



残疾人权利委员会

关于厄瓜多尔初次报告的结论性意见*

一. 引言

1. 委员会分别在 2014 年 9 月 22 日和 23 日举行的第 153 次和第 154 次会议上审议了厄瓜多尔的初次报告(CRPD/C/ECU/1)，并在 2014 年 10 月 2 日举行的第 168 次会议上通过了以下结论性意见。
2. 委员会欢迎厄瓜多尔提交初次报告，并感谢该国对委员会编写的问题单(CRPD/C/ECU/Q/1)做出书面答复(CRPD/C/ECU/Q/1/Add.1)。
3. 委员会赞赏审议期间开展的建设性对话，并赞扬缔约国派出高级别代表团。

二. 积极方面

4. 委员会欢迎《厄瓜多尔宪法》(2008 年)载有关于残疾人权利的条款，尤其是第 11 条、第 16 条、第 35 条、第 42 条、第 46 至第 49 条、第 51 条、第 61 条第 7 款、第 62 条、第 66 条、第 81 条、第 330 条、第 341 条、第 369 条、第 373 条和第 381 条。
5. 委员会赞赏地指出，缔约国通过了旨在增进残疾人权利的法律、公共政策和举措，尤其是：
 - (a) 《残疾法》(第 180 号法)，该法建立了残疾人权利保护框架；

* 委员会第十二届会议（2014 年 9 月 15 日至 10 月 3 日）通过。



(b) 《2009-2013 年实现美好生活国家计划》，该计划属于《国家发展计划》的一部分；

(c) 开展了曼努埃拉·埃斯佩霍团结行动。

6. 委员会欢迎缔约国于 2013 年应共和国副总统办公厅的倡议，设立了残疾人事务技术秘书处，完善残疾人事务制度框架。

7. 委员会满意地指出，近年来缔约国增加了用于保护残疾人权利的预算拨款。

三. 主要关注领域和建议

A. 一般原则和义务(第一条至第四条)

8. 委员会感到关切的是，虽然缔约国在批准《公约》后发布了《残疾人事务组织法》，但是对“残疾”的定义和理解仍然停留在医学层面。这种“残疾人”定义强调他们的能力有限，而忽略了残疾在社会和关系层面的因素。

9. 委员会建议缔约国全面审查《残疾人事务组织法》，使之符合《公约》的一般原则和具体规定，尤其是在有关不歧视和向立足人权模式全面过渡的问题上。

10. 委员会表示关切的是，尚未对缔约国的法律框架进行全面审查，使教育、交通、城建、防止暴力、健康、家庭关系、就业、文化和体育等方面的法律符合《公约》所载各项权利。

11. 委员会建议缔约国设立由独立的残疾人组织和政府各部门组成的多方委员会，系统审查有关教育、交通、城建、防止暴力、健康、家庭关系、就业、文化和体育的法律框架，使之符合《公约》的规定。

12. 委员会关切地指出，残疾人组织，包括代表残疾妇女和儿童的组织，没有以独立提交材料的方式，参与委员会对缔约国初次报告的审议工作。委员会还关切地指出，缔约国缺少允许政府机构之外的残疾人组织独立参与审议的机制。

13. 委员会吁请缔约国采取措施，推动代表残疾妇女和儿童、土著民族、非洲裔厄瓜多尔人、蒙特比奥人的组织有效参与残疾人事务的决策。委员会敦促缔约国保障残疾人组织能够独立自主地参与通过促进执行和监测《公约》的立法、政策和方案，并为此做出贡献。

B. 具体权利(第五条至第三十条)

平等和不歧视(第五条)

14. 委员会感到关切的是，厄瓜多尔立法中没有“合理便利”的定义，也不将拒绝提供此类便利视为一种歧视。委员会还感到关切的是，厄瓜多尔缺乏对歧视

残疾人的行为实施制裁或查明和制裁交叉歧视的制度机制，也没有确保此类行为不再发生的措施。

15. 委员会建议，缔约国在国内法律中明确要求根据具体需要提供合理便利，规定拒绝提供此类便利构成一种基于残疾的歧视。委员会建议，缔约国设立独立机构，负责处理残疾人提起的申诉和报告的案例，以制止歧视行为。此种机构应拥有足够权力，对实施交叉歧视等歧视行为的公共和私营机构进行调查和制裁。

残疾妇女(第六条)

16. 委员会感到关切的是，残疾妇女和女童因性别和残疾受到的社会排斥，在多种因素的作用下，使她们面临的歧视更为严重。委员会还感到关切的是，国家性别平等委员会尚未采取措施，将残疾妇女和女童的需求纳入主流，而且残疾妇女和女童不直接参与委员会的工作。

17. 委员会建议：

(a) 缔约国执行面向残疾妇女和女童的法律，开展各种方案和活动，包括采取补救措施和平权行动，通过确保她们有效参与制订和执行此类措施，在城市和乡村，在生活中的所有领域消除对她们的歧视；

(b) 国家性别平等委员会在工作中采取措施，将残疾视为一种受排斥的因素，处理针对妇女的交叉歧视问题，并确保残疾妇女直接参与委员会的工作。

残疾儿童(第七条)

18. 委员会感到关切的是，尽管厄瓜多尔的残疾人共同做出努力，但仍未建立专门机构负责残疾儿童事务，也没有任何框架或激励措施，推动设立残疾儿童组织。

19. 委员会建议，缔约国在支持残疾人组织的鼓励措施中包含促进残疾儿童参与的具体内容，以便保持其身份特性，推动他们主动参与保护自身的权利。

提高认识(第八条)

20. 委员会感到关切的是，缔约国将预防残疾作为残疾人权利方面的一项国策。不应将预防残疾作为一项增进残疾人权利的政策，因为这往往会给残疾人带来负面形象。

21. 委员会建议缔约国修改公共政策，避免将预防残疾作为一项增进残疾人权利的政策。

无障碍(第九条)

22. 委员会感到关切的是：

(a) 《厄瓜多尔技术条例》中的“无障碍”概念，没有包含信息和通信事项，如委员会关于无障碍问题的第 2 号一般性意见(2014 年)中提出的信息和通信技术(信通技术)和简化的语言工具；

(b) 厄瓜多尔的交通网络仍然没有实现残疾人无障碍使用，残疾人不得不使用较为困难的交通方式进行日常活动，这有违于委员会第 2 号一般性意见；

(c) 虽然 2014 年 1 月通过了《网页内容无障碍指南》，但是《指南》的执行工作受到拖延，尤其是政府信息网站。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 修订《厄瓜多尔技术条例》，纳入有关信息、通信技术和简化语言工具的具体无障碍要求；

(b) 启动综合方案，改进厄瓜多尔的公共交通，包括农村地区的公共交通，在预定期限内实现所有交通方式无障碍；

(c) 加紧努力，执行 NTE INEN-ISO/IEC40500:2012 “信息技术—国际互联网联盟(W3C)《网页内容无障碍指南(WCAG)2.0》”，以便残疾人能够使用互联网，并确保该《指南》具有约束力，尤其是对于向残疾人提供各种服务的公共机构网站而言。

在法律面前获得平等承认(第十二条)

24. 委员会感到关切的是，缔约国的民事法律规定，可以通过监护人和被监护人的身份，采取替代决策的方式，缔约国近期也没有计划改革《民法》和《民事诉讼法》，按照关于在法律面前获得平等承认的第 1 号一般性意见(2014)，在法律中纳入协助决策的模式。

25. 委员会建议，缔约国会同独立的残疾人组织的代表，设立一个工作组，及时审查民事法律，引入协助决策机制。委员会还建议缔约国为执行新计划拟订一份带有时间表的议程。

获得司法保护(第十三条)

26. 委员会感到关切的是，司法人员不了解国内和国际文书规定的残疾人权利，司法部门没有扶助残疾人的专项方案，司法设施也没有实现无障碍。委员会感到关切的是，厄瓜多尔的刑事、民事、劳动和行政程序未要求司法部门在残疾人参加诉讼时提供程序便利。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 调整司法人员的培训方案，确保培训内容包括国内和国际人权文书所载各项残疾人权利；

(b) 确保司法委员会落实国家适应计划，从建筑和通信两方面使残疾人能够充分无障碍地使用司法设施，确保该计划要求提供厄瓜多尔手语译员和容易阅读的设施，使聋人和智力残障人士都能够参与司法事务；

(c) 确保立法机构实行法律改革，在国家的刑事、民事、劳动和行政程序中纳入规定，要求为残疾人提供程序性便利，使之能够在与他人平等的基础上获得司法保护。

自由和人身安全(第十四条)

28. 委员会感到关切的是，缔约国认为某些残疾人，具体而言是那些被遗弃并被划归“严重或慢性智障者”，应留在机构中，而且得不到在社区中生活的必要支助。委员会还感到关切的是，缔约国没有采取行动，保障被控犯罪的残疾人获得正当的法律程序。委员会同样感到关切的是，宣布残疾人不适于出庭受审是一种托辞，是为了采取无限期剥夺其自由的安全措施，而且残疾人在刑事司法制度中无法享有与他人相同的保障。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 拟订综合计划，帮助胡里奥·恩达拉精神病院目前收治的人员出院，确保其人身安全，并为他们提供保障措施，使之能够行使融入社区的权利。综合计划必须包括各项行动，保障他们能够得到全面融入社会所需的住房、食物和个人援助服务；

(b) 避免在残疾人受到犯罪指控时宣布他们不适于出庭受审，以便他们能够在与他人平等的基础上享有正当的法律程序，获得刑事司法程序中的一般保障；

(c) 废除强制入院接受医学治疗和精神治疗的安全措施，提倡采取符合《公约》第十四条和第十九条的替代性措施；

(d) 确保在征得当事人自由知情同意的情况下提供所有精神卫生服务。

免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

30. 委员会感到关切的是：

(a) 2010 年举行的最近一次人口和家庭普查表明，12 岁至 19 岁少女怀孕的现象普遍；大部分残疾妇女报告的初次生育年龄在 15 岁至 19 岁之间，表明残疾妇女，尤其是智障妇女遭受性虐待的情况十分普遍；

(b) 缔约国缺乏适当机制，难以查明家庭内部和残疾人机构中暴力侵害残疾人、尤其是智障妇女的事件；

(c) 缔约国尚未设立专门机制，促进机构中的残疾少年儿童(他们可在机构中生活至 18 岁)切实融入社会，防止他们遭受暴力侵害。封闭空间有可能导致对少年儿童的暴力、忽视和虐待。

31. 委员会建议缔约国：

(a) 面向智障妇女及其家人，以及各类国家机构中提供服务的专业人员，开展残疾人性权利和生殖权利的培训；

(b) 实行制度改革，为警察和司法部门的专业人员开展培训，使之能够查明虐待和暴力侵害残疾人的事件，并在调查中获得必要的程序性便利，以确保犯罪行为受到惩处；

(c) 既然缔约国正在制订方案，保障残疾儿童在社区中生活的权利，那么应该建立机制，由独立机构按照《公约》第十六条第三款，系统监测残疾儿童在机构中的生活条件，以防止虐待和暴力事件。

迁徙自由和国籍(第十八条)

32. 委员会感到关切的是，《入籍法》第七条仍然规定，患有“慢性疾病”者，不授予厄瓜多尔国籍。鉴于所谓“慢性疾病”与残疾之间存在密切联系，本条规定显然具有歧视性，而且违反了《公约》第十八条。

33. 委员会建议缔约国废除《入籍法》第七条，使任何残疾人均能在与他人平等的基础上，选择申请加入厄瓜多尔国籍。

独立生活和融入社区(第十九条)

34. 委员会感到关切的是，虽然缔约国发放“华金·加耶戈斯·拉腊”代金券，使残疾人能够在家中得到援助，但是支付对象不是残疾人本人，而是照顾他们的人。

35. 委员会建议缔约国审查“华金·加耶戈斯·拉腊”代金券的发放标准，以确保残疾人本人能够得到这一支助，独立生活并融入社区。

教育(第二十四条)

36. 委员会感到关切的是：

(a) 残疾人仅接受小学教育，全国 414 万在籍学生中，只有 24,499 名残疾学生。委员会还感到关切的是，残疾人的平均在校时间为 3 至 4 年，而全国平均值为 9 年；

(b) 虽然缔约国努力为教师提供专业培训，以便他们能够适应全纳教育的要求，但是仍需做出进一步努力，满足所有教育需求；

(c) 缔约国目前为审查和监测国家残疾人平等事务委员会及其地方分支机构支助残疾人接受全纳教育的情况，而采取的程序性和组织性保障措施；

(d) 很少有残疾人能够进入大学，大学尚未调整课程设置和主要教学设施，以便残疾人能够学习各种大学课程。

37. 委员会建议缔约国：

(a) 实行国家方案，确保厄瓜多尔所有残疾人均可进入小学、初中和高中学习，均可进入全纳教育体系，并在较高级别的学校中加强全纳教育；

(b) 进一步加强对教师的入职和继续培训，以便他们能够适应残疾人全纳教育的要求；

(c) 便利残疾人向国家残疾人平等事务委员会提起申诉，确保更有效地监测这方面的义务。委员会还建议缔约国在每个学区都设立全纳教育支助机构，而不是像目前这样仅在各省设立此类机构；

(d) 加大力度，在大学推行残疾人全纳教育模式，鼓励大学调整课程设置和教学场所。

健康(第二十五条)

38. 委员会感到关切的是，生活在农村地区的残疾人无法获得公共卫生部通过综合支助中心为残疾人提供的健康服务。

39. 委员会建议公共卫生部在综合支助中心开展无障碍方案，以便执行各类残疾的支助计划，并确保农村地区的残疾人也能利用这些设施。

40. 委员会感到关切的是，《综合刑事组织法》允许智障妇女的配偶、伴侣、近亲或法律代理人替她决定在强奸致孕后终止妊娠。

41. 委员会建议缔约国修订《综合刑事组织法》第 150 条，以及其他任何准许第三方就残疾妇女的身体做决定的类似法律。

工作和就业(第二十七条)

42. 委员会对于残疾人就业率低感到关切。

43. 委员会建议拟订提高残疾人就业率的计划，并制订残疾人就业方案。

适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

44. 委员会感到关切的是，城市发展和住房部设计的社会住房原型没有考虑到使残疾人能够使用此类住房的通用设计问题。

45. 委员会建议审查和重新设计社会住房原型，以照顾残疾人的需求，从通用设计的角度规划住房。

参与文化生活、娱乐、休闲和体育活动(第三十条)

46. 委员会感到关切的是，国家的体育和文化设施也许未经必要调整，便于残疾人使用。委员会还感到关切的是，学校和体育中心不提供残疾人、尤其是残疾儿童可以参加的体育项目。委员会进一步表示关切的是，影剧院和其他娱乐设施缺少容纳残疾人的必要基础设施和合格的工作人员。

47. 委员会建议缔约国实行国家计划，开展促进无障碍体育活动的国家计划，改进文化娱乐政策，使残疾人能够使用主要的文娱设施。委员会还建议，影剧院和其他娱乐设施的监管计划和政策考虑到残疾人无障碍的问题，在此类设施不符合无障碍条件时进行制裁。

48. 委员会感到关切的是，缔约国尚未批准《关于方便盲人、视障者或印刷品阅读障碍者获得出版作品的马拉喀什条约》，这项条约将使盲人、视障者或印刷品阅读障碍者能够享用出版作品。

49. 委员会鼓励缔约国采取一切必要步骤，尽快批准和执行《马拉喀什条约》。

C. 具体义务(第三十一条至第三十三条)

统计和数据收集(第三十一条)

50. 委员会感到关切的是，厄瓜多尔仍然没有统一的数据收集系统，无法评估所有残疾人行使其权利的程度。

51. 委员会建议，建立一个数据收集系统，解决目前管理残疾人数据的各类机构之间数据分散而又不一致的问题，并且设立监测制度，利用明确的指标，衡量履行《公约》规定的各项权利的进展情况。

52. 委员会感到关切的是，国家残疾分类制度中不包括土著儿童、非洲裔儿童和蒙特比奥人的分类数据。这些人群的境遇可能因为遭受多重歧视而雪上加霜，有必要获得可靠资料，以解决他们的具体需求。

53. 委员会建议缔约国开展专项调查，在国家人口普查中统计残疾人的人数，尤其是农村地区的蒙特比奥或非洲裔妇女和儿童的人数，以便为他们量身打造获得权利的方案。

国家实施和监测(第三十三条)

54. 委员会感到关切的是，监察员办公室不属于国家《公约》监测机制，该机制由公民参与和社会管理委员会及厄瓜多尔尊重残疾人权利公民监测中心组成。委员会还感到关切的是，缔约国缺乏专项机制，民间社会组织无法按照《公约》第三十三条第三款的规定，全程参与《公约》的监测进程。

55. 委员会提醒缔约国，国家监测机制必须独立而且承担促进、保护和监测执行《公约》的具体任务。委员会就此敦促缔约国，采取必要的法律措施，按照《公约》规定明确建立符合《巴黎原则》的独立机制，加强该机制的能力，为其提供有效履行任务所需的预算和资源，并确保残疾人及其代表组织充分参与监测进程。

合作与技术援助

56. 根据《公约》第三十七条，委员会可就缔约国通过秘书处向专家提出的任何问题，向缔约国提供技术指导。缔约国还可向总部设于该国或该区域的联合国专门机构寻求技术援助。

结论性意见的落实和传播

57. 委员会请缔约国在 12 个月内按照《公约》第三十五条第二款提交书面资料，说明为落实第 29(a)段和第 31(a)和(b)段所载建议而采取的措施。

58. 委员会请缔约国落实委员会在本结论性意见中提出的建议。委员会建议缔约国利用现有的社会传播策略，将本结论性意见转达政府和国民代表大会成员、有关部委官员、司法机构成员和教育、医务及法律工作者等相关专业群体成员，以及地方当局、私营部门和媒体，供其考虑并采取行动。

59. 委员会请缔约国以无障碍形式广泛宣传本结论性意见，特别是向非政府组织和残疾人组织及残疾人本人和其家人宣传。

60. 委员会鼓励缔约国吸收民间社会组织、尤其是残疾人组织参与编写今后的定期报告。

下一次报告

61. 委员会请缔约国在 2018 年 5 月 3 日之前提交第二次和第三次合并定期报告。委员会还允许缔约国使用简化报告程序提交上述合并报告。根据简化报告程序，委员会将在合并报告截止日期至少一年前编制一份问题单。缔约国对该问题单的答复即构成缔约国的报告。