



公民及政治权利 国际公约

Distr.: General
27 March 2026
Chinese
Original: French

人权事务委员会

关于安道尔初次报告的结论性意见*

1. 委员会在 2026 年 3 月 2 日和 3 日举行的第 4262 次和第 4263 次会议¹ 上审议了安道尔的初次报告²，并在 2026 年 3 月 16 日举行的第 4282 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会感谢缔约国接受简化报告程序，并根据按该程序编制的报告前问题清单提交了初次报告。³ 委员会赞赏有机会与缔约国代表团开展建设性对话，讨论在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国代表团所作的口头答复以及提交的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

- 2024 年 11 月 7 日关于 Raonador del Ciutadà(监察员)的第 16/2024 号法；
- 2023 年 1 月 30 日关于民众立法倡议管理条例的第 8/2023 号法；
- 2022 年 3 月 31 日关于切实落实男女平等待遇和机会及不歧视的第 6/2022 号法；
- 2019 年 2 月 15 日关于平等待遇和不歧视的第 13/2019 号法；
- 2019 年 2 月 15 日关于儿童和青少年权利的第 14/2019 号法；
- 2018 年 3 月 22 日关于基于人道主义理由的临时和过渡性保护的 4/2018 号法；

* 本报告由委员会第 145 届会议(2026 年 3 月 2 日至 19 日)通过。

¹ CCPR/C/SR.4262 和 CCPR/C/SR.4263。

² CCPR/C/AND/1。

³ CCPR/C/AND/QPR/1。



- (g) 2017 年 5 月 25 日关于打击人口贩运及保护受害者措施的第 9/2017 号法；
 - (h) 2015 年 1 月 15 日关于消除性别暴力和家庭暴力的第 1/2015 号法；
 - (i) 2014 年 11 月 27 日关于民事伴侣关系的第 34/2014 号法，修订 1995 年 6 月 30 日《婚姻法》；
 - (j) 2016 年设立的国家预防性别暴力和家庭暴力委员会；
 - (k) 2022 年颁布的《儿童和青少年国家行动计划(2022-2026)》；
 - (l) 2019 年制定的《可持续发展目标实施战略计划》。
4. 委员会满意地注意到缔约国批准或加入了以下国际文书：
- (a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2014 年 9 月 25 日；
 - (b) 《残疾人权利公约》，2014 年 3 月 11 日；
 - (c) 《残疾人权利公约任择议定书》，2014 年 3 月 11 日。

C. 关注的主要问题及建议

实施《公约》的宪法和法律框架

5. 委员会注意到缔约国承认，国际条约和协定优先于国内立法，在安道尔公国《政府公报》上公布后直接适用于国内法。然而，委员会对缺乏关于《公约》及各项任择议定书的培训和公众宣传措施感到遗憾(第二条)。
6. 缔约国应提高公众的认识，使其了解《公约》及各项任择议定书，了解在出现违反《公约》情形时个人可向委员会提起申诉的机制。缔约国还应加大力度，提高法官、检察官、律师和执法官员对《公约》及各项任择议定书的认识，以确保国内法院援引、考虑并适用这些文书的规定。

国家人权机构

7. 委员会注意到，缔约国自 1998 年设立 Raonador del Ciutadà(监察员)以来，采取了各种立法措施，以加强和扩大其在促进和保护人权方面的职权。然而，委员会感到关切的是，缔约国尚未根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)设立国家人权机构(第二条)。
8. 缔约国应采取必要措施，设立一个完全符合《巴黎原则》的国家人权机构，并分配充足的人力、财力和技术资源，使其能够有效、独立地履行职责。缔约国还应确保在设立该机构的过程中与民间社会组织开展磋商。

反腐败措施

9. 委员会注意到缔约国为打击腐败所采取的措施，例如 2021 年通过了关于透明度、公共信息获取和政务公开的第 33/2021 号法，以及为政府成员、高级官员、议员、司法机构、警察和监狱管理部门工作人员制定的各种行为准则和道德准则。委员会还注意到缔约国政府已批准《联合国反腐败公约》。然而，委员会感到关切的是，缺乏全面的反腐败战略或公共政策，还缺乏举报人保护措施，包

括相关立法措施。委员会还遗憾地注意到，缔约国未就腐败案件中开展的调查、提起的诉讼及施加的处罚提供充分信息(第二和第二十五条)。

10. 缔约国应加大力度，在所有各级预防和根除腐败。缔约国尤其应：

- (a) 制定并通过一项打击腐败的全面战略或公共政策；
- (b) 为预防和打击腐败机构以及检察院分配充足的人力、财力和技术资源，使其能够有效且独立地履行职责；
- (c) 确保对所有腐败指控开展及时、彻底和公正的调查，确保犯罪者受到起诉，如被定罪，则处以与罪行严重程度相称的刑罚；
- (d) 开展培训和宣传活动，让公职人员、政界人士、律师、商界及广大公众了解腐败的经济和社会代价，以及现有举报机制；
- (e) 确保举报人和证人获得充分保护，包括为此制定相关法律并建立保护机制；
- (f) 完成《联合国反腐败公约》的批准程序。

不歧视

11. 委员会注意到缔约国为加强打击歧视的法律和体制框架所采取的措施，包括通过 2019 年 2 月 15 日关于平等待遇和不歧视的第 13/2019 号法、2014 年 11 月 27 日关于民事伴侣关系的第 34/2014 号法(修订 1995 年 6 月 30 日《婚姻法》)，以及在 2017 年设立平等政策司并在 2020 年设立社会与平等观察站。然而，委员会感到关切的是，《平等待遇和不歧视法》并未按照《公约》第二条第一款的规定，明确禁止基于肤色、社会出身和财富的歧视。委员会还对以下情况表示关切：有报告称，网上存在针对移民、穆斯林以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者的仇恨言论；缺乏有权受理仇恨言论投诉的监测机构；以及在调查此类事件时面临的程序和技术限制。委员会感到遗憾的是，缔约国未就歧视和仇恨言论案件的调查、起诉和处罚提供充分信息，包括分类数据。委员会还感到遗憾的是，缺乏收集仇恨言论和仇恨犯罪分类数据的综合系统(第二、第九、第十四、第二十和第二十六条)。

12. 缔约国应加大努力，预防和消除一切形式的歧视。缔约国尤其应：

- (a) 使打击歧视的法律框架完全符合《公约》规定，纳入其中列出的所有歧视理由，特别是基于肤色、社会出身和财富的歧视；
- (b) 通过打击一切形式歧视的国家行动计划，制定明确的指标和目标，建立适当监督机制，并为实施该计划分配充足的人力、财力和技术资源，确保在计划的制定、通过和监督过程中征求民间社会的意见；
- (c) 加大力度预防和打击仇恨言论，特别是网络仇恨言论，为此与互联网服务提供商、社交媒体平台以及受仇恨言论影响最严重的群体密切合作，包括设立专责监测机构处理仇恨言论相关投诉，并为调查此类事件提供便利；
- (d) 简化仇恨言论和仇恨犯罪的举报程序，确保施害者受到起诉，如被定罪，则予以适当惩处，并确保受害者及家属能够获得充分赔偿；

(e) 为执法人员、法官和检察官提供关于调查和起诉仇恨犯罪及仇恨言论的有效培训，并确保此类违法行为得到识别和记录，包括建立综合的分类数据收集系统。

良心和宗教自由

13. 委员会注意到缔约国提供的信息，但是对 2022 年 4 月 7 日第 10/2022 号法禁止学生、教师、机构负责人及全体学校工作人员公开展示宗教标志和符号的规定表示关切，该规定可能产生歧视性影响，并导致某些宗教少数群体成员的思想、良心和宗教自由受到限制(第二、第三、第十八和第二十六条)。

14. 缔约国应根据《公约》规定的义务，特别是关于思想、良心和宗教自由以及法律面前人人平等的义务，审查 2022 年 4 月 7 日第 10/2022 号法，确保对这些自由的任何限制都严格遵守合法性、必要性和相称性原则。

性别平等

15. 委员会欢迎缔约国为确保男女平等所采取的立法和体制措施，例如通过了 2022 年 3 月 31 日关于切实落实男女平等待遇和机会及不歧视的第 6/2022 号法，2026 年通过为期四年的性别平等方案(2026-2030 年)，2019 年设立平等与公民参与国务秘书处，2023 年设立安道尔妇女研究所。委员会注意到学校已实施性别平等意识方案。然而，委员会感到关切的是，缔约国缺乏一项综合战略，用以消除关于男女在家庭和社会中的角色与责任的歧视性成见。委员会还对缔约国未采取暂行特别措施以弥合性别差距感到关切。委员会感到遗憾的是，缔约国未提供具体、可比且按类别分列的统计数据，说明为消除男女之间结构性不平等所采取措施的成效，特别是纵向和横向职业隔离、性别薪酬差距以及妇女参与政治和公共生活的情况，包括妇女在国家和地方各级的行政、司法和立法机构以及公共和私营部门的决策岗位中的参与情况(第三、第二十三、第二十五和第二十六条)。

16. 缔约国应：

(a) 加强措施，确保公共和私营部门所有领域的性别平等，包括通过一项综合战略，消除父权制观念及关于男女在家庭和社会中的角色与责任的歧视性成见；

(b) 通过并实施暂行特别措施，在妇女和女童仍处于不利地位或代表性不足的所有领域，例如政治和公共生活、教育及就业领域，加快实现男女实质性平等；

(c) 加大力度，提高妇女在公共和政治领域(特别是决策职位)以及私营部门的代表性；

(d) 确保切实贯彻同工同酬原则，以缩小并消除性别薪酬差距，包括定期开展薪酬差距调查；

(e) 加强影响评估机制，以确保性别平等政策得到妥善监督和落实；

(f) 加强收集、分析并传播全面的分类数据，包括按性别和年龄分类的数据，并使用可衡量的指标评估在所有领域实现男女实质性平等的进展。

暴力侵害妇女行为

17. 委员会注意到缔约国为预防和打击暴力侵害妇女和女童行为所采取的举措，例如通过了2015年1月15日关于消除性别暴力和家庭暴力的第1/2015号法，并设立了国家预防性别暴力和家庭暴力委员会。委员会还注意到针对性别暴力和家庭暴力案件的合作指南及相关行动方案的实施情况。然而，委员会对缺乏一项预防和打击一切形式暴力侵害妇女和女童行为的综合战略表示关切。委员会遗憾地注意到，缔约国未提供统计数据或指标，供其评估缔约国为打击暴力侵害妇女和女童行为所采取的举措的成效。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于暴力侵害妇女和女童行为(包括家庭暴力和性暴力)的全面数据，特别是投诉、起诉和定罪数量、对施暴者判处的刑罚以及向受害者提供赔偿的情况(第二、第三、第六、第七和第二十六条)。

18. 缔约国应继续努力，预防、打击和消除对妇女和女童一切形式的性别暴力。缔约国尤其应：

(a) 通过一项预防和打击一切形式暴力侵害妇女和女童行为的综合战略，同时建立一个配备充足人力、财力和技术资源的监测机制，并根据衡量相关性、进展和有效性的指标，定期评估在这一领域采取的措施；

(b) 为法官、检察官、警察及其他执法人员设立强制性能力建设项目，以确保严格执行关于的立法，并为医务人员提供强制性培训；

(c) 确保对一切形式的暴力侵害妇女和女童行为开展彻底调查，对责任人进行起诉，一经定罪即处以适当刑罚，确保受害人能够获得有效补救，得到充分补偿包括经济赔偿，并获得充分的保护和支持措施；

(d) 分配资源，为遭受暴力的妇女和女童提供专门和全面的照护服务，包括医疗保健、社会心理服务和法律服务，并确保所有受害者，无论身份如何，都能获得这些服务；

(e) 系统收集关于一切形式暴力侵害妇女和女童行为的统计数据，并按性别、年龄、国籍以及受害者与施暴者之间的关系进行分类。

自愿终止妊娠

19. 委员会注意到缔约国就安道尔相关制度框架提供的信息，也注意到将自愿终止妊娠定为犯罪的《刑法》条款在实践中并未适用，但委员会仍感关切的是，这些条款依然有效，导致妇女不得不前往国外堕胎，而这些条款的存在本身就可能促使妇女进行不安全堕胎，从而危及她们的生命和健康(第二、第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

20. 铭记委员会关于生命权的第36号一般性意见(2018)第8段，缔约国应审查其立法，在怀孕妇女或女童的生命和健康受到威胁，或者妊娠持续至足月会给怀孕妇女或女童造成与《公约》第七条相悖的实质性痛苦或折磨，尤其是当妊娠系强奸或乱伦所致或胚胎无法存活时，应提供有效的堕胎机会。

气候变化和环境退化

21. 委员会赞扬缔约国为应对气候变化和环境退化的影响所采取的措施，包括通过2018年9月13日关于促进能源转型和应对气候变化的第21/2018号法、2021

年通过的《国家能源和气候变化战略》，以及 2018 年设立国家能源和气候变化委员会。委员会注意到缔约国 2014 年启动了关于气候变化适应的参与式进程，但指出缔约国缺乏国家气候变化适应计划(第六条和第二十五条)。

22. 铭记委员会关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，缔约国应继续努力，包括通过国际合作，预防和减轻气候变化及环境退化的影响，特别是为此制定国家气候变化适应计划。缔约国还应采取必要措施，基于预防原则，采用一种保护人民(尤其是最脆弱群体)免受气候变化、环境退化和自然灾害不利影响的方法，并确保全体民众在充分了解事实的基础上，有效参与相关决策。

人身自由和安全

23. 委员会感到关切的是，根据缔约国提供的资料，审前羁押人员占监狱人口的 49.3%，而且尽管《刑事诉讼法》第 108 条规定了详细期限，但审前羁押的平均期限为 242 天(第九、第十和第十四条)。

24. 铭记委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，缔约国应大幅减少审前羁押的使用，特别是应更多地采用非羁押措施。缔约国尤其应：

(a) 确保审前羁押仅作为例外情况，仅在必要时实施且时间尽可能短，并严格执行法定羁押期限；

(b) 参照《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)和《联合国关于女性囚犯待遇和女性罪犯非监禁措施的规则》(《曼谷规则》)，扩大审前羁押替代措施的适用范围及获取途径，并制定明确的适用规则和程序；

(c) 确保由相关司法机关对审前羁押进行迅速、彻底和公正的审查。

消除奴役、劳役和人口贩运

25. 委员会注意到缔约国为预防和打击人口贩运所采取的举措，例如通过了 2017 年 5 月 25 日关于打击人口贩运及保护受害者措施的第 9/2017 号法，以及 2018 年关于保护人口贩运受害者的行动规程，并设立了人口贩运受害者援助服务处。然而，委员会感到关切的是，有报告称，家政、季节性工作、建筑和农业部门存在劳动剥削风险，而且潜在受害者可能因害怕被驱逐出境而不敢举报此类事件。委员会还感到关切的是，有报告称，当局主动执行劳动监察的次数很少，而且执法官员、法官和检察官没有得到系统的打击贩运人口培训(第二、第七、第八、第二十四和第二十六条)。

26. 缔约国应：

(a) 加强措施，防止人口贩运和劳动剥削，特别是在家政、季节性工作、建筑和农业等领域；

(b) 确保家政、季节性工作、建筑和农业等行业的工人，特别是移民工人，无论身份如何，权利均得到尊重，并确保他们了解自身权利，免受一切形式的虐待，并能切实获得司法救济；

(c) 确保对人口贩运案件开展迅速有效的调查，确保犯罪者受到起诉，如被定罪，则处以与罪行严重程度相称的刑罚；

(d) 加强对司法人员、执法人员、劳动监察员、打击人口贩运机构的工作人员以及律师的培训和专业化建设，确保此类培训具有定期性、系统性和针对性；

(e) 确保为所有负责预防、打击和惩治人口贩运的机构，以及为人口贩运受害者提供保护和援助的机构，包括民间社会组织，分配充足的人力、财政和技术资源。

寻求庇护者、难民和无国籍人

27. 委员会欢迎缔约国为便利和支持接收难民，特别是叙利亚和乌克兰难民，所采取的举措，例如通过了 2018 年 3 月 22 日第 4/2018 号法案。然而，委员会对缺乏关于庇护和难民身份确定程序的国家立法感到关切。委员会还对缺乏确定无国籍身份的法律框架和相关程序感到关切(第七、第九、第十二、第十三和第二十四条)。

28. 缔约国应通过符合国际标准的庇护法，为可能被认定为难民的人员设立难民身份确定程序。缔约国还应通过关于无国籍人国际保护的全面法律框架，确立无国籍身份认定程序，并确保符合国际标准。缔约国应考虑批准 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》、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》。

表达自由和保护人权维护者

29. 委员会关切地注意到《刑法》将诽谤定为犯罪，并注意到缔约国尚未采取措施取消对诽谤的刑事定罪。在这方面，委员会对缔约国在 2019 年对停止暴力协会主席、人权维护者 Vanessa Mendoza Cortés 启动刑事诉讼表示关切；她因采取行动维护妇女权利，包括在 2019 年 9 月参与消除对妇女歧视委员会的工作期间就安道尔全面禁止堕胎提出批评，被控犯有《刑法》第 325 条规定的损害机构声誉罪。委员会注意到，刑事法院(Tribunal de Corts)在 2024 年 1 月 17 日的判决中宣告 Mendoza Cortés 女士无罪并指出，将此类言论定为犯罪可能阻碍社会活动人士分享信息、表达关切以及开展旨在更好地保护人权的活动，但委员会仍然关切的是，缔约国将诽谤行为定为犯罪，可能对表达自由，包括对人权维护者的表达自由，产生寒蝉效应(第十九条)。

30. 缔约国应考虑将诽谤非刑罪化，至少应将刑法的适用限于最严重的案件，同时铭记，如委员会关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年)所述，监禁绝非对诽谤罪的适当处罚。缔约国还应采取一切必要措施，确保《刑法》第 325 条的适用不会构成对人权维护者事实上的司法骚扰，尤其是不被用于针对在缔约国促进妇女权利和倡导堕胎合法化的人权维护者，包括那些与促进和保护人权的国际机制(如根据国际人权文书设立的机构)合作的人权维护者。

儿童权利

31. 委员会注意到缔约国为保护儿童权利采取的措施，例如通过了 2019 年 2 月 15 日关于儿童和青少年权利的第 14/2019 号法和 2022 年《儿童和青少年国家行动计划(2022-2026)》。然而，委员会关切地注意到，刑事责任最低年龄目前定为 12 岁，儿童审前拘留的期限可长达 90 天。委员会还感到关切的是，作为纪律处分，可以对未成年人处以最长 3 天的单独监禁(第七、第十和第二十四条)。

32. 缔约国应修订其立法框架，提高刑事责任最低年龄，使其符合国际公认的标准。缔约国还应：缩短审前拘留的最长期限；避免审前拘留，确保被逮捕和被剥夺自由的儿童被迅速带见有权审查剥夺自由或延长剥夺自由是否合法的主管机关；确保由司法机关对审前拘留进行定期审查。缔约国还应废除对未成年人实施单独监禁的做法，使关于单独监禁的立法和做法符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（《纳尔逊·曼德拉规则》）所规定的国际标准。

政治参与

33. 委员会注意到缔约国为促进不同群体有效参与公共事务所采取的措施，如 2022 年 10 月 26 日关于公民参与条例的第 444/2022 号法令，以及各类公民参与论坛和机构(例如“公民监督”(Visura Ciudadana)进程和公民参与行动委员会)。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏关于居住在缔约国境内的非公民参与地方选举的信息(第二十五条)。

34. 缔约国应继续努力，促进并确保各阶层民众切实并知情参与公共事务、政治领域和决策进程。缔约国还应采取措施，推动在缔约国长期居住的非公民参与公共事务，包括考虑是否可以允许他们参加地方选举。

D. 传播和后续行动

35. 缔约国应广泛传播《公约》及其两项任择议定书、缔约国的初次报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

36. 根据委员会《议事规则》第 75 条第 1 款，缔约国应在 2029 年 3 月 19 日之前提供资料，说明委员会在上文第 8 段(国家人权机构)、第 20 段(自愿终止妊娠)和第 30 段(表达自由和保护人权维护者)中所提建议的落实情况。

37. 根据委员会计划的审议周期，缔约国将于 2032 年收到委员会发送的报告前问题清单，并有一年时间提交对问题清单的答复，该答复将构成缔约国的第二次定期报告。委员会请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字之内。与缔约国的下一次建设性对话将于 2034 年在日内瓦举行。