that may “tarnish the family pedigree” and, accordingly, a certain designated individual from the community systematically kills children with disabilities. These crimes often go unpunished or perpetrators receive reduced sentences. States parties are urged to undertake all the necessary measures required to put an end to these practices, including raising public awareness, setting up appropriate legislation and enforcing laws that ensure appropriate punishment to all those who directly or indirectly violate the right to life, survival and development of children with disabilities.

Article 12 Respect for the views of the child

32. More often than not, adults with and without disabilities make policies and decisions related to children with disabilities while the children themselves are left out of the process. It is essential that children with disabilities be heard in all procedures affecting them and that their views be respected in accordance with their evolving capacities. In order for this principle to be respected, children should be represented in various bodies such as parliament, committees and other forums where they may voice views and participate in the making of decisions that affect them as children in general and as children with disabilities specifically. Engaging children in such a process not only ensures that the policies are targeted to their needs and desires, but also functions as a valuable tool for inclusion since it ensures that the decision-making process is a participatory one. Children should be provided with whatever mode of communication they need to facilitate expressing their views. Furthermore, States parties should support the training for families and professionals on promoting and respecting the evolving capacities of children to take increasing responsibilities for decision-making in their own lives.

33. Children with disabilities often require special services in health and education to allow them to achieve their fullest potential and these are further discussed in the relevant paragraphs below. However it should be noted that spiritual, emotional and cultural development and well-being of children with disabilities are very often overlooked. Their participation in events and activities catering to these essential aspects of any child's life is either totally lacking or minimal. Furthermore, when their participation is invited, it is often limited to activities specifically designed for and targeted at children with disabilities. This practice only leads to further marginalization of children with disabilities and increases their feelings of isolation. Programmes and activities designed for the child's cultural development and spiritual well-being should involve and cater to both children with and without disabilities in an integrated and participatory fashion.

V. Civil rights and freedoms (arts. 7, 8, 13-17, and 37 *a*)

34. The right to name and nationality, preservation of identity, freedom of expression, freedom of thought, conscience and religion, freedom of association and peaceful assembly, the right to privacy and the right not to be subjected to torture or other cruel

국가인권위원회
humanrights.go.kr

inhuman or degrading treatment or punishment and not to be unlawfully deprived of liberty are all universal civil rights and freedoms which must be respected, protected and promoted for all, including children with disabilities. Particular attention should be paid here on areas where the rights of children with disabilities are more likely to be violated or where special programmes are needed for their protection.

A. Birth registration

35. Children with disabilities are disproportionately vulnerable to non-registration at birth. Without birth registration they are not recognized by law and become invisible in government statistics. Non-registration has profound consequences for the enjoyment of their human rights, including the lack of citizenship and access to social and health services and to education. Children with disabilities who are not registered at birth are at greater risk of neglect, institutionalization, and even death.

36. In the light of article 7 of the Convention, the Committee recommends that States parties adopt all appropriate measures to ensure the registration of children with disabilities at birth. Such measures should include developing and implementing an effective system of birth registration, waiving registration fees, introducing mobile registration offices and, for children who are not yet registered, providing registration units in schools. In this context, States parties should ensure that the provisions of article 7 are fully enforced in conformity with the principles of non-discrimination (art. 2) and of the best interests of the child (art. 3).

B. Access to appropriate information and mass media

37. Access to information and means of communication, including information and communication technologies and systems, enables children with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life. Children with disabilities and their caregivers should have access to information concerning their disabilities so that they can be adequately educated on the disability, including its causes, management and prognosis. This knowledge is extremely valuable as it does not only enable them to adjust and live better with their disabilities, but also allows them to be more involved in and to make informed decisions about their own care. Children with disabilities should also be provided with the appropriate technology and other services and/or languages, e.g. Braille and sign language, which would enable them to have access to all forms of media, including television, radio and printed material as well as new information

and communication technologies and systems, such as the Internet.

38. On the other hand, States parties are required to protect all children, including children with disabilities from harmful information, especially pornographic material and material that promotes xenophobia or any other form of discrimination and could potentially reinforce prejudices.

C. Accessibility to public transportation and facilities

39. The physical inaccessibility of public transportation and other facilities, including governmental buildings, shopping areas, recreational facilities among others, is a major factor in the marginalization and exclusion of children with disabilities and markedly compromises their access to services, including health and education. Although this provision may be mostly realized in developed countries, it remains largely un-addressed in the developing world. All States parties are urged to set out appropriate policies and procedures to make public transportation safe, easily accessible to children with disabilities, and free of charge, whenever possible, taking into account the financial resources of the parents or others caring for the child.

40. All new public buildings should comply with international specifications for access of persons with disabilities and existing public buildings, including schools, health facilities, governmental buildings, shopping areas, undergo necessary alterations that make them as accessible as possible.

VI. Family environment and alternative care (arts. 5, 18 (1-2), 9-11, 19-21, 25, 27 (4), and 39)

A. Family support and parental responsibilities

41. Children with disabilities are best cared for and nurtured within their own family environment provided that the family is adequately provided for in all aspects. Such support to families includes education of parent/s and siblings, not only on the disability and its causes but also on each child's unique physical and mental requirements; psychological support that is sensitive to the stress and difficulties imposed on families of children with disabilities; education on the family's common language, for example sign language, so that parents and siblings can communicate with family members with disabilities; material support in the form of special allowances as well as consumable

국가인권위원회 humanrights.go.kr

supplies and necessary equipment, such as special furniture and mobility devices that is deemed necessary for the child with a disability to live a dignified, self-reliant lifestyle, and be fully included in the family and community. In this context, support should also be extended to children who are affected by the disabilities of their caregivers. For example, a child living with a parent or other caregiver with disabilities should receive the support that would protect fully his or her rights and allow him or her to continue to live with this parent whenever it is in his or her best interests. Support services should also include different forms of respite care, such as care assistance in the home and day-care facilities directly accessible at community level. Such services enable parents to work, as well as relieve stress and maintain healthy family environments.

B. Violence, abuse and neglect

42. Children with disabilities are more vulnerable to all forms of abuse be it mental, physical or sexual in all settings, including the family, schools, private and public institutions, inter alia alternative care, work environment and community at large. It is often quoted that children with disabilities are five times more likely to be victims of abuse. In the home and in institutions, children with disabilities are often subjected to mental and physical violence and sexual abuse, and they are also particularly vulnerable to neglect and negligent treatment since they often present an extra physical and financial burden on the family. In addition, the lack of access to a functional complaint receiving and monitoring mechanism is conducive to systematic and continuing abuse. School bullying is a particular form of violence that children are exposed to and more often than not, this form of abuse targets children with disabilities. Their particular vulnerability may be explained inter alia by the following main reasons:

(a) Their inability to hear, move, and dress, toilet, and bath independently increases their vulnerability to intrusive personal care or abuse;

(b) Living in isolation from parents, siblings, extended family and friends increases the likelihood of abuse;

(c) Should they have communication or intellectual impairments, they may be ignored, disbelieved or misunderstood should they complain about abuse;

(d) Parents or others taking care of the child may be under considerable pressure or stress because of physical, financial and emotional issues in caring for their

child. Studies indicate that those under stress may be more likely to commit abuse;

(e) Children with disabilities are often wrongly perceived as being non-sexual and not having an understanding of their own bodies and, therefore, they can be targets of abusive people, particularly those who base abuse on sexuality.

43. In addressing the issue of violence and abuse, States parties are urged to take all necessary measures for the prevention of abuse of and violence against children with disabilities, such as:

(a) Train and educate parents or others caring for the child to understand the risks and detect the signs of abuse of the child;

(b) Ensure that parents are vigilant about choosing caregivers and facilities for their children and improve their ability to detect abuse;

(c) Provide and encourage support groups for parents, siblings and others taking care of the child to assist them in caring for their children and coping with their disabilities;

(d) Ensure that children and caregivers know that the child is entitled as a matter of right to be treated with dignity and respect and they have the right to complain to appropriate authorities if those rights are breached;

(e) Ensure that schools take all measures to combat school bullying and pay particular attention to children with disabilities providing them with the necessary protection while maintaining their inclusion into the mainstream education system;

(f) Ensure that institutions providing care for children with disabilities are staffed with specially trained personnel, subject to appropriate standards, regularly monitored and evaluated, and have accessible and sensitive complaint mechanisms;

(g) Establish an accessible, child-sensitive complaint mechanism and a functioning monitoring system based on the Paris Principles (see paragraph 24 above);

(h) Take all necessary legislative measures required to punish and remove perpetrators from the home ensuring that the child is not deprived of his or

국가인권위원회 humanrights.go.kr

her family and continue to live in a safe and healthy environment;

(i) Ensure the treatment and re-integration of victims of abuse and violence with a special focus on their overall recovery programmes.

44. In this context the Committee would also like to draw States parties' attention to the report of the independent expert for the United Nations study on violence against children (A/61/299) which refers to children with disabilities as a group of children especially vulnerable to violence. The Committee encourages States parties to take all appropriate measures to implement the overarching recommendations and setting-specific recommendations contained in this report.

C. Family-type alternative care

45. The role of the extended family, which is still a main pillar of childcare in many communities and is considered one of the best alternatives for childcare, should be strengthened and empowered to support the child and his or her parents or others taking care of the child.

46. Recognizing that the foster family is an accepted and practiced form of alternative care in many States parties, it is nevertheless a fact that many foster families are reluctant to take on the care of a child with disability as children with disabilities often pose a challenge in the extra care they may need and the special requirements in their physical, psychological and mental upbringing. Organizations that are responsible for foster placement of children must, therefore, conduct the necessary training and encouragement of suitable families and provide the support that will allow the foster family to appropriately take care of the child with disability.

D. Institutions

47. The Committee has often expressed its concern at the high number of children with disabilities placed in institutions and that institutionalization is the preferred placement option in many countries. The quality of care provided, whether educational, medical or rehabilitative, is often much inferior to the standards necessary for the care of children with disabilities either because of lack of identified standards or lack of implementation and monitoring of these standards. Institutions are also a particular setting where children with disabilities are more vulnerable to mental, physical, sexual and other forms of abuse as well as neglect and negligent treatment (see paragraphs

42-44 above). The Committee therefore urges States parties to use the placement in institution only as a measure of last resort, when it is absolutely necessary and in the best interests of the child. It recommends that the States parties prevent the use of placement in institution merely with the goal of limiting the child's liberty or freedom of movement. In addition, attention should be paid to transforming existing institutions, with a focus on small residential care facilities organized around the rights and needs of the child, to developing national standards for care in institutions, and to establishing rigorous screening and monitoring procedures to ensure effective implementation of these standards.

48. The Committee is concerned at the fact that children with disabilities are not often heard in separation and placement processes. In general, decision-making processes do not attach enough weight to children as partners even though these decisions have a far-reaching impact on the child's life and future. Therefore, the Committee recommends that States parties continue and strengthen their efforts to take into consideration the views of children with disabilities and facilitate their participation in all matters affecting them within the evaluation, separation and placement process in out-of-home care, and during the transition process. The Committee also emphasizes that children should be heard throughout the protection measure process, before making the decision as well as during and after its implementation. In this context, the Committee draws the attention of the States parties to the Committee's recommendations adopted on its day of general discussion on children without parental care, held on 16 September 2005 (CRC/C/153, paragraphs 636-689).

49. In addressing institutionalization, States parties are therefore urged to set up programmes for de-institutionalization of children with disabilities, re-placing them with their families, extended families or foster care system. Parents and other extended family members should be provided with the necessary and systematic support/training for including their child back into their home environment.

E. Periodic review of placement

50. Whatever form of placement chosen for children with disabilities by the competent authorities, it is essential that a periodic review of the treatment provided to the child, and all other circumstances relevant to his or her placement, is carried out to monitor his or her well being.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

VII. Basic health and welfare (arts. 6, 18 (3), 23, 24, 26, and 27 (1-3))

A. Right to health

51. Attainment of the highest possible standard of health as well as access and affordability of quality healthcare is an inherent right for all children. Children with disabilities are often left out because of several challenges, including discrimination, inaccessibility due to the lack of information and/or financial resources, transportation, geographic distribution and physical access to health care facilities. Another factor is the absence of targeted health care programmes that address the specific needs of children with disabilities. Health policies should be comprehensive and address early detection of disabilities, early intervention, including psychological and physical treatment, rehabilitation including physical aids, for example limb prosthesis, mobility devices, hearing aids and visual aids.

52. It is important to emphasize that health services should be provided within the same public health system that provides for children with no disabilities, free of charge, whenever possible, and as updated and modernized as possible. The importance of community-based assistance and rehabilitation strategies should be emphasized when providing health services for children with disabilities. States parties must ensure that health professionals working with children with disabilities are trained to the highest possible standard and practice based on a child-centred approach. In this respect, many States parties would greatly benefit from international cooperation with international organizations as well as other States parties.

B. Prevention

53. Causes of disabilities are multiple and, therefore, the quality and level of prevention vary. Inherited diseases that often cause disabilities can be prevented in some societies that practice consanguineous marriages and under such circumstances public awareness and appropriate pre-conception testing would be recommended. Communicable diseases are still the cause of many disabilities around the world and immunization programmes need to be stepped up aiming to achieve universal immunization against all preventable communicable diseases. Poor nutrition has a long-term impact upon children's development and it can lead to disabilities, such as blindness caused by Vitamin A

deficiency. The Committee recommends that States parties introduce and strengthen prenatal care for children and ensure adequate quality of the assistance given during the delivery. It also recommends that States parties provide adequate post-natal health-care services and develop campaigns to inform parents and others caring for the child about basic child healthcare and nutrition. In this regard, the Committee also recommends that the States parties continue to cooperate and seek technical assistance with, among others, WHO and UNICEF.

54. Domestic and road traffic accidents are a major cause of disability in some countries and policies of prevention need to be established and implemented such as the laws on seat belts and traffic safety. Lifestyle issues, such as alcohol and drug abuse during pregnancy, are also preventable causes of disabilities and in some countries the fetal alcohol syndrome presents a major cause for concern. Public education, identification and support for pregnant mothers who may be abusing such substances are just some of the measures that may be taken to prevent such causes of disability among children. Hazardous environment toxins also contribute to the causes of many disabilities. Toxins, such as lead, mercury, asbestos, etc., are commonly found in most countries. Countries should establish and implement policies to prevent dumping of hazardous materials and other means of polluting the environment. Furthermore, strict guidelines and safeguards should also be established to prevent radiation accidents.

55. Armed conflicts and their aftermath, including availability and accessibility of small arms and light weapons, are also major causes of disabilities. States parties are obliged to take all necessary measures to protect children from the detrimental effects of war and armed violence and to ensure that children affected by armed conflict have access to adequate health and social services, including psychosocial recovery and social reintegration. In particular, the Committee stresses the importance of educating children, parents and the public at large about the dangers of landmines and unexploded ordnance in order to prevent injury and death. It is crucial that States parties continue to locate landmines and unexploded ordnance, take measures to keep children away from suspected areas, and strengthen their mine clearance activities and, when appropriate, seek the necessary technical and financial support within a framework of international cooperation, including from United Nations agencies. (See also paragraph 23 above on landmines and unexploded ordnance and paragraph 78 below on armed conflicts under special protection measures).

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

C. Early identification

56. Very often, disabilities are detected quite late in the child's life, which deprives him or her of effective treatment and rehabilitation. Early identification requires high awareness among health professionals, parents, teachers as well as other professionals working with children. They should be able to identify the earliest signs of disability and make the appropriate referrals for diagnosis and management. Therefore, the Committee recommends that States parties establish systems of early identification and early intervention as part of their health services, together with birth registration and procedures for following the progress of children identified with disabilities at an early age. Services should be both community- and home-based, and easy to access. Furthermore, links should be established between early intervention services, pre-schools and schools to facilitate the smooth transition of the child.

57. Following identification, the systems in place must be capable of early intervention including treatment and rehabilitation providing all necessary devices that enable children with disabilities to achieve their full functional capacity in terms of mobility, hearing aids, visual aids, and prosthetics among others. It should also be emphasized that these provisions should be offered free of cost, whenever possible, and the process of acquiring such services should be efficient and simple avoiding long waits and bureaucracies.

D. Multidisciplinary care

58. Children with disabilities very often have multiple health issues that need to be addressed in a team approach. Very often, many professionals are involved in the care of the child, such as neurologists, psychologists, psychiatrists, orthopaedic surgeons and physiotherapists among others. Ideally these professionals should collectively identify a plan of management for the child with disability that would ensure the most efficient healthcare is provided.

E. Adolescent health and development

59. The Committee notes that children with disabilities are, particularly during their adolescence, facing multiple challenges and risks in the area of establishing relationships with peers and reproductive health. Therefore, the Committee recommends that States parties provide adolescents with disabilities with adequate, and where appropriate, disability specific information, guidance and counselling and fully take into account

the Committee's general comments No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of the child and No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

60. The Committee is deeply concerned about the prevailing practice of forced sterilisation of children with disabilities, particularly girls with disabilities. This practice, which still exists, seriously violates the right of the child to her or his physical integrity and results in adverse life-long physical and mental health effects. Therefore, the Committee urges States parties to prohibit by law the forced sterilisation of children on grounds of disability.

F. Research

61. Causes, prevention and management of disabilities do not receive the much needed attention on national and international research agendas. States parties are encouraged to award this issue priority status ensuring funding and monitoring of disability focused research paying particular attention to ethical implications.

VIII. Education and leisure (arts. 28, 29 and 31)

A. Quality education

62. Children with disabilities have the same right to education as all other children and shall enjoy this right without any discrimination and on the basis of equal opportunity as stipulated in the Convention[4]. For this purpose, effective access of children with disabilities to education has to be ensured to promote "the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to their fullest potential (see articles

[4] In this context the Committee would like to make a reference to the United Nations Millennium Declaration (A/RES/55/2) and in particular to the Millennium Development Goal No. 2 relating to universal primary education according to which Governments are committed to "ensure that, by 2015, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling and that girls and boys will have equal access to all levels of education". The Committee would also like to refer to other international commitments which endorse the idea of inclusive education, inter alia, the Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality, Salamanca, Spain, 7-10 June 1994 (UNESCO and Ministry of Education and Science of Spain) and the Dakar Framework for Action, Education for All: Meeting our Collective Commitments, adopted by the World Education Forum, Dakar, Senegal, 26-28 April 2000.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

28 and 29 of the Convention and the Committee's general comment No. 1 (2001) on the aims of education). The Convention recognizes the need for modification to school practices and for training of regular teachers to prepare them to teach children with diverse abilities and ensure that they achieve positive educational outcomes.

63. As children with disabilities are very different from each other, parents, teachers and other specialized professionals have to help each individual child to develop his or her ways and skills of communication, language, interaction, orientation and problem-solving which best fit the potential of this child. Everybody, who furthers the child's skills, abilities and self-development, has to precisely observe the child's progress and carefully listen to the child's verbal and emotional communication in order to support education and development in a well-targeted and most appropriate manner.

B. Self-esteem and self-reliance

64. It is crucial that the education of a child with disability includes the strengthening of positive self-awareness, making sure that the child feels he or she is respected by others as a human being without any limitation of dignity. The child must be able to observe that others respect him or her and recognize his or her human rights and freedoms. Inclusion of the child with disability in the groups of children of the classroom can show the child that he or she has recognized identity and belongs to the community of learners, peers, and citizens. Peer support enhancing self-esteem of children with disabilities should be more widely recognized and promoted. Education also has to provide the child with empowering experience of control, achievement, and success to the maximum extent possible for the child.

C. Education in the school system

65. Early childhood education is of particular relevance for children with disabilities as often their disabilities and special needs are first recognized in these institutions. Early intervention is of utmost importance to help children to develop their full potential. If a child is identified as having a disability or developmental delay at an early stage, the child has much better opportunities to benefit from early childhood education which should be designed to respond to her or his individual needs. Early childhood education provided by the State, the community or civil society institutions can provide important assistance to the well-being and development of all children with disabilities (see the Committee's general comment No. 7 (2005) on implementing child rights in early

childhood). Primary education, including primary school and, in many States parties, also secondary school, has to be provided for children with disabilities free of costs. All schools should be without communicational barriers as well as physical barriers impeding the access of children with reduced mobility. Also higher education, accessible on the basis of capacities, has to be accessible for qualified adolescents with disabilities. In order to fully exercise their right to education, many children need personal assistance, in particular, teachers trained in methodology and techniques, including appropriate languages, and other forms of communication, for teaching children with a diverse range of abilities capable of using child-centred and individualised teaching strategies, and appropriate and accessible teaching materials, equipment and assistive devices, which States parties should provide to the maximum extent of available resources.

D. Inclusive education

66. Inclusive education[5] should be the goal of educating children with disabilities. The manner and form of inclusion must be dictated by the individual educational needs of the child, since the education of some children with disabilities requires a kind of support which may not be readily available in the regular school system. The Committee notes the explicit commitment towards the goal of inclusive education contained in the draft convention on the rights of persons with disabilities and the obligation for States to ensure that persons including children with disabilities are not excluded from the general education system on the basis of disability and that they receive the support required, within the general education system, to facilitate their effective education. It encourages States parties which have not yet begun a programme towards inclusion to introduce the necessary measures to achieve this goal. However, the Committee underlines that the extent of inclusion within the general education system may vary. A continuum of services and programme options must be maintained in circumstances where fully inclusive education is not feasible to achieve in the immediate future.

67. The movement towards inclusive education has received much support in recent years. However, the term inclusive may have different meanings. At its core, inclusive

[5] UNESCO's Guidelines for Inclusion: Ensuring Access to Education for All (UNESCO 2005) provides the following definition "Inclusion is seen as a process of addressing and responding to the diversity of needs of all learners through increasing participation in learning, cultures and communities, and reducing exclusion within and from education. It involves changes and modifications in content, approaches, structures and strategies, with a common vision which covers all children of the appropriate age range and a conviction that it is the responsibility of the regular system to educate all children…Inclusion is concerned with the identification and removal of barriers…" (p. 13 and 15)

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

education is a set of values, principles and practices that seeks meaningful, effective, and quality education for all students, that does justice to the diversity of learning conditions and requirements not only of children with disabilities, but for all students. This goal can be achieved by different organizational means which respect the diversity of children. Inclusion may range from full-time placement of all students with disabilities into one regular classroom or placement into the regular class room with varying degree of inclusion, including a certain portion of special education. It is important to understand that inclusion should not be understood nor practiced as simply integrating children with disabilities into the regular system regardless of their challenges and needs. Close cooperation among special educators and regular educators is essential. Schools' curricula must be re-evaluated and developed to meet the needs of children with and without disabilities. Modification in training programmes for teachers and other personnel involved in the educational system must be achieved in order to fully implement the philosophy of inclusive education.

E. Career education and vocational training

68. Education for career development and transition is for all persons with disabilities regardless of their age. It is imperative to begin preparation at an early age because career development is seen as a process that begins early and continues throughout life. Developing career awareness and vocational skills as early as possible, beginning in the elementary school, enables children to make better choices later in life in terms of employment. Career education in the elementary school does not mean using young children to perform labour that ultimately opens the door for economic exploitation. It begins with students choosing goals according to their evolving capacities in the early years. It should then be followed by a functional secondary school curriculum that offers adequate skills and access to work experience, under systematic coordination and monitoring between the school and the work place.

69. Career development and vocational skills should be included in the school curriculum. Career awareness and vocational skills should be incorporated into the years of compulsory education. In countries where compulsory education does not go beyond the elementary school years, vocational training beyond elementary school should be mandatory for children with disabilities. Governments must establish policies and allocate sufficient funds for vocational training.

F. Recreation and cultural activities

70. The Convention stipulates in article 31 the right of the child to recreation and cultural activities appropriate to the age of the child. This article should be interpreted to include mental, psychological as well as the physical ages and capabilities of the child. Play has been recognized as the best source of learning various skills, including social skills. The attainment of full inclusion of children with disabilities in the society is realized when children are given the opportunity, places, and time to play with each other (children with disabilities and no disabilities). Training for recreation, leisure and play should be included for school-aged children with disabilities.

71. Children with disabilities should be provided with equal opportunities to participate in various cultural and arts activities as well as sports. These activities must be viewed as both medium of expression and medium of realizing self-satisfying, quality of life.

G. Sports

72. Competitive and non-competitive sports activities must be designed to include children with disabilities in an inclusive manner, whenever possible. That is to say, a child with a disability who is able to compete with children with no disability should be encouraged and supported to do so. But sports are an area where, because of the physical demands of the sport, children with disabilities will often need to have exclusive games and activities where they can compete fairly and safely. It must be emphasized though that when such exclusive events take place, the media must play its role responsibly by giving the same attention as it does to sports for children with no disabilities.

IX. Special protection measures (arts. 22, 38, 39, 40, 37 *b*-*d*, and 32-36)

A. Juvenile justice system

73. In the light of article 2 States parties have the obligation to ensure that children with disabilities who are in conflict with the law (as described in article 40, paragraph 1) will be protected not only by the provisions of the Convention which specifically relate to juvenile justice (arts. 40, 37 and 39) but by all other relevant provisions and guarantees contained in the Convention, for example in the area of health care and

국가인권위원회
humanrights.go.kr

education. In addition, States parties should take where necessary specific measures to ensure that children with disabilities de facto are protected by and do benefit from the rights mentioned above.

74. With reference to the rights enshrined in article 23 and given the high level of vulnerability of children with disabilities, the Committee recommends − in addition to the general recommendation made in paragraph 73 above − that the following elements of the treatment of children with disabilities (allegedly) in conflict with the law be taken into account:

a) A child with disability who comes in conflict with the law should be interviewed using appropriate languages and otherwise dealt with by professionals such as police officers, attorneys/advocates/social workers, prosecutors and/or judges, who have received proper training in this regard;

b) Governments should develop and implement alternative measures with a variety and a flexibility that allow for an adjustment of the measure to the individual capacities and abilities of the child in order to avoid the use of judicial proceedings. Children with disabilities in conflict with the law should be dealt with as much as possible without resorting to formal/legal procedures. Such procedures should only be considered when necessary in the interest of public order. In those cases special efforts have to be made to inform the child about the juvenile justice procedure and his or her rights therein;

c) Children with disabilities in conflict with the law should not be placed in a regular juvenile detention centre by way of pre-trial detention nor by way of a punishment. Deprivation of liberty should only be applied if necessary with a view to providing the child with adequate treatment for addressing his or her problems which have resulted in the commission of a crime and the child should be placed in an institution that has the specially trained staff and other facilities to provide this specific treatment. In making such decisions the competent authority should make sure that the human rights and legal safeguards are fully respected.

B. Economic exploitation

75. Children with disabilities are particularly vulnerable to different forms of economic exploitation, including the worst forms of child labour as well as drug trafficking and

begging. In this context, the Committee recommends that States parties which have not yet done so ratify the Convention No. 138 of the International Labour Organization (ILO) concerning the minimum age for admission to employment and ILO Convention No. 182 concerning the prohibition of and immediate action for the elimination of the worst forms of child labour. In the implementation of these conventions States parties should pay special attention to the vulnerability and needs of children with disabilities.

C. Street children

76. Children with disabilities, specifically physical disabilities, often end up on the streets for a variety of reasons, including economic and social factors. Children with disabilities living and/or working on the streets need to be provided with adequate care, including nutrition, clothing, housing, educational opportunities, life-skills training as well as protection from the different dangers including economic and sexual exploitation. In this regard an individualized approach is necessary which takes full account of the special needs and the capacities of the child. The Committee is particularly concerned that children with disabilities are sometimes exploited for the purpose of begging in the streets or elsewhere; sometimes disabilities are inflicted on children for the purpose of begging. States parties are required to take all necessary actions to prevent this form of exploitation and to explicitly criminalize exploitation in such manner and take effective measures to bring the perpetrators to justice.

D. Sexual exploitation

77. The Committee has often expressed grave concern at the growing number of child victims of child prostitution and child pornography. Children with disabilities are more likely than others to become victims of these serious crimes. Governments are urged to ratify and implement the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography (OPSC) and, in fulfilling their obligations to the Optional Protocol, States parties should pay particular attention to the protection of children with disabilities recognizing their particular vulnerability.

E. Children in armed conflict

78. As previously noted above, armed conflicts are a major cause of disabilities whether children are actually involved in the conflict or are victims of combat. In this context, Governments are urged to ratify and implement the Optional Protocol on the involvement

국가인권위원회 humanrights.go.kr

of children in armed conflict (OPAC). Special attention should be paid to the recovery and social re-integration of children who suffer disabilities as a result of armed conflicts. Furthermore, the Committee recommends that States parties explicitly exclude children with disabilities from recruitment in armed forces and take the necessary legislative and other measures to fully implement that prohibition.

F. Refugee and internally displaced children, children belonging to minorities and indigenous children

79. Certain disabilities result directly from the conditions that have led some individuals to become refugees or internally displaced persons, such as human-caused or natural disasters. For example, landmines and unexploded ordnance kill and injure refugee, internally displaced and resident children long after armed conflicts have ceased. Refugee and internally displaced children with disabilities are vulnerable to multiple forms of discrimination, particularly refugee and internally displaced girls with disabilities, who are more often than boys subject to abuse, including sexual abuse, neglect and exploitation. The Committee strongly emphasizes that refugee and internally displaced children with disabilities should be given high priority for special assistance, including preventative assistance, access to adequate health and social services, including psychosocial recovery and social reintegration. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) has made children a policy priority and adopted several documents to guide its work in that area, including the Guidelines on Refugee Children in 1988, which are incorporated into UNHCR Policy on Refugee Children. The Committee also recommends that States parties take into account the Committee's general comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside of their country of origin.

80. All appropriate and necessary measures undertaken to protect and promote the rights of children with disabilities must include and pay special attention to the particular vulnerability and needs of children belonging to minorities and indigenous children who are more likely to be already marginalized within their communities. Programmes and policies must always be culturally and ethnically sensitive.

United Nations

CRC

Convention on the Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/10
25 April 2007

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Forty-fourth session
Geneva, 15 January-2 February 2007

General Comment No. 10 (2007)

Children's rights in juvenile justice

CONTENTS

	Paragraphs	Page
I. INTRODUCTION	1-3	3
II. THE OBJECTIVES OF THE PRESENT GENERAL COMMENT	4	3
III. JUVENILE JUSTICE: THE LEADING PRINCIPLES OF A COMPREHENSIVE POLICY	5-14	4
IV. JUVENILE JUSTICE: THE CORE ELEMENTS OF A COMPREHENSIVE POLICY	15-89	7
A. Prevention of juvenile delinquency	16-21	7
B. Interventions/diversion	22-29	8
C. Age and children in conflict with the law	30-39	10
D. The guarantees for a fair trial	40-67	12

GE.07-41351 (E) 270407

국가인권위원회
humanrights.go.kr

E. Measures ····· 68-77 19
F. Deprivation of liberty, including pretrial detention and post-trial incarceration ····· 78-89 21

V. THE ORGANIZATION OF JUVENILE JUSTICE ····· 90-95 24

VI. AWARENESS-RAISING AND TRAINING 96 ····· 97 25

VII. DATA COLLECTION, EVALUATION AND RESEARCH ····· 98-99 25

I. INTRODUCTION

1. In the reports they submit to the Committee on the Rights of the Child (hereafter: the Committee), States parties often pay quite detailed attention to the rights of children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law, also referred to as "children in conflict with the law". In line with the Committee's guidelines for periodic reporting, the implementation of articles 37 and 40 of the Convention on the Rights of the Child (hereafter: CRC) is the main focus of the information provided by the States parties. The Committee notes with appreciation the many efforts to establish an administration of juvenile justice in compliance with CRC. However, it is also clear that many States parties still have a long way to go in achieving full compliance with CRC, e.g. in the areas of procedural rights, the development and implementation of measures for dealing with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings, and the use of deprivation of liberty only as a measure of last resort.

2. The Committee is equally concerned about the lack of information on the measures that States parties have taken to prevent children from coming into conflict with the law. This may be the result of a lack of a comprehensive policy for the field of juvenile justice. This may also explain why many States parties are providing only very limited statistical data on the treatment of children in conflict with the law.

3. The experience in reviewing the States parties' performance in the field of juvenile justice is the reason for the present general comment, by which the Committee wants to provide the States parties with more elaborated guidance and recommendations for their efforts to establish an administration of juvenile justice in compliance with CRC. This juvenile justice, which should promote, inter alia, the use of alternative measures such as diversion and restorative justice, will provide States parties with possibilities to respond to children in conflict with the law in an effective manner serving not only the best interests of these children, but also the short and long-term interest of the society at large.

II. THE OBJECTIVES OF THE PRESENT GENERAL COMMENT

4. At the outset, the Committee wishes to underscore that CRC requires States parties to develop and implement a comprehensive juvenile justice policy. This comprehensive approach should not be limited to the implementation of the specific provisions contained

국가인권위원회
humanrights.go.kr

in articles 37 and 40 of CRC, but should also take into account the general principles enshrined in articles 2, 3, 6 and 12, and in all other relevant articles of CRC, such as articles 4 and 39. Therefore, the objectives of this general comment are:

- To encourage States parties to develop and implement a comprehensive juvenile justice policy to prevent and address juvenile delinquency based on and in compliance with CRC, and to seek in this regard advice and support from the Interagency Panel on Juvenile Justice, with representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), the United Nations Children's Fund (UNICEF), the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and non-governmental organizations (NGO's), established by ECOSOC resolution 1997/30;

- To provide States parties with guidance and recommendations for the content of this comprehensive juvenile justice policy, with special attention to prevention of juvenile delinquency, the introduction of alternative measures allowing for responses to juvenile delinquency without resorting to judicial procedures, and for the interpretation and implementation of all other provisions contained in articles 37 and 40 of CRC;

- To promote the integration, in a national and comprehensive juvenile justice policy, of other international standards, in particular, the United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice (the "Beijing Rules"), the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (the "Havana Rules"), and the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the "Riyadh Guidelines").

III. JUVENILE JUSTICE: THE LEADING PRINCIPLES OF A COMPREHENSIVE POLICY

5. Before elaborating on the requirements of CRC in more detail, the Committee will first mention the leading principles of a comprehensive policy for juvenile justice. In the administration of juvenile justice, States parties have to apply systematically the general principles contained in articles 2, 3, 6 and 12 of CRC, as well as the fundamental principles of juvenile justice enshrined in articles 37 and 40.

Non-discrimination (art. 2)

6. States parties have to take all necessary measures to ensure that all children in conflict with the law are treated equally. Particular attention must be paid to de facto discrimination and disparities, which may be the result of a lack of a consistent policy and involve vulnerable groups of children, such as street children, children belonging to racial, ethnic, religious or linguistic minorities, indigenous children, girl children, children with disabilities and children who are repeatedly in conflict with the law (recidivists). In this regard, training of all professionals involved in the administration of juvenile justice is important (see paragraph 97 below), as well as the establishment of rules, regulations or protocols which enhance equal treatment of child offenders and provide redress, remedies and compensation.

7. Many children in conflict with the law are also victims of discrimination, e.g. when they try to get access to education or to the labour market. It is necessary that measures are taken to prevent such discrimination, inter alia, as by providing former child offenders with appropriate support and assistance in their efforts to reintegrate in society, and to conduct public campaigns emphasizing their right to assume a constructive role in society (art. 40 (1)).

8. It is quite common that criminal codes contain provisions criminalizing behavioural problems of children, such as vagrancy, truancy, runaways and other acts, which often are the result of psychological or socio-economic problems. It is particularly a matter of concern that girls and street children are often victims of this criminalization. These acts, also known as Status Offences, are not considered to be such if committed by adults. The Committee recommends that the States parties abolish the provisions on status offences in order to establish an equal treatment under the law for children and adults. In this regard, the Committee also refers to article 56 of the Riyadh Guidelines which reads: “In order to prevent further stigmatization, victimization and criminalization of young persons, legislation should be enacted to ensure that any conduct not considered an offence or not penalized if committed by an adult is not considered an offence and not penalized if committed by a young person.”

9. In addition, behaviour such as vagrancy, roaming the streets or runaways should be dealt with through the implementation of child protective measures, including effective support for parents and/or other caregivers and measures which address the root causes of this behaviour.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Best interests of the child (art. 3)

10. In all decisions taken within the context of the administration of juvenile justice, the best interests of the child should be a primary consideration. Children differ from adults in their physical and psychological development, and their emotional and educational needs. Such differences constitute the basis for the lesser culpability of children in conflict with the law. These and other differences are the reasons for a separate juvenile justice system and require a different treatment for children. The protection of the best interests of the child means, for instance, that the traditional objectives of criminal justice, such as repression/retribution, must give way to rehabilitation and restorative justice objectives in dealing with child offenders. This can be done in concert with attention to effective public safety.

The right to life, survival and development (art. 6)

11. This inherent right of every child should guide and inspire States parties in the development of effective national policies and programmes for the prevention of juvenile delinquency, because it goes without saying that delinquency has a very negative impact on the child's development. Furthermore, this basic right should result in a policy of responding to juvenile delinquency in ways that support the child's development. The death penalty and a life sentence without parole are explicitly prohibited under article 37 (a) of CRC (see paragraphs 7577 below). The use of deprivation of liberty has very negative consequences for the child's harmonious development and seriously hampers his/her reintegration in society. In this regard, article 37 (b) explicitly provides that deprivation of liberty, including arrest, detention and imprisonment, should be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, so that the child's right to development is fully respected and ensured (see paragraphs 78-88 below).[1]

The right to be heard (art. 12)

12. The right of the child to express his/her views freely in all matters affecting the child should be fully respected and implemented throughout every stage of the process of juvenile

[1] Note that the rights of a child deprived of his/her liberty, as recognized in CRC, apply with respect to children in conflict with the law, and to children placed in institutions for the purposes of care, protection or treatment, including mental health, educational, drug treatment, child protection or immigration institutions.

justice (see paragraphs 43-45 below). The Committee notes that the voices of children involved in the juvenile justice system are increasingly becoming a powerful force for improvements and reform, and for the fulfilment of their rights.

Dignity (art. 40 (1))

13. CRC provides a set of fundamental principles for the treatment to be accorded to children in conflict with the law:

- *Treatment that is consistent with the child's sense of dignity and worth*. This principle reflects the fundamental human right enshrined in article 1 of UDHR, which stipulates that all human beings are born free and equal in dignity and rights. This inherent right to dignity and worth, to which the preamble of CRC makes explicit reference, has to be respected and protected throughout the entire process of dealing with the child, from the first contact with law enforcement agencies and all the way to the implementation of all measures for dealing with the child;

- *Treatment that reinforces the child's respect for the human rights and freedoms of others*. This principle is in line with the consideration in the preamble that a child should be brought up in the spirit of the ideals proclaimed in the Charter of the United Nations. It also means that, within the juvenile justice system, the treatment and education of children shall be directed to the development of respect for human rights and freedoms (art. 29 (1) (b) of CRC and general comment No. 1 on the aims of education). It is obvious that this principle of juvenile justice requires a full respect for and implementation of the guarantees for a fair trial recognized in article 40 (2) (see paragraphs 40-67 below). If the key actors in juvenile justice, such as police officers, prosecutors, judges and probation officers, do not fully respect and protect these guarantees, how can they expect that with such poor examples the child will respect the human rights and fundamental freedom of others?;

- *Treatment that takes into account the child's age and promotes the child's reintegration and the child's assuming a constructive role in society*. This principle must be applied, observed and respected throughout the entire process of dealing with the child, from the first contact with law enforcement agencies all the way to the implementation of all measures for dealing with the child. It requires that all professionals involved in the administration of juvenile justice be

국가인권위원회 humanrights.go.kr

knowledgeable about child development, the dynamic and continuing growth of children, what is appropriate to their well-being, and the pervasive forms of violence against children;

- *Respect for the dignity of the child requires that all forms of violence in the treatment of children in conflict with the law must be prohibited and prevented*. Reports received by the Committee show that violence occurs in all phases of the juvenile justice process, from the first contact with the police, during pretrial detention and during the stay in treatment and other facilities for children sentenced to deprivation of liberty. The committee urges the States parties to take effective measures to prevent such violence and to make sure that the perpetrators are brought to justice and to give effective follow-up to the recommendations made in the report on the United Nations Study on Violence Against Children presented to the General Assembly in October 2006 (A/61/299).

14. The Committee acknowledges that the preservation of public safety is a legitimate aim of the justice system. However, it is of the opinion that this aim is best served by a full respect for and implementation of the leading and overarching principles of juvenile justice as enshrined in CRC.

IV. JUVENILE JUSTICE: THE CORE ELEMENTS OF A COMPREHENSIVE POLICY

15. A comprehensive policy for juvenile justice must deal with the following core elements: the prevention of juvenile delinquency; interventions without resorting to judicial proceedings and interventions in the context of judicial proceedings; the minimum age of criminal responsibility and the upper age-limits for juvenile justice; the guarantees for a fair trial; and deprivation of liberty including pretrial detention and post-trial incarceration.

A. Prevention of juvenile delinquency

16. One of the most important goals of the implementation of CRC is to promote the full and harmonious development of the child's personality, talents and mental and physical abilities (preamble, and articles 6 and 29). The child should be prepared to live an individual and responsible life in a free society (preamble, and article 29), in which he/she can assume a constructive role with respect for human rights and

fundamental freedoms (arts. 29 and 40). In this regard, parents have the responsibility to provide the child, in a manner consistent with his evolving capacities, with appropriate direction and guidance in the exercise of her/his rights as recognized in the Convention. In the light of these and other provisions of CRC, it is obviously not in the best interests of the child if he/she grows up in circumstances that may cause an increased or serious risk of becoming involved in criminal activities. Various measures should be taken for the full and equal implementation of the rights to an adequate standard of living (art. 27), to the highest attainable standard of health and access to health care (art. 24), to education (arts. 28 and 29), to protection from all forms of physical or mental violence, injury or abuse (art. 19), and from economic or sexual exploitation (arts. 32 and 34), and to other appropriate services for the care or protection of children.

17. As stated above, a juvenile justice policy without a set of measures aimed at preventing juvenile delinquency suffers from serious shortcomings. States parties should fully integrate into their comprehensive national policy for juvenile justice the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency (the Riyadh Guidelines) adopted by the General Assembly in its resolution 45/112 of 14 December 1990.

18. The Committee fully supports the Riyadh Guidelines and agrees that emphasis should be placed on prevention policies that facilitate the successful socialization and integration of all children, in particular through the family, the community, peer groups, schools, vocational training and the world of work, as well as through voluntary organizations. This means, inter alia that prevention programmes should focus on support for particularly vulnerable families, the involvement of schools in teaching basic values (including information about the rights and responsibilities of children and parents under the law), and extending special care and attention to young persons at risk. In this regard, particular attention should also be given to children who drop out of school or otherwise do not complete their education. The use of peer group support and a strong involvement of parents are recommended. The States parties should also develop community-based services and programmes that respond to the special needs, problems, concerns and interests of children, in particular of children repeatedly in conflict with the law, and that provide appropriate counselling and guidance to their families.

19. Articles 18 and 27 of CRC confirm the importance of the responsibility of parents for the upbringing of their children, but at the same time CRC requires States parties to provide the necessary assistance to parents (or other caretakers), in the performance of their parental responsibilities. The measures of assistance should not only focus on

국가인권위원회 humanrights.go.kr

the prevention of negative situations, but also and even more on the promotion of the social potential of parents. There is a wealth of information on home- and family-based prevention programmes, such as parent training, programmes to enhance parent-child interaction and home visitation programmes, which can start at a very young age of the child. In addition, early childhood education has shown to be correlated with a lower rate of future violence and crime. At the community level, positive results have been achieved with programmes such as Communities that Care (CTC), a risk-focused prevention strategy.

20. States parties should fully promote and support the involvement of children, in accordance with article 12 of CRC, and of parents, community leaders and other key actors (e.g. representatives of NGOs, probation services and social workers), in the development and implementation of prevention programmes. The quality of this involvement is a key factor in the success of these programmes.

21. The Committee recommends that States parties seek support and advice from the Interagency Panel on Juvenile Justice in their efforts to develop effective prevention programmes.

B. Interventions/diversion (see also section E below)

22. Two kinds of interventions can be used by the State authorities for dealing with children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law: measures without resorting to judicial proceedings and measures in the context of judicial proceedings. The Committee reminds States parties that utmost care must be taken to ensure that the child's human rights and legal safeguards are thereby fully respected and protected.

23. Children in conflict with the law, including child recidivists, have the right to be treated in ways that promote their reintegration and the child's assuming a constructive role in society (art. 40 (1) of CRC). The arrest, detention or imprisonment of a child may be used only as a measure of last resort (art. 37 (b)). It is, therefore, necessary - as part of a comprehensive policy for juvenile justice - to develop and implement a wide range of measures to ensure that children are dealt with in a manner appropriate to their well-being, and proportionate to both their circumstances and the offence committed. These should include care, guidance and supervision, counselling, probation, foster care, educational and training programmes, and other alternatives to institutional care (art. 40 (4)).

Interventions without resorting to judicial proceedings

24. According to article 40 (3) of CRC, the States parties shall seek to promote measures for dealing with children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law without resorting to judicial proceedings, whenever appropriate and desirable. Given the fact that the majority of child offenders commit only minor offences, a range of measures involving removal from criminal/juvenile justice processing and referral to alternative (social) services (i.e. diversion) should be a well-established practice that can and should be used in most cases.

25. In the opinion of the Committee, the obligation of States parties to promote measures for dealing with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings applies, but is certainly not limited to children who commit minor offences, such as shoplifting or other property offences with limited damage, and first-time child offenders. Statistics in many States parties indicate that a large part, and often the majority, of offences committed by children fall into these categories. It is in line with the principles set out in article 40 (1) of CRC to deal with all such cases without resorting to criminal law procedures in court. In addition to avoiding stigmatization, this approach has good results for children and is in the interests of public safety, and has proven to be more cost-effective.

26. States parties should take measures for dealing with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings as an integral part of their juvenile justice system, and ensure that children's human rights and legal safeguards are thereby fully respected and protected (art. 40 (3) (b)).

27. It is left to the discretion of States parties to decide on the exact nature and content of the measures for dealing with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings, and to take the necessary legislative and other measures for their implementation. Nonetheless, on the basis of the information provided in the reports from some States parties, it is clear that a variety of community-based programmes have been developed, such as community service, supervision and guidance by for example social workers or probation officers, family conferencing and other forms of restorative justice including restitution to and compensation of victims. Other States parties should benefit from these experiences. As far as full respect for human rights and legal safeguards is concerned, the Committee refers to the relevant parts of article 40 of CRC and emphasizes the following:

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- Diversion (i.e. measures for dealing with children, alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law without resorting to judicial proceedings) should be used only when there is compelling evidence that the child committed the alleged offence, that he/she freely and voluntarily admits responsibility, and that no intimidation or pressure has been used to get that admission and, finally, that the admission will not be used against him/her in any subsequent legal proceeding;

- The child must freely and voluntarily give consent in writing to the diversion, a consent that should be based on adequate and specific information on the nature, content and duration of the measure, and on the consequences of a failure to cooperate, carry out and complete the measure. With a view to strengthening parental involvement, States parties may also consider requiring the consent of parents, in particular when the child is below the age of 16 years;

- The law has to contain specific provisions indicating in which cases diversion is possible, and the powers of the police, prosecutors and/or other agencies to make decisions in this regard should be regulated and reviewed, in particular to protect the child from discrimination;

- The child must be given the opportunity to seek legal or other appropriate assistance on the appropriateness and desirability of the diversion offered by the competent authorities, and on the possibility of review of the measure;

- The completion of the diversion by the child should result in a definite and final closure of the case. Although confidential records can be kept of diversion for administrative and review purposes, they should not be viewed as “criminal records” and a child who has been previously diverted must not be seen as having a previous conviction. If any registration takes place of this event, access to that information should be given exclusively and for a limited period of time, e.g. for a maximum of one year, to the competent authorities authorized to deal with children in conflict with the law.

Interventions in the context of judicial proceedings

28. When judicial proceedings are initiated by the competent authority (usually the prosecutor’s office), the principles of a fair and just trial must be applied (see section D below). At the same time, the juvenile justice system should provide for ample

opportunities to deal with children in conflict with the law by using social and/or educational measures, and to strictly limit the use of deprivation of liberty, and in particular pretrial detention, as a measure of last resort. In the disposition phase of the proceedings, deprivation of liberty must be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time (art. 37 (b)). This means that States parties should have in place a well-trained probation service to allow for the maximum and effective use of measures such as guidance and supervision orders, probation, community monitoring or day report centres, and the possibility of early release from detention.

29. The Committee reminds States parties that, pursuant to article 40 (1) of CRC, reintegration requires that no action may be taken that can hamper the child's full participation in his/her community, such as stigmatization, social isolation, or negative publicity of the child. For a child in conflict with the law to be dealt with in a way that promotes reintegration requires that all actions should support the child becoming a full, constructive member of his/her society.

C. Age and children in conflict with the law

The minimum age of criminal responsibility

30. The reports submitted by States parties show the existence of a wide range of minimum ages of criminal responsibility. They range from a very low level of age 7 or 8 to the commendable high level of age 14 or 16. Quite a few States parties use two minimum ages of criminal responsibility. Children in conflict with the law who at the time of the commission of the crime are at or above the lower minimum age but below the higher minimum age are assumed to be criminally responsible only if they have the required maturity in that regard. The assessment of this maturity is left to the court/judge, often without the requirement of involving a psychological expert, and results in practice in the use of the lower minimum age in cases of serious crimes. The system of two minimum ages is often not only confusing, but leaves much to the discretion of the court/judge and may result in discriminatory practices. In the light of this wide range of minimum ages for criminal responsibility the Committee feels that there is a need to provide the States parties with clear guidance and recommendations regarding the minimum age of criminal responsibility.

31. Article 40 (3) of CRC requires States parties to seek to promote, inter alia, the establishment of a minimum age below which children shall be presumed not to have

국가인권위원회
humanrights.go.kr

the capacity to infringe the penal law, but does not mention a specific minimum age in this regard. The committee understands this provision as an obligation for States parties to set a minimum age of criminal responsibility (MACR). This minimum age means the following:

- Children who commit an offence at an age below that minimum cannot be held responsible in a penal law procedure. Even (very) young children do have the capacity to infringe the penal law but if they commit an offence when below MACR the irrefutable assumption is that they cannot be formally charged and held responsible in a penal law procedure. For these children special protective measures can be taken if necessary in their best interests;

- Children at or above the MACR at the time of the commission of an offence (or: infringement of the penal law) but younger than 18 years (see also paragraphs 35-38 below) can be formally charged and subject to penal law procedures. But these procedures, including the final outcome, must be in full compliance with the principles and provisions of CRC as elaborated in the present general comment.

32. Rule 4 of the Beijing Rules recommends that the beginning of MACR shall not be fixed at too low an age level, bearing in mind the facts of emotional, mental and intellectual maturity. In line with this rule the Committee has recommended States parties not to set a MACR at a too low level and to increase the existing low MACR to an internationally acceptable level. From these recommendations, it can be concluded that a minimum age of criminal responsibility below the age of 12 years is considered by the Committee not to be internationally acceptable. States parties are encouraged to increase their lower MACR to the age of 12 years as the absolute minimum age and to continue to increase it to a higher age level.

33. At the same time, the Committee urges States parties not to lower their MACR to the age of 12. A higher MACR, for instance 14 or 16 years of age, contributes to a juvenile justice system which, in accordance with article 40 (3) (b) of CRC, deals with children in conflict with the law without resorting to judicial proceedings, providing that the child's human rights and legal safeguards are fully respected. In this regard, States parties should inform the Committee in their reports in specific detail how children below the MACR set in their laws are treated when they are recognized as having infringed the penal law, or are alleged as or accused of having done so, and what kinds of legal safeguards are in place to ensure that their treatment is as fair and just as that of children at or above MACR.

34. The Committee wishes to express its concern about the practice of allowing exceptions to a MACR which permit the use of a lower minimum age of criminal responsibility in cases where the child, for example, is accused of committing a serious offence or where the child is considered mature enough to be held criminally responsible. The Committee strongly recommends that States parties set a MACR that does not allow, by way of exception, the use of a lower age.

35. If there is no proof of age and it cannot be established that the child is at or above the MACR, the child shall not be held criminally responsible (see also paragraph 39 below).

The upper age-limit for juvenile justice

36. The Committee also wishes to draw the attention of States parties to the upper age-limit for the application of the rules of juvenile justice. These special rules - in terms both of special procedural rules and of rules for diversion and special measures - should apply, starting at the MACR set in the country, for all children who, at the time of their alleged commission of an offence (or act punishable under the criminal law), have not yet reached the age of 18 years.

37. The Committee wishes to remind States parties that they have recognized the right of every child alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law to be treated in accordance with the provisions of article 40 of CRC. This means that every person under the age of 18 years at the time of the alleged commission of an offence must be treated in accordance with the rules of juvenile justice.

38. The Committee, therefore, recommends that those States parties which limit the applicability of their juvenile justice rules to children under the age of 16 (or lower) years, or which allow by way of exception that 16 or 17-year-old children are treated as adult criminals, change their laws with a view to achieving a non-discriminatory full application of their juvenile justice rules to all persons under the age of 18 years. The Committee notes with appreciation that some States parties allow for the application of the rules and regulations of juvenile justice to persons aged 18 and older, usually till the age of 21, either as a general rule or by way of exception.

39. Finally, the Committee wishes to emphasize the fact that it is crucial for the full implementation of article 7 of CRC requiring, inter alia, that every child shall be registered immediately after birth to set age-limits one way or another, which is the

국가인권위원회
humanrights.go.kr

case for all States parties. A child without a provable date of birth is extremely vulnerable to all kinds of abuse and injustice regarding the family, work, education and labour, particularly within the juvenile justice system. Every child must be provided with a birth certificate free of charge whenever he/she needs it to prove his/her age. If there is no proof of age, the child is entitled to a reliable medical or social investigation that may establish his/her age and, in the case of conflict or inconclusive evidence, the child shall have the right to the rule of the benefit of the doubt.

D. The guarantees for a fair trial

40. Article 40 (2) of CRC contains an important list of rights and guarantees that are all meant to ensure that every child alleged as or accused of having infringed the penal law receives fair treatment and trial. Most of these guarantees can also be found in article 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), which the Human Rights Committee elaborated and commented on in its general comment No. 13 (1984) (Administration of justice) which is currently in the process of being reviewed. However, the implementation of these guarantees for children does have some specific aspects which will be presented in this section. Before doing so, the Committee wishes to emphasize that a key condition for a proper and effective implementation of these rights or guarantees is the quality of the persons involved in the administration of juvenile justice. The training of professionals, such as police officers, prosecutors, legal and other representatives of the child, judges, probation officers, social workers and others is crucial and should take place in a systematic and ongoing manner. These professionals should be well informed about the child's, and particularly about the adolescent's physical, psychological, mental and social development, as well as about the special needs of the most vulnerable children, such as children with disabilities, displaced children, street children, refugee and asylum-seeking children, and children belonging to racial, ethnic, religious, linguistic or other minorities (see paragraphs 6-9 above). Since girls in the juvenile justice system may be easily overlooked because they represent only a small group, special attention must be paid to the particular needs of the girl child, e.g. in relation to prior abuse and special health needs. Professionals and staff should act under all circumstances in a manner consistent with the child's dignity and worth, which reinforces the child's respect for the human rights and fundamental freedoms of others, and which promotes the child's reintegration and his/her assuming a constructive role in society (art. 40 (1)). All the guarantees recognized in article 40 (2), which will be dealt with hereafter, are minimum standards, meaning that States parties can and should try to establish and observe higher standards, e.g. in the

areas of legal assistance and the involvement of the child and her/his parents in the judicial process.

No retroactive juvenile justice (art. 40 (2) (a))

41. Article 40 (2) (a) of CRC affirms that the rule that no one shall be held guilty of any criminal offence on account of any act or omission which did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time it was committed is also applicable to children (see also article 15 of ICCPR). It means that no child can be charged with or sentenced under the penal law for acts or omissions which at the time they were committed were not prohibited under national or international law. In the light of the fact that many States parties have recently strengthened and/or expanded their criminal law provisions to prevent and combat terrorism, the Committee recommends that States parties ensure that these changes do not result in retroactive or unintended punishment of children. The Committee also wishes to remind States parties that the rule that no heavier penalty shall be imposed than the one that was applicable at the time when the criminal offence was committed, as expressed in article 15 of ICCPR, is in the light of article 41 of CRC, applicable to children in the States parties to ICCPR. No child shall be punished with a heavier penalty than the one applicable at the time of his/her infringement of the penal law. But if a change of law after the act provides for a lighter penalty, the child should benefit from this change.

The presumption of innocence (art. 40 (2) (b) (i))

42. The presumption of innocence is fundamental to the protection of the human rights of children in conflict with the law. It means that the burden of proof of the charge(s) brought against the child is on the prosecution. The child alleged as or accused of having infringed the penal law has the benefit of doubt and is only guilty as charged if these charges have been proven beyond reasonable doubt. The child has the right to be treated in accordance with this presumption and it is the duty of all public authorities or others involved to refrain from prejudging the outcome of the trial. States parties should provide information about child development to ensure that this presumption of innocence is respected in practice. Due to the lack of understanding of the process, immaturity, fear or other reasons, the child may behave in a suspicious manner, but the authorities must not assume that the child is guilty without proof of guilt beyond any reasonable doubt.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

The right to be heard (art. 12)

43. Article 12 (2) of CRC requires that a child be provided with the opportunity to be heard in any judicial or administrative proceedings affecting the child, either directly or through a representative or an appropriate body in a manner consistent with the procedural rules of national law.

44. It is obvious that for a child alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law, the right to be heard is fundamental for a fair trial. It is equally obvious that the child has the right to be heard directly and not only through a representative or an appropriate body if it is in her/his best interests. This right must be fully observed at all stages of the process, starting with pretrial stage when the child has the right to remain silent, as well as the right to be heard by the police, the prosecutor and the investigating judge. But it also applies to the stages of adjudication and of implementation of the imposed measures. In other words, the child must be given the opportunity to express his/her views freely, and those views should be given due weight in accordance with the age and maturity of the child (art. 12 (1)), throughout the juvenile justice process. This means that the child, in order to effectively participate in the proceedings, must be informed not only of the charges (see paragraphs 47-48 below), but also of the juvenile justice process as such and of the possible measures.

45. The child should be given the opportunity to express his/her views concerning the (alternative) measures that may be imposed, and the specific wishes or preferences he/she may have in this regard should be given due weight. Alleging that the child is criminally responsible implies that he/she should be competent and able to effectively participate in the decisions regarding the most appropriate response to allegations of his/her infringement of the penal law (see paragraph 46 below). It goes without saying that the judges involved are responsible for taking the decisions. But to treat the child as a passive object does not recognize his/her rights nor does it contribute to an effective response to his/her behaviour. This also applies to the implementation of the measure(s) imposed. Research shows that an active engagement of the child in this implementation will, in most cases, contribute to a positive result.

The right to effective participation in the proceedings (art 40 (2) (b) (iv))

46. A fair trial requires that the child alleged as or accused of having infringed the penal law be able to effectively participate in the trial, and therefore needs to comprehend the charges, and possible consequences and penalties, in order to direct the legal

representative, to challenge witnesses, to provide an account of events, and to make appropriate decisions about evidence, testimony and the measure(s) to be imposed. Article 14 of the Beijing Rules provides that the proceedings should be conducted in an atmosphere of understanding to allow the child to participate and to express himself/herself freely. Taking into account the child's age and maturity may also require modified courtroom procedures and practices.

Prompt and direct information of the charge(s) (art. 40 (2) (b) (ii))

47. Every child alleged as or accused of having infringed the penal law has the right to be informed promptly and directly of the charges brought against him/her. Prompt and direct means as soon as possible, and that is when the prosecutor or the judge initially takes procedural steps against the child. But also when the authorities decide to deal with the case without resorting to judicial proceedings, the child must be informed of the charge(s) that may justify this approach. This is part of the requirement of article 40 (3) (b) of CRC that legal safeguards should be fully respected. The child should be informed in a language he/she understands. This may require a presentation of the information in a foreign language but also a "translation" of the formal legal jargon often used in criminal/juvenile charges into a language that the child can understand.

48. Providing the child with an official document is not enough and an oral explanation may often be necessary. The authorities should not leave this to the parents or legal guardians or the child's legal or other assistance. It is the responsibility of the authorities (e.g. police, prosecutor, judge) to make sure that the child understands each charge brought against him/her. The Committee is of the opinion that the provision of this information to the parents or legal guardians should not be an alternative to communicating this information to the child. It is most appropriate if both the child and the parents or legal guardians receive the information in such a way that they can understand the charge(s) and the possible consequences.

Legal or other appropriate assistance (art. 40 (2) (b) (ii))

49. The child must be guaranteed legal or other appropriate assistance in the preparation and presentation of his/her defence. CRC does require that the child be provided with assistance, which is not necessarily under all circumstances legal but it must be appropriate. It is left to the discretion of States parties to determine how this assistance is provided but it should be free of charge. The Committee recommends the State parties provide as much as possible for adequate trained legal assistance, such as expert lawyers

국가인권위원회
humanrights.go.kr

or paralegal professionals. Other appropriate assistance is possible (e.g. social worker), but that person must have sufficient knowledge and understanding of the various legal aspects of the process of juvenile justice and must be trained to work with children in conflict with the law.

50. As required by article 14 (3) (b) of ICCPR, the child and his/her assistant must have adequate time and facilities for the preparation of his/her defence. Communications between the child and his/her assistance, either in writing or orally, should take place under such conditions that the confidentiality of such communications is fully respected in accordance with the guarantee provided for in article 40 (2) (b) (vii) of CRC, and the right of the child to be protected against interference with his/her privacy and correspondence (art. 16 of CRC). A number of States parties have made reservations regarding this guarantee (art. 40 (2) (b) (ii) of CRC), apparently assuming that it requires exclusively the provision of legal assistance and therefore by a lawyer. That is not the case and such reservations can and should be withdrawn.

Decisions without delay and with involvement of parents (art. 40 (2) (b) (iii))

51. Internationally there is a consensus that for children in conflict with the law the time between the commission of the offence and the final response to this act should be as short as possible. The longer this period, the more likely it is that the response loses its desired positive, pedagogical impact, and the more the child will be stigmatized. In this regard, the Committee also refers to article 37 (d) of CRC, where the child deprived of liberty has the right to a prompt decision on his/her action to challenge the legality of the deprivation of his/her liberty. The term “prompt” is even stronger - and justifiably so given the seriousness of deprivation of liberty - than the term “without delay” (art. 40 (2) (b) (iii) of CRC), which is stronger than the term “without undue delay” of article 14 (3) (c) of ICCPR.

52. The Committee recommends that the States parties set and implement time limits for the period between the commission of the offence and the completion of the police investigation, the decision of the prosecutor (or other competent body) to bring charges against the child, and the final adjudication and decision by the court or other competent judicial body. These time limits should be much shorter than those set for adults. But at the same time, decisions without delay should be the result of a process in which the human rights of the child and legal safeguards are fully respected. In this decision-making process without delay, the legal or other appropriate assistance must be present. This presence should not be limited to the trial before the court or other

judicial body, but also applies to all other stages of the process, beginning with the interviewing (interrogation) of the child by the police.

53. Parents or legal guardians should also be present at the proceedings because they can provide general psychological and emotional assistance to the child. The presence of parents does not mean that parents can act in defence of the child or be involved in the decision-making process. However, the judge or competent authority may decide, at the request of the child or of his/her legal or other appropriate assistance or because it is not in the best interests of the child (art. 3 of CRC), to limit, restrict or exclude the presence of the parents from the proceedings.

54. The Committee recommends that States parties explicitly provide by law for the maximum possible involvement of parents or legal guardians in the proceedings against the child. This involvement shall in general contribute to an effective response to the child's infringement of the penal law. To promote parental involvement, parents must be notified of the apprehension of their child as soon as possible.

55. At the same time, the Committee regrets the trend in some countries to introduce the punishment of parents for the offences committed by their children. Civil liability for the damage caused by the child's act can, in some limited cases, be appropriate, in particular for the younger children (e.g. below 16 years of age). But criminalizing parents of children in conflict with the law will most likely not contribute to their becoming active partners in the social reintegration of their child.

Freedom from compulsory self-incrimination (art. 40 (2) (b) (iii))

56. In line with article 14 (3) (g) of ICCPR, CRC requires that a child be not compelled to give testimony or to confess or acknowledge guilt. This means in the first place - and self-evidently - that torture, cruel, inhuman or degrading treatment in order to extract an admission or a confession constitutes a grave violation of the rights of the child (art. 37 (a) of CRC) and is wholly unacceptable. No such admission or confession can be admissible as evidence (article 15 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment).

57. There are many other less violent ways to coerce or to lead the child to a confession or a self-incriminatory testimony. The term "compelled" should be interpreted in a broad manner and not be limited to physical force or other clear violations of human rights. The age of the child, the child's development, the length of the interrogation, the child's

국가인권위원회 humanrights.go.kr

lack of understanding, the fear of unknown consequences or of a suggested possibility of imprisonment may lead him/her to a confession that is not true. That may become even more likely if rewards are promised such as: “You can go home as soon as you have given us the true story”, or lighter sanctions or release are promised.

58. The child being questioned must have access to a legal or other appropriate representative, and must be able to request the presence of his/her parent(s) during questioning. There must be independent scrutiny of the methods of interrogation to ensure that the evidence is voluntary and not coerced, given the totality of the circumstances, and is reliable. The court or other judicial body, when considering the voluntary nature and reliability of an admission or confession by a child, must take into account the age of the child, the length of custody and interrogation, and the presence of legal or other counsel, parent(s), or independent representatives of the child. Police officers and other investigating authorities should be well trained to avoid interrogation techniques and practices that result in coerced or unreliable confessions or testimonies.

Presence and examination of witnesses (art. 40 (2) (b) (iv))

59. The guarantee in article 40 (2) (b) (iv) of CRC underscores that the principle of equality of arms (i.e. under conditions of equality or parity between defence and prosecution) should be observed in the administration of juvenile justice. The term “to examine or to have examined” refers to the fact that there are distinctions in the legal systems, particularly between the accusatorial and inquisitorial trials. In the latter, the defendant is often allowed to examine witnesses although he/she rarely uses this right, leaving examination of the witnesses to the lawyer or, in the case of children, to another appropriate body. However, it remains important that the lawyer or other representative informs the child of the possibility to examine witnesses and to allow him/her to express his/her views in that regard, views which should be given due weight in accordance with the age and maturity of the child (art. 12).

The right to appeal (art. 40 (2) (b) (v))

60. The child has the right to appeal against the decision by which he is found guilty of the charge(s) brought against him/her and against the measures imposed as a consequence of this guilty verdict. This appeal should be decided by a higher, competent, independent and impartial authority or judicial body, in other words, a body that meets the same standards and requirements as the one that dealt with the case in the first instance. This guarantee is similar to the one expressed in article 14 (5) of ICCPR.

This right of appeal is not limited to the most serious offences.

61. This seems to be the reason why quite a few States parties have made reservations regarding this provision in order to limit this right of appeal by the child to the more serious offences and/or imprisonment sentences. The Committee reminds States parties to the ICCPR that a similar provision is made in article 14 (5) of the Covenant. In the light of article 41 of CRC, it means that this article should provide every adjudicated child with the right to appeal. The Committee recommends that the States parties withdraw their reservations to the provision in article 40 (2) (b) (v).

Free assistance of an interpreter (art. 40 (2) (vi))

62. If a child cannot understand or speak the language used by the juvenile justice system, he/she has the right to get free assistance of an interpreter. This assistance should not be limited to the court trial but should also be available at all stages of the juvenile justice process. It is also important that the interpreter has been trained to work with children, because the use and understanding of their mother tongue might be different from that of adults. Lack of knowledge and/or experience in that regard may impede the child's full understanding of the questions raised, and interfere with the right to a fair trial and to effective participation. The condition starting with "if", "if the child cannot understand or speak the language used", means that a child of a foreign or ethnic origin for example, who - besides his/her mother tongue - understands and speaks the official language, does not have to be provided with the free assistance of an interpreter.

63. The Committee also wishes to draw the attention of States parties to children with speech impairment or other disabilities. In line with the spirit of article 40 (2) (vi), and in accordance with the special protection measures provided to children with disabilities in article 23, the Committee recommends that States parties ensure that children with speech impairment or other disabilities are provided with adequate and effective assistance by well-trained professionals, e.g. in sign language, in case they are subject to the juvenile justice process (see also in this regard general comment No. 9 (The rights of children with disabilities) of the Committee on the Rights of the Child.

Full respect of privacy (arts. 16 and 40 (2) (b) (vii))

64. The right of a child to have his/her privacy fully respected during all stages of the proceedings reflects the right to protection of privacy enshrined in article 16 of CRC. "All stages of the proceedings" includes from the initial contact with law

국가인권위원회
humanrights.go.kr

enforcement (e.g. a request for information and identification) up until the final decision by a competent authority, or release from supervision, custody or deprivation of liberty. In this particular context, it is meant to avoid harm caused by undue publicity or by the process of labelling. No information shall be published that may lead to the identification of a child offender because of its effect of stigmatization, and possible impact on his/her ability to have access to education, work, housing or to be safe. It means that a public authority should be very reluctant with press releases related to offences allegedly committed by children and limit them to very exceptional cases. They must take measures to guarantee that children are not identifiable via these press releases. Journalists who violate the right to privacy of a child in conflict with the law should be sanctioned with disciplinary and when necessary (e.g. in case of recidivism) with penal law sanctions.

65. In order to protect the privacy of the child, most States parties have as a rule - sometimes with the possibility of exceptions - that the court or other hearings of a child accused of an infringement of the penal law should take place behind closed doors. This rule allows for the presence of experts or other professionals with a special permission of the court. Public hearings in juvenile justice should only be possible in well-defined cases and at the written decision of the court. Such a decision should be open for appeal by the child.

66. The Committee recommends that all States parties introduce the rule that court and other hearings of a child in conflict with the law be conducted behind closed doors. Exceptions to this rule should be very limited and clearly stated in the law. The verdict/sentence should be pronounced in public at a court session in such a way that the identity of the child is not revealed. The right to privacy (art. 16) requires all professionals involved in the implementation of the measures taken by the court or another competent authority to keep all information that may result in the identification of the child confidential in all their external contacts. Furthermore, the right to privacy also means that the records of child offenders should be kept strictly confidential and closed to third parties except for those directly involved in the investigation and adjudication of, and the ruling on, the case. With a view to avoiding stigmatization and/or prejudgements, records of child offenders should not be used in adult proceedings in subsequent cases involving the same offender (see the Beijing Rules, rules 21.1 and 21.2), or to enhance such future sentencing.

67. The Committee also recommends that the States parties introduce rules which would

allow for an automatic removal from the criminal records of the name of the child who committed an offence upon reaching the age of 18, or for certain limited, serious offences where removal is possible at the request of the child, if necessary under certain conditions (e.g. not having committed an offence within two years after the last conviction).

E. Measures (see also chapter IV, section B, above)

Pretrial alternatives

68. The decision to initiate a formal criminal law procedure does not necessarily mean that this procedure must be completed with a formal court sentence for a child. In line with the observations made above in section B, the Committee wishes to emphasize that the competent authorities - in most States the office of the public prosecutor - should continuously explore the possibilities of alternatives to a court conviction. In other words, efforts to achieve an appropriate conclusion of the case by offering measures like the ones mentioned above in section B should continue. The nature and duration of these measures offered by the prosecution may be more demanding, and legal or other appropriate assistance for the child is then necessary. The performance of such a measure should be presented to the child as a way to suspend the formal criminal/juvenile law procedure, which will be terminated if the measure has been carried out in a satisfactory manner.

69. In this process of offering alternatives to a court conviction at the level of the prosecutor, the child's human rights and legal safeguards should be fully respected. In this regard, the Committee refers to the recommendations set out in paragraph 27 above, which equally apply here.

Dispositions by the juvenile court/judge

70. After a fair and just trial in full compliance with article 40 of CRC (see chapter IV, section D, above), a decision is made regarding the measures which should be imposed on the child found guilty of the alleged offence(s). The laws must provide the court/judge, or other competent, independent and impartial authority or judicial body, with a wide variety of possible alternatives to institutional care and deprivation of liberty, which are listed in a non-exhaustive manner in article 40 (4) of CRC, to assure that deprivation of liberty be used only as a measure of last resort and for the shortest possible period of time (art. 37 (b) of CRC).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

71. The Committee wishes to emphasize that the reaction to an offence should always be in proportion not only to the circumstances and the gravity of the offence, but also to the age, lesser culpability, circumstances and needs of the child, as well as to the various and particularly longterm needs of the society. A strictly punitive approach is not in accordance with the leading principles for juvenile justice spelled out in article 40 (1) of CRC (see paragraphs 5-14 above). The Committee reiterates that corporal punishment as a sanction is a violation of these principles as well as of article 37 which prohibits all forms of cruel, inhuman and degrading treatment or punishment (see also the Committee's general comment No. 8 (2006) (The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment)). In cases of severe offences by children, measures proportionate to the circumstances of the offender and to the gravity of the offence may be considered, including considerations of the need of public safety and sanctions. In the case of children, such considerations must always be outweighed by the need to safeguard the well-being and the best interests of the child and to promote his/her reintegration.

72. The Committee notes that if a penal disposition is linked to the age of a child, and there is conflicting, inconclusive or uncertain evidence of the child's age, he/she shall have the right to the rule of the benefit of the doubt (see also paragraphs 35 and 39 above).

73. As far as alternatives to deprivation of liberty/institutional care are concerned, there is a wide range of experience with the use and implementation of such measures. States parties should benefit from this experience, and develop and implement these alternatives by adjusting them to their own culture and tradition. It goes without saying that measures amounting to forced labour or to torture or inhuman and degrading treatment must be explicitly prohibited, and those responsible for such illegal practices should be brought to justice.

74. After these general remarks, the Committee wishes to draw attention to the measures prohibited under article 37 (a) of CRC, and to deprivation of liberty.

Prohibition of the death penalty

75. Article 37 (a) of CRC reaffirms the internationally accepted standard (see for example article 6 (5) of ICCPR) that the death penalty cannot be imposed for a crime committed by a person who at that time was under 18 years of age. Although the text is clear, there are States parties that assume that the rule only prohibits the execution

of persons below the age of 18 years. However, under this rule the explicit and decisive criteria is the age at the time of the commission of the offence. It means that a death penalty may not be imposed for a crime committed by a person under 18 regardless of his/her age at the time of the trial or sentencing or of the execution of the sanction.

76. The Committee recommends the few States parties that have not done so yet to abolish the death penalty for all offences committed by persons below the age of 18 years and to suspend the execution of all death sentences for those persons till the necessary legislative measures abolishing the death penalty for children have been fully enacted. The imposed death penalty should be changed to a sanction that is in full conformity with CRC.

No life imprisonment without parole

77. No child who was under the age of 18 at the time he or she committed an offence should be sentenced to life without the possibility of release or parole. For all sentences imposed upon children the possibility of release should be realistic and regularly considered. In this regard, the Committee refers to article 25 of CRC providing the right to periodic review for all children placed for the purpose of care, protection or treatment. The Committee reminds the States parties which do sentence children to life imprisonment with the possibility of release or parole that this sanction must fully comply with and strive for the realization of the aims of juvenile justice enshrined in article 40 (1) of CRC. This means inter alia that the child sentenced to this imprisonment should receive education, treatment, and care aiming at his/her release, reintegration and ability to assume a constructive role in society. This also requires a regular review of the child's development and progress in order to decide on his/her possible release. Given the likelihood that a life imprisonment of a child will make it very difficult, if not impossible, to achieve the aims of juvenile justice despite the possibility of release, the Committee strongly recommends the States parties to abolish all forms of life imprisonment for offences committed by persons under the age of 18.

F. Deprivation of liberty, including pretrial detention and post-trial incarceration

78. Article 37 of CRC contains the leading principles for the use of deprivation of liberty, the procedural rights of every child deprived of liberty, and provisions concerning the treatment of and conditions for children deprived of their liberty.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Basic principles

79. The leading principles for the use of deprivation of liberty are: (a) the arrest, detention or imprisonment of a child shall be in conformity with the law and shall be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time; and (b) no child shall be deprived of his/her liberty unlawfully or arbitrarily.

80. The Committee notes with concern that, in many countries, children languish in pretrial detention for months or even years, which constitutes a grave violation of article 37 (b) of CRC. An effective package of alternatives must be available (see chapter IV, section B, above), for the States parties to realize their obligation under article 37 (b) of CRC to use deprivation of liberty only as a measure of last resort. The use of these alternatives must be carefully structured to reduce the use of pretrial detention as well, rather than "widening the net" of sanctioned children. In addition, the States parties should take adequate legislative and other measures to reduce the use of pretrial detention. Use of pretrial detention as a punishment violates the presumption of innocence. The law should clearly state the conditions that are required to determine whether to place or keep a child in pretrial detention, in particular to ensure his/her appearance at the court proceedings, and whether he/she is an immediate danger to himself/herself or others. The duration of pretrial detention should be limited by law and be subject to regular review.

81. The Committee recommends that the State parties ensure that a child can be released from pretrial detention as soon as possible, and if necessary under certain conditions. Decisions regarding pretrial detention, including its duration, should be made by a competent, independent and impartial authority or a judicial body, and the child should be provided with legal or other appropriate assistance.

Procedural rights (art. 37 (d))

82. Every child deprived of his/her liberty has the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of his/her liberty before a court or other competent, independent and impartial authority, and to a prompt decision on any such action.

83. Every child arrested and deprived of his/her liberty should be brought before a competent authority to examine the legality of (the continuation of) this deprivation of liberty within 24 hours. The Committee also recommends that the States parties ensure

by strict legal provisions that the legality of a pretrial detention is reviewed regularly, preferably every two weeks. In case a conditional release of the child, e.g. by applying alternative measures, is not possible, the child should be formally charged with the alleged offences and be brought before a court or other competent, independent and impartial authority or judicial body, not later than 30 days after his/her pretrial detention takes effect. The Committee, conscious of the practice of adjourning court hearings, often more than once, urges the States parties to introduce the legal provisions necessary to ensure that the court/juvenile judge or other competent body makes a final decision on the charges not later than six months after they have been presented.

84. The right to challenge the legality of the deprivation of liberty includes not only the right to appeal, but also the right to access the court, or other competent, independent and impartial authority or judicial body, in cases where the deprivation of liberty is an administrative decision (e.g. the police, the prosecutor and other competent authority). The right to a prompt decision means that a decision must be rendered as soon as possible, e.g. within or not later than two weeks after the challenge is made.

Treatment and conditions (art. 37 (c))

85. Every child deprived of liberty shall be separated from adults. A child deprived of his/her liberty shall not be placed in an adult prison or other facility for adults. There is abundant evidence that the placement of children in adult prisons or jails compromises their basic safety, well-being, and their future ability to remain free of crime and to reintegrate. The permitted exception to the separation of children from adults stated in article 37 (c) of CRC, “unless it is considered in the child’s best interests not to do so”, should be interpreted narrowly; the child’s best interests does not mean for the convenience of the States parties. States parties should establish separate facilities for children deprived of their liberty, which include distinct, childcentred staff, personnel, policies and practices.

86. This rule does not mean that a child placed in a facility for children has to be moved to a facility for adults immediately after he/she turns 18. Continuation of his/her stay in the facility for children should be possible if that is in his/her best interest and not contrary to the best interests of the younger children in the facility.

87. Every child deprived of liberty has the right to maintain contact with his/her family through correspondence and visits. In order to facilitate visits, the child should be placed in a facility that is as close as possible to the place of residence of his/her family.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Exceptional circumstances that may limit this contact should be clearly described in the law and not be left to the discretion of the competent authorities.

88. The Committee draws the attention of States parties to the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty, adopted by the General Assembly in its resolution 45/113 of 14 December 1990. The Committee urges the States parties to fully implement these rules, while also taking into account as far as relevant the Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners (see also rule 9 of the Beijing Rules). In this regard, the Committee recommends that the States parties incorporate these rules into their national laws and regulations, and make them available, in the national or regional language, to all professionals, NGOs and volunteers involved in the administration of juvenile justice.

89. The Committee wishes to emphasize that, inter alia, the following principles and rules need to be observed in all cases of deprivation of liberty:

- Children should be provided with a physical environment and accommodations which are in keeping with the rehabilitative aims of residential placement, and due regard must be given to their needs for privacy, sensory stimuli, opportunities to associate with their peers, and to participate in sports, physical exercise, in arts, and leisure time activities;

- Every child of compulsory school age has the right to education suited to his/her needs and abilities, and designed to prepare him/her for return to society; in addition, every child should, when appropriate, receive vocational training in occupations likely to prepare him/her for future employment;

- Every child has the right to be examined by a physician upon admission to the detention/correctional facility and shall receive adequate medical care throughout his/her stay in the facility, which should be provided, where possible, by health facilities and services of the community;

- The staff of the facility should promote and facilitate frequent contacts of the child with the wider community, including communications with his/her family, friends and other persons or representatives of reputable outside organizations, and the opportunity to visit his/her home and family;

- Restraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to him or herself or others, and only when all other means of control

have been exhausted. The use of restraint or force, including physical, mechanical and medical restraints, should be under close and direct control of a medical and/or psychological professional. It must never be used as a means of punishment. Staff of the facility should receive training on the applicable standards and members of the staff who use restraint or force in violation of the rules and standards should be punished appropriately;

- Any disciplinary measure must be consistent with upholding the inherent dignity of the juvenile and the fundamental objectives of institutional care; disciplinary measures in violation of article 37 of CRC must be strictly forbidden, including corporal punishment, placement in a dark cell, closed or solitary confinement, or any other punishment that may compromise the physical or mental health or well-being of the child concerned;

- Every child should have the right to make requests or complaints, without censorship as to the substance, to the central administration, the judicial authority or other proper independent authority, and to be informed of the response without delay; children need to know about and have easy access to these mechanisms;

- Independent and qualified inspectors should be empowered to conduct inspections on a regular basis and to undertake unannounced inspections on their own initiative; they should place special emphasis on holding conversations with children in the facilities, in a confidential setting.

V. THE ORGANIZATION OF JUVENILE JUSTICE

90. In order to ensure the full implementation of the principles and rights elaborated in the previous paragraphs, it is necessary to establish an effective organization for the administration of juvenile justice, and a comprehensive juvenile justice system. As stated in article 40 (3) of CRC, States parties shall seek to promote the establishment of laws, procedures, authorities and institutions specifically applicable to children in conflict with the penal law.

91. What the basic provisions of these laws and procedures are required to be, has been presented in the present general comment. More and other provisions are left to the discretion of States parties. This also applies to the form of these laws and procedures. They can be laid down in special chapters of the general criminal and procedural law, or be brought together in a separate act or law on juvenile justice.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

92. A comprehensive juvenile justice system further requires the establishment of specialized units within the police, the judiciary, the court system, the prosecutor's office, as well as specialized defenders or other representatives who provide legal or other appropriate assistance to the child.

93. The Committee recommends that the States parties establish juvenile courts either as separate units or as part of existing regional/district courts. Where that is not immediately feasible for practical reasons, the States parties should ensure the appointment of specialized judges or magistrates for dealing with cases of juvenile justice.

94. In addition, specialized services such as probation, counselling or supervision should be established together with specialized facilities including for example day treatment centres and, where necessary, facilities for residential care and treatment of child offenders. In this juvenile justice system, an effective coordination of the activities of all these specialized units, services and facilities should be promoted in an ongoing manner.

95. It is clear from many States parties' reports that non-governmental organizations can and do play an important role not only in the prevention of juvenile delinquency as such, but also in the administration of juvenile justice. The Committee therefore recommends that States parties seek the active involvement of these organizations in the development and implementation of their comprehensive juvenile justice policy and provide them with the necessary resources for this involvement.

VI. AWARENESS-RAISING AND TRAINING

96. Children who commit offences are often subject to negative publicity in the media, which contributes to a discriminatory and negative stereotyping of these children and often of children in general. This negative presentation or criminalization of child offenders is often based on misrepresentation and/or misunderstanding of the causes of juvenile delinquency, and results regularly in a call for a tougher approach (e.g. zero-tolerance, three strikes and you are out, mandatory sentences, trial in adult courts and other primarily punitive measures). To create a positive environment for a better understanding of the root causes of juvenile delinquency and a rights-based approach to this social problem, the States parties should conduct, promote and/or support educational and other campaigns to raise awareness of the need and the obligation to

deal with children alleged of violating the penal law in accordance with the spirit and the letter of CRC. In this regard, the States parties should seek the active and positive involvement of members of parliament, NGOs and the media, and support their efforts in the improvement of the understanding of a rights-based approach to children who have been or are in conflict with the penal law. It is crucial for children, in particular those who have experience with the juvenile justice system, to be involved in these awareness-raising efforts.

97. It is essential for the quality of the administration of juvenile justice that all the professionals involved, inter alia, in law enforcement and the judiciary receive appropriate training on the content and meaning of the provisions of CRC in general, particularly those directly relevant to their daily practice. This training should be organized in a systematic and ongoing manner and should not be limited to information on the relevant national and international legal provisions. It should include information on, inter alia, the social and other causes of juvenile delinquency, psychological and other aspects of the development of children, with special attention to girls and children belonging to minorities or indigenous peoples, the culture and the trends in the world of young people, the dynamics of group activities, and the available measures dealing with children in conflict with the penal law, in particular measures without resorting to judicial proceedings (see chapter IV, section B, above).

VII. DATA COLLECTION, EVALUATION AND RESEARCH

98. The Committee is deeply concerned about the lack of even basic and disaggregated data on, inter alia, the number and nature of offences committed by children, the use and the average duration of pretrial detention, the number of children dealt with by resorting to measures other than judicial proceedings (diversion), the number of convicted children and the nature of the sanctions imposed on them. The Committee urges the States parties to systematically collect disaggregated data relevant to the information on the practice of the administration of juvenile justice, and necessary for the development, implementation and evaluation of policies and programmes aiming at the prevention and effective responses to juvenile delinquency in full accordance with the principles and provisions of CRC.

99. The Committee recommends that States parties conduct regular evaluations of their practice of juvenile justice, in particular of the effectiveness of the measures taken, including those concerning discrimination, reintegration and recidivism, preferably

국가인권위원회
humanrights.go.kr

carried out by independent academic institutions. Research, as for example on the disparities in the administration of juvenile justice which may amount to discrimination, and developments in the field of juvenile delinquency, such as effective diversion programmes or newly emerging juvenile delinquency activities, will indicate critical points of success and concern. It is important that children are involved in this evaluation and research, in particular those who have been in contact with parts of the juvenile justice system. The privacy of these children and the confidentiality of their cooperation should be fully respected and protected. In this regard, the Committee refers the States parties to the existing international guidelines on the involvement of children in research.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/11
12 February 2009

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Fiftieth session
Geneva, 12-30 January 2009

general comment No. 11 (2009)

Indigenous children and their rights under the Convention

GE.09-40605 (E) 190209

국가인권위원회
humanrights.go.kr

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD

GENERAL COMMENT No. 11 (2009)

Indigenous children and their rights under the Convention

Introduction

1. In the preamble of the Convention on the Rights of the Child, States parties take "*due account of the importance and cultural values of each people for the protection and harmonious development of the child*". While all the rights contained in the Convention apply to all children, whether indigenous or not, the Convention on the Rights of the Child was the first core human rights treaty to include specific references to indigenous children in a number of provisions.

2. Article 30 of the Convention states that "*In those States in which ethnic, religious, or linguistic minorities or persons of indigenous origin exist, a child belonging to such a minority or who is indigenous shall not be denied the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion or to use his or her own language.*"

3. Furthermore, article 29 of the Convention provides that "*education of the child shall be directed to the preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding, peace, tolerance, equality of sexes, and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin*".

4. Article 17 of the Convention also makes specific mention as States parties shall "*encourage the mass media to have particular regard for the linguistic needs of the child who belongs to a minority group or who is indigenous*".

5. The specific references to indigenous children in the Convention are indicative of the recognition that they require special measures in order to fully enjoy their rights. The Committee on the Rights of the Child has consistently taken into account the situation of indigenous children in its reviews of periodic reports of States parties to the Convention. The Committee has observed that indigenous children face significant challenges in exercising their rights and has issued specific recommendations to this effect in its concluding observations. Indigenous children continue to experience serious discrimination contrary to article 2 of the Convention in a range of areas, including

in their access to health care and education, which has prompted the need to adopt this general comment.

6. In addition to the Convention on the Rights of the Child, various human rights treaties, have played an important role in addressing the situation of indigenous children and their right not to be discriminated, namely, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 1965, the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966.

7. The International Labour Organization Convention No. 169 concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries, 1989 contains provisions which advance the rights of indigenous peoples and specifically highlights the rights of indigenous children in the area of education.

8. In 2001, the United Nations Commission on Human Rights appointed a Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous peoples, subsequently confirmed by the Human Rights Council in 2007. The Council has requested the Special Rapporteur to pay particular attention to the situation of indigenous children and several recommendations included in his annual and mission reports have focused on their specific situation.

9. In 2003, the United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues held its second session on the theme indigenous children and youth and the same year the Committee on the Rights of the Child held its annual Day of General Discussion on the rights of indigenous children and adopted specific recommendations aimed primarily at States parties but also United Nations entities, human rights mechanisms, civil society, donors, the World Bank and regional development banks.

10. In 2007, the United Nations General Assembly adopted the Declaration on the Rights of Indigenous Peoples which provides important guidance on the rights of indigenous peoples, including specific reference to the rights of indigenous children in a number of areas.

Objectives and structure

11. This general comment on the rights of indigenous children as provided for by the Convention on the Rights of the Child draws on the legal developments and initiatives

국가인권위원회
humanrights.go.kr

outlined above.

12. The primary objective of this general comment is to provide States with guidance on how to implement their obligations under the Convention with respect to indigenous children. The Committee bases this general comment on its experience in interpreting the provisions of the Convention in relation to indigenous children. Furthermore, the general comment is based upon the recommendations adopted following the Day of General Discussion on indigenous children in 2003 and reflects a consultative process with relevant stakeholders, including indigenous children themselves.

13. The general comment aims to explore the specific challenges which impede indigenous children from being able to fully enjoy their rights and highlight special measures required to be undertaken by States in order to guarantee the effective exercise of indigenous children's rights. Furthermore, the general comment seeks to encourage good practices and highlight positive approaches in the practical implementation of rights for indigenous children.

14. Article 30 of the Convention and the right to the enjoyment of culture, religion and language are key elements in this general comment; however the aim is to explore the various provisions which require particular attention in their implementation in relation to indigenous children. Particular emphasis is placed on the interrelationship between relevant provisions, notably with the general principles of the Convention as identified by the Committee, namely, non-discrimination, the best interests of the child, the right to life, survival and development and the right to be heard.

15. The Committee notes that the Convention contains references to both minority and indigenous children. Certain references in this general comment may be relevant for children of minority groups and the Committee may decide in the future to prepare a general comment specifically on the rights of children belonging to minority groups.

Article 30 and general obligations of States

16. The Committee recalls the close linkage between article 30 of the Convention on the Rights of the Child and article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights. Both articles specifically provide for the right, in community with other members of his or her group, to enjoy his or her own culture, to profess and practise his or her own religion or to use his or her own language. The right established is conceived as being both individual and collective and is an important recognition of the collective

traditions and values in indigenous cultures. The Committee notes that the right to exercise cultural rights among indigenous peoples may be closely associated with the use of traditional territory and the use of its resources.[1]

17. Although article 30 is expressed in negative terms, it nevertheless recognizes the existence of a "right" and requires that it "shall not be denied". Consequently, a State party is under an obligation to ensure that the existence and the exercise of this right are protected against their denial or violation. The Committee concurs with the Human Rights Committee that positive measures of protection are required, not only against the acts of the State party itself, whether through its legislative, judicial or administrative authorities, but also against the acts of other persons within the State party.[2]

18. In this context, the Committee also supports the Committee on the Elimination of Racial Discrimination in its call upon States parties *to recognize and respect indigenous distinct cultures, history, language and way of life as an enrichment of the State's cultural identity and to promote its preservation*.[3]

19. The presence of indigenous peoples is established by self-identification as the fundamental criterion for determining their existence.[4] There is no requirement for States parties to officially recognize indigenous peoples in order for them to exercise their rights.

20. Based on its reviews of States parties reports, the Committee on the Rights of the Child has observed that in implementing their obligations under the Convention many States parties give insufficient attention to the rights of indigenous children and to promotion of their development. The Committee considers that special measures through legislation and policies for the protection of indigenous children should be undertaken in consultation with the communities concerned[5] and with the participation of children in the consultation process, as provided for by article 12 of the Convention. The

---

[1] Human Rights Committee, general comment No. 23 on article 27, CCPR/C/Rev.1/Add.5, 1994, paras. 3.2, 7. Recommendations of CRC Day of General Discussion on the Rights of Indigenous Children, 2003, para. 4.

[2] Human Rights Committee, general comment No. 23 on article 27, CCPR/C/Rev.1/Add.5, 1994, para. 6.1.

[3] Committee on the Elimination of Racial Discrimination, general recommendation No. 23 on Indigenous Peoples, 1997, contained in A/52/18, Annex V.

[4] ILO Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries No. 169, article 1 (2).

[5] ILO Convention No. 169, articles 2, 6, 27.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Committee considers that consultations should be actively carried out by authorities or other entities of States parties in a manner that is culturally appropriate, guarantees availability of information to all parties and ensures interactive communication and dialogue.

21. The Committee urges States parties to ensure that adequate attention is given to article 30 in the implementation of the Convention. States parties should provide detailed information in their periodic reports under the Convention on the special measures undertaken in order to guarantee that indigenous children can enjoy the rights provided in article 30.

22. The Committee underlines that cultural practices provided by article 30 of the Convention must be exercised in accordance with other provisions of the Convention and under no circumstances may be justified if deemed prejudicial to the child's dignity, health and development.[6] Should harmful practices be present, inter alia early marriages and female genital mutilation, the State party should work together with indigenous communities to ensure their eradication. The Committee strongly urges States parties to develop and implement awarenessraising campaigns, education programmes and legislation aimed at changing attitudes and address gender roles and stereotypes that contribute to harmful practices.[7]

General principles (arts. 2, 3, 6 and 12 of the Convention)

Non-discrimination

23. Article 2 sets out the obligation of States parties to ensure the rights of each child within its jurisdiction without discrimination of any kind. Non-discrimination has been identified by the Committee as a general principle of fundamental importance for the implementation of all the rights enshrined in the Convention. Indigenous children have the inalienable right to be free from discrimination. In order to effectively protect children from discrimination, it is a State party obligation to ensure that the principle of non-discrimination is reflected in all domestic legislation and can be directly applied and appropriately monitored and enforced through judicial and administrative bodies. Effective remedies should be timely and accessible. The Committee highlights that the

---

[6] UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children, 2004, p. 7.
[7] CRC, general comment No. 4 on Adolescent Health, 2003, para. 24.

obligations of the State party extend not only to the public but also to the private sector.

24. As previously stated in the Committee's general comment No. 5 on general measures of implementation, the non-discrimination obligation requires States actively to identify individual children and groups of children the recognition and realization of whose rights may demand special measures. For example, the Committee highlights, in particular, the need for data collection to be disaggregated to enable discrimination or potential discrimination to be identified. Addressing discrimination may furthermore require changes in legislation, administration and resource allocation, as well as educational measures to change attitudes.[8]

25. The Committee, through its extensive review of State party reports, notes that indigenous children are among those children who require positive measures in order to eliminate conditions that cause discrimination and to ensure their enjoyment of the rights of the Convention on equal level with other children. In particular, States parties are urged to consider the application of special measures in order to ensure that indigenous children have access to culturally appropriate services in the areas of health, nutrition, education, recreation and sports, social services, housing, sanitation and juvenile justice.[9]

26. Among the positive measures required to be undertaken by States parties is disaggregated data collection and the development of indicators for the purposes of identifying existing and potential areas of discrimination of indigenous children. The identification of gaps and barriers to the enjoyment of the rights of indigenous children is essential in order to implement appropriate positive measures through legislation, resource allocation, policies and programmes.[10]

27. States parties should ensure that public information and educational measures are taken to address the discrimination of indigenous children. The obligation under article 2 in conjunction with articles 17, 29.1 (d) and 30 of the Convention requires States to develop public campaigns, dissemination material and educational curricula, both in schools and for professionals, focused on the rights of indigenous children and the elimination of discriminatory attitudes and practices, including racism. Furthermore, States parties should provide meaningful opportunities for indigenous and

---

[8] CRC, general comment No. 5 on General Measures of Implementation, 2003, para. 12.

[9] Recommendations of CRC Day of General Discussion on the Rights of Indigenous Children, 2003, para. 9.

[10] Ibid., para. 6.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

non-indigenous children to understand and respect different cultures, religions, and languages.

28. In their periodic reports to the Committee, States parties should identify measures and programmes undertaken to address discrimination of indigenous children in relation to the Declaration and Programme of Action adopted at the 2001 World Conference against Racism, Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance. [11]

29. In the design of special measures, States parties should consider the needs of indigenous children who may face multiple facets of discrimination and also take into account the different situation of indigenous children in rural and urban situations. Particular attention should be given to girls in order to ensure that they enjoy their rights on an equal basis as boys. States parties should furthermore ensure that special measures address the rights of indigenous children with disabilities.[12]

Best interests of the child

30. The application of the principle of the best interests of the child to indigenous children requires particular attention. The Committee notes that the best interests of the child is conceived both as a collective and individual right, and that the application of this right to indigenous children as a group requires consideration of how the right relates to collective cultural rights. Indigenous children have not always received the distinct consideration they deserve. In some cases, their particular situation has been obscured by other issues of broader concern to indigenous peoples, (including land rights and political representation).[13] In the case of children, the best interests of the child cannot be neglected or violated in preference for the best interests of the group.

31. When State authorities including legislative bodies seek to assess the best interests of an indigenous child, they should consider the cultural rights of the indigenous child and his or her need to exercise such rights collectively with members of their group. As regards legislation, policies and programmes that affect indigenous children in general, the indigenous community should be consulted and given an opportunity to participate in the process on how the best interests of indigenous children in general

---

[11] Recommendations of CRC Day of General Discussion on the Rights of Indigenous Children, 2003, para. 12.

[12] Convention on the Rights of Persons with Disabilities, preamble. United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, articles 21, 22.

[13] UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children, 2004, p. 1.

can be decided in a culturally sensitive way. Such consultations should, to the extent possible, include meaningful participation of indigenous children.

32. The Committee considers there may be a distinction between the best interests of the individual child, and the best interests of children as a group. In decisions regarding one individual child, typically a court decision or an administrative decision, it is the best interests of the specific child that is the primary concern. However, considering the collective cultural rights of the child is part of determining the child's best interests.

33. The principle of the best interests of the child requires States to undertake active measures throughout their legislative, administrative and judicial systems that would systematically apply the principle by considering the implication of their decisions and actions on children's rights and interests.[14] In order to effectively guarantee the rights of indigenous children such measures would include training and awareness-raising among relevant professional categories of the importance of considering collective cultural rights in conjunction with the determination of the best interests of the child.

The right to life, survival and development

34. The Committee notes with concern that disproportionately high numbers of indigenous children live in extreme poverty, a condition which has a negative impact on their survival and development. The Committee is furthermore concerned over the high infant and child mortality rates as well as malnutrition and diseases among indigenous children. Article 4 obliges States parties to address economic, social and cultural rights to the maximum extent of their available resources and where needed with international cooperation. Articles 6 and 27 provide the right of children to survival and development as well as an adequate standard of living. States should assist parents and others responsible for the indigenous child to implement this right by providing culturally appropriate material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing. The Committee stresses the need for States parties to take special measures to ensure that indigenous children enjoy the right to an adequate standard of living and that these, together with progress indicators, be developed in partnership with indigenous peoples, including children.

35. The Committee reiterates its understanding of development of the child as set out in its general comment No. 5, as a "holistic concept embracing the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development".[15] The Preamble of the

[14] CRC, general comment No. 5 on General Measures of Implementation, 2003, para. 12.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Convention stresses the importance of the traditions and cultural values of each person, particularly with reference to the protection and harmonious development of the child. In the case of indigenous children whose communities retain a traditional lifestyle, the use of traditional land is of significant importance to their development and enjoyment of culture.[16] States parties should closely consider the cultural significance of traditional land and the quality of the natural environment while ensuring the children's right to life, survival and development to the maximum extent possible.

36. The Committee reaffirms the importance of the Millennium Development Goals (MDGs) and calls on States to engage with indigenous peoples, including children, to ensure the full realization of the MDGs with respect to indigenous children.

Respect for the views of the child

37. The Committee considers that, in relation to article 12, there is a distinction between the right of the child as an individual to express his or her opinion and the right to be heard collectively, which allows children as a group to be involved in consultations on matters involving them.

38. With regard to the individual indigenous child, the State party has the obligation to respect the child's right to express his or her view in all matters affecting him or her, directly or through a representative, and give due weight to this opinion in accordance with the age and maturity of the child. The obligation is to be respected in any judicial or administrative proceeding. Taking into account the obstacles which prevent indigenous children from exercising this right, the State party should provide an environment that encourages the free opinion of the child. The right to be heard includes the right to representation, culturally appropriate interpretation and also the right not to express one's opinion.

39. When the right is applied to indigenous children as a group, the State party plays an important role in promoting their participation and should ensure that they are consulted on all matters affecting them. The State party should design special strategies to guarantee that their participation is effective. The State party should ensure that this right is applied in particular in the school environment, alternative care settings and in the community in general. The Committee recommends States parties to work closely with indigenous children and their communities to develop, implement and evaluate

[15] Ibid.

[16] UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children, 2004, p. 8.

programmes, policies and strategies for implementation of the Convention.

Civil rights and freedoms (arts. 7, 8, 13-17 and 37 (a) of the Convention)

Access to information

40. The Committee underlines the importance that the media have particular regard for the linguistic needs of indigenous children, in accordance with articles 17 (d) and 30 of the Convention. The Committee encourages States parties to support indigenous children to have access to media in their own languages. The Committee underlines the right of indigenous children to access information, including in their own languages, in order for them to effectively exercise their right to be heard.

Birth registration, nationality and identity

41. States parties are obliged to ensure that all children are registered immediately after birth and that they acquire a nationality. Birth registration should be free and universally accessible. The Committee is concerned that indigenous children, to a greater extent than non-indigenous children, remain without birth registration and at a higher risk of being stateless.

42. Therefore, States parties should take special measures in order to ensure that indigenous children, including those living in remote areas, are duly registered. Such special measures, to be agreed following consultation with the communities concerned, may include mobile units, periodic birth registration campaigns or the designation of birth registration offices within indigenous communities to ensure accessibility.

43. States parties should ensure that indigenous communities are informed about the importance of birth registration and of the negative implications of its absence on the enjoyment of other rights for non-registered children. States parties should ensure that information to this effect is available to indigenous communities in their own languages and that public awareness campaigns are undertaken in consultation with the communities concerned.[17]

44. Furthermore, taking into account articles 8 and 30 of the Convention, States parties should ensure that indigenous children may receive indigenous names of their parents'

[17] UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children, 2004, p. 9.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

choice in accordance with their cultural traditions and the right to preserve his or her identity. States parties should put in place national legislation that provides indigenous parents with the possibility of selecting the name of their preference for their children.

45. The Committee draws the attention of States to article 8 (2) of the Convention which affirms that a child who has been illegally deprived of some or all of the elements of his or her identity shall be provided with appropriate assistance and protection in order to re-establish speedily his or her identity. The Committee encourages States parties to bear in mind article 8 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples which sets out that effective mechanisms should be provided for prevention of, and redress for, any action which deprives indigenous peoples, including children, of their ethnic identities.

Family environment and alternative care (arts. 5, 18 (paras. 1-2), 9-11, 19-21, 25, 27 (para. 4) and 39 of the Convention)

46. Article 5 of the Convention requires States parties to respect the rights, responsibilities and duties of parents or where applicable, the members of the extended family or community to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of all children, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention. States parties should ensure effective measures are implemented to safeguard the integrity of indigenous families and communities by assisting them in their child-rearing responsibilities in accordance with articles 3, 5, 18, 25 and 27 (3) of the Convention.[18]

47. States parties should, in cooperation with indigenous families and communities, collect data on the family situation of indigenous children, including children in foster care and adoption processes. Such information should be used to design policies relating to the family environment and alternative care of indigenous children in a culturally sensitive way. Maintaining the best interests of the child and the integrity of indigenous families and communities should be primary considerations in development, social services, health and education programmes affecting indigenous children.[19]

48. Furthermore, States should always ensure that the principle of the best interests of the child is the paramount consideration in any alternative care placement of

[18] Recommendations of CRC Day of General Discussion on the Rights of Indigenous Children, 2003, para. 17.

[19] Ibid.

indigenous children and in accordance with article 20 (3) of the Convention pay due regard to the desirability of continuity in the child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background. In States parties where indigenous children are overrepresented among children separated from their family environment, specially targeted policy measures should be developed in consultation with indigenous communities in order to reduce the number of indigenous children in alternative care and prevent the loss of their cultural identity. Specifically, if an indigenous child is placed in care outside their community, the State party should take special measures to ensure that the child can maintain his or her cultural identity.

Basic health and welfare (arts. 6, 18 (para. 3), 23, 24, 26, 27 (paras. 1-3) of the Convention)

49. States parties shall ensure that all children enjoy the highest attainable standard of health and have access to health-care service. Indigenous children frequently suffer poorer health than non-indigenous children due to inter alia inferior or inaccessible health services. The Committee notes with concern, on the basis of its reviews of States parties' reports, that this applies both to developing and developed countries.

50. The Committee urges States parties to take special measures to ensure that indigenous children are not discriminated against enjoying the highest attainable standard of health. The Committee is concerned over the high rates of mortality among indigenous children and notes that States parties have a positive duty to ensure that indigenous children have equal access to health services and to combat malnutrition as well as infant, child and maternal mortality.

51. States parties should take the necessary steps to ensure ease of access to health-care services for indigenous children. Health services should to the extent possible be community based and planned and administered in cooperation with the peoples concerned.[20] Special consideration should be given to ensure that health-care services are culturally sensitive and that information about these is available in indigenous languages. Particular attention should be given to ensuring access to health care for indigenous peoples who reside in rural and remote areas or in areas of armed conflict or who are migrant workers, refugees or displaced. States parties should furthermore pay special attention to the needs of indigenous children with disabilities and ensure that relevant programmes and policies are culturally sensitive.[21]

---

[20] ILO Convention No. 169, article 25 (1, 2).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

52. Health-care workers and medical staff from indigenous communities play an important role by serving as a bridge between traditional medicine and conventional medical services and preference should be given to employment of local indigenous community workers.[22] States parties should encourage the role of these workers by providing them with the necessary means and training in order to enable that conventional medicine be used by indigenous communities in a way that is mindful of their culture and traditions. In this context, the Committee recalls article 25 (2) of the ILO Convention No. 169 and articles 24 and 31 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples on the right of indigenous peoples to their traditional medicines.[23]

53. States should take all reasonable measures to ensure that indigenous children, families and their communities receive information and education on issues relating to health and preventive care such as nutrition, breastfeeding, pre- and postnatal care, child and adolescent health, vaccinations, communicable diseases (in particular HIV/AIDS and tuberculosis), hygiene, environmental sanitation and the dangers of pesticides and herbicides.

54. Regarding adolescent health, States parties should consider specific strategies in order to provide indigenous adolescents with access to sexual and reproductive information and services, including on family planning and contraceptives, the dangers of early pregnancy, the prevention of HIV/AIDS and the prevention and treatment of sexually transmitted infections (STIs). The Committee recommends States parties to take into account its general comments No. 3 on HIV/AIDS and the rights of the child (2003) and No. 4 on adolescent health (2003) for this purpose.[24]

55. In certain States parties suicide rates for indigenous children are significantly higher than for non-indigenous children. Under such circumstances, States parties should design and implement a policy for preventive measures and ensure that additional financial and human resources are allocated to mental health care for indigenous children in a culturally appropriate manner, following consultation with the affected community. In order to analyse and combat the root causes, the State party should establish and maintain a dialogue with the indigenous community.

---

21 CRC, general comment No. 9 on The Rights of Children with Disabilities, 2006.

22 ILO Convention No. 169, article 25 (3).

23 United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, articles 24, 31.

24 CRC, general comment No. 3 on HIV/AIDS and the Rights of the Child, 2003 and general comment No. 4 on Adolescent Health, 2003.

Education
(arts. 28, 29 and 31 of the Convention)

56. Article 29 of the Convention sets out that the aims of education for all children should be directed to, among other objectives, the development of respect for the child's cultural identity, language and values and for civilizations different from his or her own. Further objectives include the preparation of the child for responsible life in a free society, in the spirit of understanding peace, tolerance, equality of sexes and friendship among all peoples, ethnic, national and religious groups and persons of indigenous origin. The aims of education apply to education for all children and States should ensure these are adequately reflected in the curricula, content of materials, teaching methods and policies. States are encouraged to refer to the Committee's general comment No. 1 on the aims of education for further guidance.[25]

57. The education of indigenous children contributes both to their individual and community development as well as to their participation in the wider society. Quality education enables indigenous children to exercise and enjoy economic, social and cultural rights for their personal benefit as well as for the benefit of their community. Furthermore, it strengthens children's ability to exercise their civil rights in order to influence political policy processes for improved protection of human rights. Thus, the implementation of the right to education of indigenous children is an essential means of achieving individual empowerment and self-determination of indigenous peoples.

58. In order to ensure that the aims of education are in line with the Convention, States parties are responsible for protecting children from all forms of discrimination as set out in article 2 of the Convention and for actively combating racism. This duty is particularly pertinent in relation to indigenous children. In order to effectively implement this obligation, States parties should ensure that the curricula, educational materials and history textbooks provide a fair, accurate and informative portrayal of the societies and cultures of indigenous peoples.[26] Discriminatory practices, such as restrictions on the use of cultural and traditional dress, should be avoided in the school setting.

59. Article 28 of the Convention sets out that States parties shall ensure that primary education is compulsory and available to all children on the basis of equal opportunity.

---

[25] CRC, general comment No. 1 on the Aims of Education, 2001.

[26] ILO Convention No. 169, article 31, United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, article 15.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

States parties are encouraged to make secondary and vocational education available and accessible to every child. However, in practice, indigenous children are less likely to be enrolled in school and continue to have higher drop out and illiteracy rates than non-indigenous children. Most indigenous children have reduced access to education due to a variety of factors including insufficient educational facilities and teachers, direct or indirect costs for education as well as a lack of culturally adjusted and bilingual curricula in accordance with article 30. Furthermore, indigenous children are frequently confronted with discrimination and racism in the school setting.

60. In order for indigenous children to enjoy their right to education on equal footing with nonindigenous children, States parties should ensure a range of special measures to this effect. States parties should allocate targeted financial, material and human resources in order to implement policies and programmes which specifically seek to improve the access to education for indigenous children. As established by article 27 of the ILO Convention No. 169, education programmes and services should be developed and implemented in cooperation with the peoples concerned to address their specific needs. Furthermore, governments should recognize the right of indigenous peoples to establish their own educational institutions and facilities, provided that such institutions meet minimum standards established by the competent authority in consultation with these peoples.[27] States should undertake all reasonable efforts to ensure that indigenous communities are aware of the value and importance of education and of the significance of community support for school enrolment.

61. States parties should ensure that school facilities are easily accessible where indigenous children live. If required, States parties should support the use of media, such as radio broadcasts and long distance education programmes (internet-based) for educational purposes and establish mobile schools for indigenous peoples who practice nomadic traditions. The school cycle should take into account and seek to adjust to cultural practices as well as agricultural seasons and ceremonial periods. States parties should only establish boarding schools away from indigenous communities when necessary as this may be a disincentive for the enrolment of indigenous children, especially girls. Boarding schools should comply with culturally sensitive standards and be monitored on a regular basis. Attempts should also be made to ensure that indigenous children living outside their communities have access to education in a manner which respects their culture, languages and traditions.

[27] ILO Convention No. 169, article 27.

62. Article 30 of the Convention establishes the right of the indigenous child to use his or her own language. In order to implement this right, education in the child's own language is essential. Article 28 of ILO Convention No. 169 affirms that indigenous children shall be taught to read and write in their own language besides being accorded the opportunity to attain fluency in the official languages of the country.[28] Bilingual and intercultural curricula are important criteria for the education of indigenous children. Teachers of indigenous children should to the extent possible be recruited from within indigenous communities and given adequate support and training.

63. With reference to article 31 of the Convention, the Committee notes the many positive benefits of participation in sports, traditional games, physical education, and recreational activities and calls on States parties to ensure that indigenous children enjoy the effective exercise of these rights.

Special protection measures (arts. 22, 30, 38, 39, 40, 37 (b)-(d), 32-36 of the Convention)

Children in armed conflict and refugee children

64. Through its periodic reviews of States parties' reports, the Committee has concluded that indigenous children are particularly vulnerable in situations of armed conflict or in situations of internal unrest. Indigenous communities often reside in areas which are coveted for their natural resources or that, because of remoteness, serve as a base for non-State armed groups. In other situations, indigenous communities reside in the vicinity of borders or frontiers which are disputed by States.[29]

65. Indigenous children in such circumstances have been, and continue to face risks of being, victims of attacks against their communities, resulting in death, rape and torture, displacement, enforced disappearances, the witnessing of atrocities and the separation from parents and community. Targeting of schools by armed forces and groups has denied indigenous children access to education. Furthermore, indigenous children have been recruited by armed forces and groups and forced to commit atrocities, sometimes even against their own communities.

66. Article 38 of the Convention obliges States parties to ensure respect for the rules of humanitarian law, to protect the civilian population and to take care of children who

[28] ILO Convention No. 169, article 28.
[29] UNICEF Innocenti Digest No. 11, Ensuring the Rights of Indigenous Children, 2004, p. 13.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

are affected by armed conflict. States parties should pay particular attention to the risks indigenous children face in hostilities and take maximum preventive measures in consultation with the communities concerned. Military activities on indigenous territories should be avoided to the extent possible, the Committee recalls article 30 of the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples in this regard.[30] States parties should not require military conscription of indigenous children under the age of 18 years. States parties are encouraged to ratify and implement the Optional Protocol on the Involvement of Children in Armed Conflict.

67. Indigenous children who have been victims of recruitment in armed conflict should be provided with the necessary support services for reintegration into their families and communities. Consistent with article 39 of the Convention, States parties shall take all appropriate measures to promote physical and psychological recovery and social reintegration of a child victim of any form of exploitation, abuse, torture or any other form of cruel, inhuman or degrading treatment or punishment or armed conflicts. In the case of indigenous children, this should be done giving due consideration to the child's cultural and linguistic background.

68. Indigenous children who have been displaced or become refugees should be given special attention and humanitarian assistance in a culturally sensitive manner. Safe return and restitution of collective and individual property should be promoted.

Economic exploitation

69. Article 32 of the Convention provides that all children should be protected from economic exploitation and from performing any work that is likely to be hazardous or to interfere with the child's education, or to be harmful to the child's health or physical, mental, spiritual, moral or social development. In addition, ILO Convention No. 138 (Minimum Age Convention) and Convention No. 182 (Worst Forms of Child Labour Convention) set parameters for distinguishing child labour that needs abolition, on the one hand, and acceptable work done by children, including such activities that allow indigenous children to acquire livelihood skills, identity and culture, on the other. Child labour is work that deprives children of their childhood, their potential and dignity and that is harmful to their physical and mental development.[31]

70. Provisions in the Convention on the Rights of the Child refer to the use of children

[30] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples, A/RES/61/295, article 30.
[31] ILO, Handbook on Combating Child Labour among Indigenous and Tribal Peoples, 2006, p. 9.

in illicit production and trafficking of drugs (art. 33), sexual exploitation (art. 34), trafficking in children (art. 35), children in armed conflicts (art. 38). These provisions are closely related to the definition of the worst forms of child labour under ILO Convention No. 182. The Committee notes with grave concern that indigenous children are disproportionately affected by poverty and at particular risk of being used in child labour, especially its worst forms, such as slavery, bonded labour, child trafficking, including for domestic work, use in armed conflict, prostitution and hazardous work.

71. The prevention of exploitative child labour among indigenous children (as in the case of all other children) requires a rights-based approach to child labour and is closely linked to the promotion of education. For the effective elimination of exploitative child labour among indigenous communities, States parties must identify the existing barriers to education and the specific rights and needs of indigenous children with respect to school education and vocational training. This requires that special efforts be taken to maintain a dialogue with indigenous communities and parents regarding the importance and benefits of education. Measures to combat exploitative child labour furthermore require analysis of the structural root causes of child exploitation, data collection and the design and implementation of prevention programmes, with adequate allocation of financial and human resources by the State party, to be carried out in consultation with indigenous communities and children.

Sexual exploitation and trafficking

72. Articles 34 and 35 of the Convention with consideration to the provisions of article 20, call on States to ensure that children are protected against sexual exploitation and abuse as well as the abduction, sale or traffic of children for any purposes. The Committee is concerned that indigenous children whose communities are affected by poverty and urban migration are at a high risk of becoming victims of sexual exploitation and trafficking. Young girls, particularly those not registered at birth, are especially vulnerable. In order to improve the protection of all children, including indigenous, States parties are encouraged to ratify and implement the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography.

73. States should, in consultation with indigenous communities, including children, design preventive measures and allocate targeted financial and human resources for their implementation. States should base preventive measures on studies which include documentation of the patterns of violations and analysis of root causes.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Juvenile justice

74. Articles 37 and 40 of the Convention ensure the rights of children within, and in interaction with, State judicial systems. The Committee notes with concern that incarceration of indigenous children is often disproportionately high and in some instances may be attributed to systemic discrimination from within the justice system and/or society.[32] To address these high rates of incarceration, the Committee draws the attention of States parties to article 40 (3) of the Convention requiring States to undertake measures to deal with children alleged as, accused of, or recognized as having infringed the penal law without resorting to judicial proceedings, whenever appropriate. The Committee, in its general comment No. 10 on children's rights in juvenile justice (2007) and in its concluding observations, has consistently affirmed that the arrest, detention or imprisonment of a child may be used only as a measure of last resort.[33]

75. States parties are encouraged to take all appropriate measures to support indigenous peoples to design and implement traditional restorative justice systems as long as those programmes are in accordance with the rights set out in the Convention, notably with the best interests of the child.[34] The Committee draws the attention of States parties to the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, which encourage the development of community programmes for the prevention of juvenile delinquency.[35] States parties should seek to support, in consultation with indigenous peoples, the development of community-based policies, programmes and services which consider the needs and culture of indigenous children, their families and communities. States should provide adequate resources to juvenile justice systems, including those developed and implemented by indigenous peoples.

76. States parties are reminded that pursuant to article 12 of the Convention, all children should have an opportunity to be heard in any judicial or criminal proceedings affecting them, either directly or through a representative. In the case of indigenous children, States parties should adopt measures to ensure that an interpreter is provided free of charge if required and that the child is guaranteed legal assistance, in a culturally sensitive manner.

---

[32] CRC, general comment No. 1 on Children's Rights in Juvenile Justice, 2007, para. 6.
[33] Ibid. para. 23.
[34] Recommendations of Day of General Discussion on the Rights of Indigenous Children, 2003, para. 13.
[35] United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency, "the Riyadh Guidelines", 1990.

77. Professionals involved in law enforcement and the judiciary should receive appropriate training on the content and meaning of the provisions of the Convention and its Optional Protocols, including the need to adopt special protection measures for indigenous children and other specific groups.[36]

States parties' obligations and monitoring of the implementation of the Convention

78. The Committee reminds States parties that ratification of the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to take action to ensure the realization of all rights in the Convention for all children within their jurisdiction. The duty to respect and protect requires each State party to ensure that the exercise of the rights of indigenous children is fully protected against any acts of the State party by its legislative, judicial or administrative authorities or by any other entity or person within the State party.

79. Article 3 of the Convention requires States parties to ensure that in all actions concerning children, the best interests of the child shall be a primary consideration. Article 4 of the Convention requires States parties to undertake measures to implement the Convention to the maximum extent of their available resources. Article 42 sets out that States parties are further required to ensure that children and adults are provided information on the principles and provisions of the Convention.

80. In order to effectively implement the rights of the Convention for indigenous children, States parties need to adopt appropriate legislation in accordance with the Convention. Adequate resources should be allocated and special measures adopted in a range of areas in order to effectively ensure that indigenous children enjoy their rights on an equal level with nonindigenous children. Further efforts should be taken to collect and disaggregate data and develop indicators to evaluate the degree of implementation of the rights of indigenous children. In order to develop policy and programming efforts in a culturally sensitive manner, States parties should consult with indigenous communities and directly with indigenous children. Professionals working with indigenous children should be trained on how consideration should be given to cultural aspects of children's rights.

81. The Committee calls for States parties to, when applicable, better integrate information in their periodic reports to the Committee on the implementation of indigenous children's rights and on the adoption of special measures in this regard. Furthermore, the Committee requests States parties to strengthen efforts to translate and

[36] CRC, general comment No. 1 on Children's Rights in Juvenile Justice, 2007, para. 97.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

disseminate information about the Convention and its Optional Protocols and the reporting process among indigenous communities and children, in order for them to actively participate in the monitoring process. Furthermore, indigenous communities are encouraged to utilize the Convention as an opportunity to assess the implementation of the rights of their children.

82. Finally, the Committee urges States parties to adopt a rights-based approach to indigenous children based on the Convention and other relevant international standards, such as ILO Convention No. 169 and the United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples. In order to guarantee effective monitoring of the implementation of the rights of indigenous children, States parties are urged to strengthen direct cooperation with indigenous communities and, if required, seek technical cooperation from international agencies, including United Nations entities. Empowerment of indigenous children and the effective exercise of their rights to culture, religion and language provide an essential foundation of a culturally diverse State in harmony and compliance with its human rights obligations.

United
Nations

CRC

Convention on the
Rights of the Child

Distr.
GENERAL

CRC/C/GC/12
20 July 2009

Original: ENGLISH

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Fifty-first session
Geneva, 25 May-12 June 2009

GENERAL COMMENT NO. 12 (2009)

The right of the child to be heard

CONTENTS

Paragraphs Page

I. INTRODUCTION 1-7 5

II. OBJECTIVES 8 6

III. THE RIGHT TO BE HEARD: A RIGHT OF THE INDIVIDUAL CHILD AND A RIGHT OF GROUPS OF CHILDREN 9-136 7
A. Legal analysis 15-67 8
1. Literal analysis of article 12 ..... 19-39 8
(a) Paragraph 1 of article 12 ..... 19-31 8
(i) “Shall assure” 19 8
(ii) “Capable of forming his or her own views” 20-21 9
(iii) “The right to express those views freely” 22-25 10

GE.09-43699 (E) 280709

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(iv) "In all matters affecting the child" ····· 26-27 10
(v) "Being given due weight in accordance with the age and maturity of the child" ····· 28-31 11
(b) Paragraph 2 of article 12 ····· 32-39 11
(i) "The right to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child" ····· 32-34 11
(ii) "Either directly, or through a representative or an appropriate body" ····· 35-37 12
(iii) "In a manner consistent with the procedural rules of national law" ····· 38-39 12
2. Steps for the implementation of the child's right to be heard ···· 40-47 12
(a) Preparation ····· 41 13
(b) The hearing ····· 42 - 43 13
(c) Assessment of the capacity of the child ····· 44 13
(d) Information about the weight given to the views of the child (feedback) ····· 45 13
(e) Complaints, remedies and redress ····· 46-47 13
3. Obligations of States parties ····· 48-67 14
(a) Core obligations of States parties ····· 48-49 14
(b) Specific obligations with regard to judicial and administrative proceedings ····· 50-67 15
(i) The child's right to be heard in civil judicial proceedings · 50-56 15
Divorce and separation ····· 51-52 15
Separation from parents and alternative care ····· 53-54 15
Adoption and *kafalah* of Islamic law ····· 55-56 15
(ii) The child's right to be heard in penal judicial proceedings ·· 57-64 16
The child offender ····· 58-61 16
The child victim and child witness ····· 62-64 16
(iii) The child's right to be heard in administrative proceedings ····· 65-67 17
B. The right to be heard and the links with other provisions of the Convention ····· 68-88 17
1. Articles 12 and 3 ····· 70-74 17
2. Articles 12, 2 and 6 ····· 75-79 18
3. Articles 12, 13 and 17 ····· 80-83 19
4. Articles 12 and 5 ····· 84-85 20

5. Article 12 and the implementation of child rights in general ·· 86-88 20
C. The implementation of the right to be heard
in different settings and situations ····· 89-131 21
1. In the family ····· 90-96 21
2. In alternative care ····· 97 22
3. In health care ····· 98-104 23
4. In education and school ····· 105-114 24
5. In play, recreation, sports and cultural activities ····· 115 25
6. In the workplace ····· 116-117 26
7. In situations of violence ····· 118-121 26
8. In the development of prevention strategies ····· 122 27
9. In immigration and asylum proceedings ····· 123-124 27
10. In emergency situations ····· 125-126 28
11. In national and international settings ····· 127-131 28
D. Basic requirements for the implementation of the right of the child to
be heard ····· 132-134 29
E. Conclusions ····· 135-136 31

국가인권위원회
humanrights.go.kr

The right of the child to be heard

Article 12 of the Convention on the Rights of the Child provides:

"1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.

2.For this purpose the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law."

I. INTRODUCTION

1. Article 12 of the Convention on the Rights of the Child (the Convention) is a unique provision in a human rights treaty; it addresses the legal and social status of children, who, on the one hand lack the full autonomy of adults but, on the other, are subjects of rights. Paragraph 1 assures, to every child capable of forming his or her own views, the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with age and maturity. Paragraph 2 states, in particular, that the child shall be afforded the right to be heard in any judicial or administrative proceedings affecting him or her.

2. The right of all children to be heard and taken seriously constitutes one of the fundamental values of the Convention. The Committee on the Rights of the Child (the Committee) has identified article 12 as one of the four general principles of the Convention, the others being the right to non-discrimination, the right to life and development, and the primary consideration of the child's best interests, which highlights the fact that this article establishes not only a right in itself, but should also be considered in the interpretation and implementation of all other rights.

3. Since the adoption of the Convention in 1989, considerable progress has been achieved at the local, national, regional and global levels in the development of legislation, policies and methodologies to promote the implementation of article 12. A

widespread practice has emerged in recent years, which has been broadly conceptualized as "participation", although this term itself does not appear in the text of article 12. This term has evolved and is now widely used to describe ongoing processes, which include information-sharing and dialogue between children and adults based on mutual respect, and in which children can learn how their views and those of adults are taken into account and shape the outcome of such processes.

4. States parties reaffirmed their commitment to the realization of article 12 at the twenty-seventh special session of the General Assembly on children in 2002.[1] However, the Committee notes that, in most societies around the world, implementation of the child's right to express her or his view on the wide range of issues that affect her or him, and to have those views duly taken into account, continues to be impeded by many long-standing practices and attitudes, as well as political and economic barriers. While difficulties are experienced by many children, the Committee particularly recognizes that certain groups of children, including younger boys and girls, as well as children belonging to marginalized and disadvantaged groups, face particular barriers in the realization of this right. The Committee also remains concerned about the quality of many of the practices that do exist. There is a need for a better understanding of what article 12 entails and how to fully implement it for every child.

5. In 2006, the Committee held a day of general discussion on the right of the child to be heard in order to explore the meaning and significance of article 12, its linkages to other articles, and the gaps, good practices and priority issues that need to be addressed in order to further the enjoyment of this right.[2] The present general comment arises from the exchange of information which took place on that day, including with children, the accumulated experience of the Committee in reviewing States parties' reports, and the very significant expertise and experience of translating the right embodied in article 12 into practice by governments, non-governmental organizations (NGOs), community organizations, development agencies, and children themselves.

6. The present general comment will first present a legal analysis of the two paragraphs of article 12 and will then explain the requirements to fully realize this right, including in judicial and administrative proceedings in particular (sect. A). In section B, the connection of article 12 with the three other general principles of the Convention, as

---

[1] Resolution S-27/2 "A world fit for children", adopted by the General Assembly in 2002.

[2] See the recommendations of the day of general discussion in 2006 on the right of the child to be heard, available at: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/Final_Recommendations_after_DGD.doc.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

well as its relation to other articles, will be discussed. The requirements and the impact of the child's right to be heard in different situations and settings are outlined in section C. Section D sets out the basic requirements for the implementation of this right, and the conclusions are presented in section E.

7. The Committee recommends that States parties widely disseminate the present general comment within government and administrative structures as well as to children and civil society. This will necessitate translating it into the relevant languages, making child-friendly versions available, holding workshops and seminars to discuss its implications and how best to implement it, and incorporating it into the training of all professionals working for and with children.

II. OBJECTIVES

8. The overall objective of the general comment is to support States parties in the effective implementation of article 12. In so doing it seeks to:

- Strengthen understanding of the meaning of article 12 and its implications for governments, stakeholders, NGOs and society at large
- Elaborate the scope of legislation, policy and practice necessary to achieve full implementation of article 12
- Highlight the positive approaches in implementing article 12, benefitting from the monitoring experience of the Committee
- Propose basic requirements for appropriate ways to give due weight to children's views in all matters that affect them

III. THE RIGHT TO BE HEARD: A RIGHT OF THE INDIVIDUAL CHILD AND A RIGHT OF GROUPS OF CHILDREN

9. The general comment is structured according to the distinction made by the Committee between the right to be heard of an individual child and the right to be heard as applied to a group of children (e.g. a class of schoolchildren, the children in a neighbourhood, the children of a country, children with disabilities, or girls). This is a relevant distinction because the Convention stipulates that States parties must assure

the right of the child to be heard according to the age and maturity of the child (see the following legal analysis of paragraphs 1 and 2 of article 12).

10. The conditions of age and maturity can be assessed when an individual child is heard and also when a group of children chooses to express its views. The task of assessing a child's age and maturity is facilitated when the group in question is a component of an enduring structure, such as a family, a class of schoolchildren or the residents of a particular neighbourhood, but is made more difficult when children express themselves collectively. Even when confronting difficulties in assessing age and maturity, States parties should consider children as a group to be heard, and the Committee strongly recommends that States parties exert all efforts to listen to or seek the views of those children speaking collectively.

11. States parties should encourage the child to form a free view and should provide an environment that enables the child to exercise her or his right to be heard.

12. The views expressed by children may add relevant perspectives and experience and should be considered in decision-making, policymaking and preparation of laws and/or measures as well as their evaluation.

13. These processes are usually called participation. The exercise of the child's or children's right to be heard is a crucial element of such processes. The concept of participation emphasizes that including children should not only be a momentary act, but the starting point for an intense exchange between children and adults on the development of policies, programmes and measures in all relevant contexts of children's lives.

14. In section A (Legal analysis) of the general comment, the Committee deals with the right to be heard of the individual child. In section C (The implementation of the right to be heard in different settings and situations), the Committee considers the right to be heard of both the individual child and children as a group.

A. Legal analysis

15. Article 12 of the Convention establishes the right of every child to freely express her or his views, in all matters affecting her or him, and the subsequent right for those views to be given due weight, according to the child's age and maturity. This right imposes a clear legal obligation on States parties to recognize this right and ensure

국가인권위원회
humanrights.go.kr

its implementation by listening to the views of the child and according them due weight. This obligation requires that States parties, with respect to their particular judicial system, either directly guarantee this right, or adopt or revise laws so that this right can be fully enjoyed by the child.

16. The child, however, has the right not to exercise this right. Expressing views is a choice for the child, not an obligation. States parties have to ensure that the child receives all necessary information and advice to make a decision in favour of her or his best interests.

17. Article 12 as a general principle provides that States parties should strive to ensure that the interpretation and implementation of all other rights incorporated in the Convention are guided by it.[3]

18. Article 12 manifests that the child holds rights which have an influence on her or his life, and not only rights derived from her or his vulnerability (protection) or dependency on adults (provision).[4] The Convention recognizes the child as a subject of rights, and the nearly universal ratification of this international instrument by States parties emphasizes this status of the child, which is clearly expressed in article 12.

1. Literal analysis of article 12

(a) Paragraph 1 of article 12

(i) "Shall assure"

19. Article 12, paragraph 1, provides that States parties "shall assure" the right of the child to freely express her or his views. "Shall assure" is a legal term of special strength, which leaves no leeway for State parties' discretion. Accordingly, States parties are under strict obligation to undertake appropriate measures to fully implement this right for all children. This obligation contains two elements in order to ensure that mechanisms are in place to solicit the views of the child in all matters affecting her or him and to give due weight to those views.

---

[3] See the Committee's general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child (CRC/GC/2003/5).

[4] The Convention is commonly referred to by the three "ps": provision, protection and participation.

(ii) "Capable of forming his or her own views"

20. States parties shall assure the right to be heard to every child "capable of forming his or her own views". This phrase should not be seen as a limitation, but rather as an obligation for States parties to assess the capacity of the child to form an autonomous opinion to the greatest extent possible. This means that States parties cannot begin with the assumption that a child is incapable of expressing her or his own views. On the contrary, States parties should presume that a child has the capacity to form her or his own views and recognize that she or he has the right to express them; it is not up to the child to first prove her or his capacity.

21. The Committee emphasizes that article 12 imposes no age limit on the right of the child to express her or his views, and discourages States parties from introducing age limits either in law or in practice which would restrict the child's right to be heard in all matters affecting her or him. In this respect, the Committee underlines the following:

- First, in its recommendations following the day of general discussion on implementing child rights in early childhood in 2004, the Committee underlined that the concept of the child as rights holder is "... anchored in the child's daily life from the earliest stage".[5] Research shows that the child is able to form views from the youngest age, even when she or he may be unable to express them verbally.[6] Consequently, full implementation of article 12 requires recognition of, and respect for, non-verbal forms of communication including play, body language, facial expressions, and drawing and painting, through which very young children demonstrate understanding, choices and preferences.

- Second, it is not necessary that the child has comprehensive knowledge of all aspects of the matter affecting her or him, but that she or he has sufficient understanding to be capable of appropriately forming her or his own views on the matter.

- Third, States parties are also under the obligation to ensure the implementation of this right for children experiencing difficulties in making their views heard. For instance, children with disabilities should be equipped with, and enabled

---

[5] CRC/C/GC/7/Rev.1, para. 14.

[6] Cf. Lansdown G., "The evolving capacities of the child", Innocenti Research Centre, UNICEF/Save the Children, Florence (2005).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

to use, any mode of communication necessary to facilitate the expression of their views. Efforts must also be made to recognize the right to expression of views for minority, indigenous and migrant children and other children who do not speak the majority language.

- Lastly, States parties must be aware of the potential negative consequences of an inconsiderate practice of this right, particularly in cases involving very young children, or in instances where the child has been a victim of a criminal offence, sexual abuse, violence, or other forms of mistreatment. States parties must undertake all necessary measures to ensure that the right to be heard is exercised ensuring full protection of the child.

(iii) "The right to express those views freely"

22. The child has the right "to express those views freely". "Freely" means that the child can express her or his views without pressure and can choose whether or not she or he wants to exercise her or his right to be heard. "Freely" also means that the child must not be manipulated or subjected to undue influence or pressure. "Freely" is further intrinsically related to the child's "own" perspective: the child has the right to express her or his own views and not the views of others.

23. States parties must ensure conditions for expressing views that account for the child's individual and social situation and an environment in which the child feels respected and secure when freely expressing her or his opinions.

24. The Committee emphasizes that a child should not be interviewed more often than necessary, in particular when harmful events are explored. The "hearing" of a child is a difficult process that can have a traumatic impact on the child.

25. The realization of the right of the child to express her or his views requires that the child be informed about the matters, options and possible decisions to be taken and their consequences by those who are responsible for hearing the child, and by the child's parents or guardian. The child must also be informed about the conditions under which she or he will be asked to express her or his views. This right to information is essential, because it is the precondition of the child's clarified decisions.

(iv) "In all matters affecting the child"

26. States parties must assure that the child is able to express her or his views "in

all matters affecting" her or him. This represents a second qualification of this right: the child must be heard if the matter under discussion affects the child. This basic condition has to be respected and understood broadly.

27. The Open-ended Working Group established by the Commission on Human Rights, which drafted the text of the Convention, rejected a proposal to define these matters by a list limiting the consideration of a child's or children's views. Instead, it was decided that the right of the child to be heard should refer to "all matters affecting the child". The Committee is concerned that children are often denied the right to be heard, even though it is obvious that the matter under consideration is affecting them and they are capable of expressing their own views with regard to this matter. While the Committee supports a broad definition of "matters", which also covers issues not explicitly mentioned in the Convention, it recognizes the clause "affecting the child", which was added in order to clarify that no general political mandate was intended. The practice, however, including the World Summit for Children, demonstrates that a wide interpretation of matters affecting the child and children helps to include children in the social processes of their community and society. Thus, States parties should carefully listen to children's views wherever their perspective can enhance the quality of solutions.

(v) "Being given due weight in accordance with the age and maturity of the child"

28. The views of the child must be "given due weight in accordance with the age and maturity of the child". This clause refers to the capacity of the child, which has to be assessed in order to give due weight to her or his views, or to communicate to the child the way in which those views have influenced the outcome of the process. Article 12 stipulates that simply listening to the child is insufficient; the views of the child have to be seriously considered when the child is capable of forming her or his own views.

29. By requiring that due weight be given in accordance with age and maturity, article 12 makes it clear that age alone cannot determine the significance of a child's views. Children's levels of understanding are not uniformly linked to their biological age. Research has shown that information, experience, environment, social and cultural expectations, and levels of support all contribute to the development of a child's capacities to form a view. For this reason, the views of the child have to be assessed on a case-by-case examination.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

30. Maturity refers to the ability to understand and assess the implications of a particular matter, and must therefore be considered when determining the individual capacity of a child. Maturity is difficult to define; in the context of article 12, it is the capacity of a child to express her or his views on issues in a reasonable and independent manner. The impact of the matter on the child must also be taken into consideration. The greater the impact of the outcome on the life of the child, the more relevant the appropriate assessment of the maturity of that child.

31. Consideration needs to be given to the notion of the evolving capacities of the child, and direction and guidance from parents (see para. 84 and sect. C below).

(b) Paragraph 2 of article 12

(i) The right "to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child"

32. Article 12, paragraph 2, specifies that opportunities to be heard have to be provided in particular "in any judicial and administrative proceedings affecting the child". The Committee emphasizes that this provision applies to all relevant judicial proceedings affecting the child, without limitation, including, for example, separation of parents, custody, care and adoption, children in conflict with the law, child victims of physical or psychological violence, sexual abuse or other crimes, health care, social security, unaccompanied children, asylum-seeking and refugee children, and victims of armed conflict and other emergencies. Typical administrative proceedings include, for example, decisions about children's education, health, environment, living conditions, or protection. Both kinds of proceedings may involve alternative dispute mechanisms such as mediation and arbitration.

33. The right to be heard applies both to proceedings which are initiated by the child, such as complaints against ill-treatment and appeals against school exclusion, as well as to those initiated by others which affect the child, such as parental separation or adoption. States parties are encouraged to introduce legislative measures requiring decision makers in judicial or administrative proceedings to explain the extent of the consideration given to the views of the child and the consequences for the child.

34. A child cannot be heard effectively where the environment is intimidating, hostile, insensitive or inappropriate for her or his age. Proceedings must be both accessible and child-appropriate. Particular attention needs to be paid to the provision and delivery

of child-friendly information, adequate support for self-advocacy, appropriately trained staff, design of court rooms, clothing of judges and lawyers, sight screens, and separate waiting rooms.

(ii) "Either directly, or through a representative or an appropriate body"

35. After the child has decided to be heard, he or she will have to decide how to be heard: "either directly, or through a representative or appropriate body". The Committee recommends that, wherever possible, the child must be given the opportunity to be directly heard in any proceedings.

36. The representative can be the parent(s), a lawyer, or another person (inter alia, a social worker). However, it must be stressed that in many cases (civil, penal or administrative), there are risks of a conflict of interest between the child and their most obvious representative (parent(s)). If the hearing of the child is undertaken through a representative, it is of utmost importance that the child's views are transmitted correctly to the decision maker by the representative. The method chosen should be determined by the child (or by the appropriate authority as necessary) according to her or his particular situation. Representatives must have sufficient knowledge and understanding of the various aspects of the decision-making process and experience in working with children.

37. The representative must be aware that she or he represents exclusively the interests of the child and not the interests of other persons (parent(s)), institutions or bodies (e.g. residential home, administration or society). Codes of conduct should be developed for representatives who are appointed to represent the child's views.

(iii) "In a manner consistent with the procedural rules of national law"

38. The opportunity for representation must be "in a manner consistent with the procedural rules of national law". This clause should not be interpreted as permitting the use of procedural legislation which restricts or prevents enjoyment of this fundamental right. On the contrary, States parties are encouraged to comply with the basic rules of fair proceedings, such as the right to a defence and the right to access one's own files.

39. When rules of procedure are not adhered to, the decision of the court or the administrative authority can be challenged and may be overturned, substituted, or referred back for further juridical consideration.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. Steps for the implementation of the child's right to be heard

40. Implementation of the two paragraphs of article 12 requires five steps to be taken in order to effectively realize the right of the child to be heard whenever a matter affects a child or when the child is invited to give her or his views in a formal proceeding as well as in other settings. These requirements have to be applied in a way which is appropriate for the given context.

(a) Preparation

41. Those responsible for hearing the child have to ensure that the child is informed about her or his right to express her or his opinion in all matters affecting the child and, in particular, in any judicial and administrative decision-making processes, and about the impact that his or her expressed views will have on the outcome. The child must, furthermore, receive information about the option of either communicating directly or through a representative. She or he must be aware of the possible consequences of this choice. The decision maker must adequately prepare the child before the hearing, providing explanations as to how, when and where the hearing will take place and who the participants will be, and has to take account of the views of the child in this regard.

(b) The hearing

42. The context in which a child exercises her or his right to be heard has to be enabling and encouraging, so that the child can be sure that the adult who is responsible for the hearing is willing to listen and seriously consider what the child has decided to communicate. The person who will hear the views of the child can be an adult involved in the matters affecting the child (e.g. a teacher, social worker or caregiver), a decision maker in an institution (e.g. a director, administrator or judge), or a specialist (e.g. a psychologist or physician).

43. Experience indicates that the situation should have the format of a talk rather than a one-sided examination. Preferably, a child should not be heard in open court, but under conditions of confidentiality.

(c) Assessment of the capacity of the child

44. The child's views must be given due weight, when a case-by-case analysis indicates that the child is capable of forming her or his own views. If the child is capable of

forming her or his own views in a reasonable and independent manner, the decision maker must consider the views of the child as a significant factor in the settlement of the issue. Good practice for assessing the capacity of the child has to be developed.

(d) Information about the weight given to the views of the child (feedback)

45. Since the child enjoys the right that her or his views are given due weight, the decision maker has to inform the child of the outcome of the process and explain how her or his views were considered. The feedback is a guarantee that the views of the child are not only heard as a formality, but are taken seriously. The information may prompt the child to insist, agree or make another proposal or, in the case of a judicial or administrative procedure, file an appeal or a complaint.

(e) Complaints, remedies and redress

46. Legislation is needed to provide children with complaint procedures and remedies when their right to be heard and for their views to be given due weight is disregarded and violated.[7] Children should have the possibility of addressing an ombudsman or a person of a comparable role in all children's institutions, inter alia, in schools and day-care centres, in order to voice their complaints. Children should know who these persons are and how to access them. In the case of family conflicts about consideration of children's views, a child should be able to turn to a person in the youth services of the community.

47. If the right of the child to be heard is breached with regard to judicial and administrative proceedings (art. 12, para. 2), the child must have access to appeals and complaints procedures which provide remedies for rights violations. Complaints procedures must provide reliable mechanisms to ensure that children are confident that using them will not expose them to risk of violence or punishment.

3. Obligations of States parties

(a) Core obligations of States parties

48. The child's right to be heard imposes the obligation on States parties to review or amend their legislation in order to introduce mechanisms providing children with

[7] See the Committee's general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 24.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

access to appropriate information, adequate support, if necessary, feedback on the weight given to their views, and procedures for complaints, remedies or redress.

49. In order to fulfil these obligations, States parties should adopt the following strategies:

- Review and withdraw restrictive declarations and reservations to article 12
- Establish independent human rights institutions, such as children's ombudsmen or commissioners with a broad children's rights mandate[8]
- Provide training on article 12, and its application in practice, for all professionals working with, and for, children, including lawyers, judges, police, social workers, community workers, psychologists, caregivers, residential and prison officers, teachers at all levels of the educational system, medical doctors, nurses and other health professionals, civil servants and public officials, asylum officers and traditional leaders
- Ensure appropriate conditions for supporting and encouraging children to express their views, and make sure that these views are given due weight, by regulations and arrangements which are firmly anchored in laws and institutional codes and are regularly evaluated with regard to their effectiveness
- Combat negative attitudes, which impede the full realization of the child's right to be heard, through public campaigns, including opinion leaders and the media, to change widespread customary conceptions of the child

(b) Specific obligations with regard to judicial and administrative proceedings

(i) The child's right to be heard in civil judicial proceedings

50. The main issues which require that the child be heard are detailed below:

Divorce and separation

51. In cases of separation and divorce, the children of the relationship are unequivocally affected by decisions of the courts. Issues of maintenance for the child as well as custody and access are determined by the judge either at trial or through court-directed mediation. Many jurisdictions have included in their laws, with respect to the dissolution of a

[8] See the Committee's general comment No. 2 (2002) on the role of independent human rights institutions.

relationship, a provision that the judge must give paramount consideration to the "best interests of the child".

52. For this reason, all legislation on separation and divorce has to include the right of the child to be heard by decision makers and in mediation processes. Some jurisdictions, either as a matter of policy or legislation, prefer to state an age at which the child is regarded as capable of expressing her or his own views. The Convention, however, anticipates that this matter be determined on a case-by-case basis, since it refers to age and maturity, and for this reason requires an individual assessment of the capacity of the child.

Separation from parents and alternative care

53. Whenever a decision is made to remove a child from her or his family because the child is a victim of abuse or neglect within his or her home, the view of the child must be taken into account in order to determine the best interests of the child. The intervention may be initiated by a complaint from a child, another family member or a member of the community alleging abuse or neglect in the family.

54. The Committee's experience is that the child's right to be heard is not always taken into account by States parties. The Committee recommends that States parties ensure, through legislation, regulation and policy directives, that the child's views are solicited and considered, including decisions regarding placement in foster care or homes, development of care plans and their review, and visits with parents and family.

Adoption and kafalah of Islamic law

55. When a child is to be placed for adoption or *kafalah* of Islamic law and finally will be adopted or placed in *kafalah*, it is vitally important that the child is heard. Such a process is also necessary when step-parents or foster families adopt a child, although the child and the adopting parents may have already been living together for some time.

56. Article 21 of the Convention states that the best interests of the child shall be the paramount consideration. In decisions on adoption, *kafalah* or other placement, the "best interests" of the child cannot be defined without consideration of the child's views. The Committee urges all States parties to inform the child, if possible, about the effects of adoption, *kafalah* or other placement, and to ensure by legislation that the views of the child are heard.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(ii) The child's right to be heard in penal judicial proceedings

57. In penal proceedings, the right of child to express her or his views freely in all matters affecting the child has to be fully respected and implemented throughout every stage of the process of juvenile justice.[9]

The child offender

58. Article 12, paragraph 2, of the Convention requires that a child alleged to have, accused of, or recognized as having, infringed the penal law, has the right to be heard. This right has to be fully observed during all stages of the judicial process, from the pre-trial stage when the child has the right to remain silent, to the right to be heard by the police, the prosecutor and the investigating judge. It also applies through the stages of adjudication and disposition, as well as implementation of the imposed measures.

59. In case of diversion, including mediation, a child must have the opportunity to give free and voluntary consent and must be given the opportunity to obtain legal and other advice and assistance in determining the appropriateness and desirability of the diversion proposed.

60. In order to effectively participate in the proceedings, every child must be informed promptly and directly about the charges against her or him in a language she or he understands, and also about the juvenile justice process and possible measures taken by the court. The proceedings should be conducted in an atmosphere enabling the child to participate and to express her/himself freely.

61. The court and other hearings of a child in conflict with the law should be conducted behind closed doors. Exceptions to this rule should be very limited, clearly outlined in national legislation and guided by the best interests of the child.

The child victim and child witness

62. The child victim and child witness of a crime must be given an opportunity to fully exercise her or his right to freely express her or his view in accordance with United Nations Economic and Social Council resolution 2005/20, "Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime".[10]

---

[9] See the Committee's general comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice (CRC/C/GC/10).

[10] United Nations Economic and Social Council resolution 2005/20, in particular arts. 8, 19 and 20. Available at: www.un.org/ecosoc/docs/2005/Resolution%202005-20.pdf.

63. In particular, this means that every effort has to be made to ensure that a child victim or/and witness is consulted on the relevant matters with regard to involvement in the case under scrutiny, and enabled to express freely, and in her or his own manner, views and concerns regarding her or his involvement in the judicial process.

64. The right of the child victim and witness is also linked to the right to be informed about issues such as availability of health, psychological and social services, the role of a child victim and/or witness, the ways in which "questioning" is conducted, existing support mechanisms in place for the child when submitting a complaint and participating in investigations and court proceedings, the specific places and times of hearings, the availability of protective measures, the possibilities of receiving reparation, and the provisions for appeal.

(iii) The child's right to be heard in administrative proceedings

65. All States parties should develop administrative procedures in legislation which reflect the requirements of article 12 and ensure the child's right to be heard along with other procedural rights, including the rights to disclosure of pertinent records, notice of hearing, and representation by parents or others.

66. Children are more likely to be involved with administrative proceedings than court proceedings, because administrative proceedings are less formal, more flexible and relatively easy to establish through law and regulation. The proceedings have to be child-friendly and accessible.

67. Specific examples of administrative proceedings relevant for children include mechanisms to address discipline issues in schools (e.g. suspensions and expulsions), refusals to grant school certificates and performance-related issues, disciplinary measures and refusals to grant privileges in juvenile detention centres, asylum requests from unaccompanied children, and applications for driver's licences. In these matters a child should have the right to be heard and enjoy the other rights "consistent with the procedural rules of national law".

B. The right to be heard and the links with other provisions of the Convention

68. Article 12, as a general principle, is linked to the other general principles of the Convention, such as article 2 (the right to non-discrimination), article 6 (the right to life, survival and development) and, in particular, is interdependent with article 3

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(primary consideration of the best interests of the child). The article is also closely linked with the articles related to civil rights and freedoms, particularly article 13 (the right to freedom of expression) and article 17 (the right to information). Furthermore, article 12 is connected to all other articles of the Convention, which cannot be fully implemented if the child is not respected as a subject with her or his own views on the rights enshrined in the respective articles and their implementation.

69. The connection of article 12 to article 5 (evolving capacities of the child and appropriate direction and guidance from parents, see para. 84 of the present general comment) is of special relevance, since it is crucial that the guidance given by parents takes account of the evolving capacities of the child.

1. Articles 12 and 3

70. The purpose of article 3 is to ensure that in all actions undertaken concerning children, by a public or private welfare institution, courts, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child are a primary consideration. It means that every action taken on behalf of the child has to respect the best interests of the child. The best interests of the child is similar to a procedural right that obliges States parties to introduce steps into the action process to ensure that the best interests of the child are taken into consideration. The Convention obliges States parties to assure that those responsible for these actions hear the child as stipulated in article 12. This step is mandatory.

71. The best interests of the child, established in consultation with the child, is not the only factor to be considered in the actions of institutions, authorities and administration. It is, however, of crucial importance, as are the views of the child.

72. Article 3 is devoted to individual cases, but, explicitly, also requires that the best interests of children as a group are considered in all actions concerning children. States parties are consequently under an obligation to consider not only the individual situation of each child when identifying their best interests, but also the interests of children as a group. Moreover, States parties must examine the actions of private and public institutions, authorities, as well as legislative bodies. The extension of the obligation to “legislative bodies” clearly indicates that every law, regulation or rule that affects children must be guided by the “best interests” criterion.

73. There is no doubt that the best interests of children as a defined group have to

be established in the same way as when weighing individual interests. If the best interests of large numbers of children are at stake, heads of institutions, authorities, or governmental bodies should also provide opportunities to hear the concerned children from such undefined groups and to give their views due weight when they plan actions, including legislative decisions, which directly or indirectly affect children.

74. There is no tension between articles 3 and 12, only a complementary role of the two general principles: one establishes the objective of achieving the best interests of the child and the other provides the methodology for reaching the goal of hearing either the child or the children. In fact, there can be no correct application of article 3 if the components of article 12 are not respected. Likewise, article 3 reinforces the functionality of article 12, facilitating the essential role of children in all decisions affecting their lives.

2. Articles 12, 2 and 6

75. The right to non-discrimination is an inherent right guaranteed by all human rights instruments including the Convention on the Rights of the Child. According to article 2 of the Convention, every child has the right not to be discriminated against in the exercise of his or her rights including those provided under article 12. The Committee stresses that States parties shall take adequate measures to assure to every child the right to freely express his or her views and to have those views duly taken into account without discrimination on grounds of race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status. States parties shall address discrimination, including against vulnerable or marginalized groups of children, to ensure that children are assured their right to be heard and are enabled to participate in all matters affecting them on an equal basis with all other children.

76. In particular, the Committee notes with concern that, in some societies, customary attitudes and practices undermine and place severe limitations on the enjoyment of this right. States parties shall take adequate measures to raise awareness and educate the society about the negative impact of such attitudes and practices and to encourage attitudinal changes in order to achieve full implementation of the rights of every child under the Convention.

77. The Committee urges States parties to pay special attention to the right of the girl child to be heard, to receive support, if needed, to voice her view and her view be

국가인권위원회
humanrights.go.kr

given due weight, as gender stereotypes and patriarchal values undermine and place severe limitations on girls in the enjoyment of the right set forth in article 12.

78. The Committee welcomes the obligation of States parties in article 7 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities to ensure that children with disabilities are provided with the necessary assistance and equipment to enable them to freely express their views and for those views to be given due weight.

79. Article 6 of the Convention on the Rights of the Child acknowledges that every child has an inherent right to life and that States parties shall ensure, to the maximum extent possible, the survival and development of the child. The Committee notes the importance of promoting opportunities for the child's right to be heard, as child participation is a tool to stimulate the full development of the personality and the evolving capacities of the child consistent with article 6 and with the aims of education embodied in article 29.

3. Articles 12, 13 and 17

80. Article 13, on the right to freedom of expression, and article 17, on access to information, are crucial prerequisites for the effective exercise of the right to be heard. These articles establish that children are subjects of rights and, together with article 12, they assert that the child is entitled to exercise those rights on his or her own behalf, in accordance with her or his evolving capacities.

81. The right to freedom of expression embodied in article 13 is often confused with article 12. However, while both articles are strongly linked, they do elaborate different rights. Freedom of expression relates to the right to hold and express opinions, and to seek and receive information through any media. It asserts the right of the child not to be restricted by the State party in the opinions she or he holds or expresses. As such, the obligation it imposes on States parties is to refrain from interference in the expression of those views, or in access to information, while protecting the right of access to means of communication and public dialogue. Article 12, however, relates to the right of expression of views specifically about matters which affect the child, and the right to be involved in actions and decisions that impact on her or his life. Article 12 imposes an obligation on States parties to introduce the legal framework and mechanisms necessary to facilitate active involvement of the child in all actions affecting the child and in decision-making, and to fulfil the obligation to give due weight to those views once expressed. Freedom of expression in article 13 requires no such

engagement or response from States parties. However, creating an environment of respect for children to express their views, consistent with article 12, also contributes towards building children's capacities to exercise their right to freedom of expression.

82. Fulfilment of the child's right to information, consistent with article 17 is, to a large degree, a prerequisite for the effective realization of the right to express views. Children need access to information in formats appropriate to their age and capacities on all issues of concern to them. This applies to information, for example, relating to their rights, any proceedings affecting them, national legislation, regulations and policies, local services, and appeals and complaints procedures. Consistent with articles 17 and 42, States parties should include children's rights in the school curricula.

83. The Committee also reminds States parties that the media are an important means both of promoting awareness of the right of children to express their views, and of providing opportunities for the public expression of such views. It urges various forms of the media to dedicate further resources to the inclusion of children in the development of programmes and the creation of opportunities for children to develop and lead media initiatives on their rights.[11]

4. Articles 12 and 5

84. Article 5 of the Convention states that States parties shall respect the responsibilities, rights and duties of parents, legal guardians, or members of the extended family or community as provided for by local custom, to give direction and guidance to the child in her or his exercise of the rights recognized in the Convention. Consequently, the child has a right to direction and guidance, which have to compensate for the lack of knowledge, experience and understanding of the child and are restricted by his or her evolving capacities, as stated in this article. The more the child himself or herself knows, has experienced and understands, the more the parent, legal guardian or other persons legally responsible for the child have to transform direction and guidance into reminders and advice and later to an exchange on an equal footing. This transformation will not take place at a fixed point in a child's development, but will steadily increase as the child is encouraged to contribute her or his views.

85. This requirement is stimulated by article 12 of the Convention, which stipulates that the child's views must be given due weight, whenever the child is capable of forming

[11] Day of general discussion on the child and the media (1996): www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/doc/days/media.pdf.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

her or his own views. In other words, as children acquire capacities, so they are entitled to an increasing level of responsibility for the regulation of matters affecting them.[12]

5. Article 12 and the implementation of child rights in general

86. In addition to the articles discussed in the preceding paragraphs, most other articles of the Convention require and promote children's involvement in matters affecting them. For these manifold involvements, the concept of participation is ubiquitously used. Unquestionably, the lynchpin of these involvements is article 12, but the requirement of planning, working and developing in consultation with children is present throughout the Convention.

87. The practice of implementation deals with a broad range problems, such as health, the economy, education or the environment, which are of interest not only to the child as an individual, but to groups of children and children in general. Consequently, the Committee has always interpreted participation broadly in order to establish procedures not only for individual children and clearly defined groups of children, but also for groups of children, such as indigenous children, children with disabilities, or children in general, who are affected directly or indirectly by social, economic or cultural conditions of living in their society.

88. This broad understanding of children's participation is reflected in the outcome document adopted by the twenty-seventh special session of the General Assembly entitled "A world fit for children". States parties have promised "to develop and implement programmes to promote meaningful participation by children, including adolescents, in decision-making processes, including in families and schools and at the local and national levels" (para. 32, subpara. 1). The Committee has stated in its general comment No. 5 on general measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child: "It is important that Governments develop a direct relationship with children, not simply one mediated through non-governmental organizations (NGOs) or human rights institutions."[13]

[12] General comment No. 5 (2003) on general measures of implementation for the Convention on the Rights of the Child.

[13] Ibid., para. 12.

C. The implementation of the right to be heard in different settings and situations

89. The right of the child to be heard has to be implemented in the diverse settings and situations in which children grow up, develop and learn. In these settings and situations, different concepts of the child and her or his role exist, which may invite or restrict children's involvement in everyday matters and crucial decisions. Various ways of influencing the implementation of the child's right to be heard are available, which States parties may use to foster children's participation.

1. In the family

90. A family where children can freely express views and be taken seriously from the earliest ages provides an important model, and is a preparation for the child to exercise the right to be heard in the wider society.14 Such an approach to parenting serves to promote individual development, enhance family relations and support children's socialization and plays a preventive role against all forms of violence in the home and family.

91. The Convention recognizes the rights and responsibilities of parents, or other legal guardians, to provide appropriate direction and guidance to their children (see para. 84 above), but underlines that this is to enable the child to exercise his or her rights and requires that direction and guidance are undertaken in a manner consistent with the evolving capacities of the child.

92. States parties should encourage, through legislation and policy, parents, guardians and childminders to listen to children and give due weight to their views in matters that concern them. Parents should also be advised to support children in realizing the right to express their views freely and to have children's views duly taken into account at all levels of society.

93. In order to support the development of parenting styles respecting the child's right to be heard, the Committee recommends that States parties promote parent education programmes, which build on existing positive behaviours and attitudes and disseminate information on the rights of children and parents enshrined in the Convention.

94. Such programmes need to address:

- The relationship of mutual respect between parents and children

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

- The involvement of children in decision-making
- The implication of giving due weight to the views of every family member
- The understanding, promotion and respect for children's evolving capacities
- Ways of dealing with conflicting views within the family

95. These programmes have to reinforce the principle that girls and boys have equal rights to express their views.

96. The media should play a strong role in communicating to parents that their children's participation is of high value for the children themselves, their families and society.

2. In alternative care

97. Mechanisms must be introduced to ensure that children in all forms of alternative care, including in institutions, are able to express their views and that those views be given due weight in matters of their placement, the regulations of care in foster families or homes and their daily lives. These should include:

- Legislation providing the child with the right to information about any placement, care and/or treatment plan and meaningful opportunities to express her or his views and for those views to be given due weight throughout the decision-making process.
- Legislation ensuring the right of the child to be heard, and that her or his views be given due weight in the development and establishment of child-friendly care services.
- Establishment of a competent monitoring institution, such as a children's ombudsperson, commissioner or inspectorate, to monitor compliance with the rules and regulations governing the provision of care, protection or treatment of children in accordance with the obligations under article 3. The monitoring body should be mandated to have unimpeded access to residential facilities (including those for children in conflict with the law), to hear the views and concerns of the child directly, and to monitor the extent to which his or her views are listened to and given due weight by the institution itself.
- Establishment of effective mechanisms, for example, a representative council of

the children, both girls and boys, in the residential care facility, with the mandate to participate in the development and implementation of the policy and any rules of the institution.

3. In health care

98. The realization of the provisions of the Convention requires respect for the child's right to express his or her views and to participate in promoting the healthy development and well-being of children. This applies to individual health-care decisions, as well as to children's involvement in the development of health policy and services.

99. The Committee identifies several distinct but linked issues that need consideration in respect of the child's involvement in practices and decisions relating to her or his own health care.

100. Children, including young children, should be included in decision-making processes, in a manner consistent with their evolving capacities. They should be provided with information about proposed treatments and their effects and outcomes, including in formats appropriate and accessible to children with disabilities.

101. States parties need to introduce legislation or regulations to ensure that children have access to confidential medical counselling and advice without parental consent, irrespective of the child's age, where this is needed for the child's safety or well-being. Children may need such access, for example, where they are experiencing violence or abuse at home, or in need of reproductive health education or services, or in case of conflicts between parents and the child over access to health services. The right to counselling and advice is distinct from the right to give medical consent and should not be subject to any age limit.

102. The Committee welcomes the introduction in some countries of a fixed age at which the right to consent transfers to the child, and encourages States parties to give consideration to the introduction of such legislation. Thus, children above that age have an entitlement to give consent without the requirement for any individual professional assessment of capacity after consultation with an independent and competent expert. However, the Committee strongly recommends that States parties ensure that, where a younger child can demonstrate capacity to express an informed view on her or his treatment, this view is given due weight.

103. Physicians and health-care facilities should provide clear and accessible information

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

to children on their rights concerning their participation in paediatric research and clinical trials. They have to be informed about the research, so that their informed consent can be obtained in addition to other procedural safeguards.

104. States parties should also introduce measures enabling children to contribute their views and experiences to the planning and programming of services for their health and development. Their views should be sought on all aspects of health provision, including what services are needed, how and where they are best provided, discriminatory barriers to accessing services, quality and attitudes of health professionals, and how to promote children's capacities to take increasing levels of responsibility for their own health and development. This information can be obtained through, inter alia, feedback systems for children using services or involved in research and consultative processes, and can be transmitted to local or national children's councils or parliaments to develop standards and indicators of health services that respect the rights of the child.[14]

4. In education and school

105. Respect for right of the child to be heard within education is fundamental to the realization of the right to education. The Committee notes with concern continuing authoritarianism, discrimination, disrespect and violence which characterize the reality of many schools and classrooms. Such environments are not conducive to the expression of children's views and the due weight to be given these views.

106. The Committee recommends that States parties take action to build opportunities for children to express their views and for those views to be given due weight with regard to the following issues.

107. In all educational environments, including educational programmes in the early years, the active role of children in a participatory learning environment should be promoted.[15] Teaching and learning must take into account life conditions and prospects of the children. For this reason, education authorities have to include children's and their parents' views in the planning of curricula and school programmes.

108. Human rights education can shape the motivations and behaviours of children only when human rights are practised in the institutions in which the child learns, plays

[14] The Committee also draws attention to its general comment No. 3 (2003) on HIV/Aids and the rights of the child, paras. 11 and 12, and its general comment No. 4 (2003) on adolescent health, para. 6.
[15] "A human rights-based approach to Education for All: A framework for the realization of children's right to education and rights within education", UNICEF/UNESCO (2007).

and lives together with other children and adults.[16] In particular, the child's right to be heard is under critical scrutiny by children in these institutions, where children can observe, whether in fact due weight is given to their views as declared in the Convention.

109. Children's participation is indispensable for the creation of a social climate in the classroom, which stimulates cooperation and mutual support needed for child-centred interactive learning. Giving children's views weight is particularly important in the elimination of discrimination, prevention of bullying and disciplinary measures. The Committee welcomes the expansion of peer education and peer counselling.

110. Steady participation of children in decision-making processes should be achieved through, inter alia, class councils, student councils and student representation on school boards and committees, where they can freely express their views on the development and implementation of school policies and codes of behaviour. These rights need to be enshrined in legislation, rather than relying on the goodwill of authorities, schools and head teachers to implement them.

111. Beyond the school, States parties should consult children at the local and national levels on all aspects of education policy, including, inter alia, the strengthening of the child-friendly character of the educational system, informal and non-formal facilities of learning, which give children a "second chance", school curricula, teaching methods, school structures, standards, budgeting and child-protection systems.

112. The Committee encourages States parties to support the development of independent student organizations, which can assist children in competently performing their participatory roles in the education system.

113. In decisions about the transition to the next level of schools or choice of tracks or streams, the right of the child to be heard has to be assured as these decisions deeply affect the child's best interests. Such decisions must be subject to administrative or judicial review. Additionally, in disciplinary matters, the right of the child to be heard has to be fully respected.[17] In particular, in the case of exclusion of a child from instruction or school, this decision must be subject to judicial review as it contradicts the child's right to education.

---

[16] Committee on the Rights of the Child, general comment No. 1 (2001) on the aims of education (art. 29, para. 1 of the Convention), (CRC/GC/2001/1).

[17] States parties should refer to the Committee's general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, which explains participatory strategies to eliminate corporal punishment (CRC/C/GC/8).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

114. The Committee welcomes the introduction of child-friendly school programmes in many countries, which seek to provide interactive, caring, protective and participatory environments that prepare children and adolescents for active roles in society and responsible citizenship within their communities.

5. In play, recreation, sports and cultural activities

115. Children require play, recreation, physical and cultural activities for their development and socialization. These should be designed taking into account children's preferences and capacities. Children who are able to express their views should be consulted regarding the accessibility and appropriateness of play and recreation facilities. Very young children and some children with disabilities, who are unable to participate in formal consultative processes, should be provided with particular opportunities to express their wishes.

6. In the workplace

116. Children working at younger ages than permitted by laws and International Labour Organization Conventions Nos. 138 (1973) and 182 (1999) have to be heard in child-sensitive settings in order to understand their views of the situation and their best interests. They should be included in the search for a solution, which respects the economic and socio-structural constraints as well as the cultural context under which these children work. Children should also be heard when policies are developed to eliminate the root causes of child labour, in particular regarding education.

117. Working children have a right to be protected by law against exploitation and should be heard when worksites and conditions of work are examined by inspectors investigating the implementation of labour laws. Children and, if existing, representatives of working children's associations should also be heard when labour laws are drafted or when the enforcement of laws is considered and evaluated.

7. In situations of violence

118. The Convention establishes the right of the child to be protected from all forms of violence and the responsibility of States parties to ensure this right for every child without any discrimination. The Committee encourages States parties to consult with children in the development and implementation of legislative, policy, educational and other measures to address all forms of violence. Particular attention needs to be paid to ensuring that marginalized and disadvantaged children, such as exploited children,

street children or refugee children, are not excluded from consultative processes designed to elicit views on relevant legislation and policy processes.

119. In this regard, the Committee welcomes the findings of the Secretary-General's Study on Violence against Children, and urges States Parties to implement fully its recommendations, including the recommendation to provide the space for children to freely express their views and give these views due weight in all aspects of prevention, reporting and monitoring violence against them.[18]

120. Much of the violence perpetrated against children goes unchallenged both because certain forms of abusive behaviour are understood by children as accepted practices, and due to the lack of child-friendly reporting mechanisms. For example, they have no one to whom they can report in confidence and safety about experienced maltreatment, such as corporal punishment, genital mutilation or early marriage, and no channel to communicate their general observations to those accountable for implementation of their rights. Thus, effective inclusion of children in protective measures requires that children be informed about their right to be heard and to grow up free from all forms of physical and psychological violence. States parties should oblige all children's institutions to establish easy access to individuals or organizations to which they can report in confidence and safety, including through telephone helplines, and to provide places where children can contribute their experience and views on combating violence against children.

121. The Committee also draws the attention of States parties to the recommendation in the Secretary-General's Study on Violence against Children to support and encourage children's organizations and child-led initiatives to address violence and to include these organizations in the elaboration, establishment and evaluation of anti-violence programmes and measures, so that children can play a key role in their own protection.

8. In the development of prevention strategies

122. The Committee notes that the voices of children have increasingly become a powerful force in the prevention of child rights violations. Good practice examples are available, inter alia, in the fields of violence prevention in schools, combating child exploitation through hazardous and extensive labour, providing health services and education to street children, and in the juvenile justice system. Children should be consulted in the formulation of legislation and policy related to these and other problem

[18] Report of the independent expert for the United Nations Study on Violence against Children (A/61/299).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

areas and involved in the drafting, development and implementation of related plans and programmes.

9. In immigration and asylum proceedings

123. Children who come to a country following their parents in search of work or as refugees are in a particularly vulnerable situation. For this reason it is urgent to fully implement their right to express their views on all aspects of the immigration and asylum proceedings. In the case of migration, the child has to be heard on his or her educational expectations and health conditions in order to integrate him or her into school and health services. In the case of an asylum claim, the child must additionally have the opportunity to present her or his reasons leading to the asylum claim.

124. The Committee emphasizes that these children have to be provided with all relevant information, in their own language, on their entitlements, the services available, including means of communication, and the immigration and asylum process, in order to make their voice heard and to be given due weight in the proceedings. A guardian or adviser should be appointed, free of charge. Asylum-seeking children may also need effective family tracing and relevant information about the situation in their country of origin to determine their best interests. Particular assistance may be needed for children formerly involved in armed conflict to allow them to pronounce their needs. Furthermore, attention is needed to ensure that stateless children are included in decision-making processes within the territories where they reside.[19]

10. In emergency situations

125. The Committee underlines that the right embodied in article 12 does not cease in situations of crisis or in their aftermath. There is a growing body of evidence of the significant contribution that children are able to make in conflict situations, post-conflict resolution and reconstruction processes following emergencies.[20] Thus, the Committee emphasized in its recommendation after the day of general discussion in 2008 that children affected by emergencies should be encouraged and enabled to participate in analysing their situation and future prospects. Children's participation helps

---

[19] Cf. the Committee's general comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin (CRC/GC/2005/6).

[20] "The participation of children and young people in emergencies: a guide for relief agencies", UNICEF, Bangkok (2007).

them to regain control over their lives, contributes to rehabilitation, develops organizational skills and strengthens a sense of identity. However, care needs to be taken to protect children from exposure to situations that are likely to be traumatic or harmful.

126. Accordingly, the Committee encourages States parties to support mechanisms which enable children, in particular adolescents, to play an active role in both post-emergency reconstruction and post-conflict resolution processes. Their views should be elicited in the assessment, design, implementation, monitoring and evaluation of programmes. For example, children in refugee camps can be encouraged to contribute to their own safety and well-being through the establishment of children's forums. Support needs to be given to enable children to establish such forums, while ensuring that their operation is consistent with children's best interests and their right to protection from harmful experiences.

11. In national and international settings

127. Much of the opportunity for children's participation takes place at the community level. The Committee welcomes the growing number of local youth parliaments, municipal children's councils and ad hoc consultations where children can voice their views in decision-making processes. However, these structures for formal representative participation in local government should be just one of many approaches to the implementation of article 12 at the local level, as they only allow for a relatively small number of children to engage in their local communities. Consulting hours of politicians and officials, open house and visits in schools and kindergartens create additional opportunities for communication.

128. Children should be supported and encouraged to form their own child-led organizations and initiatives, which will create space for meaningful participation and representation. In addition, children can contribute their perspectives, for example, on the design of schools, playgrounds, parks, leisure and cultural facilities, public libraries, health facilities and local transport systems in order to ensure more appropriate services. In community development plans that call for public consultation, children's views should be explicitly included.

129. Such participation opportunities are, meanwhile, established in many countries also on the district, regional, federal state and national levels, where youth parliaments, councils and conferences provide forums for children to present their views and make

국가인권위원회
humanrights.go.kr

them known to relevant audiences. NGOs and civil society organizations have developed practices to support children, which safeguard the transparency of representation and counter the risks of manipulation or tokenism.

130. The Committee welcomes the significant contributions by UNICEF and NGOs in promoting awareness-raising on children's right to be heard and their participation in all domains of their lives, and encourages them to further promote child participation in all matters affecting them, including at the grass-roots, community, and national or international levels, and to facilitate exchanges of best practices. Networking among child-led organizations should be actively encouraged to increase opportunities for shared learning and platforms for collective advocacy.

131. At the international level, children's participation at the World Summits for Children convened by the General Assembly in 1990 and 2002, and the involvement of children in the reporting process to the Committee on the Rights of the Child have particular relevance. The Committee welcomes written reports and additional oral information submitted by child organizations and children's representatives in the monitoring process of child rights implementation by States parties, and encourages States parties and NGOs to support children to present their views to the Committee.

D. Basic requirements for the implementation of the right of the child to be heard

132. The Committee urges States parties to avoid tokenistic approaches, which limit children's expression of views, or which allow children to be heard, but fail to give their views due weight. It emphasizes that adult manipulation of children, placing children in situations where they are told what they can say, or exposing children to risk of harm through participation are not ethical practices and cannot be understood as implementing article 12.

133. If participation is to be effective and meaningful, it needs to be understood as a process, not as an individual one-off event. Experience since the Convention on the Rights of the Child was adopted in 1989 has led to a broad consensus on the basic requirements which have to be reached for effective, ethical and meaningful implementation of article 12. The Committee recommends that States parties integrate these requirements into all legislative and other measures for the implementation of

article 12.

134. All processes in which a child or children are heard and participate, must be:

(a) Transparent and informative - children must be provided with full, accessible, diversity-sensitive and age-appropriate information about their right to express their views freely and their views to be given due weight, and how this participation will take place, its scope, purpose and potential impact;

(b) Voluntary - children should never be coerced into expressing views against their wishes and they should be informed that they can cease involvement at any stage;

(c) Respectful - children's views have to be treated with respect and they should be provided with opportunities to initiate ideas and activities. Adults working with children should acknowledge, respect and build on good examples of children's participation, for instance, in their contributions to the family, school, culture and the work environment. They also need an understanding of the socio-economic, environmental and cultural context of children's lives. Persons and organizations working for and with children should also respect children's views with regard to participation in public events;

(d) Relevant - the issues on which children have the right to express their views must be of real relevance to their lives and enable them to draw on their knowledge, skills and abilities. In addition, space needs to be created to enable children to highlight and address the issues they themselves identify as relevant and important;

(e) Child-friendly - environments and working methods should be adapted to children's capacities. Adequate time and resources should be made available to ensure that children are adequately prepared and have the confidence and opportunity to contribute their views. Consideration needs to be given to the fact that children will need differing levels of support and forms of involvement according to their age and evolving capacities;

(f) Inclusive - participation must be inclusive, avoid existing patterns of discrimination, and encourage opportunities for marginalized children, including both girls and boys, to be involved (see also para. 88 above). Children are not a homogenous group and participation needs to provide for equality of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

opportunity for all, without discrimination on any grounds. Programmes also need to ensure that they are culturally sensitive to children from all communities;

(g) Supported by training - adults need preparation, skills and support to facilitate children's participation effectively, to provide them, for example, with skills in listening, working jointly with children and engaging children effectively in accordance with their evolving capacities. Children themselves can be involved as trainers and facilitators on how to promote effective participation; they require capacity-building to strengthen their skills in, for example, effective participation awareness of their rights, and training in organizing meetings, raising funds, dealing with the media, public speaking and advocacy;

(h) Safe and sensitive to risk - in certain situations, expression of views may involve risks. Adults have a responsibility towards the children with whom they work and must take every precaution to minimize the risk to children of violence, exploitation or any other negative consequence of their participation. Action necessary to provide appropriate protection will include the development of a clear child-protection strategy which recognizes the particular risks faced by some groups of children, and the extra barriers they face in obtaining help. Children must be aware of their right to be protected from harm and know where to go for help if needed. Investment in working with families and communities is important in order to build understanding of the value and implications of participation, and to minimize the risks to which children may otherwise be exposed;

(i) Accountable - a commitment to follow-up and evaluation is essential. For example, in any research or consultative process, children must be informed as to how their views have been interpreted and used and, where necessary, provided with the opportunity to challenge and influence the analysis of the findings. Children are also entitled to be provided with clear feedback on how their participation has influenced any outcomes. Wherever appropriate, children should be given the opportunity to participate in follow-up processes or activities. Monitoring and evaluation of children's participation needs to be undertaken, where possible, with children themselves.

E. Conclusions

135. Investment in the realization of the child's right to be heard in all matters of concern to her or him and for her or his views to be given due consideration, is a clear and immediate legal obligation of States parties under the Convention. It is the right of every child without any discrimination. Achieving meaningful opportunities for the implementation of article 12 will necessitate dismantling the legal, political, economic, social and cultural barriers that currently impede children's opportunity to be heard and their access to participation in all matters affecting them. It requires a preparedness to challenge assumptions about children's capacities, and to encourage the development of environments in which children can build and demonstrate capacities. It also requires a commitment to resources and training.

134. Fulfilling these obligations will present a challenge for States parties. But it is an attainable goal if the strategies outlined in this general comment are systematically implemented and a culture of respect for children and their views is built.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations

CRC/C/GC/13

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
18 April 2011

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 13 (2011)

The right of the child to freedom from all forms of violence

Contents

	Paragraphs	Page
I. Introduction	1-10	3
II. Objectives	11	6
III. Violence in children's lives	12-16	6
IV. Legal analysis of article 19	17-	8
A. Article 19, paragraph 1	17-44	8
B. Article 19, paragraph 2	45-58	18
V. Interpretation of article 19 in the broader context of the Convention	59-67	23
VI. National coordinating framework on violence against children	68-72	25
VII. Resources for implementation and the need for international cooperation	73-76	28

GE.11-42387

I. Introduction

1. Article 19 states the following:

> "1. States Parties shall take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to protect the child from all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child.
>
> "2. Such protective measures should, as appropriate, include effective procedures for the establishment of social programmes to provide necessary support for the child and for those who have the care of the child, as well as for other forms of prevention and for identification, reporting, referral, investigation, treatment and follow-up of instances of child maltreatment described heretofore, and, as appropriate, for judicial involvement."

2. **Rationale for the present general comment.** The Committee on the Rights of the Child (hereinafter: the Committee) issues the present general comment on article 19 of the Convention on the Rights of the Child (hereinafter: the Convention), since the extent and intensity of violence exerted on children is alarming. Measures to end violence must be massively strengthened and expanded in order to effectively put an end to these practices which jeopardize children's development and societies' potential non-violent solutions for conflict resolution.

3. **Overview.** The general comment is based on the following fundamental assumptions and observations:

(a) "No violence against children is justifiable; all violence against children is preventable";[1]

(b) A child rights-based approach to child caregiving and protection requires a paradigm shift towards respecting and promoting the human dignity and the physical and psychological integrity of children as rights-bearing individuals rather than perceiving them primarily as "victims";

[1] Report of the independent expert for the United Nations study on violence against children (A/61/299), para. 1.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(c) The concept of dignity requires that every child is recognized, respected and protected as a rights holder and as a unique and valuable human being with an individual personality, distinct needs, interests and privacy;

(d) The principle of the rule of law should apply fully to children as it does to adults;

(e) Children's rights to be heard and to have their views given due weight must be respected systematically in all decision-making processes, and their empowerment and participation should be central to child caregiving and protection strategies and programmes;

(f) The right of children to have their best interests be a primary consideration in all matters involving or affecting them must be respected, especially when they are victims of violence, as well as in all measures of prevention;

(g) Primary prevention, through public health, education, social services and other approaches, of all forms of violence is of paramount importance;

(h) The Committee recognizes the primary position of families, including extended families, in child caregiving and protection and in the prevention of violence. Nevertheless, the Committee also recognizes that the majority of violence takes place in the context of families and that intervention and support are therefore required when children become the victims of hardship and distress imposed on, or generated in, families;

(i) The Committee is also aware of widespread and intense violence applied against children in State institutions and by State actors including in schools, care centres, residential homes, police custody and justice institutions which may amount to torture and killing of children, as well as violence against children frequently used by armed groups and State military forces.

4. **Definition of violence.** For the purposes of the present general comment, "violence" is understood to mean "all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation, including sexual abuse" as listed in article 19, paragraph 1, of the Convention. The term violence has been chosen here to represent all forms of harm to children as listed in article 19, paragraph 1, in conformity with the terminology used in the 2006 United Nations study on violence against children, although the other terms used to describe types of harm (injury, abuse,

neglect or negligent treatment, maltreatment and exploitation) carry equal weight.[2] In common parlance the term violence is often understood to mean only physical harm and/or intentional harm. However, the Committee emphasizes most strongly that the choice of the term violence in the present general comment must not be interpreted in any way to minimize the impact of, and need to address, non-physical and/or non-intentional forms of harm (such as, inter alia, neglect and psychological maltreatment).

5. **States' obligations and the responsibilities of family and other actors.** References to "States parties" relate to the obligations of States parties to assume their responsibilities towards children not only at the national level, but also at the provincial and municipal levels. These special obligations are due diligence and the obligation to prevent violence or violations of human rights, the obligation to protect child victims and witnesses from human rights violations, the obligation to investigate and to punish those responsible, and the obligation to provide access to redress human rights violations. Regardless of whether violence takes place, States parties have a positive and active obligation to support and assist parents and other caregivers to secure, within their abilities and financial capacities and with respect for the evolving capacities of the child, the living conditions necessary for the child's optimal development (arts. 18 and 27). States parties, furthermore, shall ensure that all persons who, within the context of their work, are responsible for the prevention of, protection from, and reaction to violence and in the justice systems are addressing the needs and respecting the rights of children.

6. **Evolution of general comment No. 13.** The present general comment builds on the existing guidance provided by the Committee in its review of States parties' reports and the respective concluding observations, the recommendations of two days of general discussion on violence against children, held in 2000 and 2001, general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, and references in other general comments to the topic of violence. The present general comment draws attention to the recommendations of the 2006 report of the independent expert for the United Nations study on violence against children (A/61/299) and calls on States parties to implement those recommendations without delay. It calls attention to the detailed guidance available in the Guidelines for the Alternative Care of Children.[3] It also draws on the expertise

---

[2] Translations of the Convention into other languages do not necessarily include exact equivalents of the English term "violence".

[3] General Assembly resolution 64/142, annex.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

and experience of United Nations agencies, Governments, non-governmental organizations (NGOs), community organizations, development agencies, and children themselves in seeking to implement article 19 in practice.[4]

7. **Article 19 in context.** The Committee recognizes that:

(a) Article 19 is one of many provisions in the Convention directly relating to violence. The Committee also recognizes the direct relevance to article 19 of the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict. However, the Committee holds that article 19 forms the core provision for discussions and strategies to address and eliminate all forms of violence in the context of the Convention more broadly;

(b) Article 19 is strongly linked to a broad range of provisions in the Convention beyond those relating directly to violence. In addition to the articles containing the rights identified as principles of the Convention (see section V of the present general comment), implementation of article 19 must be situated in the context of articles 5, 9, 18 and 27;

(c) Children's rights to respect for their human dignity, physical and psychological integrity and to equal protection under the law are also recognized in other international and regional human rights instruments;

(d) Implementation of article 19 requires cooperation within and between national, regional and international human rights bodies, mechanisms and United Nations agencies;

(e) Cooperation is needed in particular with the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children, who has the mandate to promote the implementation of the recommendations of the United Nations study on violence against children in close collaboration with Member States and a wide range of partners, including United Nations agencies and organizations, civil society organizations and children, in order to safeguard the child's right to freedom from all forms of violence.

8. **Dissemination.** The Committee recommends that States parties widely disseminate

[4] See the Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime (Economic and Social Council resolution 2005/20, annex).

the present general comment within government and administrative structures, to parents, other caregivers, children, professional organizations, communities and civil society at large. All channels of dissemination, including print media, the Internet and children's own communication means, should be used. This will necessitate translating it into relevant languages, including sign languages, Braille and easy-to-read formats for children with disabilities. It also requires making culturally appropriate and child-friendly versions available, holding workshops and seminars, implementing age- and disability-specific support to discuss its implications and how best to implement it, and incorporating it into the training of all professionals working for and with children.

9. **Reporting requirements under the Convention.** The Committee refers States parties to the reporting requirements outlined in the treaty-specific reporting guidelines (CRC/C/58/Rev.2 and Corr.1), in general comment No. 8 (para. 53), and in the concluding observations of the Committee adopted following the dialogues with representatives of States parties. The current general comment consolidates and specifies the measures on which States parties are expected to give information in the reports to be submitted under article 44 of the Convention. The Committee also recommends that States parties include information on progress made towards implementing the recommendations of the United Nations study on violence against children (A/61/299, para. 116). Reporting should comprise laws and other regulations taken to prohibit violence and to intervene appropriately when violence occurs and also measures for the prevention of violence, awareness-raising activities and the promotion of positive, non-violent relationships. In the reports it should be furthermore specified who has responsibility for the child and family at each stage of intervention (including prevention), what those responsibilities are, at what stage and under what circumstances professionals can intervene, and how different sectors work together.

10. **Additional sources of information.** The Committee also encourages United Nations agencies, national human rights institutions, NGOs and other competent bodies to provide it with relevant information on the legal status and prevalence of all forms of violence and progress towards their elimination.

II. Objectives

11. The present general comment seeks:

(a) To guide States parties in understanding their obligations under article 19 of

국가인권위원회
humanrights.go.kr

the Convention to prohibit, prevent and respond to all forms of physical or mental violence, injury or abuse, neglect or negligent treatment, maltreatment or exploitation of children, including sexual abuse, while in the care of parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child, including State actors;

(b) To outline the legislative, judicial, administrative, social and educational measures that States parties must take;

(c) To overcome isolated, fragmented and reactive initiatives to address child caregiving and protection which have had limited impact on the prevention and elimination of all forms of violence;

(d) To promote a holistic approach to implementing article 19 based on the Convention's overall perspective on securing children's rights to survival, dignity, well-being, health, development, participation and non-discrimination – the fulfilment of which are threatened by violence;

(e) To provide States parties and other stakeholders with a basis on which to develop a coordinating framework for eliminating violence through comprehensive child rights-based caregiving and protection measures;

(f) To highlight the need for all States parties to move quickly to fulfil their obligations under article 19.

III. Violence in children's lives

12. **Challenges.** The Committee acknowledges and welcomes the numerous initiatives developed by Governments and others to prevent and respond to violence against children. In spite of these efforts, existing initiatives are in general insufficient. Legal frameworks in a majority of States still fail to prohibit all forms of violence against children, and where laws are in place, their enforcement is often inadequate. Widespread social and cultural attitudes and practices condone violence. The impact of measures taken is limited by lack of knowledge, data and understanding of violence against children and its root causes, by reactive efforts focusing on symptoms and consequences rather than causes, and by strategies which are fragmented rather than integrated. Resources allocated to address the problem are inadequate.

13. **The human rights imperative.** Addressing and eliminating the widespread prevalence and incidence of violence against children is an obligation of States parties under the Convention. Securing and promoting children's fundamental rights to respect for their human dignity and physical and psychological integrity, through the prevention of all forms of violence, is essential for promoting the full set of child rights in the Convention. All other arguments presented here reinforce but do not replace this human rights imperative. Strategies and systems to prevent and respond to violence must therefore adopt a child rights rather than a welfare approach. (See para. 53 for more details).

14. **Societal development and children's contribution.** A respectful, supportive child-rearing environment free from violence supports the realization of children's individual personalities and fosters the development of social, responsible and actively contributing citizens in the local community and larger society. Research shows that children who have not experienced violence and who develop in a healthy manner are less likely to act violently, both in childhood and when they become adults. Preventing violence in one generation reduces its likelihood in the next. Implementation of article 19 is therefore a key strategy for reducing and preventing all forms of violence in societies and for promoting "social progress and better standards of life" and "freedom, justice and peace in the world" for the "human family" in which children have a place and a value equal to that of adults (Convention preamble).

15. **Survival and development – the devastating impact of violence against children.** Children's survival and their "physical, mental, spiritual, moral and social development" (art. 27, para. 1) are severely negatively impacted by violence, as described below:

(a) The short- and long-term health consequences of violence against children and child maltreatment are widely recognized. They include: fatal injury; non-fatal injury (possibly leading to disability); physical health problems (including failure to thrive, later lung, heart and liver disease and sexually transmitted infections); cognitive impairment (including impaired school and work performance); psychological and emotional consequences (such as feelings of rejection and abandonment, impaired attachment, trauma, fear, anxiety, insecurity and shattered self-esteem); mental health problems (such as anxiety and depressive disorders, hallucinations, memory disturbances and suicide attempts); and health-risk behaviours (such as substance abuse and early initiation of sexual behaviour);

(b) Developmental and behavioural consequences (such as school non-attendance

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

and aggressive, antisocial, self-destructive and interpersonal destructive behaviours) can lead, inter alia, to deterioration of relationships, exclusion from school and coming into conflict with the law). There is evidence that exposure to violence increases a child's risk of further victimization and an accumulation of violent experiences, including later intimate partner violence.[5]

(c) The impact on children, in particular adolescents, of high-handed or "zero tolerance" State policies in response to child violence is highly destructive as it is a punitive approach victimizing children by reacting to violence with more violence. Such policies are often shaped by public concerns over citizens' security and by the high profile given to these issues by mass media. State policies on public security must carefully consider the root causes of children's offences in order to provide a way out of a vicious circle of retaliating violence with violence.

16. **The cost of violence against children.** The human, social and economic costs of denying children's rights to protection are enormous and unacceptable. Direct costs may include medical care, legal and social welfare services and alternative care. Indirect costs may include possible lasting injury or disability, psychological costs or other impacts on a victim's quality of life, disruption or discontinuation of education, and productivity losses in the future life of the child. They also include costs associated with the criminal justice system as a result of crimes committed by children who have experienced violence. The social costs arising from a demographic imbalance due to the discriminatory elimination of girls before birth are high and have potential implications for increased violence against girls including abduction, early and forced marriage, trafficking for sexual purposes and sexual violence.

IV. Legal analysis of article 19

A. Article 19, paragraph 1

1. "… all forms of ..."

17. **No exceptions.** The Committee has consistently maintained the position that all forms of violence against children, however light, are unacceptable. "All forms of

[5] See Paulo Sérgio Pinheiro, independent expert for the United Nations Secretary-General's study on violence against children, *World Report on Violence against Children* (Geneva, 2006), pp. 63-66.

physical or mental violence" does not leave room for any level of legalized violence against children. Frequency, severity of harm and intent to harm are not prerequisites for the definitions of violence. States parties may refer to such factors in intervention strategies in order to allow proportional responses in the best interests of the child, but definitions must in no way erode the child's absolute right to human dignity and physical and psychological integrity by describing some forms of violence as legally and/or socially acceptable.

18. **The need for child rights-based definitions.** States parties need to establish national standards for child well-being, health and development as securing these conditions is the ultimate goal of child caregiving and protection. Clear operational legal definitions are required of the different forms of violence outlined in article 19 in order to ban all forms of violence in all settings. These definitions must take into account the guidance provided in the present general comment, must be sufficiently clear to be usable and should be applicable in different societies and cultures. Efforts to standardize definitions internationally (in order to facilitate data collection and cross-country exchange of experiences) should be encouraged.

19. **Forms of violence − overview.** The following non-exhaustive lists outlining forms of violence apply to all children in all settings and in transit between settings. Children can experience violence at the hands of adults, and violence may also occur among children. Furthermore, some children harm themselves. The Committee recognizes that forms of violence often co-occur and that they can span the categories used here for convenience. Both girls and boys are at risk of all forms of violence, but violence often has a gender component. For example, girls may experience more sexual violence at home than boys whereas boys may be more likely to encounter − and experience violence within − the criminal justice system. (See also para. 72 (b) on the gender dimensions of violence).

20. **Neglect or negligent treatment.** Neglect means the failure to meet children's physical and psychological needs, protect them from danger, or obtain medical, birth registration or other services when those responsible for children's care have the means, knowledge and access to services to do so. It includes:

(a) Physical neglect: failure to protect a child from harm,[6] including through lack of supervision, or failure to provide the child with basic necessities including

[6] States parties are also obliged to support caregivers to prevent accidents (art. 19 and art. 24, para. 2 (e)).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

adequate food, shelter, clothing and basic medical care;

(b) Psychological or emotional neglect: including lack of any emotional support and love, chronic inattention to the child, caregivers being "psychologically unavailable" by overlooking young children's cues and signals, and exposure to intimate partner violence, drug or alcohol abuse;

(c) Neglect of children's physical or mental health: withholding essential medical care;

(d) Educational neglect: failure to comply with laws requiring caregivers to secure their children's education through attendance at school or otherwise; and

(e) Abandonment: a practice which is of great concern and which can disproportionately affect, inter alia, children out of wedlock and children with disabilities in some societies.[7]

21. **Mental violence.** "Mental violence", as referred to in the Convention, is often described as psychological maltreatment, mental abuse, verbal abuse and emotional abuse or neglect and this can include:

(a) All forms of persistent harmful interactions with the child, for example, conveying to children that they are worthless, unloved, unwanted, endangered or only of value in meeting another's needs;

(b) Scaring, terrorizing and threatening; exploiting and corrupting; spurning and rejecting; isolating, ignoring and favouritism;

(c) Denying emotional responsiveness; neglecting mental health, medical and educational needs;

(d) Insults, name-calling, humiliation, belittling, ridiculing and hurting a child's feelings;

(e) Exposure to domestic violence;

[7] In many countries children are abandoned because parents and caregivers living in poverty do not have the means to support them. According to the definition, neglect is a failure of care when parents have the means to meet their children's needs. The Committee has often urged States parties to "render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities" (art. 18, para. 2 of the Convention).

(f) Placement in solitary confinement, isolation or humiliating or degrading conditions of detention; and

(g) Psychological bullying and hazing[8] by adults or other children, including via information and communication technologies (ICTs) such as mobile phones and the Internet (known as "cyberbullying").

22. **Physical violence.** This includes fatal and non-fatal physical violence. The Committee is of the opinion that physical violence includes:

(a) All corporal punishment and all other forms of torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment; and

(b) Physical bullying and hazing by adults and by other children.

23. Children with disabilities may be subject to particular forms of physical violence such as:

(a) Forced sterilization, particularly girls;

(b) Violence in the guise of treatment (for example electroconvulsive treatment (ECT) and electric shocks used as "aversion treatment" to control children's behaviour); and

(c) Deliberate infliction of disabilities on children for the purpose of exploiting them for begging in the streets or elsewhere.

24. **Corporal punishment.** In general comment No. 8 (para. 11), the Committee defined "corporal" or "physical" punishment as any punishment in which physical force is used and intended to cause some degree of pain or discomfort, however light. Most involves hitting ("smacking", "slapping", "spanking") children, with the hand or with an implement a whip, stick, belt, shoe, wooden spoon, etc. But it can also involve, for example, kicking, shaking or throwing children, scratching, pinching, biting, pulling hair or boxing ears, caning, forcing children to stay in uncomfortable positions, burning, scalding, or forced ingestion. In the view of the Committee, corporal punishment is invariably degrading. Other specific forms of corporal punishment are listed in the report of the independent expert for the United Nations study on violence against children

[8] "Hazing" refers to rituals and other activities involving harassment, violence or humiliation which are used as a way of initiating a person into a group.

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

(A/61/299, paras. 56, 60 and 62).

25. **Sexual abuse and exploitation.** Sexual abuse and exploitation includes:

(a) The inducement or coercion of a child to engage in any unlawful or psychologically harmful sexual activity;[9]

(b) The use of children in commercial sexual exploitation; and

(c) The use of children in audio or visual images of child sexual abuse;

(d) Child prostitution, sexual slavery, sexual exploitation in travel and tourism, trafficking (within and between countries) and sale of children for sexual purposes and forced marriage. Many children experience sexual victimization which is not accompanied by physical force or restraint but which is nonetheless psychologically intrusive, exploitive and traumatic.

26. **Torture and inhuman or degrading treatment or punishment.** This includes violence in all its forms against children in order to extract a confession, to extrajudicially punish children for unlawful or unwanted behaviours, or to force children to engage in activities against their will, typically applied by police and law-enforcement officers, staff of residential and other institutions and persons who have power over children, including non-State armed actors. Victims are often children who are marginalized, disadvantaged and discriminated against and who lack the protection of adults responsible for defending their rights and best interests. This includes children in conflict with the law, children in street situations, minorities and indigenous children, and unaccompanied children. The brutality of such acts often results in life-long physical and psychological harm and social stress.

27. **Violence among children**. This includes physical, psychological and sexual violence, often by bullying, exerted by children against other children, frequently by groups of children, which not only harms a child's physical and psychological integrity and well-being in the immediate term, but often has severe impact on his or her development, education and social integration in the medium and long term. Also, violence by youth

[9] Sexual abuse comprises any sexual activities imposed by an adult on a child, against which the child is entitled to protection by criminal law. Sexual activities are also considered as abuse when committed against a child by another child, if the child offender is significantly older than the child victim or uses power, threat or other means of pressure. Sexual activities between children are not considered as sexual abuse if the children are older than the age limit defined by the State party for consensual sexual activities.

gangs takes a severe toll on children, whether as victims or as participants. Although children are the actors, the role of adults responsible for these children is crucial in all attempts to appropriately react and prevent such violence, ensuring that measures do not exacerbate violence by taking a punitive approach and using violence against violence.

28. **Self-harm.** This includes eating disorders, substance use and abuse, self-inflicted injuries, suicidal thoughts, suicide attempts and actual suicide. Suicide among adolescents is of particular concern to the Committee.

29. **Harmful practices.** These include, but are not limited to:

(a) Corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment;

(b) Female genital mutilation;

(c) Amputations, binding, scarring, burning and branding;

(d) Violent and degrading initiation rites; force-feeding of girls; fattening; virginity testing (inspecting girls' genitalia);

(e) Forced marriage and early marriage;

(f) "Honour" crimes; "retribution" acts of violence (where disputes between different groups are taken out on children of the parties involved); dowry-related death and violence;

(g) Accusations of "witchcraft" and related harmful practices such as "exorcism";

(h) Uvulectomy and teeth extraction.

30. **Violence in the mass media**. Mass media, especially tabloids and the yellow press, tend to highlight shocking occurrences and as a result create a biased and stereotyped image of children, in particular of disadvantaged children or adolescents, who are often portrayed as violent or delinquent just because they may behave or dress in a different way. Such stirred-up stereotypes pave the way for State policies based on a punitive approach, which may include violence as a reaction to assumed or factual misdemeanours of children and young persons.

31. **Violence through information and communications technologies.**[10] Child protection risks in relation to ICT comprise the following overlapping areas:

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(a) Sexual abuse of children to produce both visual and audio child abuse images facilitated by the Internet and other ICT;

(b) The process of taking, making, permitting to take, distributing, showing, possessing or advertising indecent photographs or pseudophotographs ("morphing") and videos of children and those making a mockery of an individual child or categories of children;

(c) Children as users of ICT:

(i) As recipients of information, children may be exposed to actually or potentially harmful advertisements, spam, sponsorship, personal information and content which is aggressive, violent, hateful, biased, racist, pornographi c[11], unwelcome and/or misleading;

(ii) As children in contact with others through ICT, children may be bullied, harassed or stalked (child "luring") and/or coerced, tricked or persuaded into meeting strangers off-line, being "groomed" for involvement in sexual activities and/or providing personal information;

(iii) As actors, children may become involved in bullying or harassing others, playing games that negatively influence their psychological development, creating and uploading inappropriate sexual material, providing misleading information or advice, and/or illegal downloading, hacking, gambling, financial scams and/or terrorism.[12]

32. **Institutional and system violations of child rights.** Authorities at all levels of the State responsible for the protection of children from all forms of violence may directly

[10] Information technologies such as the Internet and mobile phones have great potential as positive tools to help keep children safe and as a way to report suspected or actual violence or maltreatment. A protective environment needs to be created through regulation and monitoring of information technologies including empowering children to safely use these technologies.

[11] Exposure to pornography can lead to an increase in child-on-child sexual abuse as children exposed to pornography "try out" what they have seen in practice with younger children or those to whom they have easy access and over whom they have control.

[12] Adapted from a table developed by the EUKids Online project, cited in *AUPs in Context: Establishing Safe and Responsible Online Behaviours* (Becta, 2009), p. 6. See also the Rio de Janeiro Declaration and Call for Action to Prevent and Stop Sexual Exploitation of Children and Adolescents. Available from http://iiicongressomundial.net/congresso/arquivos/Rio%20Declaration%20and%20Call%20for%20Action%20-%20FINAL%20Version.pdf.

and indirectly cause harm by lacking effective means of implementation of obligations under the Convention. Such omissions include the failure to adopt or revise legislation and other provisions, inadequate implementation of laws and other regulations and insufficient provision of material, technical and human resources and capacities to identify, prevent and react to violence against children. It is also an omission when measures and programmes are not equipped with sufficient means to assess, monitor and evaluate progress or shortcomings of the activities to end violence against children. Also, in the commission of certain acts, professionals may abuse children's right to freedom from violence, for example, when they execute their responsibilities in a way that disregards the best interests, the views and the developmental objectives of the child.

2. "while in the care of…"

33. **Definition of "caregivers".** The Committee considers that, while respecting the evolving capacities and progressive autonomy of the child, all human beings below the age of 18 years are nonetheless "in the care of" someone, or should be. There are only three conditions for children: emancipated[13], in the care of primary or proxy caregivers, or in the de facto care of the State. The definition of "caregivers", referred to in article 19, paragraph 1, as "parent(s), legal guardian(s) or any other person who has the care of the child", covers those with clear, recognized legal, professional-ethical and/or cultural responsibility for the safety, health, development and well-being of the child, primarily: parents, foster parents, adoptive parents, caregivers in *kafalah* of Islamic law, guardians, extended family and community members; education, school and early childhood personnel; child caregivers employed by parents; recreational and sports coaches – including youth group supervisors; workplace employers or supervisors; and institutional personnel (governmental or non-governmental) in the position of caregivers for example responsible adults in health-care, juvenile-justice and drop-in and residential-care settings. In the case of unaccompanied children, the State is the de facto caregiver.

34. **Definition of care settings.** Care settings are places where children spend time under the supervision of their "permanent" primary caregiver (such as a parent or guardian)

[13] In line with the Committee's previous recommendation to States parties to increase the age for marriage to 18 years for both girls and boys (general comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention of the Rights of the Child, para. 20), and given their specific vulnerability to maltreatment, the Committee considers that article 19 applies also to children under the age of 18 who have attained majority or emancipation through early marriage and/or forced marriage.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

or a proxy or "temporary" caregiver (such as a teacher or youth group leader) for periods of time which are short-term, long-term, repeated or once only. Children will often pass between caregiving settings with great frequency and flexibility but their safety in transit between these settings is still the responsibility of the primary caregiver – either directly, or via coordination and cooperation with a proxy caregiver (for example to and from school or when fetching water, fuel, food or fodder for animals). Children are also considered to be "in the care of" a primary or proxy caregiver while they are physically unsupervised within a care setting, for example while playing out of sight or surfing the Internet unsupervised. Usual care settings include family homes, schools and other educational institutions, early childhood care settings, after-school care centres, leisure, sports, cultural and recreational facilities, religious institutions and places of worship. In medical, rehabilitative and care facilities, at the workplace and in justice settings children are in the custody of professionals or State actors, who must observe the best interests of the child and ensure his or her rights to protection, well-being and development. A third type of setting in which children's protection, well-being and development also must be secured, are neighbourhoods, communities and camps or settlements for refugees and people displaced by conflict and/or natural disasters.[14]

35. **Children without obvious primary or proxy caregivers.** Article 19 also applies to children without a primary or proxy caregiver or another person who is entrusted with the protection and well-being of the child such as, for instance, children in child-headed households, children in street situations, children of migrating parents or unaccompanied children outside their country of origin.[15] The State party is obliged to take responsibility as the de facto caregiver or the one "who has the care of the child", even if these children are not within the context of physical care settings such as foster homes, group homes or NGO facilities. The State party is under the obligation "to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being" (art. 3, para. 2) and to "ensure alternative care" to "a child temporarily or permanently deprived of his or her family environment" (art. 20). There are different ways to guarantee the rights of these children, preferably in family-like care arrangements, which must be carefully examined with respect to the risk of these children being exposed to violence.

36. **Perpetrators of violence.** Children may be subjected to violence by primary or proxy

[14] The United Nations study on violence against children describes settings in which violence against children occurs; see also the detailed guidance available in the Guidelines for the Alternative Care of Children.

[15] As defined in the Committee's general comment No. 6 (2005), para. 7.

caregivers and/or by others against whom their caregiver does provide protection (for example neighbours, peers and strangers). Furthermore, children are at risk of being exposed to violence in many settings where professionals and State actors have often misused their power over children, such as schools, residential homes, police stations or justice institutions. All of these conditions fall under the scope of article 19, which is not limited to violence perpetrated solely by caregivers in a personal context.

3. "shall take …"

37. "Shall take" is a term which leaves no leeway for the discretion of States parties. Accordingly, States parties are under strict obligation to undertake "all appropriate measures" to fully implement this right for all children.

4. "all appropriate legislative, administrative, social and educational measures"

38. **General measures of implementation and monitoring.** The Committee draws the attention of States parties to general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.[16] The Committee also refers States parties to its general comment No. 2 (2002) on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child. These measures of implementation and monitoring are essential to bring article 19 into reality.

39. **"***All appropriate***...measures".** The term "appropriate" refers to the broad range of measures cutting across all sectors of Government, which must be used and be effective in order to prevent and respond to all forms of violence. "Appropriate" cannot be interpreted to mean acceptance of some forms of violence. An integrated, cohesive, interdisciplinary and coordinated system is required, which incorporates the full range of measures identified in article 19, paragraph 1, across the full range of interventions listed in paragraph 2. Isolated programmes and activities which are not integrated into sustainable and coordinated government policy and infrastructures will have limited effects. Child participation is essential in the development, monitoring and evaluation of the measures outlined here.

40. Legislative measures refer to both legislation, including the budget, and the implementing and enforcing measures. They comprise national, provincial and municipal

---

[16] See in particular paras. 9 (range of measures required), 13 and 15 (regarding withdrawal and eligibility of reservations), and 66 and 67 (dissemination of the Convention).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

laws and all relevant regulations, which define frameworks, systems, mechanisms and the roles and responsibilities of concerned agencies and competent officers.

41. State parties that have not yet done so must:

(a) Ratify the two Optional Protocols to the Convention, and other international and regional human rights instruments that provide protection for children, including the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol and the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment;

(b) Review and withdraw declarations and reservations contrary to the object and purpose of the Convention or otherwise contrary to international law;

(c) Strengthen cooperation with treaty bodies and other human rights mechanisms;

(d) Review and amend domestic legislation in line with article 19 and its implementation within the holistic framework of the Convention, establishing a comprehensive policy on child rights and ensuring absolute prohibition of all forms of violence against children in all settings and effective and appropriate sanctions against perpetrators;[17]

(e) Provide adequate budget allocations for the implementation of legislation and all other measures adopted to end violence against children;

(f) Ensure the protection of child victims and witnesses and effective access to redress and reparation;

(g) Ensure that relevant legislation provides adequate protection of children in relation to media and ICT;

(h) Establish and implement social programmes to promote optimal positive child-rearing by providing, through integrated services, necessary support for the child and for those who have the care of the child;

(i) Enforce law and judicial procedures in a child-friendly way, including remedies available to children when rights are violated;

[17] In the context of “sanctions”, the term “perpetrators” excludes children who harm themselves. The treatment of children who harm other children must be educational and therapeutic.

(j) Establish and support an independent national institution of children's rights.

42. Administrative measures should reflect governmental obligations to establish policies, programmes, monitoring and oversight systems required to protect the child from all forms of violence. These include:

(a) *At the national and sub-national government levels*:

(i) Establishing a government focal point to coordinate child protection strategies and services;

(ii) Defining the roles, responsibilities and relationships between stakeholders on inter-agency steering committees with a view to their effectively managing, monitoring and holding accountable the implementing bodies at national and subnational levels;

(iii) Ensuring that the process of decentralizing services safeguards their quality, accountability and equitable distribution;

(iv) Implementing systematic and transparent budgeting processes in order to make the best use of allocated resources for child protection, including prevention;

(v) Establishing a comprehensive and reliable national data collection system in order to ensure systematic monitoring and evaluation of systems (impact analyses), services, programmes and outcomes based on indicators aligned with universal standards, and adjusted for and guided by locally established goals and objectives;

(vi) Providing independent national human rights institutions with support and promoting the establishment of specific child rights mandates such as child rights ombudsmen where these do not yet exist.[18]

(b) *At the levels of governmental, professional and civil society institutions:*

(i) Developing and implementing (through participatory processes which encourage ownership and sustainability):

a. Intra- and inter-agency child protection policies;

[18] See general comment No. 2, in particular paras. 1, 2, 4 and 19.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

b. Professional ethics codes, protocols, memoranda of understanding and standards of care for all childcare services and settings (including daycare centres, schools, hospitals, sport clubs and residential institutions etc.);

(ii) Involving academic teaching and training institutions with regard to child protection initiatives;

(iii) Promoting good research programmes.

43. Social measures should reflect governmental commitment to fulfilling child protection rights and provide for basic and targeted services. They can be initiated and implemented by both State and civil society actors under the responsibility of the State. Such measures include:

(a) *Social policy measures to reduce risk and prevent violence against children, for example*:

(i) Integration of child caregiving and protection measures into mainstream systems of social policy;

(ii) Identification and prevention of factors and circumstances which hinder vulnerable groups' access to services and full enjoyment of their rights (including indigenous and minority children and children with disabilities, among others);

(iii) Poverty reduction strategies, including financial and social support to families at risk;

(iv) Public health and safety, housing, employment and education policies;

(v) Improved access to health, social welfare and justice services;

(vi) "Child-friendly cities" planning;

(vii) Reduced demand for and access to alcohol, illegal drugs and weapons;

(viii) Collaboration with the mass media and the ICT industry to devise, promote and enforce global standards for child caregiving and protection;

(ix) Development of guidelines for protecting children from information and

material produced by mass media disrespecting the human dignity and integrity of the child, abolishing stigmatizing language, refraining from the dissemination of re-victimizing reports on events in family or elsewhere affecting a child and promoting professional methods of investigation based on the use of diverse sources which can be examined by all parties involved;

(x) Opportunities for children to express their view and expectations in the media and be not only engaged in children's programmes, but also involved in the production and transmission of all kinds of information, including as reporters, analysts and commentators in order to support an adequate image of children and childhood in the public.

(b) *Social programmes to support the child individually and to support the child's family and other caregivers to provide optimal positive child-rearing, for example*:

(i) For children: childcare, early child development and after-school care programmes; child and youth groups and clubs; counselling support to children experiencing difficulties (including self-harm); 24-hour toll-free child helplines with trained personnel; foster family services which are subject to periodic review;

(ii) For families and other caregivers: community-based mutual-help groups to address psychosocial and economic challenges (for example parenting and micro-credit groups); welfare programmes to support families' standard of living, including direct allowances to children at a certain age; counselling support to caregivers having difficulties with employment, housing and/or child-rearing; therapeutic programmes (including mutual help groups) to assist caregivers with challenges related to domestic violence, addictions to alcohol or drugs or with other mental health needs.

44. Educational measures should address attitudes, traditions, customs and behavioural practices which condone and promote violence against children. They should encourage open discussion about violence, including the engagement of media and civil society. They should support children's life skills, knowledge and participation and enhance the capacities of caregivers and professionals in contact with children. They can be initiated and implemented by both State and civil society actors under the responsibility of the

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

State. Specific examples include, but are not limited to:

(a) *For all stakeholders*: public information programmes, including awareness campaigns, via opinion leaders and the media, to promote positive child-rearing and to combat negative societal attitudes and practices which condone or encourage violence; dissemination of the Convention, the present general comment and State party reports in child friendly and accessible formats; supporting measures to educate and advise on protection in the context of ICTs;

(b) *For children*: provision of accurate, accessible and age-appropriate information and empowerment on life skills, self-protection and specific risks, including those relating to ICTs and how to develop positive peer relationships and combat bullying; empowerment regarding child rights in general and in particular on the right to be heard and to have their views taken seriously through the school curriculum and in other ways;

(c) *For families and communities*: education on positive child-rearing for parents and caregivers; provision of accurate and accessible information on specific risks and how to listen to children and take their views seriously;

(d) *For professionals and institutions (government and civil society)*:

(i) Providing initial and in-service general and role-specific training (including inter-sectoral where necessary) on a child rights approach to article 19 and its application in practice, for all professionals and non-professionals working with, and for, children (including teachers at all levels of the educational system, social workers, medical doctors, nurses and other health professionals, psychologists, lawyers, judges, police, probation and prison officers, journalists, community workers, residential caregivers, civil servants and public officials, asylum officers and traditional and religious leaders);

(ii) Developing officially recognized certification schemes in association with educational and training institutions and professional societies in order to regulate and acknowledge such training;

(iii) Ensuring that the Convention is part of the educational curriculum of all professionals expected to work with and for children;

(iv) Supporting “child-friendly schools” and other initiatives which include,

inter alia, respect for children's participation;

(v) Promoting research on child caregiving and protection.

B. Article 19, paragraph 2

"such protective measures should, as appropriate, include…"

45. **Range of interventions.** A holistic child protection system requires the provision of comprehensive and integrated measures across the full range of stages identified in article 19, paragraph 2, taking account of the socio-cultural traditions and legal system of the respective State party.[19]

46. **Prevention.** The Committee emphasizes in the strongest terms that child protection must begin with proactive prevention of all forms of violence as well as explicitly prohibit all forms of violence. States have the obligation to adopt all measures necessary to ensure that adults responsible for the care, guidance and upbringing of children will respect and protect children's rights. Prevention includes public health and other measures to positively promote respectful child-rearing, free from violence, for all children, and to target the root causes of violence at the levels of the child, family, perpetrator, community, institution and society. Emphasis on general (primary) and targeted (secondary) prevention must remain paramount at all times in the development and implementation of child protection systems. Preventive measures offer the greatest return in the long term. However, commitment to prevention does not lessen States' obligations to respond effectively to violence when it occurs.

47. Prevention measures include, but are not limited to:

(a) *For all stakeholders*:

(i) Challenging attitudes which perpetuate the tolerance and condoning of violence in all its forms, including gender, race, colour, religion, ethnic or social origin, disability and other power imbalances;

(ii) Disseminating information regarding the Convention's holistic and positive approach to child protection through creative public campaigns, schools and peer education, family, community and institutional educational initiatives,

[19] The detailed guidance available in the Guidelines for the Alternative Care of Children should also be taken into account at each stage.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

professionals and professional groups, NGOs and civil society;

(iii) Developing partnerships with all sectors of society, including children themselves, NGOs and the media;

(b) *For children*:

(i) Registering all children to facilitate their access to services and redress procedures;

(ii) Supporting children to protect themselves and their peers through awareness of their rights and development of social skills as well as age-appropriate empowerment strategies;

(iii) Implementing "mentoring" programmes that engage responsible and trusted adults in the lives of children identified as needing extra support beyond that provided by their caregivers;

(c) *For families and communities*:

(i) Supporting parents and caregivers to understand, embrace and implement good child-rearing, based on knowledge of child rights, child development and techniques for positive discipline in order to support families' capacity to provide children with care in a safe environment;

(ii) Providing pre- and post-natal services, home visitation programmes, quality early-childhood development programmes, and income-generation programmes for disadvantaged groups;

(iii) Strengthening the links between mental health services, substance abuse treatment and child protection services;

(iv) Providing respite programmes and family support centres for families facing especially difficult circumstances;

(v) Providing shelters and crisis centres for parents (mostly women) who have experienced violence at home and their children;

(vi) Providing assistance to the family by adopting measures that promote family unity and ensure for children the full exercise and enjoyment of their rights in private settings, abstaining from unduly interfering in children's private

and family relations, depending on circumstances.[20]

(d) *For professionals and institutions (Government and civil society)*:

(i) Identifying prevention opportunities and informing policy and practice on the basis of research studies and data collection;

(ii) Implementing, through a participatory process, rights-based child protection policies and procedures and professional ethics codes and standards of care;

(iii) Preventing violence in care and justice settings by, inter alia, developing and implementing community-based services in order to make use of institutionalization and detention only as a last resort and only if in the best interest of the child.

48. **Identification.**[21] This includes identifying risk factors for particular individuals or groups of children and caregivers (in order to trigger targeted prevention initiatives) and identifying signs of actual maltreatment (in order to trigger appropriate intervention as early as possible). This requires that all who come in contact with children are aware of risk factors and indicators of all forms of violence, have received guidance on how to interpret such indicators, and have the necessary knowledge, willingness and ability to take appropriate action (including the provision of emergency protection). Children must be provided with as many opportunities as possible to signal emerging problems before they reach a state of crisis, and for adults to recognize and act on such problems even if the child does not explicitly ask for help. Particular vigilance is needed when it comes to marginalized groups of children who are rendered particularly vulnerable due to their alternative methods of communicating, their immobility and/or the perceived view that they are incompetent, such as children with disabilities. Reasonable accomodation should be provided to ensure that they are able to communicate and signal problems on an equal basis with others.

49. **Reporting.**[22] The Committee strongly recommends that all States parties develop safe, well-publicized, confidential and accessible support mechanisms for children, their

---

[20] Human Rights Committee, general comment No. 17 (1989) on the rights of the child; European Court of Human Rights, *Olsson vs. Sweden* (No. 1), Judgement of 24 March 1988, Series A No. 130, para. 81; Inter-American Court of Human Rights, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Judgement on the Merits, 10 January 1989, Series C, No. 3, para. 172.

[21] Paragraphs 48 ff can also be applied to processes in informal and customary systems of justice.

[22] See also the Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

representatives and others to report violence against children, including through the use of 24-hour toll-free hotlines and other ICTs. The establishment of reporting mechanisms includes: (a) providing appropriate information to facilitate the making of complaints; (b) participation in investigations and court proceedings; (c) developing protocols which are appropriate for different circumstances and made widely known to children and the general public; (d) establishing related support services for children and families; and (e) training and providing ongoing support for personnel to receive and advance the information received through reporting systems. Reporting mechanisms must be coupled with, and should present themselves as help-oriented services offering public health and social support, rather than as triggering responses which are primarily punitive. Children's right to be heard and to have their views taken seriously must be respected. In every country, the reporting of instances, suspicion or risk of violence should, at a minimum, be required by professionals working directly with children. When reports are made in good faith, processes must be in place to ensure the protection of the professional making the report.

50. **Referral.** The person receiving the report should have clear guidance and training on when and how to refer the issue to whichever agency is responsible for coordinating the response. Following this, intersectoral referrals may be made by trained professionals and administrators when children are found to be in need of protection (immediate or longer-term) and specialized support services. Professionals working within the child protection system need to be trained in inter-agency cooperation and protocols for collaboration. The process will involve: (a) a participatory, multi-disciplinary assessment of the short- and long-term needs of the child, caregivers and family, which invites and gives due weight to the child's views as well as those of the caregivers and family; (b) sharing of the assessment results with the child, caregivers and family; (c) referral of the child and family to a range of services to meet those needs; and (d) follow-up and evaluation of the adequateness of the intervention.

51. **Investigation.** Investigation of instances of violence, whether reported by the child, a representative or an external party, must be undertaken by qualified professionals who have received role-specific and comprehensive training, and require a child rights-based and child-sensitive approach. Rigorous but child-sensitive investigation procedures will help to ensure that violence is correctly identified and help provide evidence for administrative, civil, child-protection and criminal proceedings. Extreme care must be taken to avoid subjecting the child to further harm through the process of the investigation. Towards this end, all parties are obliged to invite and give due weight

to the child's views.

52. **Treatment.** "Treatment" is one of the many services needed to "promote physical and psychological recovery and social reintegration" for children who have experienced violence, and must take place "in an environment which fosters the health, self-respect and dignity of the child" (art. 39). In this respect attention must be given to: (a) inviting and giving due weight to the child's views; (b) the safety of the child; (c) the possible need for her or his immediate safe placement; and (d) the predictable influences of potential interventions on the child's long-term well-being, health and development. Medical, mental health, social and legal services and support may be required for children upon identification of abuse, as well as longer-term follow-up services. A full range of services, including family group conferencing and other similar practices, should be made available. Services and treatment for perpetrators of violence, especially child perpetrators, are also needed. Children who are aggressive towards other children have often been deprived of a caring family and community environment. They must be regarded as victims of their child-rearing conditions, which imbue them with frustration, hatred and aggression. Educational measures must have priority and be directed to improve their pro-social attitudes, competencies and behaviours. Simultaneously, the life conditions of these children must be examined in order to promote their care and support and that of other children in the family and neighbourhood. In terms of children who harm themselves, it is recognized that this is a result of severe psychological distress and may be a result of violence by others. Self-harm should not be criminalized. Interventions must be supportive and not in any way punitive.

53. **Follow-up**. The following must always be clear: (a) who has responsibility for the child and family from reporting and referral all the way through to follow-up; (b) the aims of any course of action taken − which must be fully discussed with the child and other relevant stakeholders; (c) the details, deadlines for implementation and proposed duration of any interventions; and (d) mechanisms and dates for the review, monitoring and evaluation of actions. Continuity between stages of intervention is essential and this may best be achieved through a case management process. Effective help requires that actions, once decided through a participatory process, must not be subject to undue delay. The follow-up must be understood in the context of article 39 (recovery and reintegration), article 25 (periodic review of treatment and placements), article 6, paragraph 2 (right to development) and article 29 (aims of education which present intentions and aspirations for development). Contact of the child with both parents should be ensured in accordance with article 9, paragraph 3, unless this is

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

contrary to the best interests of the child.

54. **Judicial involvement.**[23] At all times and in all cases, due process must be respected. In particular, the protection and the further development of the child and his or her best interests (and the best interests of other children where there is a risk of a perpetrator reoffending) must form the primary purpose of decision-making, with regard given to the least intrusive intervention as warranted by the circumstances. Furthermore, the Committee recommends the respect of the following guarantees:

(a) Children and their parents should be promptly and adequately informed by the justice system or other competent authorities (such as the police, immigration, or educational, social or health-care services);

(b) Child victims of violence should be treated in a child-friendly and sensitive manner throughout the justice process, taking into account their personal situation, needs, age, gender, disability and level of maturity and fully respecting their physical, mental and moral integrity;

(c) Judicial involvement should be preventive where possible, proactively encouraging positive behaviour as well as prohibiting negative behaviour. Judicial involvement should be an element of a coordinated and integrated approach across sectors, supporting and facilitating other professionals to work with children, caregivers, families and communities, and facilitating access to the full range of child caregiving and protection services available;

(d) In all proceedings involving children victims of violence, the celerity principle must be applied, while respecting the rule of law.

55. Judicial involvement may consist of the following:

(a) Differentiated and mediated responses such as family group conferencing, alternative dispute-resolution mechanisms, restorative justice and kith and kin agreements (where processes are human-rights respecting, accountable and managed by trained facilitators);

(b) Juvenile or family court intervention leading to a specific measure of child

[23] See also: Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child friendly justice, adopted on 17 November 2010; Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime; and General Assembly resolution 65/213.

protection;

(c) Criminal law procedures, which must be strictly applied in order to abolish the widespread practice of de jure or de facto impunity, in particular of State actors;

(d) Disciplinary or administrative proceedings against professionals for neglectful or inappropriate behaviour in dealing with suspected cases of child maltreatment (either internal proceedings in the context of professional bodies for breaches of codes of ethics or standards of care, or external proceedings);

(e) Judicial orders to ensure compensation and rehabilitation for children who have suffered from violence in its various forms.

56. When appropriate, juvenile or family specialized courts and criminal procedures should be established for child victims of violence. This could include the establishment of specialized units within the police, the judiciary and the prosecutor's office with the possibility of providing accomodations in the judicial process to ensure equal and fair participation of children with disabilities. All professionals working with and for children and involved in such cases should receive specific interdisciplinary training on the rights and needs of children of different age groups, as well as on proceedings that are adapted to them. While implementing a multidisciplinary approach, professional rules on confidentiality should be respected. The decision to separate a child from his or her parent(s) or family environment must be made only when it is in the child's best interests (art. 9 and art. 20, para. 1). However, in cases of violence where perpetrators are primary caregivers, within the child rights safeguards listed above, and depending on the severity and other factors, intervention measures focusing on social and educational treatment and a restaurative approach are often preferable to a purely punitive judicial involvement. Effective remedies should be available, including compensation to victims and access to redress mechanisms and appeal or independent complaint mechanisms.

57. **Effective procedures.** Such protective measures as mentioned in article 19, paragraphs 1 and 2, and as integrated into a systems-building approach (see para. 71), require "effective procedures" to ensure their enforcement, quality, relevance, accessibility, impact and efficiency. Such procedures should include:

(a) Inter-sectoral coordination, mandated by protocols and memorandums of understanding as necessary;

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

(b) The development and implementation of systematic and ongoing data collection and analysis;

(c) The development and implementation of a research agenda; and

(d) The development of measurable objectives and indicators in relation to policies, processes and outcomes for children and families.

58. Outcome indicators should focus on the child's positive development and well-being as a rights-bearing person, beyond a purely narrow focus on incidence, prevalence and types or extent of violence. Child death reviews, critical injury reviews, inquests and systemic reviews must also be taken into account when identifying the underlying causes of violence and in recommending corrective courses of actions. Research must build on the existing body of international and national child protection knowledge and benefit from interdisciplinary and international collaboration in order to maximize complementarity. (See also para. 72 (j) on accountability in relation to national coordinating frameworks).

V. Interpretation of article 19 in the broader context of the Convention

59. **Definition of a child rights approach.** Respect for the dignity, life, survival, well-being, health, development, participation and non-discrimination of the child as a rights-bearing person should be established and championed as the pre-eminent goal of States parties' policies concerning children. This is best realized by respecting, protecting and fulfilling all of the rights in the Convention (and its Optional Protocols). It requires a paradigm shift away from child protection approaches in which children are perceived and treated as "objects" in need of assistance rather than as rights holders entitled to non-negotiable rights to protection. A child rights approach is one which furthers the realization of the rights of all children as set out in the Convention by developing the capacity of duty bearers to meet their obligations to respect, protect and fulfil rights (art. 4) and the capacity of rights holders to claim their rights, guided at all times by the rights to non-discrimination (art. 2), consideration of the best interests of the child (art. 3, para. 1), life, survival and development (art. 6), and respect for the views of the child (art. 12). Children also have the right to be directed and guided in the exercise of their rights by caregivers, parents and community members, in line with children's evolving capacities (art. 5). This child rights approach is holistic and places emphasis on supporting the strengths and resources of the child him/herself and

all social systems of which the child is a part: family, school, community, institutions, religious and cultural systems.

60. **Article 2 (non-discrimination).** The Committee stresses that States parties shall take adequate measures to assure to every child the right to protection from all forms of violence "without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status". This includes discrimination based on prejudices towards commercially sexually exploited children, children in street situations or children in conflict with the law or based on children's clothing and behaviour. States parties must address discrimination against vulnerable or marginalized groups of children, such as outlined in paragraph 72 (g) of the present general comment, and make proactive efforts to ensure that such children are assured their right to protection on an equal basis with all other children.

61. **Article 3 (best interests of the child).** The Committee emphasizes that the interpretation of a child's best interests must be consistent with the whole Convention, including the obligation to protect children from all forms of violence. It cannot be used to justify practices, including corporal punishment and other forms of cruel or degrading punishment, which conflict with the child's human dignity and right to physical integrity. An adult's judgment of a child's best interests cannot override the obligation to respect all the child's rights under the Convention. In particular, the Committee maintains that the best interests of the child are best served through:

(a) Prevention of all forms of violence and the promotion of positive child-rearing, emphasizing the need for a focus on primary prevention in national coordinating frameworks;

(b) Adequate investment in human, financial and technical resources dedicated to the implementation of a child rights-based and integrated child protection and support system.

62. **Article 6 (life, survival and development).** Protection from all forms of violence must be considered not only in terms of the child's right to "life" and "survival", but also in terms of their right to "development", which must be interpreted in line with the overall goal of child protection. Thus, the obligation of the State party includes comprehensive protection from violence and exploitation which would jeopardize a child's right to life, survival and development. The Committee expects States to interpret

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

"development" in its broadest sense as a holistic concept, embracing the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development. Implementation measures should be aimed at achieving the optimal development for all children.

63. **Article 12 (right to be heard).** The Committee is of the opinion that child participation promotes protection and child protection is key to participation. The child's right to be heard commences already with very young children who are particularly vulnerable to violence. Children's views must be invited and given due weight as a mandatory step at every point in a child protection process. The child's right to be heard has particular relevance in situations of violence (see the Committee's general comment No. 12 (2009), paras. 118 ff). With regard to family and child-rearing, the Committee expressed that this right plays a preventive role against all forms of violence in the home and family. The Committee furthermore underlines the importance of children's participation in the development of prevention strategies in general and in school, in particular in the elimination and prevention of bullying, and other forms of violence in school. Initiatives and programmes that are aimed at strengthening children's own capacities to eliminate violence should be supported. As the experience of violence is inherently disempowering, sensitive measures are needed to ensure that child protection interventions do not further disempower children but rather contribute positively to their recovery and reintegration via carefully facilitated participation. The Committee notes that barriers to participation are faced by particularly marginalized and/or discriminated groups. Addressing these barriers is especially relevant for child protection, as such children are often among those most affected by violence.

64. The following two articles of the Convention also have all-embracing relevance which gives them particular significance for the implementation of article 19.

65. **Article 4 (appropriate measures).** Article 4 obliges States parties to undertake all appropriate measures to implement all the rights in the Convention, including article 19. In applying article 4 of the Convention, it must be noted that the right to protection from all forms of violence outlined in article 19 is a civil right and freedom. Implementation of article 19 is therefore an immediate and unqualified obligation of States parties. In the light of article 4, whatever their economic circumstances, States are required to undertake all possible measures towards the realization of the rights of the child, paying special attention to the most disadvantaged groups (see the Committee's general comment No. 5, para. 8). The article stresses that available resources must be utilized to the maximum extent.

66. **Article 5 (direction and guidance consistent with evolving capacities).** Implementation of article 19 requires recognition of, and support for, the primary importance of parents, extended families, legal guardians and community members in the caregiving and protection of children and the prevention of violence. This approach is consistent with article 5, which promotes respect for the responsibilities, rights and duties of caregivers to provide, in a manner consistent with the evolving capacities of the child, appropriate direction and guidance in the exercise by the child of the rights recognized in the Convention (including in article 19). (See also para. 72 (d) on the primacy of familes in the context of national coordinating frameworks and other articles relevant to families).

67. **Other relevant articles.** The Convention contains numerous articles which relate explicitly or implicitly to violence and child protection. Article 19 should be read in conjunction with these articles. These comprehensive references demonstrate the need to take account of the pervasive threat to the implementation of child rights by violence in all its forms and to ensure the protection of children in all situations of life and development.

VI. National coordinating framework on violence against children

68. **Beyond national plans of action.** The Committee recognizes that many national plans of action adopted by States parties to implement the rights of the child include measures to prohibit, prevent and eliminate all forms of violence against children. Such plans of action, while contributing to more enjoyment by children of their rights, have nevertheless faced many challenges in their implementation, monitoring, evaluation and follow-up. For example, they have often lacked links with the overall development policy, programmes, budget and coordinating mechanisms. In order to establish a more feasible and flexible instrument, the Committee is proposing a “coordinating framework on violence against children” for all child rights-based measures to protect children from violence in all its forms and to support a protective environment.[24] Such a coordinating framework can be used in place of national plans of action where these do not yet exist or where they are proving unwieldy. Where national plans of action are being effectively implemented already, the coordinating framework can nonetheless complement those efforts, stimulate discussion and generate new ideas and resources

[24] See also the overarching recommendations of the independent expert for the United Nations study on violence against children (A/61/299), para. 96.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

to improve their functioning.

69. **National coordinating framework on violence against children.** This coordinating framework can provide a common frame of reference and a mechanism for communication among Government ministries and also for State and civil society actors at all levels with regard to needed measures, across the range of measures and at each stage of intervention identified in article 19. It can promote flexibility and creativity and allow for the development and implementation of initiatives led simultaneously by both Government and community, but which are nonetheless contained within an overall cohesive and coordinated framework. In previous reccommendations and general comments, including its general comment No. 5 on general measures of implementation, the Committee has already urged States parties to develop plans and strategies for specific aspects of the Convention (for example juvenile justice or early childhood). It is in this context that the Committee recommends the development of a national coordinating framework on protection against all forms of violence, including comprehensive prevention measures.

70. **Different starting points.** The Committee acknowledges that protecting children from all forms of violence is highly challenging in most countries and that States parties are designing and implementing measures from very different starting points, in terms of existing legal, institutional and service infrastructures, cultural customs and professional competencies, as well as levels of resources.

71. **The process of developing a national coordinating framework.** There is no single model for such coordinating frameworks for freedom from all forms of violence. Some countries have invested in a discrete system of protecting children whereas others prefer to integrate protection issues into mainstream systems of implementing the rights of children. Experience shows that the process of developing a system is essential to its successful implementation. Skilful facilitation is required to ensure the participation of and ownership by senior representatives of all stakeholder groups, possibly through a multidisciplinary working group which has appropriate decision-making power, which meets regularly and which is prepared to be ambitious. A system of prevention and protection against all forms of violence should build on the strengths in existing formal and informal structures, services and organizations. Gaps should be identified and filled, based on the obligations outlined in article 19 and the Convention more broadly, and in other international and regional human rights instruments, and supported by the guidance provided in the United Nations study on violence against children, the present

general comment and additional implementation supports. National planning should be a transparent and inclusive process, with full disclosure to the general public and assurance of the involvement of Government, NGOs, research and professional practice experts, parents and children. It should be accessible and understandable to both children and adults. The national coordinating framework should be fully costed and financed, including human and technical resources, and presented, if possible, within the national child budget.

72. **Elements to be mainstreamed into national coordinating frameworks.** The following elements need to be mainstreamed across the measures (legislative, administrative, social and educational) and stages of intervention (from prevention through to recovery and reintegration):

(a) *Child rights approach*. This approach is based on the declaration of the child as a rights holder and not a beneficiary of benevolent activities of adults. It includes respecting and encouraging consultation and cooperation with, and the agency of, children in the design, implementation, monitoring and evaluation of the coordinating framework and specific measures therein, taking account of the age and evolving capacities of the child or children;

(b) *The gender dimensions of violence against children*. States parties should ensure that policies and measures take into account the different risks facing girls and boys in respect of various forms of violence in various settings. States should address all forms of gender discrimination as part of a comprehensive violence-prevention strategy. This includes addressing gender-based stereotypes, power imbalances, inequalities and discrimination which support and perpetuate the use of violence and coercion in the home, in school and educational settings, in communities, in the workplace, in institutions and in society more broadly. Men and boys must be actively encouraged as strategic partners and allies, and along with women and girls, must be provided with opportunities to increase their respect for one another and their understanding of how to stop gender discrimination and its violent manifestations;

(c) *Primary (general) prevention*. See paragraph 42 of the present general comment for details;

(d) *The primary position of families in child caregiving and protection strategies.*[25]

[25] See also the Guidelines for the Alternative Care of Children.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Families (including extended families and other forms of family-type care arrangements) have the greatest potential to protect children and to prevent violence. Families can also support and empower children to protect themselves. The need to strengthen family life, support families and work with families with challenges must therefore be a priority child protection activity at every stage of intervention, particularly prevention (through establishing good child caregiving) and in early intervention. However, the Committee also recognizes that much of the violence experienced by children, including sexual abuse, takes place within a family context and stresses the necessity of intervening in families if children are exposed to violence by family members;

(e) *Resilience and protective factors*. It is of critical importance to understand resilience and protective factors, i.e. internal and external strengths and supports which promote personal security and reduce abuse and neglect and their negative impact. Protective factors include stable families; nurturing child-rearing by adults who meet the child's physical and psychosocial needs; positive non-violent discipline; secure attachment of the child to at least one adult; supportive relationships with peers and others (including teachers); a social environment that fosters pro-social, non-violent and non-discriminatory attitudes and behaviours; high levels of community social cohesion; and thriving social networks and neighbourhood connections;

(f) *Risk factors*. Proactive, tailored measures need to be taken to reduce the risk factors to which individual children or groups of children may be exposed in general or in particular contexts. This includes parental risk factors such as substance abuse, mental health problems and social isolation as well as family risk factors such as poverty, unemployment, discrimination and marginalization. At a universal level all children aged 0-18 years are considered vulnerable until the completion of their neural, psychological, social and physical growth and development. Babies and young children are at higher risk due to the immaturity of their developing brain and their complete dependency on adults. Both girls and boys are at risk, but violence often has a gender component;

(g) *Children in potentially vulnerable situations*. Groups of children which are likely to be exposed to violence include, but are not limited to, children: not living with their biological parents, but in various forms of alternative care; not registered at birth; in street situations; in actual or perceived conflict with

the law; with physical disabilities, sensory disabilities, learning disabilities, psychosocial disabilities and congenital, acquired and/or chronic illnesses or serious behavioural problems; who are indigenous[26] and from other ethnic minorities; from minority religious or linguistic groups; who are lesbian, gay, transgender or transsexual; at risk of harmful traditional practices; in early marriage (especially girls, and especially but not exclusively forced marriage); in hazardous child labour, including the worst forms; who are on the move as migrants or refugees, or who are displaced and/or trafficked; who have already experienced violence; who experience and witness violence in the home and in communities; in low socio-economic urban environments, where guns, weapons, drugs and alcohol may be easily available; living in accident- or disaster-prone areas or in toxic environments; affected by HIV/AIDS or who are themselves HIV infected; who are malnourished; looked after by other children; who are themselves carers and heads of households; born to parents who are themselves still under 18; who are unwanted, born prematurely or part of a multiple birth; hospitalized with inadequate supervision or contact with caregivers; or exposed to ICTs without adequate safeguards, supervision or empowerment to protect themselves. Children in emergencies are extremely vulnerable to violence when, as a consequence of social and armed conflicts, natural disasters and other complex and chronic emergencies, social systems collapse, children become separated from their caregivers and caregiving and safe environments are damaged or even destroyed;

(h) *Resource allocation*. Human, financial and technical resources needed across different sectors must be allocated to the maximum extent of available resources. Robust monitoring mechanisms must be developed and implemented to ensure accountability regarding allocation of budgets and their efficient utilization;

(i) *Coordination mechanisms*. Mechanisms must be explicitly outlined to ensure effective coordination at central, regional and local levels, between different sectors and with civil society, including the empirical research community.

[26] In some societies, in contrast to non-indigenous families, “neglect” as distinct from “abuse” is the primary reason leading to the removal of indigenous children from their families. Non-punitive family support services and interventions directly addressing causes (such as poverty, housing and historical circumstances) are often more appropriate. Specific efforts are required to address discrimination in the provision of services and the range of intervention options available to indigenous and other minority communities.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

These mechanisms must be supported by the administrative measures outlined above;

(j) *Accountability*. It must be ensured that States parties, national and local agencies and organizations, and relevant civil society stakeholders proactively and cooperatively establish and apply standards, indicators, tools, and systems of monitoring, measurement and evaluation to fulfil their obligations and commitments to protect children from violence. The Committee has consistently expressed its support for systems of accountability, including in particular through data collection and analysis, indicator construction, monitoring and evaluation as well as support for independent human rights institutions. The Committee recommends that States parties publish an annual report on progress made with regard to the prohibition, prevention and elimination of violence, submit it to parliament for consideration and discussion, and invite all relevant stakeholders to respond to the information contained therein.

VII. Resources for implementation and the need for international cooperation

73. **States parties' obligations.** In the light of States parties' obligations under articles 4 and 19, inter alia, the Committee considers that resource constraints cannot provide a justification for a State party's failure to take any, or enough, of the measures that are required for child protection. States parties are therefore urged to adopt comprehensive, strategic and time-bound coordinating frameworks for child caregiving and protection. In particular the Committee highlights the necessity to consult with children in the development of these strategies, frameworks and measures.

74. **Sources of support.** Within the context of different starting points highlighted in paragraph 70, and on the understanding that budgets at national and decentralized levels should be the primary source of funds for child caregiving and protection strategies, the Committee draws the attention of States parties to the avenues of international cooperation and assistance outlined in articles 4 and 45 of the Convention. The Committee calls upon the following partners to support, both financially and technically, child protection programmes, including training, which take full account of the requirements stipulated in article 19 and the Convention more broadly:[27] States parties

[27] See general comment No. 5 (paras. 61, 62 and 64) on: the need for the mainstreaming of children's

providing development cooperation; donor institutions (including the World Bank, private sources and foundations); United Nations agencies and organizations; and other international and regional bodies and organizations. This financial and technical support should be provided systematically through strong and equitable partnerships, at the national and international levels. Child rights-based protection programmes should be one of the main components in assisting sustainable development in countries receiving international assistance. The Committee also encourages such bodies to continue to work with the Committee, the Special Representative of the Secretary-General on Violence against Children and other international and regional human rights mechanisms to advance this goal.

75. **Resources needed at the international level.** Investment is also needed in the following areas at the international level to assist States parties to fulfil their obligations in relation to article 19:

(a) Human resources: improved communication, cooperation and individual exchange within and between professional associations (for example medical, mental health, social work, legal, education, child maltreatment, academic/research, child rights and training organizations/institutions); improved communication and cooperation within and between civil society groups (for example research communities, NGOs, child-led organizations, faith-based organizations, organizations of persons with disabilities, community and youth groups, and individual experts involved in the development and exchange of knowledge and practice);

(b) Financial resources: improved coordination, monitoring and evaluation of donor aid; further development of financial and human capital analyses in order for economists, researchers and States parties to fully measure the costs of implementing holistic child protection systems (with an emphasis on primary prevention) versus the costs of managing the direct and indirect (including intergenerational) impact of violence at the individual, community, national and even international levels; and reviews by international financial institutions of "their policies and activities to take account of the impact they may have on

---

rights into international cooperation and technical assistance; the need for such cooperation and assistance to be guided by, and to fully promote implementation of, the Convention; the allocation of a substantive part of international aid and assistance specifically to children; and the need for Poverty Reduction Strategy Papers and sector-wide approaches to development to include a strong focus on children's rights.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

children";[28]

(c) Technical resources: evidence-based indicators, systems, models (including model legislation), tools, guidelines, protocols and practice standards for use by communities and professionals, with guidance on their adaptation to different contexts; a platform for systematic sharing and accessing of information (knowledge and practice); universally established clarity and transparency in budgeting for child rights and child protection, as well as in outcome monitoring of child protection during up and down cycles of economies and challenging circumstances (technical assistance should be established over time, through information, models and related training).

76. **Regional and international cross-border cooperation.** In addition to development assistance, cooperation is also needed to address child protection issues which cut across national borders such as: cross-border movement of children − either unaccompanied or with their families − either voluntarily or under duress (for example due to conflict, famine, natural disasters or epidemics) which can put children at risk of harm; cross-border trafficking of children for labour, sexual exploitation, adoption, removal of body parts or other purposes; conflict which cuts across borders and which may compromise a child's safety and access to protection systems, even if the child remains in the country of origin; and disasters that impact several countries simultaneously. Specific legislation, policies, programmes and partnerships may be required to protect children affected by cross-border child protection issues (for example cybercrime and extraterritorial prosecution of those who sexually abuse children through travel and tourism and traffickers of families and children), whether these children are in traditional caregiving situations or where the State is the de facto caregiver, as in the case of unaccompanied children.

---

[28] A/61/299, para. 117.

United
Nations

CRC/C/GC/14

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
29 May 2013

Original: English

Committee on the Rights of the Children

General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1)*

* Adopted by the Committee at its sixty-second session (14 January – 1 February 2013).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Contents

	Paragraphs	Page
I. Introduction	1-9	3
A. The best interests of the child: a right, a principle and a rule of procedure	1-7	3
B. Structure	8-9	4
II. Objectives	10-12	4
III. Nature and scope of the obligations of States parties	13-16	5
IV. Legal analysis and links with the general principles of the Convention	17-45	7
A. Literal analysis of article 3, paragraph 1	17-40	7
1. “In all actions concerning children”	17-24	7
2. “By public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies”	25-31	8
3. “The best interests of the child”	32-35	9
4. “Shall be a primary consideration”	36-40	10
B. The best interests of the child and links with other general principles of the Convention	41-45	11
1. The child’s best interests and the right to non-discrimination (art. 2)	41	11
2. The child’s best interests and the right to life, survival and development (art. 6)	42	11
3. The child’s best interests and the right to be heard (art. 12)	43-45	11
V. Implementation: assessing and determining the child’s best interests	46-47	12
A. Best interests assessment and determination	48-84	12
1. Elements to be taken into account when assessing the child’s best interests	52-79	13
2. Balancing the elements in the best-interests assessment	80-84	17
B. Procedural safeguards to guarantee implementation of the child’s best interests	85-99	18
VI. Dissemination	100-101	20

"*In all actions concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies, the best interests of the child shall be a primary consideration.*"

Convention on the Rights of the Child (art. 3, para. 1)

I. Introduction

A. The best interests of the child: a right, a principle and a rule of procedure

1. Article 3, paragraph 1, of the Convention on the Rights of the Child gives the child the right to have his or her best interests assessed and taken into account as a primary consideration in all actions or decisions that concern him or her, both in the public and private sphere. Moreover, it expresses one of the fundamental values of the Convention. The Committee on the Rights of the Child (the Committee) has identified article 3, paragraph 1, as one of the four general principles of the Convention for interpreting and implementing all the rights of the child,[1] and applies it is a dynamic concept that requires an assessment appropriate to the specific context.

2. The concept of the "child's best interests" is not new. Indeed, it pre-dates the Convention and was already enshrined in the 1959 Declaration of the Rights of the Child (para. 2), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (arts. 5 (b) and 16, para. 1 (d)), as well as in regional instruments and many national and international laws.

3. The Convention also explicitly refers to the child's best interests in other articles: article 9: separation from parents; article 10: family reunification; article 18: parental responsibilities; article 20: deprivation of family environment and alternative care; article 21: adoption; article 37(c): separation from adults in detention; article 40, paragraph 2 (b) (iii): procedural guarantees, including presence of parents at court hearings for penal matters involving children in conflict with the law. Reference is also made to the child's best interests in the Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography (preamble and art. 8) and in the Optional Protocol to the Convention on a communications procedure (preamble and arts. 2 and 3).

---

[1] The Committee's general comment No. 5 (2003) on the general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 12; and No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, para. 2.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

4. The concept of the child's best interests is aimed at ensuring both the full and effective enjoyment of all the rights recognized in the Convention and the holistic development of the child.[2] The Committee has already pointed out[3] that "an adult's judgment of a child's best interests cannot override the obligation to respect all the child's rights under the Convention." It recalls that there is no hierarchy of rights in the Convention; all the rights provided for therein are in the "child's best interests" and no right could be compromised by a negative interpretation of the child's best interests.

5. The full application of the concept of the child's best interests requires the development of a rights-based approach, engaging all actors, to secure the holistic physical, psychological, moral and spiritual integrity of the child and promote his or her human dignity.

6. The Committee underlines that the child's best interests is a threefold concept:

(a) A substantive right: The right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration when different interests are being considered in order to reach a decision on the issue at stake, and the guarantee that this right will be implemented whenever a decision is to be made concerning a child, a group of identified or unidentified children or children in general. Article 3, paragraph 1, creates an intrinsic obligation for States, is directly applicable (self-executing) and can be invoked before a court.

(b) A fundamental, interpretative legal principle: If a legal provision is open to more than one interpretation, the interpretation which most effectively serves the child's best interests should be chosen. The rights enshrined in the Convention and its Optional Protocols provide the framework for interpretation.

(c) A rule of procedure: Whenever a decision is to be made that will affect a specific child, an identified group of children or children in general, the decision-making process must include an evaluation of the possible impact (positive or negative) of the decision on the child or children concerned. Assessing and determining the best interests of the child require procedural guarantees. Furthermore, the justification of a decision must show that the right

[2] The Committee expects States to interpret development as a "holistic concept, embracing the child´s physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development" (general comment No. 5, para. 12).

[3] General comment No. 13 (2011) on the right to protection from all forms of violence, para. 61.

has been explicitly taken into account. In this regard, States parties shall explain how the right has been respected in the decision, that is, what has been considered to be in the child's best interests; what criteria it is based on; and how the child's interests have been weighed against other considerations, be they broad issues of policy or individual cases.

7. In the present general comment, the expression "the child's best interests" or "the best interests of the child" covers the three dimensions developed above.

B. Structure

8. The scope of the present general comment is limited to article 3, paragraph 1, of the Convention and does not cover article 3, paragraph 2, which pertains to the well-being of the child, nor article 3, paragraph 3, which concerns the obligation of States parties to ensure that institutions, services and facilities for children comply with the established standards, and that mechanisms are in place to ensure that the standards are respected.

9. The Committee states the objectives (chapter II) of the present general comment and presents the nature and scope of the obligation of States parties (chapter III). It also provides a legal analysis of article 3, paragraph 1 (chapter IV), showing the links to other general principles of the Convention. Chapter V is dedicated to the implementation, in practice, of the principle of best interests of the child, while chapter VI provides guidelines on disseminating the general comment.

II. Objectives

10. The present general comment seeks to ensure the application of and respect for the best interests of the child by the States parties to the Convention. It defines the requirements for due consideration, especially in judicial and administrative decisions as well as in other actions concerning the child as an individual, and at all stages of the adoption of laws, policies, strategies, programmes, plans, budgets, legislative and budgetary initiatives and guidelines − that is, all implementation measures − concerning children in general or as a specific group. The Committee expects that this general comment will guide decisions by all those concerned with children, including parents and caregivers.

11. The best interests of the child is a dynamic concept that encompasses various issues which are continuously evolving. The present general comment provides a framework for assessing and determining the child's best interests; it does not attempt to prescribe

국가인권위원회
humanrights.go.kr

what is best for the child in any given situation at any point in time.

12. The main objective of this general comment is to strengthen the understanding and application of the right of children to have their best interests assessed and taken as a primary consideration or, in some cases, the paramount consideration (see paragraph 38 below). Its overall objective is to promote a real change in attitudes leading to the full respect of children as rights holders. More specifically, this has implications for:

(a) The elaboration of all implementation measures taken by governments;

(b) Individual decisions made by judicial or administrative authorities or public entities through their agents that concern one or more identified children;

(c) Decisions made by civil society entities and the private sector, including profit and non-profit organizations, which provide services concerning or impacting on children;

(d) Guidelines for actions undertaken by persons working with and for children, including parents and caregivers.

III. Nature and scope of the obligations of States parties

13. Each State party must respect and implement the right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration, and is under the obligation to take all necessary, deliberate and concrete measures for the full implementation of this right.

14. Article 3, paragraph 1, establishes a framework with three different types of obligations for States parties:

(a) The obligation to ensure that the child's best interests are *appropriately integrated and consistently applied* in every action taken by a public institution, especially in all implementation measures, administrative and judicial proceedings which directly or indirectly impact on children;

(b) The obligation to ensure that all judicial and administrative decisions as well as policies and legislation concerning children demonstrate that the child's best interests have been a primary consideration. This includes describing how the best interests have been examined and assessed, and what weight has been

ascribed to them in the decision.

(c) The obligation to ensure that the interests of the child have been assessed and taken as a primary consideration in decisions and actions taken by the private sector, including those providing services, or any other private entity or institution making decisions that concern or impact on a child.

15. To ensure compliance, States parties should undertake a number of implementation measures in accordance with articles 4, 42 and 44, paragraph 6, of the Convention, and ensure that the best interests of the child are a primary consideration in all actions, including:

(a) Reviewing and, where necessary, amending domestic legislation and other sources of law so as to incorporate article 3, paragraph 1, and ensure that the requirement to consider the child's best interests is reflected and implemented in all national laws and regulations, provincial or territorial legislation, rules governing the operation of private or public institutions providing services or impacting on children, and judicial and administrative proceedings at any level, both as a substantive right and as a rule of procedure;

(b) Upholding the child’s best interests in the coordination and implementation of policies at the national, regional and local levels;

(c) Establishing mechanisms and procedures for complaints, remedy or redress in order to fully realize the right of the child to have his or her best interests appropriately integrated and consistently applied in all implementation measures, administrative and judicial proceedings relevant to and with an impact on him or her;

(d) Upholding the child’s best interests in the allocation of national resources for programmes and measures aimed at implementing children’s rights, and in activities receiving international assistance or development aid;

(e) When establishing, monitoring and evaluating data collection, ensure that the child’s best interests are explicitly spelled out and, where required, support research on children’s rights issues;

(f) Providing information and training on article 3, paragraph 1, and its application in practice to all those making decisions that directly or indirectly impact on

국가인권위원회 humanrights.go.kr

children, including professionals and other people working for and with children;

(g) Providing appropriate information to children in a language they can understand, and to their families and caregivers, so that they understand the scope of the right protected under article 3, paragraph 1, as well as creating the necessary conditions for children to express their point of view and ensuring that their opinions are given due weight;

(h) Combating all negative attitudes and perceptions which impede the full realization of the right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration, through communication programmes involving mass media and social networks as well as children, in order to have children recognized as rights holders.

16. In giving full effect to the child's best interests, the following parameters should be borne in mind:

(a) The universal, indivisible, interdependent and interrelated nature of children's rights;

(b) Recognition of children as right holders;

(c) The global nature and reach of the Convention;

(d) The obligation of States parties to respect, protect and fulfill all the rights in the Convention;

(e) Short-, medium- and long-term effects of actions related to the development of the child over time.

IV. Legal analysis and links with the general principles of the Convention

A. Legal analysis of article 3, paragraph 1

1. "In all actions concerning children"

(a) "in all actions"

17. Article 3, paragraph 1 seeks to ensure that the right is guaranteed in all decisions

and actions concerning children. This means that every action relating to a child or children has to take into account their best interests as a primary consideration. The word "action" does not only include decisions, but also all acts, conduct, proposals, services, procedures and other measures.

18. Inaction or failure to take action and omissions are also "actions", for example, when social welfare authorities fail to take action to protect children from neglect or abuse.

(b) "concerning"

19. The legal duty applies to all decisions and actions that directly or indirectly affect children. Thus, the term "concerning" refers first of all, to measures and decisions directly concerning a child, children as a group or children in general, and secondly, to other measures that have an effect on an individual child, children as a group or children in general, even if they are not the direct targets of the measure. As stated in the Committee's general comment No. 7 (2005), such actions include those aimed at children (e.g. related to health, care or education), as well as actions which include children and other population groups (e.g. related to the environment, housing or transport) (para. 13 (b)). Therefore, "concerning" must be understood in a very broad sense.

20. Indeed, all actions taken by a State affect children in one way or another. This does not mean that every action taken by the State needs to incorporate a full and formal process of assessing and determining the best interests o the child. However, where a decision will have a major impact on a child or children, a greater level of protection and detailed procedures to consider their best interests is appropriate.

Thus, in relation to measures that are not directly aimed at the child or children, the term "concerning" would need to be clarified in the light of the circumstances of each case in order to be able to appreciate the impact of the action on the child or children.

(c) "children"

21. The term "children" refers to all persons under the age of 18 within the jurisdiction of a State party, without discrimination of any kind, in line with articles 1 and 2 of the Convention.

22. Article 3, paragraph 1, applies to children as individuals and places an obligation

국가인권위원회
humanrights.go.kr

on States parties to assess and take the child's best interests as a primary consideration in individual decisions.

23. However, the term "children" implies that the right to have their best interests duly considered applies to children not only as individuals, but also in general or as a group. Accordingly, States have the obligation to assess and take as a primary consideration the best interests of children as a group or in general in all actions concerning them. This is particularly evident for all implementation measures. The Committee[4] underlines that the child's best interests is conceived both as a collective and individual right, and that the application of this right to indigenous children as a group requires consideration of how the right relates to collective cultural rights.

24. That is not to say that in a decision concerning an individual child, his or her interests must be understood as being the same as those of children in general. Rather, article 3, paragraph 1, implies that the best interests of a child must be assessed individually. Procedures for establishing the best interests of children individually and as a group can be found in chapter V below.

2. "By public or private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities or legislative bodies"

25. The obligation of the States to duly consider the child's best interests is a comprehensive obligation encompassing all public and private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities and legislative bodies involving or concerning children. Although parents are not explicitly mentioned in article 3, paragraph 1, the best interests of the child "will be their basic concern" (art. 18, para. 1).

(a) "public or private social welfare institutions"

26. These terms should not be narrowly construed or limited to social institutions *stricto sensu*, but should be understood to mean all institutions whose work and decisions impact on children and the realization of their rights. Such institutions include not only those related to economic, social and cultural rights (e.g. care, health, environment, education, business, leisure and play, etc.), but also institutions dealing with civil rights and freedoms (e.g. birth registration, protection against violence in all settings, etc.). Private social welfare institutions include private sector organizations − either for-profit or non-profit − which play a role in the provision of services that are critical to children's

[4] General comment No.11 (2009) on indigenous children and their rights under the Convention, para. 30.

enjoyment of their rights, and which act on behalf of or alongside Government services as an alternative.

(b) "courts of law"

27. The Committee underlines that "courts" refer to all judicial proceedings, in all instances – whether staffed by professional judges or lay persons – and all relevant procedures concerning children, without restriction. This includes conciliation, mediation and arbitration processes.

28. In criminal cases, the best interests principle applies to children in conflict (i.e. alleged, accused or recognized as having infringed) or in contact (as victims or witnesses) with the law, as well as children affected by the situation of their parents in conflict with the law. The Committee[5] underlines that protecting the child's best interests means that the traditional objectives of criminal justice, such as repression or retribution, must give way to rehabilitation and restorative justice objectives, when dealing with child offenders.

29. In civil cases, the child may be defending his or her interests directly or through a representative, in the case of paternity, child abuse or neglect, family reunification, accommodation, etc. The child may be affected by the trial, for example in procedures concerning adoption or divorce, decisions regarding custody, residence, contact or other issues which have an important impact on the life and development of the child, as well as child abuse or neglect proceedings. The courts must provide for the best interests of the child to be considered in all such situations and decisions, whether of a procedural or substantive nature, and must demonstrate that they have effectively done so.

(c) "administrative authorities"

30. The Committee emphasizes that the scope of decisions made by administrative authorities at all levels is very broad, covering decisions concerning education, care, health, the environment, living conditions, protection, asylum, immigration, access to nationality, among others. Individual decisions taken by administrative authorities in these areas must be assessed and guided by the best interests of the child, as for all implementation measures.

---

[5] General comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice, para. 10.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(d) "legislative bodies"

31. The extension of States parties' obligation to their "legislative bodies" shows clearly that article 3, paragraph 1, relates to children in general, not only to children as individuals. The adoption of any law or regulation as well as collective agreements − such as bilateral or multilateral trade or peace treaties which affect children − should be governed by the best interests of the child. The right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration should be explicitly included in all relevant legislation, not only in laws that specifically concern children. This obligation extends also to the approval of budgets, the preparation and development of which require the adoption of a best-interests-of-the-child perspective for it to be child-rights sensitive.

3. "The best interests of the child"

32. The concept of the child's best interests is complex and its content must be determined on a case-by-case basis. It is through the interpretation and implementation of article 3, paragraph 1, in line with the other provisions of the Convention, that the legislator, judge, administrative, social or educational authority will be able to clarify the concept and make concrete use thereof. Accordingly, the concept of the child's best interests is flexible and adaptable. It should be adjusted and defined on an individual basis, according to the specific situation of the child or children concerned, taking into consideration their personal context, situation and needs. For individual decisions, the child's best interests must be assessed and determined in light of the specific circumstances of the particular child. For collective decisions − such as by the legislator −, the best interests of children in general must be assessed and determined in light of the circumstances of the particular group and/or children in general. In both cases, assessment and determination should be carried out with full respect for the rights contained in the Convention and its Optional Protocols.

33. The child's best interests shall be applied to all matters concerning the child or children, and taken into account to resolve any possible conflicts among the rights enshrined in the Convention or other human rights treaties. Attention must be placed on identifying possible solutions which are in the child's best interests. This implies that States are under the obligation to clarify the best interests of all children, including those in vulnerable situations, when adopting implementation measures.

34. The flexibility of the concept of the child's best interests allows it to be responsive

to the situation of individual children and to evolve knowledge about child development. However, it may also leave room for manipulation; the concept of the child's best interests has been abused by Governments and other State authorities to justify racist policies, for example; by parents to defend their own interests in custody disputes; by professionals who could not be bothered, and who dismiss the assessment of the child's best interests as irrelevant or unimportant.

35. With regard to implementation measures, ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in legislation and policy development and delivery at all levels of Government demands a continuous process of child rights impact assessment (CRIA) to predict the impact of any proposed law, policy or budgetary allocation on children and the enjoyment of their rights, and child rights impact evaluation to evaluate the actual impact of implementation. [6]

4. "Shall be a primary consideration"

36. The best interests of a child shall be a primary consideration in the adoption of all measures of implementation. The words "shall be" place a strong legal obligation on States and mean that States may not exercise discretion as to whether children's best interests are to be assessed and ascribed the proper weight as a primary consideration in any action undertaken.

37. The expression "primary consideration" means that the child's best interests may not be considered on the same level as all other considerations. This strong position is justified by the special situation of the child: dependency, maturity, legal status and, often, voicelessness. Children have less possibility than adults to make a strong case for their own interests and those involved in decisions affecting them must be explicitly aware of their interests. If the interests of children are not highlighted, they tend to be overlooked.

38. In respect of adoption (art. 21), the right of best interests is further strengthened; it is not simply to be "**a primary** consideration" but "**the paramount** consideration". Indeed, the best interests of the child are to be the determining factor when taking a decision on adoption, but also on other issues.

39. However, since article 3, paragraph 1, covers a wide range of situations, the

---

[6] General comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child, para. 45.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Committee recognizes the need for a degree of flexibility in its application. The best interests of the child − once assessed and determined − might conflict with other interests or rights (e.g. of other children, the public, parents, etc.). Potential conflicts between the best interests of a child, considered individually, and those of a group of children or children in general have to be resolved on a case-by-case basis, carefully balancing the interests of all parties and finding a suitable compromise. The same must be done if the rights of other persons are in conflict with the child's best interests. If harmonization is not possible, authorities and decision-makers will have to analyse and weigh the rights of all those concerned, bearing in mind that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and not just one of several considerations. Therefore, a larger weight must be attached to what serves the child best.

40. Viewing the best interests of the child as "primary" requires a consciousness about the place that children's interests must occupy in all actions and a willingness to give priority to those interests in all circumstances, but especially when an action has an undeniable impact on the children concerned.

B. The best interests of the child and links with other general principles of the Convention

1. The child's best interests and the right to non-discrimination (art. 2)

41. The right to non-discrimination is not a passive obligation, prohibiting all forms of discrimination in the enjoyment of rights under the Convention, but also requires appropriate proactive measures taken by the State to ensure effective equal opportunities for all children to enjoy the rights under the Convention. This may require positive measures aimed at redressing a situation of real inequality.

2. The child's best interests and the right to life, survival and development (art. 6)

41. 0States must create an environment that respects human dignity and ensures the holistic development of every child. In the assessment and determination of the child's best interests, the State must ensure full respect for his or her inherent right to life, survival and development.

3. The child's best interests and the right to be heard (art. 12)

43. Assessment of a child's best interests must include respect for the child's right to express his or her views freely and due weight given to said views in all matters affecting the child. This is clearly set out in the Committee's general comment No. 12 which also highlights the inextricable links between articles 3, paragraph 1, and 12. The two articles have complementary roles: the first aims to realize the child's best interests, and the second provides the methodology for hearing the views of the child or children and their inclusion in all matters affecting the child, including the assessment of his or her best interests. Article 3, paragraph 1, cannot be correctly applied if the requirements of article 12 are not met. Similarly, article 3, paragraph 1, reinforces the functionality of article 12, by facilitating the essential role of children in all decisions affecting their lives[7].

44. The evolving capacities of the child (art. 5) must be taken into consideration when the child's best interests and right to be heard are at stake. The Committee has already established that the more the child knows, has experienced and understands, the more the parent, legal guardian or other persons legally responsible for him or her have to transform direction and guidance into reminders and advice, and later to an exchange on an equal footing.[8] Similarly, as the child matures, his or her views shall have increasing weight in the assessment of his or her best interests. Babies and very young children have the same rights as all children to have their best interests assessed, even if they cannot express their views or represent themselves in the same way as older children. States must ensure appropriate arrangements, including representation, when appropriate, for the assessment of their best interests; the same applies for children who are not able or willing to express a view.

45. The Committee recalls that article 12, paragraph 2, of the Convention provides for the right of the child to be heard, either directly or through a representative, in any judicial or administrative proceeding affecting him or her (see further chapter V.B below).

---

[7] General comment No. 12, paras. 70-74.

[8] Ibid., para. 84.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

V. Implementation: assessing and determining the child's best interests

46. As stated earlier, the "best interests of the child" is a right, a principle and a rule of procedure based on an assessment of all elements of a child's or children's interests in a specific situation. When assessing and determining the best interests of the child in order to make a decision on a specific measure, the following steps should be followed:

(a) First, within the specific factual context of the case, find out what are the relevant elements in a best-interests assessment, give them concrete content, and assign a weight to each in relation to one another;

(b) Secondly, to do so, follow a procedure that ensures legal guarantees and proper application of the right.

47. Assessment and determination of the child's best interests are two steps to be followed when required to make a decision. The "best-interests assessment" consists in evaluating and balancing all the elements necessary to make a decision in a specific situation for a specific individual child or group of children. It is carried out by the decision-maker and his or her staff − if possible a multidisciplinary team −, and requires the participation of the child. The "best-interests determination" describes the formal process with strict procedural safeguards designed to determine the child's best interests on the basis of the best-interests assessment.

A. Best interests assessment and determination

48. Assessing the child's best interests is a unique activity that should be undertaken in each individual case, in the light of the specific circumstances of each child or group of children or children in general. These circumstances relate to the individual characteristics of the child or children concerned, such as, inter alia, age, sex, level of maturity, experience, belonging to a minority group, having a physical, sensory or intellectual disability, as well as the social and cultural context in which the child or children find themselves, such as the presence or absence of parents, whether the child lives with them, quality of the relationships between the child and his or her family or caregivers, the environment in relation to safety, the existence of quality alternative means available to the family, extended family or caregivers, etc.

49. Determining what is in the best interests of the child should start with an assessment of the specific circumstances that make the child unique. This implies that some elements will be used and others will not, and also influences how they will be weighted against each other. For children in general, assessing best interests involves the same elements.

50. The Committee considers it useful to draw up a non-exhaustive and non-hierarchical list of elements that could be included in a best-interests assessment by any decision-maker having to determine a child's best interests. The non-exhaustive nature of the elements in the list implies that it is possible to go beyond those and consider other factors relevant in the specific circumstances of the individual child or group of children. All the elements of the list must be taken into consideration and balanced in light of each situation. The list should provide concrete guidance, yet flexibility.

51. Drawing up such a list of elements would provide guidance for the State or decision-maker in regulating specific areas affecting children, such as family, adoption and juvenile justice laws, and if necessary, other elements deemed appropriate in accordance with its legal tradition may be added. The Committee would like to point out that, when adding elements to the list, the ultimate purpose of the child's best interests should be to ensure the full and effective enjoyment of the rights recognized in the Convention and the holistic development of the child. Consequently, elements that are contrary to the rights enshrined in the Convention or that would have an effect contrary to the rights under the Convention cannot be considered as valid in assessing what is best for a child or children.

1. Elements to be taken into account when assessing the child's best interests

52. Based on these preliminary considerations, the Committee considers that the elements to be taken into account when assessing and determining the child’s best interests, as relevant to the situation in question, are as follows:

(a) The child's views

53. Article 12 of the Convention provides for the right of children to express their views in every decision that affects them. Any decision that does not take into account the child’s views or does not give their views due weight according to their age and maturity, does not respect the possibility for the child or children to influence the determination of their best interests.

54. The fact that the child is very young or in a vulnerable situation (e.g. has a disability,

국가인권위원회 humanrights.go.kr

belongs to a minority group, is a migrant, etc.) does not deprive him or her of the right to express his or her views, nor reduces the weight given to the child's views in determining his or her best interests. The adoption of specific measures to guarantee the exercise of equal rights for children in such situations must be subject to an individual assessment which assures a role to the children themselves in the decision-making process, and the provision of reasonable accommodation[9] and support, where necessary, to ensure their full participation in the assessment of their best interests.

(b) The child's identity

55. Children are not a homogeneous group and therefore diversity must be taken into account when assessing their best interests. The identity of the child includes characteristics such as sex, sexual orientation, national origin, religion and beliefs, cultural identity, personality. Although children and young people share basic universal needs, the expression of those needs depends on a wide range of personal, physical, social and cultural aspects, including their evolving capacities. The right of the child to preserve his or her identity is guaranteed by the Convention (art. 8) and must be respected and taken into consideration in the assessment of the child's best interests.

56. Regarding religious and cultural identity, for example, when considering a foster home or placement for a child, due regard shall be paid to the desirability of continuity in a child's upbringing and to the child's ethnic, religious, cultural and linguistic background (art. 20, para. 3), and the decision-maker must take into consideration this specific context when assessing and determining the child's best interests. The same applies in cases of adoption, separation from or divorce of parents. Due consideration of the child's best interests implies that children have access to the culture (and language, if possible) of their country and family of origin, and the opportunity to access information about their biological family, in accordance with the legal and professional regulations of the given country (see art. 9, para. 4).

57. Although preservation of religious and cultural values and traditions as part of the identity of the child must be taken into consideration, practices that are inconsistent or incompatible with the rights established in the Convention are not in the child's best interests. Cultural identity cannot excuse or justify the perpetuation by decision-makers

[9] See Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 2: "Reasonable accommodation" means necessary and appropriate modification and adjustments not imposing a disproportionate or undue burden, where needed in a particular case, to ensure [⋯] the enjoyment or exercise on an equal basis with others of all human rights and fundamental freedoms.

and authorities of traditions and cultural values that deny the child or children the rights guaranteed by the Convention.

(c) Preservation of the family environment and maintaining relations

58. The Committee recalls that it is indispensable to carry out the assessment and determination of the child's best interests in the context of potential separation of a child from his or her parents (arts. 9, 18 and 20). It also underscores that the elements mentioned above are concrete rights and not only elements in the determination of the best interests of the child.

59. The family is the fundamental unit of society and the natural environment for the growth and well-being of its members, particularly children (preamble of the Convention). The right of the child to family life is protected under the Convention (art. 16). The term "family" must be interpreted in a broad sense to include biological, adoptive or foster parents or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom (art. 5).

60. Preventing family separation and preserving family unity are important components of the child protection system, and are based on the right provided for in article 9, paragraph 1, which requires "that a child shall not be separated from his or her parents against their will, except when [···] such separation is necessary for the best interests of the child". Furthermore, the child who is separated from one or both parents is entitled "to maintain personal relations and direct contact with both parents on a regular basis, except if it is contrary to the child's best interests" (art. 9, para. 3). This also extends to any person holding custody rights, legal or customary primary caregivers, foster parents and persons with whom the child has a strong personal relationship.

61. Given the gravity of the impact on the child of separation from his or her parents, such separation should only occur as a last resort measure, as when the child is in danger of experiencing imminent harm or when otherwise necessary; separation should not take place if less intrusive measures could protect the child. Before resorting to separation, the State should provide support to the parents in assuming their parental responsibilities, and restore or enhance the family's capacity to take care of the child, unless separation is necessary to protect the child. Economic reasons cannot be a justification for separating a child from his or her parents.

62. The Guidelines for the Alternative Care of Children[10] aims to ensure that children

국가인권위원회
humanrights.go.kr

are not placed in alternative care unnecessarily; and that where alternative care is provided, it is delivered under appropriate conditions responding to the rights and best interests of the child. In particular, “financial and material poverty, or conditions directly and uniquely imputable to such poverty, should never be the only justification for the removal of a child from parental care [...] but should be seen as a signal for the need to provide appropriate support to the family” (para. 15).

63. Likewise, a child may not be separated from his or her parents on the grounds of a disability of either the child or his or her parents.[11] Separation may be considered only in cases where the necessary assistance to the family to preserve the family unit is not effective enough to avoid a risk of neglect or abandonment of the child or a risk to the child’s safety.

64. In case of separation, the State must guarantee that the situation of the child and his or her family has been assessed, where possible, by a multidisciplinary team of well-trained professionals with appropriate judicial involvement, in conformity with article 9 of the Convention, ensuring that no other option can fulfil the child’s best interests.

65. When separation becomes necessary, the decision-makers shall ensure that the child maintains the linkages and relations with his or her parents and family (siblings, relatives and persons with whom the child has had strong personal relationships) unless this is contrary to the child’s best interests. The quality of the relationships and the need to retain them must be taken into consideration in decisions on the frequency and length of visits and other contact when a child is placed outside the family.

66. When the child’s relations with his or her parents are interrupted by migration (of the parents without the child, or of the child without his or her parents), preservation of the family unit should be taken into account when assessing the best interests of the child in decisions on family reunification.

67. The Committee is of the view that shared parental responsibilities are generally in the child's best interests. However, in decisions regarding parental responsibilities, the only criterion shall be what is in the best interests of the particular child. It is contrary to those interests if the law automatically gives parental responsibilities to either or both parents. In assessing the child's best interests, the judge must take into

[10] General Assembly resolution 64/142, annex.

[11] Convention on the Rights of Persons with Disabilities, art. 23, para. 4.

consideration the right of the child to preserve his or her relationship with both parents, together with the other elements relevant to the case.

68. The Committee encourages the ratification and implementation of the conventions of the Hague Conference on Private International Law,[12] which facilitate the application of the child's best interests and provide guarantees for its implementation in the event that the parents live in different countries.

69. In cases where the parents or other primary caregivers commit an offence, alternatives to detention should be made available and applied on a case-by-case basis, with full consideration of the likely impacts of different sentences on the best interests of the affected child or children.[13]

70. Preservation of the family environment encompasses the preservation of the ties of the child in a wider sense. These ties apply to the extended family, such as grandparents, uncles/aunts as well friends, school and the wider environment and are particularly relevant in cases where parents are separated and live in different places.

(d) Care, protection and safety of the child

71. When assessing and determining the best interests of a child or children in general, the obligation of the State to ensure the child such protection and care as is necessary for his or her well-being (art. 3, para. 2) should be taken into consideration. The terms “protection and care” must also be read in a broad sense, since their objective is not stated in limited or negative terms (such as “to protect the child from harm”), but rather in relation to the comprehensive ideal of ensuring the child’s “well-being” and development. Children’s well-being, in a broad sense includes their basic material, physical, educational, and emotional needs, as well as needs for affection and safety.

72. Emotional care is a basic need of children; if parents or other primary caregivers do not fulfil the child’s emotional needs, action must be taken so that the child develops a secure attachment. Children need to form an attachment to a caregiver at a very early age, and such attachment, if adequate, must be sustained over time in order to provide the child with a stable environment.

---

[12] These include No. 28 on the Civil Aspects of International Child Abduction, 1980; No. 33 on Protection of Children and Co-operation in Respect of Intercountry Adoption, 1993; No. 23 on the Recognition and Enforcement of Decisions Relating to Maintenance Obligations, 1973; No. 24 on the Law Applicable to Maintenance Obligations, 1973.

[13] See recommendations of the Day of general discussion on children of incarcerated parents (2011).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

73. Assessment of the child's best interests must also include consideration of the child's safety, that is, the right of the child to protection against all forms of physical or mental violence, injury or abuse (art. 19), sexual harassment, peer pressure, bullying, degrading treatment, etc.,[14] as well as protection against sexual, economic and other exploitation, drugs, labour, armed conflict, etc.(arts. 32-39).

74. Applying a best-interests approach to decision-making means assessing the safety and integrity of the child at the current time; however, the precautionary principle also requires assessing the possibility of future risk and harm and other consequences of the decision for the child's safety.

(e) Situation of vulnerability

75. An important element to consider is the child's situation of vulnerability, such as disability, belonging to a minority group, being a refugee or asylum seeker, victim of abuse, living in a street situation, etc. The purpose of determining the best interests of a child or children in a vulnerable situation should not only be in relation to the full enjoyment of all the rights provided for in the Convention, but also with regard to other human rights norms related to these specific situations, such as those covered in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the Convention relating to the Status of Refugees, among others.

76. The best interests of a child in a specific situation of vulnerability will not be the same as those of all the children in the same vulnerable situation. Authorities and decision-makers need to take into account the different kinds and degrees of vulnerability of each child, as each child is unique and each situation must be assessed according to the child's uniqueness. An individualized assessment of each child's history from birth should be carried out, with regular reviews by a multidisciplinary team and recommended reasonable accommodation throughout the child's development process.

(f) The child's right to health

77. The child's right to health (art. 24) and his or her health condition are central in assessing the child's best interest. However, if there is more than one possible treatment for a health condition or if the outcome of a treatment is uncertain, the advantages of all possible treatments must be weighed against all possible risks and side effects, and the views of the child must also be given due weight based on his or her age

[14] General comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence.

and maturity. In this respect, children should be provided with adequate and appropriate information in order to understand the situation and all the relevant aspects in relation to their interests, and be allowed, when possible, to give their consent in an informed manner.[15]

78. For example, as regards adolescent health, the Committee[16] has stated that States parties have the obligation to ensure that all adolescents, both in and out of school, have access to adequate information that is essential for their health and development in order to make appropriate health behaviour choices. This should include information on use and abuse of tobacco, alcohol and other substances, diet, appropriate sexual and reproductive information, dangers of early pregnancy, prevention of HIV/AIDS and of sexually transmitted diseases. Adolescents with a psycho-social disorder have the right to be treated and cared for in the community in which he or she lives, to the extent possible. Where hospitalization or placement in a residential institution is necessary, the best interests of the child must be assessed prior to taking a decision and with respect for the child's views; the same considerations are valid for younger children. The health of the child and possibilities for treatment may also be part of a best-interests assessment and determination with regard to other types of significant decisions (e.g. granting a residence permit on humanitarian grounds).

(g) The child's right to education

79. It is in the best interests of the child to have access to quality education, including early childhood education, non-formal or informal education and related activities, free of charge. All decisions on measures and actions concerning a specific child or a group of children must respect the best interests of the child or children, with regard to education. In order to promote education, or better quality education, for more children, States parties need to have well-trained teachers and other professionals working in different education-related settings, as well as a child-friendly environment and appropriate teaching and learning methods, taking into consideration that education is not only an investment in the future, but also an opportunity for joyful activities, respect, participation and fulfilment of ambitions. Responding to this requirement and enhancing children's responsibilities to overcome the limitations of their vulnerability of any kind, will be in their best interests.

---

[15] General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24), para. 31.

[16] General comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

2. Balancing the elements in the best-interests assessment

80. It should be emphasized that the basic best-interests assessment is a general assessment of all relevant elements of the child's best interests, the weight of each element depending on the others. Not all the elements will be relevant to every case, and different elements can be used in different ways in different cases. The content of each element will necessarily vary from child to child and from case to case, depending on the type of decision and the concrete circumstances, as will the importance of each element in the overall assessment.

81. The elements in the best-interests assessment may be in conflict when considering a specific case and its circumstances. For example, preservation of the family environment may conflict with the need to protect the child from the risk of violence or abuse by parents. In such situations, the elements will have to be weighted against each other in order to find the solution that is in the best interests of the child or children.

82. In weighing the various elements, one needs to bear in mind that the purpose of assessing and determining the best interests of the child is to ensure the full and effective enjoyment of the rights recognized in the Convention and its Optional Protocols, and the holistic development of the child.

83. There might be situations where "protection" factors affecting a child (e.g. which may imply limitation or restriction of rights) need to be assessed in relation to measures of "empowerment" (which implies full exercise of rights without restriction). In such situations, the age and maturity of the child should guide the balancing of the elements. The physical, emotional, cognitive and social development of the child should be taken into account to assess the level of maturity of the child.

84. In the best-interests assessment, one has to consider that the capacities of the child will evolve. Decision-makers should therefore consider measures that can be revised or adjusted accordingly, instead of making definitive and irreversible decisions. To do this, they should not only assess the physical, emotional, educational and other needs at the specific moment of the decision, but should also consider the possible scenarios of the child's development, and analyse them in the short and long term. In this context, decisions should assess continuity and stability of the child's present and future situation.

B. Procedural safeguards to guarantee the implementation of the child's best interests

85. To ensure the correct implementation of the child's right to have his or her best interests taken as a primary consideration, some child-friendly procedural safeguards must be put in place and followed. As such, the concept of the child's best interests is a rule of procedure (see para. 6 (b) above).

86. While public authorities and organizations making decisions that concern children must act in conformity with the obligation to assess and determine the child's best interests, people who make decisions concerning children on a daily basis (e.g. parents, guardians, teachers, etc.) are not expected to follow strictly this two-step procedure, even though decisions made in everyday life must also respect and reflect the child's best interests.

87. States must put in place formal processes, with strict procedural safeguards, designed to assess and determine the child's best interests for decisions affecting the child, including mechanisms for evaluating the results. States must develop transparent and objective processes for all decisions made by legislators, judges or administrative authorities, especially in areas which directly affect the child or children.

88. The Committee invites States and all persons who are in a position to assess and determine the child's best interests to pay special attention to the following safeguards and guarantees:

(a) Right of the child to express his or her own views

89. A vital element of the process is communicating with children to facilitate meaningful child participation and identify their best interests. Such communication should include informing children about the process and possible sustainable solutions and services, as well as collecting information from children and seeking their views.

90. Where the child wishes to express his or her views and where this right is fulfilled through a representative, the latter's obligation is to communicate accurately the views of the child. In situations where the child's views are in conflict with those of his or her representative, a procedure should be established to allow the child to approach an authority to establish a separate representation for the child (e.g. a guardian ad litem), if necessary.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

91. The procedure for assessing and determining the best interests of children as a group is, to some extent, different from that regarding an individual child. When the interests of a large number of children are at stake, Government institutions must find ways to hear the views of a representative sample of children and give due consideration to their opinions when planning measures or making legislative decisions which directly or indirectly concern the group, in order to ensure that all categories of children are covered. There are many examples of how to do this, including children's hearings, children's parliaments, children-led organizations, children's unions or other representative bodies, discussions at school, social networking websites, etc.

(b) Establishment of facts

92. Facts and information relevant to a particular case must be obtained by well-trained professionals in order to draw up all the elements necessary for the best-interests assessment. This could involve interviewing persons close to the child, other people who are in contact with the child on a daily basis, witnesses to certain incidents, among others. Information and data gathered must be verified and analysed prior to being used in the child's or children's best-interests assessment.

(c) Time perception

93. The passing of time is not perceived in the same way by children and adults. Delays in or prolonged decision-making have particularly adverse effects on children as they evolve. It is therefore advisable that procedures or processes regarding or impacting children be prioritized and completed in the shortest time possible. The timing of the decision should, as far as possible, correspond to the child's perception of how it can benefit him or her, and the decisions taken should be reviewed at reasonable intervals as the child develops and his or her capacity to express his or her views evolves. All decisions on care, treatment, placement and other measures concerning the child must be reviewed periodically in terms of his or her perception of time, and his or her evolving capacities and development (art. 25).

(d) Qualified professionals

94. Children are a diverse group, with each having his or her own characteristics and needs that can only be adequately assessed by professionals who have expertise in matters related to child and adolescent development. This is why the formal assessment process should be carried out in a friendly and safe atmosphere by professionals trained

in, inter alia, child psychology, child development and other relevant human and social development fields, who have experience working with children and who will consider the information received in an objective manner. As far as possible, a multidisciplinary team of professionals should be involved in assessing the child's best interests.

95. The assessment of the consequences of alternative solutions must be based on general knowledge (i.e. in the areas of law, sociology, education, social work, psychology, health, etc.) of the likely consequences of each possible solution for the child, given his or her individual characteristics and past experience.

(e) Legal representation

96. The child will need appropriate legal representation when his or her best interests are to be formally assessed and determined by courts and equivalent bodies.. In particular, in cases where a child is referred to an administrative or judicial procedure involving the determination of his or her best interests, he or she should be provided with a legal representative, in addition to a guardian or representative of his or her views, when there is a potential conflict between the parties in the decision.

(f) Legal reasoning

97. In order to demonstrate that the right of the child to have his or her best interests assessed and taken as a primary consideration has been respected, any decision concerning the child or children must be motivated, justified and explained. The motivation should state explicitly all the factual circumstances regarding the child, what elements have been found relevant in the best-interests assessment, the content of the elements in the individual case, and how they have been weighted to determine the child’s best interests. If the decision differs from the views of the child, the reason for that should be clearly stated. If, exceptionally, the solution chosen is not in the best interests of the child, the grounds for this must be set out in order to show that the child’s best interests were a primary consideration despite the result. It is not sufficient to state in general terms that other considerations override the best interests of the child; all considerations must be explicitly specified in relation to the case at hand, and the reason why they carry greater weight in the particular case must be explained. The reasoning must also demonstrate, in a credible way, why the best interests of the child were not strong enough to be outweigh the other considerations. Account must be taken of those circumstances in which the best interests of the child must be the paramount consideration (see paragraph 38 above).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(g) Mechanisms to review or revise decisions

98. States should establish mechanisms within their legal systems to appeal or revise decisions concerning children when a decision seems not to be in accordance with the appropriate procedure of assessing and determining the child's or children's best interests. There should always be the possibility to request a review or to appeal such a decision at the national level. Mechanisms should be made known to the child and be accessible by him or her directly or by his or her legal representative, if it is considered that the procedural safeguards had not been respected, the facts are wrong, the best-interests assessment had not been adequately carried out or that competing considerations had been given too much weight. The reviewing body must look into all these aspects.

(h) Child-rights impact assessment (CRIA)

99. As mentioned above, the adoption of all measures of implementation should also follow a procedure that ensures that the child's best interests are a primary consideration. The child-rights impact assessment (CRIA) can predict the impact of any proposed policy, legislation, regulation, budget or other administrative decision which affect children and the enjoyment of their rights and should complement ongoing monitoring and evaluation of the impact of measures on children's rights.[17] CRIA needs to be built into Government processes at all levels and as early as possible in the development of policy and other general measures in order to ensure good governance for children's rights. Different methodologies and practices may be developed when undertaking CRIA. At a minimum, they must use the Convention and its Optional Protocols as a framework, in particular ensuring that the assessments are underpinned by the general principles and have special regard for the differentiated impact of the measure(s) under consideration on children. The impact assessment itself could be based on input from children, civil society and experts, as well as from relevant Government departments, academic research and experiences documented in the country or elsewhere. The analysis should result in recommendations for amendments, alternatives and improvements and be made publicly available.[18]

[17] General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, paras. 78-81.

[18] States may draw guidance from the Report of the Special Rapporteur on the right to food on Guiding principles on human rights impact assessments of trade and investment agreements (A/HRC/19/59/Add.5).

VI. Dissemination

100. The Committee recommends that States widely disseminate the present general comment to parliaments, governments and the judiciary, nationally and locally. It should also be made known to children − including those in situations of exclusion −, all professionals working for and with children (including judges, lawyers, teachers, guardians, social workers, staff of public or private welfare institutions, health staff, teachers, etc.) and civil society at large. To do this, the general comment should be translated into relevant languages, child-friendly/appropriate versions should be made available, conferences, seminars, workshops and other events should be held to share best practices on how best to implement it. It should also be incorporated into the formal pre- and in-service training of all concerned professionals and technical staff.

101. States should include information in their periodic reporting to the Committee on the challenges they face and the measures they have taken to apply and respect the child's best interests in all judicial and administrative decisions and other actions concerning the child as an individual, as well as at all stages of the adoption of implementation measures concerning children in general or as a specific group.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations

CRC/C/GC/15

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
17 April 2013

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health (art. 24)*

Contents

	Paragraphs	Page
I. Introduction	1–6	3
II. Principles and premises for realizing children's right to health	7–22	4
A. The indivisibility and interdependence of children's rights	7	4
B. Right to non-discrimination	8–11	4
C. The best interests of the child	12–15	5
D. Right to life, survival and development and the determinants of children's health	16–18	6
E. Right of the child to be heard	19	7
F. Evolving capacities and the life course of the child	20–22	7
III. Normative content of article 24	23–70	8

* Adopted by the Committee at its sixty-second session (14 January – 1 February 2013).

GE.13-42814

A. Article 24, paragraph 1 ····· 23–31 8
B. Article 24, paragraph 2 ····· 32–70 9

IV. Obligations and responsibilities ····· 71–85 16
A. States parties' obligations to respect, protect and fulfil ····· 71–74 16
B. Responsibilities of non-States actors ····· 75–85 17

V. International cooperation ····· 86–89 18

VI. Framework for implementation and accountability ····· 90–120 19
A. Promoting knowledge of children's right to health (art. 42) ····· 93 19
B. Legislative measures ····· 94–95 19
C. Governance and coordination ····· 96–103 20
D. Investing in children's health ····· 104–107 21
E. The action cycle ····· 108–118 22
F. Remedies for violations of the right to health ····· 119–120 24

VII. Dissemination ····· 121 24

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. Introduction

1. The present general comment is based on the importance of approaching children's health from a child-rights perspective that all children have the right to opportunities to survive, grow and develop, within the context of physical, emotional and social well-being, to each child's full potential. Throughout this general comment, "child" refers to an individual below the age of 18 years, in accordance with article 1 of the Convention on the Rights of the Child (hereinafter "the Convention''). Despite the remarkable achievements in fulfilling children's rights to health in recent years since the adoption of the Convention, significant challenges remain. The Committee on the Rights of the Child (hereinafter "the Committee") recognizes that most mortality, morbidity and disabilities among children could be prevented if there were political commitment and sufficient allocation of resources directed towards the application of available knowledge and technologies for prevention, treatment and care. The present general comment was prepared with the aim of providing guidance and support to States parties and other duty bearers to support them in respecting, protecting and fulfilling children's right to the enjoyment of the highest attainable standard of health (hereinafter "children's right to health").

2. The Committee interprets children's right to health as defined in article 24 as an inclusive right, extending not only to timely and appropriate prevention, health promotion, curative, rehabilitative and palliative services, but also to a right to grow and develop to their full potential and live in conditions that enable them to attain the highest standard of health through the implementation of programmes that address the underlying determinants of health. A holistic approach to health places the realization of children's right to health within the broader framework of international human rights obligations.

3. The Committee addresses this general comment to a range of stakeholders working in the fields of children's rights and public health, including policymakers, programme implementers and activists, as well as parents and children themselves. It is explicitly generic in order to ensure its relevance to a wide range of children's health problems, health systems and the varied contexts that exist in different countries and regions. It focuses primarily on article 24, paragraphs 1 and 2, and also addresses article 24, paragraph 4.[1] Implementation of article 24 must take into account all human rights

[1] Article 24, paragraph 3, is not covered because a general comment on harmful practices is currently

principles, especially the guiding principles of the Convention, and must be shaped by evidence-based public health standards and best practices.

4. In the Constitution of the World Health Organization, States have agreed to regard health as a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.[2] This positive understanding of health provides the public health foundation for the present general comment. Article 24 explicitly mentions primary health care, an approach to which was defined in the Declaration of Alma-Ata[3] and reinforced by the World Health Assembly.[4] This approach emphasizes the need to eliminate exclusion and reduce social disparities in health; organize health services around people's needs and expectations; integrate health into related sectors; pursue collaborative models of policy dialogue; and increase stakeholder participation, including the demand for and appropriate use of services.

5. Children's health is affected by a variety of factors, many of which have changed during the past 20 years and are likely to continue to evolve in the future. This includes the attention given to new health problems and changing health priorities, such as: HIV/AIDS, pandemic influenza, non-communicable diseases, importance of mental health care, care of the new born, and neonatal and adolescent mortality; increased understanding of the factors that contribute to death, disease and disability in children, including structural determinants, such as the global economic and financial situation, poverty, unemployment, migration and population displacements, war and civil unrest, discrimination and marginalization. There is also a growing understanding of the impact of climate change and rapid urbanization on children's health; the development of new technologies, such as vaccines and pharmaceuticals; a stronger evidence base for effective biomedical, behavioural and structural interventions, as well as some cultural practices that relate to child-rearing and have proved to have a positive impact on children.

6. Advances in information and communication technologies have created new opportunities and challenges to achieve children's right to health. Despite the additional resources and technologies that have now become available to the health sector, many

---

being developed.

[2] Preamble to the Constitution of the World Health Organization (WHO) as adopted by the International Health Conference, New York, 22 July 1946.

[3] Declaration of Alma-Ata, International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata, 6–12 September 1978.

[4] World Health Assembly, Primary health care including health systems strengthening, document A62/8.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

countries still fail to provide universal access to basic children's health promotion, prevention and treatment services. A wide range of different duty bearers need to be involved if children's right to health is to be fully realized and the central role played by parents and other caregivers needs to be better recognized. Relevant stakeholders will need to be engaged, working at national, regional, district and community levels, including governmental and non-governmental partners, private sector and funding organizations. States have an obligation to ensure that all duty bearers have sufficient awareness, knowledge and capacity to fulfil their obligations and responsibilities, and that children's capacity is sufficiently developed to enable them to claim their right to health.

II. Principles and premises for realizing children's right to health

A. The indivisibility and interdependence of children's rights

7. The Convention recognizes the interdependence and equal importance of all rights (civil, political, economic, social and cultural) that enable all children to develop their mental and physical abilities, personalities and talents to the fullest extent possible. Not only is children's right to health important in and of itself, but also the realization of the right to health is indispensable for the enjoyment of all the other rights in the Convention. Moreover, achieving children's right to health is dependent on the realization of many other rights outlined in the Convention.

B. Right to non-discrimination

8. In order to fully realize the right to health for all children, States parties have an obligation to ensure that children's health is not undermined as a result of discrimination, which is a significant factor contributing to vulnerability. A number of grounds on which discrimination is proscribed are outlined in article 2 of the Convention, including the child's, parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status. These also include sexual orientation, gender identity and health status, for example HIV status and mental health.[5] Attention should also be given to any other forms of

[5] General comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention on the Rights of the Child, *Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41* (A/59/41), annex X, para. 6.

discrimination that might undermine children's health, and the implications of multiple forms of discrimination should also be addressed.

9. Gender-based discrimination is particularly pervasive, affecting a wide range of outcomes, from female infanticide/foeticide to discriminatory infant and young child feeding practices, gender stereotyping and access to services. Attention should be given to the differing needs of girls and boys, and the impact of gender-related social norms and values on the health and development of boys and girls. Attention also needs to be given to harmful gender-based practices and norms of behaviour that are ingrained in traditions and customs and undermine the right to health of girls and boys.

10. All policies and programmes affecting children's health should be grounded in a broad approach to gender equality that ensures young women's full political participation; social and economic empowerment; recognition of equal rights related to sexual and reproductive health; and equal access to information, education, justice and security, including the elimination of all forms of sexual and gender-based violence.

11. Children in disadvantaged situations and under-served areas should be a focus of efforts to fulfil children's right to health. States should identify factors at national and subnational levels that create vulnerabilities for children or that disadvantage certain groups of children. These factors should be addressed when developing laws, regulations, policies, programmes and services for children's health, and work towards ensuring equity.

C. The best interests of the child

12. Article 3, paragraph 1, of the Convention places an obligation on public and private social welfare institutions, courts of law, administrative authorities and legislative bodies to ensure that the best interests of the child are assessed and taken as a primary consideration in all actions affecting children. This principle must be observed in all health-related decisions concerning individual children or children as a group. Individual children's best interests should be based on their physical, emotional, social and educational needs, age, sex, relationship with parents and caregivers, and their family and social background, and after having heard their views according to article 12 of the Convention.

13. The Committee urges States to place children's best interests at the centre of all decisions affecting their health and development, including the allocation of resources,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

and the development and implementation of policies and interventions that affect the underlying determinants of their health. For example, the best interests of the child should:

(a) Guide treatment options, superseding economic considerations where feasible;

(b) Aid the resolution of conflict of interest between parents and health workers; and

(c) Influence the development of policies to regulate actions that impede the physical and social environments in which children live, grow and develop.

14. The Committee underscores the importance of the best interests of the child as a basis for all decision-making with regard to providing, withholding or terminating treatment for all children. States should develop procedures and criteria to provide guidance to health workers for assessing the best interests of the child in the area of health, in addition to other formal, binding processes that are in place for determining the child's best interests. The Committee in its general comment No. 3[6] has underlined that adequate measures to address HIV/AIDS can be undertaken only if the rights of children and adolescents are fully respected. The child's best interests should therefore guide the consideration of HIV/AIDS at all levels of prevention, treatment, care and support.

15. In its general comment No. 4, the Committee underlined the best interests of the child to have access to appropriate information on health issues.[7] Special attention must be given to certain categories of children, including children and adolescents with psychosocial disabilities. Where hospitalization or placement in an institution is being considered, this decision should be made in accordance with the principle of the best interests of the child, with the primary understanding that it is in the best interests of all children with disabilities to be cared for, as far as possible, in the community in a family setting and preferably within their own family with the necessary supports made available to the family and the child.

[6] General comment No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of the child, *Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41* (A/59/41), annex IX.

[7] General comment No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention, *Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41* (A/59/41), annex X, para. 10.

D. Right to life, survival and development and the determinants of children's health

16. Article 6 highlights the States parties' obligation to ensure the survival, growth and development of the child, including the physical, mental, moral, spiritual and social dimensions of their development. The many risks and protective factors that underlie the life, survival, growth and development of the child need to be systematically identified in order to design and implement evidence-informed interventions that address a wide range of determinants during the life course.

17. The Committee recognizes that a number of determinants need to be considered for the realization of children's right to health, including individual factors such as age, sex, educational attainment, socioeconomic status and domicile; determinants at work in the immediate environment of families, peers, teachers and service providers, notably the violence that threatens the life and survival of children as part of their immediate environment; and structural determinants, including policies, administrative structures and systems, social and cultural values and norms.[8]

18. Among the key determinants of children's health, nutrition and development are the realization of the mother's right to health[9] and the role of parents and other caregivers. A significant number of infant deaths occur during the neonatal period, related to the poor health of the mother prior to, and during, the pregnancy and the immediate post-partum period, and to suboptimal breastfeeding practices. The health and health-related behaviours of parents and other significant adults have a major impact on children's health.

E. Right of the child to be heard

19. Article 12 highlights the importance of children's participation, providing for children to express their views and to have such views seriously taken into account, according to age and maturity.[10] This includes their views on all aspects of health

---

[8] See general comment No. 13 (2011) on the right of the child to be free from all forms of violence, *Official Records of the General Assembly, Sixty-seventh Session, Supplement No. 41* (A/67/41), annex V.

[9] See Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 24 (1999) on women and health, *Official Records of the General Assembly, Fifty-fourth Session, Supplement No. 38* (A/54/38/Rev.1), chap. I, sect. A.

[10] See general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, *Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 41* (A/65/41), annex IV.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

provisions, including, for example, what services are needed, how and where they are best provided, barriers to accessing or using services, the quality of the services and the attitudes of health professionals, how to strengthen children's capacities to take increasing levels of responsibility for their own health and development, and how to involve them more effectively in the provision of services, as peer educators. States are encouraged to conduct regular participatory consultations, which are adapted to the age and maturity of the child, and research with children, and to do this separately with their parents, in order to learn about their health challenges, developmental needs and expectations as a contribution to the design of effective interventions and health programmes.

F. Evolving capacities and the life course of the child

20. Childhood is a period of continuous growth from birth to infancy, through the preschool age to adolescence. Each phase is significant as important developmental changes occur in terms of physical, psychological, emotional and social development, expectations and norms. The stages of the child's development are cumulative and each stage has an impact on subsequent phases, influencing the children's health, potential, risks and opportunities. Understanding the life course is essential in order to appreciate how health problems in childhood affect public health in general.

21. The Committee recognizes that children's evolving capacities have a bearing on their independent decision-making on their health issues. It also notes that there are often serious discrepancies regarding such autonomous decision-making, with children who are particularly vulnerable to discrimination often less able to exercise this autonomy. It is therefore essential that supportive policies are in place and that children, parents and health workers have adequate rights-based guidance on consent, assent and confidentiality.

22. To respond and understand children's evolving capacities and the different health priorities along the life cycle, data and information that are collected and analysed should be disaggregated by age, sex, disability, socioeconomic status and sociocultural aspects and geographic location, in accordance with international standards. This makes it possible to plan, develop, implement and monitor appropriate policies and interventions that take into consideration the changing capacities and needs of children over time, and that help to provide relevant health services for all children.

III. Normative content of article 24

A. Article 24, paragraph 1

“States parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health”

23. The notion of “the highest attainable standard of health” takes into account both the child’s biological, social, cultural and economic preconditions and the State’s available resources, supplemented by resources made available by other sources, including non-governmental organizations, the international community and the private sector.

24. Children’s right to health contains a set of freedoms and entitlements. The freedoms, which are of increasing importance in accordance with growing capacity and maturity, include the right to control one’s health and body, including sexual and reproductive freedom to make responsible choices. The entitlements include access to a range of facilities, goods, services and conditions that provide equality of opportunity for every child to enjoy the highest attainable standard of health.

“and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health”

25. Children are entitled to quality health services, including prevention, promotion, treatment, rehabilitation and palliative care services. At the primary level, these services must be available in sufficient quantity and quality, functional, within the physical and financial reach of all sections of the child population, and acceptable to all. The health-care system should not only provide health-care support but also report the information to relevant authorities for cases of rights violations and injustice. Secondary and tertiary level care should also be made available, to the extent possible, with functional referral systems linking communities and families at all levels of the health system.

26. Comprehensive primary health-care programmes should be delivered alongside proven community-based efforts, including preventive care, treatment of specific diseases and nutritional interventions. Interventions at the community level should include the provision of information, services and commodities as well as prevention of illness and injury through, e.g., investment in safe public spaces, road safety and education on

국가인권위원회 humanrights.go.kr

injury, accident and violence prevention.

27. States should ensure an appropriately trained workforce of sufficient size to support health services for all children. Adequate regulation, supervision, remuneration and conditions of service are also required, including for community health workers. Capacity development activities should ensure that service providers work in a child-sensitive manner and do not deny children any services to which they are entitled by law. Accountability mechanisms should be incorporated to ensure that quality assurance standards are maintained.

"States parties shall strive to ensure that no child is deprived of his or her right of access to such health care services"

28. Article 24, paragraph 1, imposes a strong duty of action by States parties to ensure that health and other relevant services are available and accessible to all children, with special attention to under-served areas and populations. It requires a comprehensive primary health-care system, an adequate legal framework and sustained attention to the underlying determinants of children's health.

29. Barriers to children's access to health services, including financial, institutional and cultural barriers, should be identified and eliminated. Universal free birth registration is a prerequisite and social protection interventions, including social security such as child grants or subsidies, cash transfers and paid parental leave, should be implemented and seen as complementary investments.

30. Health-seeking behaviour is shaped by the environment in which it takes place, including, inter alia, the availability of services, levels of health knowledge, life skills and values. States should seek to ensure an enabling environment to encourage appropriate health-seeking behaviour by parents and children.

31. In accordance with their evolving capacities, children should have access to confidential counselling and advice without parental or legal guardian consent, where this is assessed by the professionals working with the child to be in the child's best interests. States should clarify the legislative procedures for the designation of appropriate caregivers for children without parents or legal guardians, who can consent on the child's behalf or assist the child in consenting, depending on the child's age and maturity. States should review and consider allowing children to consent to certain medical treatments and interventions without the permission of a parent, caregiver, or

guardian, such as HIV testing and sexual and reproductive health services, including education and guidance on sexual health, contraception and safe abortion.

B. Article 24, paragraph 2

32. In accordance with article 24, paragraph 2, States should put in place a process for identifying and addressing other issues relevant to children's right to health. This requires, inter alia, an in-depth analysis of the current situation in terms of priority health problems and responses, and the identification and implementation of evidence-informed interventions and policies that respond to key determinants and health problems, in consultation with children when appropriate.

Article 24, paragraph 2 (a). "To diminish infant and child mortality"

33. States have an obligation to reduce child mortality. The Committee urges particular attention to neonatal mortality, which constitutes an increasing proportion of under-5 mortality. Additionally, States parties should also address adolescent morbidity and mortality, which is generally under-prioritized.

34. Interventions should include attention to still births, pre-term birth complications, birth asphyxia, low birth weight, mother-to-child transmission of HIV and other sexually transmitted infections, neonatal infections, pneumonia, diarrhoea, measles, under- and malnutrition, malaria, accidents, violence, suicide and adolescent maternal morbidity and mortality. Strengthening health systems to provide such interventions to all children in the context of the continuum of care for reproductive, maternal, newborn and children's health, including screening for birth defects, safe delivery services and care for the newborn are recommended. Maternal and perinatal mortality audits should be conducted regularly for the purposes of prevention and accountability.

35. States should put particular emphasis on scaling up simple, safe and inexpensive interventions that have proven to be effective, such as community-based treatments for pneumonia, diarrhoeal disease and malaria, and pay particular attention to ensuring full protection and promotion of breastfeeding practices.

Article 24, paragraph 2 (b). "To ensure the provision of necessary medical assistance and health care to all children with emphasis on the development of primary health care"

36. States should prioritize universal access for children to primary health-care services

국가인권위원회 humanrights.go.kr

provided as close as possible to where children and their families live, particularly in community settings. While the exact configuration and content of services will vary from country to country, in all cases effective health systems will be required, including: a robust financing mechanism; a well-trained and adequately paid workforce; reliable information on which to base decisions and policies; well-maintained facilities and logistics systems to deliver quality medicines and technologies; and strong leadership and governance. Health-service provision within schools provides an important opportunity for health promotion, to screen for illness, and increases the accessibility of health services for in-school children.

37. Recommended packages of services should be used, for example the Essential Interventions, Commodities and Guidelines for Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health.[11] States have an obligation to make all essential medicines on the World Health Organization Model Lists of Essential Medicines, including the list for children (in paediatric formulations where possible) available, accessible and affordable.

38. The Committee is concerned by the increase in mental ill-health among adolescents, including developmental and behavioural disorders; depression; eating disorders; anxiety; psychological trauma resulting from abuse, neglect, violence or exploitation; alcohol, tobacco and drug use; obsessive behaviour, such as excessive use of and addiction to the Internet and other technologies; and self-harm and suicide. There is growing recognition of the need for increased attention for behavioural and social issues that undermine children's mental health, psychosocial wellbeing and emotional development. The Committee cautions against over-medicalization and institutionalization, and urges States to undertake an approach based on public health and psychosocial support to address mental ill-health among children and adolescents and to invest in primary care approaches that facilitate the early detection and treatment of children's psychosocial, emotional and mental problems.

39. States have the obligation to provide adequate treatment and rehabilitation for children with mental health and psychosocial disorders while abstaining from unnecessary medication. The 2012 resolution of the World Health Assembly on the global burden of mental health disorders and the need for a comprehensive coordinated response from health and social sectors at the country level[12] notes that there is increasing

[11] The Partnership for Maternal, Newborn and Child Health, *A Global Review of the Key Interventions Related to Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health* (Geneva, 2011).

[12] Resolution WHA65.4, adopted at the Sixty-fifth World Health Assembly on 25 May 2012.

evidence of the effectiveness and cost-effectiveness of interventions to promote mental health and prevent mental disorders, particularly in children. The Committee strongly encourages States to scale up these interventions by mainstreaming them through a range of sectoral policies and programmes, including health, education and protection (criminal justice), with the involvement of families and communities. Children at risk because of their family and social environments require special attention in order to enhance their coping and life skills and promote protective and supportive environments.

40. There is a need to recognize the particular challenges to children's health for children affected by humanitarian emergencies, including those resulting in large-scale displacements due to natural or man-made disasters. All possible measures should be taken to ensure that children have uninterrupted access to health services, to (re)unite them with their families and to protect them not only with physical support, such as food and clean water, but also to encourage special parental or other psychosocial care to prevent or address fear and traumas.

Article 24, paragraph 2 (c). "To combat disease and malnutrition, including within the framework of primary health care, through, inter alia, the application of readily available technology and through the provision of adequate nutritious foods and clean drinking-water, taking into consideration the dangers and risks of environmental pollution"

(a) The application of readily available technology

41. As new, proven technologies in children's health, including drugs, equipment and interventions, become available, States should introduce them into policies and services. Mobile arrangements and community-based efforts can substantially reduce some risks and should be made universally available and these include: immunization against the common childhood diseases; growth and developmental monitoring, especially in early childhood; vaccination against human papillomavirus for girls; tetanus toxoid injections for pregnant women; access to oral rehydration therapy and zinc supplementation for diarrhoea treatment; essential antibiotics and antiviral drugs; micronutrient supplements, such as vitamins A and D, iodized salt and iron supplements; and condoms. Health workers should advise parents how they can access and administer these simple technologies as required.

42. The private sector, which includes business enterprises and not-for-profit organizations that impact on health, is taking an increasingly important role in the

국가인권위원회
humanrights.go.kr

development and refinement of technology, drugs, equipment, interventions and processes that can contribute to significant advances in children's health. States should ensure that benefits reach all children who need them. States can also encourage public-private partnerships and sustainability initiatives that can increase access and affordability of health technology.

(b) The provision of adequate nutritious foods

43. Measures for fulfilling States' obligations to ensure access to nutritionally adequate, culturally appropriate and safe food[13] and to combat malnutrition will need to be adopted according to the specific context. Effective direct nutrition interventions for pregnant women include addressing anaemia and folic acid and iodine deficiency and providing calcium supplementation. Prevention and management of pre-eclampsia and eclampsia, should be ensured for all women of reproductive age to benefit their health and ensure healthy foetal and infant development.

44. Exclusive breastfeeding for infants up to 6 months of age should be protected and promoted and breastfeeding should continue alongside appropriate complementary foods preferably until two years of age, where feasible. States' obligations in this area are defined in the "protect, promote and support" framework, adopted unanimously by the World Health Assembly.[14] States are required to introduce into domestic law, implement and enforce internationally agreed standards concerning children's right to health, including the International Code on Marketing of Breast-milk Substitutes and the relevant subsequent World Health Assembly resolutions, as well as the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. Special measures should be taken to promote community and workplace support for mothers in relation to pregnancy and breastfeeding and feasible and affordable childcare services; and compliance with the International Labour Organization Convention No. 183 (2000) concerning the revision of the Maternity Protection Convention (Revised), 1952.

45. Adequate nutrition and growth monitoring in early childhood are particularly important. Where necessary, integrated management of severe acute malnutrition should be expanded through facility and community-based interventions, as well as treatment

[13] See International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, art. 11, and Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 12 (1999) on the right to adequate food, *Official Records of the Economic and Social Council, 2011, Supplement No. 2* (E/2000/22), annex V.

[14] See WHO and United Nations Children's Fund (UNICEF), *Global Strategy for Infant and Young Child Feeding* (Geneva, 2003).

of moderate acute malnutrition, including therapeutic feeding interventions.

46. School feeding is desirable to ensure all pupils have access to a full meal every day, which can also enhance children's attention for learning and increase school enrolment. The Committee recommends that this be combined with nutrition and health education, including setting up school gardens and training teachers to improve children's nutrition and healthy eating habits.

47. States should also address obesity in children, as it is associated with hypertension, early markers of cardiovascular disease, insulin resistance, psychological effects, a higher likelihood of adult obesity, and premature death. Children's exposure to "fast foods" that are high in fat, sugar or salt, energy-dense and micronutrient-poor, and drinks containing high levels of caffeine or other potentially harmful substances should be limited. The marketing of these substances − especially when such marketing is focused on children − should be regulated and their availability in schools and other places controlled.

(c) The provision of clean drinking water

48. Safe and clean drinking water and sanitation are essential for the full enjoyment of life and all other human rights.[15] Government departments and local authorities responsible for water and sanitation should recognize their obligation to help realize children's right to health, and actively consider child indicators on malnutrition, diarrhoea and other water-related diseases and household size when planning and carrying out infrastructure expansion and the maintenance of water services, and when making decisions on amounts for free minimum allocation and service disconnections. States are not exempted from their obligations, even when they have privatized water and sanitation.

(d) Environmental pollution

49. States should take measures to address the dangers and risks that local environmental pollution poses to children's health in all settings. Adequate housing that includes non-dangerous cooking facilities, a smoke-free environment, appropriate ventilation, effective management of waste and the disposal of litter from living quarters and the immediate surroundings, the absence of mould and other toxic substances, and family hygiene are core requirements to a healthy upbringing and development. States should

[15] General Assembly resolution 64/292 on the human right to water and sanitation.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

regulate and monitor the environmental impact of business activities that may compromise children's right to health, food security and access to safe drinking water and to sanitation.

50. The Committee draws attention to the relevance of the environment, beyond environmental pollution, to children's health. Environmental interventions should, inter alia, address climate change, as this is one of the biggest threats to children's health and exacerbates health disparities. States should, therefore, put children's health concerns at the centre of their climate change adaptation and mitigation strategies.

Article 24, paragraph 2 (d). "To ensure appropriate pre-natal and post-natal health care for mothers"

51. The Committee notes that preventable maternal mortality and morbidity constitute grave violations of the human rights of women and girls and pose serious threats to their own and their children's right to health. Pregnancy and child birth are natural processes, with known health risks that are susceptible to both prevention and therapeutic responses, if identified early. Risk situations can occur during pregnancy, delivery and the ante- and postnatal periods and have both short- and long-term impact on the health and well-being of both mother and child.

52. The Committee encourages States to adopt child-sensitive health approaches throughout different periods of childhood such as (a) the baby-friendly hospital initiativ e[16] which protects, promotes and supports rooming-in and breastfeeding; (b) child-friendly health policies focused on training health workers to provide quality services in a way that minimizes the fear, anxiety and suffering of children and their families; and (c) adolescent-friendly health services which require health practitioners and facilities to be welcoming and sensitive to adolescents, to respect confidentiality and to deliver services that are acceptable to adolescents.

53. The care that women receive before, during and after their pregnancy has profound implications for the health and development of their children. Fulfilling the obligation to ensure universal access to a comprehensive package of sexual and reproductive health interventions should be based on the concept of a continuum of care from pre-pregnancy, through pregnancy, childbirth and throughout the post-partum period. Timely and good-quality care throughout these periods provides important opportunities to prevent the intergenerational transmission of ill-health and has a high impact on the health of

[16] UNICEF/WHO, Baby-Friendly Hospital Initiative (1991).

the child throughout the life course.

54. The interventions that should be made available across this continuum include, but are not limited to: essential health prevention and promotion, and curative care, including the prevention of neonatal tetanus, malaria in pregnancy and congenital syphilis; nutritional care; access to sexual and reproductive health education, information and services; health behaviour education (e.g. relating to smoking and substance use); birth preparedness; early recognition and management of complications; safe abortion services and post-abortion care; essential care at childbirth; and prevention of mother-to-child HIV transmission, and care and treatment of HIV-infected women and infants. Maternal and newborn care following delivery should ensure no unnecessary separation of the mother from her child.

55. The Committee recommends that social protection interventions include ensuring universal coverage or financial access to care, paid parental leave and other social security benefits, and legislation to restrict the inappropriate marketing and promotion of breast-milk substitutes.

56. Given the high rates of pregnancy among adolescents globally and the additional risks of associated morbidity and mortality, States should ensure that health systems and services are able to meet the specific sexual and reproductive health needs of adolescents, including family planning and safe abortion services. States should work to ensure that girls can make autonomous and informed decisions on their reproductive health. Discrimination based on adolescent pregnancy, such as expulsion from schools, should be prohibited, and opportunities for continuous education should be ensured.

57. Taking into account that boys and men are crucial to planning and ensuring healthy pregnancies and deliveries, States should integrate education, awareness and dialogue opportunities for boys and men into their policies and plans for sexual, reproductive and children's health services.

Article 24, paragraph 2 (e). "To ensure that all segments of society, in particular parents and children, are informed, have access to education and are supported in the use of basic knowledge of children's health and nutrition, the advantages of breastfeeding, hygiene and environmental sanitation and the prevention of accidents"

58. The obligations under this provision include providing health-related information and support in the use of this information. Health-related information should be physically accessible, understandable and appropriate to children's age and educational level.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

59. Children require information and education on all aspects of health to enable them to make informed choices in relation to their lifestyle and access to health services. Information and life skills education should address a broad range of health issues, including: healthy eating and the promotion of physical activity, sports and recreation; accident and injury prevention; sanitation, hand washing and other personal hygiene practices; and the dangers of alcohol, tobacco and psychoactive substance use. Information and education should encompass appropriate information about children's right to health, the obligations of Governments, and how and where to access health information and services, and should be provided as a core part of the school curriculum, as well as through health services and in other settings for children who are not in school. Materials providing information about health should be designed in collaboration with children and disseminated in a wide range of public settings.

60. Sexual and reproductive health education should include self-awareness and knowledge about the body, including anatomical, physiological and emotional aspects, and should be accessible to all children, girls and boys. It should include content related to sexual health and well-being, such as information about body changes and maturation processes, and designed in a manner through which children are able to gain knowledge regarding reproductive health and the prevention of gender-based violence, and adopt responsible sexual behaviour.

61. Information about children's health should be provided to all parents individually or in groups, the extended family and other caregivers through different methods, including health clinics, parenting classes, public information leaflets, professional bodies, community organizations and the media.

Article 24, paragraph 2 (f). "To develop preventive health care, guidance for parents and family planning education and services"

(a) Preventive health care

62. Prevention and health promotion should address the main health challenges facing children within the community and the country as a whole. These challenges include diseases and other health challenges, such as accidents, violence, substance abuse and psychosocial and mental health problems. Preventive health care should address communicable and non-communicable diseases and incorporate a combination of biomedical, behavioural and structural interventions. Preventing non-communicable diseases should start early in life through the promotion and support of healthy and

non-violent lifestyles for pregnant women, their spouses/partners and young children.

63. Reducing the burden of child injuries requires strategies and measures to reduce the incidence of drowning, burns and other accidents. Such strategies and measures should include legislation and enforcement; product and environmental modification; supportive home visits and promotion of safety features; education, skills development and behaviour change; community-based projects; and pre-hospital and acute care, as well as rehabilitation. Efforts to reduce road traffic accidents should include legislating for the use of seatbelts and other safety devices, ensuring access to safe transport for children and according them due consideration in road planning and traffic control. The support of the related industry and the media is essential in this respect.

64. Recognizing violence as a significant cause of mortality and morbidity in children, particularly adolescents, the Committee emphasizes the need to create an environment that protects children from violence and encourages their participation in attitudinal and behavioural changes at home, in schools and in public spaces; to support parents and caregivers in healthy child-rearing; and to challenge attitudes which perpetuate the tolerance and condoning of violence in all forms, including by regulating the depiction of violence by mass media.

65. States should protect children from solvents, alcohol, tobacco and illicit substances, increase the collection of relevant evidence and take appropriate measures to reduce the use of such substances among children. Regulation of the advertising and sale of substances harmful to children's health and of the promotion of such items in places where children congregate, as well as in media channels and publications that are accessed by children are recommended.

66. The Committee encourages States parties that have not yet done so to ratify the international drug control conventions[17] and the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control. The Committee underscores the importance of adopting a rights-based approach to substance use and recommends that, where appropriate, harm reduction strategies should be employed to minimize the negative health impacts of substance abuse.

[17] Single Convention on Narcotic Drugs, 1961; Convention on Psychotropic Substances, 1971; United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) Guidance for parents

67. Parents are the most important source of early diagnosis and primary care for small children, and the most important protective factor against high-risk behaviours in adolescents, such as substance use and unsafe sex. Parents also play a central role in promoting healthy child development, protecting children from harm due to accidents, injuries and violence and mitigating the negative effects of risk behaviours. Children's socialization processes, which are crucial for understanding and adjusting to the world in which they grow up, are strongly influenced by their parents, extended family and other caregivers. States should adopt evidence-based interventions to support good parenting, including parenting skills education, support groups and family counselling, in particular for families experiencing children's health and other social challenges.

68. In the light of the impact of corporal punishment on children's health, including fatal and non-fatal injury and the psychological and emotional consequences, the Committee reminds States of their obligation to take all appropriate legislative, administrative, social and educational measures to eliminate corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment in all settings, including the home.[18]

(c) Family planning

69. Family planning services should be situated within comprehensive sexual and reproductive health services and should encompass sexuality education, including counselling. They can be considered part of the continuum of services described in article 24, paragraph 2 (d), and should be designed to enable all couples and individuals to make sexual and reproductive decisions freely and responsibly, including the number, spacing and timing of their children, and to give them the information and means to do so. Attention should be given to ensuring confidential, universal access to goods and services for both married and unmarried female and male adolescents. States should ensure that adolescents are not deprived of any sexual and reproductive health information or services due to providers' conscientious objections.

70. Short-term contraceptive methods such as condoms, hormonal methods and emergency contraception should be made easily and readily available to sexually active adolescents. Long-term and permanent contraceptive methods should also be provided.

[18] General comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment, *Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 41* (A/63/41), annex II.

The Committee recommends that States ensure access to safe abortion and post-abortion care services, irrespective of whether abortion itself is legal.

IV. Obligations and responsibilities

A. State parties' obligations to respect, protect and fulfil

71. States have three types of obligations relating to human rights, including children's right to health: to respect freedoms and entitlements, to protect both freedoms and entitlements from third parties or from social or environmental threats, and to fulfil the entitlements through facilitation or direct provision. In accordance with article 4 of the Convention, States parties shall fulfil the entitlements contained in children's right to health to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation.

72. All States, regardless of their level of development, are required to take immediate action to implement these obligations as a matter of priority and without discrimination of any kind. Where the available resources are demonstrably inadequate, States are still required to undertake targeted measures to move as expeditiously and effectively as possible towards the full realization of children's right to health. Irrespective of resources, States have the obligation not to take any retrogressive steps that could hamper the enjoyment of children's right to health.

73. The core obligations, under children's right to health, include:

(a) Reviewing the national and subnational legal and policy environment and, where necessary, amending laws and policies;

(b) Ensuring universal coverage of quality primary health services, including prevention, health promotion, care and treatment services, and essential drugs;

(c) Providing an adequate response to the underlying determinants of children's health; and

(d) Developing, implementing, monitoring and evaluating policies and budgeted plans of actions that constitute a human rights-based approach to fulfilling children's right to health.

74. States should demonstrate their commitment to progressive fulfilment of all

국가인권위원회
humanrights.go.kr

obligations under article 24, prioritizing this even in the context of political or economic crisis or emergency situations. This requires that children's health and related policies, programmes and services be planned, designed, financed and implemented in a sustainable manner.

B. Responsibilities of non-State actors

75. The State is responsible for realizing children's right to health regardless of whether or not it delegates the provision of services to non-State actors. In addition to the State, a wide range of non-State actors who provide information and services related to children's health and its underlying determinants have specific responsibilities and impact in this regard.

76. States' obligations include a duty to promote awareness of non-State actors' responsibilities and to ensure that all non-State actors recognize, respect and fulfil their responsibilities to the child, applying due diligence procedures where necessary.

77. The Committee calls on all non-State actors engaged in health promotion and services, especially the private sector, including the pharmaceutical and health-technology industry as well as the mass media and health service providers, to act in compliance with the provisions of the Convention and to ensure compliance by any partners who deliver services on their behalf. Such partners include international organizations, banks, regional financial institutions, global partnerships, the private sector (private foundations and funds), donors and any other entities providing services or financial support to children's health, particularly in humanitarian emergencies or politically unstable situations.

1. Responsibilities of parents and other caregivers

78. The responsibilities of parents and other caregivers are expressly referred to in several provisions of the Convention. Parents should fulfil their responsibilities while always acting in the best interests of the child, if necessary with the support of the State. Taking the child's evolving capacity into account, parents and caregivers should nurture, protect and support children to grow and develop in a healthy manner. Although not explicit in article 24, paragraph 2 (f), the Committee understands any reference to parents to also include other caregivers.

2. Non-State service providers and other non-State actors

(a) Non-State service providers

79. All health service providers, including non-State actors, must incorporate and apply to the design, implementation and evaluation of their programmes and services all relevant provisions of the Convention, as well as the criteria of availability, accessibility, acceptability and quality, as described in chapter VI, section E, of the present general comment.

(b) Private sector

80. All business enterprises have an obligation of due diligence with respect to human rights, which include all rights enshrined under the Convention. States should require businesses to undertake children's rights due diligence. This will ensure that business enterprises identify, prevent and mitigate their negative impact on children's right to health including across their business relationships and within any global operations. Large business enterprises should be encouraged and, where appropriate, required to make public their efforts to address their impact on children's rights.

81. Among other responsibilities and in all contexts, private companies should: refrain from engaging children in hazardous labour while ensuring they comply with the minimum age for child labour; comply with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and the relevant subsequent World Health Assembly resolutions; limit advertisement of energy-dense, micronutrient-poor foods, and drinks containing high levels of caffeine or other substances potentially harmful to children; and refrain from the advertisement, marketing and sale to children of tobacco, alcohol and other toxic substances or the use of child images.

82. The Committee acknowledges the profound impact of the pharmaceutical sector on the health of children and calls on pharmaceutical companies to adopt measures towards enhancing access to medicines for children, paying particular attention to the Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in relation to Access to Medicines.[19] At the same time, States should ensure that pharmaceutical companies monitor the use, and refrain from promoting excessive prescription and use of, drugs and medicines on children. Intellectual property rights should not be applied in ways

[19] See also Human Rights Council resolution 15/22 on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

that cause necessary medicines or goods to be unaffordable for the poor.

83. Private health insurance companies should ensure that they do not discriminate against pregnant women, children or mothers on any prohibited grounds and that they promote equality through partnerships with State health insurance schemes based on the principle of solidarity and ensuring that inability to pay does not restrict access to services.

(c) Mass and social media

84. Article 17 of the Convention delineates the responsibilities of mass media organizations. In the context of health, these can be further expanded to include promoting health and healthy lifestyles among children; providing free advertising space for health promotion; ensuring the privacy and confidentiality of children and adolescents; promoting access to information; not producing communication programmes and material that are harmful to child and general health; and not perpetuating health-related stigma.

(d) Researchers

85. The Committee underscores the responsibility of entities, including academics, private companies and others, undertaking research involving children to respect the principles and provisions of the Convention and the International Ethical Guidelines for Biomedical Research Involving Human Subjects.[20] The Committee reminds researchers that the best interests of the child shall always prevail over the interest of general society or scientific advancement.

V. International cooperation

86. States parties to the Convention have obligations not only to implement children's right to health within their own jurisdiction, but also to contribute to global implementation through international cooperation. Article 24, paragraph 4, requires States and inter-State agencies to pay particular attention to the children's health priorities among the poorest parts of the population and in developing States.

87. The Convention should guide all international activities and programmes of donor and recipient States related directly or indirectly to children's health. It requires partner

[20] Council for International Organizations of Medical Sciences/WHO, Geneva, 1993.

States to identify the major health problems affecting children, pregnant women and mothers in recipient countries and to address them in accordance with the priorities and principles established by article 24. International cooperation should support State-led health systems and national health plans.

88. States have individual and joint responsibility, including through United Nations mechanisms, to cooperate in providing disaster relief and humanitarian assistance in times of emergency. In these cases, States should consider prioritizing efforts to realize children's right to health, including through appropriate international medical aid; distribution and management of resources, such as safe and potable water, food and medical supplies; and financial aid to the most vulnerable or marginalized children.

89. The Committee reminds States to meet the United Nations target of allocating 0.7 per cent of gross national income to international development assistance, as financial resources have important implications for the realization of children's right to health in resource-limited States. In order to ensure the highest impact, States and inter-State agencies are encouraged to apply the Paris Principles on Aid Effectiveness and the principles of the Accra Agenda for Action.

VI. Framework for implementation and accountability

90. Accountability is at the core of the enjoyment of children's right to health. The Committee reminds the State party of their obligations to ensure that relevant government authorities and service providers are held accountable for maintaining the highest possible standards of children's health and health care until they reach 18 years of age.

91. States should provide an environment that facilitates the discharge of all duty bearers' obligations and responsibilities with respect to children's right to health and a regulatory framework within which all actors should operate and can be monitored, including by mobilizing political and financial support for children's health-related issues and building the capacity of duty bearers to fulfil their obligations and children to claim their right to health.

92. With the active engagement of the Government, parliament, communities, civil society and children, national accountability mechanisms must be effective and transparent and aim to hold all actors responsible for their actions. They should, inter alia, devote attention to the structural factors affecting children's health including laws, policies and budgets. Participatory tracking of financial resources and their impact on

국가인권위원회 humanrights.go.kr

children's health is essential for State accountability mechanisms.

A. Promoting knowledge of children's right to health (art. 42)

93. The Committee encourages States to adopt and implement a comprehensive strategy to educate children, their caregivers, policymakers, politicians and professionals working with children about children's right to health, and the contributions they can make to its realization.

B. Legislative measures

94. The Convention requires States parties to adopt all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of children's right to health without discrimination. National laws should place a statutory obligation on the State to provide the services, programmes, human resources and infrastructure needed to realize children's right to health and provide a statutory entitlement to essential, child sensitive, quality health and related services for pregnant women and children irrespective of their ability to pay. Laws should be reviewed to assess any potential discriminatory effect or impediment to realizing children's right to health and repealed where required. Where necessary, international agencies and donors should provide development aid and technical assistance for such legal reforms.

95. Legislation should fulfil a number of additional functions in the realization of children's right to health by defining the scope of the right and recognizing children as rights-holders; clarifying the roles and responsibilities of all duty bearers; clarifying what services children, pregnant women and mothers are entitled to claim; and regulating services and medications to ensure that they are of good quality and cause no harm. States must ensure that adequate legislative and other safeguards exist to protect and promote the work of human rights defenders working on children's right to health.

C. Governance and coordination

96. States are encouraged to ratify and implement international and regional human rights instruments relevant to children's health and to report on all aspects of children's health accordingly.

97. Sustainability in children's health policy and practice requires a long-term national plan that is supported and entrenched as a national priority. The Committee recommends

that States establish and make use of a comprehensive and cohesive national coordinating framework on children's health, built upon the principles of the Convention, to facilitate cooperation between government ministries and different levels of government as well as interaction with civil society stakeholders, including children. Given the high number of government agencies, legislative branches and ministries working on children's health-related policies and services at different levels, the Committee recommends that the roles and responsibilities of each be clarified in the legal and regulatory framework.

98. Particular attention must be given to identifying and prioritizing marginalized and disadvantaged groups of children, as well as children who are at risk of any form of violence and discrimination. All activities should be fully costed, financed and made visible within the national budget.

99. A "child health in all policies" strategy should be used, highlighting the links between children's health and its underlying determinants. Every effort should be made to remove bottlenecks that obstruct transparency, coordination, partnership and accountability in the provision of services affecting children's health.

100. While decentralization is required to meet the particular needs of localities and sectors, this does not reduce the direct responsibility of the central or national Government to fulfil its obligations to all children within its jurisdiction. Decisions about allocations to the various levels of services and geographical areas should reflect the core elements of the approach to primary health care.

101. States should engage all sectors of society, including children, in implementation of children's right to health. The Committee recommends that such engagement include: the creation of conditions conducive to the continual growth, development and sustainability of civil society organizations, including grass-roots and community-level groups; active facilitation of their involvement in the development, implementation and evaluation of children's health policy and services; and provision of appropriate financial support or assistance in obtaining financial support.

1. The role of parliaments in national accountability

102. In children's health-related issues, parliaments have the responsibility to legislate, ensuring transparency and inclusiveness, and encourage continued public debate and a culture of accountability. They should create a public platform for reporting and debating performance and promoting public participation in independent review

국가인권위원회 humanrights.go.kr

mechanisms. They should also hold the executive accountable for implementing the recommendations emerging from independent reviews and ensure that the results of the reviews inform subsequent national plans, laws, policies, budgets and further accountability measures.

2. The role of national human rights institutions in national accountability

103. National human rights institutions have an important role to play in reviewing and promoting accountability, providing children with relief for violations of their right to health and advocating systemic change for the realization of that right. The Committee recalls its general comment No. 2, and reminds States that the mandate of children's commissioners or children's ombudsmen should include ensuring the right to health, and the mandate holders should be well-resourced and independent from the Government.[21]

D. Investing in children's health

104. In their decisions about budget allocation and spending, States should strive to ensure availability, accessibility, acceptability and quality of essential children's health services for all, without discrimination.

105. States should continually assess the impact of macroeconomic policy decisions on children's right to health, particularly children in vulnerable situations, prevent any decisions that may compromise children's rights, and apply the "best interests" principle when making such decisions. States should also consider obligations under article 24 in all aspects of their negotiations with international financial institutions and other donors, to ensure that children's right to health is given adequate consideration in international cooperation.

106. The Committee recommends that States parties:

(a) Legislate for a specific proportion of public expenditure to be allocated to children's health and create an accompanying mechanism that allows for systematic independent evaluation of this expenditure;

(b) Meet World Health Organization-recommended minimum health expenditure

[21] See general comment No. 2 (2002) on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, *Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41* (A/59/41), annex VIII.

per capita and prioritize children's health in budgetary allocations;

(c) Make investment in children visible in the State budget through detailed compilation of resources allocated to them and expended; and

(d) Implement rights-based budget monitoring and analysis, as well as child impact assessments on how investments, particularly in the health sector, may serve the best interests of the child.

107. The Committee underlines the importance of assessment tools in the use of resources and recognizes the need to develop measurable indicators to assist States parties in monitoring and evaluating progress in the implementation of children's right to health.

E. The action cycle

108. States parties' fulfilment of their obligations under article 24 requires engagement in a cyclical process of planning, implementation, monitoring and evaluation to then inform further planning, modified implementation and renewed monitoring and evaluation efforts. States should ensure the meaningful participation of children and incorporate feedback mechanisms to facilitate necessary adjustments throughout the cycle.

109. At the heart of the development, implementation and monitoring of policies, programmes and services that aim to realize children's right to health is the availability of relevant and reliable data. This should include: appropriately disaggregated data across the life course of the child, with due attention to vulnerable groups; data on priority health problems, including new and neglected causes of mortality and morbidity; and data on the key determinants of children's health. Strategic information requires data collected through routine health information systems, special surveys and research, and should include both quantitative and qualitative data. These data should be collected, analysed, disseminated and used to inform national and subnational policies and programmes.

1. Planning

110. The Committee notes that, in order to inform the implementation, monitoring and evaluation of activities to fulfil obligations under article 24, States should carry out situation analyses of existing problems, issues and infrastructure for delivery of services. The analysis should assess the institutional capacity and the availability of human,

국가인권위원회 humanrights.go.kr

financial, and technical resources. Based on the outcome of the analysis, a strategy should be developed involving all stakeholders, both State and non-State actors and children.

111. The situation analysis will provide a clear idea of national and subnational priorities and strategies for their achievement. Benchmarks and targets, budgeted action plans and operational strategies should be established along with a framework for monitoring and evaluating policies, programmes and services and promoting accountability for children's health. This will highlight how to build and strengthen existing structures and systems to be consonant with the Convention.

2. Criteria for performance and implementation

112. States should ensure that all children's health services and programmes comply with the criteria of availability, accessibility, acceptability and quality.

(a) Availability

113. States should ensure that there are functioning children's health facilities, goods, services and programmes in sufficient quantity. States need to ensure that they have sufficient hospitals, clinics, health practitioners, mobile teams and facilities, community health workers, equipment and essential drugs to provide health care to all children, pregnant women and mothers within the State. Sufficiency should be measured according to need with particular attention given to under-served and hard to reach populations.

(b) Accessibility

114. The element of accessibility has four dimensions:

(a) *Non-discrimination*: Health and related services as well as equipment and supplies must be accessible to all children, pregnant women and mothers, in law and in practice, without discrimination of any kind;

(b) *Physical accessibility*: Health facilities must be within accessible distance for all children, pregnant women and mothers. Physical accessibility may require additional attention to the needs of children and women with disabilities. The Committee encourages States to prioritize the establishment of facilities and services in under-served areas and to invest in mobile outreach approaches, innovative technologies, and well-trained and supported community health workers, as ways of reaching especially vulnerable groups of children;

(c) *Economic accessibility/affordability*: Lack of ability to pay for services, supplies or medicines should not result in the denial of access. The Committee calls on States to abolish user fees and implement health-financing systems that do not discriminate against women and children on the basis of their inability to pay. Risk-pooling mechanisms such as tax and insurance should be implemented on the basis of equitable, means-based contributions;

(d) *Information accessibility*: Information on health promotion, health status and treatment options should be provided to children and their caregivers in a language and format that is accessible and clearly understandable to them.

(c) Acceptability

115. In the context of children's right to health, the Committee defines acceptability as the obligation to design and implement all health-related facilities, goods and services in a way that takes full account of and is respectful of medical ethics as well as children's needs, expectations, cultures, views and languages, paying special attention to certain groups, where necessary.

(d) Quality

116. Health-related facilities, goods and services should be scientifically and medically appropriate and of good quality. Ensuring quality requires, inter alia, that (a) treatments, interventions and medicines are based on the best available evidence; (b) medical personnel are skilled and provided with adequate training on maternal and children's health, and the principles and provisions of the Convention; (c) hospital equipment is scientifically approved and appropriate for children; (d) drugs are scientifically approved, have not expired, are child-specific (when necessary) and are monitored for adverse reactions; and (e) regular quality of care assessments of health institutions are conducted.

3. Monitoring and evaluation

117. A well-structured and appropriately disaggregated set of indicators should be established for monitoring and evaluation to meet the requirements under the performance criteria above. The data should be used to redesign and improve policies, programmes and services in support of fulfilment of children's right to health. Health information systems should ensure that data should be reliable, transparent, and consistent, while protecting the right to privacy for individuals. States should regularly

국가인권위원회
humanrights.go.kr

review their health information system, including vital registration and disease surveillance, with a view to its improvement.

118. National accountability mechanisms should monitor, review and act on their findings. Monitoring means providing data on the health status of children, regularly reviewing the quality of children's health services and how much is spent thereon and where, on what and on whom it is spent. This should include both routine monitoring and periodic, in-depth evaluations. Reviewing means analysing the data and consulting children, families, other caregivers and civil society to determine whether children's health has improved and whether Governments and other actors have fulfilled their commitments. Acting means using evidence emerging from these processes to repeat and expand what is working and to remedy and reform what is not.

F. Remedies for violations of the right to health

119. The Committee strongly encourages States to put in place functional and accessible complaints mechanisms for children that are community-based and render it possible for children to seek and obtain reparations when their right to health is violated or at risk. States should also provide for broad rights of legal standing, including class actions.

120. States should ensure and facilitate access to courts for individual children and their caregivers and take steps to remove any barriers to access remedies for violations of children's right to health. National human rights institutions, children's ombudspersons, health-related professional associations and consumers' associations can play an important role in this regard.

VII. Dissemination

121. The Committee recommends that States widely disseminate the present general comment with parliament and across Government, including within ministries, departments and municipal and local-level bodies working on children's health issues.

United
Nations

CRC/C/GC/16

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
17 April 2013

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights*

* Adopted by the Committee at its sixty-second session (14 January – 1 February 2013).

GE.13-42821

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Contents

	Paragraphs	Page
I. Introduction and objectives	1–7	3
II. Scope and application	8–11	4
III. General principles of the Convention as they relate to business activities	12–23	5
A. The right to non-discrimination (art. 2)	13–14	5
B. The best interests of the child (art. 3, para. 1)	15–17	6
C. The right to life, survival and development (art. 6)	18–20	6
D. The right of the child to be heard (art. 12)	21–23	7
IV. Nature and scope of State obligations	24–31	8
A. General obligations	24–25	8
B. The obligation to respect, protect and fulfil	26–31	8
V. State obligations in specific contexts	32–52	10
A. Provision of services for the enjoyment of children's rights	33–34	10
B. The informal economy	35–37	11
C. Children's rights and global operations of business	38–46	11
D. International organizations	47–48	14
E. Emergencies and conflict situations	49–52	14
VI. Framework for implementation	53–84	15
A. Legislative, regulatory and enforcement measures	53–65	15
B. Remedial measures	66–72	18
C. Policy measures	73–74	19
D. Coordination and monitoring measures	75–81	20
E. Collaborative and awareness-raising measures	82–84	21
VII. Dissemination	85–86	22

I. Introduction and objectives

1. The Committee on the Rights of the Child recognizes that the business sector's impact on children's rights has grown in past decades because of factors such as the globalized nature of economies and of business operations and the ongoing trends of decentralization, and outsourcing and privatizing of State functions that affect the enjoyment of human rights. Business can be an essential driver for societies and economies to advance in ways that strengthen the realization of children's rights through, for example, technological advances, investment and the generation of decent work. However, the realization of children's rights is not an automatic consequence of economic growth and business enterprises can also negatively impact children's rights.

2. States have obligations regarding the impact of business activities and operations on children's rights arising from the Convention on the Rights of the Child, the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography and the Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict. These obligations cover a variety of issues, reflecting the fact that children are both rights-holders and stakeholders in business as consumers, legally engaged employees, future employees and business leaders and members of communities and environments in which business operates. The present general comment aims to clarify these obligations and outline the measures that should be undertaken by States to meet them.

3. For the purposes of the present general comment, the business sector is defined as including all business enterprises, both national and transnational, regardless of size, sector, location, ownership and structure. The general comment also addresses obligations regarding not-for-profit organizations that play a role in the provision of services that are critical to the enjoyment of children's rights.

4. It is necessary for States to have adequate legal and institutional frameworks to respect, protect and fulfil children's rights, and to provide remedies in case of violations in the context of business activities and operations. In this regard, States should take into account that:

(a) Childhood is a unique period of physical, mental, emotional and spiritual development and violations of children's rights, such as exposure to violence, child labour or unsafe products or environmental hazards may have lifelong, irreversible and even transgenerational consequences;

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(b) Children are often politically voiceless and lack access to relevant information. They are reliant on governance systems, over which they have little influence, to have their rights realized. This makes it hard for them to have a say in decisions regarding laws and policies that impact their rights. In the process of decision-making, States may not adequately consider the impact on children of business-related laws and policies, while, conversely, the business sector often exerts a powerful influence on decisions without reference to children's rights;

(c) It is generally challenging for children to obtain remedy − whether in the courts or through other mechanisms − when their rights are infringed upon, even more so by business enterprises. Children often lack legal standing, knowledge of remedy mechanisms, financial resources and adequate legal representation. Furthermore, there are particular difficulties for children in obtaining remedy for abuses that occur in the context of businesses' global operations.

5. Given the broad range of children's rights that can be affected by business activities and operations, the present general comment does not examine every pertinent article of the Convention and its protocols. Instead it seeks to provide States with a framework for implementing the Convention as a whole with regard to the business sector whilst focusing on specific contexts where the impact of business activities on children's rights can be most significant. The present general comment aims to provide States with guidance on how they should:

(a) Ensure that the activities and operations of business enterprises do not adversely impact on children's rights;

(b) Create an enabling and supportive environment for business enterprises to respect children's rights, including across any business relationships linked to their operations, products or services and across their global operations; and

(c) Ensure access to effective remedy for children whose rights have been infringed by a business enterprise acting as a private party or as a State agent.

6. The present general comment draws from the experience of the Committee in reviewing State parties' reports and its day of general discussion on the private sector as service provider in 2002.[1] It is also informed by regional and international

[1] Committee on the Rights of the Child, report on its thirty-first session, CRC/C/121, annex II.

consultations with numerous stakeholders, including children, as well as by public consultations that have taken place since 2011.

7. The Committee is mindful of the relevance to the general comment of existing and evolving national and international norms, standards and policy guidance on business and human rights. The general comment is consistent with international conventions, including the International Labour Organization (ILO) Conventions No. 182 (1999) concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour and No. 138 (1973) concerning Minimum Age for Admission to Employment. The Committee recognizes the relevance of the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework and the Guiding Principles on Business and Human Rights adopted by the Human Rights Council, and of the ILO Tripartite Declaration of Principles concerning Multinationals and Social Policy. Other documents, such as the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Guidelines for Multinational Enterprises, the Global Compact, the United Nations Study on Violence against Children and the Children's Rights and Business Principles have been useful references for the Committee.

II. Scope and application

8. The present general comment principally addresses States' obligations under the Convention and the Optional Protocols thereto. At this juncture, there is no international legally binding instrument on the business sector's responsibilities vis-à-vis human rights. However, the Committee recognizes that duties and responsibilities to respect the rights of children extend in practice beyond the State and State-controlled services and institutions and apply to private actors and business enterprises. Therefore, all businesses must meet their responsibilities regarding children's rights and States must ensure they do so. In addition, business enterprises should not undermine the States' ability to meet their obligations towards children under the Convention and the Optional Protocols thereto.

9. The Committee acknowledges that voluntary actions of corporate responsibility by business enterprises, such as social investments, advocacy and public policy engagement, voluntary codes of conduct, philanthropy and other collective actions, can advance children's rights. States should encourage such voluntary actions and initiatives as a means to create a business culture which respects and supports children's rights. However, it should be emphasized that such voluntary actions and initiatives are not

국가인권위원회
humanrights.go.kr

a substitute for State action and regulation of businesses in line with obligations under the Convention and its protocols or for businesses to comply with their responsibilities to respect children's rights.

10. It is important to recall that the Convention and the Optional Protocols thereto engage the State as a whole, regardless of its internal structures, branches or organization. Furthermore, decentralization of power, through devolution and delegation, does not reduce the direct responsibility of the State to meet its obligations to all children within its jurisdiction.

11. The present general comment first considers the relationship between State obligations regarding business activities and the general principles of the Convention. It then defines the general nature and scope of State obligations with regards to children's rights and the business sector. An examination follows of the scope of obligations in contexts where the impact of business activities and operations on children's rights is most significant, including when business enterprises are service providers, children are affected in the informal economy, States engage with international organizations and businesses operate abroad in areas where there is insufficient State protection for children's rights. The present general comment concludes by outlining a framework for implementation and dissemination.

III. General principles of the Convention as they relate to business activities

12. Children's rights are universal, indivisible, interdependent and interrelated. The Committee has established four general principles within the Convention as the basis for all State decisions and actions relating to business activities and operations in conformity with a child rights approach.[2]

A. The right to non-discrimination (art. 2)

13. Article 2 of the Convention calls on States to respect and ensure rights to each child in their jurisdiction "without discrimination of any kind, irrespective of a child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political

[2] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011) on the right of the child to be free from all forms of violence, *Official Records of the General Assembly, Sixty-seventh Session, Supplement No. 41* (A/67/41), annex V, para. 59.

or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status". States must ensure that all legislation, policies and programmes that deal with business issues are not intentionally or unintentionally discriminatory towards children in their content or implementation; for instance, those that address access to employment for parents or caregivers, or access to goods and services for children with disabilities.

14. States are required to prevent discrimination in the private sphere in general and provide remedy if it occurs. States should collect statistical data that is appropriately disaggregated and other information to identify discrimination against children in the context of business activities and operations and mechanisms should be established to monitor and investigate discriminatory practices within the business sector. States should also take steps to create a supportive environment for business to respect the right to protection from discrimination by promoting knowledge and understanding of the right within the business sector, including within the media, marketing and advertising sectors. Awareness-raising and sensitization among business enterprises should be aimed at challenging and eradicating discriminatory attitudes towards all children, especially those in vulnerable situations.

B. The best interests of the child (art. 3, para. 1)

15. Article 3, paragraph 1, of the Convention provides that the best interests of the child shall be a primary consideration for States in all actions concerning children. States are obliged to integrate and apply this principle in all legislative, administrative and judicial proceedings concerning business activities and operations that directly or indirectly impact on children. For example, States must ensure that the best interests of the child are central to the development of legislation and policies that shape business activities and operations, such as those relating to employment, taxation, corruption, privatization, transport and other general economic, trade or financial issues.

16. Article 3, paragraph 1, is also directly applicable to business enterprises that function as private or public social welfare bodies by providing any form of direct services for children, including care, foster care, health, education and the administration of detention facilities.

17. The Convention and the Optional Protocols thereto provide the framework for assessing and determining the best interests of the child. The obligation to make the best interests of the child a primary consideration becomes crucial when States are engaged in weighing competing priorities, such as short-term economic considerations

국가인권위원회
humanrights.go.kr

and longer-term development decisions. States should be in a position to explain how the right to have the best interests of the child considered has been respected in decision-making, including how it has been weighed against other considerations.[3]

C. The right to life, survival and development (art. 6)

18. Article 6 of the Convention acknowledges that every child has an inherent right to life and that States shall ensure the survival and development of the child. The Committee states its understanding of development of the child in general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, as a "holistic concept, embracing the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development".[4]

19. The activities and operations of business enterprises can impact on the realization of article 6 in different ways. For example, environmental degradation and contamination arising from business activities can compromise children's rights to health, food security and access to safe drinking water and sanitation. Selling or leasing land to investors can deprive local populations of access to natural resources linked to their subsistence and cultural heritage; the rights of indigenous children may be particularly at risk in this context.[5] The marketing to children of products such as cigarettes and alcohol as well as foods and drinks high in saturated fats, trans-fatty acids, sugar, salt or additives can have a long-term impact on their health.[6] When business employment practices require adults to work long hours, older children, particularly girls, may take on their parent's domestic and childcare obligations, which can negatively impact their right to education and to play; additionally, leaving children alone or in the care of older siblings can have implications for the quality of care and the health of younger children.

20. Measures for implementing article 6 with regard to the business sector will need to be adapted according to context and include preventive measures such as effective regulation and monitoring of advertising and marketing industries and the environmental

---

[3] See General Comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his/her best interests taken as a primary consideration: article 3, paragraph 1, of the Convention on the Rights of the Child, forthcoming, para. 6.

[4] See *Official Records of the General Assembly, Fifty-ninth Session, Supplement No. 41* (A/59/41), annex XI, para. 12.

[5] General comment No. 11 (2009) on indigenous children and their rights under the convention, *Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 41* (A/65/41), annex III, para. 35.

[6] See general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the highest attainable standard of health, forthcoming, para. 47.

impact of business. In the context of care of children, particularly young children, other measures will be needed for creating an enabling environment for business to respect article 6 through, for example, the introduction of family-friendly workplace policies. Such policies must take account of the impact of working hours of adults on the survival and development of the child at all stages of development and must include adequately remunerated parental leave.[7]

D. The right of the child to be heard (art. 12)

21. Article 12 of the Convention establishes the right of every child to freely express her or his views, in all matters affecting her or him, and the subsequent right for those views to be given due weight, according to the child's age and maturity. States should hear children's views regularly – in line with general comment No. 12[8] – when developing national and local-level business-related laws and policies that may affect them. In particular, States should consult with children who face difficulties in making themselves heard, such as the children of minority and indigenous groups, children with disabilities as stated in articles 4, paragraph 3, and 7 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities,[9] and children in similar situations of vulnerability. Governmental bodies, such as education and labour inspectorates, concerned with regulating and monitoring the activities and operations of business enterprises should ensure that they take into account the views of affected children. States should also hear children when child-rights impact assessments of proposed business-related policy, legislation, regulations, budget or other administrative decisions are undertaken.

22. Children have a specific right "to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child" (art. 12, para. 3, of the Convention). This includes judicial proceedings and mechanisms of conciliation and arbitration that concern abuses of children's rights caused or contributed to by business enterprises. As set out in general comment No. 12, children should be allowed to voluntarily participate in such proceedings and be provided the opportunity to be heard directly or indirectly through the assistance of a representative or appropriate body that has sufficient knowledge and understanding of the various aspects of the decision-making process as well as experience

---

[7] See passim general comment No. 7 (2005) on implementing child rights in early childhood, *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session*, *Supplement No. 41* (A/61/41), annex III.

[8] General comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, *Official Records of the General Assembly, Sixty-fifth Session, Supplement No. 41* (A/65/41), annex IV.

[9] General comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, *Official Records of the General Assembly, Sixty-third Session, Supplement No. 41* (A/63/41), annex III, passim.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

in working with children.

23. There may be instances when business consults communities that may be affected by a potential business project. In such circumstances, it can be critical for business to seek the views of children and consider them in decisions that affect them. States should provide businesses with specific guidance emphasizing that such processes must be accessible, inclusive and meaningful to children and take into account the evolving capacities of children and their best interests at all times. Participation should be voluntary and occur in a child-friendly environment that challenges and does not reinforce patterns of discrimination against children. Where possible, civil society organizations that are competent in facilitating child participation should be involved.

IV. Nature and scope of State obligations

A. General obligations

24. The Convention provides for a set of rights for children that impose a particular level of obligations on the State in view of the special status of children; there is a particular gravity to violations of children's rights because they often have severe and long-lasting impact on child development. Article 4 sets out the obligation for States to undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights in the Convention and devote the maximum amount of available resources to the realization of economic, social and cultural rights of the child.

25. Under international human rights law there are three types of obligation on States: to respect, to protect and to fulfil human rights.[10] They encompass obligations of result and obligations of conduct. States are not relieved of their obligations under the Convention and the Optional Protocols thereto when their functions are delegated or outsourced to a private business or non-profit organization. A State will thereby be in breach of its obligations under the Convention where it fails to respect, protect and fulfil children's rights in relation to business activities and operations that impact on children. The scope of these duties is explored further below, whilst the required framework for implementation is discussed in chapter VI.

[10] See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 13 (1999) on the right to education, *Official Records of the Economic and Social Council*, *2000, Supplement No. 2* (E/2000/22), annex VI, para. 46.

B. The obligation to respect, protect and fulfil

1. The obligation to respect

26. The obligation to respect means that States should not directly or indirectly facilitate, aid and abet any infringement of children's rights. Furthermore, States have the obligation to ensure that all actors respect children's rights, including in the context of business activities and operations. To achieve this, all business-related policy, legislation or administrative acts and decision-making should be transparent, informed and include full and continuous consideration of the impact on the rights of the child.

27. The obligation to respect also implies that a State should not engage in, support or condone abuses of children's rights when it has a business role itself or conducts business with private enterprises. For example, States must take steps to ensure that public procurement contracts are awarded to bidders that are committed to respecting children's rights. State agencies and institutions, including security forces, should not collaborate with or condone the infringement of the rights of the child by third parties. Furthermore, States should not invest public finances and other resources in business activities that violate children's rights.

2. The obligation to protect

28. States have an obligation to protect against infringements of rights guaranteed under the Convention and the Optional Protocols thereto by third parties. This duty is of primary importance when considering States' obligations with regards to the business sector. It means that States must take all necessary, appropriate and reasonable measures to prevent business enterprises from causing or contributing to abuses of children's rights. Such measures can encompass the passing of law and regulation, their monitoring and enforcement, and policy adoption that frame how business enterprises can impact on children's rights. States must investigate, adjudicate and redress violations of children's rights caused or contributed to by a business enterprise. A State is therefore responsible for infringements of children's rights caused or contributed to by business enterprises where it has failed to undertake necessary, appropriate and reasonable measures to prevent and remedy such infringements or otherwise collaborated with or tolerated the infringements.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

3. The obligation to fulfil

29. The obligation to fulfil requires States to take positive action to facilitate, promote and provide for the enjoyment of children's rights. This means that States must implement legislative, administrative, budgetary, judicial, promotional and other measures in conformity with article 4 relating to business activities that impact on children's rights. Such measures should ensure the best environment for full realization of the Convention and the Optional Protocols thereto. To meet this obligation, States should provide stable and predictable legal and regulatory environments which enable business enterprises to respect children's rights. This includes clear and well-enforced law and standards on labour, employment, health and safety, environment, anti-corruption, land use and taxation that comply with the Convention and the Optional Protocols thereto. It also includes law and policies designed to create equality of opportunity and treatment in employment; measures to promote vocational training and decent work, and to raise living standards; and policies conducive to the promotion of small and medium enterprises. States should put in place measures to promote knowledge and understanding of the Convention and the Optional Protocols thereto within government departments, agencies and other State-based institutions that shape business practices, and foster a culture in business that is respectful of children's rights.

4. Remedies and reparations

30. States have an obligation to provide effective remedies and reparations for violations of the rights of the child, including by third parties such as business enterprises. The Committee states in its general comment No. 5 that for rights to have meaning, effective remedies must be available to redress violations.[11] Several provisions in the Convention call for penalties, compensation, judicial action and measures to promote recovery after harm caused or contributed to by third parties.[12] Meeting this obligation entails having in place child-sensitive mechanisms − criminal, civil or administrative − that are known by children and their representatives, that are prompt, genuinely available and accessible and that provide adequate reparation for harm suffered. Agencies with oversight powers relevant to children's rights, including labour, education and health and safety inspectorates, environmental tribunals, taxation authorities, national human rights

[11] General comment No. 5 (2003), para. 24. States should also take into account the Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law adopted by General Assembly resolution 60/147 of 2005.

[12] For example, see Convention on the Rights of the Child, arts. 32, para. 2; 19; and 39.

institutions and bodies focusing on equality in the business sector can also play a role in the provision of remedies. These agencies can proactively investigate and monitor abuses and may also have regulatory powers allowing them to impose administrative sanctions on businesses which infringe on children's rights. In all cases, children should have recourse to independent and impartial justice, or judicial review of administrative proceedings.

31. When determining the level or form of reparation, mechanisms should take into account that children can be more vulnerable to the effects of abuse of their rights than adults and that the effects can be irreversible and result in lifelong damage. They should also take into account the evolving nature of children's development and capacities and reparation should be timely to limit ongoing and future damage to the child or children affected; for example, if children are identified as victims of environmental pollution, immediate steps should be taken by all relevant parties to prevent further damage to the health and development of children and repair any damage done. States should provide medical and psychological assistance, legal support and measures of rehabilitation to children who are victims of abuse and violence caused or contributed to by business actors. They should also guarantee non-recurrence of abuse through, for example, reform of relevant law and policy and their application, including prosecution and sanction of the business actors concerned.

V. State obligations in specific contexts

32. Business activities and operations can impact on a broad range of children's rights. However, the Committee has identified the following non-exhaustive, specific contexts where the impact of business enterprises can be significant and where States' legal and institutional frameworks are often insufficient, ineffective or under pressure.

A. Provision of services for the enjoyment of children's rights

33. Business enterprises and non-profit organizations can play a role in the provision and management of services such as clean water, sanitation, education, transport, health, alternative care, energy, security and detention facilities that are critical to the enjoyment of children's rights. The Committee does not prescribe the form of delivery of such services but it is important to emphasize that States are not exempted from their obligations under the Convention when they outsource or privatize services that impact on the fulfilment of children's rights.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

34. States must adopt specific measures that take account of the involvement of the private sector in service delivery to ensure the rights enumerated in the Convention are not compromised.[13] They have an obligation to set standards in conformity with the Convention and closely monitor them. Inadequate oversight, inspection and monitoring of these bodies can result in serious violations of children's rights such as violence, exploitation and neglect. They must ensure that such provision does not threaten children's access to services on the basis of discriminatory criteria, especially under the principle of protection from discrimination, and that, for all service sectors, children have access to an independent monitoring body, complaints mechanisms and, where relevant, to judicial recourse that can provide them with effective remedies in case of violations. The Committee recommends that there should be a permanent monitoring mechanism or process aimed at ensuring that all non-State service providers have in place and apply policies, programmes and procedures which are in compliance with the Convention.[14]

B. The informal economy

35. The informal economy engages an important part of the economically active population in many countries and contributes significantly to gross national product. However, children's rights can be particularly at risk from business activities that take place outside of the legal and institutional frameworks that regulate and protect rights. For example, products that are manufactured or handled in this context, such as toys, garments or foodstuffs, can be unhealthy and/or unsafe for children. Also, a concentrated number of children are often found in hidden areas of informal work, such as small family enterprises, agricultural and hospitality sectors. Such work frequently involves precarious employment status, low, irregular or no remuneration, health risks, a lack of social security, limited freedom of association and inadequate protection from discrimination and violence or exploitation. It can prevent children from attending school, doing schoolwork and having adequate rest and play, potentially infringing articles 28, 29 and 31 of the Convention. Moreover, parents or caregivers working in the informal economy often have to work long hours to obtain subsistence-level earnings, thus seriously limiting their opportunities to exercise parental responsibilities or care for children in their charge.

36. States should put in place measures to ensure that business activities take place

[13] See Committee on the Rights of the Child, report on its thirty-first session, CRC/C/121, annex II.
[14] See general comment No. 5, para. 44.

within appropriate legal and institutional frameworks in all circumstances regardless of size or sector of the economy so that children's rights can be clearly recognized and protected. Such measures can include: awareness-raising, conducting research and gathering data on the impact of the informal economy upon children's rights, supporting the creation of decent jobs that provide adequate pay to working parents or caregivers; implementing clear and predictable land-use laws; improving the provision of social protection to low-income families; and supporting informal sector enterprises by providing skills training, registration facilities, effective and flexible credit and banking services, appropriate tax arrangements and access to markets, inter alia.

37. States must regulate working conditions and ensure safeguards to protect children from economic exploitation and work that is hazardous or interferes with their education or harms their health or physical, mental, spiritual, moral or social development. Such work is often found, albeit not exclusively, within the informal and family economies. Therefore, States are required to design and implement programmes aimed at reaching businesses in these contexts, including by enforcing international standards regarding legal minimum age for work and appropriate conditions of work, investing in education and vocational training and providing support for the satisfactory transition of children to the world of work. States should ensure that social and child protection policies reach all, especially families in the informal economy.

C. Children's rights and global operations of business

38. Business enterprises increasingly operate on a global scale through complex networks of subsidiaries, contractors, suppliers and joint ventures. Their impact on children's rights, whether positive or negative, is rarely the result of the action or omission of a single business unit, whether it is the parent company, subsidiary, contractor, supplier or others. Instead, it may involve a link or participation between businesses units located in different jurisdictions. For example, suppliers may be involved in the use of child labour, subsidiaries may be engaged in land dispossession and contractors or licensees may be involved in the marketing of goods and services that are harmful to children. There are particular difficulties for States in discharging their obligations to respect, protect and fulfil the rights of the child in this context owing, among other reasons, to the fact that business enterprises are often legally separate entities located in different jurisdictions even when they operate as an economic unit which has its centre of activity, registration and/or domicile in one country (the home State) and is operational in another (the host State).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

39. Under the Convention, States have the obligation to respect and ensure children's rights within their jurisdiction. The Convention does not limit a State's jurisdiction to "territory". In accordance with international law, the Committee has previously urged States to protect the rights of children who may be beyond their territorial borders. It has also emphasized that State obligations under the Convention and the Optional Protocols thereto apply to each child within a State's territory and to all children subject to a State's jurisdiction.[15]

40. Extraterritorial obligations are also explicitly referred to in the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography. Article 3, paragraph 1, provides that each State shall ensure that, as a minimum, offences under it are fully covered by its criminal or penal law, whether such offences are committed domestically or transnationally. Under article 3, paragraph 4, of Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography, liability for these offences, whether criminal, civil or administrative, should be established for legal persons, including business enterprises. This approach is consistent with other human rights treaties and instruments that impose obligations on States to establish criminal jurisdiction over nationals in relation to areas such as complicity in torture, enforced disappearance and apartheid, no matter where the abuse and the act constituting complicity is committed.

41. States have obligations to engage in international cooperation for the realization of children's rights beyond their territorial boundaries. The preamble and the provisions of the Convention consistently refer to the "importance of international cooperation for improving the living conditions of children in every country, in particular in the developing countries".[16] General comment No. 5 emphasizes that "implementation of the Convention is a cooperative exercise for the States of the world".[17] As such, the full realization of children's rights under the Convention is in part a function of how States interact. Furthermore, the Committee highlights that the Convention has been nearly universally ratified; thus realization of its provisions should be of major and equal concern to both host and home States of business enterprises.

---

15 General comment No. 6 (2005) on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, *Official Records of the General Assembly, Sixty-first Session, Supplement No. 41* (A/61/41), annex II, para. 12.

16 See Convention on the Rights of the Child, arts. 4; 24, para. 4; 28, para. 3; 17 and 22, para. 2; as well as Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography, art. 10, and Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict, art. 10.

17 General comment No. 5, para. 60.

42. Host States have the primary responsibility to respect, protect and fulfil children's rights in their jurisdiction. They must ensure that all business enterprises, including transnational corporations operating within their borders, are adequately regulated within a legal and institutional framework that ensures that they do not adversely impact on the rights of the child and/or aid and abet violations in foreign jurisdictions.

43. Home States also have obligations, arising under the Convention and the Optional Protocols thereto, to respect, protect and fulfil children's rights in the context of businesses' extraterritorial activities and operations, provided that there is a reasonable link between the State and the conduct concerned. A reasonable link exists when a business enterprise has its centre of activity, is registered or domiciled or has its main place of business or substantial business activities in the State concerned.[18] When adopting measures to meet this obligation, States must not violate the Charter of the United Nations and general international law nor diminish the obligations of the host State under the Convention.

44. States should enable access to effective judicial and non-judicial mechanisms to provide remedy for children and their families whose rights have been violated by business enterprises extraterritorially when there is a reasonable link between the State and the conduct concerned. Furthermore, States should provide international assistance and cooperation with investigations and enforcement of proceedings in other States.

45. Measures to prevent the infringement of children's rights by business enterprises when they are operating abroad include:

(a) Making access to public finance and other forms of public support, such as insurance, conditional on a business carrying out a process to identify, prevent or mitigate any negative impacts on children's rights in their overseas operations;

(b) Taking into account the prior record of business enterprises on children's rights when deciding on the provision of public finance and other forms of official support;

(c) Ensuring that State agencies with a significant role regarding business, such as export credit agencies, take steps to identify, prevent and mitigate any adverse

[18] See Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the area of Economic, Social and Cultural Rights, principle 25 (2012).

국가인권위원회 humanrights.go.kr

impacts the projects they support might have on children's rights before offering support to businesses operating abroad and stipulate that such agencies will not support activities that are likely to cause or contribute to children's rights abuses.

46. Both home and host States should establish institutional and legal frameworks that enable businesses to respect children's rights across their global operations. Home States should ensure that there are effective mechanisms in place so that the government agencies and institutions with responsibility for implementation of the Convention and the Optional Protocols thereto coordinate effectively with those responsible for trade and investment abroad. They should also build capacity so that development assistance agencies and overseas missions that are responsible for promoting trade can integrate business issues into bilateral human rights dialogues, including children's rights, with foreign Governments. States that adhere to the OECD Guidelines for Multinational Enterprises should support their national contact points in providing mediation and conciliation for matters that arise extraterritorially by ensuring that they are adequately resourced, independent and mandated to work to ensure respect for children's rights in the context of business issues. Recommendations issued by bodies such as the OECD national contact points should be given adequate effect.

D. International organizations

47. All States are called upon, under article 4 of the Convention, to cooperate directly in the realization of the rights in the Convention through international cooperation and through their membership in international organizations. In the context of business activities, these international organizations include international development, finance and trade institutions, such as the World Bank Group, the International Monetary Fund and the World Trade Organization, and others of a regional scope, in which States act collectively. States must comply with their obligations under the Convention and the Optional Protocols thereto when acting as members of such organizations and they should not accept loans from international organizations, or agree to conditions set forth by such organizations, if these loans or policies are likely to result in violations of the rights of children. States also retain their obligations in the field of development cooperation and should ensure that cooperation policies and programmes are designed and implemented in compliance with the Convention and the Optional Protocols thereto.

48. A State engaged with international development, finance and trade organizations

must take all reasonable actions and measures to ensure that such organizations act in accordance with the Convention and the Optional Protocols thereto in their decision-making and operations, as well as when entering into agreements or establishing guidelines relevant to the business sector. Such actions and measures should go beyond the eradication of child labour and include the full realization of all children's rights. International organizations should have standards and procedures to assess the risk of harm to children in conjunction with new projects and to take measures to mitigate risks of such harm. These organizations should put in place procedures and mechanisms to identify, address and remedy violations of children's rights in accordance with existing international standards, including when they are committed by or result from activities of businesses linked to or funded by them.

E. Emergencies and conflict situations

49. There are particular challenges for both host and home States in meeting their obligations to respect, protect and fulfil the rights of the child when businesses are operating in situations where protection institutions do not work properly because of conflict, disaster or the breakdown of social or legal order. It is important to emphasize that the Convention and the Optional Protocols thereto apply at all times and that there are no provisions allowing for derogation of their provisions during emergencies.

50. In such contexts, there may be a greater risk of child labour being used by business enterprises (including within supply chains and subsidiaries), of child soldiers being used or of corruption and tax evasion occurring. Given the heightened risks, home States should require business enterprises operating in situations of emergency and conflict to undertake stringent child-rights due diligence tailored to their size and activities. Home States should also develop and implement laws and regulations that address specific foreseeable risks to children's rights from business enterprises that are operating transnationally. This can include a requirement to publish actions taken to ensure that companies' operations do not contribute to serious violations of children's rights, and a prohibition on the sale or transfer of arms and other forms of military assistance when the final destination is a country in which children are known to be, or may potentially be, recruited or used in hostilities.

51. A home State should provide businesses with current, accurate and comprehensive information of the local children's rights context when they are operating or planning to operate in areas affected by conflict or emergency. Such guidance should emphasize

국가인권위원회
humanrights.go.kr

that companies have identical responsibilities to respect children's rights in such settings as they do elsewhere. Children can be affected by violence, including sexual abuse or exploitation, child trafficking and gender-based violence in conflict zones and this must be recognized by States when providing guidance to businesses.

52. The obligations of host and home States under the relevant provisions of the Convention should be emphasized when business is operating in areas affected by conflict: Article 38 requires respect for the rules of international humanitarian law, article 39 obliges States to provide appropriate psychological recovery and social reintegration and the Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict contains provisions regarding recruitment of children into armed forces under 18 years of age. When operating in areas affected by conflict, business enterprises may employ private security companies and may risk being involved in violations such as exploitation and/or use of violence against children in the course of protecting facilities or other operations. To prevent this, both home and host States should introduce and implement national legislation that includes a specific prohibition on such companies recruiting children or using them in hostilities; requirements for effective measures to protect children from violence and exploitation; and mechanisms for holding personnel accountable for abuses of children's rights.

VI. Framework for implementation

A. Legislative, regulatory and enforcement measures

1. Legislation and regulation

53. Legislation and regulation are essential instruments for ensuring that the activities and operations of business enterprises do not adversely impact on or violate the rights of the child. States should enact legislation that gives effect to the rights of the child by third parties and provides a clear and predictable legal and regulatory environment which enables business enterprises to respect children's rights. To meet their obligation to adopt appropriate and reasonable legislative and regulatory measures to ensure that business enterprises do not infringe on children's rights, States will need to gather data, evidence and research for identifying specific business sectors of concern.

54. In conformity with article 18, paragraph 3, of the Convention, States should create employment conditions within business enterprises which assist working parents and

caregivers in fulfilling their responsibilities to children in their care such as: the introduction of family-friendly workplace policies, including parental leave; support and facilitate breastfeeding; access to quality childcare services; payment of wages sufficient for an adequate standard of living; protection from discrimination and violence in the workplace; and, security and safety in the workplace.

55. Ineffective taxation systems, corruption and mismanagement of government revenues from, among others, State-owned businesses and corporate taxation, can limit the resources available for the fulfilment of children's rights in accordance with article 4 of the Convention. In addition to any existing obligations under anti-bribery and anti-corruption instruments,[19] States should develop and implement effective laws and regulations to obtain and manage revenue flows from all sources, ensuring transparency, accountability and equity.

56. States should implement article 32 of the Convention to ensure the prohibition of economic exploitation and hazardous work for children. Some children are above the minimum working age, in line with international standards, and therefore can be legitimately working as employees, while still needing to be protected, for instance, from work that is hazardous to their health, safety or moral development and ensuring that their rights to education, development and recreation are promoted and protected.[20] States must set a minimum age for employment; appropriately regulate working hours and conditions; and establish penalties to effectively enforce article 32. They must have functioning labour inspection and enforcement systems and capacities in place. States should also ratify and enact into domestic law both of the fundamental ILO conventions relating to child labour.[21] Under article 39, States must take all appropriate measures to promote the physical and psychological recovery and social reintegration of a child who has experienced any form of violence, neglect, exploitation, or abuse, including economic exploitation.

57. States are also required to implement and enforce internationally agreed standards concerning children's rights, health and business, including the World Health

---

[19] Such as the OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions and/or the United Nations Convention Against Corruption.

[20] See general comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31), forthcoming.

[21] ILO Conventions Nos. 182 (1999) concerning the Prohibition and Immediate Action for the Elimination of the Worst Forms of Child Labour and 138 (1973) concerning Minimum Age for Admission to Employment.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Organization Framework Convention on Tobacco Control, and the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and relevant subsequent World Health Assembly resolutions. The Committee is aware that the activities and operations of the pharmaceutical sector can have a profound impact on the health of children. Pharmaceutical companies should be encouraged to improve the access, availability, acceptability and quality of medicines for children taking into consideration existing guidance.[22] Furthermore, intellectual property rights should be applied in ways that promote the affordability of medicines.[23]

58. The mass media industry, including advertising and marketing industries, can have positive as well as negative impacts on children's rights. Under article 17 of the Convention, States have obligations to encourage the mass media, including private media, to disseminate information and materials of social and cultural benefit to the child, for example regarding healthy lifestyles. The media must be regulated appropriately to protect children from harmful information, especially pornographic materials and materials that portray or reinforce violence, discrimination and sexualized images of children, while recognizing children's right to information and freedom of expression. States should encourage the mass media to develop guidelines to ensure full respect for the rights of the child, including their protection from violence and from portrayals that perpetuate discrimination, in all media coverage. States should establish copyright exceptions which permit the reproduction of books and other printed publications in formats that are accessible for children with visual or other impairments.

59. Children may regard marketing and advertisements that are transmitted through the media as truthful and unbiased and consequently can consume and use products that are harmful. Advertising and marketing can also have a powerful influence over children's self-esteem, for example when portraying unrealistic body images. States should ensure that marketing and advertising do not have adverse impacts on children's rights by adopting appropriate regulation and encouraging business enterprises to adhere to codes of conduct and use clear and accurate product labelling and information that allow parents and children to make informed consumer decisions.

60. Digital media is of particular concern, as many children can be users of the Internet but also become victims of violence such as cyber-bullying, cyber-grooming, trafficking

[22] Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in relation to Access to Medicines; Human Rights Council resolution 15/22.

[23] See general comment No. 15, para. 82; World Trade Organization, Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, WT/MIN(01)/DEC/2.

or sexual abuse and exploitation through the Internet. Although companies may not be directly involved in such criminal acts, they can be complicit in these violations through their actions; for example, child sex tourism can be facilitated by travel agencies operating on the Internet, as they enable the exchange of information and the planning of sex tourism activities. Child pornography can be indirectly facilitated by Internet businesses and credit-card providers. As well as meeting their obligations under the Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography, States should provide children with age-appropriate information regarding web-related safety so they can manage the risks and know where to go for help. They should coordinate with the information and communication technology industry so that it develops and puts in place adequate measures to protect children from violent and inappropriate material.

2. Enforcement measures

61. Generally, it is the lack of implementation or the poor enforcement of laws regulating business that pose the most critical problems for children. There are a number of measures States should employ to ensure effective implementation and enforcement, including:

(a) Strengthening regulatory agencies responsible for the oversight of standards relevant to children's rights such as health and safety, consumer rights, education, environment, labour and advertising and marketing so that they have sufficient powers and resources to monitor and to investigate complaints and to provide and enforce remedies for abuses of children's rights;

(b) Disseminating laws and regulations regarding children's rights and business to stakeholders, including children and business enterprises;

(c) Training judges and other administrative officials as well as lawyers and legal aid providers to ensure the correct application of the Convention and its protocols on business and children's rights, international human rights standards and relevant national legislation and to promote the development of national jurisprudence; and

(d) Providing effective remedy through judicial or non-judicial mechanisms and effective access to justice.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

3. Children's rights and due diligence by business enterprises

62. To meet their obligation to adopt measures to ensure that business enterprises respect children's rights, States should require businesses to undertake child-rights due diligence. This will ensure that business enterprises identify, prevent and mitigate their impact on children's rights including across their business relationships and within global operations.[24] Where there is a high risk of business enterprises being involved in violations of children's rights because of the nature of their operations or their operating contexts, States should require a stricter process of due diligence and an effective monitoring system.

63. Where child-rights due diligence is subsumed within a more general process of human-rights due diligence, it is imperative that the provisions of the Convention and the Optional Protocols thereto influence decisions. Any plan of action and measures to prevent and/or remedy human rights abuses must have special consideration for the differentiated impact on children.

64. States should lead by example, requiring all State-owned enterprises to undertake child-rights due diligence and to publicly communicate their reports on their impact on children's rights, including regular reporting. States should make public support and services, such as those provided by an export credit agency, development finance and investment insurance conditional on businesses carrying out child-rights due diligence.

65. As part of child-rights due diligence, large business enterprises should be encouraged and, where appropriate, required to make public their efforts to address child-rights impacts. Such communication should be available, efficient and comparable across enterprises and address measures taken by business to mitigate potential and actual adverse impacts for children caused by their activities. Business enterprises should be required to publish the actions taken to ensure that the goods and services they produce or commercialize do not involve serious violations of children's rights, such as slavery or forced labour. Where reporting is mandatory, States should put in place verification and enforcement mechanisms to ensure compliance. States may support reporting by creating instruments to benchmark and recognize good performance with regard to children's rights.

[24] See UNICEF, Save the Children and Global Compact, Children's Rights and Business Principles (2011).

B. Remedial measures

66. Children often find it difficult to access the justice system to seek effective remedies for abuse or violations of their rights when business enterprises are involved. Children may lack legal standing, which prevents them from pursuing a claim; children and their families often lack knowledge about their rights and the mechanisms and procedures available to them to seek redress or may lack confidence in the justice system. States may not always investigate breaches of criminal, civil or administrative laws committed by business enterprises. There are vast power imbalances between children and business and, often, prohibitive costs involved in litigation against companies as well as difficulties in securing legal representation. Cases involving business are frequently settled out of court and in the absence of a body of developed case law; children and their families in jurisdictions where judicial precedent is persuasive may be more likely to abandon undertaking litigation given uncertainty surrounding the outcome.

67. There are particular difficulties in obtaining remedy for abuses that occur in the context of businesses' global operations. Subsidiaries or others may lack insurance or have limited liability; the way in which transnational corporations are structured in separate entities can make identification and attribution of legal responsibility to each unit challenging; access to information and evidence located in different countries can be problematic when building and defending a claim; legal aid may be difficult to obtain in foreign jurisdictions and various legal and procedural hurdles can be used to defeat extraterritorial claims.

68. States should focus their attention on removing social, economic and juridical barriers so that children can in practice have access to effective judicial mechanisms without discrimination of any kind. Children and their representatives should be provided with information about remedies through, for example, the school curriculum, youth centres or community-based programmes. They should be allowed to initiate proceedings in their own right and have access to legal aid and the support of lawyers and legal aid providers in bringing cases against business enterprises to ensure equality of arms. States that do not already have provision for collective complaints, such as class actions and public interest litigation, should introduce these as a means of increasing accessibility to the courts for large numbers of children similarly affected by business actions. States may have to provide special assistance to children who face obstacles to accessing justice, for example, because of language or disability or because they are very young.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

69. Age should not be a barrier to a child's right to participate fully in the justice process. Likewise, special arrangements should be developed for child victims and witnesses in both civil and criminal proceedings, in line with the Committee's general comment No. 12. Furthermore, States should implement the Guidelines on Justice in Matters involving Child Victims and Witnesses of Crime.[25] Confidentiality and privacy must be respected and children should be kept informed of progress at all stages of the process, giving due weight to the child's maturity and any speech, language or communication difficulties they might have.

70. The Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography requires that States enact criminal legislation that also applies to legal entities, including business enterprises. States should consider the adoption of criminal legal liability – or another form of legal liability of equal deterrent effect – for legal entities, including business enterprises, in cases concerning serious violations of the rights of the child, such as forced labour. National tribunals should have jurisdiction over these serious violations, in accordance with accepted rules of jurisdiction.

71. Non-judicial mechanisms, such as mediation, conciliation and arbitration, can be useful alternatives for resolving disputes concerning children and enterprises. They must be available without prejudice to the right to judicial remedy. Such mechanisms can play an important role alongside judicial processes, provided they are in conformity with the Convention and the Optional Protocols thereto and with international principles and standards of effectiveness, promptness and due process and fairness. Grievance mechanisms established by business enterprises can provide flexible and timely solutions and at times it may be in a child's best interests for concerns raised about a company's conduct to be resolved through them. These mechanisms should follow criteria that include: accessibility, legitimacy, predictability, equitability, rights compatibility, transparency, continuous learning and dialogue.[26] In all cases, access to courts or judicial review of administrative remedies and other procedures should be available.

72. States should make every effort to facilitate access to international and regional human rights mechanisms, including the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, so that an individual child or a

---

[25] Adopted by the Economic and Social Council in its resolution 2005/20.

[26] Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, A/HRC/17/31, guiding principle 31.

group of children, or others acting on his/her/their behalf, are able to obtain remedy for State failure to adequately respect, protect and fulfil children's rights in relation to business activities and operations.

C. Policy measures

73. States should encourage a business culture that understands and fully respects children's rights. To this end, States should include the issue of children's rights and business in the overall context of the national policy framework for implementation of the Convention. They should develop guidance that explicitly sets out government expectations for business enterprises to respect children's rights in the context of its own business activities, as well as within business relationships linked to operations, products or services and activities abroad when they operate transnationally. This should include the implementation of zero-tolerance policies for violence in all business activities and operations. As required, States should signpost and encourage adherence to relevant corporate responsibility initiatives.

74. In many contexts, small and medium-sized enterprises represent a large part of the economy and it is particularly important that States provide them with readily available tailored guidance and support on how to respect children's rights and comply with national legislation while avoiding unnecessary administrative burdens. States should also encourage larger companies to use their influence over small and medium-sized enterprises to strengthen children's rights throughout their value chains.

D. Coordination and monitoring measures

1. Coordination

75. Full implementation of the Convention and the Optional Protocols thereto requires effective cross-sectoral coordination, among government agencies and departments and across different levels of government, from local to regional and central.[27] Typically, the departments and agencies directly involved with business policies and practices work separately from departments and agencies with direct responsibility for children's rights. States must ensure that governmental bodies, as well as parliamentarians, that shape business law and practices are aware of the State's obligations with regard to children's rights. They may require relevant information, training and support so that they are

[27] General comment No. 5, para. 37.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

equipped to ensure full compliance with the Convention when developing law and policy and entering into economic, trade and investment agreements. National human rights institutions can play an important role as catalysts for linking different governmental departments concerned with children's rights and with business.

2. Monitoring

76. States have an obligation to monitor violations of the Convention and the Optional Protocols thereto committed or contributed to by business enterprises, including in their global operations. This can be achieved, for instance, through: gathering data that can be used to identify problems and inform policy; investigating abuses; collaborating with civil society and national human rights institutions; and making business accountable publicly by using business reporting on their impact on children's rights to assess their performance. In particular, national human rights institutions can be involved, for example in receiving, investigating and mediating complaints of violations; conducting public inquiries into large-scale abuses, mediating in conflict situations and undertaking legislative reviews to ensure compliance with the Convention. Where necessary, States should broaden the legislative mandate of national human rights institutions to accommodate children's rights and business.

77. When States develop national strategies and plans of action for implementation of the Convention and the Optional Protocols thereto, they should include explicit reference to the measures required to respect, protect and fulfil children's rights in the actions and operations of business enterprises. States should also ensure that they monitor progress in implementation of the Convention in the activities and operations of business. This can be achieved both internally through the use of child rights impact assessments and evaluations, as well as through collaboration with other bodies such as parliamentary committees, civil society organizations, professional associations and national human rights institutions. Monitoring should include asking children directly for their views on the impact of business on their rights. Different mechanisms for consultation can be used, such as youth councils and parliaments, social media, school councils and associations of children.

3. Child-rights impact assessments

78. Ensuring that the best interests of the child are a primary consideration in business-related legislation and policy development and delivery at all levels of government demands continuous child-rights impact assessments. These can predict the

impact of any proposed business-related policy, legislation, regulations, budget or other administrative decisions which affect children and the enjoyment of their rights[28] and should complement ongoing monitoring and evaluation of the impact of laws, policies and programmes on children's rights.

79. Different methodologies and practices may be developed when undertaking child-rights impact assessments. At a minimum they must use the framework of the Convention and the Optional Protocols thereto, as well as relevant concluding observations and general comments issued by the Committee. When States conduct broader impact assessments of business-related policy, legislation or administrative practices, they should ensure that these assessments are underpinned by the general principles of the Convention and the Optional Protocols thereto and have special regard for the differentiated impact on children of the measures under consideration.[29]

80. Child-rights impact assessments can be used to consider the impact on all children affected by the activities of a particular business or sector but can also include assessment of the differential impact of measures on certain categories of children. The assessment of the impact itself may be based upon input from children, civil society and experts, as well as from relevant government departments, academic research and experiences documented in the country or elsewhere. The analysis should result in recommendations for amendments, alternatives and improvements and be publicly available.[30]

81. To ensure an impartial and independent process, the State may consider appointing an external actor to lead the assessment process. This can have significant advantages, but the State, as the party ultimately responsible for the result, must ensure that the actor undertaking the assessment is competent, honest and impartial.

E. Collaborative and awareness-raising measures

82. While it is the State that takes on obligations under the Convention, the task of implementation needs to engage all sectors of society, including business, civil society and children themselves. The Committee recommends that States adopt and implement a comprehensive strategy to inform and educate all children, parents and caregivers that business has a responsibility to respect children's rights wherever they operate, including through child-friendly and age-appropriate communications, for example

[28] General comment No. 5, para. 45.
[29] General comment No. 14, para. 99.
[30] Ibid.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

through the provision of education about financial awareness. Education, training and awareness-raising about the Convention should also be targeted at business enterprises to emphasize the status of the child as a holder of human rights, encourage active respect for all of the Convention's provisions and challenge and eradicate discriminatory attitudes towards all children and especially those in vulnerable and disadvantaged situations. In this context, the media should be encouraged to provide children with information about their rights in relation to business and raise awareness among businesses of their responsibility to respect children's rights.

83. The Committee highlights that national human rights institutions can be involved in raising awareness of the Convention's provisions amongst business enterprises, for instance by developing good practice guidance and policies for businesses and disseminating them.

84. Civil society has a critical role in the independent promotion and protection of children's rights in the context of business operations. This includes monitoring and holding business accountable; supporting children to have access to justice and remedies; contributing to child-rights impact assessments; and raising awareness amongst businesses of their responsibility to respect children's rights. States should ensure conditions for an active and vigilant civil society, including effective collaboration with and support to independent civil society organizations, child and youth-led organizations, academia, chambers of commerce and industry, trade unions, consumer associations and professional institutions. States should refrain from interfering with these and other independent organizations and facilitate their involvement in public policy and programmes relating to children's rights and business.

VII. Dissemination

85. The Committee recommends that States widely disseminate the present general comment with parliament and across government, including within ministries, departments and municipal/local-level bodies working on business issues and those responsible for trade and investment abroad, such as development assistance agencies and overseas missions. The present general comment should be distributed to business enterprises, including those operating transnationally, as well as to small and medium-sized enterprises and actors in the informal sector. It should also be distributed and made known to professionals working for and with children, including judges, lawyers and legal aid providers, teachers, guardians, social workers, officials of public

or private welfare institutions, as well as to all children and civil society. This will require translating it into relevant languages, making accessible and child-friendly versions available, holding workshops and seminars to discuss its implications and how best to implement it, and incorporating it into the training of all relevant professionals.

86. States should include information in their periodic reporting to the Committee on the challenges they face and the measures they have taken to respect, protect and fulfil children's rights in the context of the activities and operations of business enterprises both domestically and, where appropriate, transnationally.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations

CRC/C/GC/17

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
17 April 2013

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts (art. 31)*

* Adopted by the Committee at its sixty-second session (14 January – 1 February 2013).

GE.13-42828

Contents

	Paragraphs	Page
I. Introduction	1-6	3
II. Objectives	7	3
III. Significance of article 31 in children's lives	8-13	4
IV. Legal analysis of article 31	14-15	5
A. Article 31, paragraph 1	14	5
B. Article 31, paragraph 2	15	7
V. Article 31 in the broader context of the Convention	16-31	7
A. Links with the general principles of the Convention	16-19	7
B. Links with other relevant rights	20-31	8
VI. Creating the context for the realization of article 31	32-47	10
A. Factors for an optimum environment	32	10
B. Challenges to be addressed in the realization of article 31	33-47	11
VII. Children requiring particular attention in order to realize their rights under article 31	48-53	15
VIII. States parties' obligations	54-59	17
IX. Dissemination	60-61	22

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. Introduction

1. The importance of play and recreation in the life of every child has long been acknowledged by the international community, as evidenced by the proclamation in the 1959 Declaration of the Rights of the Child: “The child shall have full opportunity for play and recreation [⋯]; society and the public authorities shall endeavour to promote the enjoyment of this right” (art. 7). This proclamation was further strengthened in the Convention on the Rights of the Child (the Convention) of 1989 which explicitly states in article 31 that “States Parties recognize the right of the child to rest and leisure, to engage in play and recreational activities appropriate to the age of the child and and to participate freely in cultural life and the arts.”

2. However, based on its reviews of the implementation of the rights of the child under the Convention, the Committee is concerned by the poor recognition given by States to the rights contained in article 31. Poor recognition of their significance in the lives of children results in lack of investment in appropriate provisions, weak or non-existent protective legislation and the invisibility of children in national and local-level planning. In general, where investment is made, it is in the provision of structured and organized activities, but equally important is the need to create time and space for children to engage in spontaneous play, recreation and creativity, and to promote societal attitudes that support and encourage such activity.

3. The Committee is particularly concerned about the difficulties faced by particular categories of children in relation to enjoyment and conditions of equality of the rights defined in article 31, especially girls, poor children, children with disabilities, indigenous children, children belonging to minorities, among others.

4. Furthermore, profound changes in the world are having a major impact on children’s opportunities to enjoy the rights provided for in article 31. The urban population, especially in developing countries, is increasing significantly, as is violence worldwide in all its forms − at home, in schools, in mass media, in the streets. The implications, along with the commercialization of play provisions, are influencing the ways children engage in recreation, as well as in cultural and artistic activities. For many children in both rich and poor countries, child labour, domestic work or increasing educational demands serve to reduce the time available for the enjoyment of these rights.

5. This general comment has been developed to address these concerns, raise the

profile, awareness and understanding among States of the centrality of the rights in article 31 in the life and development of every child, and urge them to elaborate measures to ensure their implementation. The rights in article 31 have universal application in the diversity of communities and societies in the world and respect the value of all cultural traditions and forms. Every child should be able to enjoy these rights regardless of where he or she lives, his or her cultural background or his or her parental status.

6. This general comment only touches tangentially on the issue of sport, as it is a major issue in its own right. In respect of cultural life, the general comment focuses primarily on aspects related to creative or artistic activities, rather than the broader definition embraced in article 30 on the right of the child to enjoy his or her own culture.

II. Objectives

7. The present general comment seeks to enhance the understanding of the importance of article 31 for children's well-being and development; to ensure respect for and strengthen the application of the rights under article 31, as well as other rights in the Convention, and to highlight the implications for the determination of:

(a) Consequent obligations of States in the elaboration of all implementation measures, strategies and programmes aimed at the realization and full implementation of the rights defined in article 31;

(b) The role and responsibilities of the private sector, including companies working in the areas of recreation, cultural and artistic activities, as well as civil society organizations providing such services for children;

(c) Guidelines for all individuals working with children, including parents, on all actions undertaken in the area of play and recreation.

III. Significance of article 31 in children's lives

8. Article 31 must be understood holistically, both in terms of its constituent parts and also in its relationship with the Convention in its entirety. Each element of article 31is mutually linked and reinforcing, and when realized, serves to enrich the lives of children. Together, they describe conditions necessary to protect the unique and evolving

국가인권위원회
humanrights.go.kr

nature of childhood. Their realization is fundamental to the quality of childhood, to children's entitlement to optimum development, to the promotion of resilience and to the realization of other rights. Indeed, environments in which play and recreational opportunities are available to all children provide the conditions for creativity; opportunities to exercise competence through self-initiated play enhances motivation, physical activity and skills development; immersion in cultural life enriches playful interactions; rest ensures that children have the necessary energy and motivation to participate in play and creative engagement.

9. Play and recreation are essential to the health and well-being of children and promote the development of creativity, imagination, self-confidence, self-efficacy, as well as physical, social, cognitive and emotional strength and skills. They contribute to all aspects of learning;[1] they are a form of participation in everyday life and are of intrinsic value to the child, purely in terms of the enjoyment and pleasure they afford. Research evidence highlights that playing is also central to children's spontaneous drive for development, and that it performs a significant role in the development of the brain, particularly in the early years. Play and recreation facilitate children's capacities to negotiate, regain emotional balance, resolve conflicts and make decisions. Through their involvement in play and recreation, children learn by doing; they explore and experience the world around them; experiment with new ideas, roles and experiences and in so doing, learn to understand and construct their social position within the world.

10. Both play and recreation can take place when children are on their own, together with their peers or with supportive adults. Children's development can be supported by loving and caring adults as they relate to children through play. Participation with children in play provides adults with unique insights and understanding into the child's perspectives. It builds respect between generations, contributes to effective understanding and communication between children and adults and affords opportunities to provide guidance and stimulus. Children benefit from recreational activities involving adults, including voluntary participation in organized sports, games and other recreational activities. However, the benefits are diminished, particularly in the development of creativity, leadership and team spirit if control by adults is so pervasive that it undermines the child's own efforts to organize and conduct his or her play activities.

11. Involvement in a community's cultural life is an important element of children's sense of belonging. Children inherit and experience the cultural and artistic life of their

[1] UNESCO, *Education for the twenty-first century: issues and prospects* (Paris, 1998).

family, community and society, and through that process, they discover and forge their own sense of identity and, in turn, contribute to the stimulation and sustainability of cultural life and traditional arts.

12. In addition, children reproduce, transform, create and transmit culture through their own imaginative play, songs, dance, animation, stories, painting, games, street theatre, puppetry, festivals, and so on. As they gain understanding of the cultural and artistic life around them from adult and peer relationships, they translate and adapt its meaning through their own generational experience. Through engagement with their peers, children create and transmit their own language, games, secret worlds, fantasies and other cultural knowledge. Children's play generates a "culture of childhood," from games in school and in the playground to urban activities such as playing marbles, free running, street art and so on. Children are also at the forefront in using digital platforms and virtual worlds to establish new means of communication and social networks, through which different cultural environments and artistic forms are being forged. Participation in cultural and artistic activities are necessary for building children's understanding, not only of their own culture, but other cultures, as it provides opportunities to broaden their horizons and learn from other cultural and artistic traditions, thus contributing towards mutual understanding and appreciation of diversity.

13. Finally, rest and leisure are as important to children's development as the basics of nutrition, housing, health care and education. Without sufficient rest, children will lack the energy, motivation and physical and mental capacity for meaningful participation or learning. Denial of rest can have an irreversible physical and psychological impact on the development, health and well-being of children. Children also need leisure, defined as time and space without obligations, entertainment or stimulus, which they can choose to fill as actively or inactively as they wish.

IV. Legal analysis of article 31

A. Article 31, paragraph 1

14. States parties recognize the right of the child to:

(a) **Rest**: The right to rest requires that children are afforded sufficient respite from work, education or exertion of any kind, to ensure their optimum health and well-being. It also requires that they are provided with the opportunity for

국가인권위원회
humanrights.go.kr

adequate sleep. In fulfilling the right to both respite from activity and adequate sleep, regard must be afforded to children's evolving capacities and their developmental needs.

(b) **Leisure**: Leisure refers to time in which play or recreation can take place. It is defined as free or unobligated time that does not involve formal education, work, home responsibilities, performance of other lifesustaining functions or engaging in activity directed from outside the individual. In other words it is largely discretionary time to be used as the child chooses.

(c) **Play**: Children's play is any behaviour, activity or process initiated, controlled and structured by children themselves; it takes place whenever and wherever opportunities arise. Caregivers may contribute to the creation of environments in which play takes place, but play itself is non-compulsory, driven by intrinsic motivation and undertaken for its own sake, rather than as a means to an end. Play involves the exercise of autonomy, physical, mental or emotional activity, and has the potential to take infinite forms, either in groups or alone. These forms will change and be adapted throughout the course of childhood. The key characteristics of play are fun, uncertainty, challenge, flexibility and non-productivity. Together, these factors contribute to the enjoyment it produces and the consequent incentive to continue to play. While play is often considered non-essential, the Committee reaffirms that it is a fundamental and vital dimension of the pleasure of childhood, as well as an essential component of physical, social, cognitive, emotional and spiritual development.

(d) **Recreational activities**: Recreation is an umbrella term used to describe a very broad range of activities, including, inter alia, participation in music, art, crafts, community engagement, clubs, sports, games, hiking and camping, pursuing hobbies. It consists of activities or experiences, chosen voluntarily by the child, either because of the immediate satisfaction provided or because he or she perceives that some personal or social value will be gained by accomplishing them. Recreation often takes place in spaces specifically designed for it. While many recreational activities may be organized and managed by adults, recreation should be a voluntary activity. Compulsory or enforced games and sports or compulsory involvement in a youth organization, for example, do not constitute recreation.

(e) **Appropriate to the age of the child**: Article 31emphasizes the importance of

activities appropriate to the age of the child. In respect of play and recreation, the age of the child must be taken into account in determining the amount of time afforded; the nature of spaces and environments available; forms of stimulation and diversity; the degree of necessary adult oversight and engagement to ensure safety and security. As children grow older, their needs and wants evolve from settings that afford play opportunities to places offering opportunities to socialize, be with peers or be alone. They will also explore progressively more opportunities involving risk-taking and challenge. These experiences are developmentally necessary for adolescents, and contribute to their discovery of identity and belonging.

(f) **Cultural life and the arts**: The Committee endorses the view that it is through cultural life and the arts that children and their communities express their specific identity and the meaning they give to their existence, and build their world view representing their encounter with external forces affecting their lives.[2] Cultural and artistic expression is articulated and enjoyed in the home, school, streets and public spaces, as well as through dance, festivals, crafts, ceremonies, rituals, theatre, literature, music, cinema, exhibitions, film, digital platforms and video. Culture derives from the community as a whole; no child should be denied access either to its creation or to its benefits. Cultural life emerges from within the culture and community, rather than imposed from above, with the role of States being to serve as facilitators not suppliers.[3]

(g) **Participate freely**: The right of children to participate freely in cultural life and the arts requires that States parties respect and abstain from interfering in the child's access to, choice of and engagement in such activities, subject to the obligation to ensure the protection of the child and the promotion of the child's best interests. States parties must also ensure that others do not restrict that right. The child's decision to exercise or not exercise this right is his or her choice and, as such, should be recognized, respected and protected.

B. Article 31, paragraph 2

15. States Parties shall respect and promote the right of the child:

---

[2] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 21 (2009) on the right of everyone to take part in cultural life, para. 13.

[3] See UNESCO, "Mexico City Declaration on Cultural Policies," World Conference on Cultural Policies, Mexico City, 26 July - 6 August 1982.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

(a) **Participate fully in cultural and artistic life**: The right to participate fully has three inter-related and mutually reinforcing dimensions:

(i) **Access** necessitates that children are provided the opportunities to experience cultural and artistic life and to learn about a wide range of different forms of expression;

(ii) **Participation** requires that concrete opportunities are guaranteed for children, individually or as a group, to express themselves freely, to communicate, act and engage in creative activities, with a view to the full development of their personalities;

(iii) **Contribution to cultural life** encompasses the right of children to contribute to the spiritual, material, intellectual and emotional expressions of culture and the arts, thereby furthering the development and transformation of the society to which he or she belongs.

(b) **Encourage the provision of appropriate opportunities**: Although the requirement to encourage the provision of appropriate opportunities specifies cultural, artistic, recreational and leisure activity, the Committee interprets it as including play also, further to article 4 of the Convention. States parties must therefore ensure the necessary and appropriate preconditions for participation to facilitate and promote opportunities for the realization of the rights under article 31. Children can only realize their rights if the necessary legislative, policy, budgetary, environmental and service frameworks are in place.

(c) **Provision of equal opportunities**: Every child must be afforded equal opportunities to enjoy his or her rights under article 31.

V. Article 31 in the broader context of the Convention

A. Links with the general principles of the Convention

16. **Article 2 (non-discrimination)**: The Committee emphasizes that States parties shall take all appropriate measures to ensure that all children have the opportunity to realize their rights under article 31 without discrimination of any kind, irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other

status. Particular attention should be given to addressing the rights of certain groups of children, including, inter alia, girls, children with disabilities, children living in poor or hazardous environments, children living in poverty, children in penal, health-care or residential institutions, children in situations of conflict or humanitarian disaster, children in rural communities, asylum-seeking and refugee children, children in street situations, nomadic groups, migrant or internally displaced children, children of indigenous origin and from minority groups, working children, children without parents and children subjected to significant pressure for academic attainment.

17. **Article 3 (best interests of the child)**: The Committee emphasizes that the realization of the rights under article 31is, by definition, in the child's best interests. The obligation to consider the child's best interests applies to children as individuals and as a group or constituency. All legislative, policy and budgetary measures, as well as measures relating to environmental or service provision, which are likely to impact on the rights provided for in article 31 must take into consideration the best interests of children. This would apply, for example, to regulations relating to health and safety, solid waste disposal and collection, residential and transportation planning, design and accessibility of the urban landscape, provision of parks and other green spaces, determination of school hours, child labour and education legislation, planning applications or legislation governing privacy on the Internet, among others.

18. **Article 6 (life, survival and development)**: State parties must ensure, to the maximum extent possible, the life, survival and development of the child. In this regard, the Committee draws attention to the need to recognize the positive value of each dimension of article 31 in promoting the development and evolving capacities of children. This also requires that the measures introduced to implement article 31 are in accordance with the developmental needs of children at all ages. States parties should promote awareness and understanding of the centrality of play for children's development among parents, caregivers, government officials and all professionals working with and for children.

19. **Article 12 (right to be heard)**: Children, as individuals and as a group, have the right to express their views on all matters of concern to them, which should be given due weight, in accordance with their age and maturity, and they should receive adequate support to express their views, where necessary. Children are entitled to exercise choice and autonomy in their play and recreational activities, as well as in their participation in cultural and artistic activities. The Committee underlines the importance of providing

국가인권위원회
humanrights.go.kr

opportunities for children to contribute to the development of legislation, policies, strategies and design of services to ensure the implementation of the rights under article 31. Such contribution could include their involvement, for example, in consultations on policies related to play and recreation, on legislation affecting educational rights and school organization and curriculum or protective legislation relating to child labour, on the development of parks and other local facilities, on urban planning and design for child-friendly communities and environments, and their feedback could be sought on opportunities for play or recreation and cultural activities within the school and the wider community.[4]

B. Links with other relevant rights

2. **Article 13**: The right to freedom of expression is fundamental to the right to participate freely in cultural and artistic activity. Children have the right to express themselves in whatever way they choose, subject only to restrictions as defined by law and when necessary to ensure respect for the rights and reputations of others, and for the protection of national security, public order and public health or morals.

21. **Article 15**: Children have the right to exercise choice in their friendships, as well as membership of social, cultural, sporting and other forms of organization. Freedom of association represents an integral dimension of their rights under article 31, as children together create forms of imaginative play that are rarely achieved in adult-child relations. Children need to engage with peers of both sexes, as well as with people of different abilities, classes, cultures and ages, in order to learn cooperation, tolerance, sharing and resourcefulness. Play and recreation create the opportunities for the formation of friendships and can play a key role in strengthening civil society, contributing towards the social, moral and emotional development of the child, shaping culture and building communities. State parties must facilitate opportunities to enable children to meet freely with their peers at the community level. They must also respect and support the right of children to establish, join and leave associations, and the right to peaceful assembly. However, children should never be compelled to participate or join organizations.

22. **Article 17**: Children are entitled to information and materials which are of social and cultural benefit and which derive from a diversity of community, national and international sources. Access to such information and materials is essential for their realization of the right to participate fully in cultural and artistic activity. States parties

[4] See the Committee's general comment No.12 (2009) on the right of the child to be heard.

are encouraged to ensure that children are provided with the widest possible access, through different media, to information and materials related to their own culture and to other cultures, in a language that they understand, including sign language and Braille, and by permitting exceptions to copyright laws in order to ensure the availability of printed materials in alternative formats. In so doing, care must be taken to protect and preserve cultural diversity and to avoid cultural stereotypes.

23. **Article 22**: Refugee and asylum-seeking children face profound challenges in realizing their rights under article 31 as they often experience both dislocation from their own traditions and culture and exclusion from the culture of the host country. Efforts must be made to ensure that refugee and asylum-seeking children have equal opportunities with children from the host country to enjoy the rights provided for in article 31. Recognition must also be afforded to the right of refugee children to preserve and practice their own recreational, cultural and artistic traditions.

24. **Article 23:** Accessible and inclusive environments and facilities must be made available[5] to children with disabilities to enable them to enjoy their rights under article 31. Families, caregivers and professionals must recognize the value of inclusive play, both as a right and as a means of achieving optimum development, for children with disabilities. States parties should promote opportunities for children with disabilities, as equal and active participants in play, recreation and cultural and artistic life, by awareness-raising among adults and peers, and by providing age-appropriate support or assistance.

25. **Article 24:** Not only does the realization of the rights provided for in article 31 contribute to the health, well-being and development of children, but also appropriate provision for children to enjoy the rights under article 31 when they are ill and/or hospitalized will play an important role in facilitating their recovery.

26. **Article 27**: Inadequate standard of living, insecure or overcrowded conditions, unsafe and unsanitary environments, inadequate food, enforced harmful or exploitative work can all serve to limit or deny children the opportunity to enjoy their rights under article 31. States parties are encouraged to take into account the implications for children's rights under article 31 when developing policies relating to social protection, employment, housing and access to public spaces for children, especially those living without opportunities for play and recreation in their own homes.

---

[5] See Convention on the Rights of Persons with Disabilities, arts. 7, 9 and 30.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

27. **Articles 28 and 29**: Education must be directed to the development of the child's personality, talents and mental and physical abilities to the fullest potential. Implementation of the rights under article 31 is essential to achieving compliance with the right provided for in article 29. For children to optimize their potential, they require opportunities for cultural and artistic development as well as participation in sports and games. The Committee also emphasizes that the rights under article 31 are of positive benefit to children's educational development; inclusive education and inclusive play are mutually reinforcing and should be facilitated during the course of every day throughout early childhood education and care (preschool) as well as primary and secondary school. While relevant and necessary for children of all ages, play is particularly significant in the early years of schooling. Research has shown that play is an important means through which children learn.

28. **Article 30**: Children from ethnic, religious or linguistic minorities should be encouraged to enjoy and participate in their own cultures. States should respect the cultural specificities of children from minority communities as well as children of indigenous origin, and ensure that they are afforded equal rights with children from majority communities to participate in cultural and artistic activities reflecting their own language, religion and culture.

29. **Article 32**: The Committee notes that in many countries, children are engaged in arduous work which denies them their rights under article 31. Furthermore, millions of children are working as domestic workers or in non-hazardous occupations with their families without adequate rest or education, throughout most of their childhood. States need to take all necessary measures to protect all child workers from conditions that violate their rights under article 31.

30. **Articles 19, 34, 37 and 38**: Violence, sexual exploitation, deprivation of liberty by unlawful or arbitrary means and forced service in armed conflicts impose conditions that seriously impede or even eliminate children's abilities to enjoy play, recreation and participation in cultural life and the arts. Bullying by other children can also be a major impediment to the enjoyment of the rights under article 31. Those rights can only be realized if States parties take all necessary measures to protect children from such acts.

31. **Article 39**: States parties should ensure that children who have experienced neglect, exploitation, abuse or other forms of violence are provided with support for recovery and reintegration. Children's experiences, including those which are painful and

damaging, can be communicated through play or artistic expression. Opportunities to realize the rights under article 31 can provide a valuable means through which children can externalize traumatic or difficult life experiences in order to make sense of their past and better cope with their future. Play and artistic expression would enable them to communicate, better understand their own feelings and thoughts, prevent or resolve psychosocial challenges and learn to manage relationships and conflicts through a natural, self-guided, self-healing process.

VI. Creating the context for the realization of article 31

A. Factors for an optimum environment

32. Children have a spontaneous urge to play and participate in recreational activities and will seek out opportunities to do so in the most unfavourable environments. However, certain conditions need to be assured, in accordance with children's evolving capacities, if they are to realize their rights under article 31 to the optimum extent. As such, children should have:

- Freedom from stress;
- Freedom from social exclusion, prejudice or discrimination;
- An environment secure from social harm or violence;
- An environment sufficiently free from waste, pollution, traffic and other physical hazards to allow them to circulate freely and safely within their local neighbourhood;
- Availability of rest appropriate to their age and development;
- Availability of leisure time, free from other demands;
- Accessible space and time for play, free from adult control and management;
- Space and opportunities to play outdoors unaccompanied in a diverse and challenging physical environment, with easy access to supportive adults, when necessary;
- Opportunities to experience, interact with and play in natural environments and

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

the animal world;

- Opportunities to invest in their own space and time so as to create and transform their world, using their imagination and languages;

- Opportunities to explore and understand the cultural and artistic heritage of their community, participate in, create and shape it;

- Opportunities to participate with other children in games, sports and other recreational activities, supported, where necessary, by trained facilitators or coaches;

- Recognition by parents, teachers and society as a whole of the value and legitimacy of the rights provided for in article 31.

B. Challenges to be addressed in the realization of article 31

33. **Lack of recognition of the importance of play and recreation**: In many parts of the world, play is perceived as "deficit" time spent in frivolous or unproductive activity of no intrinsic worth. Parents, caregivers and public administrators commonly place a higher priority on studying or economic work than on play, which is often considered noisy, dirty, disruptive and intrusive. Moreover, adults often lack the confidence, skill or understanding to support children's play and to interact with them in a playful way. Both the right of children to engage in play and recreation and their fundamental importance of those activities for children's well-being, health and development are poorly understood and undervalued. When play is recognized, it is usually physically active play and competitive games(sport) that are valued above fantasy or social drama, for example. The Committee emphasizes that greater recognition of the forms and locations of play and recreation preferred by older children is particularly necessary. Adolescents often seek places to meet with their peers and explore their emerging independence and transition to adulthood. This is an important dimension for the development of their sense of identity and belonging.

34. **Unsafe and hazardous environments**: Features in the environment which impact on the rights provided for in article 31 can either serve as protective or risk factors for children's health, development and safety. In respect of younger children, spaces which provide opportunities for exploration and creativity should enable parents and caregivers to maintain oversight, including by means of eye and voice contact. Children need access

to inclusive spaces that are free from inappropriate hazards and close to their own homes, as well as with measures to promote safe, independent mobility as their capacities evolve.

35. The majority of the world's poorest children face physical hazards such as polluted water; open sewer systems; overcrowded cities; uncontrolled traffic; poor street lighting and congested streets; inadequate public transport; lack of safe local play areas, green spaces and cultural facilities; informal urban "slum" settlements in hazardous, violent or toxic environments. In post-conflict environments, children can also be harmed by landmines and unexploded ordnance. Indeed, children are at particular risk both because their natural curiosity and exploratory play increases the likelihood of exposure and because the impact of an explosion is greater on a child.

36. Human factors can also combine to place children at risk in the public environment: high levels of crime and violence; community unrest and civil strife; drug and gang-related violence; risk of kidnapping and child trafficking; open spaces dominated by hostile youth or adults; aggression and sexual violence towards girls. Even where parks, playgrounds, sports facilities and other provisions exist, they may often be in locations where children are at risk, unsupervised and exposed to hazards. The dangers posed by all these factors severely restrict children's opportunities for safe play and recreation. The increasing erosion of many spaces traditionally available to children creates a need for greater Government intervention to protect the rights under article 31.

37. **Resistance to children's use of public spaces**: Children's use of public space for play, recreation and their own cultural activities is also impeded by the increasing commercialization of public areas, from which children are excluded. Furthermore, in many parts of the world, there is decreasing tolerance of children in public spaces. The introduction, for example, of curfews on children; gated communities or parks; reduced noise-level tolerance; playgrounds with strict rules for "acceptable" play behaviour; restrictions on access to shopping malls builds a perception of children as "problems" and/or delinquents. Adolescents, in particular, are widely perceived as a threat by widespread negative media coverage and representation, and discouraged from using public spaces.

38. The exclusion of children has significant implications for their development as citizens. Shared experience of inclusive public spaces by different age groups serves to promote and strengthen civil society and encourage children to recognize themselves as citizens with rights. States are encouraged to promote dialogue between older and

국가인권위원회
humanrights.go.kr

younger generations to encourage greater recognition of children as rights holders, and of the importance of networks of diverse community spaces in local areas or municipalities which can accommodate the play and recreational needs of all children.

39. **Balancing risk and safety**: Fears over the physical and human risks to which children are exposed within their local environments are leading, in some parts of the world, to increasing levels of monitoring and surveillance, with consequent constraints on their freedom to play and opportunities for recreation. In addition, children themselves can pose a threat to other children in their play and recreational activities – for example, bullying, abuse of younger children by older children and group pressure to engage in high risk-taking. While children must not be exposed to harm in the realization of their rights under article 31, some degree of risk and challenge is integral to play and recreational activities and is a necessary component of the benefits of these activities. A balance is needed between, on the one hand, taking action to reduce unacceptable hazards in children's environment, such as closing local streets to traffic, improving street lighting or creating safe boundaries for school playgrounds, and on the other hand, informing, equipping and empowering children to take the necessary precautions to enhance their own safety. The best interests of the child and listening to children's experiences and concerns should be mediating principles for determining the level of risk to which children can be exposed.

40. **Lack of access to nature**: Children come to understand, appreciate and care for the natural world through exposure, self-directed play and exploration with adults who communicate its wonder and significance. Memories of childhood play and leisure in nature strengthen resources with which to cope with stress, inspire a sense of spiritual wonder and encourage stewardship for the earth. Play in natural settings also contributes towards agility, balance, creativity, social cooperation and concentration. Connection to nature through gardening, harvesting, ceremonies and peaceful contemplation is an important dimension of the arts and heritage of many cultures. In an increasingly urbanized and privatized world, children's access to parks, gardens, forests, beaches and other natural areas is being erodedm, and children in low-income urban areas are most likely to lack adequate access to green spaces.

41. **Pressure for educational achievement**: Many children in many parts of the world are being denied their rights under article 31 as a consequence of an emphasis on formal academic success. For example:

- Early childhood education is increasingly focused on academic targets and formal

learning at the expense of participation in play and attainment of broader development outcomes;

- Extracurricular tuition and homework are intruding on children's time for freely chosen activities;

- The curriculum and daily schedule often lack recognition of the necessity of or provision for play, recreation and rest;

- The use of formal or didactic educational methods in the classroom do not take advantage of opportunities for active playful learning;

- Contact with nature is decreasing in many schools with children having to spend more time indoors;

- Opportunities for cultural and artistic activities and the provision of specialist arts educators in school are, in some countries, being eroded in favour of more academic subjects.

- Restrictions on the type of play in which children can engage in school serve to inhibit their opportunities for creativity, exploration and social development.

42. **Overly structured and programmed schedules**: For many children, the ability to realize the rights provided for in article 31 is restricted by the imposition of adult-decided activities, including, for example, compulsory sports, rehabilitative activities for children with disabilities or domestic chores, particularly for girls, which allow little or no time for self-directed activities. Where Government investment exists, it tends to focus on organized competitive recreation, or sometimes children are required or pressured to participate in youth organizations not of their own choosing. Children are entitled to time that is not determined or controlled by adults, as well as time in which they are free of any demands − basically to do "nothing, if they so desire. Indeed, the absence of activity can serve as a stimulus to creativity. Narrowly focusing all of a child's leisure time into programmed or competitive activities can be damaging to his or her physical, emotional, cognitive and social well-being.[6]

43. **Neglect of article 31 in development programmes**: Early childhood care and development work in many countries focuses exclusively on issues of child survival

[6] Marta Santos Pais, "The Convention on the Rights of the Child," in OHCHR, *Manual on Human Rights Reporting* (Geneva, 1997), pp. 393 to 505.

국가인권위원회 KOR humanrights.go.kr

with no attention paid to the conditions that enable children to thrive. Programmes often only deal with nutrition, immunization and preschool education with little or no emphasis on play, recreation, culture and the arts. The personnel running the programmes are not appropriately trained to support these aspects of the child's development needs.

44. **Lack of investment in cultural and artistic opportunities for children**: Children's access to cultural and artistic activities are often restricted by a range of factors, including lack of parental support; cost of access; lack of transport; the adult-centred focus of many exhibitions, plays and events; failure to engage children in the content, design, location and forms of provision. Greater emphasis is needed in the creation of spaces to stimulate creativity. Operators of arts and cultural venues should look beyond their physical spaces to consider how their programmes reflect and respond to the cultural lives of the community they represent. Children's participation in the arts requires a more child-centred approach which commissions and displays children's creations and also engages them in the structure and programmes offered. Such engagement during childhood can serve to stimulate cultural interests for life.

45. **Growing role of electronic media**: Children in all regions of the world are spending increasing periods of time engaged in play, recreational, cultural and artistic activities, both as consumers and creators, via various digital platforms and media, including watching television, messaging, social networking, gaming, texting, listening to and creating music, watching and making videos and films, creating new art forms, posting images. Information and communication technologies are emerging as a central dimension of children's daily reality. Today, children move seamlessly between offline and online environments. These platforms offer huge benefits − educationally, socially and culturally − and States are encouraged to take all necessary measures to ensure equality of opportunity for all children to experience those benefits. Access to the Internet and social media is central to the realization of article 31 rights in the globalized environment.

46. However, the Committee is concerned at the growing body of evidence indicating the extent to which these environments, as well as the amounts of time children spend interacting with them, can also contribute to significant potential risk and harm to children.[7] For example:

- Access to the Internet and social media is exposing children to cyberbullying,

[7] UNICEF, *Child Safety Online: Global Challenges and Strategies. Technical report* (Florence, Innocenti Research Centre, 2012).

pornography and cybergrooming. Many children attend Internet cafes, computer clubs and game halls with no adequate restrictions to access or effective monitoring systems;

- The increasing levels of participation, particularly among boys, in violent video games appears to be linked to aggressive behaviour as the games are highly engaging and interactive and reward violent behaviour. As they tend to be played repeatedly, negative learning is strengthened and can contribute to reduced sensitivity to the pain and suffering of others as well as aggressive or harmful behaviour toward others. The growing opportunities for online gaming, where children may be exposed to a global network of users without filters or protections, are also a cause for concern.

- Much of the media, particularly mainstream television, fail to reflect the language, cultural values and creativity of the diversity of cultures that exist across society. Not only does such monocultural viewing limit opportunities for all children to benefit from the potential breadth of cultural activity available, but it can also serve to affirm a lower value on non-mainstream cultures. Television is also contributing to the loss of many childhood games, songs, rhymes traditionally transmitted from generation to generation on the street and in the playground;

- Growing dependence on screen-related activities is thought to be associated with reduced levels of physical activity among children, poor sleep patterns, growing levels of obesity and other related illnesses.

47. **Marketing and commercialization of play**: The Committee is concerned that many children and their families are exposed to increasing levels of unregulated commercialization and marketing by toy and game manufacturers. Parents are pressured to purchase a growing number of products which may be harmful to their children's development or are antithetical to creative play, such as products that promote television programmes with established characters and storylines which impede imaginative exploration; toys with microchips which render the child as a passive observer; kits with a pre-determined pattern of activity; toys that promote traditional gender stereotypes or early sexualization of girls; toys containing dangerous parts or chemicals; realistic war toys and games. Global marketing can also serve to weaken children's participation in the traditional cultural and artistic life of their community.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

VII. Children requiring particular attention to realize their rights under article 31

48. **Girls**: A combination of significant burdens of domestic responsibilities and sibling and family care, protective concerns on the part of parents, lack of appropriate facilities and cultural assumptions imposing limitations on the expectations and behaviour of girls can serve to diminish their opportunities to enjoy the rights provided for in article 31, particularly in the adolescent years. In addition, gender differentiation in what is considered girls' and boys' play and which is widely reinforced by parents, caregivers, the media and producers/manufacturers of games and toys serve to maintain traditional gender-role divisions in society. Evidence indicates that whereas boys' games prepare them for successful performance in a wide range of professional and other settings in modern society, girls' games, in contrast, tend to direct them towards the private sphere of the home and future roles as wives and mothers. Adolescent boys and girls are often discouraged from engaging in joint recreational activities. Furthermore, girls generally have lower participation rates in physical activities and organized games as a consequence of either external cultural or self-imposed exclusion or lack of appropriate provision. This pattern is of concern in the light of the proven physical, psychological, social and intellectual benefits associated with participation in sports activities.[8] Given these widespread and pervasive barriers impeding girls' realization of their rights under article 31, the Committee urges States parties to take action to challenge gender stereotypes which serve to compound and reinforce patterns of discrimination and inequality of opportunity.

49. **Children living in poverty**: Lack of access to facilities, inability to afford the costs of participation, dangerous and neglected neighbourhoods, the necessity to work and a sense of powerlessness and marginalization all serve to exclude the poorest children from realizing the rights provided for in article 31. For many, the risks to their health and safety outside the home are compounded by home environments which provide no or little space or scope for play or recreation. Children without parents are particularly vulnerable to loss of their rights under article 31; children in street situations are not afforded play provisions, and are commonly actively excluded from city parks and playgrounds, although they use their own creativity to utilize the informal setting of the streets for play opportunities. Municipal authorities must recognize the importance

[8] UNESCO, International Charter of Physical Education and Sport, 1978.

of parks and playgrounds for the realization of the rights provided for under article 31 by children living in poverty and engage in dialogue with them in respect of policing, planning and development initiatives. States need to take action to ensure both access to and opportunities for cultural and artistic activities for all children, as well as equal opportunities for play and recreation.

50. **Children with disabilities**: Multiple barriers impede access by children with disabilities to the rights provided for in article 31, including exclusion from school; informal and social arenas where friendships are formed and where play and recreation take place; isolation at the home; cultural attitudes and negative stereotypes which are hostile to and rejecting of children with disabilities; physical inaccessibility of, inter alia, public spaces, parks, playgrounds and equipment, cinemas, theatres, concert halls, sports facilities and arenas; policies that exclude them from sporting or cultural venues on the grounds of safety; communication barriers and failure to provide interpretation and adaptive technology; lack of accessible transport. Children with disabilities can also be hindered in the enjoyment of their rights if investment is not made to render radio, television, computers and tablets accessible, including through the use of assistive technologies. In this regard, the Committee welcomes article 30 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities which emphasizes the obligations of States parties to ensure that children with disabilities have equal access with other children to participation in play, recreation, sporting and leisure activities, including in the mainstream school system. Pro-active measures are needed to remove barriers and promote accessibility to and availability of inclusive opportunities for children with disabilities to participate in all these activities.[9]

51. **Children in institutions**: Many children spend all or part of their childhood in institutions, including, inter alia, residential homes and schools, hospitals, detention centres, remand homes and refugee centres, where opportunities for play, recreation and participation in cultural and artistic life may be limited or denied. The Committee stresses the need for States to work towards the de-institutionalization of children; but until that goal is reached, States should adopt measures to ensure that all such institutions guarantee both spaces and opportunities for children to associate with their peers in the community, to play and to participate in games, physical exercise, cultural and artistic life. Such measures should not be restricted to compulsory or organized activities; safe and stimulating environments are needed for children to engage in free play and recreation. Wherever possible, children should be afforded these opportunities within

[9] General comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

local communities. Children living in institutions for significant periods of time also require appropriate literature, periodicals and access to the Internet, as well as support to enable them to make use of such resources. Availability of time, appropriate space, adequate resources and equipment, trained and motivated staff and provision of dedicated budgets are needed to create the necessary environments to ensure that every child living in an institution can realize his or her rights under article 31.

52. **Children from indigenous and minority communities**: Ethnic, religious, racial or caste discrimination can serve to exclude children from realizing their rights under article 31. Hostility, assimilation policies, rejection, violence and discrimination may result in barriers to enjoyment by indigenous and minority children of their own cultural practices, rituals and celebrations, as well as to their participation in sports, games, cultural activities, play and recreation alongside other children. States have an obligation to recognize, protect and respect the right of minority groups to take part in the cultural and recreational life of the society in which they live, as well as to conserve, promote and develop their own culture.[10] However, children from indigenous communities also have the right to experience and explore cultures beyond the boundaries of their own family traditions. Cultural and artistic programmes must be based on inclusion, participation and non-discrimination.

53. **Children in situations of conflict, humanitarian and natural disasters**: The rights provided for in article 31 are often given lower priority in situations of conflict or disaster than the provision of food, shelter and medicines. However, in these situations, opportunities for play, recreation and cultural activity can play a significant therapeutic and rehabilitative role in helping children recover a sense of normality and joy after their experience of loss, dislocation and trauma. Play, music, poetry or drama can help refugee children and children who have experienced bereavement, violence, abuse or exploitation, for example, to overcome emotional pain and regain control over their lives. Such activities can restore a sense of identity, help them make meaning of what has happened to them, and enable them experience fun and enjoyment. Participation in cultural or artistic activities, as well as in play and recreation, offers children an opportunity to engage in a shared experience, to re-build a sense of personal value and self-worth, to explore their own creativity and to achieve a sense of connectedness and belonging. Settings for play also provide opportunities for monitors to identify children suffering from the harmful impact of conflict.

---

[10] United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples (General Assembly resolution 61/295, annex).

VIII. States parties' obligations

54. Article 31 imposes three obligations on States parties to guarantee that the rights it covers are realized by every child without discrimination:

(a) The obligation **to respect** requires States parties to refrain from interfering, directly or indirectly, in the enjoyment of the rights provided for in article 31;

(b) The obligation **to protect** requires States parties to take steps to prevent third parties from interfering in the rights under article 31;

(c) The obligation **to fulfil** requires States parties to introduce the necessary legislative, administrative, judicial, budgetary, promotional and other measures aimed at facilitating the full enjoyment of the rights provided for in article 31 by undertaking action to make available all necessary services, provision and opportunities.

55. While the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights provides for the progressive realization of economic, social and cultural rights and recognizes the problems arising from limited resources, it imposes on States parties the specific and continuing obligation, even where resources are inadequate, to "strive to ensure the widest possible enjoyment of the relevant rights under the prevailing circumstances "[11]. As such, no regressive measures in relation to the rights under article 31 are permitted. Should any such deliberate measure be taken, the State would have to prove that it has carefully considered all the alternatives, including giving due weight to children's expressed views on the issue, and that the decision was justified, bearing in mind all other rights provided for in the Convention.

56. The obligation to respect includes the adoption of specific measures aimed at achieving respect for the right of every child, individually or in association with others, to realise his or her rights under article 31, including:

(a) **Support for caregivers**: Guidance, support and facilitation with regard to the rights under article 31should be provided to parents and caregivers in line with article 18, paragraph 2, of the Convention. Such support could be in the form

[11] Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties obligations, para. 11.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

of practical guidance, for example, on how to listen to children while playing; create environments that facilitate children's play; allow children to play freely and play with children. It could also address the importance of encouraging creativity and dexterity; balancing safety and discovery; the developmental value of play and guided exposure to cultural, artistic and recreational activities.

(b) **Awareness raising**: States should invest in measures to challenge widespread cultural attitudes which attach low value to the rights provided for in article 31, including:

- Public awareness of both the right to and the significance of play, recreation, rest, leisure and participation in cultural and artistic activities for both boys and girls of all ages in contributing to the enjoyment of childhood, promoting the optimum development of the child and building positive learning environments;

- Measures to challenge the pervasive negative attitudes, particularly towards adolescents, which lead to restrictions on the opportunities for the enjoyment of their rights under article 31. In particular, opportunities should be created for children to represent themselves in the media.

57. The obligation to protect requires that States parties take action to prevent third parties from interfering in or restricting the rights provided for in article 31. Accordingly, States are obliged to ensure:

(a) **Non-discrimination**: Legislation is required to guarantee access for every child, without discrimination on any ground, to all recreational, cultural and artistic environments, including public and private spaces, natural spaces, parks, playgrounds, sporting venues, museums, cinemas, libraries, theatres, as well as to cultural activities, services and events;

(b) **Regulation of non-State actors:** Legislation, regulations and guidelines should be introduced, together with the necessary budgetary allocation and effective mechanisms for monitoring and enforcement, to ensure that all members of civil society, including the corporate sector, comply with the provisions of article 31, including, inter alia:

- Employment protection for all children to guarantee appropriate limitations on the nature, hours and days of work, rest periods and facilities for recreation

and rest, consistent with their evolving capacities. States are also encouraged to ratify and implement ILO conventions Nos. 79, 90, 138 and 182;[12]

- Establishment of safety and accessibility standards for all play and recreational facilities, toys and games equipment;

- Obligations to incorporate provision and opportunity for the realization of the rights under article 31 in urban and rural development proposals;

- Protection from cultural, artistic or recreational material which might be injurious to children's well-being, including protection and classification systems governing media broadcasting and film, taking into account the provisions of both article 13 on freedom of expression and article 18 on the responsibilities of parents;

- Introduction of regulations prohibiting the production of realistic war games and toys for children;

(c) **Protection of children from harm**: Child protection policies, procedures, professional ethics, codes and standards for all professionals working with children in the field of play, recreation, sports, culture and the arts must be introduced and enforced. Recognition must also be given to the need to protect children from potential harm that may be imposed by other children in the exercise of their rights under article 31;[13]

(d) **Online safety**: Measures should be introduced to promote online access and accessibility, as well as safety for children. These should include action to empower and inform children to enable them to act safely online, to become confident and responsible citizens of digital environments and to report abuse or inappropriate activity when it is encountered. Measures are also needed to reduce impunity of abusive adults through legislation and international collaboration; limit access to harmful or adult-rated material and gaming networks; improve information for parents, teachers and policymakers to raise awareness of the potential harm associated with violent games and develop strategies for promoting safer and attractive options for children;

---

[12] ILO conventions No. 79 - Night Work of Young Persons (Non-Industrial Occupations); No. 90 - Night Work of Young Persons (Industry); No. 138 - Minimum Age Convention; No. 182 - Worst Forms of Child Labour Convention.

[13] General comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(e) **Post-conflict safety:** Active measures should be taken to restore and protect the righhts under article 31in post-conflict and disaster situations, including, inter alia:

- Encouraging play and creative expression to promote resilience and psychological healing;

- Creating or restoring safe spaces, including schools, where children can participate in play and recreation as part of the normalization of their lives;

- In areas where landmines pose a threat to the safety of children, investment must be made to ensure the complete clearing of landmines and cluster-bombs from all affected areas[14];

(f) **Marketing and media**: Action should be initiated to:

- Review policies concerning the commercialization of toys and games to children, including through children's television programmes and directly related advertisements, with particular regard to those promoting violence, girls or boys in a sexual way and reinforcing gender and disability stereotypes;

- Limit exposure to advertising during peak viewing hours for children;

(g) **Complaint mechanisms**: Independent, effective, safe and accessible mechanisms must be in place for children to make complaints and seek redress if their rights under article 31 are violated[15]. Children need to know who they can complain to and how (what procedure) to do so. State are encouraged to sign and ratify the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure (OPIC), which will allow individual children to submit complaints of violations.

58. The obligation to fulfil requires that States parties adopt a wide range of measures to ensure the fulfilment of all the rights provided for under article 31. In accordance with article 12 of the Convention, all such measures, both at the national and local

[14] Protocol on Explosive Remnants of War (Protocol V to the Convention on Certain Conventional Weapons).

[15] General comment No. 2 (2002) on te role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child.

levels, and including planning, design, development, implementation and monitoring should be developed in collaboration with children themselves, as well as NGOs and community-based organizations, through, for example, children's clubs and associations, community arts and sports groups, representative organizations of children and adults with disabilities, representatives from minority communities and play organisations[16]. In particular, consideration should be given to the following:

(a) **Legislation and planning**: The Committee strongly encourages States to consider introducing legislation to ensure the rights under article 31 for every child, together with a timetable for implementation. Such legislation should address the principle of sufficiency − all children should be given sufficient time and space to exercise these rights. Consideration should also be given to the development of a dedicated plan, policy or framework for article 31 or to its incorporation into an overall national plan of action for the implementation of the Convention. Such a plan should address the implications of article 31 for boys and girls of all age groups, as well as children in marginalized groups and communities; it should also recognize that creating time and space for children's self-directed activity is as important as the provision of facilities and opportunities for organized activities;

(b) **Data collection and research**: Indicators for compliance, as well as mechanisms for monitoring and evaluating implementation need to be developed in order to ensure accountability to children in the fulfilment of obligations under article 31. States need to collect population-based data, disaggregated by age, sex, ethnicity and disability, to gain an understanding of the extent and nature of children's engagement in play, recreation and cultural and artistic life. Such information should inform planning processes, and provide the basis for measuring progress in implementation. Research is also needed into the daily lives of children and their caregivers and the impact of housing and neighbourhood conditions in order to understand how they use local environments; the barriers they encounter in enjoying the rights under article 31; the approaches they adopt to surmount those barriers and the action needed to achieve greater realization of those rights. Such research must actively involve children themselves, including children from the most marginalized communities;

[16] General comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(c) **Cross departmental collaboration in national and municipal government**: Planning for play, recreation and cultural and artistic activities requires a broad and comprehensive approach involving cross-departmental collaboration and accountability between national, regional and municipal authorities. Relevant departments include not only those dealing directly with children, such as health, education, social services, child protection, culture, recreation and sports, but also those concerned with water and sanitation, housing, parks, transport, environment and city planning, all of which impact significantly on the creation of environments in which children can realize their rights under article 31;

(d) **Budgets**: Budgets should be reviewed to ensure that the allocation for children, in respect of cultural, artistic, sports, recreational and play activities, is inclusive and consistent with their representation as a proportion of the population as a whole, and distributed across the provision for children of all ages, for example: budgetary support for the production and dissemination of children's books, magazines and papers; various formal and non-formal artistic expressions for children; accessible equipment and buildings and public spaces; resources for facilities such as sports clubs or youth centres. Consideration should be given to the cost of measures required to ensure access for the most marginalized children, including the obligation to provide reasonable accommodation to ensure equality of access for children with disabilities;

(e) **Universal design**[17]: Investment in universal design is necessary with regard to play, recreational, cultural, arts and sports facilities, buildings, equipment and services, consistent with the obligations to promote inclusion and protect children with disabilities from discrimination. States should engage with non-State actors to ensure the implementation of universal design in the planning and production of all materials and venues, for example, accessible entrances to be used by wheelchair users and inclusive design for play environments, including those in schools;

(f) **Municipal planning**: Local municipalities should assess provision of play and recreation facilities to guarantee equality of access by all groups of children, including through child-impact assessments. Consistent with the obligations

[17] The term "universal design" was coined by Ronald Mace to describe the concept of designing all products and the built environment to be aesthetic and usable to the greatest extent possible by everyone, regardless of their age, ability or status in life; see also art. 4, para. 1 (f) of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

under article 31, public planning must place a priority on the creation of environments which promote the well-being of the child. In order to achieve the necessary child-friendly urban and rural environments, consideration should be given to, inter alia:

- Availability of inclusive parks, community centres, sports and playgrounds that are safe and accessible to all children;

- Creation of a safe living environment for free play, including design of zones in which players, pedestrians and bikers have priority;

- Public safety measures to protect areas for play and recreation from individuals or groups who threaten children's safety;

- Provision of access to landscaped green areas, large open spaces and nature for play and recreation, with safe, affordable and accessible transport;

- Road traffic measures, including speed limits, levels of pollution, school crossings, traffic lights, and calming measures to ensure the rights of children to play safely within their local communities;

- Provision of clubs, sports facilities, organized games and activities for both girls and boys of all ages and from all communities;

- Dedicated and affordable cultural activities for children of all ages and from all communities, including theatre, dance, music, art exhibitions, libraries and cinema. Such provision should comprise opportunities for children to produce and create their own cultural forms as well as exposure to activities produced by adults for children;

- Review of all cultural policies, programmes and institutions to ensure their accessibility and relevance for all children and to ensure that they take into account the needs and aspirations of children and support their emerging cultural practices;

(g) **Schools**: Educational environments should play a major role in fulfilling the obligations under article 31, including:

- **Physical environment of settings**: States parties should aim to ensure the provision of adequate indoor and outdoor space to facilitate play, sports,

국가인권위원회 humanrights.go.kr

games and drama, during and around school hours; active promotion of equal opportunities for both girls and boys to play; adequate sanitation facilities for boys and girls; playgrounds, play landscapes and equipment that are safe and properly and regularly inspected; playgrounds with appropriate boundaries; equipment and spaces designed to enable all children, including children with disabilities, to participate equally; play areas which afford opportunities for all forms of play; location and design of play areas with adequate protection and with the involvement of children in the design and development;

- **Structure of the day**: Statutory provision, including homework, should guarantee appropriate time during the day to ensure that children have sufficient opportunity for rest and play, in accordance with their age and developmental needs;

- **School curriculum**: Consistent with obligations under article 29 concerning the aims of education, appropriate time and expertise must be allocated within the school curriculum for children to learn, participate in and generate cultural and artistic activities, including music, drama, literature, poetry and art, as well as sports and games;[18]

- **Educational pedagogy**: Learning environments should be active and participatory and offer, especially in the early years, playful activities and forms of engagement;

(h) **Training and capacity-building**: All professionals working with or for children, or whose work impacts on children (Government officials, educators, health professionals, social workers, early years and care workers, planners and architects, etc.), should receive systematic and ongoing training on the human rights of children, including the rights embodied in article 31. Such training should include guidance on how to create and sustain environments in which the rights under article 31 can be most effectively realized by all children.

59. **International cooperation**: The Committee encourages international cooperation in the realization of the rights provided for in article 31 through the active engagement of United Nations agencies including UNICEF, UNESCO, UNHCR, UN Habitat, UNOSDP, UNDP, UNEP and WHO, as well as international, national and local NGOs.

[18] General comment No. 1 (2001) on the aims of education.

IX. Dissemination

60. The Committee recommends that States parties disseminate this general comment widely within Government and administrative structures, to parents, other caregivers, children, professional organizations, communities and civil society at large. All channels of dissemination, including print media, the Internet and children's own communication means should be used. This will necessitate translation into relevant languages, including sign languages, Braille and easy-to-read formats for children with disabilities. It also requires making culturally appropriate and child-friendly versions available.

61. States parties are also encouraged to report fully to the Committee on the Rights of the Child on the measures they have adopted to encourage the full implementation of article 31 for all children.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations CEDAW/C/GC/31/Rev.1-CRC/C/GC/18/Rev.1

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
8 May 2019

Original: English

CCommittee on the Elimination of Discrimination against Women

Committee on the Rights of the Child

Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2019) on harmful practices*

* The joint general recommendation/general comment on harmful practices was initially adopted in 2014. It was subsequently revised by the Committee on the Elimination of Discrimination against Women at its seventy-second session and by the Committee on the Rights of the Child at its eightieth session.

GE.19-07611(E)

Contents

Page

I. Introduction ····· 3

II. Objective and scope of the joint general recommendation/general comment ···· 3

III. Rationale for the joint general recommendation/general comment ····· 3

IV. Normative content of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child ····· 4

V. Criteria for determining harmful practices ····· 6

VI. Causes, forms and manifestations of harmful practices ····· 6
A. Female genital mutilation ····· 6
B. Child and/or forced marriage ····· 7
C. Polygamy ····· 8
D. Crimes committed in the name of so-called honour ····· 8

VII. Holistic framework for addressing harmful practices ····· 9
A. Data collection and monitoring ····· 10
B. Legislation and its enforcement ····· 10
C. Prevention of harmful practices ····· 13
D. Protective measures and responsive services ····· 18

VIII. Dissemination and use of the joint general recommendation/general comment and reporting ····· 20

IX. Treaty ratification or accession and reservations ····· 20

국가인권위원회
humanrights.go.kr

I. Introduction

1. The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child contain legally binding obligations that relate both in general and specifically to the elimination of harmful practices. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Rights of the Child have consistently drawn attention to those practices affecting women and children, primarily girls, in the execution of their monitoring mandates. It is by virtue of that overlapping mandate and the shared commitment to prevent, respond to and eliminate harmful practices, wherever and in whichever form they occur, that the Committees decided to develop the present joint general recommendation/general comment.

II. Objective and scope of the joint general recommendation/ general comment

2. The objective of the present joint general recommendation/general comment is to clarify the obligations of States parties to the Conventions by providing authoritative guidance on legislative, policy and other appropriate measures that must be taken to ensure full compliance with their obligations under the Conventions to eliminate harmful practices.

3. The Committees acknowledge that harmful practices affect adult women, both directly and/or owing to the long-term impact of practices to which they were subjected as girls. The present joint general recommendation/general comment therefore further elaborates on the obligations of States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women with regard to the relevant provisions for the elimination of harmful practices that affect the rights of women.

4. Moreover, the Committees recognize that boys are also the victims of violence, harmful practices and bias and that their rights must be addressed for their protection and to prevent gender-based violence and the perpetuation of bias and gender inequality later in their lives. Accordingly, reference is made herein to the obligations of States parties to the Convention on the Rights of the Child regarding harmful practices stemming from discrimination that affect boys' enjoyment of their rights.

5. The present joint general recommendation/general comment should be read in conjunction with the relevant general recommendations and general comments issued by the Committees, in particular general recommendation No. 19 (1992) on violence against women, of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, and general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment and general comment No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, of the Committee on the Rights of the Child. The content of general recommendation No. 14 (1990) on female circumcision, of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, is updated by the present joint general recommendation/general comment.

III. Rationale for the joint general recommendation/ general comment

6. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women and the Committee on the Rights of the Child consistently note that harmful practices are deeply rooted in social attitudes according to which women and girls are regarded as inferior to men and boys based on stereotyped roles. They also highlight the gender dimension of violence and indicate that sex- and gender-based attitudes and stereotypes, power imbalances, inequalities and discrimination perpetuate the widespread existence of practices that often involve violence or coercion. It is also important to recall that the Committees are concerned that the practices are also used to justify gender-based violence as a form of "protection" or control of women[1] and children in the home or community, at school or in other educational settings and institutions and in wider society. Moreover, the Committees draw States parties' attention to the fact that sex- and gender-based discrimination intersects with other factors that affect women[2] and girls, in particular those who belong to, or are perceived as belonging to, disadvantaged groups, and who are therefore at a higher risk of becoming victims of harmful practices.

7. Harmful practices are therefore grounded in discrimination based on sex, gender and age, among other things, and have often been justified by invoking sociocultural

---

[1] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 19 (1992), para. 11; Committee on the Rights of the Child, general comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, paras. 8, 10 and 79; and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, paras. 8 and 9.

[2] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, para. 18.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

and religious customs and values, in addition to misconceptions relating to some disadvantaged groups of women and children. Overall, harmful practices are often associated with serious forms of violence or are themselves a form of violence against women and children. While the nature and prevalence of the practices vary by region and culture, the most prevalent and well documented are female genital mutilation, child and/or forced marriage, polygamy, crimes committed in the name of so-called honour and dowry-related violence. Given that those practices are frequently raised before both Committees, and in some cases have been demonstrably reduced through legislative and programmatic approaches, they are used herein as key illustrative examples.

8. Harmful practices are endemic in a wide variety of communities in most countries. Some are also found in regions or countries in which they had not been previously documented, primarily owing to migration, whereas in other countries where such practices had disappeared they are now re-emerging as a result of such factors as conflict situations.

9. Many other practices having been identified as harmful practices are all strongly connected to and reinforce socially constructed gender roles and systems of patriarchal power relations and sometimes reflect negative perceptions of or discriminatory beliefs regarding certain disadvantaged groups of women and children, including individuals with disabilities or albinism. The practices include, but are not limited to, neglect of girls (linked to the preferential care and treatment of boys), extreme dietary restrictions, including during pregnancy (force-feeding, food taboos), virginity testing and related practices, binding, scarring, branding/infliction of tribal marks, corporal punishment, stoning, violent initiation rites, widowhood practices, accusations of witchcraft, infanticide and incest.[3] They also include body modifications that are performed for the purpose of beauty or marriageability of girls and women (such as fattening, isolation, the use of lip discs and neck elongation with neck rings)[4] or in an attempt to protect girls from early pregnancy or from being subjected to sexual harassment and violence (such as breast ironing). In addition, many women and children increasingly undergo medical treatment and/or plastic surgery to comply with social norms of the body, rather than for medical or health reasons, and many are also pressured to be fashionably thin, which has resulted in an epidemic of eating and health disorders.

---

[3] See Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 19 (1992), para. 11, and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011), para. 29.

[4] See A/61/299, para. 46.

IV. Normative content of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child

10. Although the issue of harmful practices was less known at the time of drafting of the Conventions, both include provisions that cover harmful practices as human rights violations and oblige States parties to take steps to ensure that they are prevented and eliminated. In addition, the Committees have increasingly tackled the issue when examining States parties' reports, in the ensuing dialogue with States parties and in their concluding observations. The issue has been further developed by the Committees in their general recommendations and general comments.[5]

11. States parties to the Conventions have a duty to comply with their obligations to respect, protect and fulfil the rights of women and children. They also have a due-diligence obligation[6] to prevent acts that impair the recognition, enjoyment or exercise of rights by women and children and ensure that private actors do not engage in discrimination against women and girls, including gender-based violence, in relation to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, or any form of violence against children, in relation to the Convention on the Rights of the Child.

12. The Conventions outline the obligations of States parties to establish a well-defined legal framework in order to ensure the protection and promotion of human rights. An important first step in doing so is through the incorporation of the instruments into national legal frameworks. Both Committees stress that legislation aimed at eliminating harmful practices must include appropriate budgeting, implementing, monitoring and

---

[5] To date, the Committee on the Elimination of Discrimination against Women has referred to harmful practices in nine of its general recommendations: No. 3 (1987) on education and public information campaigns, No. 14 (1990), No. 19 (1992), No. 21 (1994) on equality in marriage and family relations, No. 24 (1999) on women and health, No. 25 (2004) on temporary special measures, No. 28 (2010) on the core obligations of States parties under article 2 of the Convention, No. 29 (2013) on the economic consequences of marriage, family relations and their dissolution, and No. 30 (2013) on women in conflict prevention, conflict and post-conflict situations. The Committee on the Rights of the Child provides a non-exhaustive list of harmful practices in its general comments Nos. 8 (2006) and 13 (2011).

[6] Due diligence should be understood as an obligation of States parties to the Conventions to prevent violence or violations of human rights, protect victims and witnesses from violations, investigate and punish those responsible, including private actors, and provide access to redress for human rights violations. See Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendations Nos. 19 (1992), para. 9; 28 (2010), para. 13; 30 (2013), para. 15; the views and decisions of the Committee on individual communications and inquiries; and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011), para. 5.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

effective enforcement measures.[7]

13. Furthermore, the obligation to protect requires States parties to establish legal structures to ensure that harmful practices are promptly, impartially and independently investigated, that there is effective law enforcement and that effective remedies are provided to those who have been harmed by such practices. The Committees call upon States parties to explicitly prohibit by law and adequately sanction or criminalize harmful practices, in accordance with the gravity of the offence and harm caused, provide for means of prevention, protection, recovery, reintegration and redress for victims and combat impunity for harmful practices.

14. Given that the requirement to effectively address harmful practices is among the core obligations of States parties under the two Conventions, reservations to the relevant articles,[8] which have the effect of broadly limiting or qualifying the obligations of States parties to respect, protect and fulfil the rights of women and children to live free from harmful practices, are incompatible with the object and purpose of the two Conventions and impermissible pursuant to article 28 (2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and article 51 (2) of the Convention on the Rights of the Child.

V. Criteria for determining harmful practices

15. Harmful practices are persistent practices and forms of behaviour that are grounded in discrimination on the basis of, among other things, sex, gender and age, in addition to multiple and/or intersecting forms of discrimination that often involve violence and cause physical and/or psychological harm or suffering. The harm that such practices cause to the victims surpasses the immediate physical and mental consequences and often has the purpose or effect of impairing the recognition, enjoyment and exercise of the human rights and fundamental freedoms of women and children. There is also a negative impact on their dignity, physical, psychosocial and moral integrity and development, participation, health, education and economic and social status. The practices are therefore reflected in the work of both Committees.

---

[7] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 28 (2010), para. 38 (a), its concluding observations and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011), para. 40.

[8] Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 2, 5 and 16, and Convention on the Rights of the Child, arts. 19 and 24 (3).

16. For the purposes of the present joint general recommendation/general comment, practices should meet the following criteria to be regarded as harmful:

(a) They constitute a denial of the dignity and/or integrity of the individual and a violation of the human rights and fundamental freedoms enshrined in the two Conventions;

(b) They constitute discrimination against women or children and are harmful insofar as they result in negative consequences for them as individuals or groups, including physical, psychological, economic and social harm and/or violence and limitations on their capacity to participate fully in society or develop and reach their full potential;

(c) They are traditional, re-emerging or emerging practices that are prescribed and/or kept in place by social norms that perpetuate male dominance and inequality of women and children, on the basis of sex, gender, age and other intersecting factors;

(d) They are imposed on women and children by family members, community members or society at large, regardless of whether the victim provides, or is able to provide, full, free and informed consent.

VI. Causes, forms and manifestations of harmful practices

17. The causes of harmful practices are multidimensional and include stereotyped sex- and gender-based roles, the presumed superiority or inferiority of either of the sexes, attempts to exert control over the bodies and sexuality of women and girls, social inequalities and the prevalence of male-dominated power structures. Efforts to change the practices must address those underlying systemic and structural causes of traditional, re-emerging and emerging harmful practices, empower girls and women and boys and men to contribute to the transformation of traditional cultural attitudes that condone harmful practices, act as agents of such change and strengthen the capacity of communities to support such processes.

18. The efforts to combat harmful practices notwithstanding, the overall number of women and girls affected remains extremely high and may be increasing, including, for example, in conflict situations and as a result of technological developments such as the widespread use of social media. Through the examination of State parties' reports,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

the Committees have noted that there is often continued adherence to harmful practices by members of practising communities who have moved to destination countries through migration or to seek asylum. Social norms and cultural beliefs supporting such harmful practices persist and are at times emphasized by a community in an attempt to preserve its cultural identity in a new environment, in particular in destination countries where gender roles provide women and girls with greater personal freedom.

A. Female genital mutilation

19. Female genital mutilation, female circumcision or female genital cutting is the practice of partially or wholly removing the external female genitalia or otherwise injuring the female genital organs for non-medical or non-health reasons. In the context of the present joint general recommendation/general comment, it is referred to as female genital mutilation. Female genital mutilation is performed in every region and, within some cultures, is a requirement for marriage and believed to be an effective method of controlling the sexuality of women and girls. It may have various immediate and/or long-term health consequences, including severe pain, shock, infections and complications during childbirth (affecting both the mother and the child), long-term gynaecological problems such as fistula, psychological effects and death. The World Health Organization and the United Nations Children's Fund estimate that between 100 million and 140 million girls and women worldwide have been subjected to a type of female genital mutilation.

B. Child and/or forced marriage

20. Child marriage, also referred to as early marriage, is any marriage where at least one of the parties is under 18 years of age. The overwhelming majority of child marriages, both formal and informal, involve girls, although at times their spouses are also under 18 years of age. A child marriage is considered to be a form of forced marriage, given that one or both parties have not expressed full, free and informed consent.

21. In some contexts, children are betrothed or married very young and, in many cases, young girls are forced to marry men who may be decades older. In 2012, the United Nations Children's Fund reported that almost 400 million women between 20 and 49 years of age around the world had been married or had entered into a union before reaching 18 years of age.[9] The Committees have therefore been paying particular attention to cases in which girls have been married against their full, free and informed consent,

[9] See www.apromiserenewed.org.

such as when they have been married too young to be physically and psychologically ready for adult life or to make conscious and informed decisions and thus not ready to consent to marriage. Other examples include cases in which guardians have the legal authority to consent to marriage of girls in accordance with customary or statutory law and in which girls are thus married contrary to the right to freely enter into marriage.

22. Child marriage is often accompanied by early and frequent pregnancy and childbirth, resulting in higher than average maternal morbidity and mortality rates. Pregnancy-related deaths are the leading cause of mortality for girls between 15 and 19 years of age, whether married or unmarried, around the world. Infant mortality among the children of very young mothers is higher (sometimes as much as two times higher) than among those of older mothers. In cases of child and/or forced marriage, in particular where the husband is significantly older than the wife, and where girls have limited education, the girls generally have limited decision-making power in relation to their own lives. Child marriage also contributes to higher rates of school dropout, especially among girls, forced exclusion from school and an increased risk of domestic violence, in addition to limiting the enjoyment of the right to freedom of movement.

23. Forced marriages are marriages in which one or both parties have not personally expressed their full and free consent to the union. They may be manifested in various forms, including child marriage, as indicated above, exchange or trade-off marriages (e.g. *baad and baadal*), servile marriages and levirate marriages (coercing a widow to marry a relative of her deceased husband). In some contexts, a forced marriage may occur when a rapist is permitted to escape criminal sanctions by marrying the victim, usually with the consent of her family. Forced marriages may occur in the context of migration in order to ensure that a girl marries within the family's community of origin or to provide extended family members or others with documents to migrate to and/or live in a particular destination country. Forced marriages are also increasingly being used by armed groups during conflict or may be a means for a girl to escape post-conflict poverty.[10] Forced marriage may also be defined as a marriage in which one of the parties is not permitted to end or leave it. Forced marriages often result in girls lacking personal and economic autonomy and attempting to flee or commit self-immolation or suicide to avoid or escape the marriage.

24. The payment of dowries and bride prices, which varies among practising

[10] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 30 (2013), para. 62.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

communities, may increase the vulnerability of women and girls to violence and to other harmful practices. The husband or his family members may engage in acts of physical or psychological violence, including murder, burning and acid attacks, for failure to fulfil expectations regarding the payment of a dowry or its size. In some cases, families will agree to the temporary "marriage" of their daughter in exchange for financial gains, also referred to as a contractual marriage, which is a form of trafficking in human beings. States parties to the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography have explicit obligations with regard to child and/or forced marriages that include dowry payments or bride prices because they could constitute a sale of children as defined in article 2 (a) of the Protocol.[11] The Committee on the Elimination of Discrimination against Women has repeatedly stressed that allowing marriage to be arranged by such payment or preferment violates the right to freely choose a spouse and has in its general recommendation No. 29 (2013) outlined that such practice should not be required for a marriage to be valid and that such agreements should not be recognized by a State party as enforceable.

C. Polygamy

25. Polygamy is contrary to the dignity of women and girls and infringes on their human rights and freedoms, including equality and protection within the family. Polygamy varies across, and within, legal and social contexts and its impact includes harm to the health of wives, understood as physical, mental and social well-being, the material harm and deprivation that wives are liable to suffer and emotional and material harm to children, often with serious consequences for their welfare.

26. While many States parties have chosen to ban polygamy, it continues to be practised in some countries, whether legally or illegally. Although throughout history polygamous family systems have been functional in some agricultural societies as a way of ensuring larger labour forces for individual families, studies have shown that polygamy actually often results in increased poverty in the family, especially in rural areas.

27. Both women and girls find themselves in polygamous unions, with evidence showing that girls are much more likely to be married or betrothed to much older men, increasing the risk of violence and violations of their rights. The coexistence of statutory laws with religious, personal status and traditional customary laws and practices often

[11] See also art. 3 (1) (a) (i).

contributes to the persistence of the practice. In some States parties, however, polygamy is authorized by civil law. Constitutional and other provisions that protect the right to culture and religion have also at times been used to justify laws and practices that allow for polygamous unions.

28. States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women have explicit obligations to discourage and prohibit polygamy because it is contrary to the Convention.[12] The Committee on the Elimination of Discrimination against Women also contends that polygamy has significant ramifications for the economic well-being of women and their children.[13]

D. Crimes committed in the name of so-called honour

29. Crimes committed in the name of so-called honour are acts of violence that are disproportionately, although not exclusively, committed against girls and women because family members consider that some suspected, perceived or actual behaviour will bring dishonour to the family or community. Such forms of behaviour include entering into sexual relations before marriage, refusing to agree to an arranged marriage, entering into a marriage without parental consent, committing adultery, seeking divorce, dressing in a way that is viewed as unacceptable to the community, working outside the home or generally failing to conform to stereotyped gender roles. Crimes in the name of so-called honour may also be committed against girls and women because they have been victims of sexual violence.

30. Such crimes include murder and are frequently committed by a spouse, female or male relative or a member of the victim's community. Rather than being viewed as criminal acts against women, crimes committed in the name of so-called honour are often sanctioned by the community as a means of preserving and/or restoring the integrity of its cultural, traditional, customary or religious norms following alleged transgressions. In some contexts, national legislation or its practical application, or the absence thereof, allows for the defence of honour to be presented as an exculpatory or a mitigating circumstance for perpetrators of such crimes, resulting in reduced sanctions or impunity. In addition, prosecution of cases may be impeded by unwillingness on the part of individuals with knowledge of the case to provide corroborating evidence.

---

[12] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendations Nos. 21 (1994), 28 (2010) and 29 (2013).

[13] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 29 (2013), para. 27.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

VII. Holistic framework for addressing harmful practices

31. Both Conventions contain specific references to the elimination of harmful practices. States parties to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women are obliged to plan and adopt appropriate legislation, policies and measures and ensure that their implementation responds effectively to specific obstacles, barriers and resistance to the elimination of discrimination that give rise to harmful practices and violence against women (arts. 2 and 3). States parties must, however, be able to demonstrate the direct relevance and appropriateness of the measures that have been taken, ensuring first and foremost that the human rights of women are not violated, and demonstrate whether such measures will achieve the desired effect and result. Furthermore, the obligation of States parties to pursue such targeted policies is of an immediate nature and States parties cannot justify any delay on any grounds, including cultural and religious grounds. States parties are also obliged to take all appropriate measures, including temporary special measures (art. 4 (1))[14] to modify the social and cultural patterns of conduct of men and women, with a view to achieving the elimination of prejudices and customary and all other practices that are based on the idea of the inferiority or the superiority of either sexes or on stereotyped roles for men and women (art. 5 (a)) and to ensure that the betrothal and the marriage of a child will have no legal effect (art. 16 (2)).

32. The Convention on the Rights of the Child, on the other hand, obliges States parties to take all effective and appropriate measures with a view to abolishing traditional practices prejudicial to the health of children (art. 24 (3)). In addition, it provides for the right of the child to be protected from all forms of violence, including physical, sexual or psychological violence (art. 19) and requires States parties to ensure that no child is subjected to torture or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment (art. 37 (a)). It applies the four general principles of the Convention to the issue of harmful practices, namely protection from discrimination (art. 2), ensuring the best interests of the child (art. 3 (1)),[15] upholding the right to life, survival and development (art. 6), and the right of the child to be heard (art. 12).

33. In both instances, the effective prevention and elimination of harmful practices require

---

[14] Committee on the Elimination of Discrimination against Women, general recommendation No. 25 (2004), para. 38.

[15] Committee on the Rights of the Child, general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration

the establishment of a well-defined, rights-based and locally relevant holistic strategy that includes supportive legal and policy measures, including social measures that are combined with commensurate political commitment and accountability at all levels. The obligations outlined in the Conventions provide the basis for the development of a holistic strategy to eliminate harmful practices, the elements of which are set out herein.

34. Such a holistic strategy must be mainstreamed and coordinated both vertically and horizontally and integrated into national efforts to prevent and address all forms of harmful practices. Horizontal coordination requires organization across sectors, including education, health, justice, social welfare, law enforcement, immigration and asylum, and communications and media. Similarly, vertical coordination requires organization between actors at the local, regional and national levels and with traditional and religious authorities. To facilitate the process, consideration should be given to delegating responsibility for the work to an existing or specifically established high-level entity, in cooperation with all relevant stakeholders.

35. The implementation of any holistic strategy necessarily requires the provision of adequate organizational, human, technical and financial resources that are supplemented with appropriate measures and tools, such as regulations, policies, plans and budgets. In addition, States parties are obliged to ensure that an independent monitoring mechanism is in place to track progress in protecting women and children from harmful practices and in realizing their rights.

36. Strategies aimed at eliminating harmful practices also need to involve a wide range of other stakeholders, including national independent human rights institutions, health, education and law enforcement professionals, members of civil society and those who engage in the practices.

A. Data collection and monitoring

37. The regular and comprehensive collection, analysis, dissemination and use of quantitative and qualitative data are crucial to ensuring effective policies, developing appropriate strategies and formulating actions, as well as evaluating impacts, monitoring progress achieved towards the elimination of harmful practices and identifying re-emerging and emerging harmful practices. The availability of data allows for the examination of trends and enables the establishment of the relevant connections between policies and effective programme implementation by State and non-State actors and the corresponding changes in attitudes, forms of behaviour, practices and prevalence rates.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

Data disaggregated by sex, age, geographical location, socioeconomic status, education level and other key factors are central to the identification of high-risk and disadvantaged groups of women and children, which will guide policy formulation and action to address harmful practices.

38. Such recognition notwithstanding, disaggregated data on harmful practices remain limited and are seldom comparable by country and over time, resulting in limited understanding of the extent and evolution of the problem and identification of adequately tailored and targeted measures.

39. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

(a) Accord priority to the regular collection, analysis, dissemination and use of quantitative and qualitative data on harmful practices disaggregated by sex, age, geographical location, socioeconomic status, education level and other key factors, and ensure that such activities are adequately resourced. Regular data collection systems should be established and/or maintained in the health-care and social services, education and judicial and law enforcement sectors on protection-related issues;

(b) Collect data through the use of national demographic and indicator surveys and censuses, which may be supplemented by data from nationally representative household surveys. Qualitative research should be conducted through focus group discussions, in-depth key informant interviews with a wide variety of stakeholders, structured observations, social mapping and other appropriate methodologies.

B. Legislation and its enforcement

40. A key element of any holistic strategy is the development, enactment, implementation and monitoring of relevant legislation. Each State party is under the obligation[16] to send a clear message of condemnation of harmful practices, provide legal protection for victims, enable State and non-State actors to protect women and children at risk, provide appropriate responses and care, and ensure the availability of redress and an end to impunity.

[16] See Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, arts. 2 (a)–(c), 2 (f) and 5, and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 13 (2011).

41. The enactment of legislation alone is, however, insufficient to combat harmful practices effectively. In accordance with the requirements of due diligence, legislation must therefore be supplemented with a comprehensive set of measures to facilitate its implementation, enforcement and follow-up, and monitoring and evaluation of the results achieved.

42. Contrary to their obligations under both Conventions, many States parties maintain legal provisions that justify, allow or lead to harmful practices, such as legislation that allows for child marriage, provides the defence of so-called honour as an exculpatory or mitigating factor for crimes committed against girls and women or enables a perpetrator of rape and/or other sexual crimes to avoid sanctions by marrying the victim.

43. In States parties with plural legal systems, even where laws explicitly prohibit harmful practices, prohibition may not be enforced effectively because the existence of customary, traditional or religious laws may actually support those practices.

44. Prejudices and weak capacity to address the rights of women and children among judges in customary and religious courts or traditional adjudication mechanisms and the belief that matters falling within the purview of such customary systems should not be subjected to any review or scrutiny by the State or other judicial bodies deny or limit the access to justice of victims of harmful practices.

45. The full and inclusive participation of relevant stakeholders in the drafting of legislation against harmful practices can ensure that the primary concerns relating to the practices are accurately identified and addressed. Engaging with and soliciting input from practising communities, other relevant stakeholders and members of civil society is central to this process. Care should be taken, however, to ensure that prevailing attitudes and social norms that support harmful practices do not weaken efforts to enact and enforce legislation.

46. Many States parties have taken steps to decentralize government power through devolution and delegation, but this should not reduce or negate the obligation to enact legislation that prohibits harmful practices and is applicable throughout their jurisdiction. Safeguards must be put in place to ensure that decentralization or devolution does not lead to discrimination with regard to protection of women and children against harmful practices in different regions and cultural zones. Devolved authorities need to be equipped with the human, financial, technical and other resources necessary to effectively enforce legislation that aims to eliminate harmful practices.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

47. Cultural groups engaged in harmful practices may contribute to spreading such practices across national boundaries. Where this occurs, appropriate measures are needed to contain the spread.

48. National human rights institutions have a key role to play in promoting and protecting human rights, including the right of individuals to be free from harmful practices, and enhancing public awareness of those rights.

49. Individuals providing services for women and children, especially medical personnel and teachers, are uniquely placed to identify actual or potential victims of harmful practices. They are, however, often bound by rules of confidentiality that may conflict with their obligation to report the actual occurrence of a harmful practice or the potential for it to occur. This must be overcome with specific regulations that make it mandatory for them to report such incidents.

50. Where medical professionals or government employees or civil servants are involved or complicit in carrying out harmful practices, their status and responsibility, including to report, should be seen as an aggravating circumstance in the determination of criminal sanctions or administrative sanctions such as loss of a professional licence or termination of contract, which should be preceded by the issuance of warnings. Systematic training for relevant professionals is considered to be an effective preventive measure in this regard.

51. Although criminal law sanctions must be consistently enforced in ways that contribute to the prevention and elimination of harmful practices, States parties must also take into account the potential threats to and negative impact on victims, including acts of retaliation.

52. Monetary compensation may not be feasible in areas of high prevalence. In all instances, however, women and children affected by harmful practices should have access to legal remedies, victim support and rehabilitation services and social and economic opportunities.

53. The best interests of the child and the protection of the rights of girls and women should always be taken into consideration and the necessary conditions must be in place to enable them to express their point of view and ensure that their opinions are given due weight. Careful consideration should also be given to the potential short-term and long-term impact on children or women of the dissolution of child and/or forced marriages and the return of dowry payments and bride prices.

54. States parties, and in particular immigration and asylum officials, should be aware that women and girls may be fleeing their country of origin to avoid undergoing a harmful practice. Those officials should receive appropriate cultural, legal and gender-sensitive training on what steps need to be taken for the protection of such women and girls.

55. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions adopt or amend legislation with a view to effectively addressing and eliminating harmful practices. In doing so, they should ensure:**

(a) That the process of drafting legislation is fully inclusive and participatory. For that purpose, they should conduct targeted advocacy and awareness-raising and use social mobilization measures to generate broad public knowledge of and support for the drafting, adoption, dissemination and implementation of the legislation;

(b) **That the legislation is in full compliance with the relevant obligations outlined in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child and other international human rights standards that prohibit harmful practices and that it takes precedence over customary, traditional or religious laws that allow, condone or prescribe any harmful practice, especially in countries with plural legal systems;**

(c) **That they repeal without further delay all legislation that condones, allows or leads to harmful practices, including traditional, customary or religious laws and any legislation that accepts the defence of honour as a defence or mitigating factor in the commission of crimes in the name of so-called honour;**

(d) **That the legislation is consistent and comprehensive and provides detailed guidance on prevention, protection, support and follow-up services and assistance for victims, including towards their physical and psychological recovery and social reintegration, and is complemented by adequate civil and/or administrative legislative provisions;**

(e) **That the legislation adequately addresses, including by providing the basis for the adoption of temporary special measures, the root causes of harmful practices, including discrimination on the basis of sex, gender, age and other intersecting factors, focuses on the human rights and needs of the victims and fully takes**

국가인권위원회
humanrights.go.kr

into account the best interests of children and women;

(f) **That a minimum legal age of marriage for girls and boys, with or without parental consent, is established at 18 years;**

(g) **That a legal requirement of marriage registration is established and effective implementation is provided through awareness-raising, education and the existence of adequate infrastructure to make registration accessible to all persons within their jurisdiction;**

(h) **That a national system of compulsory, accessible and free birth registration is established in order to effectively prevent harmful practices, including child marriage;**

(i) **That national human rights institutions are mandated to consider individual complaints and petitions and carry out investigations, including those submitted on behalf of or directly by women and children, in a confidential, gender-sensitive and child-friendly manner;**

(j) **That it is made mandatory by law for professionals and institutions working for and with children and women to report actual incidents or the risk of such incidents if they have reasonable grounds to believe that a harmful practice has occurred or may occur. Mandatory reporting responsibilities should ensure the protection of the privacy and confidentiality of those who report;**

(k) **That all initiatives to draft and amend criminal laws must be coupled with protection measures and services for victims and those who are at risk of being subjected to harmful practices;**

(l) **That legislation establishes jurisdiction over offences of harmful practices that applies to nationals of the State party and habitual residents even when they are committed in a State in which they are not criminalized;**

(m) **That legislation and policies relating to immigration and asylum recognize the risk of being subjected to harmful practices or being persecuted as a result of such practices as a ground for granting asylum. Consideration should also be given, on a case-by-case basis, to providing protection to a relative who may be accompanying the girl or woman;**

(n) **That the legislation includes provisions on regular evaluation and monitoring,**

including in relation to implementation, enforcement and follow-up;

(o) **That women and children subjected to harmful practices have equal access to justice, including by addressing legal and practical barriers to initiating legal proceedings, such as the limitation period, and that the perpetrators and those who aid or condone such practices are held accountable;**

(p) **That the legislation includes mandatory restraining or protection orders to safeguard those at risk of harmful practices and provides for their safety and measures to protect victims from retribution;**

(q) **That victims of violations have equal access to legal remedies and appropriate reparations in practice.**

C. Prevention of harmful practices

56. One of the first steps in combating harmful practices is through prevention. Both Committees have underlined that prevention can be best achieved through a rights-based approach to changing social and cultural norms, empowering women and girls, building the capacity of all relevant professionals who are in regular contact with victims, potential victims and perpetrators of harmful practices at all levels and raising awareness of the causes and consequences of harmful practices, including through dialogue with relevant stakeholders.

1. Establishing rights-based social and cultural norms

57. A social norm is a contributing factor to and social determinant of certain practices in a community that may be positive and strengthen its identity and cohesion or may be negative and potentially lead to harm. It is also a social rule of behaviour that members of a community are expected to observe. This creates and sustains a collective sense of social obligation and expectation that conditions the behaviour of individual community members, even if they are not personally in agreement with the practice. For example, where female genital mutilation is the social norm, parents are motivated to agree to its being performed on their daughters because they see other parents doing so and believe that others expect them to do the same. The norm or practice is often perpetuated by other women in community networks who have already undergone the procedure and exert additional pressure on younger women to conform to the practice or risk ostracism, being shunned and stigmatization. Such marginalization may include

국가인권위원회
humanrights.go.kr

the loss of important economic and social support and social mobility. Conversely, if individuals conform to the social norm, they expect to be rewarded, for example through inclusion and praise. Changing social norms that underlie and justify harmful practices requires that such expectations be challenged and modified.

58. Social norms are interconnected, meaning that harmful practices cannot be addressed in isolation, but within a broader context based on a comprehensive understanding of how the practices are linked to other cultural and social norms and other practices. This indicates the need to adopt a rights-based approach that is founded on recognition that rights are indivisible and interdependent.

59. An underlying challenge that must be confronted is the fact that harmful practices may be perceived as having beneficial effects for the victims and members of their family and community. Consequently, there are significant limitations to any approach that targets only individual behavioural change. Instead, there is a need for a broad-based and holistic collective or community-based approach. Culturally sensitive interventions that reinforce human rights and enable practising communities to collectively explore and agree upon alternative ways to fulfil their values and honour or celebrate traditions without causing harm and violating the human rights of women and children can lead to the sustainable and large-scale elimination of the harmful practices and the collective adoption of new social rules. Public manifestations of a collective commitment to alternative practices can help to reinforce their long-term sustainability. In this regard, the active involvement of community leaders is crucial.

60. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions ensure that any efforts undertaken to tackle harmful practices and to challenge and change underlying social norms are holistic, community-based and founded on a rights-based approach that includes the active participation of all relevant stakeholders, especially women and girls.**

2. Empowerment of women and girls

61. States parties have an obligation to challenge and change patriarchal ideologies and structures that constrain women and girls from fully exercising their human rights and freedoms. For girls and women to overcome the social exclusion and poverty that many experience, which increase their vulnerability to exploitation, harmful practices and other forms of gender-based violence, they need to be equipped with the skills and competencies necessary to assert their rights, including to make autonomous and

informed decisions and choices about their own lives. In this context, education is an important tool for empowering women and girls to claim their rights.

62. There is a clear correlation between the low educational attainment of girls and women and the prevalence of harmful practices. States parties to the Conventions have obligations to ensure the universal right to high-quality education and to create an enabling environment that allows girls and women to become agents of change (Convention on the Rights of the Child, arts. 28 and 29; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, art. 10). This entails providing universal, free and compulsory primary school enrolment and ensuring regular attendance, discouraging dropping out, eliminating existing gender disparities and supporting access for the most marginalized girls, including those living in remote and rural communities. In implementing the obligations, consideration should be given to making schools and their surroundings safe, friendly to girls and conducive to their optimal performance.

63. The completion of primary and secondary education provides girls with short-term and long-term benefits by contributing to the prevention of child marriage and adolescent pregnancy and lower rates of infant and maternal mortality and morbidity, preparing women and girls to better claim their right to freedom from violence and increasing their opportunities for effective participation in all spheres of life. The Committees have consistently encouraged States parties to take measures to boost enrolment and retention in secondary education, including by ensuring that pupils complete primary school, abolishing school fees for both primary and secondary education, promoting equitable access to secondary education, including technical-vocational educational opportunities and giving consideration to making secondary education compulsory. The right of adolescent girls to continue their studies during and after pregnancy can be guaranteed through non-discriminatory return policies.

64. For out-of-school girls, non-formal education is often their only route to learning and should provide basic education and instruction in life skills. It is an alternative to formal schooling for those who did not complete primary or secondary school and may also be made available through radio programmes and other media, including digital media.

65. Women and girls are enabled to build their economic assets through training in livelihood and entrepreneurship skills and benefit from programmes that offer an economic incentive to postpone marriage until 18 years of age, such as scholarships, microcredit programmes or savings schemes (Convention on the Elimination of All

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Forms of Discrimination against Women, arts. 11 and 13; Convention on the Rights of the Child, art. 28). Complementary awareness-raising programmes are essential to communicating the right of women to work outside the home and challenging taboos about women and work.

66. Another means of encouraging the empowerment of women and girls is by building their social assets. This can be facilitated through the creation of safe spaces where girls and women can connect with peers, mentors, teachers and community leaders and express themselves, speak out, articulate their aspirations and concerns and participate in decisions affecting their lives. This can help them to develop self-esteem and self-efficacy, communication, negotiation and problem-solving skills and awareness of their rights and can be particularly important for migrant girls. Given that men have traditionally held positions of power and influence at all levels, their engagement is crucial to ensuring that children and women have the support and committed engagement of their families, communities, civil society and policymakers.

67. Childhood, and early adolescence at the latest, are entry points for assisting both girls and boys and supporting them to change gender-based attitudes and adopt more positive roles and forms of behaviour in the home, at school and in wider society. This means facilitating discussions with them on social norms, attitudes and expectations that are associated with traditional femininity and masculinity and sex- and gender-linked stereotypical roles and working in partnership with them to support personal and social change aimed at eliminating gender inequality and promoting the importance of valuing education, especially girls' education, in the effort to eliminate harmful practices that specifically affect pre-adolescent and adolescent girls.

68. Women and adolescent girls who have been, or are at risk of being, subjected to harmful practices face significant risks to their sexual and reproductive health, in particular in a context where they already encounter barriers to decision-making on such issues arising from lack of adequate information and services, including adolescent-friendly services. Special attention is therefore needed to ensure that women and adolescents have access to accurate information about sexual and reproductive health and rights and on the impacts of harmful practices, as well as access to adequate and confidential services. Age-appropriate education, which includes science-based information on sexual and reproductive health, contributes to empowering girls and women to make informed decisions and claim their rights. To this end, health-care providers and teachers with adequate knowledge, understanding and skills play a crucial

role in conveying the information, preventing harmful practices and identifying and assisting women and girls who are victims of or might be at risk of being subjected to them.

69. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

(a) **Provide universal, free and compulsory primary education that is girl-friendly, including in remote and rural areas, consider making secondary education mandatory while also providing economic incentives for pregnant girls and adolescent mothers to complete secondary school and establish non-discriminatory return policies;**

(b) **Provide girls and women with educational and economic opportunities in a safe and enabling environment where they can develop their self-esteem, awareness of their rights and communication, negotiation and problem-solving skills;**

(c) **Include in the educational curriculum information on human rights, including those of women and children, gender equality and self-awareness and contribute to eliminating gender stereotypes and fostering an environment of non-discrimination;**

(d) **Ensure that schools provide age-appropriate information on sexual and reproductive health and rights, including in relation to gender relations and responsible sexual behaviour, HIV prevention, nutrition and protection from violence and harmful practices;**

(e) **Ensure access to non-formal education programmes for girls who have dropped out of regular schooling, or who have never enrolled and are illiterate, and monitor the quality of those programmes;**

(f) **Engage men and boys in creating an enabling environment that supports the empowerment of women and girls.**

3. Capacity development at all levels

70. One of the primary challenges in the elimination of harmful practices relates to the lack of awareness or capacity of relevant professionals, including front-line professionals, to adequately understand, identify and respond to incidents or the risks of harmful practices. A comprehensive, holistic and effective approach to

국가인권위원회
humanrights.go.kr

capacity-building should aim to engage influential leaders, such as traditional and religious leaders, and as many relevant professional groups as possible, including health, education and social workers, asylum and immigration authorities, the police, public prosecutors, judges and politicians at all levels. They need to be provided with accurate information about the practice and applicable human rights norms and standards with a view to promoting a change in the attitudes and forms of behaviour of their group and the wider community.

71. Where alternative dispute resolution mechanisms or traditional justice systems are in place, training on human rights and harmful practices should be provided to those responsible for their management. Furthermore, police officers, public prosecutors, judges and other law enforcement officials need training on the implementation of new or existing legislation criminalizing harmful practices to ensure that they are aware of the rights of women and children and are sensitive to the vulnerable status of victims.

72. In States parties in which the prevalence of harmful practices is primarily limited to immigrant communities, health-care providers, teachers and childcare professionals, social workers, police officers, migration officials and the justice sector must be sensitized and trained in how to identify girls and women who have been, or are at risk of being, subjected to harmful practices and which steps can and should be taken to protect them.

73. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

(a) **Provide all relevant front-line professionals with information on harmful practices and applicable human rights norms and standards and ensure that they are adequately trained to prevent, identify and respond to incidents of harmful practices, including mitigating negative effects for victims and helping them to gain access to remedies and appropriate services;**

(b) **Provide training to individuals involved in alternative dispute resolution and traditional justice systems to appropriately apply key human rights principles, especially the best interests of the child and the participation of children in administrative and judicial proceedings;**

(c) **Provide training to all law enforcement personnel, including the judiciary, on new and existing legislation prohibiting harmful practices and ensure that they are aware of the rights of women and children and of their role in prosecuting perpetrators and protecting victims of harmful practices;**

(d) **Conduct specialized awareness and training programmes for health-care providers working with immigrant communities to address the unique health-care needs of children and women who have undergone female genital mutilation or other harmful practices and provide specialized training also for professionals within child welfare services and services focused on the rights of women and the education and police and justice sectors, politicians and media personnel working with migrant girls and women.**

4. Awareness-raising, public dialogue and manifestations of commitment

74. To challenge sociocultural norms and attitudes that underlie harmful practices, including male-dominated power structures, sex- and gender-based discrimination and age hierarchies, both Committees regularly recommend that States parties undertake comprehensive public information and awareness-raising campaigns that are part of long-term strategies to eliminate harmful practices.

75. Awareness-raising measures should include accurate information from trusted sources about the harm caused by the practices and convincing reasons as to why they should be eliminated. In this respect, the mass media can perform an important function in ensuring new thinking, in particular through access by women and children to information and material aimed at the promotion of their social and moral well-being and physical and mental health, in line with obligations under both Conventions that help to protect them from harmful practices.

76. The launching of awareness-raising campaigns can provide an opportunity to initiate public discussions about harmful practices with a view to collectively exploring alternatives that do not cause harm or violate the human rights of women and children and reaching agreement that the social norms underlying and sustaining harmful practices can and should be changed. The collective pride of a community in identifying and adopting new ways to fulfil its core values will ensure the commitment and sustainability of new social norms that do not result in the infliction of harm or violate human rights.

77. The most effective efforts are inclusive and engage relevant stakeholders at all levels, especially girls and women from affected communities and boys and men. Moreover, those efforts require the active participation and support of local leaders, including through the allocation of adequate resources. Establishing or strengthening existing partnerships with relevant stakeholders, institutions, organizations and social networks (religious and traditional leaders, practitioners and civil society) can help to build bridges

국가인권위원회
humanrights.go.kr

between constituencies.

78. Consideration could be given to the dissemination of information on positive experiences that followed the elimination of harmful practices within a local or diaspora community or within other practising communities from the same geographical region with similar backgrounds, as well as to the exchange of good practice, including from other regions. This may take the form of local, national or regional conferences or events, visits of community leaders or the use of audiovisual tools. In addition, awareness-raising activities need to be carefully designed so that they accurately reflect the local context, do not result in a backlash or foster stigma and/or discrimination against the victims and/or the practising communities.

79. Community-based and mainstream media can be important partners in awareness-raising and outreach regarding the elimination of harmful practices, including through joint initiatives with Governments to host debates or talk shows, prepare and screen documentaries and develop educational programmes for radio and television. The Internet and social media can also be valuable tools for providing information and opportunities for debate, while mobile telephones are increasingly being used to convey messages and engage with people of all ages. Community-based media can serve as a useful forum for information and dialogue and may include radio, street theatre, music, art, poetry and puppetry.

80. In States parties with effective and enforced legislation against harmful practices, there is a risk that practising communities will go into hiding or go abroad to carry out the practices. States parties hosting practising communities should support awareness-raising campaigns regarding the harmful impact on the victims or those at risk, as well as the legal implications of the violation, while at the same time preventing discrimination and stigma against those communities. To this end, steps should be taken to facilitate the social integration of such communities.

81. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

(a) **Develop and adopt comprehensive awareness-raising programmes to challenge and change cultural and social attitudes, traditions and customs that underlie forms of behaviour that perpetuate harmful practices;**

(b) **Ensure that awareness-raising programmes provide accurate information and clear and unified messages from trusted sources about the negative impact of harmful practices on women, children, in particular girls, their families and**

society at large. Such programmes should include social media, the Internet and community communication and dissemination tools;

(c) **Take all appropriate measures to ensure that stigma and discrimination are not perpetuated against the victims and/or practising immigrant or minority communities;**

(d) **Ensure that awareness-raising programmes targeting State structures engage decision makers and all relevant programmatic staff and key professionals working within local and national government and government agencies;**

(e) **Ensure that personnel of national human rights institutions are fully aware and sensitized to the human rights implications of harmful practices within the State party and that they receive support to promote the elimination of those practices;**

(f) **Initiate public discussions to prevent and promote the elimination of harmful practices, by engaging all relevant stakeholders in the preparation and implementation of the measures, including local leaders, practitioners, grass-roots organizations and religious communities. The activities should affirm the positive cultural principles of a community that are consistent with human rights and include information on experiences of successful elimination by formerly practising communities with similar backgrounds;**

(g) **Build or reinforce effective partnerships with the mainstream media to support the implementation of awareness-raising programmes and promote public discussions and encourage the creation and observance of self-regulatory mechanisms that respect the privacy of individuals.**

D. Protective measures and responsive services

82. Women and children who are victims of harmful practices are in need of immediate support services, including medical, psychological and legal services. Emergency medical services may be the most urgent and obvious, given that some of the harmful practices covered herein involve the infliction of extreme physical violence and medical intervention may be necessary to treat severe harm or prevent death. Victims of female genital mutilation or other harmful practices may also require medical treatment or surgical interventions to address the short-term and long-term physical consequences. The management of pregnancy and childbirth in women or girls who have undergone

국가인권위원회
humanrights.go.kr

female genital mutilation must be included in pre-service and in-service training for midwives, doctors and other skilled birth attendants.

83. National protection systems or, in their absence, traditional structures should be mandated to be child-friendly and gender-sensitive and adequately resourced to provide all necessary protection services to women and girls who face a high risk of being subjected to violence, including girls running away to avoid being subjected to female genital mutilation, forced marriage or crimes committed in the name of so-called honour. Consideration should be given to the establishment of an easy-to-remember, free, around-the-clock helpline that is available and known nationwide. Appropriate safety and security measures for victims must be available, including specifically designed temporary shelters or specialized services within shelters for victims of violence. Given that perpetrators of harmful practices are often the spouse of the victim, a family member or a member of the victim's community, protective services should seek to relocate victims outside their immediate community if there is reason to believe that they may be unsafe. Unsupervised visits must be avoided, especially when the issue may be considered one of so-called honour. Psychosocial support must also be available to treat the immediate and long-term psychological trauma of victims, which may include post-traumatic stress disorder, anxiety and depression.

84. When a woman or a girl who was subjected to or refused to undergo a practice leaves her family or community to seek refuge, her decision to return must be supported by adequate national protection mechanisms. In assisting her in making this free and informed choice, the mechanisms are required to ensure her safe return and reintegration based on the principle of her best interest, including avoiding revictimization. Such situations require close follow-up and monitoring to ensure that victims are protected and enjoy their rights in the short term and the long term.

85. Victims seeking justice for violations of their rights as a result of harmful practices often face stigmatization, a risk of revictimization, harassment and possible retribution. Steps must therefore be taken to ensure that the rights of girls and women are protected throughout the legal process, in accordance with articles 2 (c) and 15 (2) and (3) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and that children are enabled to effectively engage in court proceedings as part of their right to be heard under article 12 of the Convention on the Rights of the Child.

86. Many migrants have a precarious economic and legal status, which increases their vulnerability to all forms of violence, including harmful practices. Migrant women and

children often do not have access to adequate services on an equal basis with citizens.

87. **The Committees recommend that the States parties to the Conventions:**

(a) **Ensure that protection services are mandated and adequately resourced to provide all necessary prevention and protection services to children and women who are, or are at high risk of becoming, victims of harmful practices;**

(b) **Establish a free, 24-hour hotline that is staffed by trained counsellors, to enable victims to report instances when a harmful practice is likely to occur or has occurred, and provide referral to needed services and accurate information about harmful practices;**

(c) **Develop and implement capacity-building programmes on their role in protection for judicial officers, including judges, lawyers, prosecutors and all relevant stakeholders, on legislation prohibiting discrimination and on applying laws in a gender-sensitive and age-sensitive manner in conformity with the Conventions;**

(d) **Ensure that children participating in legal processes have access to appropriate child-sensitive services to safeguard their rights and safety and to limit the possible negative impacts of the proceedings. Protective action may include limiting the number of times that a victim is required to give a statement and not requiring that individual to face the perpetrator or perpetrators. Other steps may include appointing a guardian ad litem (especially where the perpetrator is a parent or legal guardian) and ensuring that child victims have access to adequate child-sensitive information about the process and fully understand what to expect;**

(e) **Ensure that migrant women and children have equal access to services, regardless of their legal status.**

VIII. Dissemination and use of the joint general recommendation/ general comment and reporting

88. States parties should widely disseminate the present joint general recommendation/general comment to parliaments, Governments and the judiciary, nationally and locally. It should also be made known to children and women and all

국가인권위원회 humanrights.go.kr

relevant professionals and stakeholders, including those working for and with children (e.g. judges, lawyers, police officers and other law enforcement officials, teachers, guardians, social workers, staff of public or private welfare institutions and shelters and health-care providers) and civil society at large. It should be translated into relevant languages and child-friendly/appropriate versions and formats accessible to persons with disabilities should be made available. Conferences, seminars, workshops and other events should be held to share good practice on how best to implement it. It should also be incorporated into the formal pre-service and in-service training of all relevant professionals and technical staff and should be made available to all national human rights institutions, women's organizations and other human rights non-governmental organizations.

89. States parties should include in their reports under the Conventions information about the nature and extent of attitudes, customs and social norms that perpetuate harmful practices and on the measures guided by the present joint general recommendation/general comment that they have implemented and the effects thereof.

IX. Treaty ratification or accession and reservations

90. States parties are encouraged to ratify the following instruments:

(a) Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women;

(b) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography;

(c) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict;

(d) Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.

91. States parties should review and modify or withdraw any reservations to articles 2, 5 and 16, or their subparagraphs, of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and articles 19 and 24 (3) of the Convention on the Rights of the Child. The Committee on the Elimination of Discrimination against Women considers reservations to those articles in principle incompatible with the object and

purpose of the Conventions and thus impermissible under article 28 (2) of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women.

국가인권위원회
humanrights.go.kr
No. 19

United Nations

CRC/C/GC/19

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
20 July 2016

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4)

Contents

Page

I. Introduction 3
A. Background 4
B. Rationale 6
C. Objective 6

II. Legal analysis of article 4 in relation to public budgets 7
A. "State parties shall undertake" 7
B. "all appropriate legislative, administrative, and other measures" 7
C. "for the implementation of the rights recognized in the present Convention" 8
D. "With regard to economic, social and cultural rights, States parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources" 9
E. "and, where needed, within the framework of international cooperation" 10

GE.16-12638 (E) 040816

III. General principles of the Convention and public budgets ····· 11
A. Right to non-discrimination (art. 2) ····· 11
B. Best interest of the child (art. 3) ····· 11
C. Right to life, survival and development (art. 6) ····· 12
D. Right to be heard (art. 12) ····· 13

IV. Principles of public budgeting for children's rights ····· 13
A. Effectiveness ····· 14
B. Efficiency ····· 14
C. Equity ····· 14
D. Transparency ····· 14
E. Sustainability ····· 15

V. Implementation of the rights of the child in public budgets ····· 15
A. Planning ····· 16
B. Enacting ····· 20
C. Executing ····· 21
D. Follow-up ····· 22
VI. Dissemination of the present general comment ····· 23

I. Introduction

1. Article 4 of the Convention on the Rights of the Child reads:

> States parties shall undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized in the Convention. With regard to economic, social and cultural rights, States parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources and, where needed, within the framework of international cooperation.

The present general comment will assist States parties in the implementation of article 4 in relation to public budgets. It identifies States parties' obligations and makes recommendations on how to realize all the rights under the Convention, especially those of children in vulnerable situations, through effective, efficient, equitable, transparent and sustainable public budget decision-making.

2. Given that article 4 relates to all the rights of the child, and that all those rights can be affected by public budgets, the present general comment applies to the Convention and its Optional Protocols. It provides States parties with a framework to ensure that public budgets contribute to the realization of those rights, and, in section III, provides an analysis of the general principles of the Convention, contained in articles 2, 3, 6 and 12.

3. When referring to a "child" or "children", the general comment includes all persons of any gender under the age of 18 whose rights are or can be directly or indirectly, positively or negatively, affected by public budget-related decisions. "Children in vulnerable situations" are those who are particularly susceptible to violations of their rights, such as, but not limited to, children with disabilities, children in refugee situations, children from minority groups, children living in poverty, children living in alternative care and children in conflict with the law.

4. For the purpose of the present general comment, the following definitions apply:

(a) "Budget" includes public revenue mobilization, budget allocation and expenditures of States;

(b) "Obligations of implementation" refer to States parties' obligations in paragraph 27 below;

(c) “General principles of the Convention” refer to the principles in section III;

(d) “Budget principles” refer to the principles in section IV;

(e) “Legislation” refers to all international, regional, national and subnational treaties and/or legislation relevant to children’s rights;

(f) “Policies” refer to all public policies, strategies, regulations, guidelines and statements, including their goals, objectives, indicators and targeted results, that affect the rights of the child, or could do so;

(g) “Programmes” refer to frameworks within which States parties set out to achieve the aims of their legislation and policies. Such programmes may directly or indirectly affect children, for example by affecting specific rights of the child, public budget processes, infrastructure and labour;

(h) “Subnational” refers to the administrative level, or levels, below the national level, such as regions, provinces, counties or municipalities.

5. In section I, the background, rationale and objective of the general comment are presented. Section II offers a legal analysis of article 4 in relation to public budgets. Section III interprets the general principles of the Convention in this context. Section IV is dedicated to principles of public budgeting. Section V considers how public budgets contribute to realizing the rights of the child. Section VI provides guidelines on disseminating the general comment.

A. Background

6. The present general comment builds on general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, which states that the concept of “general measures of implementation” is complex and that the Committee is likely to issue more detailed general comments on individual elements in due course.[1] One such element is the utilization of public budgets. The present general comment also builds on the day of general discussion that the Committee held in 2007 on the responsibility of States regarding resources for the rights of the child.

7. The present general comment was informed by several United Nations resolutions and reports that set out budget principles from a human rights perspective, including:

[1] See general comment No. 5, foreword.

(a) Human Rights Council resolution 28/19 aiming towards better investment in the rights of the child,[2] and the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights that preceded the resolution, entitled "Towards better investment in the rights of the child" (A/HRC/28/33). They address the role of national policies, resource mobilization, transparency, accountability, participation, allocation and spending, child protection systems, international cooperation and follow-up in relation to investment in children;

(b) General Assembly resolution 67/218 on promoting transparency, participation and accountability in fiscal policies, which emphasizes the need to improve the quality, efficiency and effectiveness of fiscal policies and encourages Member States to intensify efforts to enhance transparency, participation and accountability in fiscal policies.

8. The present general comment was also informed by consultations held by the Committee with representatives of States, the United Nations, non-governmental organizations, children and individual experts through surveys, meetings and regional consultations in Asia, Europe, Latin America and the Caribbean, the Middle East and North Africa, and sub-Saharan Africa. In addition, the general comment was informed by a global consultation with 2,693 children from 71 countries,[3] conducted via an online survey, focus groups and regional consultations in Asia, Europe and Latin America. The consultation included contributions from boys and girls of different backgrounds in terms of age, gender, ability, socioeconomic context, language, ethnicity, school enrolment, displacement and experience of child-participatory budgeting. The messages from children to public budgetary decision makers included:

(a) Plan well. There should be enough money in the budget to provide for all rights of children;

(b) It is impossible for you to invest in us if you do not ask us what to invest in! We know; you should ask;

(c) Do not forget to include children with special needs in your budgets;

(d) Spend money fairly and wisely. Don't spend our money on something that

[2] The resolution was adopted without a vote.

[3] Laura Lundy, Karen Orr and Chelsea Marshall, "Towards better investment in the rights of the child: the views of children" (Centre for Children's Rights, Queen's University, Belfast, and Child Rights Connect Working Group on Investment in Children, 2015).

is useless — be efficient, save money;

(e) Investing in children is a long-term investment, and it generates a lot, so remember to think of it;

(f) Investment in our families is also an important way of securing our rights;

(g) Make sure there is no corruption;

(h) Recognize the rights of all citizens, both young and old, by listening to people's opinions on matters of governance;

(i) I would like the Government to be more accountable and transparent;

(j) Publish records of how the money is spent;

(k) Provide budget information to all children in ways that are easily understood and in media that are popular with children, like social media.

9. All the core human rights treaties contain provisions that are similar to article 4 of the Convention. The general comments addressing public budgets that have been issued in relation to those provisions should therefore be seen as complementing the present general comment.[4]

10. The present general comment concerns the management of States parties' financial resources that directly or indirectly affect children within their jurisdiction. It acknowledges the Addis Ababa Action Agenda of the Third International Conference on Financing for Development (2015) and Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development (2015). Those agendas address States' management of resources related to international cooperation that affect children, such as programme, sector and budget support, South-South cooperation and interregional cooperation. The Committee recalls the statement of common understanding on human rights-based approaches to development cooperation and programming adopted by the United Nations Development Group (2003), the Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability (2005), the Accra Agenda for Action (2008), and the Busan Partnership for Effective Development Cooperation (2011), which also address such management. In addition, the Committee is mindful

[4] See, for example, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations.

of the potential relevance to the present general comment of existing and evolving national, regional and international standards related to public financial management, provided that such standards do not contradict the provisions of the Convention. Three examples are *The International Handbook of Public Financial Management*,[5] which highlights effectiveness, efficiency and equity in public financial management, The Fiscal Transparency Code, adopted by the International Monetary Fund in 2014, which calls for comprehensiveness, clarity, reliability, timeliness and relevance in public reporting on past, present and future public finances to enhance fiscal management and accountability, and the Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing, adopted by the United Nations Conference on Trade and Development in 2012.

B. Rationale

11. The Committee recognizes the significant progress made by States parties in reviewing and bringing domestic legislation, policies and programmes into conformity with the provisions of the Convention and its Optional Protocols. At the same time, the Committee underlines that such legislation, policies and programmes cannot be implemented without sufficient financial resources being mobilized, allocated and spent in an accountable, effective, efficient, equitable, participatory, transparent and sustainable manner.

12. When examining States parties' reports to the Committee, in discussions with representatives of States parties and in its concluding observations, the Committee has raised concerns regarding whether the size of the budget is sufficient to realize the rights of the child. The Committee reiterates that prioritizing children's rights in budgets, at both national and subnational levels, as required by the Convention, contributes not only to realizing those rights, but also to long-lasting positive impacts on future economic growth, sustainable and inclusive development, and social cohesion.

13. Based on the above, the Committee emphasizes that States parties should take all children's rights into consideration throughout all stages of their budget processes and administrative systems at the national and subnational levels. While recognizing that budget processes differ to some extent between States, and that certain States have developed their own child rights budgeting methods, the present general comment

[5] Richard Allen, Richard Hemming and Barry Potter, eds., *The International Handbook of Public Financial Management* (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013).

provides guidance regarding four major budgetary stages that concern all States, namely planning, enactment, execution and follow-up.

C. Objective

14. The objective of the present general comment is to improve understanding of the obligations under the Convention in relation to budgeting for children's rights so as to strengthen the realization of those rights, and to promote real change in the way budgets are planned, enacted, executed and followed up in order to advance implementation of the Convention and its Optional Protocols.

15. This objective has implications for measures taken throughout the budget process by government branches (executive, legislative and judicial), levels (national and subnational) and structures (such as ministries, departments or agencies). The obligations extend to donors and recipients of international cooperation.

16. The objective also has implications for other stakeholders in the budget process, such as national human rights institutions, the media, children, families and civil society organizations. States parties should, in ways appropriate to their contexts, provide enabling environments for the active monitoring and meaningful participation of such stakeholders in the budget process.

17. In addition, the objective has implications for States in relation to awareness-raising and building the capacity of relevant public officials and others in relation to the content of the present general comment.

II. Legal analysis of article 4 in relation to public budgets

A. "States parties shall undertake"

18. The words "shall undertake" mean that States parties have no discretion as to whether or not to satisfy their obligation to undertake the appropriate legislative, administrative and other measures necessary to realize children's rights, which includes measures related to public budgets.

19. Hence, all government branches, levels and structures that play a role in devising public budgets shall exercise their functions in a way that is consistent with the general principles of the Convention and the budget principles set out in sections III and IV

below. States parties should also create an enabling environment to allow the legislature, judiciary and supreme audit institutions to do the same.

20. States parties should enable budget decision makers at all levels of the executive and the legislative to access the necessary information, data and resources, and build capacity to realize the rights of the child.

B. "all appropriate legislative, administrative and other measures"

21. The obligation to undertake "all appropriate measures" includes the duty to ensure that:

(a) Laws and policies are in place to support resource mobilization, budget allocation and spending to realize children's rights;

(b) The necessary data and information about children are collected, generated and disseminated to support the design and implementation of appropriate legislation, policies, programmes and budgets to advance the rights of the child;

(c) Sufficient public resources are mobilized, allocated and utilized effectively to fully implement approved legislation, policies, programmes and budgets;

(d) Budgets are systematically planned, enacted, implemented and accounted for at the national and subnational levels of the State, in a manner that ensures the realization of children's rights.

22. Measures are considered appropriate when they are relevant to directly or indirectly advancing children's rights in a given context, including that of public budgets.

23. "Legislative measures", which States parties are obligated to take in relation to public budgets, include reviewing existing legislation, and developing and adopting legislation that aims to ensure that budgets are sufficiently large for the realization of children's rights at the national and subnational levels. "Administrative measures" include the development and implementation of programmes that meet the aims of agreed legislation, and ensuring adequate public budgets to do so. "Other measures" can be understood to include, for example, the development of public budget participation mechanisms, and data or policies related to children's rights. Public budgets can be seen to straddle all three categories of measures, while also being indispensable to the realization of other legislative, administrative and other measures. All government

branches, levels and structures are responsible for advancing the rights of the child.

24. The Committee underlines that States parties have an obligation to show how the public budget-related measures they choose to take result in improvements in children's rights. States parties shall show evidence of the outcomes obtained for children as a result of those measures. It is not enough to show evidence of measures taken without evidence of results if article 4 of the Convention is to be satisfied.

C. "for the implementation of the rights recognized in the present Convention"

25. The "rights recognized in the present Convention" include civil, political, economic, social and cultural rights. States parties have the obligation to immediately realize civil and political rights, and to implement economic, social and cultural rights "to the maximum extent of their available resources". That implies that the full realization of those rights will necessarily be achieved progressively (see sect. II D below).

26. The implementation of the rights of the child requires close attention to all four stages of the public budget process: planning, enacting, executing and follow-up. The rights of all children should be given consideration by States parties throughout the budget process, in accordance with the general principles of the Convention and the budget principles outlined in the present general comment.

27. In terms of budgets, "implementing children's rights" means that States parties are obliged to mobilize, allocate and spend public resources in a manner that adheres to their obligations of implementation. States parties shall respect, protect and fulfil all the rights of the child, as follows:

(a) "Respect" means that States parties should not interfere directly or indirectly with the enjoyment of children's rights. In relation to budgets, this means that the State shall refrain from interfering with the enjoyment of the rights of the child by, for example, discriminating against certain groups of children in budget decisions, or withdrawing funding or diverting resources away from existing programmes providing for children's enjoyment of economic, social or cultural rights, except in the circumstances outlined in paragraph 31 below;

(b) "Protect" means that States parties shall prevent third parties from interfering with rights guaranteed under the Convention and the Optional Protocols. In terms of public budgets, examples of possible such third parties are the business

sector[6] and regional or international financial institutions that might play a role in the different stages of the public budget process. The obligation to protect implies that States parties should seek to ensure that their revenue mobilization, budget allocation and expenditures are not interfered with or undermined by third parties. This will require States parties to regulate the role of such third parties, set up complaints mechanisms and systematically intervene in cases of infringement by them.

(c) "Fulfil" requires States parties to take action to ensure the full realization of the rights of the child. States parties should:

(i) Facilitate children's rights by taking measures that enable and assist children to enjoy their rights. In a budgetary context, this includes equipping all levels and structures of the executive, legislature and judiciary with the resources and information required to advance the rights of all children in a comprehensive and sustainable manner. This involves putting in place measures to increase knowledge and understanding of the Convention and its Optional Protocols within State functions, and fostering a culture that respects, protects and fulfils children's rights.

(ii) Provide for children's rights where States are unable, for reasons beyond their control, to realize those rights themselves by the means at their disposal. This obligation includes ensuring that reliable, disaggregated data and information are publicly available to assess and monitor the extent to which children are able to exercise their rights, for example, in different parts of the State.

(iii) Promote children's rights by ensuring that there is appropriate education and public awareness concerning budget decision-making processes and the impacts they have. In relation to budgets, this means mobilizing, allocating and spending sufficient funds to communicate and engage with children, their families and caregivers about budget-related decisions, including legislation, policies and programmes that affect them. States parties should continuously assess the outcomes in different groups in order

[6] See general comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, in which the Committee indicates that "States must take all necessary, appropriate and reasonable measures to prevent business enterprises from causing or contributing to abuses of children's rights" (para. 28).

to identify where more effective promotion is required.

D. "With regard to economic, social and cultural rights, States parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources"

28. In line with this obligation, States parties shall take all possible measures to mobilize, allocate and spend sufficient financial resources. Funds allocated to policies and programmes that further the realization of the rights in the Convention and its Optional Protocols should be spent optimally and in line with the general principles of the Convention and the budget principles outlined in the present general comment.

29. The Committee recognizes the evolution of the concepts of "maximum extent of available resources" and "progressive realization" in other core international human rights treaties,[7] and regards article 4 of the Convention as reflecting both. States parties shall thus take measures to the maximum of their available resources in relation to economic, social and cultural rights and, where needed, within the framework of international cooperation, with a view to achieving progressively the full realization of these rights, without prejudice to obligations that are immediately applicable according to international law.

30. "States parties shall undertake such measures to the maximum extent of their available resources" means that States parties are expected to demonstrate that they have made every effort to mobilize, allocate and spend budget resources to fulfil the economic, social and cultural rights of all children. The Committee underlines the fact that children's rights are interdependent and indivisible and that caution should be exercised in differentiating between economic, social and cultural rights on the one hand, and civil and political rights on the other. The realization of economic, social and cultural rights will frequently affect children's ability to fully exercise their political and civil rights, and vice versa.

31. The obligation imposed on States parties by article 4 to realize children's economic, social and cultural rights "to the maximum extent" also means that they should not take deliberate retrogressive measures in relation to economic, social and cultural rights.[8]

---

[7] See, for example, art. 4 (2) of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

[8] See, for example, paras. 24 and 25 of the recommendations from the day of general discussion on the issue of resources for the rights of the child: responsibility of States (2007), general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, para.

States parties should not allow the existing level of enjoyment of children's rights to deteriorate. In times of economic crisis, regressive measures may only be considered after assessing all other options and ensuring that children are the last to be affected, especially children in vulnerable situations. States parties shall demonstrate that such measures are necessary, reasonable, proportionate, non-discriminatory and temporary and that any rights thus affected will be restored as soon as possible. States parties should take appropriate measures so that the groups of children who are affected, and others with knowledge about those children's situation, participate in the decision-making process related to such measures. The immediate and minimum core obligations[9] imposed by children's rights shall not be compromised by any retrogressive measures, even in times of economic crisis.

32. Article 44 of the Convention obliges States parties to regularly report on their progress in advancing the rights of children in their jurisdictions. Clear and consistent qualitative and quantitative goals and indicators should be used to illustrate the progressive realization of children's economic, social and cultural rights to the maximum extent of available resources, as well as the realization of the immediate obligations imposed by those rights, and the realization of civil and political rights. States parties are expected to regularly review and improve their measures to ensure the availability and maximization of resources for the rights of all children.

33. The Committee places great importance on accountable, transparent, inclusive and participative decision-making processes at the national and subnational levels as a means of obtaining the resources necessary for the implementation of children's rights, including economic, social and cultural rights.

34. Corruption and mismanagement of public resources in State revenue mobilization, allocation and spending represents a failure by the State to comply with its obligation to use the maximum of available resources. The Committee underlines the importance of States parties allocating resources to prevent and eliminate any corruption affecting children's rights, in accordance with the United Nations Convention against Corruption.

72, and general comment No. 3 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, para. 9.

[9] See the core obligations specified in the general comments of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, such as No. 13 (1999) on the right to education, No. 14 (2000) on the right to the highest attainable standard of health, and No. 19 (2007) on the right to social security.

E. “and, where needed, within the framework of international cooperation”

35. States parties have an obligation to cooperate with one another in the promotion of universal respect for, and observance of, human rights,[10] including the rights of the child. States that lack the resources needed to implement the rights enshrined in the Convention and its Optional Protocols are obliged to seek international cooperation, be it bilateral, regional, interregional, global or multilateral. States parties with resources for international cooperation have an obligation to provide such cooperation with the aim of facilitating the implementation of children’s rights in the recipient State.

36. States parties should demonstrate that, where necessary, they have made every effort to seek and implement international cooperation to realize the rights of the child. Such cooperation may include technical and financial support in relation to implementing children’s rights in the budget process, including from the United Nations.[11]

37. States parties should collaborate with other States’ efforts to mobilize the maximum available resources for children’s rights.

38. States parties’ cooperation strategies, on the part of both donors and recipients, should contribute to the realization of children’s rights and shall not impact negatively on children, especially those who are most vulnerable.

39. States parties should comply with their obligations under the Convention and the Optional Protocols when engaging in development cooperation as members of international organizations,[12] and when signing international agreements. Similarly, States parties should consider the potential impact on children’s rights when planning and implementing economic sanctions.

III. General principles of the Convention and public budgets

40. Four general principles within the Convention form the basis for all State decisions and actions that directly or indirectly relate to the rights of the child, including public budgets.

---

[10] See the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations (1970).

[11] See art. 45 of the Convention.

[12] See general comment No. 5, para. 64.

A. Right to non-discrimination (art. 2)

41. States parties are obliged to protect children from all kinds of discrimination "irrespective of the child's or his or her parent's or legal guardian's race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national, ethnic or social origin, property, disability, birth or other status" (art. 2 (1)). States parties, at all administrative levels, should serve to prevent discrimination and shall not directly or indirectly discriminate against children in budget-related legislation, policies or programmes, in their content or implementation.

42. States parties should take proactive measures to ensure positive outcomes for all children in relation to legislation, policies and programmes by mobilizing sufficient revenue and allocating and spending funds accordingly. In order to achieve substantive equality, States parties should identify groups of children that qualify for special measures and use public budgets to implement such measures.

43. States parties should create an environment of non-discrimination and take steps, including through the allocation of resources, to ensure that all their government branches, levels and structures, as well as civil society and the business sector, actively advance the right of children to be free from discrimination.

44. To achieve budgets that contribute to positive outcomes in terms of children's enjoyment of their rights, States parties are required to address inequalities among children by reviewing and revising relevant legislation, policies and programmes, by increasing or reprioritizing certain parts of the budget, or improving the effectiveness, efficiency and equity of their budgets.

B. Best interests of the child (art. 3)

45. Article 3 (1) of the Convention provides that the best interests of the child shall be a primary consideration in all actions concerning children. States parties are obliged to integrate and apply this principle in all legislative, administrative and judicial proceedings that have a direct or indirect impact on children,[13] including budgets. The best interests of the child should be a primary consideration throughout every phase of the budgetary process and in all budgetary decisions that affect children.

[13] See general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, para. 6 (a).

46. As the Committee noted in its general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, the rights set out in the Convention and its Optional Protocols provide the framework for assessing and determining the best interests of the child. This obligation is crucial when States weigh up competing budget allocation and spending priorities. States parties should be able to demonstrate how the best interests of the child have been considered in budgetary decision-making, including how they have been weighed against other considerations.

47. States parties should conduct child rights impact assessments[14] in order to ascertain the effect of legislation, policies and programmes on all children at the national and subnational levels, especially children in vulnerable situations who may have special needs and therefore require a disproportionate share of spending in order to have their rights realized. Child rights impact assessments should be part of each stage of the budget process and should complement other monitoring and evaluation efforts. While States parties will apply different methodologies and practices when undertaking child rights impact assessments, they should use the Convention and its Optional Protocols, as well as relevant concluding observations and general comments issued by the Committee, in developing their frameworks. The child rights impact assessments should be informed by stakeholders, such as children, civil society organizations, experts, State government structures and academic institutions. The analysis should result in recommendations for amendments, alternatives and improvements and should be publicly available.

C. Right to life, survival and development (art. 6)

48. Article 6 of the Convention provides that every child has an inherent right to life and that States parties shall ensure the survival and development of all children. In its general comment No. 5, the Committee states that the development of the child is “a holistic concept, embracing the child’s physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development” and that “implementation measures should be aimed at achieving the optimal development for all children” (para. 12).

49. The Committee recognizes that children have varying needs at different stages of their growth and development.[15] In their budget decisions, States parties should consider

---

[14] See general comments No. 5, para. 45, and No. 14, paras. 35 and 99.

[15] See general comment No. 7 (2005) on implementing child rights in early childhood, and general comment No. 20 on the rights of adolescents (forthcoming).

all factors required for children of different ages to survive, grow and develop. States parties should show their commitment to children's rights by making visible the parts of their budgets that affect children in different age groups.

50. The Committee acknowledges that investment in early childhood development has a positive impact on children's ability to exercise their rights, breaks poverty cycles and brings high economic returns. Underinvestment in children in their early years can be detrimental to cognitive development and can reinforce existing deprivations, inequalities and intergenerational poverty.

51. Ensuring the right to life, survival and development includes the need to consider budgets for different groups of children within the current generation, while also taking future generations into account by developing sustainable multi-year revenue and spending projections.

D. Right to be heard (art. 12)

52. Article 12 of the Convention establishes the right of every child to freely express his or her views in all matters affecting him or her, and for those views to be given due weight in accordance with the child's age and maturity.[16] States parties should regularly hear children's views on budget decisions that affect them, through mechanisms for the meaningful participation of children at the national and subnational levels. Participants in those mechanisms should be able to contribute freely and without fear of repression or ridicule and States parties should provide feedback to those who participated. In particular, States parties should consult with children who face difficulties in making themselves heard, including children in vulnerable situations.

53. The Committee recalls that "investment in the realization of the child's right to be heard in all matters of concern to her or him and for her or his views to be given due consideration, is a clear and immediate legal obligation of States parties under the Convention … It also requires a commitment to resources and training."[17] This underlines the responsibility of States parties to ensure that there is funding to achieve the meaningful participation of children in all decisions affecting them. It recognizes the important role played by officials of the executive, independent ombudspersons for children, educational institutions, the media, civil society organizations, including children's organizations, and legislatures in assuring children's participation in relation

[16] See also general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard (2009).
[17] See general comment No. 12, para. 135.

to public budgets.

54. The Committee recognizes that budget transparency is a prerequisite for meaningful participation. Transparency means ensuring that user-friendly information is made publicly available in a timely manner in relation to the planning, enactment, execution and follow-up of budgets. This includes both quantitative budget data and relevant information about legislation, policies, programmes, the budget process timetable, motivation for spending priorities and decisions, outputs, outcomes and service delivery information. The Committee underlines the need for States parties to budget for and provide contextually appropriate materials, mechanisms and institutions to enable meaningful participation.[18]

55. To enable meaningful participation in the budget process, the Committee stresses the importance of ensuring that States parties have in place legislation and policies for freedom of information that include, or at a minimum do not exclude, children and child rights advocates from the right to access key budgetary documents such as pre-budget statements, budget proposals, enacted budgets, midterm reports, in-year reports and audit reports.

56. The Committee recognizes that a number of States have experience in engaging children in meaningful participation in different parts of the budget process. It encourages States parties to share such experiences and identify good practices that are appropriate to their contexts.

IV. Principles of public budgeting for children's rights

57. As established in section II above, the Committee underlines the fact that States parties are obliged to take measures within their budget processes to generate revenue and manage expenditures in a way that is sufficient to realize the rights of the child. The Committee recognizes that there are many ways to achieve sufficient resources for realizing children's rights, including taking into account the general principles of the Convention and the budget principles of effectiveness, efficiency, equity, transparency and sustainability. States parties to the Convention are accountable for meeting their budgetary obligations to realize children's rights.

58. The Committee recognizes that States have existing expertise and experience in

[18] See article 13 (1) of the Convention.

applying the general principles of the Convention and the following budget principles to their budget processes. States parties are encouraged to share and exchange their good practices.

A. Effectiveness

59. States parties should plan, enact, execute and follow up in ways that lead to advances in child rights. States parties should invest in understanding the child rights situation in their context and formulate and implement legislation, policies and programmes that are strategically designed to overcome the challenges of realizing the rights of the child. States parties should constantly assess how budgets affect different groups of children and ensure that their budget decisions lead to the best possible outcomes for the largest number of children, paying special attention to children in vulnerable situations.

B. Efficiency

60. Public resources dedicated to child-related policies and programmes should be managed in such a way as to ensure value for money and bearing in mind the obligation to respect, protect and fulfil children's rights. Approved expenditures should be executed in line with the enacted budget. Goods and services to advance child rights should be procured and delivered transparently and on time, and be of appropriate quality. Furthermore, funds allocated to the rights of the child should not be wasted. States parties should make efforts to overcome institutional barriers that impede efficient spending. Monitoring, evaluation and auditing of public funds should provide checks and balances that promote sound financial management.

C. Equity

61. States parties shall not discriminate against any child or category of children through resource mobilization or the allocation or execution of public funds. Spending equitably does not always mean spending the same amount on each child, but rather making spending decisions that lead to substantive equality among children. Resources should be fairly targeted to promote equality. States parties are obliged to remove all discriminatory barriers that children may face in accessing their rights.

D. Transparency

62. States parties should develop and maintain public financial management systems

and practices that are open to scrutiny, and information on public resources should be freely available in a timely manner. Transparency contributes to efficiency and combats corruption and mismanagement of public budgets, which in turn increases the public resources available to advance child rights. Transparency is also a prerequisite for enabling meaningful participation of the executive, legislatures and civil society, including children, in the budget process. The Committee emphasizes the importance of States parties actively promoting access to information about public revenues, allocations and spending related to children and adopting policies to support and encourage continuous engagement with legislatures and civil society, including children.

E. Sustainability

63. The best interests of current and future generations of children should be given serious consideration in all budget decisions. States parties should mobilize revenues and manage public resources in such a way as to ensure the ongoing adoption of policies and delivery of programmes aimed at directly or indirectly realizing children's rights. States parties may only take retrogressive measures in relation to children's rights as outlined in paragraph 31 above.

V. Implementation of the rights of the child in public budgets

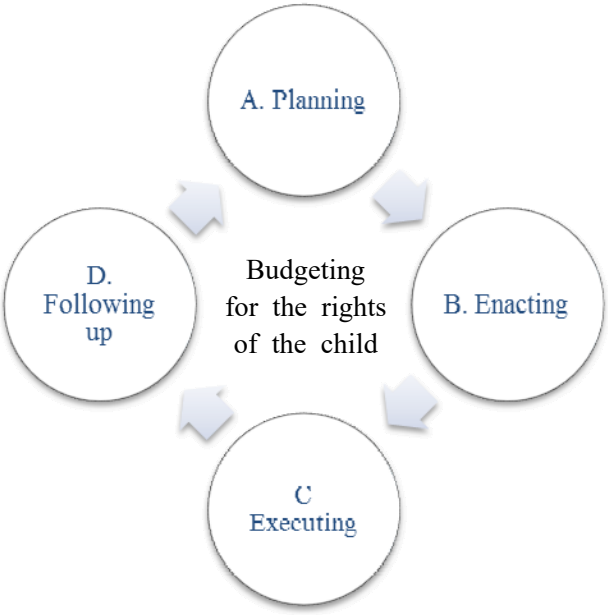
64. In this section, the Committee provides more detailed guidance and recommendations on how to realize children's rights in relation to each of the four stages of the public budget process:

(a) Planning;

(b) Enacting;

(c) Executing;

(d) Following up.



65. While focusing on national and subnational public budget processes in this section, the Committee stresses the obligation of States parties to also foster implementation of the Convention through international cooperation.[19] Such cooperation should be made visible in the national and subnational budgets, where relevant.

66. The Committee also stresses the importance of effective cross-sectoral, interministerial, interdepartmental and inter-agency coordination and cooperation throughout the budget process to fully implement the Convention and its Optional Protocols. States parties should make resources available and should gear their information systems to sustain such coordination at the national and subnational levels.

A. Planning

1. Assessing the situation

67. Budget planning requires realistic assessments of the economic situation and of the extent to which existing legislation, policies and programmes sufficiently respect, protect and fulfil children's rights. States need reliable, timely, accessible and comprehensive disaggregated information and data in reusable formats on the macroeconomic, budget and child rights situation, both current and projected. Such

[19] See sect. II E above and art. 45 of the Convention.

information is fundamental to creating legislation, policies and programmes to directly or indirectly target and advance the rights of the child.

68. In the planning of the budget, States parties should give detailed consideration to the situation of different groups of children, especially those in vulnerable situations, taking into account the past (at least the last 3 to 5 years), current and future situations (at least the next 5 to 10 years). To ensure access to reliable and useful information on the situation of children, States parties are urged to:

(a) Periodically review the mandates and resources of statistical bodies and systems for the collection, processing, analysis and dissemination of child-related demographics and other relevant data;

(b) Ensure that available information on the situation of children is disaggregated in useful ways considering different groups of children and the principle of non-discrimination in article 2 of the Convention (see also sect. III A above);

(c) Make user-friendly information and disaggregated data on the situation of children available in a timely manner to public officials of the executive and members of the legislatures involved in budgeting at the national and subnational levels, as well as to civil society, including children;

(d) Establish and maintain a database of all policies and resources affecting children so that those involved in implementing and monitoring the corresponding programmes and services have ongoing access to objective and reliable information.

69. States parties should investigate past and potential impacts of budget decisions on children, by:

(a) Conducting audits, evaluations and studies of the impact on children of past public revenue collection, budget allocations and expenditures;

(b) Consulting with children, their caregivers and those working for their rights, and giving the results serious consideration in budget decisions;

(c) Reviewing existing, or creating new, mechanisms to consult regularly with children throughout the budget year;

(d) Using new technologies to support effective budget planning in relation to

children's rights.

2. Legislation, policies and programmes

70. Legislation, policies and programmes related to fiscal issues, the budget process or specific rights of the child have a direct or indirect impact on children. States parties are required to take all possible measures to ensure that all legislation, policies and programmes are in accordance with the Convention and its Optional Protocols, reflect the realities of children, especially those in vulnerable situations, and do not harm children or prevent their rights from being realized.

71. The Committee recognizes the fact that macroeconomic and fiscal legislation, policies and programmes can have an indirect impact on children, their guardians and caregivers who may, for example, be affected by labour legislation or public debt management. States parties should conduct child rights impact assessments of all legislation, policies and programmes, including those of a macroeconomic and fiscal nature, in order to ensure that they do not undermine the realization of children's rights.

72. Legislation, policies and programmes relevant to children should be part of decision-making and operations of international development cooperation and States parties' memberships of international organizations. A State engaged with international development or finance cooperation should take all measures necessary to ensure that such cooperation is carried out in accordance with the Convention and its Optional Protocols.

73. The Committee emphasizes the importance of States parties making cost estimates of proposed legislation, policies and programmes that affect children, in order to ascertain the level of financial resources needed and to enable budget planners and the relevant decision makers in the executive and the legislature to make informed decisions on the resources needed for their implementation.

3. Mobilizing resources

74. The Committee recognizes the importance of States' legislation, policies and systems in relation to revenue mobilization and borrowing to sustain available resources for the rights of the child. States parties should take concrete sustainable measures to mobilize domestic resources at the national and subnational levels, such as through taxes and non-tax revenues.

75. States parties shall seek international cooperation if the available resources to realize the rights of children are insufficient. Such cooperation shall take the Convention and its Optional Protocols into account both on the part of the recipient and the donor States. The Committee underlines the fact that international and regional cooperation for the realization of children's rights can include mobilization of resources to targeted programmes, as well as measures relating to taxation, combating tax evasion, debt management, transparency and other issues.

76. The mobilization of resources for public spending on child rights should itself be conducted in a manner that adheres to the budget principles set out in section IV. A lack of transparency in resource mobilization systems can lead to inefficiencies, mismanagement of public finances and corruption. This in turn can lead to insufficient resources being available to spend on the rights of the child. The different tax regimes that do not take into account the ability of families to pay can lead to an inequity in resource mobilization. This can place disproportionate revenue burdens on people with already scarce financial resources, some of whom will be caring for children.

77. States parties should mobilize the full extent of their available resources in a way that is consistent with their obligations of implementation, by:

(a) Conducting child rights impact assessments of legislation and policies pertaining to resource mobilization;

(b) Reviewing and ensuring that policies and formulas for the division of revenue, both vertical (between different levels of the State) and horizontal (between units at the same level), support and enhance equality among children in different geographical regions;

(c) Reviewing and strengthening their capacity to formulate and manage tax legislation, policies and systems, including the signing of agreements between countries to avoid tax evasion;

(d) Safeguarding the resources available to advance children's rights by preventing wastage of resources due to inefficiency or mismanagement and combating corrupt or illicit practices at all levels;

(e) Applying the budget principles set out in section IV in all resource mobilization strategies;

(f) Ensuring that their sources of revenue, spending and liabilities lead to the realization of children's rights for current and future generations.

78. The Committee recognizes that sustainable debt management by States, on behalf of creditors and lenders, can contribute to mobilizing resources for the rights of the child. Sustainable debt management includes having in place transparent legislation, policies and systems with clear roles and responsibilities for borrowing and lending, as well as managing and monitoring debt. The Committee also recognizes that long-term unsustainable debt can be a barrier to a State's ability to mobilize resources for children's rights, and may lead to taxes and user fees that impact negatively on children. Child rights impact assessments should therefore be carried out also in relation to debt agreements.

79. Debt relief can increase States' ability to mobilize resources for the rights of the child. When States parties receive debt relief, children's rights shall be given serious consideration in decisions regarding the allocation of resources that become available as a result of such relief.

80. States parties shall protect children's rights when making decisions related to mobilizing resources through natural resource extraction. Domestic and international agreements regarding such resources, for example, should take into consideration the impacts they might have on current and future generations of children.

4. Formulating budgets

81. Pre-budget statements and budget proposals provide powerful vehicles for States to translate their commitments to the rights of the child into concrete priorities and plans at the national and subnational levels. States parties should prepare their budget-related statements and proposals in such a way as to enable effective comparisons and monitoring of budgets relating to children, by:

(a) Adhering to internationally agreed budget classification systems such as functional (sector or subsector), economic (current and capital expenses), administrative (ministry, department, agency) and programme breakdowns (if programme-based budgeting is used), to the extent that they are compliant with children's rights;

(b) Reviewing their administrative guidelines and procedures for the formulation of pre-budget statements and budget proposals, such as standardized worksheets

and instructions regarding which stakeholders to consult, in order to ensure that they are in line with the present general comment;

(c) Further reviewing their classification systems to ensure that they include budget lines and codes that at a minimum disaggregate budget information in line with all the categories listed in paragraph 84 below;

(d) Ensuring that their budget lines and codes correspond at the national and subnational levels;

(e) Publishing pre-budget statements and budget proposals that are user-friendly, timely and accessible to legislatures, children and child rights advocates.

82. Pre-budget statements and budget proposals convey essential information about how a State plans to meet its child rights obligations. States parties should use their pre-budget statements and budget proposals to:

(a) Explain how legislation, policies and programmes affecting children will be funded and implemented;

(b) Identify which budget allocations directly target children;

(c) Identify which budget allocations indirectly affect children;

(d) Present findings from evaluations and audits regarding the impact of past budgets on children;

(e) Detail recent or upcoming measures taken to advance children's rights;

(f) Present financial data and explanatory text regarding the past, present and forecasted resources available for spending on the rights of the child, as well as actual expenditures;

(g) Set performance targets linking child-related programme goals to budget allocations and actual expenditures, to allow monitoring of outcomes and impacts on children, including those in vulnerable situations.

83. Pre-budget statements and budget proposals are important sources of information for child rights-related organizations, children and their caregivers. States parties should enhance their accountability to people within their jurisdictions by producing such user-friendly and accessible information and disseminating it to the public.

84. Clear budget classification systems provide a basis for States and other entities to monitor how budget allocations and actual expenditures affecting children are managed in relation to the budget principles. This calls for budget lines and codes which, at a minimum, disaggregate all planned, enacted, revised and actual expenditures that directly affect children, by:

(a) Age, recognizing that the definition of age cohorts will differ from State to State;

(b) Gender;

(c) Geographical area, for example, by subnational unit;

(d) Current, and possible future, categories of children in vulnerable situations, taking into consideration article 2 of the Convention (see also sect. III A);

(e) Source of revenue, be it national, subnational, regional or international;

(f) Responsible units, such as departments, ministries or agencies at the national and subnational levels.

85. In their budget proposals, parties should specify any child-related programmes that they propose to outsource, or have already outsourced, to the private sector.[20]

86. The Committee notes that those States that have advanced furthest in making children's rights visible in their budgets tend to apply a programme-based approach to budgeting. States parties are urged to share experiences of this approach and consider applying and adapting it to their contexts.

B. Enacting

1. Legislators' scrutiny of budget proposals

87. The Committee underlines the importance of legislators at the national and subnational levels having access to detailed, user-friendly information about the situation of children and a clear understanding of how budget proposals aim to improve children's well-being and advance their rights.

[20] See general comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, para. 25.

88. Legislatures at the national and subnational levels also require adequate time, resources and autonomy to scrutinize budget proposals from a child rights perspective and, where necessary, to undertake or commission analyses or research to shed light on the implications of budget allocations for different groups of children.

89. For the oversight role of legislatures to serve the best interests of children, members of legislative bodies and their committees should have the authority to question, review and, where necessary, request amendments to budget proposals, to ensure that they advance the rights of the child in a way that is consistent with the general principles of the Convention and the budget principles.

90. States parties should contribute so that members of legislatures are adequately prepared to analyse and debate the impact of budget proposals on all children prior to enacting budget legislation, by seeing that national and subnational legislatures, including relevant legislative committees:

(a) Have access to information about the situation of children that is easy to understand and use;

(b) Have clear explanations from the executive on how legislation, policies and programmes directly or indirectly affecting children are translated into budget lines;

(c) Have sufficient time within the budget process to receive the budget proposal, review and debate it, and suggest amendments related to children before the enactment;

(d) Have the capacity to independently undertake or commission analyses that highlight the implications of budget proposals on the rights of the child;

(e) Are able to hold hearings regarding the budget proposal with stakeholders within the State, including civil society, child advocates and children themselves;

(f) Have the necessary resources, for example through a legislatures' budget office, to undertake oversight activities such as those outlined in (a) to (e) above.

91. States parties should produce and disseminate national and subnational budget documents during the enactment stage that:

(a) Classify budget information in a way that is consistent and easy to understand;

(b) Facilitate analysis and monitoring by being compatible with other budget proposals and expenditure reports;

(c) Include publications or budget summaries that are accessible to children and child rights advocates, legislatures and civil society.

2. Enactment of budget by legislatures

92. The Committee underlines the need for budgets enacted by the legislature to be classified in such a way as to enable comparisons between planned and actual expenditures and the monitoring of budget implementation in relation to child rights.

93. The enacted budget is regarded as a public document that is essential not only to the State and legislatures at the national and subnational levels, but should also be accessible to civil society, including children and child rights advocates.

C. Executing

1. Transfer and spending of available resources

94. States parties should adopt and maintain transparent and efficient public finance mechanisms and systems to ensure value for money when goods and services are purchased to advance child rights.

95. The Committee underlines the fact that States parties have a duty to uncover and remedy the root causes of ineffective and inefficient public spending, for example, poor quality of goods or services, inadequate financial management or procurement systems, leakages, untimely transfers, unclear roles and responsibilities, poor absorptive capacity, weak budget information systems and corruption. When States parties waste or mismanage resources aimed at advancing child rights, they have an obligation to explain why this has occurred and show how the causes have been addressed.

96. During the budget year, policies and programmes aimed at children may not reach all intended beneficiaries as planned or may lead to unintended results. States parties should monitor the outcomes of expenditures during the execution stage so that they can intervene and take rapid corrective action when necessary.

2. In-year reporting on the budget

97. States parties should regularly monitor and report on budgets relating to children

in a manner that enables States and oversight bodies to track progress in advancing children's rights as set out in the enacted budget.

98. The Committee emphasizes the importance of budget reports being made publicly available in a timely manner and highlighting deviations between the enacted, revised and actual revenues and expenditures in relation to legislation, policies and programmes affecting children.

99. The Committee underlines the fact that States parties should use budget classification systems that allow expenditures related to the rights of the child to be reported, tracked and analysed.

3. Executing the budget

100. States parties should monitor and analyse the revenue collection, reach and outputs of actual expenditures for different groups of children during the budget year and from year to year, for example in terms of the availability, quality, accessibility and equitable distribution of services. States parties are urged to ensure that resources and capacity are in place to conduct such monitoring and analyses, including of services outsourced to the private sector.

101. States parties should monitor and publicly report on the implementation of enacted budgets on a regular basis, including:

(a) Making comparisons between what was budgeted and what was actually spent at different administrative levels across different social sectors;

(b) Publishing a comprehensive midterm report that covers actual expenditures made, revenues mobilized, and debt incurred half way into the budget year;

(c) Publishing more frequent, for example monthly or quarterly, in-year reports.

102. States parties are obliged to establish public accountability mechanisms that allow civil society, including children, to monitor outcomes of public spending.

103. States parties should have internal control and audit processes in place to ensure that rules and procedures are followed in relation to actual expenditures related to children's rights, and that accounting and reporting processes are adhered to.

D. Follow-up

1. Year-end reports and evaluations

104. Year-end budget reports allow States to account, at the national and subnational levels, for their revenue, borrowing, international cooperation and actual expenditures in relation to the rights of the child. They provide a basis for civil society and legislatures to scrutinize the past year's budget performance and when necessary, raise concerns about actual expenditures on children and child rights-related programmes.

105. The Committee emphasizes that States parties, in their year-end reports, should provide comprehensive information on all revenue collected and actual expenditures that affect children's rights. States parties should release user-friendly reports to national and subnational legislatures and make year-end reports and evaluations accessible and publicly available in a timely manner.

106. Evaluations and other types of analyses of budgets undertaken by the State and independent evaluation bodies can offer valuable insight into the impact of revenue collection and actual spending on the situation of different groups of children, especially those in vulnerable situations. States parties should undertake and encourage regular evaluations and analyses of the impact of budgets on the situation of children, by:

(a) Allocating sufficient financial and human resources to regularly undertake such evaluations and analyses;

(b) Rigorously assessing and considering the findings of such evaluations and analyses throughout the budget process and reporting back on decisions taken in relation to them;

(c) Establishing and strengthening independent evaluation bodies, such as research institutes, to conduct evaluations of the effectiveness, efficiency, equity, transparency and sustainability of actual expenditures related to the rights of the child;

(d) Ensuring that civil society, including children, can make contributions to the evaluation and analyses, for example, through child rights impact assessments.

2. Audits

107. Supreme audit institutions play an essential role in the budget process by verifying whether public revenue collection and spending takes place in accordance with the enacted budget. Audits may investigate the efficiency or effectiveness of expenditures and focus on specific sectors, government structures of the State or cross-cutting issues. Dedicated audits in relation to the rights of the child can assist States in evaluating and improving public revenue mobilization and spending on children. States parties should make the audit reports accessible and publicly available in a timely manner.

108. The Committee underlines the fact that supreme audit institutions should be independent from the State and should have a mandate to access the information and resources needed to audit and report on child-related budgets in an independent, accountable and transparent manner.

109. States parties should support the oversight role of the supreme audit institutions in relation to public revenue collection and spending on the rights of the child by:

(a) Presenting comprehensive annual accounts to the supreme audit institutions in a timely manner;

(b) Ensuring that resources are available for the supreme audit institutions to undertake audits in relation to the rights of the child;

(c) Providing public responses to audits related to the impact of actual expenditures on children's rights, including how the State addresses audit findings and recommendations;

(d) Ensuring that State officials have the capacity to appear before committees of the legislature to respond to concerns raised in audit reports pertaining to child rights.

110. Civil society, including children, can make important contributions to the audit of public expenditures. States parties are encouraged to support and empower civil society to participate in the evaluation and audit of actual expenditures relating to children's rights, by:

(a) Establishing public accountability mechanisms for this purpose and reviewing them regularly to ensure that they are accessible, participatory and effective;

(b) Ensuring that State officials have the capacity to respond in an informed way to the findings of civil society and independent bodies that monitor and audit public expenditures relevant to children.

111. States parties should use audits of previous public resource mobilization, budget allocations and expenditures related to child rights to inform the next planning stage of the budget process.

VI. Dissemination of the present general comment

112. The Committee recommends that States parties widely disseminate the present general comment to all its government branches, levels and structures and to civil society, including children and their caregivers, as well as to development cooperation entities, academia, the media and relevant parts of the private sector.

113. States parties should translate the general comment into relevant languages and make child appropriate versions available.

114. Events should be held to share best practices related to the general comment and to train all concerned professionals and technical staff on its content.

115. The Committee encourages all of the above stakeholders to share good practices in relation to the content of the general comment.

116. States parties should include information in their periodic reporting to the Committee on the challenges they face and the measures they have taken to apply the present general comment in their budgets and budget processes.

United
Nations

CRC/C/GC/20*

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
6 December 2016

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence

Contents

Page

I. Introduction 3

II. Objectives 4

III. The case for a focus on adolescents 4

IV. General principles of the Convention 5
A. Right to development 5
B. Non-discrimination 7
C. Best interests 7
D. Right to be heard and to participation 7

V. Adolescents requiring particular attention 8

VI. General measures of implementation 10

GE.16-21563(E)

VII. Definition of the child ····· 11

VIII. Civil rights and freedoms ····· 11

IX. Violence against children ····· 14

X. Family environment and alternative care ····· 14

XI. Basic health and welfare ····· 15

XII. Education, leisure and cultural activities ····· 18

XIII. Special protection measures ····· 20

XIV. International cooperation ····· 23

XV. Dissemination ····· 23

I. Introduction

1. The Convention on the Rights of the Child defines a child as every human being below the age of 18 years unless under the law applicable to the child majority is attained earlier, and emphasizes that States should respect and ensure the rights embodied in the Convention to each child within their jurisdiction without discrimination of any kind. While the Convention recognizes the rights of all persons under 18 years, the implementation of rights should take account of children's development and their evolving capacities. Approaches adopted to ensure the realization of the rights of adolescents differ significantly from those adopted for younger children.

2. Adolescence is a life stage characterized by growing opportunities, capacities, aspirations, energy and creativity, but also significant vulnerability. Adolescents are agents of change and a key asset and resource with the potential to contribute positively to their families, communities and countries. Globally, adolescents engage positively in many spheres, including health and education campaigns, family support, peer education, community development initiatives, participatory budgeting and creative arts, and make contributions towards peace, human rights, environmental sustainability and climate justice. Many adolescents are at the cutting edge of the digital and social media environments, which form an increasingly central role in their education, culture and social networks, and hold potential in terms of political engagement and monitoring accountability.

3. The Committee observes that the potential of adolescents is widely compromised because States parties do not recognize or invest in the measures needed for them to enjoy their rights. Data disaggregated by age, sex and disability are not available in most countries to inform policy, identify gaps and support the allocation of appropriate resources for adolescents. Generic policies designed for children or young people often fail to address adolescents in all their diversity and are inadequate to guarantee the realization of their rights. The costs of inaction and failure are high: the foundations laid down during adolescence in terms of emotional security, health, sexuality, education, skills, resilience and understanding of rights will have profound implications, not only for their individual optimum development, but also for present and future social and economic development.

4. In the present general comment, the Committee provides guidance to States on the measures necessary to ensure the realization of the rights of children during adolescence,

cognizant also of the 2030 Agenda for Sustainable Development. It highlights the importance of a human rights-based approach that includes recognition and respect for the dignity and agency of adolescents; their empowerment, citizenship and active participation in their own lives; the promotion of optimum health, well-being and development; and a commitment to the promotion, protection and fulfilment of their human rights, without discrimination.

5. The Committee recognizes that adolescence is not easily defined, and that individual children reach maturity at different ages. Puberty occurs at different ages for boys and girls, and different brain functions mature at different times. The process of transitioning from childhood to adulthood is influenced by context and environment, as reflected in the wide variation in cultural expectations of adolescents in national legislations, which afford different thresholds for entry into adult activities, and across international bodies, which employ a variety of age ranges to define adolescence. The present general comment does not seek, therefore, to define adolescence, but instead focuses on the period of childhood from 10 years until the 18th birthday to facilitate consistency in data collection.[1]

6. The Committee notes that several of its general comments have a particular resonance for adolescents, notably those relating to adolescent health and development, HIV/AIDS, eradicating practices that are harmful to women and children, unaccompanied and separated children and juvenile justice. The Committee emphasizes the particular significance for adolescents of the recommendations arising from the day of general discussion on digital media and children's rights. The present general comment has been developed to provide an overview on how the Convention in its entirety needs to be understood and implemented in respect of all adolescents and should be read together with other general comments and with documents arising from the day of general discussion.

II. Objectives

7. The objectives of the present general comment are:

(a) To provide States with guidance on the legislation, policies and services needed to promote comprehensive adolescent development consistent with the realization of their rights;

[1] See www.who.int/maternal_child_adolescent/topics/adolescence/dev/en/.

(b) To raise awareness of the opportunities afforded by and challenges faced during adolescence;

(c) To enhance understanding of and respect for the evolving capacities of adolescents and the implications for the realization of their rights;

(d) To strengthen the case for greater visibility and awareness of adolescents and for investment to enable them to realize their rights throughout the course of their lives.

III. The case for a focus on adolescents

8. The Committee draws States parties' attention to the powerful case for a focus on adolescents to promote the realization of their rights, strengthen their potential contribution to positive and progressive social transformation and overcome the challenges they face in the transition from childhood to adulthood in an increasingly globalized and complex world.

9. Adolescents are on a rapid curve of development. The significance of the developmental changes during adolescence has not yet been as widely understood as that which occurs in early years. Adolescence is a unique defining stage of human development characterized by rapid brain development and physical growth, enhanced cognitive ability, the onset of puberty and sexual awareness and newly emerging abilities, strengths and skills. Adolescents experience greater expectations surrounding their role in society and more significant peer relationships as they transition from a situation of dependency to one of greater autonomy.

10. As they move through their second decade, children begin to explore and forge their own individual and community identities on the basis of a complex interaction with their own family and cultural history, and experience the creation of an emergent sense of self, often expressed through language, arts and culture, both as individuals and through association with their peers. For many, that process takes place around and is significantly informed and influenced by their engagement with the digital environment. The process of construction and expression of identity is particularly complex for adolescents as they create a pathway between minority and mainstream cultures.

Recognizing adolescence as part of the life course

11. In order to ensure the optimum development of every child throughout childhood, it is necessary to recognize the impact that each period of life has on subsequent stages. Adolescence is a valuable period of childhood in its own right but is also a critical period of transition and opportunity for improving life chances. Positive early childhood interventions and experiences facilitate optimal development as young children become adolescents.[2] However, any investment in young people risks being wasted if their rights throughout adolescence do not also receive adequate attention. Furthermore, positive and supportive opportunities during adolescence can be used to offset some of the consequences caused by harm suffered during early childhood, and build resilience to mitigate future damage. The Committee therefore underlines the importance of a life-course perspective.

Challenging environment

12. Reaching adolescence can mean exposure to a range of risks, reinforced or exacerbated by the digital environment, including substance use and addiction, violence and abuse, sexual or economic exploitation, trafficking, migration, radicalization or recruitment into gangs or militias. As they approach adulthood, adolescents need suitable education and support to tackle local and global challenges, including poverty and inequality, discrimination, climate change and environmental degradation, urbanization and migration, ageing societies, pressure to perform in school and escalating humanitarian and security crises. Growing up in more heterogeneous and multi-ethnic societies, as a consequence of increased global migration, also requires greater capacities for understanding, tolerance and coexistence. Investment is needed in measures to strengthen the capacities of adolescents to overcome or mitigate those challenges, address the societal drivers serving to exclude and marginalize them and equip them to face challenging and changing social, economic and digital environments.

Period of health risks

13. Although adolescence is generally characterized by relatively low mortality compared to other age groups, the risk of death and disease during the adolescent years is real, including from preventable causes such as childbirth, unsafe abortions, road traffic accidents, sexually transmitted infections, including HIV, interpersonal injuries,

[2] See Committee on the Rights of the Child general comment No. 7 (2005) on implementing child rights in early childhood, para. 8.

mental ill health and suicide, all of which are associated with certain behaviours and require cross-sectoral collaboration.

IV. General principles of the Convention

14. The general principles of the Convention provide the lens through which the process of implementation should be viewed, and act as a guide for determining the measures needed to guarantee the realization of the rights of children during adolescence.

A. Right to development

Positive and holistic approach

15. The Committee emphasizes the importance of valuing adolescence and its associated characteristics as a positive developmental stage of childhood. It regrets the widespread negative characterization of adolescence leading to narrow problem-focused interventions and services, rather than a commitment to building optimum environments to guarantee the rights of adolescents and support the development of their physical, psychological, spiritual, social, emotional, cognitive, cultural and economic capacities.

16. States, together with non-State actors, through dialogue and engagement with adolescents themselves, should promote environments that acknowledge the intrinsic value of adolescence and introduce measures to help them to thrive, explore their emerging identities, beliefs, sexualities and opportunities, balance risk and safety, build capacity for making free, informed and positive decisions and life choices, and successfully navigate the transition into adulthood. An approach is required that builds on strengths and recognizes the contribution that adolescents can bring to their lives and those of others, while addressing the barriers that inhibit those opportunities.

17. Factors known to promote the resilience and healthy development of adolescents include: (a) strong relationships with and support from the key adults in their lives; (b) opportunities for participation and decision-making; (c) problem-solving and coping skills; (d) safe and healthy local environments; (e) respect for individuality; and (f) opportunities for building and sustaining friendships. The Committee emphasizes that opportunities for adolescents to build and benefit from such social assets will enhance their capacities to contribute to the realization of their rights, including by maintaining good physical and mental health, avoiding risky behaviour, recovering from adversity,

succeeding in school, showing tolerance, creating friendships and exercising leadership.

Respect for evolving capacities

18. Article 5 of the Convention requires that parental direction and guidance be provided in a manner consistent with the evolving capacities of the child. The Committee defines evolving capacities as an enabling principle that addresses the process of maturation and learning through which children progressively acquire competencies, understanding[3] and increasing levels of agency to take responsibility and exercise their rights. The Committee has argued that the more a child knows and understands, the more his or her parents will have to transform direction and guidance into reminders and gradually to an exchange on an equal footing.[4]

19. The Committee emphasizes that the right to exercise increasing levels of responsibility does not obviate States' obligations to guarantee protection.[5] Gradual emergence from the protection of the family or another care environment, together with relative inexperience and lack of power, can render adolescents vulnerable to violations of their rights. The Committee stresses that engaging adolescents in the identification of potential risks and the development and implementation of programmes to mitigate them will lead to more effective protection. By being guaranteed the right to be heard, to challenge rights violations and to seek redress, adolescents are enabled to exercise agency progressively in their own protection.

20. In seeking to provide an appropriate balance between respect for the evolving capacities of adolescents and appropriate levels of protection, consideration should be given to a range of factors affecting decision-making, including the level of risk involved, the potential for exploitation, understanding of adolescent development, recognition that competence and understanding do not necessarily develop equally across all fields at the same pace and recognition of individual experience and capacity.

B. Non-discrimination

21. The Committee has identified multiple forms of discrimination, many of which have particular implications in adolescence and necessitate an intersectional analysis and

---

[3] Ibid., para. 17.

[4] See general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, para. 84.

[5] See, e.g., articles 32-39 of the Convention.

targeted holistic measures.[6] Adolescence itself can be a source of discrimination. During this period, adolescents may be treated as dangerous or hostile, incarcerated, exploited or exposed to violence as a direct consequence of their status. Paradoxically, they are also often treated as incompetent and incapable of making decisions about their lives. The Committee urges States to ensure that all of the rights of every adolescent boy and girl are afforded equal respect and protection and that comprehensive and appropriate affirmative action measures are introduced in order to diminish or eliminate conditions that result in direct or indirect discrimination against any group of adolescents on any grounds.[7] States are reminded that not every differentiation of treatment will constitute discrimination, if the criteria for such differentiation are reasonable and objective and if the aim is to achieve a purpose that is legitimate under the Convention.[8]

C. Best interests

22. The right of the child to have his or her best interests taken into account as a primary consideration is a substantive right, an interpretative legal principle and a rule of procedure, and it applies to children both as individuals and as a group.[9] All measures of implementation of the Convention, including legislation, policies, economic and social planning, decision-making and budgetary decisions, should follow procedures that ensure that the best interests of the child, including adolescents, are taken as a primary consideration in all actions concerning them. In the light of its general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, the Committee stresses that, when determining best interests, the child's views should be taken into account, consistent with their evolving capacities[10] and taking into consideration the child's characteristics. States parties need to ensure that appropriate weight is afforded to the views of adolescents as they acquire understanding and maturity.

D. Right to be heard and to participation

23. In accordance with article 12 of the Convention, States parties should introduce measures to guarantee adolescents the right to express views on all matters of concern

---

6 See www2.ohchr.org/english/issues/women/rapporteur/docs/15YearReviewofVAWMandate.pdf.

7 See general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, para. 12.

8 See Human Rights Committee general comment No. 18 (1989) on non-discrimination, para. 147.

9 See Committee on the Rights of the Child general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration, para. 6.

10 See general comment No. 12, paras. 70-74, and No. 14, paras. 43-45.

to them, in accordance with their age and maturity, and ensure they are given due weight, for example, in decisions relating to their education, health, sexuality, family life and judicial and administrative proceedings. States should ensure that adolescents are involved in the development, implementation and monitoring of all relevant legislation, policies, services and programmes affecting their lives, at school and at the community, local, national and international levels.[11] The online environment provides significant emerging opportunities for strengthening and expanding their engagement. The measures should be accompanied by the introduction of safe and accessible complaint and redress mechanisms with the authority to adjudicate claims made by adolescents, and by access to subsidized or free legal services and other appropriate assistance.

24. The Committee emphasizes the importance of participation as a means of political and civil engagement through which adolescents can negotiate and advocate for the realization of their rights, and hold States accountable. States should adopt policies to increase opportunities for political participation, which is instrumental in the development of active citizenship. Adolescents can connect with peers, engage in political processes and increase their sense of agency to make informed decisions and choices, and therefore need to be supported in forming organizations through which they can participate in a variety of means, including digital media. If States decide to lower the voting age to under 18 years, they should invest in measures that support adolescents to understand, recognize and fulfil their role as active citizens, including through citizenship and human rights education and by identifying and addressing barriers to their engagement and participation.

25. The Committee notes that adults' understanding and awareness of adolescents' right to participation is important for adolescents' enjoyment of that right, and it encourages States to invest in training and awareness-raising, particularly for parents and caregivers, professionals working with and for adolescents, policymakers and decision makers. Support is needed to enable adults to become mentors and facilitators so that adolescents can take greater responsibility for their own lives and the lives of those around them.

V. Adolescents requiring particular attention

26. Certain groups of adolescents may be particularly subject to multiple vulnerabilities and violations of their rights, including discrimination and social exclusion. All measures

[11] See general comment, No. 12, para. 27.

taken in respect of legislation, policies and programmes focused on adolescents should take into consideration intersecting violations of rights and the compounded negative effects on the adolescents concerned.

Girls

27. During adolescence, gender inequalities become more significant. Manifestations of discrimination, inequality and stereotyping against girls often intensify, leading to more serious violations of their rights, including child and forced marriage, early pregnancy, female genital mutilation, gender-based physical, mental and sexual violence, abuse, exploitation and trafficking.[12] Cultural norms ascribing lower status to girls can increase the likelihood of confinement to the home, lack of access to secondary and tertiary education, limited opportunities for leisure, sport, recreation and income generation, lack of access to cultural life and the arts, burdensome domestic chores and childcare responsibilities. In many countries, girls report lower levels of health and life satisfaction indicators than boys, a difference that gradually increases with age.

28. States need to invest in proactive measures to promote the empowerment of girls, challenge patriarchal and other harmful gender norms and stereotyping and legal reforms in order to address direct and indirect discrimination against girls, in cooperation with all stakeholders, including civil society, women and men, traditional and religious leaders and adolescents themselves. Explicit measures are needed in all laws, policies and programmes to guarantee the rights of girls on an equal basis with boys.

Boys

29. Traditional concepts of masculinity and gender norms linked to violence and dominance can compromise boys' rights. These include the imposition of harmful initiation rites, exposure to violence, gangs, coercion into militia, extremist groups and trafficking. The denial of their vulnerability to physical and sexual abuse and exploitation also poses pervasive and significant barriers to boys gaining access to sexual and reproductive health information, goods and services, and a consequent lack of protective services.

30. The Committee urges States to introduce measures to address such rights violations, and encourages them to challenge negative perceptions of boys, promote positive masculinities, overcome cultural values based on machismo and promote greater

[12] See A/HRC/26/22, para. 21.

recognition of the gender dimension of the abuses they experience. States should also recognize the importance of engaging with boys and men, as well as girls and women, in all measures introduced to achieve gender equality.

Adolescents with disabilities

31. The Committee has previously highlighted the widespread prejudice, exclusion, social isolation and discrimination faced by many children with disabilities.[13] Adolescents with disabilities are, in many States, commonly excluded from opportunities available to other adolescents. They can be barred from participating in social, cultural and religious rites of passage. Significant numbers are denied access to secondary or tertiary education or vocational training, and consequent acquisition of the social, educational and economic skills necessary for future employment and freedom from poverty. They are widely denied access to sexual and reproductive health information and services and may be subjected to forced sterilization or contraception, which is in direct violation of their rights and can amount to torture or ill-treatment.[14] Adolescents with disabilities are disproportionately vulnerable to physical and sexual violence, as well as child or forced marriage, and are routinely denied access to justice or redress.[15]

32. States parties should introduce measures to overcome such barriers, guarantee equal respect for the rights of adolescents with disabilities, promote their full inclusion and facilitate effective transitions from adolescence to adulthood, consistent with article 23 of the Convention and the recommendations in general comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities. Adolescents with disabilities should, in addition, be provided with opportunities for supported decision-making in order to facilitate their active participation in all matters concerning them.

Lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents

33. Adolescents who are lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex commonly face persecution, including abuse and violence, stigmatization, discrimination, bullying, exclusion from education and training, as well as a lack of family and social support, or access to sexual and reproductive health services and information.[16] In extreme cases,

---

[13] See general comment No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, paras. 8-10.

[14] See A/HRC/22/53.

[15] See A/66/230, paras. 44-49.

[16] See statement dated 13 May 2015 by the Committee of the Rights of the Child and other United Nations and regional human rights mechanisms, available from www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15941&LangID=E.

they face sexual assault, rape and even death. These experiences have been linked to low self-esteem, higher rates of depression, suicide and homelessness.[17]

34. The Committee emphasizes the rights of all adolescents to freedom of expression and respect for their physical and psychological integrity, gender identity and emerging autonomy. It condemns the imposition of so-called “treatments” to try to change sexual orientation and forced surgeries or treatments on intersex adolescents. It urges States to eliminate such practices, repeal all laws criminalizing or otherwise discriminating against individuals on the basis of their sexual orientation, gender identity or intersex status and adopt laws prohibiting discrimination on those grounds. States should also take effective action to protect all lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents from all forms of violence, discrimination or bullying by raising public awareness and implementing safety and support measures.

Minority and indigenous adolescents

35. The inadequate attention paid to and the insufficient respect shown for the cultures, values and world vision of adolescents from minority and indigenous groups can lead to discrimination, social exclusion, marginalization and non-inclusion in public spaces. This increases the vulnerability of minority and indigenous adolescents to poverty, social injustice, mental health issues, including disproportionately high suicide rates, poor educational outcomes and high levels of detention within the criminal justice system.

36. The Committee urges States parties to introduce measures to support adolescents from minority and indigenous communities so that they can enjoy their cultural identities and build on the strengths of their cultures to become active contributors to family and community life, paying particular attention to the rights of adolescent girls. In so doing, States should address the comprehensive recommendations contained in the Committee’s general comment No. 11 (2009) on indigenous children and their rights under the Convention.

VI. General measures of implementation

37. In accordance with general comments No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention (arts. 4, 42 and 44, para. 6) and No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children’s rights (art. 4), the Committee draws

[17] Ibid.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

attention to States parties' obligations to implement the following measures to establish the framework for the realization of the rights of children during adolescence. The experience and perspectives of adolescents themselves should be fully recognized and taken seriously in the development of all such measures, including:

(a) Comprehensive and multisectoral national strategies rooted in the Convention, with a dedicated focus on adolescents, to address the structural social and economic roots underlying the rights violations adolescents face and ensure a coordinated approach across government ministries;

(b) Monitoring implementation to ensure that the rights of adolescents are respected in legislation, policy and services;

(c) Collecting data disaggregated at a minimum by age, sex, disability, ethnicity and socioeconomic condition, to render the lives of adolescents visible, the Committee recommends that States agree on common indicators against which to monitor progress in the implementation of adolescents' rights;

(d) Transparent budgetary commitments to ensure that adolescents are duly considered when balancing competing spending priorities and complying with the principles of sufficiency, effectiveness, efficiency and equality;

(e) Training for all professionals working with and for adolescents on the Convention and its associated obligations, with a focus on the competencies needed to work with adolescents in accordance with their evolving capacities;

(f) Dissemination of accessible information about children's rights and how to exercise them through, inter alia, the school curriculum, the media, including digital media, and public information materials, making particular efforts to reach out to adolescents in marginalized situations.

VII. Definition of the child

38. The Convention prohibits any gender-based discrimination, and age limits should be equal for girls and boys.

39. States should review or introduce legislation recognizing the right of adolescents to take increasing responsibility for decisions affecting their lives. The Committee recommends that States introduce minimum legal age limits, consistent with the right

to protection, the best interests principle and respect for the evolving capacities of adolescents. For example, age limits should recognize the right to make decisions in respect of health services or treatment, consent to adoption, change of name or applications to family courts. In all cases, the right of any child below that minimum age and able to demonstrate sufficient understanding to be entitled to give or refuse consent should be recognized. The voluntary and informed consent of the adolescent should be obtained whether or not the consent of a parent or guardian is required for any medical treatment or procedure. Consideration should also be given to the introduction of a legal presumption that adolescents are competent to seek and have access to preventive or time-sensitive sexual and reproductive health commodities and services. The Committee emphasizes that all adolescents have the right to have access to confidential medical counselling and advice without the consent of a parent or guardian, irrespective of age, if they so wish. This is distinct from the right to give medical consent and should not be subject to any age limit.[18]

40. The Committee reminds States parties of the obligation to recognize that persons up to the age of 18 years are entitled to continuing protection from all forms of exploitation and abuse. It reaffirms that the minimum age limit should be 18 years for marriage, recruitment into the armed forces, involvement in hazardous or exploitative work and the purchase and consumption of alcohol and tobacco, in view of the degree of associated risk and harm. States parties should take into account the need to balance protection and evolving capacities, and define an acceptable minimum age when determining the legal age for sexual consent. States should avoid criminalizing adolescents of similar ages for factually consensual and non-exploitative sexual activity.

VIII. Civil rights and freedoms

Birth registration

41. The lack of birth registration can result in significant additional complications during adolescence, such as the denial of basic services, the inability to prove nationality or receive an identification document, a heightened risk of being exploited or trafficked, a lack of necessary safeguards in the criminal justice and immigration systems and the underage conscription into the armed forces. Adolescents who have not been registered at birth or immediately after should be provided with free late birth certificates and

[18] See general comment No. 12, para. 101.

civil registration.

Freedom of expression

42. Article 13 of the Convention affirms that children have the right to freedom of expression and that the exercise of that right may be subject only to the restrictions set out in article 13 (2). The obligation of parents and caregivers to provide appropriate guidance in accordance with the evolving capacities of adolescents should not interfere with adolescents' right to freedom of expression. Adolescents have the right to seek, receive and impart information and ideas and use the means of their dissemination, including spoken, written and sign language and such non-verbal expression as images and objects of art. Means of expression include, for example, books, newspapers, pamphlets, posters, banners, digital and audiovisual media, as well as dress and personal style.

Freedom of religion

43. The Committee urges States parties to withdraw any reservations to article 14 of the Convention, which highlights the right of the child to freedom of religion and recognizes the rights and duties of parents and guardians to provide direction to the child in a manner consistent with his or her evolving capacities (see also art. 5). In other words, it is the child who exercises the right to freedom of religion, not the parent, and the parental role necessarily diminishes as the child acquires an increasingly active role in exercising choice throughout adolescence. Freedom of religion should be respected in schools and other institutions, including with regard to choice over attendance in religious instruction classes, and discrimination on the grounds of religious beliefs should be prohibited.[19]

Freedom of association

44. Adolescents want and need to spend an increasing amount of time with their peers. The associated benefits are not merely social but also contribute towards competencies that are foundational for successful relationships, employment and community participation, building, inter alia, emotional literacy, a sense of belonging, skills such as conflict resolution and strengthened trust and intimacy. Association with peers is a major building block in adolescent development, the value of which should be recognized within the school and learning environment, recreational and cultural activities and opportunities for social, civic, religious and political engagement.

[19] See, for example, CRC/C/15/Add.194, paras. 32 and 33, and CRC/C/15/Add.181, paras. 29 and 30.

45. States should guarantee that adolescents' right to freedom of association and peaceful assembly in all its forms is fully respected, consistent with the restrictions delineated in article 15 (2) of the Convention, including through the provision of safe spaces for both girls and boys. Legal recognition should be afforded to adolescents to establish their own associations, clubs, organizations, parliaments and forums, both in and out of school, form online networks, join political parties and join or form their own trade unions. Measures should also be introduced to protect adolescent human rights defenders, particularly girls, who often face gender-specific threats and violence.

Privacy and confidentiality

46. The right to privacy takes on increasing significance during adolescence. The Committee has repeatedly raised concerns about violations of privacy in respect of, for example, confidential medical advice; space for and belongings of adolescents in institutions; correspondence and other communications, either in the family or other forms of care; and exposure of those involved in criminal proceedings.[20] The right to privacy also entitles adolescents to have access to their records held by educational, health-care, childcare and protection services and justice systems. Such information should only be accessible in compliance with due process guarantees and to individuals authorized by law to receive and use it.[21] States should, through dialogue with adolescents, ascertain where breaches of privacy have taken place, including in relation to personal engagement in the digital environment and the use of data by commercial and other entities. States should also take all appropriate measures to strengthen and ensure respect for the confidentiality of data and the privacy of adolescents, consistent with their evolving capacities.

Right to information

47. Access to information encompasses all forms of media but particular attention needs to be given to the digital environment, as adolescents increasingly use mobile technology and as social and digital media become the primary means through which they communicate and receive, create and disseminate information. Adolescents use the online environment, inter alia, to explore their identity, learn, participate, express opinions, play, socialize, engage politically and discover employment opportunities. In addition,

---

[20] See United Nations Children's Fund (UNICEF), *Implementation Handbook on the Convention on the Rights of the Child* (2007), pp. 203-211. Available from www.unicef.org/publications/files/Implementation_Handbook_for_the_Convention_on_the_Rights_of_the_Child_Part_1_of_3.pdf.

[21] See Human Rights Committee general comment No. 16 (1988) on the right to privacy, paras. 2-4.

the Internet provides opportunities for gaining access to online health information, protective support and sources of advice and counselling and can be utilized by States as a means of communicating and engaging with adolescents. The ability to access relevant information can have a significant positive impact on equality. The recommendations from the days of general discussion on the media in 1996 and 2014 have particular resonance for adolescents.[22] States should adopt measures to ensure that all adolescents have access, without discrimination, to different forms of media and support and promote equal access to digital citizenship, including through the promotion of accessible formats for adolescents with disabilities. Training and support should be provided as part of the basic education curriculum to ensure the development of adolescents' digital, information and media and social literacy skills.[23]

48. The digital environment can also expose adolescents to risks, such as online fraud, violence and hate speech, sexist speech against girls and lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents, cyberbullying, grooming for sexual exploitation, trafficking and child pornography, over-sexualization and targeting by armed or extremist groups. This should not however restrict adolescents' access to the digital environment. Instead, their safety should be promoted through holistic strategies, including digital literacy with regard to online risks and strategies for keeping them safe, strengthened legislation and law enforcement mechanisms to tackle abuse online and fight impunity, and training parents and professionals who work with children. States are urged to ensure the active engagement of adolescents in the design and implementation of initiatives aimed at fostering online safety, including through peer mentoring. Investment is needed in the development of technological solutions on prevention and protection and the availability of assistance and support. States are encouraged to require businesses to undertake child-rights due diligence with a view to identifying, preventing and mitigating the impact of risks on children's rights when using digital media and information and communications technology.

IX. Violence against children

Protection from all forms of violence

---

[22] For 2014 discussion, see www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf; for 1996 discussion, see www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/Recommendations/Recommendations1996.pdf.

[23] See www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2014/DGD_report.pdf, para. 95.

49. The Committee refers States parties to the recommendations in general comments No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence and No. 18 (2014) on harmful practices for comprehensive legislative, administrative, social and educational measures to bring an end to all forms of violence, including a legal prohibition on corporal punishment in all settings, and to transform and bring an end to all harmful practices. States parties need to create more opportunities for scaling up institutional programmes on prevention and rehabilitation, and the social reintegration of adolescent victims. The Committee highlights the need to involve adolescents in the development of prevention strategies and protective responses to victims of violence.

X. Family environment and alternative care

Support for parents and caregivers

50. The role of parents and caregivers in providing security, emotional stability, encouragement and protection to children remains important throughout adolescence. The Committee emphasizes that States' obligations to render appropriate assistance to parents and caregivers, as outlined in articles 18 (2) and (3) of the Convention, and to assist parents in providing the support and living conditions necessary for optimum development consistent with article 27 (2), have equal application to parents of adolescents. Such support should respect the rights and evolving capacities of adolescents and the increasing contribution they make to their own lives. States should ensure that they do not, in the name of traditional values, tolerate or condone violence, reinforce unequal power relations within family settings and, therefore, deprive adolescents of the opportunity to exercise their basic rights.[24]

51. The Committee draws States parties' attention to the significance of a growing divide between the environments in which adolescents live, characterized by the digital era and globalization, and those in which their parents or caregivers grew up. Adolescents are exposed to and inevitably influenced by a global commercial world, unmediated or regulated by parental or community values, that can inhibit intergenerational understanding. This changing context poses challenges to the capacity of parents and caregivers to communicate effectively with adolescents and provide guidance and protection in a manner that takes into account the current realities of their lives. The Committee recommends that States undertake research with adolescents and their parents

[24] See A/HRC/32/32.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

and caregivers into the nature of guidance, assistance, training and support needed to help address the intergenerational divergence of experience.

Adolescents in alternative care

52. There is significant evidence of poor outcomes for adolescents in large long-term institutions, as well as in other forms of alternative care, such as fostering and small group care, albeit to a much lesser degree. These adolescents experience lower educational attainment, dependency on social welfare and higher risk of homelessness, imprisonment, unwanted pregnancy, early parenthood, substance misuse, self-harm and suicide. Adolescents in alternative care are commonly required to leave once they reach 16-18 years of age and are particularly vulnerable to sexual abuse and exploitation, trafficking and violence as they lack support systems or protection and have been afforded no opportunities to acquire the skills and capacities to protect themselves. Those with disabilities are often denied opportunities for community living and are transferred to adult institutions, where they are at increased risk of being subjected to continuing violations of their rights.

53. States should commit strongly to and invest more in supporting adolescents in alternative care. Preference for foster and small homes needs to be complemented with the measures necessary to tackle discrimination, ensure regular reviews of adolescents' individual situations, support their education, give them a real voice in the processes affecting them and avoid multiple moves. States are urged to ensure that institutionalization is used only as a measure of last resort and to ensure the appropriate protection of all children living in institutions, including through access to confidential complaints mechanisms and justice. States should also adopt measures to support the independence and improve the life chances of adolescents in alternative care and address the particular vulnerabilities and insecurities they face as they become old enough to leave such care.

54. Adolescents leaving alternative care require support in preparing for the transition, gaining access to employment, housing and psychological support, participating in rehabilitation with their families where that is in their best interest and gaining access to after-care services consistent with the Guidelines for the Alternative Care of Children.[25]

---

[25] General Assembly resolution 64/142, annex. See also Committee on the Rights of the Child general comment No. 9.

Adolescent-headed families

55. A significant number of adolescents are the primary caregivers of their families, either because they themselves are parents or because their parents have died or disappeared or are absent. Articles 24 and 27 of the Convention require that adolescent parents and caregivers be provided with basic knowledge of child health, nutrition and breastfeeding, and appropriate support to assist them in fulfilling their responsibilities towards the children they are responsible for and, when needed, material assistance with regard to nutrition, clothing and housing. Adolescent caregivers need extra support in order to enjoy their rights to education, play and participation. In particular, States should introduce social protection interventions at key stages of the life cycle and respond to the specific requirements of adolescent caregivers.

XI. Basic health and welfare

Health care

56. Health services are rarely designed to accommodate the specific health needs of adolescents, a problem that is compounded by the lack of demographic and epidemiological data and statistics disaggregated by age, sex and disability. When adolescents seek help, they often experience legal and financial barriers, discrimination, lack of confidentiality and respect, violence and abuse, stigma and judgmental attitudes from health-care personnel.

57. Adolescents' health outcomes are predominantly a consequence of social and economic determinants and structural inequalities, mediated by behaviour and activity, at the individual, peer, family, school, community and societal levels. Accordingly, States parties, in collaboration with adolescents, should undertake comprehensive multi-stakeholder reviews of the nature and extent of adolescent health problems and the barriers they face in gaining access to services, as a basis for future comprehensive health policies, programmes and public health strategies.

58. Mental health and psychosocial problems, such as suicide, self-harm, eating disorders and depression, are primary causes of ill health, morbidity and mortality among adolescents, particularly among those in vulnerable groups.[26] Such problems arise from a complex interplay of genetic, biological, personality and environmental causes and

are compounded by, for example, experiences of conflict, displacement, discrimination, bullying and social exclusion, as well as pressures concerning body image and a culture of "perfection". The factors known to promote resilience and healthy development and to protect against mental ill health include strong relationships with and support from key adults, positive role models, a suitable standard of living, access to quality secondary education, freedom from violence and discrimination, opportunities for influence and decision-making, mental health awareness, problem-solving and coping skills and safe and healthy local environments. The Committee emphasizes that States should adopt an approach based on public health and psychosocial support rather than overmedicalization and institutionalization. A comprehensive multisectoral response is needed, through integrated systems of adolescent mental health care that involve parents, peers, the wider family and schools and the provision of support and assistance through trained staff.[27]

59. The Committee urges States to adopt comprehensive gender and sexuality-sensitive sexual and reproductive health policies for adolescents, emphasizing that unequal access by adolescents to such information, commodities and services amounts to discriminatio n.[28] Lack of access to such services contributes to adolescent girls being the group most at risk of dying or suffering serious or lifelong injuries in pregnancy and childbirth. All adolescents should have access to free, confidential, adolescent-responsive and non-discriminatory sexual and reproductive health services, information and education, available both online and in person, including on family planning, contraception, including emergency contraception, prevention, care and treatment of sexually transmitted infections, counselling, pre-conception care, maternal health services and menstrual hygiene.

60. There should be no barriers to commodities, information and counselling on sexual and reproductive health and rights, such as requirements for third-party consent or authorization. In addition, particular efforts need to be made to overcome barriers of stigma and fear experienced by, for example, adolescent girls, girls with disabilities and lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents, in gaining access to such services. The Committee urges States to decriminalize abortion to ensure that girls have access to safe abortion and post-abortion services, review legislation with a view

---

[26] See general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, para. 38.

[27] See A/HRC/32/32.

[28] See Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, para. 29.

to guaranteeing the best interests of pregnant adolescents and ensure that their views are always heard and respected in abortion-related decisions.

61. Age-appropriate, comprehensive and inclusive sexual and reproductive health education, based on scientific evidence and human rights standards and developed with adolescents, should be part of the mandatory school curriculum and reach out-of-school adolescents. Attention should be given to gender equality, sexual diversity, sexual and reproductive health rights, responsible parenthood and sexual behaviour and violence prevention, as well as to preventing early pregnancy and sexually transmitted infections. Information should be available in alternative formats to ensure accessibility to all adolescents, especially adolescents with disabilities.

HIV/AIDS

62. Adolescents are the only age group in which death due to AIDS is increasing.[29] Adolescents may face challenges in gaining access to antiretroviral treatment and remaining in treatment; the need to gain the consent of guardians in order to access HIV-related services, disclosure and stigma are some barriers. Adolescent girls are disproportionately affected, representing two thirds of new infections. Lesbian, gay, bisexual and transgender adolescents, adolescents who exchange sex for money, goods or favours and adolescents who inject drugs are also at a higher risk of HIV infection.

63. The Committee encourages States to recognize adolescents' diverse realities and ensure that they have access to confidential HIV testing and counselling services and to evidence-based HIV prevention and treatment programmes provided by trained personnel who fully respect the rights of adolescents to privacy and non-discrimination. Health services should include HIV-related information, testing and diagnostics; information on contraception and the use of condoms; care and treatment, including antiretroviral and other medicines and related technologies for the care and treatment of HIV/AIDS; advice on suitable nutrition; spiritual and psychosocial support; and family, community and home-based care. Consideration should be given to reviewing HIV-specific legislation that criminalizes the unintentional transmission of HIV and the non-disclosure of one's HIV status.

Drug use among adolescents

64. Adolescents are more likely to be initiated into drug use and can be at a higher

[29] See http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/112750/1/WHO_FWC_MCA_14.05_eng.pdf?ua=1, p. 3.

risk of drug-related harm than adults, and drug use initiated in adolescence more often leads to dependence. Those identified at greatest risk of drug-related harm are adolescents in street situations, those excluded from school, those with histories of trauma, family breakdown or abuse, and those living in families coping with drug dependence. States parties have an obligation to protect adolescents from the illicit use of narcotic drugs and psychotropic substances. States parties should ensure adolescents' right to health in relation to the use of such substances, as well as tobacco, alcohol and solvents, and put in place prevention, harm-reduction and dependence treatment services, without discrimination and with sufficient budgetary allocation. Alternatives to punitive or repressive drug control policies in relation to adolescents are welcome.[30] Adolescents should also be provided with accurate and objective information based on scientific evidence aimed at preventing and minimizing harm from substance use.

Injuries and a safe environment

65. Unintended injuries or injuries due to violence are a leading cause of death and disability among adolescents. Most of the unintentional injuries result from road traffic crashes, drowning, burns, falls and poisoning. To reduce risk, States parties should develop multisectoral strategies that include legislation requiring the use of protective equipment, policies on driving while intoxicated and on licensing, programmes on education, skills development and behaviour change, adaptations to the environment, and the provision of care and rehabilitation services for those who suffer injuries.

Adequate standard of living

66. The impact of poverty has profound implications during adolescence, sometimes leading to extreme stress and insecurity and to social and political exclusion. Strategies imposed on or adopted by adolescents to address economic hardship can include dropping out of school, being involved in child or forced marriage, becoming involved in sexual exploitation, trafficking, hazardous or exploitative work or work that interferes with education, becoming members of a gang, being recruited into militias and migrating.

67. States are reminded of the right of every child to a suitable standard of living for physical, mental, spiritual, moral and social development, and are urged to introduce social protection floors that provide adolescents and their families with basic income security, protection against economic shocks and prolonged economic crises and access

[30] See A/HRC/32/32.

to social services.

XII. Education, leisure and cultural activities

Education

68. Guaranteeing the right to universal, quality and inclusive education and training is the single most important policy investment that States can make to ensure the immediate and long-term development of adolescents, and a growing body of evidence testifies to the positive impact of secondary education in particular.[31] States are encouraged to introduce widely available secondary education for all as a matter of urgency and to make higher education accessible to all on the basis of capacity by every appropriate means.

69. The Committee is deeply concerned at the challenges faced by many States to achieve equality in the enrolment of girls and boys and keep girls in school beyond primary education. Investment in girls' secondary education, a commitment necessary to comply with articles 2, 6 and 28 of the Convention, also serves to protect girls from child and forced marriage, sexual exploitation and early pregnancy, and contributes significantly towards the future economic potential of girls and their children. Investment should also be made in strategies that promote positive gender relations and social norms; address sexual and gender-based violence, including within schools; and promote positive role models, family support and the economic empowerment of women, to overcome the legal, political, cultural, economic and social barriers that represent barriers for girls. Furthermore, States should recognize that a growing number of boys are not enrolling and are not remaining in school, identify the causes and adopt appropriate measures to support boys' continued participation in education.

70. The Committee notes with concern the numbers of adolescents in marginalized situations who are not given the opportunity to make the transition to secondary education, such as adolescents living in poverty; lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex adolescents; adolescents belonging to minorities; adolescents with psychosocial, sensory or physical disabilities; adolescents who are migrating; adolescents in situations of armed conflict or natural disasters; and adolescents in street situations or working. Proactive measures are necessary to end discrimination of marginalized groups in gaining access to education, including by establishing cash transfer programmes, respecting

[31] See www.unicef.org/adolescence/files/SOWC_2011_Main_Report_EN_02092011.pdf.

minority and indigenous cultures and children from all religious communities, promoting inclusive education for children with disabilities, combating bullying and discriminatory attitudes within the education system and providing education in refugee camps.

71. Efforts need to be made to consult adolescents on the barriers impeding their continued participation in school, given the high levels of early school leaving while still illiterate or without obtaining qualifications. The Committee has observed the following contributory factors: fees and associated costs; family poverty and lack of adequate social protection schemes, including adequate health insurance; lack of adequate and safe sanitation facilities for girls; exclusion of pregnant schoolgirls and adolescent mothers; persistent use of cruel, inhuman and degrading punishments; lack of effective measures to eliminate sexual harassment in school; sexual exploitation of girls; environments not conducive to girls' inclusion and safety; inappropriate teaching pedagogies; irrelevant or outdated curricula; failure to engage students in their own learning; and bullying. In addition, schools often lack the flexibility needed for adolescents to be able to combine work and/or family care responsibilities with their education, without which they may be unable to continue to meet the associated costs of schooling. Consistent with article 28 (1) (e) of the Convention and Sustainable Development Goal 4, States should introduce comprehensive and proactive measures to address all these factors and improve enrolment and attendance, reduce early school leaving and provide opportunities to complete education for those who have left.

72. The Committee draws attention to its general comment No. 1 (2001) on the aims of education, in which it asserts the need for education to be child-centred, child-friendly and empowering and emphasizes the importance of a more collaborative and participatory pedagogy.[32] Curricula for secondary education should be designed to equip adolescents for active participation, develop respect for human rights and fundamental freedoms, promote civic engagement and prepare adolescents to lead responsible lives in a free society. To develop adolescents' fullest potential and keep them in school, consideration should be given to how learning environments are designed, to ensure they capitalize on adolescents' capacity for learning, motivation to work with peers and empowerment, and focus on experiential learning, exploration and limit testing.

[32] See Committee on the Rights of the Child general comment No. 1 (2001) on the aims of education, para. 2.

Transitions from education to training and/or decent work

73. Significant numbers of adolescents are not in education, training or employment, leading to disproportionate levels of unemployment, underemployment and exploitation as they move towards adulthood. The Committee urges States to support out-of-school adolescents in a manner appropriate to their age to facilitate the transition to decent work, including by ensuring consistency between education and labour laws, and to adopt policies to promote their future employment.[33] In line with article 28 (1) (d), States should make educational and vocational information and guidance available and accessible to adolescents.

74. Both formal and informal education and training need to be designed for the twenty-first century skills[34] required in the modern labour market, including integrating soft and transferrable skills into the curricula; expanding opportunities for experiential or practical learning; developing vocational training based on labour market demand; establishing public-private sector partnerships for entrepreneurship, internships and apprenticeships; and providing guidance on academic and vocational opportunities. States should also disseminate information on employment rights, including rights in relation to membership in trade unions and professional associations.

Leisure, recreation and the arts

75. Adolescents' right to rest and leisure and to engage and participate freely in play, recreational and artistic activities, both online and offline, are fundamental to their exploration of identity, enabling adolescents to explore their culture, forge new artistic forms, create relationships and evolve as human beings. Leisure, recreation and the arts give adolescents a sense of uniqueness that is fundamental to the rights to human dignity, optimum development, freedom of expression, participation and privacy. The Committee notes with regret that those rights are widely neglected in adolescence, especially for girls. Fear of and hostility towards adolescents in public spaces, and a lack of adolescent-friendly urban planning, educational and leisure infrastructure, can inhibit the freedom to engage in recreational activity and sports. The Committee draws the

---

[33] Target 8.6 of the Sustainable Development Goals relates to "youth" (adolescents between 15 and 24 years of age). See General Assembly resolution 70/1.

[34] The term "twenty-first century skills" refers to a broad set of knowledge, skills, work habits and character traits that are believed — by educators, school reformers, college professors, employers and others — to be critically important to success in today's world, particularly in collegiate programmes and contemporary careers and workplaces.

attention of States to the rights embodied in article 31 of the Convention and its recommendations in general comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts.

XIII. Special protection measures

Migration

76. Growing numbers of adolescent girls and boys migrate, either within or outside their country of origin, in search of improved standards of living, education or family reunification. For many, migration offers significant social and economic opportunities. However, it also poses risks, including physical harm, psychological trauma, marginalization, discrimination, xenophobia and sexual and economic exploitation and, when crossing borders, immigration raids and detention.[35] Many adolescent migrants are denied access to education, housing, health, recreation, participation, protection and social security. Even where rights to services are protected by laws and policies, adolescents may face administrative and other obstacles in gaining access to such services, including: demands for identity documents or social security numbers; harmful and inaccurate age-determination procedures; financial and linguistic barriers; and the risk that gaining access to services will result in detention or deportation.[36] The Committee refers States parties to its comprehensive recommendations elaborated in respect of migrant children.[37]

77. The Committee stresses that article 22 of the Convention recognizes that refugee and asylum-seeking children require special measures if they are to enjoy their rights and benefit from the additional safeguards given to them through the international refugee protection regime. Those adolescents should not be subjected to expedited removal procedures but rather be considered for entry into the territory and should not be returned or refused entry before a determination of their best interests has been made and a need for international protection has been established. In line with the obligation under article 2 to respect and ensure the rights of every child within their jurisdiction,

---

35 See www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf.

36 See Fundamental Rights Agency, "Apprehension of migrants in an irregular situation – fundamental rights considerations", 9 October 2012. Available from https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2013-apprehension-migrants-irregular-situation_en.pdf.

37 See footnote 35 above.

irrespective of status, States should introduce age- and gender-sensitive legislation governing both unaccompanied and separated refugee and asylum-seeking adolescents, as well as migrants, underpinned by the best interests principle, prioritizing the assessment of protection needs over the determination of immigration status, prohibiting immigration-related detention and referring to the recommendations in general comment No. 6 (2005) on the treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, addressing the particular vulnerability of those adolescents.[38] States should also introduce measures to address the factors driving adolescents to migrate and the vulnerabilities and rights violations faced by adolescents left behind when parents migrate, including dropping out of school, child labour, vulnerability to violence and criminal activities and burdensome domestic responsibilities.

Trafficking

78. Many adolescents are at risk of being trafficked for economic reasons or for sexual exploitation. States are urged to establish a comprehensive and systematic mechanism for collecting data on the sale of, trafficking in and abduction of children, ensuring that the data is disaggregated and paying particular attention to children living in the most vulnerable situations. States should also invest in rehabilitation and reintegration services and psychosocial support for child victims. Attention should be paid to the gender-based dimensions of vulnerability and exploitation. Awareness-raising activities, including through social media, need to be conducted in order to make parents and children aware of the dangers of both domestic and international trafficking. States are urged to ratify the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography and to harmonize legislation accordingly.

Conflict and crisis

79. Situations of armed conflict and humanitarian disasters result in the breakdown of social norms and family and community support structures. They force many displaced and crisis-affected adolescents to assume adult responsibilities and expose them to risks of sexual and gender-based violence, child and forced marriage and trafficking. Furthermore, adolescents in such situations are likely to be denied education, skills training, safe employment opportunities and access to appropriate sexual and

[38] See general comment No. 6 (2005) on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

reproductive health services and information, and to face isolation, discrimination and stigma, mental health and risk-taking behaviour.

80. The Committee is concerned about the failure of humanitarian programmes to address the specific needs and rights of adolescents. It urges States parties to ensure that adolescents are provided with systematic opportunities to play an active role in the development and design of protection systems and reconciliation and peacebuilding processes. Explicit investment in post-conflict and transition reconstruction should be seen as an opportunity for adolescents to contribute to the economic and social development, resilience-building and peaceful transition of the country. In addition, emergency preparedness programmes should address adolescents, recognizing both their vulnerability and right to protection, and their potential role in supporting communities and helping to mitigate risk.

Recruitment into armed forces and groups

81. The Committee expresses deep concern about the fact that adolescent boys and girls are being recruited, including through the use of social media, by States' armed forces, armed groups and militias, and urges all States parties to ratify the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict. It is also concerned about adolescents' vulnerability to being enticed by terrorist propaganda, extremist views and involvement in terrorist activities. Research with adolescents should be undertaken to explore the factors driving their engagement in such activities and States should take appropriate action in response to the findings, paying particular attention to measures promoting social integration.

82. States should ensure the recovery and gender-sensitive reintegration of adolescents who are recruited into armed forces and groups, including those in migration situations, and prohibit the recruitment or use of adolescents in all hostilities as well as peace or ceasefire negotiations and agreements with armed groups.[39] States should support opportunities for adolescent participation in peace movements and peer-to-peer approaches to non-violent conflict resolution rooted in local communities, to ensure the sustainability and cultural appropriateness of interventions. The Committee urges States parties to take firm measures to ensure that cases of conflict-related sexual violence, sexual exploitation and abuse and other human rights abuses against adolescents are promptly and duly addressed.

[39] See A/68/267, paras. 81-87.

83. The Committee recognizes that, in many parts of the world, adolescents are recruited into gangs and *pandillas*, which often provide social support, a source of livelihood, protection and a sense of identity in the absence of opportunities to achieve such goals through legitimate activities. However, the climate of fear, insecurity, threat and violence posed by gang membership threatens the realization of the rights of adolescents and is a major factor contributing to adolescent migration. The Committee recommends that more emphasis be placed on the development of comprehensive public policies that address the root causes of juvenile violence and gangs, instead of aggressive law enforcement approaches. Investment is needed in prevention activities for at-risk adolescents, interventions to encourage adolescents to leave gangs, rehabilitation and reintegration of gang members, restorative justice and the creation of municipal alliances against crime and violence, with an emphasis on the school, the family and social inclusion measures. The Committee urges States to give due consideration to adolescents forced to leave their country for reasons related to gang violence and to afford them refugee status.

Child labour

84. The Committee emphasizes that all adolescents have the right to be protected from economic exploitation and the worst forms of child labour, and urges States to implement the provisions of article 32 (2) of the Convention, as well as the International Labour Organization Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), and the Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182).

85. The introduction to age-appropriate forms of work plays an important developmental role in the lives of adolescents, equipping them with skills and enabling them to learn responsibilities and, where necessary, to contribute to their families' economic well-being and support their access to education. Action against child labour should comprise comprehensive measures, including school-to-work transitions, social and economic development, poverty eradication programmes and universal and free access to quality, inclusive primary and secondary education. It should be underlined that adolescents, once they reach the national legal minimum working age, which should be aligned with international standards and with compulsory education, have the right to perform light work under appropriate conditions, with due respect accorded to their rights to education and to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts.

86. The Committee recommends that States adopt a transitional approach towards achieving a balance between the positive role of work in adolescents' lives while ensuring their right to compulsory education, without discrimination. Schooling and the

introduction to decent work should be coordinated to facilitate both in the lives of adolescents, according to their age and the effective mechanisms introduced to regulate such work, and give redress when adolescents are the victims of exploitation. The protection from hazardous work of all children under 18 years of age should be stipulated, with a clear list of specific harmful work. Efforts directed at preventing harmful work and working conditions should be made as a matter of priority, paying special attention to girls involved in domestic labour and other often "invisible" workers.

Justice for adolescents

87. Adolescents may come into contact with justice systems through conflict with the law, as victims or witnesses of crime or for other reasons, such as care, custody or protection. Measures are needed to reduce adolescents' vulnerability both as victims and perpetrators of crimes.

88. States parties are urged to introduce comprehensive juvenile justice policies that emphasize restorative justice, diversion from judicial proceedings, alternative measures to detention and preventive interventions, to tackle social factors and root causes, consistent with articles 37 and 40 of the Convention, and the United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency. The focus should be on rehabilitation and reintegration, including for those adolescents involved in activities categorized as terrorism, in line with the recommendations in general comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice. Detention should be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time, and adolescents should be detained separately from adults. The Committee emphasizes the imperative to ban the death penalty and prohibit life imprisonment for anyone convicted of a crime committed when under the age of 18 years. The Committee is seriously concerned at the number of States seeking to lower the age of criminal responsibility. It calls on States to maintain the age of criminal majority at 18 years.

XIV. International cooperation

89. The Committee stresses that implementation of the Convention is a cooperative exercise for the States parties, and highlights the need for international cooperation. The Committee encourages States parties to contribute and use, as appropriate, technical assistance from the United Nations and regional organizations in implementing the rights of adolescents.

XV. Dissemination

90. The Committee recommends that States disseminate widely the present general comment to all stakeholders, in particular parliament and all levels of government, including within ministries, departments and municipal/local authorities, and to all adolescents. The Committee also recommends that the present general comment be translated into all relevant languages, in adolescent-friendly versions and in formats accessible to adolescents with disabilities.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations

CRC/C/GC/21

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
21 June 2017

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 21 (2017) on children in street situations

Contents

Page

I. Introduction: "change our story" 3

II. Overall context 3

III. Objectives 5

IV. Holistic long-term strategies based on a child rights approach 5

V. Key articles of the Convention in relation to children in street situations 9

VI. Dissemination and cooperation 21

GE.17-10187(E)

I. Introduction: “change our story”

1. Children in street situations consulted for the present general comment spoke strongly about the need for respect, dignity and rights. In expressing their feelings, they said, inter alia: “Respect us as human beings”; “I would like for people who have never lived on the streets to see us as persons with pride, like normal people”; “It’s not about getting us off the streets and into shelters. It’s about giving us a status”; “Governments should not say we should not be on the streets. They should not harass us if on the streets. We should be accepted”; “Living on the street does not mean that we cannot have rights”; “The street leaves its mark: either you get out or you don’t”; “We don’t want help, charity, pity. Governments should work with the community to give us rights. We’re not asking for charity. I want to become someone to fend for myself”; “[People] should give us a chance to use our gifts and talents to achieve our dreams”; “Give us the opportunity to change our story”.[1]

II. Overall context

Purpose

2. In the present general comment, the Committee on the Rights of the Child provides authoritative guidance to States on developing comprehensive, long-term national strategies on children in street situations using a holistic, child rights approach and addressing both prevention and response in line with the Convention on the Rights of the Child. While the Convention makes no explicit reference to them, all of its provisions are applicable to children in street situations, who experience violations of a large majority of the Convention’s articles.

Consultations

3. In total, 327 children and young people from 32 countries were consulted in seven regional consultations. Civil society representatives responded to a general call for

[1] All quotations are from consultations or written submissions for the present general comment. Respectively, they are from: children in Bangladesh (written submission from Dhaka); children in Latin America (consultation in Mexico); a 15-year-old boy from Brazil; an 18-year-old boy and girl from India; children and young people from the Democratic Republic of the Congo; children and young people in Europe (consultation in Brussels); a 16-year-old boy from Pakistan; a boy from Burundi; and an 18-year-old boy from Brazil.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

submissions, and an advanced draft was shared with all States parties.

Terminology

4. In the past, the terms used to describe children in street situations have included "street children", "children on the street", "children of the street", "runaway children", "throwaway children", "children living and/or working on the street", "homeless children" and "street-connected children". In the present general comment, the term "children in street situations" is used to comprise: (a) children who depend on the streets to live and/or work, whether alone, with peers or with family; and (b) a wider population of children who have formed strong connections with public spaces and for whom the street plays a vital role in their everyday lives and identities. This wider population includes children who periodically, but not always, live and/or work on the streets and children who do not live or work on the streets but who regularly accompany their peers, siblings or family in the streets. Concerning children in street situations, "being in public spaces" is understood to include spending a significant amount of time on streets or in street markets, public parks, public community spaces, squares and bus and train stations. It does not include public buildings such as schools, hospitals or other comparable institutions.

Key observations

5. There are different approaches used with respect to children in street situations, sometimes in combination. They include a child rights approach, whereby the child is respected as a rights holder and decisions are often made with the child; a welfare approach, involving the "rescue" of children perceived to be an object or victim from the street and whereby decisions are made for the child without serious consideration for her or his views; and a repressive approach, whereby the child is perceived to be a delinquent. The welfare and repressive approaches fail to take into account the child as a rights holder and result in the forcible removal of children from the streets, which further violates their rights. Indeed, claiming that welfare and repressive approaches are in the best interests of the child does not make them rights based.[2] To apply the Convention, it is essential to use a child rights approach.

6. Children in street situations are not a homogenous group. Characteristics are diverse

[2] See general comments No. 13 (2011) on the right of the child to freedom from all forms of violence, para. 59, and No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.

in terms of age, sex, ethnicity, indigenous identity, nationality, disability, sexual orientation and gender identity/expression, among others. This diversity implies different experiences, risks and needs. The nature and time spent physically on the street varies significantly from child to child, as does the nature and extent of relationships with peers, family members, community members, civil society actors and public authorities. Children's relationships can help them survive on the streets and/or perpetuate conditions of violent abuse of their rights. Children engage in a range of activities in public spaces, including work, socialization, recreation/leisure, shelter, sleeping, cooking, washing and engaging in substance abuse or sexual activity. Children may engage in such activities voluntarily, through lack of viable choices or through coercion or force by other children or adults. Children may conduct these activities alone or in the company of family members,[3] friends, acquaintances, gang members, or exploitative peers, older children and/or adults.

7. Often, data are not systematically collected or disaggregated, so it is not known how many children are in street situations. Estimates fluctuate according to definitions used that reflect socioeconomic, political, cultural and other conditions. The absence of data makes these children invisible, which leads to policies not being developed or measures that are ad hoc, temporary or short-term. This results in the persistence of multiple rights violations that force children onto the streets and that continue when children are on the streets. This issue concerns every State.

8. Causes, prevalence and experiences of children in street situations differ within and between States. Inequalities based on economic status, race and gender are among the structural causes of the emergence and exclusion of children in street situations. These are exacerbated by material poverty, inadequate social protection, poorly targeted investment, corruption and fiscal (tax and expenditure) policies that reduce or eliminate the ability of poorer people to move out of poverty. Abrupt destabilization, caused by conflict, famine, epidemic, natural disaster or forced eviction, or events leading to displacement or forced migration, further compound the effects of structural causes. Other causes include: violence, abuse, exploitation and neglect at home or in care or educational (including religious) institutions; the death of caregivers; child relinquishment (including through HIV/AIDS);[4] unemployment of caregivers; precarious

[3] For children in street situations with their families, this general comment focuses on the children as the main rights-holders. Where children in street situations have children of their own, the best interests of each generation of children must be a primary consideration.

[4] See general comment No. 3 (2003) on HIV/AIDS and the rights of the child, para. 7.

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

families; family breakdown; polygamy;[5] exclusion from education; substance abuse and mental ill-health (of children or families); intolerance and discrimination, including against children with disabilities, children accused of witchcraft, former child soldiers rejected by families and children cast out from families as a result of questioning their sexuality or identifying as lesbian, gay, bisexual, transgender, intersex or asexual; and families' inability to accept children's resistance to harmful practices, such as child marriage and female genital mutilation.[6]

III. Objectives

9. The objectives of the general comment are:

(a) To clarify the obligations of States in applying a child rights approach to strategies and initiatives for children in street situations;

(b) To provide comprehensive and authoritative guidance to States on using a holistic, child rights approach to: prevent children experiencing rights violations and the lack of choices that results in them having to depend on the streets for their survival and development; and to promote and protect the rights of children already in street situations, ensuring a continuum of care and helping them to develop to their fullest potential;

(c) To identify the implications of particular articles of the Convention for children in street situations to enhance respect for them as rights holders and full citizens, and to enhance understanding of children's connections to the street.

IV. Holistic long-term strategies based on a child rights approach

A. Child rights approach

Description

10. In a child rights approach, the process of realizing children's rights is as important

[5] See joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2014) on harmful practices, paras. 25-28.

[6] Ibid., paras. 19-24.

as the end result. A child rights approach ensures respect for the dignity, life, survival, well-being, health, development, participation and non-discrimination of the child as a rights holder.

11. According to the United Nations Children's Fund (UNICEF),[7] a child rights approach is one that:

(a) Furthers the realization of child rights as established in the Convention and other international human rights instruments;

(b) Uses child rights standards and principles from the Convention and other international human rights instruments to guide behaviour, actions, policies and programmes, particularly: non-discrimination; the best interests of the child; the right to life, survival and development; the right to be heard and taken seriously; and the child's right to be guided in the exercise of his or her rights by caregivers, parents and community members, in line with the child's evolving capacities;

(c) Builds the capacity of children as rights holders to claim their rights and the capacity of duty bearers to fulfil their obligations to children.

Significance for children in street situations

12. The Committee considers that strategies and initiatives that adopt a child rights approach fulfil the main criteria for good practice, regardless of level or context. Children in street situations are often distrustful of adult intervention in their lives. Their abusive treatment by adults in society has led them to be unwilling to relinquish their hard-won, albeit limited, autonomy. This approach emphasizes full respect for their autonomy, including supporting them to find alternatives to depending on the streets. It promotes their resilience and capabilities, increasing their agency in decision-making and empowering them as socioeconomic, political and cultural actors. It builds on their existing strengths and the positive contributions they make to their own survival and

[7] See UNICEF, *Child Rights Education Toolkit*: Rooting Child Rights in Early Childhood Education, Primary and Secondary Schools (Geneva, 2014), p. 21. Available from https://www.unicef.org/crc/files/UNICEF_CRE_Toolkit_FINAL_web_version170414.pdf. See also general comment No. 13, para. 59. See also "Human Rights Based Approach to Development Cooperation", available from http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

development and that of their peers, families and communities. Applying this approach is not only a moral and legal imperative but also the most sustainable approach for identifying and implementing long-term solutions with children in street situations.

B. National strategies

Overview

13. To comply with obligations under the Convention, States are urged to adopt holistic and long-term strategies and make the necessary budget allocations for children in street situations. The cross-cutting issues and processes are shown below, followed by the thematic content to be addressed in such strategies. As experts on their own lives, children in street situations should participate in developing and implementing strategies. A first step is for States to collect information about such children in their country to decide how best to uphold their rights. States should take a cross-sectoral approach to understand how policy in one area, for example, finance, affects policy in another, for example, education, which in turn affects children in street situations. States should encourage cross-sectoral and inter-State cooperation.

Legislative and policy review

14. States should assess how laws and policies can be improved to reflect the recommendations of the present general comment. States should, with immediate effect: remove provisions that directly or indirectly discriminate on the grounds of the street situation of children or their parents or family; abolish any provisions allowing or supporting the round-up or arbitrary removal of children and their families from the streets or public spaces; abolish where appropriate offences that criminalize and disproportionately affect children in street situations, such as begging, breach of curfews, loitering, vagrancy and running away from home; and abolish offences that criminalize children for being a victim of commercial sexual exploitation, and so-called moral offences, such as sex outside of marriage. States should introduce or review an act on child protection or children based on a child rights approach and that specifically addresses children in street situations. The act should be implemented by enabling policies, mandates, operating procedures, guidelines, service delivery, oversight and enforcement mechanisms, and developed in collaboration with key stakeholders, including children in street situations. States may need to develop nationally relevant policy and legal definitions of such children on the basis of participatory research, in contexts where this is necessary to facilitate interventions by legally mandated

professionals and services. However, the process of developing legal definitions should not delay taking action to address rights violations.

Role of the State and responsibilities, regulation and coordination of non-State actors

15. Strategies for children in street situations should acknowledge State and non-State actors. The role of the State, as primary duty bearer, is outlined in section V below. States have an obligation to help parents or caregivers to secure, within their abilities and financial capacities and with respect for the evolving capacities of the child, the living conditions necessary for the child's optimal development (arts. 5, 18 and 27). States should also support civil society, as complementary actors, in providing personalized, specialist services for children in street situations the basis of a child rights approach, through funding, accreditation and regulation. The business sector must meet its responsibilities regarding children's rights, and States should ensure it does so.[8] Coordination is needed between State and non-State actors. States are legally obliged to ensure that non-State service providers operate in accordance with the provisions of the Convention.[9]

Addressing complexity

16. Strategies need to address multiple causes, ranging from structural inequalities to family violence. They also need to take into account measures for immediate implementation, such as stopping round-ups or the arbitrary removal of children from public spaces, and measures to be implemented progressively, such as comprehensive social protection. A combination of legal, policy and service provision changes is likely to be needed. States should commit to fulfilling human rights beyond childhood. Particularly, States should ensure follow-up mechanisms for children in alternative care settings and in street situations as they transition into adulthood at the age of 18, to avoid an abrupt termination of support and services.

Comprehensive child protection systems

17. Within a legislative and policy framework, budgeting for, developing and strengthening holistic child protection systems, on the basis of a child rights approach,

---

[8] See general comment No. 16 (2013) on State obligations regarding the impact of the business sector on children's rights, para. 8.

[9] See general comments No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, paras. 42-44; No. 7 (2005) on implementing child rights in early childhood, para. 32; No. 9 (2006) on the rights of children with disabilities, para. 25; and No. 16, para. 25.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

forms the basis of the practical measures required for prevention and response strategies. Such national child protection systems need to reach children in street situations and should incorporate fully the specific services they need. The systems need to provide a continuum of care across all relevant contexts, including prevention, early intervention, street outreach, helplines, drop-in centres, day-care centres, temporary residential care, family reunification, foster care, independent living or other short- or long-term care options. However, not all of these contexts are relevant for all children in street situations. For example, prevention and early intervention are priorities for children at the early stages of developing strong and harmful street connections, but are not relevant for children born in street situations. Some children may not experience residential placements while, for others, family reunification is not relevant or appropriate. Strategies should make it clear that a child rights approach needs to apply to each and every context. Administrative burdens and delays in gaining access to child protection systems should be reduced. Information should be made available in child-friendly and accessible formats and children in street situations should be supported to understand and navigate child protection systems.

Capacity-building of those in contact with the child

18. States should invest in good quality initial and in-service basic training on child rights, child protection and the local context of children in street situations for all professionals who may come into direct or indirect contact with children in street situations, in such areas as policymaking, law enforcement, justice, education, health, social work and psychology. This training may draw on the expertise of non-State actors and should be integrated into the curricula of relevant training institutions. Additional in-depth training on a child rights approach, psychosocial support and child empowerment is required for professionals working with children in street situations as a dedicated part of their mandate, for example, street-based social workers and specialized child protection units of the police service. “Outreach walks” and “street walks” are an important on-the-ground training method. Basic and specialized training should include attitudinal and behavioural change, as well as knowledge transfer and skills development, and should encourage intersectoral cooperation and collaboration. National and local governments should understand and support the critical role of social workers, including street-based workers, in early detection, providing support to families with children at risk and to children in street situations. Professionals should be involved in participatory development of operating procedures, good practice guidelines, strategic directives, plans, performance standards and disciplinary codes, and should receive

support to implement these in practice. States should facilitate sensitization and training for other stakeholders who come into direct or indirect contact with children in street situations, such as transport workers, media representatives, community and spiritual/religious leaders and private sector actors, who should be encouraged to adopt the Children's Rights and Business Principles.[10]

Service provision

19. States should take action to secure the ability of children in street situations to gain access to basic services such as health and education, and to justice, culture, sport and information. States should ensure their child protection systems provide for specialized services on the street, involving trained social workers with good knowledge of local street connections and who can help children reconnect with family, local community services and wider society. This does not necessarily imply that children should renounce their street connections, but rather, the intervention should secure their rights. Prevention, early intervention and street-based support services are mutually reinforcing elements and provide a continuum of care within an effective long-term and holistic strategy. While States are the primary duty bearers, civil society activities may complement States' efforts in developing and delivering innovative and personalized service provision.

Implementation at the local government level

20. Successful initiatives rely on a detailed understanding of local contexts and individualized support to children. Care must be taken when scaling up initiatives not to lose children in the process. States should encourage and support local-level, partnership-based, specialized interventions on the basis of a child rights approach, small and flexible, with adequate budgets, often led by civil society organizations with local expertise. These interventions should be coordinated by local governments and supported by the State, through the national child protection system. They could benefit from support from the private sector, for capacity-building resources and organizational skills, and academia, for research capacity to enable evidence-based decision-making. Child-friendly cities and communities contribute to an atmosphere of acceptance and provide the basis for social networks and community-based protection systems for children in street situations. Children in street situations should be supported to participate in local, decentralized bottom-up planning processes.

---

[10] See http://childrenandbusiness.org. See also general comment No. 16.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

Monitoring and accountability

21. The effective implementation of legislation, policies and services relies on clear monitoring and accountability mechanisms that are transparent and robustly enforced. States should support the involvement of children in street situations, including in social accountability mechanisms, such as coalitions of State and non-State actors, committees or working groups that monitor public policy, focusing on children in street situations. Independent national human rights institutions for promoting and monitoring implementation of the Convention,[11] such as children's rights ombudspersons, must be easily accessible to children in street situations.

Access to justice and remedies

22. Children in street situations who have been victims or are survivors of human rights violations have the right to effective legal and other remedies, including legal representation. This includes access to individual complaints mechanisms, by children themselves and/or represented by adults, and to judicial and non-judicial redress mechanisms at the local and national levels, including independent human rights institutions. When domestic remedies are exhausted, access to applicable international human rights mechanisms should be available, including the procedure set up by the Optional Protocol to the Convention on a communications procedure. Reparation measures can include restitution, compensation, rehabilitation, satisfaction and guarantees of non-repetition of rights violations.[12]

Data collection and research

23. In partnership with academia, civil society and the private sector, States should develop systematic, rights-respecting, participatory mechanisms to collect data and share disaggregated information about children in street situations. States must ensure that the collection and use of such information does not stigmatize or harm these children. Collecting data on children in street situations should be integrated into national data collection on children, ensuring that national data do not rely solely on household surveys, but also cover children living outside household settings. Children in street situations should participate in setting the aims and agendas of research and in gathering information, analysing and disseminating research to inform policymaking, and designing

[11] See general comment No. 2 (2002) on the role of independent national human rights institutions in the promotion and protection of the rights of the child, paras. 2 and 15.

[12] See www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/RemedyAndReparation.aspx.

specialized interventions.[13] Street situations change rapidly, and research needs to be carried out periodically to ensure policy and programmes are up to date.

V. Key articles of the Convention in relation to children in street situations

Overview

24. All the rights contained in the Convention and its Optional Protocols are interrelated and indivisible, for children in street situations as for all children. The present general comment should be read in conjunction with all other general comments of the Committee. The present general comment focuses on articles that have particular significance for children in street situations and that have not previously been the focus of general comments by the Committee. For example, although provisions relating to violence, education, juvenile justice and health are clearly important, they feature here as relatively brief references to existing general comments. Some other articles, on the other hand, receive greater scrutiny given their implications for children in street situations and the fact that they have not previously been explored in detail by the Committee. The articles selected below do not imply a predominance of civil and political rights over social, economic and cultural rights for children in street situations.

A. Articles of overarching relevance in a child rights approach

Article 2 on non-discrimination

Non-discrimination on the grounds of social origin, property, birth or other status

25. States must respect and ensure the rights set forth in the Convention for each child within their jurisdiction without discrimination of any kind. However, discrimination is one of the prime causes of children ending up in street situations. Children are then discriminated against on the basis of their connections with the street, that is, on the grounds of their social origin, property, birth or other status, resulting in lifelong negative consequences. The Committee interprets “other status” under article 2 of the Convention to include the street situation of a child or his or her parents and other family members.

[13] See Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “A Human Rights-Based Approach To Data”, available from www.ohchr.org/Documents/Issues/HRIndicators/GuidanceNoteonApproachtoData.pdf.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Systemic discrimination[14]

26. Discrimination may be direct or indirect.[15] Direct discrimination includes disproportionate policy approaches to "tackle homelessness" that apply repressive efforts to prevent begging, loitering, vagrancy, running away or survival behaviours, for example, the criminalization of status offences,[16] street sweeps or "round-ups", and targeted violence, harassment and extortion by police. Direct discrimination can include: the refusal by police to take seriously reports by children in street situations of theft or violence; discriminatory treatment within juvenile justice systems; the refusal of social workers, teachers or health care professionals to work with children in street situations; and harassment, humiliation and bullying by peers and teachers in schools. Indirect discrimination includes policies that result in exclusion from basic services, such as health and education, for example by requiring payment or the provision of identity documents. Even if children in street situations are not isolated from basic services, they might be isolated within such systems. Children can face multiple and intersecting forms of discrimination, for example, on the basis of gender, sexual orientation and gender identity/expression, disability, race, ethnicity, indigenous status,[17] immigration status and other minority status, particularly as minority groups are often overrepresented among children in street situations. Children subject to discrimination are more vulnerable to violence, abuse, exploitation, sexually transmitted infections, including HIV, and their health and development are put at greater risk.[18] States are reminded that guaranteeing the right to non-discrimination is not only a passive obligation to prohibit all forms of discrimination, but also requires appropriate proactive measures to ensure effective equal opportunities for all children to enjoy the rights under the Convention. This requires positive measures aimed at redressing a situation of substantive inequality.[19] Systemic discrimination is responsive to, and can therefore be addressed by, legal and policy change. Children in street situations have highlighted the discrimination and negative attitudes by the public they face as a specific concern, and asked for there to be awareness-raising and educational measures to counter them.

---

[14] See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20 (2009) on non-discrimination in economic, social and cultural rights, para. 12.

[15] Ibid., para. 10.

[16] See general comments No. 4 (2003) on adolescent health and development in the context of the Convention, para. 12; and No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice, paras. 8-9.

[17] See general comment No. 11 (2009) on indigenous children and their rights under the Convention.

[18] See general comments No. 4, para. 6; and No. 3, para. 7.

[19] See general comment No. 14, para. 41.

Eliminating discrimination

27. Discrimination should be eliminated formally, by ensuring that a State's constitution, laws and policies do not discriminate on the grounds of street situation, and substantively, by paying sufficient attention to children in street situations as a group who have suffered persistent prejudice and who require affirmative action.[20] Temporary special measures necessary to accelerate or achieve de facto equality of children in street situations should not be considered discrimination. States should ensure: that children in street situations are equal under the law; that all discrimination on the basis of street situation is prohibited; that incitement to discriminate and harassment[21] is addressed; that children in street situations and their families are not arbitrarily deprived of their property; and that curfews are legitimate, proportional and non-discriminatory. States should also sensitize professionals, the private sector and the public to the experiences and rights of children in street situations, with the aim of positively transforming attitudes. States should support creative artistic, cultural and/or sports programmes led by, or involving, children in street situations that help to address misconceptions and break down barriers with professionals, communities — including other children — and wider society through visible mutual dialogue and interaction. This may include street circus, theatre, music, art and sports matches. States should work with print, broadcast and social media to disseminate and amplify sensitization and de-stigmatization messages and stories on the basis of a child rights approach. Public fear of crime committed by children in street situations is often media-fuelled and disproportionate to reality. The media should be actively encouraged to use accurate data and evidence and conform to child protection standards to safeguard children's dignity, physical security and psychological integrity.

Article 3 (1) on the best interests of the child

28. The obligations attached to this right are fundamental, as part of a child rights approach, to secure the holistic physical, psychological and moral integrity of children in street situations and promote their human dignity. These children have been identified as particularly vulnerable. As the Committee has already stated, the best interests of a child in a specific situation of vulnerability will not be the same as those of all the children in the same vulnerable situation. Authorities and decision makers need to take into account the different kinds and degrees of vulnerability of each child, as each child is unique and each situation must be assessed according to the child's uniqueness.[22]

---

[20] See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 20, para. 8.
[21] Ibid., para. 7.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

In this context, "vulnerability" should be considered in conjunction with the resilience and self-reliance of individual children in street situations.

Article 6 on the right to life, survival and development

Right to life

29. Children in street situations are at risk of, inter alia: extrajudicial killings by State agents; murder by adults or peers, including murder linked to so-called vigilante justice, and association with/targeting by criminal individuals and gangs, and when the State does not prevent such crimes; exposure to potentially life-threatening conditions associated with hazardous forms of child labour, traffic accidents,[23] substance abuse, commercial sexual exploitation and unsafe sexual practices; and death due to lack of access to adequate nutrition, health care and shelter. The right to life should not be interpreted narrowly.[24] It concerns individuals' entitlement to be free from acts and omissions intended or expected to cause their unnatural or premature death, and to enjoy a life with dignity. In 1999, in the case of the torture and murder by police of three children and two young people in street situations in 1990, the Inter-American Court of Human Rights ruled that arbitrary privation of life is not limited to the illegal act of homicide, but extends to the deprivation of the right to live with dignity. This conception of the right to life extends not only to civil and political rights but also to economic, social and cultural rights. The need to protect the most vulnerable people — as in the case of street children — definitely requires an interpretation of the right to life that encompasses the minimum conditions for a life with dignity.[25]

30. The Committee has already highlighted that growing up in conditions of absolute poverty threatens children's survival and their health and undermines their basic quality of life.[26]

---

[22] See general comment No. 14, paras. 75-76.

[23] See general comment No. 4, para. 21.

[24] The preparatory work of the Convention indicate that the rights to life, survival and development under article 6 were understood as complementary and not mutually exclusive, and that the article poses positive obligations (E/CN.4/1988/28).

[25] Joint opinion, *Villagrán Morales et al v. Guatemala*, Inter-American Court of Human Rights, 19 November 1999. Available from www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_63_ing.pdf.

[26] See general comment No. 7, para. 26.

Right to survival and development

31. The Committee expects States to interpret "development" as a holistic concept, embracing the child's physical, mental, spiritual, moral, psychological and social development. Children in street situations have a limited range of activities and behaviours from which to choose for their survival and development in public spaces. States' obligations under article 6 necessitate careful attention being given to the behaviours and lifestyles of children, even if they do not conform to what specific communities or societies determine to be acceptable under prevailing cultural norms for a particular age group. Programmes can only be effective when they acknowledge the realities of children in street situations.[27] Interventions should support individual children in street situations to achieve their optimal development,[28] maximizing their positive contribution to society.

Ensuring a life with dignity

32. States have an obligation to respect the dignity of children in street situations and their right to life, survival and development by refraining from State-led violence and by decriminalizing survival behaviours and status offences; to protect children in street situations from harm caused by third parties; and to fulfil their right to life, survival and development by designing and implementing holistic long-term strategies, on the basis of a child rights approach, to secure their development to their fullest potential. States should assist trustworthy and supportive adults — such as family members or State or civil society social workers, psychologists, street workers or mentors — to help children in street situations. States should also put in place procedural and practical funeral arrangements to ensure dignity and respect for children who die on the streets.

Article 12 on the right to be heard[29]

33. Children in street situations face particular barriers in being heard, and the Committee encourages States to make proactive efforts to overcome those barriers. States and intergovernmental organizations should provide — and support civil society organizations in providing — children in street situations with a supportive and enabling environment to: be heard in judicial and administrative proceedings; carry out their own initiatives; and fully participate at the community and national levels in policy and

[27] See general comment No. 3, para. 11.
[28] See general comment No. 5, para. 12.
[29] General comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

programme conceptualization, design, implementation, coordination, monitoring, review and communication, including through the media. Interventions are of most benefit to children in street situations when the children themselves are involved actively in assessing needs, devising solutions, shaping strategies and carrying them out, rather than being seen as objects for whom decisions are made. States should also listen to relevant adults, such as family and community members, professionals and advocates, when developing prevention and response strategies. Interventions should support individual children in street situations to exercise their rights and develop skills, resilience, responsibility and citizenship, in line with their evolving capacities. States should support and encourage children in street situations to form their own child-led organizations and initiatives, which will create space for meaningful participation and representation.[30] Where appropriate, and when properly safeguarded, children in street situations can raise awareness by sharing their own experiences, to reduce stigmatization and discrimination and to help prevent other children ending up in street situations.

Article 4 on appropriate measures

34. Under article 4, States parties shall undertake all appropriate legislative, administrative and other measures for the implementation of the rights recognized in the Convention. This applies to every child without discrimination, paying special attention to the most disadvantaged groups — which clearly includes children in street situations.[31] A minimum core obligation is incumbent upon every State to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels of each of the social, economic and cultural rights.[32] States should ensure that this applies to children in street situations. Lack of available resources is not a valid argument per se for States to not comply with this core obligation. As the Committee has already stated, the immediate and minimum core obligations imposed by children's rights shall not be compromised by any retrogressive measures, even in times of economic crisis.[33] States should ensure that children in street situations are not affected by regressive measures in times of economic crisis.

---

30 See ibid., para. 128.

31 See general comment No. 5, para. 8.

32 Committee on Economic, Social and Cultural Rights general comment No. 3 (1990) on the nature of States parties' obligations, para. 10.

33 See general comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights, para. 31.

Article 5 on direction and guidance consistent with evolving capacities

35. To strengthen prevention, States should build the capacity of parents, extended families, legal guardians and community members to provide appropriate direction and guidance to children, helping them to take into account the child's views, in accordance with their age and maturity; to provide a safe and supportive environment in which the child can develop; and to recognize the child as an active rights holder who is increasingly able to exercise those rights as they develop, given proper guidance and direction. The Committee has already elaborated the principle of the evolving capacities of the child: the more the child knows, has experienced and understands, the more the parent or legal guardian has to transform direction and guidance into reminders and advice, and later to an exchange on an equal footing.[34] Children in street situations require particularly sensitive direction and guidance that respects their life experience. The majority of children in street situations maintain contact with families, and there is increasing evidence on effective ways to strengthen those family connections. If children in street situations have few or no positive connections with parents, extended families or legal guardians, then the role of community members, as referenced in article 5, takes on a stronger significance and this is understood to include support from trustworthy adults associated with civil society organizations.

B. Civil rights and freedoms

Article 15 on the right to freedom of association and peaceful assembly

Overview

36. The realities in which children in street situations live do not fit traditional definitions or conceptualizations of childhood. They have a unique relationship to public spaces compared with other children. State restrictions on article 15 in relation to public spaces may therefore have a disproportionate impact on children in street situations. States should ensure that their access to political and public space in which to associate and peacefully assemble is not denied in a discriminatory way.

Civil and political space

37. Association and peaceful assembly are essential for children in street situations to

[34] See general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, para. 84, and general comment No. 14, para. 44.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

claim their rights, for example, through working children's unions and child-led associations. However, the Committee has regularly expressed concern in its concluding observations regarding the lack of political space afforded to children to speak out. This is particularly constrained for children in street situations, who often lack connections with a trustworthy adult who may be required to legally register an organization. Children in street situations may lack support in completing paperwork and gaining access to information to develop association and peaceful assembly initiatives. Children in street situations may be paid to boost numbers in protests or gatherings. They may be vulnerable to exploitation and unaware of the implications of joining such events, raising complex questions regarding the need to balance protection and participation rights. However, as expressed by the Committee in its concluding observations, this should not be used as an excuse to curtail their right to association and peaceful assembly. Article 15 requires States to empower children in street situations to exercise their participation rights and counter co-option and manipulation by adults.

Public spaces

38. In addition to association and peaceful assembly in the context of civil and political rights, the Committee emphasizes the importance of respecting the choice of children in street situations to associate together in public spaces, without threat to public order, to satisfy their survival and development rights (art. 6), for rest, play and leisure (art. 31),[35] to create networks and organize their social life, and as a key feature of their lives in general. For children in street situations, this type of gathering together is part of living. It cannot always be broken down into discrete activities like eating, sleeping or recreation. For children not in street situations, this cooperative coexistence with others mainly takes place in settings like the family household or school. For children in street situations, it takes place in public spaces. Such children need to have a safe space in which they can exercise their right to association, interpreted here in conjunction with other rights protected under the Convention as "spending time with others in public spaces". The Committee has explored the decreasing tolerance of children in public spaces in relation to article 31.[36] In the present general comment, it extends those concerns, regarding decreasing tolerance, to the use of public spaces by children for purposes other than those covered under article 31.

---

[35] See general comment No. 17 (2013) on the right of the child to rest, leisure, play, recreational activities, cultural life and the arts, para. 21.

[36] Ibid., para. 37.

Restrictions on article 15

39. In accordance with article 15 (2), policing or other measures relating to public order are only permissible where such measures are taken on the basis of the law, entail individual rather than collective assessment, comply with the principle of proportionality and represent the least intrusive option. Such measures should not be applied on a group or collective basis.[37] This means that harassment, violence, round-ups and street sweeps of children in street situations, including in the context of major political, public or sporting events, or other interventions that restrict or interfere with their rights to association and peaceful assembly, contravene article 15 (2). Not recognizing legally constituted working children's unions and organizations led by children in street situations, and/or requiring licences for organizations to which children in street situations do not have reasonable access, constitute discrimination against them and are not in compliance with article 15 (2).

Implementation measures

40. States should not harass or arbitrarily remove children in street situations from where they associate and peacefully assemble in public spaces. Sanctions should be imposed on those who violate this right. Specialized training is required to build the capacity of police and security forces to deal with public order situations in a way that upholds respect for the rights of children in street situations.[38] Local government by-laws should be reviewed to ensure compliance with article 15 (2). States should support positive measures, such as: empowering children in street situations through child rights education and the development of life skills; preparing stakeholders to accept the views of these children in decision-making as expressed through association and assembly; and promoting the participation of these children in recreation, leisure, sports, artistic and cultural activities alongside other children in the community. Legislation should not require children in street situations' associations or peaceful assemblies to be formally registered to incur protection under article 15.

---

[37] See general comment No. 6 (2005) on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, para. 18. Originally developed in relation to unaccompanied and separated children who have crossed an international border, in the present general comment the Committee extends this interpretation to all children in street situations.

[38] See general comment No. 13, para. 44.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Articles 7 on birth registration and 8 on identity

41. Lack of proof of identity has a negative impact on the protection of rights for children in street situations in relation to education, health and other social services, justice, inheritance and family reunification. As a minimum, States should ensure that free, accessible, simple and expeditious birth registration is available to all children at all ages. Children in street situations should be supported proactively to obtain legal identity documents. As a temporary solution, States and local governments should allow innovative and flexible solutions, such as providing informal identity cards, linked to civil society personnel/addresses, allowing children in the meantime to gain access to basic services and protection in the justice system. Innovative solutions should be adopted to overcome the challenges faced by children in street situations, who are often highly mobile and who lack the means to keep a physical identity document safe without losing it or having it damaged or stolen.

Articles 13 on freedom of expression and 17 on access to information

42. The right of children in street situations to have access to, seek and impart information about their rights is crucial if those rights are to be understood and realized in practice. Context-specific, accessible child rights education will help to overcome barriers to participation so their voices can be heard. Children in street situations need to have access through accessible and appropriate channels to accurate, high-quality and child-friendly information relating to: (a) the role and accountability of the State, and complaints mechanisms for redress in relation to human rights violations; (b) protection from violence; (c) sexual and reproductive health, including family planning and prevention of sexually transmitted infections; (d) healthy lifestyles, including diet and physical activity; (e) safe and respectful social and sexual behaviours; (f) prevention of accidents; and (g) the negative impacts of abuse of alcohol, tobacco, drugs and other harmful substances.

Article 16 on privacy, honour and reputation

43. Children in street situations may experience limited privacy given that they have to carry out activities in public spaces. Discrimination on the grounds of their or their parents' or family's street situation makes them particularly vulnerable to violations of article 16. The Committee recognizes forced eviction to be a violation of article 16 of the Convention, and the Human Rights Committee has in the past recognized it to be a violation of article 17 of the International Covenant on Civil and Political

Rights.[39] Recommendations in paragraph 27 addressing stigmatization, and in paragraph 60 addressing non-discriminatory and respectful treatment by the police, give guidance in relation to honour and reputation.

C. Family environment and alternative care

Article 20 on the right to special protection and assistance for children deprived of a family environment

Types of care

44. For those children in street situations without primary or proxy caregivers, the State is the de facto caregiver and is obliged, under article 20, to ensure alternative care to a child temporarily or permanently deprived of his or her family environment.[40] Types of care include: practical and moral support to children on the streets, through a trustworthy adult street worker or peer support, without requiring or coercing children to renounce their street connections and/or move into alternative accommodation; drop-in and community/social centres; night shelters; day-care centres; temporary residential care in group homes; foster care; family reunification; and independent living or long-term care options including, but not exclusively, adoption. Deprivation of liberty, for example, in detention cells or closed centres, is never a form of protection.

Applying a child rights approach

45. Interventions that do not respect children as active agents in the process of moving off the street into alternative care do not work: children often end up back on the streets when they run away or when placements break down. Placements fail when children in street situations are sent to unfamiliar areas to live with little-known relatives. By applying a child rights approach to the development and provision of alternative choices, States will ensure that children are not forced to depend on their street connections for their survival and/or development and that they are not forced to accept placements against their will. States should ensure, through legislation, regulation and policy directives, that the child's views are solicited and considered in decisions regarding placements, development and review of care plans, and visits with family.[41] States should respect the established international parameters that limit institutionalization as a last

[39] See CCPR/CO/83/KEN, para. 22, and CCPR/C/BGR/CO/3, para. 24.
[40] See general comment No. 13, paras. 33 and 35.
[41] See general comments No. 12, para. 54; No. 6, para. 40; and No. 7, para. 36 (b).

국가인권위원회
humanrights.go.kr

resort,[42] ensure that children are not placed in alternative care unnecessarily and ensure that, where alternative care is provided, it is delivered under appropriate conditions responding to the rights and best interests of the child.[43] States should ensure that State and civil society-run shelters and facilities are safe and of good quality. Where placement with family members is deemed, in consultation with the children in street situations themselves, to be in their best interests, careful preparation and follow-up is needed on both sides. A transitional stage between the streets and a long-term placement is often required, the length of this period being determined on a case-by-case basis with the child. Use of police or other detention cells to accommodate children owing to lack of alternative care facilities is not acceptable.

Article 9 on separation from parents

46. Many children in street situations live with their families, either on or off the streets, and/or maintain family connections, and they should be supported to maintain those connections. States should not separate children from their families solely on the basis of the families' street-working or street-living status. Likewise, States should not separate babies or children born to children themselves in street situations. Financial and material poverty, or conditions directly and uniquely imputable to such poverty, should never be the only justification for the removal of a child from parental care but should be seen as a signal for the need to provide appropriate support to the family.[44] To prevent long-term separation, States can support temporary, rights-respecting care options for children whose parents, for instance, migrate for certain periods of the year for seasonal employment.

Articles 3 (3) on standards for care and protection institutions, services and facilities, and 25 on periodic review of placements

47. It is important to establish, maintain and monitor the quality of State and non-State services to prevent children from ending up in street situations as a result of failing to have their care and protection rights fulfilled, and for the benefit of children already in street situations. States should provide quality, rights-respecting services and support civil society organizations to do the same. Non-State institutions, services and facilities for children in street situations should be supported, resourced, accredited, regulated and monitored by the State. Personnel involved in such services should be trained in

---

[42] See general comment No. 3, para. 35.

[43] *Guidelines for the Alternative Care of Children*, GA resolution 64/142, annex.

[44] See general comment No. 14, para. 62.

accordance with paragraph 18.

Article 18 on parental responsibility

48. Support for parents and legal guardians is essential to prevent children ending up in street situations, and to strengthen family reunification programmes for children already in street situations. States are obliged to render appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities and to ensure the development of institutions, facilities and services for the care of children. States should take measures to eliminate structural forces that put pressure on families in precarious situations. Key issues to address include: improving rights-based community development in impoverished neighbourhoods; establishing comprehensive economic and social safety nets; providing safe and affordable day-care centres and other specialist services; and improving access to adequate housing and income generation for families. In addition to structural and policy approaches, vulnerable families need case-by-case solutions facilitated by well-trained professionals. States should invest in and scale up family support programmes on the basis of a child rights approach that are proved to halt the intergenerational transmission of conditions that exacerbate children ending up in street situations. States should take measures to provide universal education on child rights and positive parenting for all parents and caregivers, prioritizing — in a non-stigmatizing way — families with children at risk of ending up in street situations. This education should include child rights, including how to listen to children and include their views in decision-making; positive child-rearing, including positive discipline skills, non-violent conflict resolution and attachment parenting; and early childhood development. See also paragraphs 35 and 49.

D. Adequate standard of living

Article 27 on the right to an adequate standard of living

Support to parents, caregivers and children

49. In accordance with article 27 (3), States should ensure that all children have a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual and moral development, to prevent them ending up in street situations and to fulfil the rights of children already in street situations. States shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and

국가인권위원회 humanrights.go.kr

housing. Those prescriptions leave no leeway for the discretion of States. The implementation of the above in accordance with national conditions and within the means of States parties should be interpreted in conjunction with article 4, that is, to the maximum extent of States parties' available resources and, where needed, within the framework of international cooperation, with particular regard to the obligations of States to fulfil the minimum core obligation for social, economic and cultural rights. In terms of material assistance, children in street situations prioritize the need for a safe place to live, food and free and accessible medical care and education, through State support to parents and caregivers, particularly in relation to subsidized, adequate housing and income generation. The interpretation of article 27 (3) is not limited to measures to assist parents and others responsible for the child. The obligation to provide material assistance and support programmes in case of need should be interpreted as also meaning assistance provided directly to children. This is particularly relevant for children in street situations with non-existent or abusive family connections. Direct material assistance to children in the form of services may be provided either by the State or via State support to civil society organizations. For single-parent and reconstructed families, States' measures to secure maintenance for the child are particularly important (see article 27 (4)).

Adequate housing

50. The right to housing is an important component of article 27 that is particularly relevant for children in street situations. It has been interpreted broadly by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights as the right to live somewhere in security, peace and dignity,[45] which clarifies that the concept of "adequacy" in relation to housing requires attention to: legal security of tenure; availability of services, materials, facilities and infrastructure; affordability; habitability; accessibility; location; and cultural adequacy.[46] Children are among those who suffer disproportionately from the practice of forced eviction.[47] Forced evictions, including through demolition of informal or illegal housing, can make life more precarious for children, forcing them to sleep on the streets and exposing them to further rights violations. A predominant theme of consultations with children in street situations is the inadequacy and inappropriateness of some

[45] See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 4 (1991) on the right to adequate housing, para. 7.

[46] Ibid., para. 8.

[47] See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, general comment No. 7 (1997) on forced evictions, para. 10.

State-run “shelters”, and their high levels of violence and insecurity, such that children prefer to be on the streets.

Implementation measures

51. States should take measures to address the structural causes of poverty and income inequalities to reduce pressure on and strengthen precarious families, as a means of offering better protection for children and reducing the likelihood of children ending up in street situations. Such measures include: introducing tax and expenditure policies that reduce economic inequalities; expanding fair-wage employment and other opportunities for income generation; introducing pro-poor policies for rural and urban development; eliminating corruption; introducing child-focused policies and budgeting; strengthening child-centred poverty alleviation programmes in areas known for high levels of migration; and offering adequate social security and social protection. Specific examples include child benefit programmes used in European and North American countries, and cash transfer programmes introduced in Latin American countries and widely applied in Asian and African countries. States should make efforts so that such programmes reach the most marginalized families who may not have bank accounts. Material support should be made available to parents and caregivers and also directly to children in street situations, and such mechanisms and services should be designed and implemented on the basis of a child rights approach. With regard to housing, security of tenure is essential for preventing children from coming into street situations. This includes access to adequate housing that is safe, with access to safe drinking water, sanitation and hygiene facilities. Children, including those living in informal or illegal housing, should not be subject to forced evictions prior to the provision of adequate alternative accommodation: States are required to make appropriate provisions for affected children. Child and human rights impact assessments should be a prerequisite for development and infrastructure projects to minimize the negative impacts of displacement.

E. Disability and health

Article 23 on children with disabilities

52. Children with disabilities end up in street situations for various reasons, including economic and social factors, and are sometimes exploited for begging. States should take all actions necessary to prevent and to explicitly criminalize such exploitation and to bring perpetrators to justice.[48] Children in street situations may be at risk of developing

국가인권위원회
humanrights.go.kr

disabilities owing to the negative impact of aspects of street life, such as violence, exploitation and substance abuse. Intellectual and psychosocial disabilities can render children in street situations particularly vulnerable to exploitation and abuse. States should adopt special protection measures, including identifying and removing barriers that prevent children with disabilities from gaining access to services, including inclusive education.

Articles 24 on health[49] and 33 on drugs and substance abuse

53. The street environment can increase vulnerability regarding physical and mental health issues.[50] Challenges include disproportionately high rates of substance abuse, HIV[51] and other sexually transmitted infections, pregnancy, violence (including by peers), suicidal thoughts and suicide, self-medicating with unregulated medicines and exposure to infectious diseases, pollution and traffic accidents. The Committee emphasizes the need for health education and services, including on sexual and reproductive health, tailored to the specific needs of children in street situations. Such education and services should be friendly and supportive, comprehensive, accessible, free, confidential, non-judgmental, non-discriminatory, respectful of autonomous decision by the children, and without the requirement for parental consent.[52] Health services should be made accessible regardless of physical location or social status. Children in street situations should have access to free basic health-care services through universal health coverage and social protection schemes. States should increase the availability of prevention, treatment and rehabilitation services for substance abuse, including harm-reduction services, and trauma therapy and mental health services for children in street situations. These services should be staffed by professionals trained on child rights and the particular circumstances of children in street situations. States can promote properly supported peer education that can be especially effective in combating substance abuse, sexually transmitted infections and HIV. Particular attention is needed to protect children in street situations from involvement in the drug trade.

---

48 See general comment No. 9, para. 76.

49 General comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health.

50 See general comment No. 4, para. 34.

51 See general comment No. 3, para. 30.

52 Ibid., paras. 20-21; general comments No. 4, paras. 11 and 26; and No. 15, particularly paras. 8, 11 and 28.

F. Education, leisure and cultural activities

Article 28 on education

54. Accessible, free, safe, relevant and quality education is crucial to preventing children from ending up in street situations and fulfilling the rights of children already in street situations. For many children, education represents the last connection point with wider societies. States should make adequate provision, including support to parents, caregivers and families, to ensure that children in street situations can stay in school and that their right to quality education is fully protected. A range of education options is necessary, including "second-chance education", catch-up classes, mobile schools, vocational training linked to market research and followed up with long-term support for income generation, and pathways into formal education, through partnerships with civil society. Teachers should be trained on child rights and children in street situations, and child-centred, participatory teaching methodologies.

Article 29 on the aims of education[53]

55. The aims of education for children in street situations should comply with article 29 and include literacy, numeracy, digital literacy, life skills, child rights education, tolerance for diversity, and citizenship education. Such education is vitally important for the fulfilment of children's rights to protection, development and participation, including strengthening their autonomy and empowering them to better negotiate situations of risk, to prevent children from ending up in street situations and for those who are in street situations. States should take measures to provide good quality, free child rights education and life skills universally to all children, through the school curriculum and through non-formal and street education, to reach out-of-school children.

Article 31 on rest, play and leisure

56. The Committee highlights the right to rest, play, leisure and participation in artistic and cultural activities. Children in street situations apply their own creativity to utilize the informal setting of the streets for play opportunities.[54] States should ensure they are not excluded in a discriminatory way from parks and playgrounds, for example, in relation to dress codes,[55] and adopt measures to assist them in developing their

---

53 General comment No. 1 (2001) on the aims of education.
54 General comment No. 17.
55 Ibid., para. 49.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

creativity and practising sport, including with mobile recreation and sports facilities.

G. Violence against children and special protection measures

Articles 19 and 39 on freedom from all forms of violence[56]

57. Violence in all its forms — emotional, physical or sexual — is a fundamental cause and a consequence of children ending up in street situations. Violence of all kinds permeates the lives of children in street situations on a vast scale and it is a primary concern highlighted by children themselves. Specific, immediate and urgent measures need to be taken to protect children in street situations. In conjunction with all the recommendations in general comment No. 13, such measures include: prohibiting all forms of violence, including corporal punishment; mechanisms for reaching out to vulnerable children in the process of disconnecting from family and community; mechanisms for reporting violence, discrimination and other forms of rights violations; and mechanisms for holding perpetrators of violence to account, whether State or non-State, individuals or groups. Special mechanisms might have to be established to deal with individuals reported by these children as threats to their well-being, such as some members of the police and those involved in organized crime and drug trafficking.

Articles 34-36 on sexual abuse, sexual exploitation, trafficking and other exploitation

58. Children in street situations are particularly vulnerable to sexual violence and exploitation, and the Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography is particularly relevant for them. Gender-sensitive responses should be made by professionals who are trained in understanding the specific circumstances of children in street situations. Children may have ended up in street situations through trafficking for sexual or labour exploitation, and/or may be vulnerable to such trafficking, as well as trafficking for body parts, and other forms of exploitation, once they are on the streets.

Article 32 on child labour

59. The Committee urges States to implement the provisions of article 32 (2) of the

[56] See general comments No. 3. paras. 19 and 36-37; No. 4, paras. 2 and 23; No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment; and No. 13.

Convention, and the International Labour Organization Minimum Age Convention, 1973 (No. 138), and Worst Forms of Child Labour Convention, 1999 (No. 182), to protect children in street situations from economic exploitation and the worst forms of child labour. Action against child labour should comprise comprehensive measures, including the provision of support enabling children to transition into education and guaranteeing an adequate standard of living for them and their families. Such measures should be developed in collaboration with children in street situations and other key stakeholders to reflect children's best interests and to ensure they do not have any inadvertent negative impact on children's survival or development. The criminalization of begging or unlicensed trading can result in worse forms of survival behaviours, such as commercial sexual exploitation. Savings schemes to develop budgeting skills and safeguard earnings for children in street situations are beneficial.

Articles 37 and 40 on juvenile justice

60. Children in street situations are more likely to be targeted, criminalized and end up in the juvenile or adult justice system and less likely to benefit from diversion, alternatives to detention or restorative practices as they are unable to afford bail and may have no responsible adults to vouch for them. Police misconduct, such as harassment (including stealing children's money and possessions, rounding them up or arbitrarily moving children on, often on the orders of their superiors and/or politicians), corruption, extortion (for money or sex) and physical, psychological or sexual violence are common rights violations that States should criminalize as a matter of urgency. The Committee is concerned about the application of "zero tolerance" policies criminalizing children in street situations and resulting in forced institutionalization. States should support community policing, with an emphasis on protection rather than punishment of children in street situations, and adopt a multicultural police service. States should guarantee all rights to all children, including those in street situations, in the context of a restorative rather than punitive juvenile justice system.[57]

Article 38 on armed conflict

61. The Optional Protocol to the Convention on the involvement of children in armed conflict is relevant as children in street situations are vulnerable to recruitment into armed forces or armed groups. Conflicts may lead to children ending up in street situations through the disruption of social networks, family separation, displacement from

[57] See general comments No. 6, para. 61; and No. 10, paras. 6, 8-9 and 16.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

communities or rejection of demobilized child combatants from communities. In relation to prevention, child rights education, including peace education, and anti-recruitment initiatives need to reach children in street situations. Interventions to minimize the impact of armed conflict need to mitigate proactively the separation of children from families, and family tracing programmes should be prioritized. Disarmament, demobilization and reintegration programmes for children should take into account the dynamics of street-connectedness as a cause and a consequence of children's involvement in armed conflict.

VI. Dissemination and cooperation

Dissemination

62. The Committee recommends that States widely disseminate the present general comment within government, legal and administrative structures, to children in street situations, parents and caregivers, professional organizations, communities, the private sector and civil society. All channels of dissemination, including print media, the Internet, and children's own communication means, such as storytelling and peer education, should be used. This will necessitate translating it into relevant languages, including sign languages, Braille and easy-to-understand formats for children with disabilities and limited literacy levels. It also requires making culturally appropriate and child-friendly versions and pictorial rather than text-based versions available, holding workshops and seminars, implementing age- and disability-specific support to discuss its implications and how best to implement it, and incorporating it into the training of all professionals working for and with children in street situations. States are also encouraged to include information on children in street situations in their reports to the Committee.

International cooperation

63. The Committee calls upon States to strengthen international commitment, cooperation and mutual assistance in preventing children from ending up in street situations and protecting children already in street situations. This includes identifying and sharing rights-based practices that have been shown to be effective, research, policies, monitoring and capacity-building. Cooperation requires the involvement of States, United Nations bodies and agencies, regional organizations, civil society organizations (including child-led organizations and academics), children, the private sector and professional groups. The Committee encourages those actors to foster

continuous, high-level policy dialogues and research in relation to quality, evidence-based interventions for prevention and response. This includes dialogues at the international, national, regional and local levels. Such cooperation may need to address the protection of children crossing borders as migrants, refugees and asylum seekers and as victims/survivors of cross-border trafficking.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22*

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
16 November 2017

Original: English

Committee on the Protection of the Rights of All
Committee on the Rights of the Child
Migrant Workers and Members of Their Families

Joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration**

I. Introduction

1. The present joint general comment was adopted at the same time as joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return. While that general comment and the present one are stand-alone documents in their own right, the two complement each other and should be read and implemented together.

** The present joint general comment should be read in conjunction with joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return.

The drafting process included a series of global and regional consultations held between May and July 2017 with representatives of key stakeholders and experts, including children and migrant organizations, in Bangkok, Beirut, Berlin, Dakar, Geneva, Madrid and Mexico City. In addition, the Committees received more than 80 written contributions from States, United Nations agencies and entities, civil society organizations, national human rights institutions and other stakeholders from every region of the world between November 2015 and August 2017.

2. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Rights of the Child contain legally binding obligations that relate both in general and specific terms to the protection of the rights of children in the context of international migration

3. In the context of international migration, children may be in a situation of double vulnerability as children and as children affected by migration who (a) are migrants themselves, either alone or with their families, (b) were born to migrant parents in countries of destination or (c) remain in their country of origin while one or both parents have migrated to another country. Additional vulnerabilities could relate to their national, ethnic or social origin; gender; sexual orientation or gender identity; religion; disability; migration or residence status; citizenship status; age; economic status; political or other opinion; or other status.

4. By virtue of their complementary mandates and shared commitment to strengthening protection of all children in the context of international migration, both Committees decided to develop these joint general comments. While the present comment is based on the provisions of both Conventions, it is important to underline that the human rights norms clarified herein are built on the provisions and principles of the Convention on the Rights of the Child. Therefore, the authoritative guidance contained in the present joint general comment is equally applicable to all States parties to the Convention on the Rights of the Child and/or the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

A. Background

5. The present joint general comment builds on the increasing attention that both Committees have given to the rights of children in the context of international migration through a number of initiatives, including:

국가인권위원회 humanrights.go.kr

(a) Committee on the Rights of the Child general comment No. 6 (2005) on treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, which includes a set of recommendations specifically for those migrant children outside their country of origin who are unaccompanied and separated;

(b) A day of general discussion held in Geneva in September 2012 by the Committee on the Rights of the Child, on the rights of all children in the context of international migration, for which the Committee drafted a background paper and adopted a report, with conclusions and recommendations;[1]

(c) The endorsement in 2016 by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families of the recommended principles to guide actions concerning children on the move and other children affected by migration.[2] In addition, both Committees are members of the Inter-Agency Working Group to End Child Immigration Detention;

(d) The increasing number of recommendations made by both Committees in recent years to States parties to their respective Conventions on a variety of human rights issues that affect children's rights in the context of international migration.

6. The present joint general comment also builds on other United Nations resolutions and reports, various outputs of the United Nations human rights mechanisms and United Nations, intergovernmental and civil society initiatives relating to children in the context of international migration, including:

(a) The statement by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on the duties of States towards refugees and migrants under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (E/C.12/2017/1), in which the Committee recalled in particular that "protection from discrimination cannot be made conditional upon an individual having a regular status in the host country", and also recalled that "all children within a State, including those with an undocumented status, had a right to receive education and access to adequate food and affordable health care";

(b) The New York Declaration for Refugees and Migrants, in which the Heads

[1] See www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/Discussion2012.aspx.

[2] Available from www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CMW/Recommended-principle_EN.pdf.

of State and Government undertook to protect the human rights and fundamental freedoms of all refugee and migrant children, regardless of their status, and giving primary consideration at all times to the best interests of the child, and to comply with their obligations under the Convention on the Rights of the Child.[3]

B. Objective and scope of the joint general comment

7. The objective of the present joint general comment is to provide authoritative guidance on legislative, policy and other appropriate measures that should be taken to ensure full compliance with the obligations under the Conventions to fully protect the rights of children in the context of international migration.

8. The Committees acknowledge that the phenomenon of international migration affects all regions of the world and all societies and, increasingly, millions of children. While migration can bring positive outcomes to individuals, families and broader communities in countries of origin, transit, destination and return, the drivers of migration, in particular unsafe and/or irregular migration, are often directly related to violations of human rights, including the rights of the child as recognized in several human rights treaties, in particular the Convention on the Rights of the Child.

9. The present joint general comment addresses the human rights of all children in the context of international migration, whether they have migrated with their parents or primary caregivers, are unaccompanied or separated, have returned to their country of origin, were born to migrant parents in countries of transit or destination, or remained in their country of origin while one or both parents migrated to another country, and regardless of their or their parents' migration or residence status (migration status). The non-discrimination principle of the Convention on the Rights of the Child obliges States parties to respect and ensure the rights set forth in the Convention to all children, whether they are considered, inter alia, migrants in regular or irregular situations, asylum seekers, refugees, stateless and/or victims of trafficking, including in situations of return or deportation to the country of origin, irrespective of the child's or the parents' or legal guardians' nationality, migration status or statelessness.[4]

10. The present joint general comment should be read in conjunction with other relevant general comments issued by the Committees; building upon those general comments

[3] General Assembly resolution 71/1, para. 32.

[4] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6, para. 12.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

and the evolving challenges children face in the context of international migration, it should also be read as authoritative guidance from the Committees as regards the rights of children in the context of international migration.

II. General measures of implementation of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Rights of the Child for the protection of children in the context of international migration

11. States should ensure that children in the context of international migration are treated first and foremost as children. States parties to the Conventions have a duty to comply with their obligations set out therein to respect, protect and fulfil the rights of children in the context of international migration, regardless of their or their parents' or legal guardians' migration status.

12. The obligations of States parties under the Conventions apply to each child within their jurisdictions, including the jurisdiction arising from a State exercising effective control outside its borders. Those obligations cannot be arbitrarily and unilaterally curtailed either by excluding zones or areas from the territory of a State or by defining particular zones or areas as not or only partly under the jurisdiction of the State, including in international waters or other transit zones where States put in place migration control mechanisms. The obligations apply within the borders of the State, including with respect to those children who come under its jurisdiction while attempting to enter its territory.

13. The Committees stress the primacy of the rights of the child in the context of international migration and therefore the need for the Conventions to be integrated by States into migration-related frameworks, policies, practices and/or other measures.

14. The Committees encourage States parties to ensure that the authorities responsible for children's rights have a leading role, with clear decision-making power, on policies, practices and decisions that affect the rights of children in the context of international migration. Comprehensive child protection systems at the national and local levels should mainstream into their programmes the situation of all children in the context of international migration, including in countries of origin, transit, destination and return. In addition to the mandates of child protection bodies, authorities responsible for migration and other related policies that affect children's rights should also systematically assess and address the impacts on and needs of children in the context of international migration at every stage of policymaking and implementation.

15. States parties should develop policies aimed at fulfilling the rights of all children in the context of international migration, in particular regarding migration management objectives or other administrative or political considerations.

16. States parties should develop a systematic rights-based policy on the collection and public dissemination of qualitative and quantitative data on all children in the context of international migration in order to inform a comprehensive policy aimed at the protection of their rights. Such data should be disaggregated by nationality, migration status, gender, age, ethnicity, disability and all other relevant statuses to monitor intersectional discrimination. The Committees stress the importance of developing indicators to measure the implementation of the rights of all children in the context of international migration, including through a human rights-based approach to data collection and analysis on the causes of unsafe migration of children and/or families. Such information should be available for all stakeholders, including children, in full respect of privacy rights and data protection standards. Civil society organizations and other concerned actors should be able to participate in the process of collecting and evaluating data.

17. Children's personal data, in particular biometric data, should only be used for child protection purposes, with strict enforcement of appropriate rules on collection, use and retention of, and access to, data. The Committees urge due diligence regarding safeguards in the development and implementation of data systems, and in the sharing of data between authorities and/or countries. States parties should implement a "firewall" and prohibit the sharing and use for immigration enforcement of the personal data collected for other purposes, such as protection, remedy, civil registration and access to services. This is necessary to uphold data protection principles and protect the rights of the child, as stipulated in the Convention on the Rights of the Child.

18. The Committees are of the opinion that, in order to fulfil the rights of all children in the context of international migration, the following elements should be part of the policies and practices to be developed and implemented: (a) comprehensive, inter-institutional policies between child protection and welfare authorities and other key bodies, including on social protection, health, education, justice, migration and gender, and between regional, national and local governments; (b) adequate resources, including budgetary, aimed at ensuring effective implementation of policies and programmes; and (c) continuous and periodic training of child protection, migration and related officials on the rights of children, migrants and refugees and on statelessness,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

including intersectional discrimination.

III. Fundamental principles of the Conventions with regard to the rights of children in the context of international migration

19. States parties to the Convention on the Rights of the Child have a duty to ensure that the principles and provisions therein are fully reflected and given legal effect in relevant domestic legislation, policies and practices (art. 4). In all actions concerning children, States should be guided by the overarching principles of non-discrimination (art. 2); the best interests of the child (art. 3); the right to life, survival and development (art. 6); and the right of the child to express his or her views in all matters affecting him or her, and to have those views taken into account (art. 12). States should adopt measures, including legislative and other policy tools, aimed at ensuring that those principles are upheld in practice and brought into the mainstream of all policies affecting children in the context of international migration, and in the interpretation and analysis of the specific obligations as clarified in joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return.

20. The Committees reaffirm the application of articles 41 of the Convention on the Rights of the Child and 81 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, and reiterate that the provisions in domestic and international legislation that are the most conducive to the realization of the rights of all children in the context of international migration shall apply in cases where standards differ. Furthermore, a dynamic interpretation of the Conventions based on a child-centred approach is necessary to ensure their effective implementation and the respect, protection and fulfilment of the rights of all children in the context of the increasing number of challenges that migration poses for children.

A. Non-discrimination (articles 1 and 7 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; article 2 of the Convention on the Rights of the Child)

21. The principle of non-discrimination is fundamental and, in all its facets, applies with respect to children in the context of international migration.[5] All children involved

in or affected by international migration are entitled to the enjoyment of their rights, regardless of the children's or their parents', legal guardians' or family members' age, gender, gender identity or sexual orientation, ethnic or national origin, disability, religion, economic status, migration/documentation status, statelessness, race, colour, marital or family status, health status or other social conditions, activities, expressed opinions, or beliefs. This principle is fully applicable to every child and his or her parents, regardless of the reason for moving, whether the child is accompanied or unaccompanied, on the move or otherwise settled, documented or undocumented or with any other status.

22. The principle of non-discrimination shall be at the centre of all migration policies and procedures, including border control measures, and regardless of the migration status of children or their parents. Any differential treatment of migrants shall be lawful and proportionate, in pursuit of a legitimate aim and in line with the child's best interests and international human rights norms and standards. Similarly, States parties should ensure that migrant children and their families are integrated into receiving societies through the effective realization of their human rights and access to services in an equal manner with nationals.

23. The Committees recommend that States parties adopt adequate measures to combat discrimination on any grounds and to protect children from multiple and intersecting forms of discrimination, throughout the migration process, including in and after returning to the country of origin, and/or as a result of their migration status. In order to achieve such a goal, States parties should strengthen efforts to combat xenophobia, racism and discrimination and take all appropriate measures to combat such attitudes and practices, and to collect and disseminate accurate, reliable and updated data and information in that regard. States should also promote the social inclusion and full integration of families affected by international migration into the host society and implement programmes for improving knowledge about migration and addressing any negative perceptions regarding migrants, with the aim of protecting children affected by international migration and their families from violence, discrimination, harassment and bullying, and fulfilling their access to rights enshrined in the Conventions and other conventions ratified by each State.[6] In doing so, special attention should be paid to gender-specific and any other challenges and vulnerabilities that may intersect.

24. States parties should conduct a robust gender analysis of the specific impacts of

---

[5] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6, para. 18.
[6] Ibid., para. 70.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

migration policies and programmes on children of all genders. States parties should review and amend any gender-discriminatory restrictions on migration in law or practice that limit opportunities for girls or that do not recognize their capacity and autonomy to make their own decisions.

25. The Committees recommend that the States parties put special emphasis on the policies and related regulations about the prevention of discriminatory practices towards migrant and refugee children with disabilities and the implementation of necessary policies and programmes for ensuring the full enjoyment of all human rights and fundamental freedoms of migrant and refugee children with disabilities on an equal basis with children who are nationals of the States, and taking into consideration the provisions enshrined in the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.

26. The Committees are of the view that addressing only de jure discrimination will not necessarily ensure de facto equality. Therefore, States parties shall fulfil the rights under the Conventions for children in the context of international migration by adopting positive measures to prevent, diminish and eliminate the conditions and attitudes that cause or perpetuate de facto discrimination against them. They should systematically record incidences of discrimination against children and/or their families in the context of international migration, and investigate and sanction such conduct appropriately and effectively.

B. Best interests of the child (article 3 of the Convention on the Rights of the Child)

27. Article 3 (1) of the Convention on the Rights of the Child places an obligation on both the public and the private spheres, courts of law, administrative authorities and legislative bodies to ensure that the best interests of the child are assessed and taken as a primary consideration in all actions affecting children. As the Committee on the Rights of the Child has stated in paragraph 6 of its general comment No. 14, the right of the child to have his or her best interests taken into account as a primary consideration is a substantive right, an interpretative legal principle and a rule of procedure, and it applies to children both as individuals and as a group. In that general comment, which has since been considered as the key guidance for States parties on this issue, the Committee also elaborates on the implementation of the principle of the best interests of the child.

28. Recognizing that the best interests of the child — once assessed and determined

— might conflict with other interests or rights (e.g. of other children, the public and parents) and that potential conflicts have to be resolved on a case-by-case basis, carefully balancing the interests of all parties and finding a suitable compromise, the Committee stresses in paragraph 39 of its general comment No. 14 that the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration means that the child's interests have high priority and are not just one of several considerations. Therefore, a larger weight must be attached to what serves the child best. It further states in paragraph 82 that the purpose of assessing and determining the best interests of the child is to ensure the full and effective enjoyment of the rights recognized in the Convention on the Rights of the Child, and the holistic development of the child.

29. States parties shall ensure that the best interests of the child are taken fully into consideration in immigration law, planning, implementation and assessment of migration policies and decision-making on individual cases, including in granting or refusing applications on entry to or residence in a country, decisions regarding migration enforcement and restrictions on access to social rights by children and/or their parents or legal guardians, and decisions regarding family unity and child custody, where the best interests of the child shall be a primary consideration and thus have high priority.

30. In particular, the best interests of the child should be ensured explicitly through individual procedures as an integral part of any administrative or judicial decision concerning the entry, residence or return of a child, placement or care of a child, or the detention or expulsion of a parent associated with his or her own migration status.

31. In order to implement the best interests principle in migration-related procedures or decisions that could affect children, the Committees stress the need to conduct systematically best-interests assessments and determination procedures as part of, or to inform, migration-related and other decisions that affect migrant children. As the Committee on the Rights of the Child explains in its general comment No. 14, the child's best interests should be assessed and determined when a decision is to be made. A "best-interests assessment" involves evaluating and balancing all the elements necessary to make a decision in the specific situation for a specific individual child or group of children. A "best-interests determination" is a formal process with strict procedural safeguards designed to determine the child's best interests on the basis of the best-interests assessment. In addition, assessing the child's best interests is a unique activity that should be undertaken in each individual case and in the light of the specific circumstances of each child or group of children, including age, sex, level of maturity,

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

whether the child or children belong to a minority group and the social and cultural context in which the child or children find themselves.

32. The Committees stress that States parties should:

(a) Give high priority to the child's best interests in their legislation, policy and practice;

(b) Ensure that the principle of the best interests of the child is appropriately integrated, consistently interpreted and applied through robust, individualized procedures in all legislative, administrative and judicial proceedings and decisions, and in all migration policies and programmes that are relevant to and have an impact on children, including consular protection policies and services. Adequate resources should be put in place in order to ensure this principle is applied in practice;

(c) Ensure that all best-interests assessments and determinations developed and conducted give appropriate weight to fulfilling the rights of the child — in the short and long terms — in the decision-making processes affecting children; and ensure due process safeguards are established, including the right to free, qualified and independent legal representation. The best-interests assessment should be carried out by actors independent of the migration authorities in a multidisciplinary way, including a meaningful participation of authorities responsible for child protection and welfare and other relevant actors, such as parents, guardians and legal representatives, as well as the child;

(d) Develop procedures and define criteria to provide guidance to all relevant persons involved with migration procedures on determining the best interests of the child and on giving them due weight as a primary consideration, including in entry, residence, resettlement and return procedures, and develop mechanisms aimed at monitoring its proper implementation in practice;

(e) Assess and determine the best interests of the child at the different stages of migration and asylum procedures that could result in the detention or deportation of the parents due to their migration status.[7] Best-interests determination

[7] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration, paras. 73-74. Available from www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf.

procedures should be put in place in any decision that would separate children from their family, and the same standards applied in child custody, when the best interests of the child should be a primary consideration. In adoption cases, the best interests of the child shall be the paramount consideration;

(f) Conduct a best-interests assessment on a case-by-case basis in order to decide, if needed, and in accordance with the Guidelines for the Alternative Care of Children,[8] the type of accommodation that would be most appropriate for an unaccompanied or separated child, or children with parents. In that process, community-based care solutions should be prioritized. Any measure that constrains children's liberty in order to protect them, e.g. placement in secure accommodation, should be implemented within the child protection system with the same standards and safeguards; be strictly necessary, legitimate and proportionate to the aim of protecting the individual child from harming him or herself or others; be part of a holistic care plan; and be disconnected from migration-enforcement policies, practices and authorities;

(g) Conduct a best-interests determination in cases that could lead to the expulsion of migrant families due to their migration status, in order to evaluate the impact of deportation on children's rights and development, including their mental health;

(h) Ensure that children are identified promptly in border controls and other migration-control procedures within the State's jurisdiction, and that anyone claiming to be a child is treated as such, promptly referred to child protection authorities and other relevant services, and appointed a guardian, if unaccompanied or separated;

(i) Provide guidance to all relevant authorities on the operationalization of the principle of the best interests of the child for migrant children, including children in transit, and develop mechanisms aimed at monitoring its proper implementation in practice;

(j) Develop and put into practice, with regard to unaccompanied children and children with families, a best-interests determination procedure aimed at identifying and applying comprehensive, secure and sustainable solutions,[9]

[8] General Assembly resolution 64/142, annex.

[9] A comprehensive, secure and sustainable solution is one that, to the greatest extent possible, caters to

국가인권위원회
humanrights.go.kr

including further integration and settlement in the country of current residence, repatriation to the country of origin or resettlement in a third country. Such solutions may include medium-term options and ensuring that there are possibilities for children and families to gain access to secure residence status in the best interests of the child. Best-interest determination procedures should be guided by child protection authorities within child protection systems. Possible solutions and plans should be discussed and developed together with the child, in a child-friendly and sensitive manner, in accordance with Committee on the Rights of the Child general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard;

(k) If determined that it is in the best interests of the child to be returned, an individual plan should be prepared, together with the child where possible, for his or her sustainable reintegration. The Committees stress that countries of origin, transit, destination and return should develop comprehensive frameworks with dedicated resources for the implementation of policies and comprehensive inter-institutional coordination mechanisms. Such frameworks should ensure, in cases of children returning to their countries of origin or third countries, their effective reintegration through a rights-based approach, including immediate protection measures and long-term solutions, in particular effective access to education, health, psychosocial support, family life, social inclusion, access to justice and protection from all forms of violence. In all such situations, a quality rights-based follow-up by all involved authorities, including independent monitoring and evaluation, should be ensured. The Committees highlight that return and reintegration measures should be sustainable from the perspective of the child's right to life, survival and development.

33. States parties are obliged, in line with article 3 of the Convention on the Rights of the Child, to ensure that any decision to return a child to his or her country of origin is based on evidentiary considerations on a case-by-case basis and pursuant to a procedure with appropriate due process safeguards, including a robust individual assessment and determination of the best-interests of the child. This procedure should ensure, inter alia, that the child, upon return, will be safe and provided with proper

---

the long-term best interests and welfare of the child and is sustainable and secure from that perspective. The outcome should aim to ensure that the child is able to develop into adulthood, in an environment that will meet his or her needs and fulfil his or her rights as defined by the Convention on the Rights of the Child.

care and enjoyment of rights. Considerations such as those relating to general migration control cannot override best-interests considerations. The Committees stress that return is only one of the various sustainable solutions for unaccompanied and separated children and children with their families. Other solutions include integration in countries of residence — either temporarily or permanently — according to each child's circumstances, resettlement in a third country, e.g. based on family reunification grounds, or other solutions that could be identified on a case-by-case basis, by referring to existing cooperation mechanisms, such as the Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children.

C. Right to be heard, express his or her views and participation (artilce 12 of the Convention on the Rights of the Child)

34. Article 12 of the Convention on the Rights of the Child underscores the importance of children's participation, providing for children to express their views freely and to have those views taken into account with due weight, according to age, maturity and the evolving capacity of the child.

35. The Committee on the Rights of the Child, in its general comment No. 12, underlines that adequate measures to guarantee the right to be heard should be implemented in the context of international migration, as children who come to a country could be in a particularly vulnerable and disadvantaged situation.[10] For that reason, it is critical to implement fully their right to express their views on all aspects affecting their lives, including as an integral part of immigration and asylum proceedings, and for their views to be given due weight. Children may have their own migration projects and migration-driving factors, and policies and decisions cannot be effective or appropriate without their participation. The Committee also emphasizes that these children should be provided with all relevant information, inter alia, on their rights, the services available, means of communication, complaints mechanisms, the immigration and asylum processes and their outcomes. Information should be provided in the child's own language in a timely manner, in a child-sensitive and age-appropriate manner, in order to make their voice heard and to be given due weight in the proceedings.[11]

36. States parties should appoint a qualified legal representative for all children,

[10] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 12, para. 123.
[11] Ibid., para. 124.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

including those with parental care, and a trained guardian for unaccompanied and separated children, as soon as possible on arrival, free of charge.[12] Accessible complaints mechanisms for children should be ensured. Throughout the process, children should be offered the possibility to be provided with a translator in order that they may express themselves fully in their native language and/or receive support from someone familiar with the child's ethnic, religious and cultural background. These professionals should be trained on the specific needs of children in the context of international migration, including gender, cultural, religious and other intersecting aspects.

37. States parties should take all measures appropriate to fully promote and facilitate the participation of children, including providing them with the opportunity to be heard in any administrative or judicial proceeding related to their or their families' cases, including any decision on care, shelter or migration status. Children should be heard independently of their parents, and their individual circumstances should be included in the consideration of the family's cases. Specific best-interests assessments should be carried out in those procedures, and the child's specific reasons for the migration should be taken into account. Regarding the significant relationship between the right to be heard and the best interests of the child, the Committee on the Rights of the Child has already stated that there can be no correct application of article 3 if the components of article 12 are not respected. Likewise, article 3 reinforces the functionality of article 12, facilitating the essential role of children in all decisions affecting their lives.[13]

38. States parties should take all appropriate measures aimed at ensuring children's right to be heard in the immigration procedures concerning their parents, in particular where the decision could affect the children's rights, such as the right to not be separated from their parents, except when such separation is in their best interests (see art. 9 of the Convention on the Rights of the Child).

39. States parties should adopt measures directed at facilitating the participation of all children in the context of international migration in the design, implementation, monitoring and evaluation of policies that could directly or indirectly affect them, as individuals or a group, including in the fields of social policies and social services. Initiatives should be taken to prepare girls and transgender children to participate actively, effectively and equally with boys at all levels of social, economic, political

[12] Ibid., paras. 123-124.
[13] Ibid., para. 74.

and cultural leadership. In countries of origin, the participation of children is paramount in developing policies on and in processes aimed at addressing drivers of the migration of children and/or their parents and developing policies in that regard. In addition, States should adopt measures aimed at empowering children affected by international migration to participate on different levels, through consultations, collaborations and child-led initiatives, and at ensuring that civil society organizations, including children associations and child-led organizations, can participate effectively in policy dialogues and processes on children in the context of international migration, at the local, national, regional and international levels. Any limitations on children's freedom of association, including through legally establishing associations, should be removed.

D. Right to life, survival and development (article 9 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; article 6 of the Convention on the Rights of the Child)

40. Article 6 of the Convention on the Rights of the Child highlights the States parties' obligations to ensure the right of life, survival and development of the child, including the physical, mental, moral, spiritual and social dimensions of his or her development.[14] At any point during the migratory process, a child's right to life and survival may be at stake owing to, inter alia, violence as a result of organized crime, violence in camps, push-back or interception operations, excessive use of force of border authorities, refusal of vessels to rescue them, or extreme conditions of travel and limited access to basic services. Unaccompanied and separated children may face further vulnerabilities and can be more exposed to risks, such as gender-based, sexual and other forms of violence and trafficking for sexual or labour exploitation. Children travelling with their families often also witness and experience violence. While migration can provide opportunities to improve living conditions and escape from abuses, migration processes can pose risks, including physical harm, psychological trauma, marginalization, discrimination, xenophobia and sexual and economic exploitation, family separation, immigration raids and detention.[15] At the same time, the obstacles children may face in gaining access to education, adequate housing, sufficient safe food and water or health services can negatively affect the physical, mental, spiritual, moral and social

[14] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, para. 12.

[15] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, para. 76.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

development of migrant children and children of migrants.

41. The Committees acknowledge that the lack of regular and safe channels for children and families to migrate contribute to children taking life-threatening and extremely dangerous migration journeys. The same is true for border control and surveillance measures that focus on repression rather than facilitating, regulating and governing mobility, including detention and deportation practices, lack of timely family reunification opportunities and lack of avenues for regularization.

42. In the view of the Committees, the obligation of States parties under article 6 of the Convention on the Rights of the Child and article 9 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families include the prevention and reduction — to the maximum extent possible — of migration-related risks faced by children, which may jeopardize a child's right to life, survival and development. States, especially those of transit and destination, should devote special attention to the protection of undocumented children, whether unaccompanied and separated or with families, and to the protection of asylum-seeking children, stateless children and child victims of transnational organized crime, including trafficking, sale of children, commercial sexual exploitation of children and child marriage. States should also consider the specific vulnerable circumstances that could face migrant children on the basis of their gender and other factors, such as poverty, ethnicity, disability, religion, sexual orientation, gender identity or others, that may aggravate the child's vulnerability to sexual abuse, exploitation, violence, among other human rights abuses, throughout the entire migratory process. Specific policies and measures, including access to child-friendly, gender-sensitive and safe judicial and non-judicial remedies, should be put in place in order to fully protect and assist such children, aiming to facilitate their ability to resume their lives with their rights as children fully respected, protected and fulfilled.

43. The Committees underline the interrelation between articles 2, 6 and 27 (1) of the Convention on the Rights of the Child; States parties should ensure that children in the context of international migration, regardless of their status or that of their parents, have a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual and moral development.

44. The Committees are concerned that policies or practices that deny or restrict basic rights, including labour rights and other social rights, to adult migrants owing to their nationality, statelessness, ethnic origin or migration status may directly or indirectly

affect children's right to life, survival and development. Such policies would also obstruct the design of comprehensive migration policies and the efforts made to bring migration into the mainstream of development policies. Therefore, in line with article 18 of the Convention on the Rights of the Child, States parties should ensure that children's development, and their best interests, are taken fully into account when it comes to policies and decisions aimed at regulating their parents' access to social rights, regardless of their migration status. Similarly, children's right to development, and their best interests, should be taken into consideration when States address, in general or individually, the situation of migrants residing irregularly, including through the implementation of regularization mechanisms as a means to promote integration and prevent exploitation and marginalization of migrant children and their families.

E. Non-refoulement, prohibition of collective expulsion (articles 9, 10 and 22 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 6, 22 and 37 of the Convention on the Rights of the Child)

45. States parties should respect non-refoulement obligations deriving from international human rights, humanitarian, refugee and customary international law.[16] The Committees highlight that the principle of non-refoulement has been interpreted by international human rights bodies, regional human rights courts and national courts to be an implicit guarantee flowing from the obligations to respect, protect and fulfil human rights. It prohibits States from removing individuals, regardless of migration, nationality, asylum or other status, from their jurisdiction when they would be at risk of irreparable harm upon return, including persecution, torture, gross violations of human rights or other irreparable harm.

46. The Committees are concerned that some States parties choose to recognize a narrow definition of the non-refoulement principle. The Committees have already pointed out[17] that States shall not reject a child at a border or return him or her to a country where there are substantial grounds for believing that he or she is at real risk of irreparable

---

[16] Article 33 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, article 3 of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, and article 16 of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

[17] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6, para. 27, and Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, general comment No. 2 (2013) on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families, para. 50.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

harm, such as, but by no means limited to, those contemplated under articles 6 (1) and 37 of the Convention on the Rights of the Child, either in the country to which removal is to be effected or in any country to which the child may subsequently be removed. Such non-refoulement obligations apply irrespective of whether serious violations of those rights guaranteed under the Convention originate from non-State actors or whether such violations are directly intended or are the indirect consequence of States parties' action or inaction.

47. The Committees recall that article 22 (1) of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and other international and regional human rights instruments forbid collective expulsions and require that each case that could eventually become an expulsion be examined and decided individually, ensuring the effective fulfilment of all the due process guarantees and the right to access to justice. States parties should adopt all measures necessary in order to prevent collective expulsions of migrant children and families.

IV. International cooperation

48. The Committees stress that a comprehensive interpretation of the Conventions should lead States parties to develop bilateral, regional and global cooperation in order to ensure the rights of all children in the context of international migration, taking into consideration the guidance developed in the present joint general comment.

49. The Committees recognize the importance of coordinating efforts among countries of origin, transit, destination and return, and their roles and responsibilities in addressing the needs of children in the context of international migration and in safeguarding their rights, with the best interests of the child being a primary consideration.

50. The Committees reaffirm that, in all international, regional or bilateral cooperation agreements on border management and migration governance, the impacts of such initiatives on children's rights should be duly considered and adaptations made as necessary to uphold the rights of the child. The Committees are concerned by the increase in bilateral or multilateral cooperation agreements that focus on restricting migration, which have demonstrably negative impacts on children's rights, and instead urge cooperation that facilitates safe, orderly and regular migration with full respect for human rights.

51. States parties should also avail themselves of technical cooperation from the

international community, including from the United Nations agencies and entities and regional organizations for the implementation of migration policies in respect of children in line with the present joint general comment.

V. Dissemination and use of the joint general comment and reporting

52. States parties should disseminate widely the present joint general comment to all stakeholders, in particular parliaments, governmental authorities, including child protection and migration authorities and personnel, and the judiciary, at all national, regional and local levels. It should be made known to all children and all relevant professionals and stakeholders, including those working for and with children (i.e., judges, lawyers, police and other law enforcement entities, teachers, guardians, social workers, staff of public or private welfare institutions and shelters, and health-care providers), the media and civil society at large.

53. The present joint general comment should be translated into relevant languages, and child-friendly/appropriate versions and formats accessible to persons with disabilities should be made available. Conferences, seminars, workshops and other events should be held to share good practices on how best to implement it. It should also be incorporated into the formal pre- and in-service training of all concerned professionals and to technical staff in particular, as well as to child protection and migration authorities and personnel, and should be made available to all national and local human rights institutions, and other human rights civil society organizations.

54. States parties should include in their periodic reports under article 73 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and article 44 of the Convention on the Rights of the Child information about the measures guided by the present joint general comment that they have implemented and their outcomes.

VI. Treaty ratification or accession and reservations

55. States that have not yet done so are encouraged to ratify or accede to:

(a) The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, including by making the binding declarations under articles 76 and 77;

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

(b) The Convention on the Rights of the Child;

(c) The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children child prostitution and child pornography;

(d) The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict;

(e) The Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure.

56. States parties are encouraged to review, modify and/or withdraw reservations made upon ratification or accession, with a view to ensuring that children in the context of international migration fully enjoy all of their rights under both Conventions.

United Nations CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23

International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
16 November 2017

Original: English

Committee on the Protection of the Rights of All
Committee on the Rights of the Child
Migrant Workers and Members of Their Families

Joint general comment No. 4 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 23 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on State obligations regarding the human rights of children in the context of international migration in countries of origin, transit, destination and return*

I. Introduction

1. The International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and the Convention on the Rights of the Child contain legally binding obligations that relate both in general and specifically to the protection of the human rights of children and migrants. Both Conventions contain several provisions that establish specific obligations related to the rights of children in the context of international migration in the countries of origin, transit, destination and return.[1]

* The present joint general comment should be read in conjunction with joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration.

[1] States parties to the Convention on the Rights of the Child are obliged, in terms of article 4 on

국가인권위원회
humanrights.go.kr

2. The present joint general comment was adopted at the same time as joint general comment No. 3 (2017) of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and No. 22 (2017) of the Committee on the Rights of the Child on the general principles regarding the human rights of children in the context of international migration. While that general comment and the present one are stand-alone documents in their own right, the two complement each other and should be read and implemented together. The drafting process included a series of global and regional consultations held between May and July 2017 with representatives of key stakeholders and experts, including children and migrant organizations, in Bangkok, Beirut, Berlin, Dakar, Geneva, Madrid and Mexico City. In addition, the Committees received more than 80 written contributions from States, United Nations agencies and entities, civil society organizations, national human rights institutions and other stakeholders from every region of the world between November 2015 and August 2017.

II. Legal obligations of States parties to protect the rights of children in the context of international migration in their territory

A. Age

3. The definition of the child under the Convention on the Rights of the Child provides rights and protection until the age of 18. The Committees are concerned that children between 15 and 18 years tend to be provided much lower levels of protection, and are sometimes considered as adults or left with an ambiguous migration status until they reach 18 years of age. States are urged to ensure that equal standards of protection are provided to every child, including those above the age of 15 years and regardless of their migration status. In accordance with the Guidelines for Alternative Care of Children,[2] States should provide adequate follow-up, support and transition measures for children as they approach 18 years of age, particularly those leaving a care context, including by ensuring access to long-term regular migration status and reasonable

implementation of rights, read with article 2 on non-discrimination, to undertake measures regarding economic, social and cultural rights to all children within their jurisdictions, to the maximum extent of their available resources and with a view to achieving progressively the full realization of these rights without prejudice to obligations that are immediately applicable according to international law. See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights, paras. 28-34.

[2] General Assembly resolution 64/142, annex.

opportunities for completing education, access to decent jobs and integrating into the society they live in.[3] The child should be adequately prepared for independent living during this transition period, and competent authorities shall ensure adequate follow-up of the individual situation. The Committees additionally encourage States to take protective and support measures beyond the age of 18 years.

4. To make an informed estimate of age, States should undertake a comprehensive assessment of the child's physical and psychological development, conducted by specialist paediatricians or other professionals who are skilled in combining different aspects of development. Such assessments should be carried out in a prompt, child-friendly, gender-sensitive and culturally appropriate manner, including interviews of children and, as appropriate, accompanying adults, in a language the child understands. Documents that are available should be considered genuine unless there is proof to the contrary, and statements by children and their parents or relatives must be considered. The benefit of the doubt should be given to the individual being assessed. States should refrain from using medical methods based on, inter alia, bone and dental exam analysis, which may be inaccurate, with wide margins of error, and can also be traumatic and lead to unnecessary legal processes. States should ensure that their determinations can be reviewed or appealed to a suitable independent body.

B. Right to liberty (articles 16 and 17 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; article 37 of the Convention on the Rights of the Child)

5. Every child, at all times, has a fundamental right to liberty and freedom from immigration detention.[4] The Committee on the Rights of the Child has asserted that the detention of any child because of their or their parents' migration status constitutes a child rights violation and contravenes the principle of the best interests of the child.[5] In this light, both Committees have repeatedly affirmed that children should never be

---

[3] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion on the rights of all children in the context of international migration, paras. 68-69. Available from www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/Discussions/2012/DGD2012ReportAndRecommendations.pdf.

[4] Convention on the Rights of the Child, art. 37; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, arts. 16 and 17; Universal Declaration of Human Rights, arts. 3 and 9; International Covenant on Civil and Political Rights, art. 9.

[5] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 78. See also the United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court (A/HRC/30/37, annex), in particular principle 21, para. 46, and guideline 21.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

detained for reasons related to their or their parents' migration status and States should expeditiously and completely cease or eradicate the immigration detention of children. Any kind of child immigration detention should be forbidden by law and such prohibition should be fully implemented in practice.

6. Immigration detention is understood by the Committees as any setting in which a child is deprived of his/her liberty for reasons related to his/her, or his/her parents', migration status, regardless of the name and reason given to the action of depriving a child of his or her liberty, or the name of the facility or location where the child is deprived of liberty.[6] "Reasons related to migration status" is understood by the Committees to be a person's migratory or residence status, or the lack thereof, whether relating to irregular entry or stay or not, consistent with the Committees' previous guidance.

7. In addition, both the Committee on the Rights of the Child and the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families have emphasized that children should not be criminalized or subject to punitive measures, such as detention, because of their or their parents' migration status.[7] Irregular entry and stay do not constitute crimes per se against persons, property or national security.[8] Criminalizing irregular entry and stay exceeds the legitimate interest of States parties to control and regulate migration, and leads to arbitrary detention.

8. The Committee on the Rights of the Child, in relation to unaccompanied and separated children, stated in 2005 that children should not be deprived of their liberty and that detention cannot be justified solely on the basis of the child being unaccompanied or separated, or on their migratory or residence status or lack thereof.[9]

---

[6] Deprivation of liberty is defined in article 4 (2) of the Optional Protocol to the Convention against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment as "any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting which that person is not permitted to leave at will by order of any judicial, administrative or other authority". Rule 11 of the United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty states: "For the purposes of the Rules, the following definitions should apply: … (b) The deprivation of liberty means any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority."

[7] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 78.

[8] See Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, general comment No. 2 (2013) on the rights of migrant workers in an irregular situation and members of their families, para. 24.

[9] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6 (2005) on treatment of unaccompanied

9. The Committees emphasize the harm inherent in any deprivation of liberty and the negative impact that immigration detention can have on children's physical and mental health and on their development, even when they are detained for a short period of time or with their families. The Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment has stated that "within the context of administrative immigration enforcement … the deprivation of liberty of children based on their or their parents' migration status is never in the best interests of the child, exceeds the requirement of necessity, becomes grossly disproportionate and may constitute cruel, inhuman or degrading treatment of migrant children".[10]

10. Article 37 (b) of the Convention of the Rights of the Child establishes the general principle that a child may be deprived of liberty only as a last resort and for the shortest appropriate period of time. However, offences concerning irregular entry or stay cannot under any circumstances have consequences similar to those derived from the commission of a crime.[11] Therefore, the possibility of detaining children as a measure of last resort, which may apply in other contexts such as juvenile criminal justice, is not applicable in immigration proceedings as it would conflict with the principle of the best interests of the child and the right to development.

11. Instead, States should adopt solutions that fulfil the best interests of the child, along with their rights to liberty and family life, through legislation, policy and practices that allow children to remain with their family members and/or guardians in non-custodial, community-based contexts while their immigration status is being resolved and the children's best interests are assessed,[12] as well as before return. When children are unaccompanied, they are entitled to special protection and assistance by the State in the form of alternative care and accommodation in accordance with the Guidelines for the Alternative Care of Children[13] When children are accompanied, the need to keep the family together is not a valid reason to justify the deprivation of liberty of a child. When the child's best interests require keeping the family together, the imperative

---

and separated children outside their country of origin, para. 61.

[10] See A/HRC/28/68, para. 80.

[11] See Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, general comment No. 2, para. 24. See also Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 78. Along the same lines, see the report of the Working Group on Arbitrary Detention (A/HRC/13/30), para. 58; and the report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants (A/HRC/20/24), paras. 31 and 38.

[12] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 79.

[13] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6, paras. 39-40.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

requirement not to deprive the child of liberty extends to the child's parents and requires the authorities to choose non-custodial solutions for the entire family.[14]

12. Consequently, child and family immigration detention should be prohibited by law and its abolishment ensured in policy and practice. Resources dedicated to detention should be diverted to non-custodial solutions carried out by competent child protection actors engaging with the child and, where applicable, his or her family. The measures offered to the child and the family should not imply any kind of child or family deprivation of liberty and should be based on an ethic of care and protection, not enforcement.[15] They should focus on case resolution in the best interests of the child and provide all the material, social and emotional conditions necessary to ensure the comprehensive protection of the rights of the child, allowing for children's holistic development. Independent public bodies, as well as civil society organizations, should be able to regularly monitor these facilities or measures. Children and families should have access to effective remedies in case any kind of immigration detention is enforced.

13. In the view of the Committees, child protection and welfare actors should take primary responsibility for children in the context of international migration. When a migrant child is first detected by immigration authorities, child protection or welfare officials should immediately be informed and be in charge of screening the child for protection, shelter and other needs. Unaccompanied and separated children should be placed in the national/local alternative care system, preferably in family-type care with their own family when available, or otherwise in community care when family is not available. These decisions have to be taken within a child-sensitive due process framework, including the child's rights to be heard, to have access to justice and to challenge before a judge any decision that could deprive him or her of liberty,[16] and should take into account the vulnerabilities and needs of the child, including those based on their gender, disability, age, mental health, pregnancy or other conditions.

---

[14] See A/HRC/20/24, para. 40; *Rights and Guarantees of Children in the Context of Migration and/or in Need of International Protection, Advisory Opinion OC－21/14 of 19 August 2014*, Inter-American Court of Human Rights, para. 159; and A/HRC/28/68, para. 80.

[15] See the Guidelines for the Alternative Care of Children.

[16] See United Nations Basic Principles and Guidelines on Remedies and Procedures on the Right of Anyone Deprived of Their Liberty to Bring Proceedings Before a Court, in particular guideline 18 (see A/HRC/30/37, para. 100).

C. Due process guarantees and access to justice (articles 16, 17 and 18 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 12 and 40 of the Convention on the Rights of the Child)

14. Access to justice is a fundamental right in itself and a prerequisite for the protection and promotion of all other human rights, and as such it is of paramount importance that every child in the context of international migration is empowered to claim his/her rights. The responsibility of States parties requires structural and proactive interventions to ensure fair, effective and prompt access to justice. The Committee on the Rights of the Child, in its general comment No. 5 (2003) on general measures of implementation of the Convention, held that an effective remedy requires effective, child-sensitive procedures. It further outlined that such procedures should guarantee the adoption of certain specific measures in order to ensure that administrative and judicial proceedings are adapted to the needs and development of children, and that the best interests of the child is a primary consideration in all such proceedings.

15. The Committees are of the view that States should ensure that their legislation, policies, measures and practices guarantee child-sensitive due process in all migration and asylum administrative and judicial proceedings affecting the rights of children and/or those of their parents. All children, including children accompanied by parents or other legal guardians, should be treated as individual rights holders, their child-specific needs considered equally and individually and their views appropriately heard and given due weight. They should have access to administrative and judicial remedies against decisions affecting their own situation or that of their parents, to guarantee that all decisions are taken in their best interests[17] Measures should be taken to avoid undue delays in migration/asylum procedures that could negatively affect children's rights, including family reunification procedures. Unless it is contrary to the child's best interests, speedy proceedings should be encouraged, provided that this does not restrict any due process guarantees.

16. Children should be able to bring complaints before courts, administrative tribunals or other bodies at lower levels that are easily accessible to them, e.g., in child protection and youth institutions, schools and national human rights institutions, and should be able to receive advice and representation in a child-friendly manner by professionals

[17] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 75.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

with specialized knowledge of children and migration issues when their rights have been violated. States should ensure standardized policies to guide authorities in offering free, quality legal advice and representation for migrant, asylum-seeking and refugee children, including equal access for unaccompanied and separated children in local authority care and undocumented children.[18]

17. More specifically, and in particular in the context of best interest assessments and within best interest determination procedures, children should be guaranteed the right to:

(a) Access to the territory, regardless of the documentation they have or lack, and to be referred to authorities in charge of evaluating their needs in terms of protection of their rights, ensuring their procedural safeguards;

(b) Be notified of the existence of a proceeding and of the decision adopted in the context of the immigration and asylum proceedings, its implications and possibilities for appeal;

(c) Have the immigration proceedings conducted by a specialized official or judge, and any interviews carried out in person by professionals trained in communicating with children;

(d) Be heard and take part in all stages of the proceedings and be assisted without charge by a translator and/or interpreter;

(e) Have effective access to communication with consular officials and consular assistance, and to receive child-sensitive rights-based consular protection;

(f) Be assisted by an attorney trained and/or experienced in representing children at all stages of the proceedings and communicate freely with the representative, and have access to free legal aid;

(g) Have the application and procedures involving children be treated as a priority, while ensuring ample time to prepare for proceedings and that all due process guarantees are preserved;

(h) Appeal the decision to a higher court or independent authority, with suspensive

[18] Human Rights Council resolution 25/6. See also *Advisory Opinion OC－21/14 of 19 August 2014*, Inter-American Court of Human Rights, paras. 108-143.

effect;

(i) For unaccompanied and separated children, have appointed a competent guardian, as expeditiously as possible, who serves as a key procedural safeguard to ensure respect for their best interests;[19]

(j) Be fully informed throughout the entire procedure, together with their guardian and legal adviser, including information on their rights and all relevant information that could affect them.

18. The Committees recognize the negative impacts on children's well-being of having an insecure and precarious migration status. The Committees therefore recommend that States ensure that there are clear and accessible status determination procedures for children to regularize their status on various grounds (such as length of residence).

19. The Committees are of the opinion that a comprehensive interpretation of the Convention on the Rights of the Child with articles 7 (a), 23 and 65 (2) of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families should imply the development and implementation of effective consular protection policies which include specific measures directed to protecting children's rights, such as providing ongoing training to consular staff on the two Conventions, as well as on other human rights instruments, and promoting protocols on consular protection services.

D. Right to a name, identity, and a nationality (article 29 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 7 and 8 of the Convention on the Rights of the Child)

1. Birth registration

20. The lack of birth registration may have many negative impacts on the enjoyment of children's rights, such as child marriage, trafficking, forced recruitment and child labour. Birth registrations may also help to achieve convictions against those who have abused a child. Unregistered children are at particular risk of becoming stateless when born to parents who are in an irregular migration situation, due to barriers to acquiring nationality in the country of origin of the parents as well as to accessing birth registration

[19] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 6, paras. 20-21 and 33-38.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

and nationality at the place of their birth.[20]

21. The Committees urge States parties to take all necessary measures to ensure that all children are immediately registered at birth and issued birth certificates, irrespective of their migration status or that of their parents. Legal and practical obstacles to birth registration should be removed, including by prohibiting data sharing between health providers or civil servants responsible for registration with immigration enforcement authorities; and not requiring parents to produce documentation regarding their migration status. Measures should also be taken to facilitate late registration of birth and to avoid financial penalties for late registration. Children who have not been registered should be ensured equal access to health care, protection, education and other social services.

22. Should a child's identity documents have been procured irregularly on his or her behalf and the child requests the restoration of his or her identity documents, States parties are encouraged to adopt flexible measures in the best interests of the child, specifically by issuing corrected documents and avoiding prosecution where falsification has been committed.

2. Right to a nationality and safeguards against statelessness

23. Article 7 of the Convention on the Rights of the Child places emphasis on the prevention of statelessness by specifying that States parties shall ensure the implementation of the rights of a child to be registered, to a name, to acquire a nationality and to know and be cared for by his or her parents. The same right is enshrined for all children of migrant workers in article 29 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

24. While States are not obliged to grant their nationality to every child born in their territory, they are required to adopt every appropriate measure, both internally and in cooperation with other States, to ensure that every child has a nationality when he or she is born. A key measure is the conferral of nationality to a child born on the territory of the State, at birth or as early as possible after birth, if the child would otherwise be stateless.

25. Nationality laws that discriminate with regard to the transmission or acquisition of nationality on the basis of prohibited grounds, including in relation to the child and/or

[20] According to article 1 of the Convention relating to the Status of Stateless Persons, a stateless person is "a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law".

his or her parents' race, ethnicity, religion, gender, disability and migration status, should be repealed. Furthermore, all nationality laws should be implemented in a non-discriminatory manner, including with regard to residence status in relation to the length of residency requirements, to ensure that every child's right to a nationality is respected, protected and fulfilled.

26. States should strengthen measures to grant nationality to children born in their territory in situations where they would otherwise be stateless. When the law of a mother's country of nationality does not recognize a woman's right to confer nationality on her children and/or spouse, children may face the risk of statelessness. Likewise, where nationality laws do not guarantee women's autonomous right to acquire, change or retain their nationality in marriage, girls in the situation of international migration who married under the age of 18 years may face the risk of being stateless, or be confined in abusive marriages out of fear of being stateless. States should take immediate steps to reform nationality laws that discriminate against women by granting equal rights to men and women to confer nationality on their children and spouses and regarding the acquisition, change or retention of their nationality.

E. Family life (articles 14, 17 and 44 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 9, 10, 11, 16, 18, 19, 20 and 27 (4) of the Convention on the Rights of the Child)

27. The right to protection of family life is recognized in international and regional human rights instruments, including the Convention on the Rights of the Child and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Therefore, this right should be fully respected, protected and fulfilled in relation to every child without any kind of discrimination, regardless of their residency or nationality status. States should comply with their international legal obligations in terms of maintaining family unity, including siblings, and preventing separation, which should be a primary focus, in accordance with the Guidelines for the Alternative Care of Children. Protection of the right to a family environment frequently requires that States not only refrain from actions which could result in family separation or other arbitrary interference in the right to family life, but also take positive measures to maintain the family unit, including the reunion of separated family members. The Committee on the Rights of the Child, in its general comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

states that the term "parents" must be interpreted in a broad sense to include biological, adoptive or foster parents, or, where applicable, the members of the extended family or community as provided for by local custom.

1. Non-separation

28. The right to family unity for migrants may intersect with States' legitimate interests in making decisions on the entry or stay of non-nationals in their territory. However, children in the context of international migration and families should not be subjected to arbitrary or unlawful interference with their privacy and family life.[21] Separating a family by deporting or removing a family member from a State party's territory, or otherwise refusing to allow a family member to enter or remain in the territory, may amount to arbitrary or unlawful interference with family life.[22]

29. The Committees are of the view that the rupture of the family unit by the expulsion of one or both parents based on a breach of immigration laws related to entry or stay is disproportionate, as the sacrifice inherent in the restriction of family life and the impact on the life and development of the child is not outweighed by the advantages obtained by forcing the parent to leave the territory because of an immigration-related offence.[23] Migrant children and their families should also be protected in cases where expulsions would constitute arbitrary interference with the right to family and private life.[24] The Committees recommend that States provide avenues for status regularization for migrants in an irregular situation residing with their children, particularly when a child has been born or has lived in the country of destination for an extended period of time, or when return to the parent's country of origin would be against the child's best interests. Where the expulsion of parents is based on criminal offences, their children's rights, including the right to have their best interests be a primary consideration and their right to be heard and have their views taken seriously, should be ensured,

---

[21] See Human Rights Committee, general comment No. 15 (1986) on the position of aliens under the Covenant, para. 7.

[22] Human Rights Committee, communications No. 2009/2010, *Ilyasov v. Kazakhstan*, Views adopted on 23 July 2014; No. 2243/2013, *Husseini v. Denmark*, Views adopted on 24 October 2014; No. 1875/2009, *M.G.C. v. Australia*, Views adopted on 26 March 2015; No. 1937/2010, *Leghaei and others v. Australia*, Views adopted on 26 March 2015; and No. 2081/2011, *D.T. v. Canada*, Views adopted on 15 July 2006.

[23] See *Advisory Opinion OC－21/14 of 19 August 2014*, Inter-American Court of Human Rights, para. 280.

[24] See Committee on the on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, general comment No. 2 (2013), para. 50.

also taking into account the principle of proportionality and other human rights principles and standards.

30. The Committees are concerned about cases where children are separated from parents and placed in alternative care by child protection systems when there are no concerns related to parental abuse and neglect. Financial and material poverty, or conditions directly and uniquely attributable to such poverty, should never be the sole justification for removing a child from parental care, for receiving a child into alternative care or for preventing a child's social reintegration. In this regard, States should provide appropriate assistance to parents and legal guardians in the performance of their child-rearing responsibilities, including by providing social benefits and child allowances and other social support services regardless of the migration status of the parents or the child.

31. The Committees are also of the opinion that based on article 18 of the Convention on the Rights of the Child, a comprehensive approach to the child's right to a family environment in the context of migration should contemplate measures directed at enabling parents to fulfil their duties with regard to child development. Considering that irregular migration status of children and/or their parents may obstruct such goals, States should make available regular and non-discriminatory migration channels, as well as provide permanent and accessible mechanisms for children and their families to access long-term regular migration status or residency permits based on grounds such as family unity, labour relations, social integration and others.[25]

2. Family reunification

32. Under article 10 of the Convention on the Rights of the Child, States parties are to ensure that applications for family reunification are dealt with in a positive, humane and expeditious manner, including facilitating the reunification of children with their parents. When the child's relations with his or her parents and/or sibling(s) are interrupted by migration (in both the cases of the parents without the child, or of the child without his or her parents and/or sibling(s)), preservation of the family unit should be taken into account when assessing the best interests of the child in decisions on family reunification.[26]

---

[25] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 91. See also article 69 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

[26] See Committee on the Rights of the Child, general comment No. 14 (2013) on the right of the child

국가인권위원회
humanrights.go.kr

33. In the case of undocumented children in the context of international migration, States shall develop and implement guidelines, taking particular care that time limits, discretionary powers, and/or lack of transparency in administration procedures should not hinder the child's right to family reunification.

34. In the case of unaccompanied or separated children, including children separated from their parents due to the enforcement of immigration laws, such as the parents' detention, efforts to find sustainable, rights-based solutions for them should be initiated and implemented without delay, including the possibility of family reunification. If the child has family in the country of destination, the country of origin or a third country, child protection and welfare authorities in countries of transit or destination should contact family members as soon as possible. The decision as to whether a child should be reunited with his or her family in the country of origin, transit and/or destination should be based on a robust assessment in which the child's best interests are upheld as a primary consideration and family reunification is taken into consideration, and which includes a sustainable reintegration plan where the child is guaranteed to participate in the process.

35. Family reunification in the country of origin should not be pursued where there is a "reasonable risk" that such a return would lead to the violation of the human rights of the child. When family reunification in the country of origin is not in the best interests of the child or not possible due to legal or other obstacles to return, the obligations under article 9 and 10 of the Convention of the Rights of the Child come into effect and should govern the State's decisions on family reunification therein. Measures for parents to reunify with their children and/or regularize their status on the basis of their children's best interests should be put in place. Countries should facilitate family reunification procedures in order to complete them in an expeditious manner, in line with the best interests of the child. It is recommended that States apply best interest determination procedures in finalizing family reunification.

36. When a country of destination refuses family reunification to the child and/or to his/her family, it should provide detailed information to the child, in a child-friendly and age-appropriate manner, on the reasons for the refusal and on the child's right to appeal.

37. Children that remain in their countries of origin may end up migrating irregularly

---

to have his or her best interests taken as a primary consideration, para. 66.

and unsafely, seeking to be reunited with their parents and/or older siblings in destination countries. States should develop effective and accessible family reunification procedures that allow children to migrate in a regular manner, including children remaining in countries of origin who may migrate irregularly. States are encouraged to develop policies that enable migrants to regularly be accompanied by their families in order to avoid separation. Procedures should seek to facilitate family life and ensure that any restrictions are legitimate, necessary and proportionate. While this duty is primarily for receiving and transit countries, States of origin should also take measures to facilitate family reunification.

38. The Committees are aware that insufficient financial resources often hinder the exercise of the right to family reunification and that the lack of proof of adequate family income can constitute a barrier to reunion procedures. States are encouraged to provide adequate financial support and other social services to those children and their parent(s), siblings and, where applicable, other relatives.

F. Protection from all forms of violence and abuse, including exploitation, child labour and abduction, and sale or traffic in children (articles 11 and 27 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 19, 26, 32, 34, 35 and 36 of the Convention on the Rights of the Child)

39. Children in the context of international migration, in particular those who are undocumented, stateless, unaccompanied or separated from their families, are particularly vulnerable, throughout the migratory process, to different forms of violence, including neglect, abuse, kidnapping, abduction and extortion, trafficking, sexual exploitation, economic exploitation, child labour, begging or involvement in criminal and illegal activities, in countries of origin, transit, destination and return. Such children are at risk of experiencing violence by State or non-State actors or witnessing violence against their parents or others, particularly when travelling or residing in an irregular manner. The Committees draw the attention of States to article 6 of the Hague Convention of 19 October 1996 on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children under which the judicial or administrative authorities of the Contracting State have jurisdiction to take measures directed to the protection of the child's person or property with regard to refugee children and children who, due to disturbances occurring in their country, are internationally displaced and are present on the territory as a result

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

of their displacement.

40. The Committees are also aware that restrictive migration or asylum policies, including criminalization of irregular migration, the absence of sufficient safe, orderly, accessible and affordable regular migration channels or lack of adequate child protection systems, render migrant and asylum-seeking children, including unaccompanied or separated children, particularly vulnerable to suffering violence and abuse during their migration journey and in the countries of destination.

41. It is essential that States take all necessary measures to prevent and combat the illicit transfer and non-return of children as well as the worst forms of child labour, including all forms of slavery, commercial sexual exploitation, the use of children for illicit activities, including begging, and hazardous work, and protect them from violence and economic exploitation. The Committees recognize that children face gender-specific risks and vulnerabilities which should be identified and specifically addressed. In many contexts, girls may be even more vulnerable to trafficking, especially for purposes of sexual exploitation. Additional measures should be taken to address the particular vulnerability of girls and boys, including those who might have a disability, as well as children who are lesbian, gay, bisexual, transgender or intersex persons, to trafficking for the purposes of sexual exploitation and abuse.

42. Undocumented migrant children and parents dependent on residence or work permits, who can easily be made undocumented by their sponsor/employer, face risks of being reported to the immigration authorities by public service providers or other officials or by private individuals. This limits their enjoyment of human rights, including protection and access to justice, and makes them more vulnerable to violence and to labour and other types of exploitation and abuse,[27] and could be the result of policies prioritizing the detection of migrants in irregular status instead of their protection from violence, abuse and exploitation, making children more vulnerable to experiencing violence or witnessing violence against a family member. Among other measures, effective firewalls between child protection services and immigration enforcement should be ensured.

43. For migrant children for whom there are indications of trafficking, sale or other forms of sexual exploitation or who may be at risk of such acts or of child marriage, States should adopt the following measures:

---

[27] See Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, general comment No. 2, para. 2.

- Establish early identification measures to detect victims of sale, trafficking and abuse, as well as referral mechanisms, and in this regard carry out mandatory training for social workers, border police, lawyers, medical professionals and all other staff who come into contact with children

- Where different migration statuses are available, the most protective status (i.e., asylum or residence on humanitarian grounds) should be applied and granting such status should be determined on a case-by-case basis in accordance with the best interests of the child

- Ensure that the granting of residence status or assistance to migrant child victims of sale, trafficking or other forms of sexual exploitation is not made conditional on the initiation of criminal proceedings or their cooperation with law enforcement authorities.

44. Furthermore, States should take the following actions to ensure the full and effective protection of migrant children from all forms of violence and abuse:

- Take effective measures to ensure that they are protected from any form of slavery and commercial sexual exploitation and from being used for illicit activities or from any work that would jeopardize their health, safety or morals, including by becoming party to relevant conventions of the International Labour Organization

- Take effective measures to protect them from all forms of violence and abuse, regardless of their migration status

- Recognize and address the gender-specific vulnerable situations of girls and boys and children with disabilities as potential victims of trafficking for sexual, labour and all other forms of exploitation

- Ensure comprehensive protection, support services and access to effective redress mechanisms, including psychosocial assistance and information about those remedies, for migrant children and their families reporting cases of violence, abuse or exploitation to police or other relevant authorities, regardless of their migration status; children and parents must be able to safely report to police or other authorities as victims or witnesses without any risk of immigration enforcement as a result

국가인권위원회
humanrights.go.kr

- Recognize the important role that can be played by community services and civil society organizations in regard to the protection of migrant children
- Develop comprehensive policies aimed at addressing the root causes of all forms of violence, exploitation and abuse against migrant children, including adequate resources for their proper implementation

G. Right to protection from economic exploitation, including underage and hazardous work, employment conditions and social security (articles 25, 27, 52, 53, 54 and 55 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 26 and 32 of the Convention on the Rights of the Child)

45. With due respect to international labour standards related to the minimum age for admission to employment and the prohibition and elimination of the worst forms of child labour, not all work carried out by migrant children who are above legal working age is exploitative or undertaken in hazardous conditions. The Committees remind States that migrant children above working age, irrespective of their status, should enjoy equal treatment to that of national children in respect of remuneration, other conditions of work and terms of employment.

46. States should take all appropriate legislative and administrative measures, including a gender dimension, to regulate and protect the employment of migrant children with respect to the minimum age of employment and hazardous work. Given the specific risk to which migrant children are exposed, States shall also ensure that, in both law and practice, all necessary measures, including the provision of appropriate penalties, be taken by the competent authority to guarantee the effective enforcement of the provisions of the Convention on the Rights of the Child and relevant international standards and that migrant children:

- Enjoy fair terms of employment as well as decent working conditions, in line with internationally accepted standards
- Enjoy specific protective measures regulating the hours and conditions under which children can work
- Are subject to periodic medical examinations attesting to their fitness for work
- Have access to justice in case of violation of their rights by public or private

actors, including by ensuring effective complaints mechanisms and a firewall between labour rights and immigration enforcement

47. With respect to social security, migrant children and their families shall have the right to the same treatment granted to nationals, insofar as they fulfil the requirements provided for by the applicable legislation of the State and the applicable bilateral and multilateral treaties. The Committees consider that in cases of necessity, States should provide emergency social assistance to migrant children and their families regardless of their migration status, without any discrimination.

48. In cases of migrant families, including with children born to migrant parents, the Committees stress the interdependence between parental responsibilities for the upbringing and development of the child under articles 5 and 18 of the Convention on the Rights of the Child and labour rights for migrant workers under relevant provisions of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families. Therefore, States should, as far as possible, take measures to ensure that the rights at work of migrant parents, including those in an irregular situation, are fully respected.

H. Right to an adequate standard of living (article 45 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; article 27 of the Convention on the Rights of the Child)

49. States should ensure that children in the context of international migration have a standard of living adequate for their physical, mental, spiritual and moral development. As provided in article 27 (3) of the Convention on the Rights of the Child. States, in accordance with national conditions and within their means, shall take appropriate measures to assist parents and others responsible for the child to implement this right and shall in case of need provide material assistance and support programmes, particularly with regard to nutrition, clothing and housing.

50. States parties should develop detailed guidelines on standards of reception facilities, assuring adequate space and privacy for children and their families. States should take measures to ensure an adequate standard of living in temporary locations, such as reception facilities and formal and informal camps, ensuring that these are accessible to children and their parents, including persons with disabilities, pregnant women and breastfeeding mothers. States should ensure that residential facilities do not restrict

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

children's day-to-day movements unnecessarily, including de facto restriction of movement.

51. States should not interfere with children's right to housing by means of measures which prevent migrants from renting properties. Measures should be taken to ensure that migrant children, regardless of their status, are able to access homeless shelters.

52. States should develop procedures and standards to establish firewalls between public or private service providers, including public or private housing providers, and immigration enforcement authorities. Similarly, States should ensure that irregular migrant children are not criminalized for exercising their right to housing and that private actors, such as landlords and civil society organizations, who facilitate their exercise of this right are also not criminalized.

53. The Convention on the Rights of the Child stipulates that States parties shall respect and ensure the rights set forth in the Convention to each child within its jurisdiction without discrimination of any kind; this includes discrimination against children on the basis of their or their parents' migration status. The Committees therefore urge States parties to provide equitable access to economic, social and cultural rights. States are encouraged to expeditiously reform legislation, policies and practices that discriminate against migrant children and their families, including those in an irregular situation, or prevent them from effectively accessing services and benefits, for example social assistance.[28]

I. Right to health (articles 28 and 45 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 23, 24 and 39 of the Convention on the Rights of the Child)

54. The Committees acknowledge that a child's physical and mental health can be affected by a variety of factors, including structural determinants such as poverty, unemployment, migration and population displacements, violence, discrimination and marginalization. The Committees are aware that migrant and refugee children may experience severe emotional distress and may have particular and often urgent mental health needs. Children should therefore have access to specific care and psychological support, recognizing that children experience stress differently from adults.

[28] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 86.

55. Every migrant child should have access to health care equal to that of nationals, regardless of their migration status. This includes all health services, whether preventive or curative, and mental, physical or psychosocial care, provided in the community or in health-care institutions. States have an obligation to ensure that children's health is not undermined as a result of discrimination, which is a significant factor contributing to vulnerability; the implications of multiple forms of discrimination should also be addressed.[29] Attention should be paid to addressing the gender-specific impacts of reduced access to services.[30] In addition, migrant children should be provided full access to age-appropriate sexual and reproductive health information and services.

56. States are encouraged to emphasize a holistic approach to the right to health. Their national plans, policies, and strategies should address the health needs of migrant children and the vulnerable situations in which they may find themselves. Migrant children should have access to health services without being required to present a residence permit or asylum registration. Administrative and financial barriers to accessing services should be removed, including through the acceptance of alternative means of proving identity and residence, such as testimonial evidence.[31] In addition, the Committees urge States to prohibit the sharing of patients' data between health institutions and immigration authorities as well as immigration enforcement operations on or near public health premises, as these effectively limit or deprive migrant children or children born to migrant parents in an irregular situation of their right to health.[32] Effective firewalls should be put in place in order to ensure their right to health.

57. Discrimination can often exacerbate insufficient financial and legal protection, and may force migrant children to postpone treatment until they are seriously ill. Attention should be paid to resolving the issues surrounding complicated health services that require prompt and extensive responses, in which discriminatory approaches may severely affect the health of migrant children and significantly delay their treatment and recovery period. The commitment of health professionals should be first to their patients and to upholding children's health as a human right.

58. Restrictions on adult migrants' right to health on the basis of their nationality or

---

[29] See general comment No. 15 (2013) on the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health, paras. 5 and 8.

[30] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 86.

[31] See Committee on the Rights of the Child, report of the 2012 day of general discussion, para. 86.

[32] See Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, general comment No. 2, para. 74.

국가인권위원회 humanrights.go.kr KOR

migration status could also affect their children's right to health, life and development. Therefore, a comprehensive approach to children's rights should include measures directed at ensuring the right to health to all migrant workers and their families, regardless of their migration status, as well as measures aimed at ensuring an intercultural approach to health policies, programmes and practices.

J. Right to education and professional training (articles 30, 43 and 45 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families; articles 28, 29, 30 and 31 of the Convention on the Rights of the Child)

59. All children in the context of international migration, irrespective of status, shall have full access to all levels and all aspects of education, including early childhood education and vocational training, on the basis of equality with nationals of the country where those children are living. This obligation implies that States should ensure equal access to quality and inclusive education for all migrant children, irrespective of their migration status. Migrant children should have access to alternative learning programmes where necessary and participate fully in examinations and receive certification of their studies.

60. The Committees strongly urge States to expeditiously reform regulations and practices that prevent migrant children, in particular undocumented children, from registering at schools and educational institutions. States should also develop effective firewalls between educational institutions and immigration authorities and prohibit the sharing of students' data as well as immigration enforcement operations on or near school premises, as these practices limit or deprive migrant children or children of migrant workers in an irregular situation of their right to education. To respect children's right to education, States are also encouraged to avoid disruption during migration-related procedures, avoiding children having to move during the school year if possible, as well as supporting them to complete any compulsory and ongoing education courses when they reach the age of majority. While access to upper-level education is not compulsory, the principle of non-discrimination obliges States to provide available services to every child without discrimination on the basis of their migration status or other prohibited grounds.

61. States should put in place adequate measures to recognize the child's former education by acknowledging previously obtained school certificates and/or issuing new

certification based on the child's capacities and capabilities, to avoid creating stigmatization or penalization. This is equally applicable to countries of origin or third countries in the case of return.

62. The principle of equality of treatment requires States to eliminate any discrimination against migrant children and to adopt appropriate and gender-sensitive provisions to overcome educational barriers. This means that, where necessary, targeted measures are needed, including additional language education,[33] additional staff and other intercultural support, without discrimination of any kind. States are encouraged to dedicate staff to facilitating access to education for migrant children and to promoting the integration of migrant children into schools. In addition, States should take measures aimed at prohibiting and preventing any kind of educational segregation, to ensure that migrant children learn the new language as a means for effective integration. State efforts should include the provision of early childhood education as well as psychosocial support. States should also provide formal and non-formal learning opportunities, teacher training and life skills classes.

63. States should develop concrete measures to foster intercultural dialogue between migrant and host communities and to address and prevent xenophobia or any type of discrimination or related intolerance against migrant children. In addition, integrating human rights education, including on non-discrimination, as well as migration and migrants' rights and children's rights, within education curricula would contribute to preventing in xenophobic or any form of discriminatory attitudes that could affect migrants' integration in the long term.

III. International cooperation

64. The Committees reaffirm the need to address international migration through international, regional or bilateral cooperation and dialogue and through a comprehensive and balanced approach, recognizing the roles and responsibilities of countries of origin, transit, destination and return in promoting and protecting the human rights of children in the context of international migration, so as to ensure safe, orderly and regular migration, with full respect for human rights and avoiding approaches that might aggravate their vulnerability. In particular, cross-border case management procedures should be established in an expeditious manner in conformity with the Convention on

[33] See article 45 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

the Rights of the Child, the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol thereto and the 1996 Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Cooperation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children. In addition, cooperation could include initiatives aimed at strengthening financial and technical assistance as well as resettlement programmes to countries which host a large number of displaced persons, including children, from other countries and are in need of assistance. All practices should be fully in line with international human rights and refugee law obligations.

65. In order to ensure that this comprehensive and balanced approach is consistent with the best interests of children, child protection/welfare agencies should have a key role in the development of any international, regional or bilateral agreements that affect the rights and treatment of children in the context of international migration. Bilateral, regional and international initiatives should be encouraged in order to facilitate family reunification, implement best interest assessment and determination, and guarantee children's right to be heard and due process safeguards. Such initiatives should ensure access to justice in cross-border situations where children whose rights are affected in the country of transit or destination need it after they have returned to the country of origin or gone to a third country. In addition, States should ensure the participation of children and civil society organizations, including regional intergovernmental institutions, in these processes. States should also avail themselves of technical cooperation from the international community and United Nations agencies and entities, including the United Nations Children's Fund and the International Organization for Migration, for the implementation of migration policies in respect of children in line with the present joint general comment.

IV. Dissemination and use of the joint general comment and reporting

66. States parties should disseminate widely the present joint general comment to all stakeholders, in particular parliaments, governmental authorities, including child protection and migration authorities and personnel, and the judiciary, at all national, regional and local levels. It should be made known to all children and all relevant professionals and stakeholders, including those working for and with children (i.e., judges, lawyers, police and other law enforcement entities, teachers, guardians, social workers, staff of public or private welfare institutions and shelters, and health-care

providers), the media and civil society at large.

67. The present joint general comment should be translated into relevant languages, and child-friendly/appropriate versions and formats accessible to persons with disabilities should be made available. Conferences, seminars, workshops and other events should be held to share good practices on how best to implement it. It should also be incorporated into the formal pre- and in-service training of all concerned professionals and to technical staff in particular, as well as to child protection, migration and law enforcement authorities and personnel, and should be made available to all national and local human rights institutions and other human rights civil society organizations.

68. States parties should include in their reports under article 73 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families and article 44 of the Convention on the Rights of the Child information about the measures guided by the present joint general comments that they have implemented and their outcomes.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations

CRC/C/GC/24

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
18 September 2019

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 24 (2019) on children's rights in the child justice system

I. Introduction

1. The present general comment replaces general comment No. 10 (2007) on children's rights in juvenile justice. It reflects the developments that have occurred since 2007 as a result of the promulgation of international and regional standards, the Committee's jurisprudence, new knowledge about child and adolescent development, and evidence of effective practices, including those relating to restorative justice. It also reflects concerns such as the trends relating to the minimum age of criminal responsibility and the persistent use of deprivation of liberty. The general comment covers specific issues, such as issues relating to children recruited and used by non-State armed groups, including those designated as terrorist groups, and children in customary, indigenous or other non-State justice systems.

2. Children differ from adults in their physical and psychological development. Such differences constitute the basis for the recognition of lesser culpability, and for a separate system with a differentiated, individualized approach. Exposure to the criminal justice system has been demonstrated to cause harm to children, limiting their chances of becoming responsible adults.

* GE.19-15961(E)

3. The Committee acknowledges that preservation of public safety is a legitimate aim of the justice system, including the child justice system. However, States parties should serve this aim subject to their obligations to respect and implement the principles of child justice as enshrined in the Convention on the Rights of the Child. As the Convention clearly states in article 40, every child alleged as, accused of or recognized as having infringed criminal law should always be treated in a manner consistent with the promotion of the child's sense of dignity and worth. Evidence shows that the prevalence of crime committed by children tends to decrease after the adoption of systems in line with these principles.

4. The Committee welcomes the many efforts made to establish child justice systems in compliance with the Convention. Those States having provisions that are more conducive to the rights of children than those contained in the Convention and the present general comment are commended, and reminded that, in accordance with article 41 of the Convention, they should not take any retrogressive steps. State party reports indicate that many States parties still require significant investment to achieve full compliance with the Convention, particularly regarding prevention, early intervention, the development and implementation of diversion measures, a multidisciplinary approach, the minimum age of criminal responsibility and the reduction of deprivation of liberty. The Committee draws States' attention to the report of the Independent Expert leading the United Nations global study on children deprived of their liberty (A/74/136), submitted pursuant to General Assembly resolution 69/157, which had been initiated by the Committee.

5. In the past decade, several declarations and guidelines that promote access to justice and child-friendly justice have been adopted by international and regional bodies. These frameworks cover children in all aspects of the justice systems, including child victims and witnesses of crime, children in welfare proceedings and children before administrative tribunals. These developments, valuable though they are, fall outside of the scope of the present general comment, which is focused on children alleged as, accused of or recognized as having infringed criminal law.

II. Objectives and scope

6. The objectives and scope of the present general comment are:

(a) To provide a contemporary consideration of the relevant articles and principles

국가인권위원회
humanrights.go.kr

in the Convention on the Rights of the Child, and to guide States towards a holistic implementation of child justice systems that promote and protect children's rights;

(b) To reiterate the importance of prevention and early intervention, and of protecting children's rights at all stages of the system;

(c) To promote key strategies for reducing the especially harmful effects of contact with the criminal justice system, in line with increased knowledge about children's development, in particular:

(i) Setting an appropriate minimum age of criminal responsibility and ensuring the appropriate treatment of children on either side of that age;

(ii) Scaling up the diversion of children away from formal justice processes and to effective programmes;

(iii) Expanding the use of non-custodial measures to ensure that detention of children is a measure of last resort;

(iv) Ending the use of corporal punishment, capital punishment and life sentences;

(v) For the few situations where deprivation of liberty is justified as a last resort, ensuring that its application is for older children only, is strictly time limited and is subject to regular review;

(d) To promote the strengthening of systems through improved organization, capacity-building, data collection, evaluation and research;

(e) To provide guidance on new developments in the field, in particular the recruitment and use of children by non-State armed groups, including those designated as terrorist groups, and children coming into contact with customary, indigenous and non-State justice systems.

III. Terminology

7. The Committee encourages the use of non-stigmatizing language relating to children alleged as, accused of or recognized as having infringed criminal law.

8. Important terms used in the present general comment are listed below:

- Appropriate adult: in situations where the parent or legal guardian is not available to assist the child, States parties should allow for an appropriate adult to assist the child. An appropriate adult may be a person who is nominated by the child and/or by the competent authority.

- Child justice system:[1] the legislation, norms and standards, procedures, mechanisms and provisions specifically applicable to, and institutions and bodies set up to deal with, children considered as offenders.

- Deprivation of liberty: any form of detention or imprisonment or the placement of a person in a public or private custodial setting, from which this person is not permitted to leave at will, by order of any judicial, administrative or other public authority.[2]

- Diversion: measures for referring children away from the judicial system, at any time prior to or during the relevant proceedings.

- Minimum age of criminal responsibility: the minimum age below which the law determines that children do not have the capacity to infringe the criminal law.

- Pretrial detention: detention from the moment of the arrest to the stage of the disposition or sentence, including detention throughout the trial.

- Restorative justice: any process in which the victim, the offender and/or any other individual or community member affected by a crime actively participates together in the resolution of matters arising from the crime, often with the help of a fair and impartial third party. Examples of restorative process include mediation, conferencing, conciliation and sentencing circles.[3]

---

[1] In the English version of the present general comment, the term “child justice system” is used in place of “juvenile justice”.

[2] United Nations Rules for the Protection of Juveniles Deprived of their Liberty (Havana Rules), art. 11 (b).

[3] Basic principles on the use of restorative justice programmes in criminal matters, para. 2.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

IV. Core elements of a comprehensive child justice policy

A. Prevention of child offending, including early intervention directed at children below the minimum age of criminal responsibility

9. States parties should consult the United Nations Model Strategies and Practical Measures on the Elimination of Violence against Children in the Field of Crime Prevention and Criminal Justice and comparative national and international research on root causes of children's involvement in the child justice system and undertake their own research to inform the development of a prevention strategy. Research has demonstrated that intensive family- and community-based treatment programmes designed to make positive changes in aspects of the various social systems (home, school, community, peer relations) that contribute to the serious behavioural difficulties of children reduce the risk of children coming into child justice systems. Prevention and early intervention programmes should be focused on support for families, in particular those in vulnerable situations or where violence occurs. Support should be provided to children at risk, particularly children who stop attending school, are excluded or otherwise do not complete their education. Peer group support and a strong involvement of parents are recommended. States parties should also develop community-based services and programmes that respond to the specific needs, problems, concerns and interests of children, and that provide appropriate counselling and guidance to their families.

10. Articles 18 and 27 of the Convention confirm the importance of the responsibility of parents for the upbringing of their children, but at the same time the Convention requires States parties to provide the assistance to parents (or other caregivers) necessary to carry out their child-rearing responsibilities. Investment in early childhood care and education correlates with lower rates of future violence and crime. This can commence when the child is very young, for example with home visitation programmes to enhance parenting capacity. Measures of assistance should draw on the wealth of information on community and family-based prevention programmes, such as programmes to improve parent-child interaction, partnerships with schools, positive peer association and cultural and leisure activities.

11. Early intervention for children who are below the minimum age of criminal responsibility requires child-friendly and multidisciplinary responses to the first signs

of behaviour that would, if the child were above the minimum age of criminal responsibility, be considered an offence. Evidence-based intervention programmes should be developed that reflect not only the multiple psychosocial causes of such behaviour, but also the protective factors that may strengthen resilience. Interventions must be preceded by a comprehensive and interdisciplinary assessment of the child's needs. As an absolute priority, children should be supported within their families and communities. In the exceptional cases that require an out-of-home placement, such alternative care should preferably be in a family setting, although placement in residential care may be appropriate in some instances, to provide the necessary array of professional services. It is to be used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time and should be subject to judicial review.

12. A systemic approach to prevention also includes closing pathways into the child justice system through the decriminalization of minor offences such as school absence, running away, begging or trespassing, which often are the result of poverty, homelessness or family violence. Child victims of sexual exploitation and adolescents who engage with one another in consensual sexual acts are also sometimes criminalized. These acts, also known as status offences, are not considered crimes if committed by adults. The Committee urges States parties to remove status offences from their statutes.

B. Interventions for children above the minimum age of criminal responsibility[4]

13. Under article 40 (3) (b) of the Convention, States parties are required to promote the establishment of measures for dealing with children without resorting to judicial proceedings, whenever appropriate. In practice, the measures generally fall into two categories:

(a) Measures referring children away from the judicial system, any time prior to or during the relevant proceedings (diversion);

(b) Measures in the context of judicial proceedings.

14. The Committee reminds States parties that, in applying measures under both categories of intervention, utmost care should be taken to ensure that the child's human rights and legal safeguards are fully respected and protected.

[4] See also section IV.E below.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Interventions that avoid resorting to judicial proceedings

15. Measures dealing with children that avoid resorting to judicial proceedings have been introduced into many systems around the world, and are generally referred to as diversion. Diversion involves the referral of matters away from the formal criminal justice system, usually to programmes or activities. In addition to avoiding stigmatization and criminal records, this approach yields good results for children, is congruent with public safety and has proved to be cost-effective.

16. Diversion should be the preferred manner of dealing with children in the majority of cases. States parties should continually extend the range of offences for which diversion is possible, including serious offences where appropriate. Opportunities for diversion should be available from as early as possible after contact with the system, and at various stages throughout the process. Diversion should be an integral part of the child justice system, and, in accordance with art. 40 (3) (b) of the Convention, children's human rights and legal safeguards are to be fully respected and protected in all diversion processes and programmes

17. It is left to the discretion of States parties to decide on the exact nature and content of measures of diversion, and to take the necessary legislative and other measures for their implementation. The Committee takes note that a variety of community-based programmes have been developed, such as community service, supervision and guidance by designated officials, family conferencing and other restorative justice options, including reparation to victims.

18. The Committee emphasizes the following:

(a) Diversion should be used only when there is compelling evidence that the child committed the alleged offence, that he or she freely and voluntarily admits responsibility, without intimidation or pressure, and that the admission will not be used against the child in any subsequent legal proceeding;

(b) The child's free and voluntary consent to diversion should be based on adequate and specific information on the nature, content and duration of the measure, and on an understanding of the consequences of a failure to cooperate or complete the measure;

(c) The law should indicate the cases in which diversion is possible, and the relevant decisions of the police, prosecutors and/or other agencies should be

regulated and reviewable. All State officials and actors participating in the diversion process should receive the necessary training and support;

(d) The child is to be given the opportunity to seek legal or other appropriate assistance relating to the diversion offered by the competent authorities, and the possibility of review of the measure;

(e) Diversion measures should not include the deprivation of liberty;

(f) The completion of the diversion should result in a definite and final closure of the case. Although confidential records of diversion can be kept for administrative, review, investigative and research purposes, they should not be viewed as criminal convictions or result in criminal records.

Interventions in the context of judicial proceedings (disposition)

19. When judicial proceedings are initiated by the competent authority, the principles of a fair and just trial are applicable (see section D below). The child justice system should provide ample opportunities to apply social and educational measures, and to strictly limit the use of deprivation of liberty, from the moment of arrest, throughout the proceedings and in sentencing. States parties should have in place a probation service or similar agency with well-trained staff to ensure the maximum and effective use of measures such as guidance and supervision orders, probation, community monitoring or day reporting centres, and the possibility of early release from detention.

C. Age and child justice systems

Minimum age of criminal responsibility

20. Children who are below the minimum age of criminal responsibility at the time of the commission of an offence cannot be held responsible in criminal law proceedings. Children at or above the minimum age at the time of the commission of an offence but younger than 18 years can be formally charged and subjected to child justice procedures, in full compliance with the Convention. The Committee reminds States parties that the relevant age is the age at the time of the commission of the offence.

21. Under article 40 (3) of the Convention, States parties are required to establish a minimum age of criminal responsibility, but the article does not specify the age. Over 50 States parties have raised the minimum age following ratification of the Convention,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

and the most common minimum age of criminal responsibility internationally is 14. Nevertheless, reports submitted by States parties indicate that some States retain an unacceptably low minimum age of criminal responsibility.

22. Documented evidence in the fields of child development and neuroscience indicates that maturity and the capacity for abstract reasoning is still evolving in children aged 12 to 13 years due to the fact that their frontal cortex is still developing. Therefore, they are unlikely to understand the impact of their actions or to comprehend criminal proceedings. They are also affected by their entry into adolescence. As the Committee notes in its general comment No. 20 (2016) on the implementation of the rights of the child during adolescence, adolescence is a unique defining stage of human development characterized by rapid brain development, and this affects risk-taking, certain kinds of decision-making and the ability to control impulses. States parties are encouraged to take note of recent scientific findings, and to increase their minimum age accordingly, to at least 14 years of age. Moreover, the developmental and neuroscience evidence indicates that adolescent brains continue to mature even beyond the teenage years, affecting certain kinds of decision-making. Therefore, the Committee commends States parties that have a higher minimum age, for instance 15 or 16 years of age, and urges States parties not to reduce the minimum age of criminal responsibility under any circumstances, in accordance with article 41 of the Convention.

23. The Committee recognizes that although the setting of a minimum age of criminal responsibility at a reasonably high level is important, an effective approach also depends on how each State deals with children above and below that age. The Committee will continue to scrutinize this in reviews of State party reports. Children below the minimum age of criminal responsibility are to be provided with assistance and services according to their needs, by the appropriate authorities, and should not be viewed as children who have committed criminal offences.

24. If there is no proof of age and it cannot be established that the child is below or above the minimum age of criminal responsibility, the child is to be given the benefit of the doubt and is not to be held criminally responsible.

Systems with exceptions to the minimum age

25. The Committee is concerned about practices that permit exceptions to the use of a lower minimum age of criminal responsibility in cases where, for example, the child is accused of committing a serious offence. Such practices are usually created to respond

to public pressure and are not based on a rational understanding of children's development. The Committee strongly recommends that States parties abolish such approaches and set one standardized age below which children cannot be held responsible in criminal law, without exception.

Systems with two minimum ages

26. Several States parties apply two minimum ages of criminal responsibility (for example, 7 and 14 years), with a presumption that a child who is at or above the lower age but below the higher age lacks criminal responsibility unless sufficient maturity is demonstrated. Initially devised as a protective system, it has not proved so in practice. Although there is some support for the idea of individualized assessment of criminal responsibility, the Committee has observed that this leaves much to the discretion of the court and results in discriminatory practices.

27. States are urged to set one appropriate minimum age and to ensure that such legal reform does not result in a retrogressive position regarding the minimum age of criminal responsibility.

Children lacking criminal responsibility for reasons related to developmental delays or neurodevelopmental disorders or disabilities

28. Children with developmental delays or neurodevelopmental disorders or disabilities (for example, autism spectrum disorders, fetal alcohol spectrum disorders or acquired brain injuries) should not be in the child justice system at all, even if they have reached the minimum age of criminal responsibility. If not automatically excluded, such children should be individually assessed.

Application of the child justice system

29. The child justice system should apply to all children above the minimum age of criminal responsibility but below the age of 18 years at the time of the commission of the offence.

30. The Committee recommends that those States parties that limit the applicability of their child justice system to children under the age of 16 years (or lower), or that allow by way of exception that certain children are treated as adult offenders (for example, because of the offence category), change their laws to ensure a non-discriminatory full application of their child justice system to all persons below

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

the age of 18 years at the time of the offence (see also general comment No. 20, para. 88).

31. Child justice systems should also extend protection to children who were below the age of 18 at the time of the commission of the offence but who turn 18 during the trial or sentencing process.

32. The Committee commends States parties that allow the application of the child justice system to persons aged 18 and older whether as a general rule or by way of exception. This approach is in keeping with the developmental and neuroscience evidence that shows that brain development continues into the early twenties.

Birth certificates and age determination

33. A child who does not have a birth certificate should be provided with one promptly and free of charge by the State, whenever it is required to prove age. If there is no proof of age by birth certificate, the authority should accept all documentation that can prove age, such as notification of birth, extracts from birth registries, baptismal or equivalent documents or school reports. Documents should be considered genuine unless there is proof to the contrary. Authorities should allow for interviews with or testimony by parents regarding age, or for permitting affirmations to be filed by teachers or religious or community leaders who know the age of the child.

34. Only if these measures prove unsuccessful may there be an assessment of the child's physical and psychological development, conducted by specialist pediatricians or other professionals skilled in evaluating different aspects of development. Such assessments should be carried out in a prompt, child- and gender-sensitive and culturally appropriate manner, including interviews of children and parents or caregivers in a language the child understands. States should refrain from using only medical methods based on, inter alia, bone and dental analysis, which is often inaccurate, due to wide margins of error, and can also be traumatic. The least invasive method of assessment should be applied. In the case of inconclusive evidence, the child or young person is to have the benefit of the doubt.

Continuation of child justice measures

35. The Committee recommends that children who turn 18 before completing a diversion programme or non-custodial or custodial measure be permitted to complete the programme, measure or sentence, and not be sent to centres for adults.

Offences committed before and after 18 years and offences committed with adults

36. In cases where a young person commits several offences, some occurring before and some after the age of 18 years, States parties should consider providing for procedural rules that allow the child justice system to be applied in respect of all the offences when there are reasonable grounds to do so.

37. In cases where a child commits an offence together with one or more adults, the rules of the child justice system applies to the child, whether they are tried jointly or separately.

D. Guarantees for a fair trial

38. Article 40 (2) of the Convention contains an important list of rights and guarantees aimed at ensuring that every child receives fair treatment and trial (see also article 14 of the International Covenant on Civil and Political Rights). It should be noted that these are minimum standards. States parties can and should try to establish and observe higher standards.

39. The Committee emphasizes that continuous and systematic training of professionals in the child justice system is crucial to uphold those guarantees. Such professionals should be able to work in interdisciplinary teams, and should be well informed about the physical, psychological, mental and social development of children and adolescents, as well as about the special needs of the most marginalized children.

40. Safeguards against discrimination are needed from the earliest contact with the criminal justice system and throughout the trial, and discrimination against any group of children requires active redress. In particular, gender-sensitive attention should be paid to girls and to children who are discriminated against on the basis of sexual orientation or gender identity. Accommodation should be made for children with disabilities, which may include physical access to court and other buildings, support for children with psychosocial disabilities, assistance with communication and the reading of documents, and procedural adjustments for testimony.

41. States parties should enact legislation and ensure practices that safeguard children's rights from the moment of contact with the system, including at the stopping, warning or arrest stage, while in custody of police or other law enforcement agencies, during transfers to and from police stations, places of detention and courts, and during

국가인권위원회
humanrights.go.kr

questioning, searches and the taking of evidentiary samples. Records should be kept on the location and condition of the child in all phases and processes.

No retroactive application of child justice (art. 40 (2) (a))

42. No child shall be held guilty of any criminal offence that did not constitute a criminal offence, under national or international law, at the time it was committed. States parties that expand their criminal law provisions to prevent and combat terrorism should ensure that those changes do not result in the retroactive or unintended punishment of children. No child should be punished with a heavier penalty than the one applicable at the time of the offence, but if a change of law after the offence provides for a lighter penalty, the child should benefit.

Presumption of innocence (art. 40 (2) (b) (i))

43. The presumption of innocence requires that the burden of proof of the charge is on the prosecution, regardless of the nature of the offence. The child has the benefit of the doubt and is guilty only if the charges have been proved beyond reasonable doubt. Suspicious behaviour on the part of the child should not lead to assumptions of guilt, as it may be due to a lack of understanding of the process, immaturity, fear or other reasons.

Right to be heard (art. 12)

44. In paragraphs 57 to 64 of general comment No. 12 (2009) on the right of the child to be heard, the Committee explained the fundamental right of the child to be heard in the context of child justice.

45. Children have the right to be heard directly, and not only through a representative, at all stages of the process, starting from the moment of contact. The child has the right to remain silent and no adverse inference should be drawn when children elect not to make statements.

Effective participation in the proceedings (art. 40 (2) (b) (iv))

46. A child who is above the minimum age of criminal responsibility should be considered competent to participate throughout the child justice process. To effectively participate, a child needs to be supported by all practitioners to comprehend the charges and possible consequences and options in order to direct the legal representative,

challenge witnesses, provide an account of events and to make appropriate decisions about evidence, testimony and the measure(s) to be imposed. Proceedings should be conducted in a language the child fully understands or an interpreter is to be provided free of charge. Proceedings should be conducted in an atmosphere of understanding to allow children to fully participate. Developments in child-friendly justice provide an impetus towards child-friendly language at all stages, child-friendly layouts of interviewing spaces and courts, support by appropriate adults, removal of intimidating legal attire and adaptation of proceedings, including accommodation for children with disabilities.

Prompt and direct information of the charge(s) (art. 40 (2) (b) (ii))

47. Every child has the right to be informed promptly and directly (or where appropriate through his or her parent or guardian) of the charges brought against him or her. Promptly means as soon as possible after the first contact of the child with the justice system. Notification of parents should not be neglected on the grounds of convenience or resources. Children who are diverted at the charge stage need to understand their legal options, and legal safeguards should be fully respected.

48. Authorities should ensure that the child understands the charges, options and processes. Providing the child with an official document is insufficient and an oral explanation is necessary. Although children should be assisted in understanding any document by a parent or appropriate adult, authorities should not leave the explanation of the charges to such persons.

Legal or other appropriate assistance (art. 40 (2) (b) (ii))

49. States should ensure that the child is guaranteed legal or other appropriate assistance from the outset of the proceedings, in the preparation and presentation of the defence, and until all appeals and/or reviews are exhausted. The Committee requests States parties to withdraw any reservation made in respect of article 40 (2) (b) (ii).

50. The Committee remains concerned that many children face criminal charges before judicial, administrative or other public authorities, and are deprived of liberty, without having the benefit of legal representation. The Committee notes that in article 14 (3) (d) of the International Covenant on Civil and Political Rights, the right to legal representation is a minimum guarantee in the criminal justice system for all persons, and this should equally apply to children. While the article allows the person to defend

국가인권위원회
humanrights.go.kr

himself or herself in person, in any case where the interests of justice so require the person is to be assigned legal assistance.

51. In the light of the above, the Committee is concerned that children are provided less protection than international law guarantees for adults. The Committee recommends that States provide effective legal representation, free of charge, for all children who are facing criminal charges before judicial, administrative or other public authorities Child justice systems should not permit children to waive legal representation unless the decision to waive is made voluntarily and under impartial judicial supervision.

52. If children are diverted to programmes or are in a system that does not result in convictions, criminal records or deprivation of liberty, “other appropriate assistance” by well-trained officers may be an acceptable form of assistance, although States that can provide legal representation for children during all processes should do so, in accordance with article 41. Where other appropriate assistance is permissible, the person providing the assistance is required to have sufficient knowledge of the legal aspects of the child justice process and receive appropriate training.

53. As required under article 14 (3) (b) of the International Covenant on Civil and Political Rights, there is to be adequate time and facilities for the preparation of the defence. Under the Convention on the Rights of the Child, the confidentiality of communications between the child and his or her legal representative or other assistant is to be guaranteed (art. 40 (2) (b) (vii)), and the child’s right of protection against interference with his or her privacy and correspondence is to be respected (art. 16).

Decisions without delay and with the involvement of parents or guardians (art. 40 (2) (b) (iii))

54. The Committee reiterates that the time between the commission of the offence and the conclusion of proceedings should be as short as possible. The longer this period, the more likely it is that the response loses its desired outcome.

55. The Committee recommends that States parties set and implement time limits for the period between the commission of the offence and the completion of the police investigation, the decision of the prosecutor (or other competent body) to institute charges, and the final decision by the court or other judicial body. These time limits should be much shorter than those set for adults, but should still allow legal safeguards to be fully respected. Similar speedy time limits should apply to diversion measures.

56. Parents or legal guardians should be present throughout the proceedings. However, the judge or competent authority may decide to limit, restrict or exclude their presence in the proceedings, at the request of the child or of his or her legal or other appropriate assistant or because it is not in the child's best interests.

57. The Committee recommends that States parties explicitly legislate for the maximum possible involvement of parents or legal guardians in the proceedings because they can provide general psychological and emotional assistance to the child and contribute to effective outcomes. The Committee also recognizes that many children are informally living with relatives who are neither parents nor legal guardians, and that laws should be adapted to allow genuine caregivers to assist children in proceedings, if parents are unavailable.

Freedom from compulsory self-incrimination (art. 40 (2) (b) (iv))

58. States parties must ensure that a child is not compelled to give testimony or to confess or acknowledge guilt. The commission of acts of torture or cruel, inhuman or degrading treatment in order to extract an admission or confession constitutes a grave violation of the child's rights (Convention on the Rights of the Child, art. 37 (a)). Any such admission or confession is inadmissible as evidence (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, art. 15).

59. Coercion leading a child to a confession or self-incriminatory testimony is impermissible. The term "compelled" should be interpreted broadly and not be limited to physical force. The risk of false confession is increased by the child's age and development, lack of understanding, and fear of unknown consequences, including a suggested possibility of imprisonment, as well as by the length and circumstances of the questioning.

60. The child must have access to legal or other appropriate assistance, and should be supported by a parent, legal guardian or other appropriate adult during questioning. The court or other judicial body, when considering the voluntariness and reliability of an admission or confession by a child, should take all factors into account, including the child's age and maturity, the length of questioning or custody and the presence of legal or other independent assistance and of the parent(s), guardian or appropriate adult. Police officers and other investigating authorities should be well trained to avoid questioning techniques and practices that result in coerced or unreliable confessions or testimonies, and audiovisual techniques should be used where possible.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

Presence and examination of witnesses (art. 40 (2) (b) (iv))

61. Children have the right to examine witnesses who testify against them and to involve witnesses to support their defence, and child justice processes should favour the child's participation, under conditions of equality, with legal assistance.

Right of review or appeal (art. 40 (2) (b) (v))

62. The child has the right to have any finding of guilt or the measures imposed reviewed by a higher competent, independent and impartial authority or judicial body. This right of review is not limited to the most serious offences. States parties should consider introducing automatic measures of review, particularly in cases that result in criminal records or deprivation of liberty. Furthermore, access to justice requires a broader interpretation, allowing reviews or appeals on any procedural or substantive misdirection, and ensuring that effective remedies are available.[5]

63. The Committee recommends that States parties withdraw any reservation made in respect of article 40 (2) (b) (v).

Free assistance of an interpreter (art. 40 (2) (b) (vi))

64. A child who cannot understand or speak the language used in the child justice system has the right to the free assistance of an interpreter at all stages of the process. Such interpreters should be trained to work with children.

65. States parties should provide adequate and effective assistance by well-trained professionals to children who experience communication barriers.

Full respect of privacy (arts. 16 and 40 (2) (b) (vii))

66. The right of a child to have his or her privacy fully respected during all stages of the proceedings, set out in article 40 (2) (b) (vii), should be read with articles 16 and 40 (1).

67. States parties should respect the rule that child justice hearings are to be conducted behind closed doors. Exceptions should be very limited and clearly stated in the law. If the verdict and/or sentence is pronounced in public at a court session, the identity of the child should not be revealed. Furthermore, the right to privacy also means that

[5] Human Rights Council resolution 25/6.

the court files and records of children s should be kept strictly confidential and closed to third parties except for those directly involved in the investigation and adjudication of, and the ruling on, the case.

68. Case-law reports relating to children should be anonymous, and such reports placed online should adhere to this rule.

69. The Committee recommends that States refrain from listing the details of any child, or person who was a child at the time of the commission of the offence, in any public register of offenders. The inclusion of such details in other registers that are not public but impede access to opportunities for reintegration should be avoided.

70. In the Committee's view, there should be lifelong protection from publication regarding crimes committed by children. The rationale for the non-publication rule, and for its continuation after the child reaches the age of 18, is that publication causes ongoing stigmatization, which is likely to have a negative impact on access to education, work, housing or safety. This impedes the child's reintegration and assumption of a constructive role in society. States parties should thus ensure that the general rule is lifelong privacy protection pertaining to all types of media, including social media.

71. Furthermore, the Committee recommends that States parties introduce rules permitting the removal of children's criminal records when they reach the age of 18, automatically or, in exceptional cases, following independent review.

E. Measures[6]

Diversion throughout the proceedings

72. The decision to bring a child into the justice system does not mean the child must go through a formal court process. In line with the observations made above in section IV.B, the Committee emphasizes that the competent authorities − in most States the public prosecutor − should continuously explore the possibilities of avoiding a court process or conviction, through diversion and other measures. In other words, diversion options should be offered from the earliest point of contact, before a trial commences, and be available throughout the proceedings. In the process of offering diversion, the child's human rights and legal safeguards should be fully respected, bearing in mind that the nature and duration of diversion measures may be demanding, and that legal

[6] See also section IV.B above.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

or other appropriate assistance is therefore necessary. Diversion should be presented to the child as a way to suspend the formal court process, which will be terminated if the diversion programme is carried out in a satisfactory manner.

Dispositions by the child justice court

73. After proceedings in full compliance with article 40 of Convention are conducted (see section IV.D above), a decision on dispositions is made. The laws should contain a wide variety of non-custodial measures and should expressly prioritize the use of such measures to ensure that deprivation of liberty is used only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time.

74. A wide range of experience with the use and implementation of non-custodial measures, including restorative justice measures, exists. States parties should benefit from this experience, and develop and implement such measures by adjusting them to their own culture and tradition. Measures amounting to forced labour or to torture or inhuman and degrading treatment are to be explicitly prohibited and penalized.

75. The Committee reiterates that corporal punishment as a sanction is a violation of article 37 (a) of the Convention, which prohibits all forms of cruel, inhuman and degrading treatment or punishment (see also the Committee's general comment No. 8 (2006) on the right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment).

76. The Committee emphasizes that the reaction to an offence should always be proportionate not only to the circumstances and the gravity of the offence, but also to the personal circumstances (age, lesser culpability, circumstances and needs, including, if appropriate, the mental health needs of the child), as well as to the various and particularly longterm needs of the society. A strictly punitive approach is not in accordance with the principles of child justice spelled out in article 40 (1) of the Convention. Where serious offences are committed by children, measures proportionate to the circumstances of the offender and to the gravity of the offence may be considered, including considerations of the need for public safety and sanctions. Weight should be given to the child's best interests as a primary consideration as well as to the need to promote the child's reintegration into society.

77. Recognizing the harm caused to children and adolescents by deprivation of liberty, and its negative effects on their prospects for successful reintegration, the Committee

recommends that States parties set a maximum penalty for children accused of crimes that reflects the principle of the "shortest appropriate period of time" (Convention on the Rights of the Child, art. 37 (b)).

78. Mandatory minimum sentences are incompatible with the child justice principle of proportionality and with the requirement that detention is to be a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time. Courts sentencing children should start with a clean slate; even discretionary minimum sentence regimes impede proper application of international standards.

Prohibition of the death penalty

79. Article 37 (a) of the Convention reflects the customary international law prohibition of the imposition of the death penalty for a crime committed by a person who is under 18 years of age. A few States parties assume that the rule prohibits only the execution of persons who are below the age of 18 years at the time of execution. Other States defer the execution until the age of 18. The Committee reiterates that the explicit and decisive criterion is the age at the time of the commission of the offence. If there is no reliable and conclusive proof that the person was below the age of 18 at the time the crime was committed, he or she should have the benefit of the doubt and the death penalty cannot be imposed.

80. The Committee calls upon the few States parties that have not yet abolished the imposition of the death penalty for all offences committed by persons below the age of 18 years to do so urgently and without exceptions. Any death penalty imposed on a person who was below the age of 18 at the time of the commission of the offence should be commuted to a sanction that is in full conformity with Convention.

No life imprisonment without parole

81. No child who was below the age of 18 at the time he or she committed an offence should be sentenced to life imprisonment without the possibility of release or parole. The period to be served before consideration of parole should be substantially shorter than that for adults and should be realistic, and the possibility of parole should be regularly reconsidered. The Committee reminds States parties that sentence children to life imprisonment with the possibility of release or parole that in applying this sanction they should strive for the realization of the aims of article 40 (1) of the Convention. This means, inter alia, that a child sentenced to life imprisonment should receive

국가인권위원회
humanrights.go.kr

education, treatment and care aiming at his or her release, reintegration and ability to assume a constructive role in society. This also requires a regular review of the child's development and progress in order to decide on his or her possible release. Life imprisonment makes it very difficult, if not impossible, to achieve the aims of reintegration. The Committee notes the 2015 report in which the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment finds that life imprisonment and lengthy sentences, such as consecutive sentencing, are grossly disproportionate and therefore cruel, inhuman or degrading when imposed on a child (A/HRC/28/68, para. 74). The Committee strongly recommends that States parties abolish all forms of life imprisonment, including indeterminate sentences, for all offences committed by persons who were below the age of 18 at the time of commission of the offence.

F. Deprivation of liberty, including pretrial detention and post-trial incarceration

82. Article 37 of the Convention contains important principles for the use of deprivation of liberty, the procedural rights of every child deprived of liberty and provisions concerning the treatment of and conditions for children deprived of their liberty. The Committee draws the attention of States parties to the 2018 report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, in which the Special Rapporteur noted that the scale and magnitude of children's suffering in detention and confinement called for a global commitment to the abolition of child prisons and large care institutions, alongside scaled-up investment in community-based services (A/HRC/38/36, para. 53).

83. States parties should immediately embark on a process to reduce reliance on detention to a minimum.

84. Nothing in the present general comment should be construed as promoting or supporting the use of deprivation of liberty, but rather as providing correct procedures and conditions in the minority of cases where deprivation of liberty is deemed necessary.

Leading principles

85. The leading principles for the use of deprivation of liberty are: (a) the arrest, detention or imprisonment of a child is to be used only in conformity with the law, only as a measure of last resort and for the shortest appropriate period of time; and

(b) no child is to be deprived of his or her liberty unlawfully or arbitrarily. Arrest is often the starting point of pretrial detention, and States should ensure that the law places clear obligations on law enforcement officers to apply article 37 in the context of arrest. States should further ensure that children are not held in transportation or in police cells, except as a measure of last resort and for the shortest period of time, and that they are not held with adults, except where that is in their best interests. Mechanisms for swift release to parents or appropriate adults should be prioritized.

86. The Committee notes with concern that, in many countries, children languish in pretrial detention for months or even years, which constitutes a grave violation of article 37 (b) of the Convention. Pretrial detention should not be used except in the most serious cases, and even then only after community placement has been carefully considered. Diversion at the pretrial stage reduces the use of detention, but even where the child is to be tried in the child justice system, non-custodial measures should be carefully targeted to restrict the use of pretrial detention.

87. The law should clearly state the criteria for the use of pretrial detention, which should be primarily for ensuring appearance at the court proceedings and if the child poses an immediate danger to others. If the child is considered a danger (to himself or herself or others) child protection measures should be applied. Pretrial detention should be subject to regular review and its duration limited by law. All actors in the child justice system should prioritize cases of children in pretrial detention.

88. In application of the principle that deprivation of liberty should be imposed for the shortest appropriate period of time, States parties should provide regular opportunities to permit early release from custody, including police custody, into the care of parents or other appropriate adults. There should be discretion to release with or without conditions, such as reporting to an authorized person or place. The payment of monetary bail should not be a requirement, as most children cannot pay and because it discriminates against poor and marginalized families. Furthermore, where bail is set it means that there is a recognition in principle by the court that the child should be released, and other mechanisms can be used to secure attendance.

Procedural rights (art. 37 (d))

89. Every child deprived of his or her liberty has the right to prompt access to legal and other appropriate assistance, as well as the right to challenge the legality of the deprivation of his or her liberty before a court or other competent, independent and

국가인권위원회
humanrights.go.kr

impartial authority, and to a prompt decision on any such action. The Committee recommends that no child be deprived of liberty, unless there are genuine public safety or public health concerns, and encourages State parties to fix an age limit below which children may not legally be deprived of their liberty, such as 16 years of age.

90. Every child arrested and deprived of his or her liberty should be brought before a competent authority within 24 hours to examine the legality of the deprivation of liberty or its continuation. The Committee also recommends that States parties ensure that pretrial detention is reviewed regularly with a view to ending it. In cases where conditional release of the child at or before the first appearance (within 24 hours) is not possible, the child should be formally charged with the alleged offences and be brought before a court or other competent, independent and impartial authority or judicial body for the case to be dealt with as soon as possible but not later than 30 days after pretrial detention takes effect. The Committee, conscious of the practice of adjourning court hearings many times and/or for long periods, urges States parties to adopt maximum limits for the number and length of postponements and introduce legal or administrative provisions to ensure that the court or other competent body makes a final decision on the charges not later than six months from the initial date of detention, failing which the child should be released.

91. The right to challenge the legality of the deprivation of liberty includes not only the right to appeal court decisions, but also the right of access to a court for review of an administrative decision (taken by, for example, the police, the prosecutor and other competent authorities). States parties should set short time limits for the finalization of appeals and reviews to ensure prompt decisions, as required by the Convention.

Treatment and conditions (art. 37 (c))

92. Every child deprived of liberty is to be separated from adults, including in police cells. A child deprived of liberty is not to be placed in a centre or prison for adults, as there is abundant evidence that this compromises their health and basic safety and their future ability to remain free of crime and to reintegrate. The permitted exception to the separation of children from adults stated in article 37 (c) of the Convention – "unless it is considered in the child's best interests not to do so" – should be interpreted narrowly and the convenience of the States parties should not override best interests. States parties should establish separate facilities for children deprived of their liberty that are staffed by appropriately trained personnel and that operate according to child-friendly policies and practices.

93. The above rule does not mean that a child placed in a facility for children should be moved to a facility for adults immediately after he or she reaches the age of 18. The continuation of his or her stay in the facility for children should be possible if that is in his or her best interests and not contrary to the best interests of the children in the facility.

94. Every child deprived of liberty has the right to maintain contact with his or her family through correspondence and visits. To facilitate visits, the child should be placed in a facility as close as possible to his or her family's place of residence. Exceptional circumstances that may limit this contact should be clearly described in law and not be left to the discretion of the authorities.

95. The Committee emphasizes that, inter alia, the following principles and rules need to be observed in all cases of deprivation of liberty:

(a) Incommunicado detention is not permitted for persons below the age of 18;

(b) Children should be provided with a physical environment and accommodation conducive to the reintegrative aims of residential placement. Due regard should be given to their needs for privacy, for sensory stimuli and for opportunities to associate with their peers and to participate in sports, physical exercise, arts and leisure-time activities;

(c) Every child has the right to education suited to his or her needs and abilities, including with regard to undertaking exams, and designed to prepare him or her for return to society; in addition, every child should, when appropriate, receive vocational training in occupations likely to prepare him or her for future employment;

(d) Every child has the right to be examined by a physician or a health practitioner upon admission to the detention or correctional facility and is to receive adequate physical and mental health care throughout his or her stay in the facility, which should be provided, where possible, by the health facilities and services of the community;

(e) The staff of the facility should promote and facilitate frequent contact by the child with the wider community, including communications with his or her family, friends and other persons, including representatives of reputable outside organizations, and the opportunity to visit his or her home and family. There

국가인권위원회
humanrights.go.kr

is to be no restriction on the child's ability to communicate confidentially and at any time with his or her lawyer or other assistant;

(f) Restraint or force can be used only when the child poses an imminent threat of injury to himself or herself or others, and only when all other means of control have been exhausted. Restraint should not be used to secure compliance and should never involve deliberate infliction of pain. It is never to be used as a means of punishment. The use of restraint or force, including physical, mechanical and medical or pharmacological restraints, should be under close, direct and continuous control of a medical and/or psychological professional. Staff of the facility should receive training on the applicable standards and members of the staff who use restraint or force in violation of the rules and standards should be punished appropriately. States should record, monitor and evaluate all incidents of restraint or use of force and ensure that it is reduced to a minimum;

(g) Any disciplinary measure is to be consistent with upholding the inherent dignity of the child and the fundamental objectives of institutional care. Disciplinary measures in violation of article 37 of the Convention must be strictly forbidden, including corporal punishment, placement in a dark cell, solitary confinement or any other punishment that may compromise the physical or mental health or well-being of the child concerned, and disciplinary measures should not deprive children of their basic rights, such as visits by legal representative, family contact, food, water, clothing, bedding, education, exercise or meaningful daily contact with others;

(h) Solitary confinement should not be used for a child. Any separation of the child from others should be for the shortest possible time and used only as a measure of last resort for the protection of the child or others. Where it is deemed necessary to hold a child separately, this should be done in the presence or under the close supervision of a suitably trained staff member, and the reasons and duration should be recorded;

(i) Every child should have the right to make requests or complaints, without censorship as to the substance, to the central administration, the judicial authority or any other proper independent authority, and to be informed of the response without delay. Children need to know their rights and to know about and have easy access to request and complaints mechanisms;

(j) Independent and qualified inspectors should be empowered to conduct inspections on a regular basis and to undertake unannounced inspections on their own initiative; they should place special emphasis on holding conversations with children in the facilities, in a confidential setting;

(k) States parties should ensure that there are no incentives to deprive children of their liberty and no opportunities for corruption regarding placement, or regarding the provision of goods and services or contact with family.

G. Specific issues

Military courts and State security courts

96. There is an emerging view that trials of civilians by military tribunals and State security courts contravene the non-derogable right to a fair trial by a competent, independent and impartial court. This is an even more concerning breach of rights for children, who should always be dealt with in specialized child justice systems. The Committee has raised concerns about this in several concluding observations.

Children recruited and used by non-State armed groups, including those designated as terrorist groups, and children charged in counter-terrorism contexts

97. The United Nations has verified numerous cases of recruitment and exploitation of children by non-State armed groups, including those designated as terrorist groups, not only in conflict areas but also in non-conflict areas, including children's countries of origin and countries of transit or return.

98. When under the control of such groups, children may become victims of multiple forms of violations, such as conscription; military training; being used in hostilities and/or terrorist acts, including suicide attacks; being forced to carry out executions; being used as human shields; abduction; sale; trafficking; sexual exploitation; child marriage; being used for the transport or sale of drugs; or being exploited to carry out dangerous tasks, such as spying, conducting surveillance, guarding checkpoints, conducting patrols or transporting military equipment. It has been reported that non-State armed groups and those designated as terrorist groups also force children to commit acts of violence against their own families or within their own communities to demonstrate loyalty and to discourage future defection.

99. The authorities of States parties face a number of challenges when dealing with

국가인권위원회
humanrights.go.kr

these children. Some States parties have adopted a punitive approach with no or limited consideration of children's rights, resulting in lasting consequences for the development of the child and having a negative impact on the opportunities for social reintegration, which in turn may have serious consequences for the broader society. Often, these children are arrested, detained, prosecuted and put on trial for their actions in conflict areas and, to a lesser extent, also in their countries of origin or return.

100. The Committee draws the attention of States parties to Security Council resolution 2427 (2018). In the resolution, the Council stressed the need to establish standard operating procedures for the rapid handover of children associated or allegedly associated with all non-State armed groups, including those who committed acts of terrorism, to relevant civilian child protection actors. The Council emphasized that children who had been recruited in violation of applicable international law by armed forces and armed groups and were accused of having committed crimes during armed conflicts should be treated primarily as victims of violations of international law. The Council also urged Member States to consider non-judicial measures as alternatives to prosecution and detention that were focused on reintegration, and called on them to apply due process for all children detained for association with armed forces and armed groups.

101. States parties should ensure that all children charged with offences, regardless of the gravity or the context, are dealt with in terms of articles 37 and 40 of the Convention, and should refrain from charging and prosecuting them for expressions of opinion or for mere association with a non-State armed group, including those designated as terrorist groups. In line with paragraph 88 of its general comment No. 20, the Committee further recommends that States parties adopt preventive interventions to tackle social factors and root causes, as well as social reintegration measures, including when implementing Security Council resolutions related to counter-terrorism, such as resolutions 1373 (2001), 2178 (2014), 2396 (2017) and 2427 (2018), and General Assembly resolution 72/284, in particular the recommendations contained in paragraph 18.

Customary, indigenous and non-State forms of justice

102. Many children come into contact with plural justice systems that operate parallel to or on the margins of the formal justice system. These may include customary, tribal, indigenous or other justice systems. They may be more accessible than the formal mechanisms and have the advantage of quickly and relatively inexpensively proposing responses tailored to cultural specificities. Such systems can serve as an alternative to official proceedings against children, and are likely to contribute favourably to the change

of cultural attitudes concerning children and justice.

103. There is an emerging consensus that reforms of justice sector programmes should be attentive to such systems. Considering the potential tension between State and non-State justice, in addition to concerns about procedural rights and risks of discrimination or marginalization, reforms should proceed in stages, with a methodology that involves a full understanding of the comparative systems concerned and that is acceptable to all stakeholders. Customary justice processes and outcomes should be aligned with constitutional law and with legal and procedural guarantees. It is important that unfair discrimination does not occur, if children committing similar crimes are being dealt with differently in parallel systems or forums.

104. The principles of the Convention should be infused into all justice mechanisms dealing with children, and States parties should ensure that the Convention is known and implemented. Restorative justice responses are often achievable through customary, indigenous or other non-State justice systems, and may provide opportunities for learning for the formal child justice system. Furthermore, recognition of such justice systems can contribute to increased respect for the traditions of indigenous societies, which could have benefits for indigenous children. Interventions, strategies and reforms should be designed for specific contexts and the process should be driven by national actors.

V. Organization of the child justice system

105. In order to ensure the full implementation of the principles and rights elaborated in the previous paragraphs, it is necessary to establish an effective organization for the administration of child justice.

106. A comprehensive child justice system requires the establishment of specialized units within the police, the judiciary, the court system and the prosecutor's office, as well as specialized defenders or other representatives who provide legal or other appropriate assistance to the child.

107. The Committee recommends that States parties establish child justice courts either as separate units or as part of existing courts. Where that is not feasible for practical reasons, States parties should ensure the appointment of specialized judges for dealing with cases concerning child justice.

108. Specialized services such as probation, counselling or supervision should be

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

established together with specialized facilities, for example day treatment centres and, where necessary, small-scale facilities for residential care and treatment of children referred by the child justice system. Effective inter-agency coordination of the activities of all these specialized units, services and facilities should be continuously promoted.

109. In addition, individual assessments of children and a multidisciplinary approach are encouraged. Particular attention should be paid to specialized community-based services for children who are below the age of criminal responsibility, but who are assessed to be in need of support.

110. Non-governmental organizations can and do play an important role in child justice. The Committee therefore recommends that States parties seek the active involvement of such organizations in the development and implementation of their comprehensive child justice policy and, where appropriate, provide them with the necessary resources for this involvement.

VI. Awareness-raising and training

111. Children who commit offences are often subjected to negative publicity in the media, which contributes to a discriminatory and negative stereotyping of those children. This negative presentation or criminalization of children is often based on a misrepresentation and/or misunderstanding of the causes of crime, and regularly results in calls for tougher approaches (zero-tolerance and “three strikes” approaches, mandatory sentences, trial in adult courts and other primarily punitive measures). States parties should seek the active and positive involvement of Members of Parliament, non-governmental organizations and the media to promote and support education and other campaigns to ensure that all aspects of the Convention are upheld for children who are in the child justice system. It is crucial for children, in particular those who have experience with the child justice system, to be involved in these awareness-raising efforts.

112. It is essential for the quality of the administration of child justice that all the professionals involved receive appropriate multidisciplinary training on the content and meaning of the Convention. The training should be systematic and continuous and should not be limited to information on the relevant national and international legal provisions. It should include established and emerging information from a variety of fields on, inter alia, the social and other causes of crime, the social and psychological development

of children, including current neuroscience findings, disparities that may amount to discrimination against certain marginalized groups such as children belonging to minorities or indigenous peoples, the culture and the trends in the world of young people, the dynamics of group activities and the available diversion measures and non-custodial sentences, in particular measures that avoid resorting to judicial proceedings. Consideration should also be given to the possible use of new technologies such as video “court appearances”, while noting the risks of others, such as DNA profiling. There should be a constant reappraisal of what works.

VII. Data collection, evaluation and research

113. The Committee urges States parties to systematically collect disaggregated data, including on the number and nature of offences committed by children, the use and the average duration of pretrial detention, the number of children dealt with by resorting to measures other than judicial proceedings (diversion), the number of convicted children, the nature of the sanctions imposed on them and the number of children deprived of their liberty.

114. The Committee recommends that States parties ensure regular evaluations of their child justice systems, in particular of the effectiveness of the measures taken, and in relation to matters such as discrimination, reintegration and patterns of offending, preferably carried out by independent academic institutions.

115. It is important that children are involved in this evaluation and research, in particular those who are or who have previously had contact with the system, and that the evaluation and research are undertaken in line with existing international guidelines on the involvement of children in research.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

United Nations

CRC/C/GC/25

Convention on the Rights of the Child

Distr.: General
2 March 2021

Original: English

Committee on the Rights of the Child

General comment No. 25 (2021) on children's rights in relation to the digital environment

I. Introduction

1. The children consulted for the present general comment reported that digital technologies were vital to their current lives and to their future: "By the means of digital technology, we can get information from all around the world"; "[Digital technology] introduced me to major aspects of how I identify myself"; "When you are sad, the Internet can help you [to] see something that brings you joy".[1]

2. The digital environment is constantly evolving and expanding, encompassing information and communications technologies, including digital networks, content, services and applications, connected devices and environments, virtual and augmented reality, artificial intelligence, robotics, automated systems, algorithms and data analytics, biometrics and implant technology.[2]

3. The digital environment is becoming increasingly important across most aspects of children's lives, including during times of crisis, as societal functions, including education, government services and commerce, progressively come to rely upon digital

[1] "Our rights in a digital world", summary report on the consultation of children for the present general comment, pp. 14 and 22. Available from https://5rightsfoundation.com/uploads/Our%20Rights%20in%20a%20Digital%20World.pdf. All references to children's views refer to that report.

[2] A terminology glossary is available on the Committee's webpage: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCRC%2fINF%2f9314&Lang=en.

technologies. It affords new opportunities for the realization of children's rights, but also poses the risks of their violation or abuse. During consultations, children expressed the view that the digital environment should support, promote and protect their safe and equitable engagement: "We would like the government, technology companies and teachers to help us [to] manage untrustworthy information online."; "I would like to obtain clarity about what really happens with my data … Why collect it? How is it being collected?"; "I am … worried about my data being shared".[3]

4. The rights of every child must be respected, protected and fulfilled in the digital environment. Innovations in digital technologies affect children's lives and their rights in ways that are wide-ranging and interdependent, even where children do not themselves access the Internet. Meaningful access to digital technologies can support children to realize the full range of their civil, political, cultural, economic and social rights. However, if digital inclusion is not achieved, existing inequalities are likely to increase, and new ones may arise.

5. The present general comment draws on the Committee's experience in reviewing States parties' reports, its day of general discussion on digital media and children's rights, the jurisprudence of the human rights treaty bodies, the recommendations of the Human Rights Council and the special procedures of the Council, two rounds of consultations with States, experts and other stakeholders on the concept note and advanced draft and an international consultation with 709 children living in a wide variety of circumstances in 28 countries in several regions.

6. The present general comment should be read in conjunction with other relevant general comments of the Committee and its guidelines regarding the implementation of the Optional Protocol to the Convention on the sale of children, child prostitution and child pornography.

II. Objective

7. In the present general comment, the Committee explains how States parties should implement the Convention in relation to the digital environment and provides guidance on relevant legislative, policy and other measures to ensure full compliance with their obligations under the Convention and the Optional Protocols thereto in the light of the opportunities, risks and challenges in promoting, respecting, protecting and fulfilling

[3] "Our rights in a digital world", pp. 14, 16, 22 and 25.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

all children's rights in the digital environment.

III. General principles

8. The following four principles provide a lens through which the implementation of all other rights under the Convention should be viewed. They should serve as a guide for determining the measures needed to guarantee the realization of children's rights in relation to the digital environment.

A. Non-discrimination

9. The right to non-discrimination requires that States parties ensure that all children have equal and effective access to the digital environment in ways that are meaningful for them.[4] States parties should take all measures necessary to overcome digital exclusion. That includes providing free and safe access for children in dedicated public locations and investing in policies and programmes that support all children's affordable access to, and knowledgeable use of, digital technologies in educational settings, communities and homes.

10. Children may be discriminated against by their being excluded from using digital technologies and services or by receiving hateful communications or unfair treatment through use of those technologies. Other forms of discrimination can arise when automated processes that result in information filtering, profiling or decision-making are based on biased, partial or unfairly obtained data concerning a child.

11. The Committee calls upon States parties to take proactive measures to prevent discrimination on the basis of sex, disability, socioeconomic background, ethnic or national origin, language or any other grounds, and discrimination against minority and indigenous children, asylum-seeking, refugee and migrant children, lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex children, children who are victims and survivors of trafficking or sexual exploitation, children in alternative care, children deprived of liberty and children in other vulnerable situations. Specific measures will be required to close the gender-related digital divide for girls and to ensure that particular attention is given to access, digital literacy, privacy and online safety.

B. Best interests of the child

[4] General comment No. 9 (2006), paras. 37–38.

12. The best interests of the child is a dynamic concept that requires an assessment appropriate to the specific context.[5] The digital environment was not originally designed for children, yet it plays a significant role in children's lives. States parties should ensure that, in all actions regarding the provision, regulation, design, management and use of the digital environment, the best interests of every child is a primary consideration.

13. States parties should involve the national and local bodies that oversee the fulfilment of the rights of children in such actions. In considering the best interests of the child, they should have regard for all children's rights, including their rights to seek, receive and impart information, to be protected from harm and to have their views given due weight, and ensure transparency in the assessment of the best interests of the child and the criteria that have been applied.

C. Right to life, survival and development

14. Opportunities provided by the digital environment play an increasingly crucial role in children's development and may be vital for children's life and survival, especially in situations of crisis. States parties should take all appropriate measures to protect children from risks to their right to life, survival and development. Risks relating to content, contact, conduct and contract encompass, among other things, violent and sexual content, cyberaggression and harassment, gambling, exploitation and abuse, including sexual exploitation and abuse, and the promotion of or incitement to suicide or life-threatening activities, including by criminals or armed groups designated as terrorist or violent extremist. States parties should identify and address the emerging risks that children face in diverse contexts, including by listening to their views on the nature of the particular risks that they face.

15. The use of digital devices should not be harmful, nor should it be a substitute for in-person interactions among children or between children and parents or caregivers. States parties should pay specific attention to the effects of technology in the earliest years of life, when brain plasticity is maximal and the social environment, in particular relationships with parents and caregivers, is crucial to shaping children's cognitive, emotional and social development. In the early years, precautions may be required, depending on the design, purpose and uses of technologies. Training and advice on the appropriate use of digital devices should be given to parents, caregivers, educators and other relevant actors, taking into account the research on the effects of digital

[5] General comment No. 14 (2013), para. 1.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

technologies on children's development, especially during the critical neurological growth spurts of early childhood and adolescence.[6]

D. Respect for the views of the child

16. Children reported that the digital environment afforded them crucial opportunities for their voices to be heard in matters that affected them.[7] The use of digital technologies can help to realize children's participation at the local, national and international levels.[8] States parties should promote awareness of, and access to, digital means for children to express their views and offer training and support for children to participate on an equal basis with adults, anonymously where needed, so that they can be effective advocates for their rights, individually and as a group.

17. When developing legislation, policies, programmes, services and training on children's rights in relation to the digital environment, States parties should involve all children, listen to their needs and give due weight to their views. They should ensure that digital service providers actively engage with children, applying appropriate safeguards, and give their views due consideration when developing products and services.

18. States parties are encouraged to utilize the digital environment to consult with children on relevant legislative, administrative and other measures and to ensure that their views are considered seriously and that children's participation does not result in undue monitoring or data collection that violates their right to privacy, freedom of thought and opinion. They should ensure that consultative processes are inclusive of children who lack access to technology or the skills to use it.

IV. Evolving capacities

19. States parties should respect the evolving capacities of the child as an enabling principle that addresses the process of their gradual acquisition of competencies, understanding and agency.[9] That process has particular significance in the digital environment, where children can engage more independently from supervision by parents

---

[6] General comment No. 24 (2019), para. 22; and general comment No. 20 (2016), paras. 9–11.
[7] "Our rights in a digital world", p. 17.
[8] General comment No. 14 (2013), paras. 89–91.
[9] General comment No. 7 (2005), para. 17; and general comment No. 20 (2016), paras. 18 and 20.

and caregivers. The risks and opportunities associated with children's engagement in the digital environment change depending on their age and stage of development. They should be guided by those considerations whenever they are designing measures to protect children in, or facilitate their access to, that environment. The design of age-appropriate measures should be informed by the best and most up-to-date research available, from a range of disciplines.

20. States parties should take into account the changing position of children and their agency in the modern world, children's competence and understanding, which develop unevenly across areas of skill and activity, and the diverse nature of the risks involved. Those considerations must be balanced with the importance of exercising their rights in supported environments and the range of individual experiences and circumstances.[10] States parties should ensure that digital service providers offer services that are appropriate for children's evolving capacities.

21. In accordance with States' duty to render appropriate assistance to parents and caregivers in the performance of their child-rearing responsibilities, States parties should promote awareness among parents and caregivers of the need to respect children's evolving autonomy, capacities and privacy. They should support parents and caregivers in acquiring digital literacy and awareness of the risks to children in order to help them to assist children in the realization of their rights, including to protection, in relation to the digital environment.

V. General measures of implementation by States parties

22. Opportunities for the realization of children's rights and their protection in the digital environment require a broad range of legislative, administrative and other measures, including precautionary ones.

A. Legislation

23. States parties should review, adopt and update national legislation in line with international human rights standards, to ensure that the digital environment is compatible with the rights set out in the Convention and the Optional Protocols thereto. Legislation should remain relevant, in the context of technological advances and emerging practices. They should mandate the use of child rights impact assessments to embed children's

[10] General comment No. 20 (2016), para. 20.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

rights into legislation, budgetary allocations and other administrative decisions relating to the digital environment and promote their use among public bodies and businesses relating to the digital environment.[11]

B. Comprehensive policy and strategy

24. States parties should ensure that national policies relating to children's rights specifically address the digital environment, and they should implement regulation, industry codes, design standards and action plans accordingly, all of which should be regularly evaluated and updated. Such national policies should be aimed at providing children with the opportunity to benefit from engaging with the digital environment and ensuring their safe access to it.

25. Children's online protection should be integrated within national child protection policies. States parties should implement measures that protect children from risks, including cyberaggression and digital technology-facilitated and online child sexual exploitation and abuse, ensure the investigation of such crimes and provide remedy and support for children who are victims. They should also address the needs of children in disadvantaged or vulnerable situations, including by providing child-friendly information that is, when necessary, translated into relevant minority languages.

26. States parties should ensure the operation of effective child protection mechanisms online and safeguarding policies, while also respecting children's other rights, in all settings where children access the digital environment, which includes the home, educational settings, cybercafés, youth centres, libraries and health and alternative care settings.

C. Coordination

27. To encompass the cross-cutting consequences of the digital environment for children's rights, States parties should identify a government body that is mandated to coordinate policies, guidelines and programmes relating to children's rights among central government departments and the various levels of government.[12] Such a national coordination mechanism should engage with schools and the information and communications technology sector and cooperate with businesses, civil society, academia

[11] General comment No. 5 (2003), para. 45; general comment No. 14 (2013), para. 99; and general comment No. 16 (2013), paras. 78–81.

[12] General comment No. 5 (2003), para. 37.

and organizations to realize children's rights in relation to the digital environment at the cross-sectoral, national, regional and local levels.[13] It should draw on technological and other relevant expertise within and beyond government, as needed, and be independently evaluated for its effectiveness in meeting its obligations.

D. Allocation of resources

28. States parties should mobilize, allocate and utilize public resources to implement legislation, policies and programmes to fully realize children's rights in the digital environment and to improve digital inclusion, which is needed to address the increasing impact of the digital environment on children's lives and to promote the equality of access to, and affordability of, services and connectivity.[14]

29. Where resources are contributed from the business sector or obtained through international cooperation, States parties should ensure that their own mandate, revenue mobilization, budget allocations and expenditure are not interfered with or undermined by third parties.[15]

E. Data collection and research

30. Regularly updated data and research are crucial to understanding the implications of the digital environment for children's lives, evaluating its impact on their rights and assessing the effectiveness of State interventions. States parties should ensure the collection of robust, comprehensive data that is adequately resourced and that data are disaggregated by age, sex, disability, geographical location, ethnic and national origin and socioeconomic background. Such data and research, including research conducted with and by children, should inform legislation, policy and practice and should be available in the public domain.[16] Data collection and research relating to children's digital lives must respect their privacy and meet the highest ethical standards.

F. Independent monitoring

31. States parties should ensure that the mandates of national human rights institutions and other appropriate independent institutions cover children's rights in the digital

---

[13] Ibid., paras. 27 and 39.
[14] General comment No. 19 (2016), para. 21.
[15] Ibid., para. 27 (b).
[16] General comment No. 5 (2003), paras. 48 and 50.

국가인권위원회 humanrights.go.kr

environment and that they are able to receive, investigate and address complaints from children and their representatives.[17] Where independent oversight bodies exist to monitor activities in relation to the digital environment, national human rights institutions should work closely with such bodies on effectively discharging their mandate regarding children's rights.[18]

G. Dissemination of information, awareness-raising and training

32. States parties should disseminate information and conduct awareness-raising campaigns on the rights of the child in the digital environment, focusing in particular on those whose actions have a direct or indirect impact on children. They should facilitate educational programmes for children, parents and caregivers, the general public and policymakers to enhance their knowledge of children's rights in relation to the opportunities and risks associated with digital products and services. Such programmes should include information on how children can benefit from digital products and services and develop their digital literacy and skills, how to protect children's privacy and prevent victimization and how to recognize a child who is a victim of harm perpetrated online or offline and respond appropriately. Such programmes should be informed by research and consultations with children, parents and caregivers.

33. Professionals working for and with children and the business sector, including the technology industry, should receive training that includes how the digital environment affects the rights of the child in multiple contexts, the ways in which children exercise their rights in the digital environment and how they access and use technologies. They should also receive training on the application of international human rights standards to the digital environment. States parties should ensure that pre-service and in-service training relating to the digital environment is provided for professionals working at all levels of education, to support the development of their knowledge, skills and practice.

H. Cooperation with civil society

34. States parties should systematically involve civil society, including child-led groups and non-governmental organizations working in the field of children's rights and those concerned with the digital environment, in the development, implementation, monitoring and evaluation of laws, policies, plans and programmes relating to children's rights.

---

[17] General comment No. 2 (2002), paras. 2 and 7.
[18] Ibid., para. 7.

They should also ensure that civil society organizations are able to implement their activities relating to the promotion and protection of children's rights in relation to the digital environment.

I. Children's rights and the business sector

35. The business sector, including not-for-profit organizations, affects children's rights directly and indirectly in the provision of services and products relating to the digital environment. Businesses should respect children's rights and prevent and remedy abuse of their rights in relation to the digital environment. States parties have the obligation to ensure that businesses meet those responsibilities.[19]

36. States parties should take measures, including through the development, monitoring, implementation and evaluation of legislation, regulations and policies, to ensure compliance by businesses with their obligations to prevent their networks or online services from being used in ways that cause or contribute to violations or abuses of children's rights, including their rights to privacy and protection, and to provide children, parents and caregivers with prompt and effective remedies. They should also encourage businesses to provide public information and accessible and timely advice to support children's safe and beneficial digital activities.

37. States parties have a duty to protect children from infringements of their rights by business enterprises, including the right to be protected from all forms of violence in the digital environment. Although businesses may not be directly involved in perpetrating harmful acts, they can cause or contribute to violations of children's right to freedom from violence, including through the design and operation of digital services. States parties should put in place, monitor and enforce laws and regulations aimed at preventing violations of the right to protection from violence, as well as those aimed at investigating, adjudicating on and redressing violations as they occur in relation to the digital environment.[20]

38. States parties should require the business sector to undertake child rights due diligence, in particular to carry out child rights impact assessments and disclose them to the public, with special consideration given to the differentiated and, at times, severe impacts of the digital environment on children.[21] They should take appropriate steps

[19] General comment No. 16 (2013), paras. 28, 42 and 82.
[20] Ibid., para. 60.
[21] Ibid., paras. 50 and 62–65.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

to prevent, monitor, investigate and punish child rights abuses by businesses.

39. In addition to developing legislation and policies, States parties should require all businesses that affect children's rights in relation to the digital environment to implement regulatory frameworks, industry codes and terms of services that adhere to the highest standards of ethics, privacy and safety in relation to the design, engineering, development, operation, distribution and marketing of their products and services. That includes businesses that target children, have children as end users or otherwise affect children. They should require such businesses to maintain high standards of transparency and accountability and encourage them to take measures to innovate in the best interests of the child. They should also require the provision of age-appropriate explanations to children, or to parents and caregivers for very young children, of their terms of service.

J. Commercial advertising and marketing

40. The digital environment includes businesses that rely financially on processing personal data to target revenue-generating or paid-for content, and such processes intentionally and unintentionally affect the digital experiences of children. Many of those processes involve multiple commercial partners, creating a supply chain of commercial activity and the processing of personal data that may result in violations or abuses of children's rights, including through advertising design features that anticipate and guide a child's actions towards more extreme content, automated notifications that can interrupt sleep or the use of a child's personal information or location to target potentially harmful commercially driven content.

41. States parties should make the best interests of the child a primary consideration when regulating advertising and marketing addressed to and accessible to children. Sponsorship, product placement and all other forms of commercially driven content should be clearly distinguished from all other content and should not perpetuate gender or racial stereotypes.

42. States parties should prohibit by law the profiling or targeting of children of any age for commercial purposes on the basis of a digital record of their actual or inferred characteristics, including group or collective data, targeting by association or affinity profiling. Practices that rely on neuromarketing, emotional analytics, immersive advertising and advertising in virtual and augmented reality environments to promote products, applications and services should also be prohibited from engagement directly or indirectly with children.

K. Access to justice and remedies

43. Children face particular challenges in access to justice relating to the digital environment for a range of reasons. Such challenges arise because of the lack of legislation placing sanctions on children's rights violations specifically in relation to the digital environment, the difficulties in obtaining evidence or identifying perpetrators or because children and their parents or caregivers lack knowledge of their rights or of what constitutes a violation or abuse of their rights in the digital environment, among other factors. Further challenges may arise if children are required to disclose sensitive or private online activities or from their fear of reprisals by peers or of social exclusion.

44. States parties should ensure that appropriate and effective remedial judicial and non-judicial mechanisms for the violations of children's rights relating to the digital environment are widely known and readily available to all children and their representatives. Complaint and reporting mechanisms should be free of charge, safe, confidential, responsive, child-friendly and available in accessible formats. States parties should also provide for collective complaints, including class action and public interest litigation, and for legal or other appropriate assistance, including through specialized services, to children whose rights have been violated in or through the digital environment.

45. States parties should establish, coordinate and regularly monitor and evaluate frameworks for the referral of such cases and the provision of effective support to children who are victims.[22] Frameworks should include measures for the identification of, therapy and follow-up care for, and the social reintegration of, children who are victims. Training on the identification of children who are victims should be included in referral mechanisms, including for digital service providers. Measures within such a framework should be multi-agency and child-friendly, to prevent a child's revictimization and secondary victimization in the context of investigative and judicial processes. That may require specialized protections for confidentiality and to redress harms associated with the digital environment.

46. Appropriate reparation includes restitution, compensation and satisfaction and may require apology, correction, removal of unlawful content, access to psychological recovery services or other measures.[23] In relation to violations in the digital environment,

[22] General comment No. 21 (2017), para. 22. See also General Assembly resolution 60/147, annex.
[23] General comment No. 5 (2003), para. 24.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

remedial mechanisms should take into account the vulnerability of children and the need to be swift to halt ongoing and future damage. States parties should guarantee the non-recurrence of violations, including by the reform of relevant laws and policies and their effective implementation.

47. Digital technologies bring additional complexity to the investigation and prosecution of crimes against children, which may cross national borders. States parties should address the ways in which uses of digital technologies may facilitate or impede the investigation and prosecution of crimes against children and take all available preventative, enforcement and remedial measures, including in cooperation with international partners. They should provide specialized training for law enforcement officials, prosecutors and judges regarding child rights violations specifically associated with the digital environment, including through international cooperation.

48. Children may face particular difficulties in obtaining remedy when their rights have been abused in the digital environment by business enterprises, in particular in the context of their global operations.[24] States parties should consider measures to respect, protect and fulfil children's rights in the context of businesses' extraterritorial activities and operations, provided that there is a reasonable link between the State and the conduct concerned. They should ensure that businesses provide effective complaint mechanisms; such mechanisms should not, however, prevent children from gaining access to State-based remedies. They should also ensure that agencies with oversight powers relevant to children's rights, such as those relating to health and safety, data protection and consumer rights, education and advertising and marketing, investigate complaints and provide adequate remedies for violations or abuses of children's rights in the digital environment.[25]

49. States parties should provide children with child-sensitive and age-appropriate information in child-friendly language on their rights and on the reporting and complaint mechanisms, services and remedies available to them in cases where their rights in relation to the digital environment are violated or abused. Such information should also be provided to parents, caregivers and professionals working with and for children.

[24] General comment No. 16 (2013), paras. 66–67.
[25] Ibid., paras. 30 and 43.

VI. Civil rights and freedoms

A. Access to information

50. The digital environment provides a unique opportunity for children to realize the right to access to information. In that regard, information and communications media, including digital and online content, perform an important function.[26] States parties should ensure that children have access to information in the digital environment and that the exercise of that right is restricted only when it is provided by law and is necessary for the purposes stipulated in article 13 of the Convention.

51. States parties should provide and support the creation of age-appropriate and empowering digital content for children in accordance with children's evolving capacities and ensure that children have access to a wide diversity of information, including information held by public bodies, about culture, sports, the arts, health, civil and political affairs and children's rights.

52. States parties should encourage the production and dissemination of such content using multiple formats and from a plurality of national and international sources, including news media, broadcasters, museums, libraries and educational, scientific and cultural organizations. They should particularly endeavour to enhance the provision of diverse, accessible and beneficial content for children with disabilities and children belonging to ethnic, linguistic, indigenous and other minority groups. The ability to access relevant information, in the languages that children understand, can have a significant positive impact on equality.[27]

53. States parties should ensure that all children are informed about, and can easily find, diverse and good quality information online, including content independent of commercial or political interests. They should ensure that automated search and information filtering, including recommendation systems, do not prioritize paid content with a commercial or political motivation over children's choices or at the cost of children's right to information.

54. The digital environment can include gender-stereotyped, discriminatory, racist, violent, pornographic and exploitative information, as well as false narratives,

---

[26] General comment No. 7 (2005), para. 35; and general comment No. 20 (2016), para. 47.
[27] General comment No. 17 (2013), para. 46; and general comment No. 20 (2016), paras. 47–48.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

misinformation and disinformation and information encouraging children to engage in unlawful or harmful activities. Such information may come from multiple sources, including other users, commercial content creators, sexual offenders or armed groups designated as terrorist or violent extremist. States parties should protect children from harmful and untrustworthy content and ensure that relevant businesses and other providers of digital content develop and implement guidelines to enable children to safely access diverse content, recognizing children's rights to information and freedom of expression, while protecting them from such harmful material in accordance with their rights and evolving capacities.[28] Any restrictions on the operation of any Internet-based, electronic or other information dissemination systems should be in line with article 13 of the Convention.[29] States parties should not intentionally obstruct or enable other actors to obstruct the supply of electricity, cellular networks or Internet connectivity in any geographical area, whether in part or as a whole, which can have the effect of hindering a child's access to information and communication.

55. States parties should encourage providers of digital services used by children to apply concise and intelligible content labelling, for example on the age-appropriateness or trustworthiness of content. They should also encourage the provision of accessible guidance, training, educational materials and reporting mechanisms for children, parents and caregivers, educators and relevant professional groups.[30] Age-based or content-based systems designed to protect children from age-inappropriate content should be consistent with the principle of data minimization.

56. States parties should ensure that digital service providers comply with relevant guidelines, standards and codes[31] and enforce lawful, necessary and proportionate content moderation rules. Content controls, school filtering systems and other safety-oriented technologies should not be used to restrict children's access to information in the digital environment; they should be used only to prevent the flow of harmful material to children. Content moderation and content controls should be balanced with the right to protection against violations of children's other rights, notably their rights to freedom of expression and privacy.

57. Professional codes of conduct set by news media and other relevant organizations should include guidance on how to report digital risks and opportunities relating to

---

[28] General comment No. 16 (2013), para. 58; and general comment No. 7 (2005), para. 35.
[29] Human Rights Committee, general comment No. 34 (2011), para. 43.
[30] General comment No. 16 (2013), paras. 19 and 59.
[31] Ibid., paras. 58 and 61.

children. Such guidance should result in evidence-based reporting that does not reveal the identity of children who are victims and survivors and that is in accordance with international human rights standards.

B. Freedom of expression

58. Children's right to freedom of expression includes the freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, using any media of their choice. Children reported[32] that the digital environment offered significant scope to express their ideas, opinions and political views. For children in disadvantaged or vulnerable situations, technology-facilitated interaction with others who share their experiences can help them to express themselves.

59. Any restrictions on children's right to freedom of expression in the digital environment, such as filters, including safety measures, should be lawful, necessary and proportionate. The rationale for such restrictions should be transparent and communicated to children in age-appropriate language. States parties should provide children with information and training opportunities on how to effectively exercise that right, in particular how to create and share digital content safely, while respecting the rights and dignity of others and not violating legislation, such as that relating to incitement to hatred and violence.

60. When children express their political or other views and identities in the digital environment, they may attract criticism, hostility, threats or punishment. States parties should protect children from cyberaggression and threats, censorship, data breaches and digital surveillance. Children should not be prosecuted for expressing their opinions in the digital environment, unless they violate restrictions provided by criminal legislation which are compatible with article 13 of the Convention.

61. Given the existence of commercial and political motivations to promote particular world views, States parties should ensure that uses of automated processes of information filtering, profiling, marketing and decision-making do not supplant, manipulate or interfere with children's ability to form and express their opinions in the digital environment.

---

[32] "Our rights in a digital world", p. 16.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

C. Freedom of thought, conscience and religion

62. States parties should respect the right of the child to freedom of thought, conscience and religion in the digital environment. The Committee encourages States parties to introduce or update data protection regulation and design standards that identify, define and prohibit practices that manipulate or interfere with children's right to freedom of thought and belief in the digital environment, for example by emotional analytics or inference. Automated systems may be used to make inferences about a child's inner state. They should ensure that automated systems or information filtering systems are not used to affect or influence children's behaviour or emotions or to limit their opportunities or development.

63. States parties should ensure that children are not penalized for their religion or beliefs or have their future opportunities in any other way restricted. The exercise of children's right to manifest their religion or beliefs in the digital environment may be subject only to limitations that are lawful, necessary and proportionate.

D. Freedom of association and peaceful assembly

64. The digital environment can enable children to form their social, religious, cultural, ethnic, sexual and political identities and to participate in associated communities and in public spaces for deliberation, cultural exchange, social cohesion and diversity.[33] Children reported that the digital environment provided them with valued opportunities to meet, exchange and deliberate with peers, decision makers and others who shared their interests.[34]

65. States parties should ensure that their laws, regulations and policies protect children's right to participate in organizations that operate partially or exclusively in the digital environment. No restrictions may be placed on the exercise by children of their right to freedom of association and peaceful assembly in the digital environment other than those that are lawful, necessary and proportionate.[35] Such participation should not in and of itself result in negative consequences to those children, such as exclusion from a school, restriction or deprivation of future opportunities or creation of a police profile. Such participation should be safe, private and free from surveillance by public

[33] General comment No. 17 (2013), para. 21; and general comment No. 20 (2016), paras. 44–45.
[34] "Our rights in a digital world", p. 20.
[35] Human Rights Committee, general comment No. 37 (2020), paras. 6 and 34.

or private entities.

66. Public visibility and networking opportunities in the digital environment can also support child-led activism and can empower children as advocates for human rights. The Committee recognizes that the digital environment enables children, including children human rights defenders, as well as children in vulnerable situations, to communicate with each other, advocate for their rights and form associations. States parties should support them, including by facilitating the creation of specific digital spaces, and ensure their safety.

E. Right to privacy

67. Privacy is vital to children's agency, dignity and safety and for the exercise of their rights. Children's personal data are processed to offer educational, health and other benefits to them. Threats to children's privacy may arise from data collection and processing by public institutions, businesses and other organizations, as well as from such criminal activities as identity theft. Threats may also arise from children's own activities and from the activities of family members, peers or others, for example, by parents sharing photographs online or a stranger sharing information about a child.

68. Data may include information about, inter alia, children's identities, activities, location, communication, emotions, health and relationships. Certain combinations of personal data, including biometric data, can uniquely identify a child. Digital practices, such as automated data processing, profiling, behavioural targeting, mandatory identity verification, information filtering and mass surveillance are becoming routine. Such practices may lead to arbitrary or unlawful interference with children's right to privacy; they may have adverse consequences on children, which can continue to affect them at later stages of their lives.

69. Interference with a child's privacy is only permissible if it is neither arbitrary nor unlawful. Any such interference should therefore be provided for by law, intended to serve a legitimate purpose, uphold the principle of data minimization, be proportionate and designed to observe the best interests of the child and must not conflict with the provisions, aims or objectives of the Convention.

70. States parties should take legislative, administrative and other measures to ensure that children's privacy is respected and protected by all organizations and in all environments that process their data. Legislation should include strong safeguards,

국가인권위원회
humanrights.go.kr

transparency, independent oversight and access to remedy. States parties should require the integration of privacy-by-design into digital products and services that affect children. They should regularly review privacy and data protection legislation and ensure that procedures and practices prevent deliberate infringements or accidental breaches of children's privacy. Where encryption is considered an appropriate means, States parties should consider appropriate measures enabling the detection and reporting of child sexual exploitation and abuse or child sexual abuse material. Such measures must be strictly limited according to the principles of legality, necessity and proportionality.

71. Where consent is sought to process a child's data, States parties should ensure that consent is informed and freely given by the child or, depending on the child's age and evolving capacity, by the parent or caregiver, and obtained prior to processing those data. Where a child's own consent is considered insufficient and parental consent is required to process a child's personal data, States parties should require that organizations processing such data verify that consent is informed, meaningful and given by the child's parent or caregiver.

72. States parties should ensure that children and their parents or caregivers can easily access stored data, rectify data that are inaccurate or outdated and delete data unlawfully or unnecessarily stored by public authorities, private individuals or other bodies, subject to reasonable and lawful limitations.[36] They should further ensure the right of children to withdraw their consent and object to personal data processing where the data controller does not demonstrate legitimate, overriding grounds for the processing. They should also provide information to children, parents and caregivers on such matters, in child-friendly language and accessible formats.

73. Children's personal data should be accessible only to the authorities, organizations and individuals designated under the law to process them in compliance with such due process guarantees as regular audits and accountability measures.[37] Children's data gathered for defined purposes, in any setting, including digitized criminal records, should be protected and exclusive to those purposes and should not be retained unlawfully or unnecessarily or used for other purposes. Where information is provided in one setting and could legitimately benefit the child through its use in another setting, for example, in the context of schooling and tertiary education, the use of such data should be transparent, accountable and subject to the consent of the child, parent or caregiver,

[36] Human Rights Committee, general comment No. 16 (1988), para. 10.
[37] Ibid.; and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 20 (2016), para. 46.

as appropriate.

74. Privacy and data protection legislation and measures should not arbitrarily limit children's other rights, such as their right to freedom of expression or protection. States parties should ensure that data protection legislation respects children's privacy and personal data in relation to the digital environment. Through continual technological innovation, the scope of the digital environment is expanding to include ever more services and products, such as clothes and toys. As settings where children spend time become "connected", through the use of embedded sensors connected to automated systems, States parties should ensure that the products and services that contribute to such environments are subject to robust data protection and other privacy regulations and standards. That includes public settings, such as streets, schools, libraries, sports and entertainment venues and business premises, including shops and cinemas, and the home.

75. Any digital surveillance of children, together with any associated automated processing of personal data, should respect the child's right to privacy and should not be conducted routinely, indiscriminately or without the child's knowledge or, in the case of very young children, that of their parent or caregiver; nor should it take place without the right to object to such surveillance, in commercial settings and educational and care settings, and consideration should always be given to the least privacy-intrusive means available to fulfil the desired purpose.

76. The digital environment presents particular problems for parents and caregivers in respecting children's right to privacy. Technologies that monitor online activities for safety purposes, such as tracking devices and services, if not implemented carefully, may prevent a child from accessing a helpline or searching for sensitive information. States parties should advise children, parents and caregivers and the public on the importance of the child's right to privacy and on how their own practices may threaten that right. They should also be advised about the practices through which they can respect and protect children's privacy in relation to the digital environment, while keeping them safe. Parents' and caregivers' monitoring of a child's digital activity should be proportionate and in accordance with the child's evolving capacities.

77. Many children use online avatars or pseudonyms that protect their identity, and such practices can be important in protecting children's privacy. States parties should require an approach integrating safety-by-design and privacy-by-design to anonymity, while ensuring that anonymous practices are not routinely used to hide harmful or illegal

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

behaviour, such as cyberaggression, hate speech or sexual exploitation and abuse. Protecting a child's privacy in the digital environment may be vital in circumstances where parents or caregivers themselves pose a threat to the child's safety or where they are in conflict over the child's care. Such cases may require further intervention, as well as family counselling or other services, to safeguard the child's right to privacy.

78. Providers of preventive or counselling services to children in the digital environment should be exempt from any requirement for a child user to obtain parental consent in order to access such services.[38] Such services should be held to high standards of privacy and child protection.

F. Birth registration and right to identity

79. States parties should promote the use of digital identification systems that enable all newborn children to have their birth registered and officially recognized by the national authorities, in order to facilitate access to services, including health, education and welfare. Lack of birth registration facilitates the violation of children's rights under the Convention and the Optional Protocols thereto. States parties should use up-to-date technology, including mobile registration units, to ensure access to birth registration, especially for children in remote areas, refugee and migrant children, children at risk and those in marginalized situations, and include children born prior to the introduction of digital identification systems. For such systems to benefit children, they should conduct awareness-raising campaigns, establish monitoring mechanisms, promote community engagement and ensure effective coordination between different actors, including civil status officers, judges, notaries, health officials and child protection agency personnel. They should also ensure that a robust privacy and data protection framework is in place.

VII. Violence against children

80. The digital environment may open up new ways to perpetrate violence against children, by facilitating situations in which children experience violence and/or may be influenced to do harm to themselves or others. Crises, such as pandemics, may lead to an increased risk of harm online, given that children spend more time on virtual platforms in those circumstances.

---

[38] General comment No. 20 (2016), para. 60.

81. Sexual offenders may use digital technologies to solicit children for sexual purposes and to participate in online child sexual abuse, for example, by the live video streaming, production and distribution of child sexual abuse material and through sexual extortion. Forms of digitally facilitated violence and sexual exploitation and abuse may also be perpetrated within a child's circle of trust, by family or friends or, for adolescents, by intimate partners, and may include cyberaggression, including bullying and threats to reputation, the non-consensual creation or sharing of sexualized text or images, such as self-generated content by solicitation and/or coercion, and the promotion of self-harming behaviours, such as cutting, suicidal behaviour or eating disorders. Where children have carried out such actions, States parties should pursue preventive, safeguarding and restorative justice approaches for the children involved whenever possible.[39]

82. States parties should take legislative and administrative measures to protect children from violence in the digital environment, including the regular review, updating and enforcement of robust legislative, regulatory and institutional frameworks that protect children from recognized and emerging risks of all forms of violence in the digital environment. Such risks include physical or mental violence, injury or abuse, neglect or maltreatment, exploitation and abuse, including sexual exploitation and abuse, child trafficking, gender-based violence, cyberaggression, cyberattacks and information warfare. States parties should implement safety and protective measures in accordance with children's evolving capacities.

83. The digital environment can open up new ways for non-State groups, including armed groups designated as terrorist or violent extremist, to recruit and exploit children to engage with or participate in violence. States parties should ensure that legislation prohibits the recruitment of children by terrorist or violent extremist groups. Children accused of criminal offences in that context should be treated primarily as victims but, if charged, the child justice system should apply.

VIII. Family environment and alternative care

84. Many parents and caregivers require support to develop the technological understanding, capacity and skills necessary to assist children in relation to the digital environment. States parties should ensure that parents and caregivers have opportunities

[39] General comment No. 24 (2019), para. 101; and CRC/C/156, para. 71.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

to gain digital literacy, to learn how technology can support the rights of children and to recognize a child who is a victim of online harm and respond appropriately. Special attention should be paid to the parents and caregivers of children in disadvantaged or vulnerable situations.

85. In supporting and guiding parents and caregivers regarding the digital environment, States parties should promote their awareness to respect children's growing autonomy and need for privacy, in accordance with their evolving capacities. States parties should take into account that children often embrace and experiment with digital opportunities and may encounter risks, including at a younger age than parents and caregivers may anticipate. Some children reported wanting more support and encouragement in their digital activities, especially where they perceived parents' and caregivers' approach to be punitive, overly restrictive or not adjusted to their evolving capacities.[40]

86. States parties should take into account that support and guidance provided to parents and caregivers should be based on an understanding of the specificity and uniqueness of parent-child relations. Such guidance should support parents in sustaining an appropriate balance between the child's protection and emerging autonomy, based on mutual empathy and respect, over prohibition or control. To help parents and caregivers to maintain a balance between parental responsibilities and children's rights, the best interests of the child, applied together with consideration of the child's evolving capacities, should be the guiding principles. Guidance to parents and caregivers should encourage children's social, creative and learning activities in the digital environment and emphasize that the use of digital technologies should not replace direct, responsive interactions among children themselves or between children and parents or caregivers.

87. It is important that children separated from their families have access to digital technologies.[41] Evidence has shown that digital technologies are beneficial in maintaining family relationships, for example, in cases of parental separation, when children are placed in alternative care, for the purposes of establishing relations between children and prospective adoptive or foster parents and in reuniting children in humanitarian crisis situations with their families. Therefore, in the context of separated families, States parties should support access to digital services for children and their parents, caregivers or other relevant persons, taking into consideration the safety and best interests of the child.

---

[40] "Our rights in a digital world", p. 30.

[41] General comment No. 21 (2017), para. 35.

88. Measures taken to enhance digital inclusion should be balanced with the need to protect children in cases where parents or other family members or caregivers, whether physically present or distant, may place them at risk. States parties should consider that such risks may be enabled through the design and use of digital technologies, for example, by revealing the location of a child to a potential abuser. In recognition of those risks, They should require an approach integrating safety-by-design and privacy-by-design and ensure that parents and caregivers are fully aware of the risks and available strategies to support and protect children.

IX. Children with disabilities

89. The digital environment opens new avenues for children with disabilities to engage in social relationships with their peers, access information and participate in public decision-making processes. States parties should pursue those avenues and take steps to prevent the creation of new barriers and to remove existing barriers faced by children with disabilities in relation to the digital environment.

90. Children with different types of disabilities, including physical, intellectual, psychosocial, auditory and visual disabilities, face different barriers in accessing the digital environment, such as content in non-accessible formats, limited access to affordable assistive technologies at home, school and in the community and the prohibition of the use of digital devices in schools, health facilities and other environments. States parties should ensure that children with disabilities have access to content in accessible formats and remove policies that have a discriminatory impact on such children. They should ensure access to affordable assistive technologies, where needed, in particular for children with disabilities living in poverty, and provide awareness-raising campaigns, training and resources for children with disabilities, their families and staff in educational and other relevant settings so that they have sufficient knowledge and skills to use digital technologies effectively.

91. States parties should promote technological innovations that meet the requirements of children with different types of disabilities and ensure that digital products and services are designed for universal accessibility so that they can be used by all children without exception and without the need for adaptation. Children with disabilities should be involved in the design and delivery of policies, products and services that affect the realization of their rights in the digital environment.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

92. Children with disabilities may be more exposed to risks, including cyberaggression and sexual exploitation and abuse, in the digital environment. States parties should identify and address the risks faced by children with disabilities, taking steps to ensure that the digital environment is safe for them, while countering the prejudice faced by children with disabilities that might lead to overprotection or exclusion. Safety information, protective strategies and public information, services and forums relating to the digital environment should be provided in accessible formats.

X. Health and welfare

93. Digital technologies can facilitate access to health services and information and improve diagnostic and treatment services for maternal, newborn, child and adolescent physical and mental health and nutrition. They also offer significant opportunities for reaching children in disadvantaged or vulnerable situations or in remote communities. In situations of public emergency or in health or humanitarian crises, access to health services and information through digital technologies may become the only option.

94. Children reported that they valued searching online for information and support relating to health and well-being, including on physical, mental and sexual and reproductive health, puberty, sexuality and conception.[42] Adolescents especially wanted access to free, confidential, age-appropriate and non-discriminatory mental health and sexual and reproductive health services online.[43] States parties should ensure that children have safe, secure and confidential access to trustworthy health information and services, including psychological counselling services.[44] Those services should limit the processing of children's data to that which is necessary for the performance of the service and should be provided by professionals or those with appropriate training, with regulated oversight mechanisms in place. States parties should ensure that digital health products and services do not create or increase inequities in children's access to in-person health services.

95. States parties should encourage and invest in research and development that is focused on children's specific health needs and that promotes positive health outcomes for children through technological advances. Digital services should be used to supplement or improve the in-person provision of health services to children.[45] States

42 "Our rights in a digital world", p. 37.
43 General comment No. 20 (2016), para. 59.
44 Ibid., paras. 47 and 59.

parties should introduce or update regulation that requires providers of health technologies and services to embed children's rights within the functionality, content and distribution thereof.

96. States parties should regulate against known harms and proactively consider emerging research and evidence in the public health sector, to prevent the spread of misinformation and materials and services that may damage children's mental or physical health. Measures may also be needed to prevent unhealthy engagement in digital games or social media, such as regulating against digital design that undermines children's development and rights.[46]

97. States parties should encourage the use of digital technologies to promote healthy lifestyles, including physical and social activity.[47] They should regulate targeted or age-inappropriate advertising, marketing and other relevant digital services to prevent children's exposure to the promotion of unhealthy products, including certain food and beverages, alcohol, drugs and tobacco and other nicotine products.[48] Such regulations relating to the digital environment should be compatible and keep pace with regulations in the offline environment.

98. Digital technologies offer multiple opportunities for children to improve their health and well-being, when balanced with their need for rest, exercise and direct interaction with their peers, families and communities. States parties should develop guidance for children, parents, caregivers and educators regarding the importance of a healthy balance of digital and non-digital activities and sufficient rest.

XI. Education, leisure and cultural activities

A. Right to education

99. The digital environment can greatly enable and enhance children's access to high-quality inclusive education, including reliable resources for formal, non-formal, informal, peer-to-peer and self-directed learning. Use of digital technologies can also strengthen engagement between the teacher and student and between learners. Children

---

45 Ibid., paras. 47–48.
46 General comment No. 15 (2013), para. 84.
47 General comment No. 17 (2013), para. 13.
48 General comment No. 15 (2013), para. 77.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

highlighted the importance of digital technologies in improving their access to education and in supporting their learning and participation in extracurricular activities.[49]

100. States parties should support educational and cultural institutions, such as archives, libraries and museums, in enabling access for children to diverse digital and interactive learning resources, including indigenous resources, and resources in the languages that children understand. Those and other valuable resources can support children's engagement with their own creative, civic and cultural practices and enable them to learn about those of others.[50] States parties should enhance children's opportunities for online and lifelong learning.

101. States parties should invest equitably in technological infrastructure in schools and other learning settings, ensuring the availability and affordability of a sufficient number of computers, high-quality and high-speed broadband and a stable source of electricity, teacher training on the use of digital educational technologies, accessibility and the timely maintenance of school technologies. They should also support the creation and dissemination of diverse digital educational resources of good quality in the languages that children understand and ensure that existing inequalities are not exacerbated, such as those experienced by girls. States parties should ensure that the use of digital technologies does not undermine in-person education and is justified for educational purposes.

102. For children who are not physically present in school or for those who live in remote areas or in disadvantaged or vulnerable situations, digital educational technologies can enable distance or mobile learning.[51] States parties should ensure that there is proper infrastructure in place to enable access for all children to the basic utilities necessary for distance learning, including access to devices, electricity, connectivity, educational materials and professional support. They should also ensure that schools have sufficient resources to provide parents and caregivers with guidance on remote learning at home and that digital education products and services do not create or exacerbate inequities in children's access to in-person education services.

---

[49] "Our rights in a digital world", pp. 14, 16 and 30.

[50] General comment No. 17 (2013), para. 10.

[51] Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child (2019), para. 64; and Committee on the Rights of the Child, general comment No. 11 (2009), para. 61; and general comment No. 21 (2017), para. 55.

103. States parties should develop evidence-based policies, standards and guidelines for schools and other relevant bodies responsible for procuring and using educational technologies and materials to enhance the provision of valuable educational benefits. Standards for digital educational technologies should ensure that the use of those technologies is ethical and appropriate for educational purposes and does not expose children to violence, discrimination, misuse of their personal data, commercial exploitation or other infringements of their rights, such as the use of digital technologies to document a child's activity and share it with parents or caregivers without the child's knowledge or consent.

104. States parties should ensure that digital literacy is taught in schools, as part of basic education curricula, from the preschool level and throughout all school years, and that such pedagogies are assessed on the basis of their results.[52] Curricula should include the knowledge and skills to safely handle a wide range of digital tools and resources, including those relating to content, creation, collaboration, participation, socialization and civic engagement. Curricula should also include critical understanding, guidance on how to find trusted sources of information and to identify misinformation and other forms of biased or false content, including on sexual and reproductive health issues, human rights, including the rights of the child in the digital environment, and available forms of support and remedy. They should promote awareness among children of the possible adverse consequences of exposure to risks relating to content, contact, conduct and contract, including cyberaggression, trafficking, sexual exploitation and abuse and other forms of violence, as well as coping strategies to reduce harm and strategies to protect their personal data and those of others and to build children's social and emotional skills and resilience.

105. It is of increasing importance that children gain an understanding of the digital environment, including its infrastructure, business practices, persuasive strategies and the uses of automated processing and personal data and surveillance, and of the possible negative effects of digitalization on societies. Teachers, in particular those who undertake digital literacy education and sexual and reproductive health education, should be trained on safeguards relating to the digital environment.

---

[52] General comment No. 20 (2016), para. 47.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

B. Right to culture, leisure and play

106. The digital environment promotes children's right to culture, leisure and play, which is essential for their well-being and development.[53] Children of all ages reported that they experienced pleasure, interest and relaxation through engaging with a wide range of digital products and services of their choice,[54] but that they were concerned that adults might not understand the importance of digital play and how it could be shared with friends.[55]

107. Digital forms of culture, recreation and play should support and benefit children and reflect and promote children's differing identities, in particular their cultural identities, languages and heritage. They can facilitate children's social skills, learning, expression, creative activities, such as music and art, and sense of belonging and a shared culture.[56] Participation in cultural life online contributes to creativity, identity, social cohesiveness and cultural diversity. States parties should ensure that children have the opportunity to use their free time to experiment with information and communications technologies, express themselves and participate in cultural life online.

108. States parties should regulate and provide guidance for professionals, parents and caregivers and collaborate with digital service providers, as appropriate, to ensure that digital technologies and services intended for, accessed by or having an impact on children in their leisure time are designed, distributed and used in ways that enhance children's opportunities for culture, recreation and play. That can include encouraging innovation in digital play and related activities that support children's autonomy, personal development and enjoyment.

109. States parties should ensure that the promotion of opportunities for culture, leisure and play in the digital environment is balanced with the provision of attractive alternatives in the physical locations where children live. Especially in their early years, children acquire language, coordination, social skills and emotional intelligence largely through play that involves physical movement and direct face-to-face interaction with other people. For older children, play and recreation that involve physical activities, team sports and other outdoor recreational activities can provide health benefits, as well as functional and social skills.

---

53 General comment No. 17 (2013), para. 7.
54 "Our rights in a digital world", p. 22.
55 General comment No. 17 (2013), para. 33.
56 Ibid., para. 5.

110. Leisure time spent in the digital environment may expose children to risks of harm, for example, through opaque or misleading advertising or highly persuasive or gambling-like design features. By introducing or using data protection, privacy-by-design and safety-by-design approaches and other regulatory measures, States parties should ensure that businesses do not target children using those or other techniques designed to prioritize commercial interests over those of the child.

111. Where States parties or businesses provide guidance, age ratings, labelling or certification regarding certain forms of digital play and recreation, they should be formulated so as not to curtail children's access to the digital environment as a whole or interfere with their opportunities for leisure or their other rights.

XII. Special protection measures

A. Protection from economic, sexual and other forms of exploitation

112. Children should be protected from all forms of exploitation prejudicial to any aspects of their welfare in relation to the digital environment. Exploitation may occur in many forms, such as economic exploitation, including child labour, sexual exploitation and abuse, the sale, trafficking and abduction of children and the recruitment of children to participate in criminal activities, including forms of cybercrime. By creating and sharing content, children may be economic actors in the digital environment, which may result in their exploitation.

113. States parties should review relevant laws and policies to ensure that children are protected against economic, sexual and other forms of exploitation and that their rights with regard to work in the digital environment and related opportunities for remuneration are protected.

114. States parties should ensure that appropriate enforcement mechanisms are in place and support children, parents and caregivers in gaining access to the protections that apply.[57] They should legislate to ensure that children are protected from harmful goods, such as weapons or drugs, or services, such as gambling. Robust age verification systems should be used to prevent children from acquiring access to products and services that are illegal for them to own or use. Such systems should be consistent with data protection and safeguarding requirements.

[57] General comment No. 16 (2013), para. 37.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

115. Considering States' obligations to investigate, prosecute and punish trafficking in persons, including its component actions and related conduct, States parties should develop and update anti-trafficking legislation so that it prohibits the technology-facilitated recruitment of children by criminal groups.

116. States parties should ensure that appropriate legislation is in place to protect children from the crimes that occur in the digital environment, including fraud and identity theft, and to allocate sufficient resources to ensure that crimes in the digital environment are investigated and prosecuted. States parties should also require a high standard of cybersecurity, privacy-by-design and safety-by-design in the digital services and products that children use, to minimize the risk of such crimes.

B. Administration of child justice

117. Children may be alleged to have, accused of or recognized as having infringed, cybercrime laws. States parties should ensure that policymakers consider the effects of such laws on children, focus on prevention and make every effort to create and use alternatives to a criminal justice response.

118. Self-generated sexual material by children that they possess and/or share with their consent and solely for their own private use should not be criminalized. Child-friendly channels should be created to allow children to safely seek advice and assistance where it relates to self-generated sexually explicit content.

119. States parties should ensure that digital technologies, surveillance mechanisms, such as facial recognition software, and risk profiling that are deployed in the prevention, investigation and prosecution of crimes are not used to unfairly target children suspected of or charged with criminal offences and are not used in a manner that violates their rights, in particular their rights to privacy, dignity and freedom of association.

120. The Committee recognizes that, where the digitization of court proceedings results in a lack of in-person contact with children, it may have a negative impact on rehabilitative and restorative justice measures built on developing relationships with the child. In such cases, and also where children are deprived of their liberty, States parties should provide in-person contact to facilitate children's ability to meaningfully engage with the courts and their rehabilitation.

C. Protection of children in armed conflict, migrant children and children in other vulnerable situations

121. The digital environment can provide children living in vulnerable situations, including children in armed conflict, internally displaced children, migrant, asylum-seeking and refugee children, unaccompanied children, children in street situations and children affected by natural disasters, with access to life-saving information that is vital for their protection. The digital environment can also enable them to maintain contact with their families, enable their access to education, health and other basic services and enable them to obtain food and safe shelter. States parties should ensure safe, secure, private and beneficial access for such children to the digital environment and protect them from all forms of violence, exploitation and abuse.

122. States parties should ensure that children are not recruited or used in conflicts, including armed conflicts, through the digital environment. That includes preventing, criminalizing and sanctioning the various forms of technology-facilitated solicitation and grooming of children, for example, though use of social networking platforms or chat services in online games.

XIII. International and regional cooperation

123. The cross-border and transnational nature of the digital environment necessitates strong international and regional cooperation, to ensure that all stakeholders, including States, businesses and other actors, effectively respect, protect and fulfil children's rights in relation to the digital environment. It is therefore vital that States parties cooperate bilaterally and multilaterally with national and international non-governmental organizations, United Nations agencies, businesses and organizations specialized in child protection and human rights in relation to the digital environment.

124. States parties should promote and contribute to the international and regional exchange of expertise and good practices and establish and promote capacity-building, resources, standards, regulations and protections across national borders that enable the realization of children's rights in the digital environment by all States. They should encourage the formulation of a common definition of what constitutes a crime in the digital environment, mutual legal assistance and the joint collection and sharing of evidence.

국가인권위원회
humanrights.go.kr KOR

XIV. Dissemination

125. States parties should ensure that the present general comment is widely disseminated, including through use of digital technologies, to all relevant stakeholders, in particular parliaments and government authorities, including those responsible for cross-cutting and sectoral digital transformation, as well as members of the judiciary, business enterprises, the media, civil society and the public at large, educators and children, and is made available in multiple formats and languages, including age-appropriate versions.

국가인권위원회
humanrights.go.kr

유엔 인권조약기구 일반논평 및 일반권고
2021년 개정판

아동권리위원회 일반논평

|인 쇄| 2021년 11월
|발 행| 2021년 11월

|발행인| 송 두 환 (국가인권위원회 위원장)
|발행처| 국가인권위원회
|주 소| (04551) 서울특별시 중구 삼일대로 340(저동1가)
나라키움저동빌딩 정책교육국 국제인권과
|전 화| 02)2125-9881 |F A X| 02)2125-0918
|Homepage| www.humanrights.go.kr

|인쇄처| 유-파트너 보호작업장 (중증장애인생산품)
|전 화| (02)1833-2064 |F A X| (070)8277-7846

ISBN 978-89-6114-846-7 93360

이 저작물은 국가인권위원회가 지적재산권을 전부 소유하지 아니한 저작물이므로 자유롭게 이용(무단변경, 복제, 배포, 상업적인 용도 사용 등)하기 위해서는 반드시 해당 저작권자의 허락을 받으셔야 합니다.