



儿童权利委员会

委员会在第六十一届会议(2012年9月17日至10月5日)上通过的关于安道尔第二次定期报告的结论性意见

1. 委员会在2012年9月21日举行的第1734和1735次会议(见CRC/C/SR.1734和1735)上审议了安道尔的第二次定期报告(CRC/C/AND/2),在2012年10月5日举行的第1754次会议上通过了以下结论性意见。

一. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告(CRC/C/AND/2)以及对委员会问题清单(CRC/C/AND/Q/2)的书面答复,使委员会能够更好地了解缔约国的情况。委员会赞赏与缔约国代表团开展的建设性对话。

3. 委员会提醒缔约国,对本结论性意见的解读,应结合委员会对缔约国根据《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》提交的初次报告的结论性意见(CRC/C/OPAC/AND/CO/1)以及缔约国根据《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》提交的初次报告的结论性意见(CRC/C/OPSC/AND/CO/1)。

二. 缔约国采取的后续措施和取得的进展

4. 委员会表示,下述立法和体制措施的通过具有积极意义,对此表示欢迎:

(a) 2010年10月25日对有关监察专员办事处的设立及其业务的法律所作的修订(第79/2010号法);

(b) 2010年设立平等问题全国委员会;

(c) 2005年2月21日对《刑法》的《修订法》(第9/2005号法);

- (d) 2005 年 2 月 21 日对《刑事诉讼法》进行修订的《修订法》(第 10/2005 号法);
 - (e) 2004 年 11 月 3 日对《经修订的婚姻法》进行的修订的第 14/2004 号法;
 - (f) 2002 年 10 月 17 日的《残疾人权利保障法》。
5. 委员会还欢迎缔约国批准或加入以下文书:
- (a) 《公民权利和政治权利国际公约》及其议定书, 2006 年;
 - (b) 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》, 2006 年;
 - (c) 《消除一切形式种族歧视国际公约》, 2006 年;
 - (d) 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》, 2002 年;
 - (e) 《国际刑事法院罗马规约》, 2001 年;
 - (f) 《欧洲委员会关于采取行动打击贩卖人口行为的公约》, 2011 年;
 - (g) 《保护人权与基本自由公约》关于不歧视的第 12 号《议定书》, 2008 年。
6. 委员会还欢迎缔约国撤销在批准《儿童权利公约》时对第 7 条和第 8 条所作的声明。

三. 主要关注领域和建议

A. 一般执行措施(《公约》第 4 条、第 42 条和第 44 条第 6 款)

委员会先前的建议

7. 委员会欢迎缔约国努力执行委员会 2002 年对缔约国的初次报告提出的结论性意见(CRC/C/61/Add.3), 但遗憾地注意到, 结论性意见一些所载建议尚未得到充分处理。

8. 委员会促请缔约国采取一切必要措施, 落实对根据《公约》提交的初次报告所通过的结论性意见所载建议中尚未得到执行或执行不充分的建议, 尤其是那些涉及国家行动计划、协调、收集数据、儿童的定义和包括体罚在内的暴力侵害儿童问题的建议。

立法

9. 委员会关切地注意到, 没有纳入《公约》基本条款的专门针对儿童保护的具体法律。

10. 委员会建议缔约国通过一项有关保护儿童的法律, 就政府机构和工作人员的作用和责任以及可用的地方保障措施提供指南或指令。

全面的政策与战略

11. 委员会关切地注意到，缺乏确保缔约国充分执行《公约》的儿童问题国家政策 and 战略，还注意到，缔约国在书面答复中提供的信息指出，该国虽然于 2006 年启动了制定儿童问题国家行动计划的进程，但决定不制定该计划。

12. 委员会建议缔约国立即制定和通过一项儿童问题国家政策，详细说明对战略、目标和具体基准以及指标的明确设想，用于处理涉及儿童的利益和关切的问题，并确保在儿童问题方面进行充分投资，以落实他们的权利。委员会还建议这类政策应基于有关儿童的系统性资料，并与儿童本身、非政府组织、国际组织以及包括教师和社会工作者在内的从事儿童工作的专业人员进行磋商。

协调

13. 委员会注意到，卫生和福利部是负责协调执行《公约》的机构。然而，委员会表示关切的是，其他政府机构和利益攸关方缺乏对该部的任务及协调责任的明确认识。委员会还表示关切的是，缔约国国内从事儿童权利方面工作的不同国家和地方政府机构之间的协调不足。此外，委员会关切地注意到，在国家和地方层面从事儿童权利不同方面工作的各个部委和其他政府机构没有一个共同的儿童问题行动计划。

14. 委员会强调，不同政府实体之间的协调与合作对制定和执行涉及保护和增进儿童权利的联合政策，标准和工具，包括对数据收集和监测干预的影响至关重要。委员会重申之前的建议(CRC/C/15/Add.176, 第 13 段)，即缔约国应制定一项有关儿童问题的全面政策与战略，明确界定卫生和福利部的协调作用，以加强不同部委和技术部门之间的战略伙伴关系。

资源分配

15. 委员会关注到，缔约国在经济危机期间通过不同部委向处境困难的家庭提供经济拨款；然而，委员会对以下问题表示关切：

(a) 没有划拨用于执行《公约》的具体预算，没有任何机制可用于追踪不同部委为儿童问题划拨的资源；

(b) 没有针对贫困儿童等处境不利或弱势儿童的战略预算额度；

(c) 有资料称缔约国减少了对国际组织的自愿捐款和对地方非政府组织的拨款。

16. 考虑到委员会在 2007 年 9 月 21 日题为“儿童权利的资源问题——国家的责任”的一般性讨论日期间提出的建议，委员会建议缔约国：

(a) 建立儿童权利预算制度，要有专门的预算额度和指标，从而可以对针对儿童问题的预算拨款进行跟踪、监督和评价；

(b) 为需要扶持型社会保护措施处境不利儿童和弱势儿童制定战略预算额度，特别是贫困儿童、少数民族和少数群体儿童、街头流浪儿童、受艾滋病毒/艾滋病感染的儿童、残疾儿童、孤儿，并确保即使在经济危机、自然灾害或其他紧急情况下，这些预算额度能够受到保护；

(c) 保持对国际组织的自愿捐款和对地方非政府组织的拨款；

(d) 确保通过公众对话，尤其是与儿童和民间社会的对话，以透明和参与性的方式制定预算。

数据收集

17. 委员会注意到缔约国与安道尔基金会签署了合作协议，旨在就儿童和青少年的状况以及提出的“共同社会历史”概念进行一项独立研究，以便创建一个共同的国家数据库。然而，委员会重申其之前的关切(CRC/C/15/Add.176, 第 18 段)，即缔约国缺乏一套统一、充分的资料收集机制，以用于分析儿童的状况，包括经济危机对儿童及其家庭的影响。委员会表示，缺乏有关儿童的数据严重限制了对儿童权利的有效和系统监测，以及制定和规划有关儿童的政策与方案。

18. 委员会重申之前的建议(CRC/C/15/Add.176, 第 19 段)，即缔约国应在其伙伴的支持下，建立一个全面的数据收集系统，以有效地监测和评估在实现儿童权利以及为执行《公约》制定政策和方案方面取得的进展。收集的数据应按照年龄、性别、族裔、地理位置和社会经济背景等项目分类，为分析所有儿童的状况提供便利。缔约国应确保收集的资料包括移徙儿童、残疾儿童和贫困儿童等各种弱势群体儿童的最新数据。

独立监测

19. 鉴于监察专员办事处缺乏儿童的投诉，委员会建议缔约国审查监察专员办事处的业务与活动，确保对儿童权利进行全面和系统监测，包括扩大该机构在缔约国的活动，并考虑如何加强儿童接触这一机构的途径。委员会提请注意其第 2(2002)号一般性意见，还请缔约国确保为这一全国机制提供必要的人力、技术和资金资源，以确保其独立性和效率。

传播和宣传

20. 委员会欢迎缔约国努力向公众、专业人员及儿童和青少年宣传《公约》。但是，委员会表示关切的是，这类宣传活动没有得到有效协调，尤其是从事儿童工作的政府官员和专业人员、媒体、家长和儿童自身对《公约》的认识仍然有限。

21. 委员会建议缔约国进一步加大努力，向全体公众，特别是从事儿童工作的专业人员、媒体、家长、教师及儿童本身系统地传播和宣传《公约》。鉴于安道尔教育制度的多样性，委员会建议该缔约国确保将《公约》翻译为安道尔教育系统中使用的所有语言(加泰罗尼亚语、西班牙语、法语和葡萄牙语)进行宣传，公

开发布，易于儿童了解，并逐步将《公约》的原则与条款纳入所有学校所有年级的课程设置。

B. 儿童的定义(《公约》第 1 条)

22. 委员会遗憾地指出，尽管委员会之前对最低结婚年龄为 16 岁，经法官许可可降到 14 岁的问题表示关切(CRC/C/15/Add.176, 第 24 段)，但缔约国尚未提高结婚年龄。

23. 委员会重申之前的建议(CRC/C/15/Add.176, 第 25 段)，即缔约国应修订法律，将最低结婚年龄提高至 18 岁。

C. 一般原则(《公约》第 2 条、第 3 条、第 6 条和第 12 条)

不歧视

24. 委员会欢迎安道尔于 2010 年设立国家平等委员会，处理反歧视方面的问题，以及制定全国平等行动计划的举措。然而，委员会表示关切的是，缔约国没有将上述于 2010 年设立的委员会的工作作为优先事项，在制定全国平等行动计划等方面取得的进展甚微。委员会还表示关切的是，缔约国当前的家长制态度、做法与偏见歧视女孩和残疾儿童。

25. 委员会建议缔约国：

(a) 加强全国平等委员会，为之提供充足的人力、技术和资金资源；

(b) 确保消除针对女童和残疾儿童的所有歧视性做法，为他们提供适当保护；

(c) 制定一项全面战略，其中包括明确规定目标以及设立一项监测机制，以改变和消除歧视女童、妇女以及残疾儿童的负面态度与做法以及根深蒂固的偏见；

(d) 在开展这类工作时与广大利益攸关方协调，动员社会所有部门，以便促进社会和文化变革，建立一种有利于儿童平等的扶持型环境；

(e) 监测这些努力，定期评估在实现既定目标方面取得的进展，并在下次定期报告中纳入具体资料，说明缔约国采取了哪些与《儿童权利公约》相关的措施和方案，以执行 2001 年反对种族主义、种族歧视、仇外心理和相关不容忍现象世界会议通过的《宣言和行动纲领》以及 2009 年德班审查会议通过的成果文件。

儿童的最大利益

26. 委员会注意到，儿童和青年人技术委员会等不同政府机构在制定有关儿童的所有决策和建议措施时考虑儿童的最大利益，但表示关切的是，儿童的最大利

益这一原则没有系统和充分地纳入法律、政策、方案和决策进程。此外，委员会还表示关切的是，涉及丧失家庭环境的儿童、需要保护以免受虐待的儿童以及季节工人或临时工人的子女的决策没有适当考虑这一原则。

27. 委员会促请缔约国加紧努力确保将儿童的最大利益原则适当纳入和始终如一地适用于所有立法、行政和司法程序以及与儿童相关、对其产生影响的所有政策、方案与项目。在这方面，鼓励缔约国制定各项程序和标准，为在各个领域确定儿童最大利益提供指导，并向公共或私营社会福利机构、法庭、行政当局和立法机构宣传这些程序和标准。所有司法和行政裁决及决定必须以这项原则作为法律基础。

D. 公民权利和自由(《公约》第 7 条、第 8 条、第 13 至 17 条、第 19 条和第 37 条(a)款)

保护隐私

28. 委员会表示关切的是，缺乏有效的媒体监管以防止儿童接触有害的内容及确保他们的隐私权。此外，委员会关切地注意到，没有一个独立的机构负责接收有关媒体侵犯儿童隐私权的投诉。

29. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，保证媒体尊重儿童的隐私权，并确保使儿童接触不到有害的媒体内容。在这方面，委员会建议安道尔广播委员会发挥更大作用，努力确保电视和广播节目尊重儿童权利，有效地限制儿童接触不同种类潜在有害内容的途径。

E. 暴力侵害儿童

体罚

30. 委员会注意到，缔约国接受了 2010 年普遍定期审议期间提出的禁止一切对儿童体罚的建议，并通过第 91/2010 号法修订了《刑法》，纳入了一个有关在家中实施虐待的特别条款。然而，委员会表示关切的是，修订的条款并没有具体提及体罚，或明确禁止所有场合，如私人或公共教育或替代照料机构或惩教系统实施这类形式的处罚。

31. 参照委员会第 8(2007)号一般性意见，委员会回顾此前的建议(CRC/C/15/Add.176, 第 40 段)，并促请缔约国：

(a) 颁布法律，明确禁止家中、学校和替代照料场所以及惩教机构使用一切形式的体罚；

(b) 确保禁止体罚的法律得到有效落实，对暴力侵害儿童者一律提出法律起诉；

(c) 提供可持续的公众教育，提高认识和社会动员方案，使儿童和家庭参与其中，宣传体罚造成的生理和心理伤害，以便改变对这一做法的普遍态度，并宣传积极、非暴力和参与式的儿童养育和约束方式；

(d) 确保包括儿童在内的整个社会普遍参与制定和执行预防暴力和其他形式虐待的战略。

虐待和忽视

32. 委员会关切地注意到，缔约国提供的资料指出经济危机对家庭产生的影响，尤其是失业的增加使家庭承受压力，导致针对儿童和妇女的家庭暴力事件大幅度增加。具体而言，委员会表示关切的是，缔约国的结论指出，可能受到虐待和忽视的儿童数量近年来有所增加。委员会还表示关切的是，儿童保护系统尚不足以提供适当的预防、识别、报告、移交、调查、治疗与康复服务，以及对儿童受到虐待和忽视的所有案件进行后续跟进。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，确保向儿童及其家人提供快速和适当的恢复及融入社会方面的服务，使他们能够便捷地取得有关如何获得有效援助的资料；

(b) 对包括虐待和忽视在内的家庭暴力事件的根源、性质和范围开展全面研究，并为收集分类数据制定具体指标；

(c) 为所有从事儿童工作的政府雇员，如部委工作人员、警察、移民官员、医务人员、律师、教师、在收容机构工作的护理人员、公共信息和媒体专家提供有关预防、识别所有暴力侵害儿童形式以及如何应对这些问题的定期和综合培训；

(d) 将保护儿童的措施纳入当前所有的社会保护政策与方案，确保将生活在贫困和脆弱家庭中的所有儿童纳入其中；

(e) 在下一期定期报告中提供资料，说明缔约国执行建议的情况。

性剥削和性虐待

34. 委员会注意到，缔约国正在积极修订《刑法》，以加强关于儿童色情制品的法律，但关切地注意到，缔约国尚未采取任何措施，废除对在国外所犯的性虐待和性剥削等罪行进行引渡和起诉的案件规定的必须由两国共认罪行的要求。

35. 委员会重申之前的建议(CRC/C/OPSC/AND/CO/1, 第 15 段)，即缔约国应修订法律，废除对在国外所犯罪行进行引渡和/或起诉的案件规定的必须由两国共认罪行的要求，并根据《任择议定书》第 5 条，在必要时采用《任择议定书》作为引渡的法律依据。委员会还建议缔约国确保防止儿童受害以及帮助受害儿童康复和重新融合的方案和政策符合分别于 1996、2001 和 2008 年在斯德哥尔摩、横滨和里约热内卢举行的禁止对儿童进行商业性剥削世界大会通过的成果文件。

儿童免遭一切形式暴力

36. 委员会回顾联合国关于暴力侵害儿童问题研究报告(A/61/299)中的建议，建议缔约国优先考虑消除对儿童一切形式的暴力行为。委员会还建议缔约国考虑第13(2011)号一般性意见，尤其是：

- (a) 制定全面的国家战略，预防和处理一切形式的暴力侵害儿童行为；
- (b) 确立处理一切形式的暴力侵害儿童行为的国家协调框架；
- (c) 特别关注暴力所涉性别问题；
- (d) 与秘书长暴力侵害儿童问题特别代表和其他有关联合国机构合作。

F. 家庭环境和替代性照料(《公约》第5条、第18条(第1至2款)、第9至11条、第19至21条、第25条、第27条(第4款)和第39条)

收养

37. 委员会注意到缔约国的跨国收养数量有所增加。委员会表示关切的是，法律没有规定一个具体机构对收养问题进行监测。

38. 委员会建议缔约国责成一个具体机构负责监督国内和跨国收养问题并搜集有关数据，包括进行收养后的监督，确保儿童最大利益原则始终得到考虑。

G. 残疾、基本健康和福利(《公约》第6条、第18条(第3款)、第23条、第24条、第26条和第27条(第1至3款))

残疾儿童

39. 委员会赞赏地注意到缔约国采取了大量立法、体制和政策措施，确保残疾儿童享有与其他儿童相同的保护与权利。然而，委员会对残疾儿童仍然受到社会歧视表示关切。

40. 委员会考虑到第9(2006)号一般性意见，建议缔约国：

(a) 加大努力，提高公众对残疾儿童，包括对有心理健康问题儿童的权利和特殊需求的认识和敏感性，以促进消除文化和社会障碍；

(b) 增加预算分配，以便为残疾儿童提供获得充分社会和卫生服务包括心理和咨询服务的平等机会，向有残疾儿童的家庭提供家长辅导，并向有学习困难和行为不正常的儿童提供专门服务，并提高人们对于所有存在的服务的了解。

青少年的健康

41. 委员会表示关切的是，关于堕胎的法律具有惩罚性，可能导致青少年到邻国寻求其他的替代解决方式。委员会还表示遗憾的是，缔约国的报告中缺乏有关青少年健康状况的资料，包括关于青少年的生殖健康和性健康的资料。

42. 委员会建议缔约国对《刑法》中有关堕胎的条款进行审查，不再将因强奸而怀孕等情况下的堕胎视为刑事犯罪，以确保怀孕的少女的最大利益。委员会提及其第 4(2003)号一般性意见，进一步促请缔约国在全国范围内增加保密和关爱青年的卫生服务，加强提供避孕服务，包括加强所有教育机构的这一服务，促进对青少年的性教育，特别关注预防早孕和性传播疾病。

H. 其他特别保护措施(《公约》第 22 条、第 30 条、第 38 条、第 39 条、第 40 条、第 37 条(b)至(d)项以及第 32 至 36 条)

寻求庇护儿童和难民儿童

43. 委员会表示关切的是，没有关于寻求庇护者和难民的国内法律，尤其是没有对无人陪伴儿童和难民儿童提供保护的措施。

44. 委员会建议缔约国针对寻求庇护者和难民颁布法律，遵守国际标准，包括考虑委员会第 6(2005)号一般性意见。委员会建议缔约国加入 1954 年《关于难民地位的公约》、1954 年《关于无国籍人地位的公约》以及 1961 年《减少无国籍状态公约》。

移徙儿童

45. 委员会关切地注意到，缔约国在 2010 年的普遍定期审议期间拒绝了有关采取必要措施，确保不论外国居民及其子女的移徙状态而为之提供医疗和教育等基本的人权的建议。委员会还表示关切的是，2002 年 5 月 14 日的《移徙法》及其 2007 年的修正案没有给予季节工人家庭团聚的权利，没有考虑儿童的最大利益，因此不符合《公约》，包括第 2 条、第 3 条、第 9 条和第 10 条的原则和规定。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 确保全国平等委员会对移徙儿童和季节工人的子女的权利状况进行审查，协调增进和保护其权利方面的工作，包括开展宣传活动，以改变对这些儿童群体的偏见和歧视性态度；

(b) 订正和修改 2002 年 5 月 14 日的《移徙法》，允许持有临时移民许可的人家庭团聚，确保儿童的家庭生活权。委员会还建议缔约国确保尽快以积极和人道的方式处理家庭团聚程序，考虑儿童的最大利益；

(c) 批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》，以进一步促进儿童权利的实现。

经济剥削，包括童工

47. 委员会欢迎 2003 年 6 月 12 日颁布《劳动合同法》以及 2004 年 1 月 28 日关于实习生就业合同的条例，对雇佣 18 岁以下的儿童规定了额外的限制与监

督。然而，委员会表示关切的是，该法律没有全面处理在家庭环境中雇佣儿童的情况，尤其没有确保这样的工作或工作时间不干扰儿童的受教育权。此外，委员会还表示关切的是，该法律没有对“轻度劳动”提供明确的定义，但允许只要每天工作时间不超过 6 小时，每周最多不超过 30 小时，即可在学校假期的一半时间内雇佣 14 至 15 岁的儿童。

48. 委员会关切地关注到，缔约国尚未批准《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》(《巴勒莫议定书》)。

49. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，确保在所有情况下雇佣儿童都完全遵循国际儿童劳工标准，尤其是儿童年龄、工作时间、工作条件以及教育和健康方面的标准。在这方面，委员会建议缔约国根据劳工组织关于禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动的第 182(1999)号公约制定的规则，确定“轻度劳动”的定义，明确禁止雇佣 14 至 18 岁的儿童从事可能有损于他们的健康、安全和心理的工作。应向所有雇主、政府机构和大众，尤其应向儿童宣传这一定义，以便提高对童工相关标准的认识；

(b) 对违反现行关于童工的法律的人实施可适用的制裁；

(c) 批准《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》(《巴勒莫议定书》)。

少年司法

50. 委员会赞赏地注意到，在缔约国，承担刑事责任的年龄为 18 岁。委员会还注意到，缔约国提供的资料指出，2012 年被剥夺自由的唯一一名被拘留儿童完全与成人分开关押，委员会认为这是一个积极现象。

51. 委员会注意到，在拘留中心关押的儿童数量极少，委员会建议缔约国确保由专业人员陪伴和照料儿童，始终将他们与成人囚犯完全隔离，包括在获准共同使用拘留场所某些共用区域的情况下。

I. 批准国际人权文书

52. 为了进一步促进儿童权利的实现，委员会建议缔约国批准以下条约：《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》、《经济、社会、文化权利国际公约》及其《任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》、《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，以及《残疾人权利国际公约》及其《任择议定书》。

J. 与区域和国际机构的合作

53. 委员会建议缔约国与欧洲委员会合作，在缔约国和欧洲委员会其他成员国执行《公约》和其他人权文书。

K. 后续行动和宣传

54. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保这些建议得到充分落实，为此，除其他外，应将这些建议转交给国家元首、议会、有关部委、最高法院和地方当局，以供适当审议和采取进一步行动。

55. 委员会还建议以该国语言，包括(但不限于)通过互联网，向广大公众、民间社会组织、媒体、青年团体、专业人员团体和儿童广为散发缔约国提交的第二次定期报告和书面答复以及本建议(结论性意见)，以便引起对《公约》及其《任择议定书》连同其执行和监督情况的讨论并提高对这些问题的认识。

L. 下次报告

56. 委员会请缔约国在 2018 年 1 月 31 日之前提交其第三至第五次合并定期报告，并在其中纳入有关本结论性意见执行情况资料。委员会提请注意其 2010 年 10 月 1 日通过的《具体条约报告统一准则》(CRC/C/58/Rev.2 和 Corr.1)，并提醒缔约国今后的报告应符合该准则，篇幅不超过 60 页。委员会促请缔约国根据该准则提交报告。如报告超过了篇幅限制，将请缔约国根据上述准则审查和重新提交报告。委员会提醒缔约国注意，如果缔约国不能审查和重新提交报告，则不能保证为条约机构审查的目的对报告的翻译。

57. 委员会还请缔约国根据人权条约机构 2006 年 6 月第五次会间会议批准的关于提交报告的协调准则对共同核心文件的要求(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)，提交一份最新的核心文件。