



残疾人权利公约

Distr.: General
13 May 2015
Chinese
Original: English

残疾人权利委员会

关于蒙古初次报告的结论性意见*

一. 引言

1. 委员会在 2015 年 4 月 8 日和 9 日举行的第 188 和第 189 次会议(CRPD/C/SR.188 和 189)上审议了蒙古的初次报告(CRPD/C/MNG/1)，在 2015 年 4 月 16 日举行的第 199 次会议上通过了下述结论性意见。
2. 委员会欢迎蒙古的初次报告和对委员会编拟的问题单提供书面答复(CRPD/C/MNG/Q/1/Add.1)的努力。
3. 委员会赞赏与包括缔约国政府相关部委和部门代表的高级别代表团进行的建设性对话。委员会赞扬该代表团对委员会委员所提问题给予的坦率答复。委员会还赞扬该缔约国代表团的男女平衡比例。

委员会感到关注的是，在说明为了落实《公约》义务确保在国家一级修改残疾法和政策而采取的措施方面，缔约国没有严格按照委员会的报告指南编写。如果详细阐述了缔约国为确保政策协调的成效和采用战略性实施办法而采取的步骤，本来是会有益处的。委员会将在本结论性意见提到有关条款时说明这一关注。

二. 积极方面

4. 委员会赞扬缔约国审查和修正立法的努力，尤其是建立了一个由相关部委、机构和残疾人组织代表组成的工作组。委员会还赞扬缔约国：

* 委员会第十三届会议(2015 年 3 月 25 日至 4 月 17 日)通过。



- (a) 采取措施确保国家法规和政策符合《公约》；
- (b) 改进对《公约》的了解，以此为工具推动国家一级残疾法和残疾政策改革的发展，包括广泛利用国际合作；
- (c) 多年来努力落实《宪法》以及缔约国批准的各项人权条约和国际劳工组织公约载明的法律规定；
- (d) 2012年通过了一项落实《亚太地区残疾人权利仁川战略》的计划；
- (e) 发起了2008-2012年行动方案。

三. 主要关注领域和建议

A. 一般原则和一般义务(第一至第四条)

5. 委员会感到关注的是，虽然缔约国信守世界卫生组织的残疾概念并侧重于固有人体残障或医学残障引起的状况，但是忽略了环境因素。《公约》承认的是一种演变式残疾概念，但缔约国似乎陷入了“永久性残疾”概念。
6. 委员会感到关注的是，缔约国有关残疾人的法规和政策并不一致，未能充分体现《公约》所有条款的相互依存性。
7. 委员会建议缔约国：
 - (a) 统一国家法规和政策，确保完全符合《公约》及《公约》条款的相互依存性，采用人权残疾模式，注重残疾人作为人的尊严以及各种障碍相互作用所引起的、可能会妨碍残疾人在与其他人平等的基础上充分和有效参与社会的情况；
 - (b) 制定在政策协调、基准、时间表和适当资金方面有清楚结构的一项实施战略。

B. 具体权利(第五至第三十条)

平等和不歧视(第五条)

8. 委员会感到关注的是，缔约国与残疾相关的反歧视立法存在裂解性质，在作为《公约》实施战略的一部分确保有效落实一致的国内法律方面缺乏协调，包括与残疾人组织和各部委的协调。另外，缔约国没有从法律上确认拒绝提供合理照顾是一种应予禁止的歧视理由，委员会也对此感到关注。
9. 委员会建议缔约国：在立法中将基于残疾的歧视作为一种贯穿各领域的问题加以处理，把不歧视概念纳入有关残疾人的所有法规；通过立法将拒绝提供合理照顾定为一种基于残疾的歧视行为；建立有效机制监测此类立法遵守情况的所有方面，包括在使残疾人能够就基于残疾的歧视争取补救和相称赔偿方面；对公共

和个人行为者，包括司法机关成员、公务人员和残疾人组织的代表开展有关基于残疾的歧视和向残疾人提供合理照顾的义务和可能的必要培训。

残疾妇女(第六条)

10. 关于蒙古残疾女童和妇女的社会、经济和政治状况，关于她们遭受的暴力包括性虐待行为的发生率，以及关于残疾妇女对一般影响到她们的决策的有限参与，总体上缺乏资料，委员会对此感到关注。

11. 委员会促进缔约国与残疾妇女和女童开展协商，以期改革法律和修改政策，尤其要注意她们的家庭生活、教育、健康服务和就业，并打击家庭暴力和(或)性暴力。委员会还建议缔约国将残疾儿童纳入性别政策。

残疾儿童(第七条)

12. 委员会感到关注的是，缺乏保护残疾儿童及其家庭成员尤其是残疾女童和游牧社区儿童的具体措施，为尤其是乡村地区残疾儿童提供的教育不足。委员会还感到关注的是，没有系统化地让残疾男女儿童参与作出对他们产生影响的决定，他们无法就直接影响到他们的问题表达自己的意见。

13. 委员会建议缔约国采取步骤，包括与残疾人组织协商，确保早期干预，整体提高残疾男女儿童初级教育的入学率，落实包容性早期儿童教育并为残疾青年提供职业培训机会，防止对残疾儿童的暴力和虐待及遗弃。在开展这方面努力的过程中，缔约国应当特别注意残疾女童以及乡村地区和游牧社区所有残疾儿童的状况。委员会还请缔约国采取保障措施保护残疾男女儿童在影响到他们的所有事务中被征求意见的权利，同时确保按照他们的残疾和年龄提供适当帮助。所有这些措施都应当符合委员会对缔约国第三和第四次合并定期报告的结论性意见(CRC/C/MNG/CO/3-4)。

提高意识(第八条)

14. 委员会对于缔约国内对残疾人的负面态度感到关注，这表现在日常用语、媒体和“残疾预防日”等活动中，所代表的概念与《公约》的原则背道而驰。委员会注意到，在关于残疾人权利问题上的提高意识措施不足，就连残疾人及其家庭成员都对这些问题缺乏了解，遑论一般公众和有关专业人员。另外，委员会还感到关注的是，残疾问题似乎一般仅限于身体残疾，对智力残疾和社会心理残疾没有给予充分注意。

15. 委员会建议缔约国以宣传残疾人作为自主的人权享有者的正面形象为目标加强提高意识的活动。在这方面，缔约国应当在此类活动中确认《公约》的贯穿性，尤其是关于第五、第十二、第十三和第二十七条，并采取基于人权的残疾模式，以此作为加强正面含义和提高对残疾多样性的意识的关键战略。委员会建议缔约国开展更多努力宣传“国际残疾人日”。

无障碍(第九条)

16. 委员会感到关注的是，缔约国关于无障碍的措施往往仅限于无障碍的有形方面，忽视某些信息和通信技术造成的其他障碍。具体而言，委员会感到关注的是，盲文和手语在缔约国并没有得到法律承认，现在只有一个电视频道极其有限地播送无障碍节目。另外，委员会注意到缔约国颁布促进无障碍的立法的积极步骤，但同时也对有效落实此类立法所需的资源和执行措施仍然不足感到关注。

17. 委员会建议缔约国：扩展其无障碍政策，消除信息和通信技术的各种障碍，以便更好地帮助残疾人参与社会，对手语和盲文给予法律承认，并采取措施提高对残疾人无障碍的媒体内容的质量和多样性，为旨在确保公共交通、建筑和公共场所准入而采取的措施提高资源调拨水平，加强监督和落实无障碍政策的机制。这应当包括按照《公约》和委员会关于无障碍的第 2(2014)号一般性意见对违反法定无障碍标准的行为实行相称的制裁。

危难情况和人道主义紧急情况(第十一条)

18. 委员会感到关注的是，尽管缔约国经常发生自然灾害，但缺乏在风险和人道主义紧急情况下保护残疾人的具体措施和援助。

19. 委员会建议缔约国通过一项国家计划，为在风险和人道主义紧急情况下的残疾人提供援助，并使这项计划对所有残疾人尤其是失聪者具有包容性和无障碍，包括对计划的形式作出调整。

在法律面前获得平等承认(第十二条)

20. 委员会感到关注的是，缔约国缺乏法律措施保护残疾人尤其是智力残疾和(或)社会心理残疾人就其生活作出选择并在与其他人平等的基础上享有法律行为能力的权利。委员会还感到关注的是，对于因残疾造成精神限制而被认为持续性失去法律行为能力的人，缔约国允许残疾人的监护人就这些人的财产和私人问题作出决定。委员会注意到，这种制度继续助长替代式决定而不是辅助式决定，这有悖于《公约》第十二条的规定和委员会关于在法律面前获得平等承认的第 1(2014)号一般性意见。

21. 委员会促请缔约国确保残疾人的法律行为能力，包括他们选择在什么地方以及同什么人在一起生活的权利，为所拥护的政党投票的权利，自己的保健决定受到尊重，控制自身的财务事项，进入电影院和从事其他休闲和文化活动。委员会建议缔约国修正“民法”以便从替代式决定转为尊重本人自主、意愿和偏好，完全符合《公约》第十二条和委员会第 1 号一般性意见的辅助式决定，包括尊重个人给予和收回对医治的知情同意的权利，获得司法帮助、投票、结婚、行使父母权利、工作和选择个人居住地的权利。委员会还建议缔约国与残疾人及其代表性组织协商和合作，在国家、区域和地方各级对所有行为者包括公务员、法官和社会工作者开展关于承认残疾人法律行为能力和辅助式决定机制的培训。

获得司法保护(第十三条)

22. 对于为了保证残疾人受到司法保护而需要给予程序性照顾的情况，缺乏提供这种照顾的明文规定，委员会对此感到关注。这包括缺乏手语、盲文及对司法人员、法律从业人员和执法专业人员的适当培训。

23. 委员会建议缔约国采取法律措施落实程序性照顾的原则，包括采取措施确保残疾人不因身体状况或语言(在需要手语或盲文的情况下)受到歧视，或由于法律专业人员、警察和监狱人员缺乏适当培训而受到歧视，要特别注意残疾妇女的需要。

自由和人身安全(第十四条)

24. 委员会感到关注的是，除了提到《宪法》之外，关于确保保护智力和社会心理残疾人不被强制送入医院或收容机构，没有充分的法律保障。委员会感到关注的是，缺乏关于被控参与犯罪的残疾人和是否对这些案件实行正当程序规则的资料。

25. 委员会建议缔约国采取政策对残疾人犯有刑事罪时使用的制裁程序启动结构性审查。这一制度应当符合刑事司法制度中对所有被控犯罪的人规定的保障和保证，包括无罪推定和进行辩护并得到公正审判的权利。委员会还建议在监狱中实行合理照顾，以防残疾人监禁条件的恶化。

免于剥削、暴力和凌虐(第十六条)

26. 委员会感到关注的是，关于缔约国的资料显示，对残疾人特别是妇女和儿童的暴力、虐待和剥削的发生率较高，缺乏针对此类侵犯人权行为的保护机制。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 为面临剥削、暴力和虐待的残疾人尤其是妇女和儿童建立起保护机制，包括庇护住所和法律补救；

(b) 根据《公约》第十六条第三款指定一个独立权威机构监督和保护残疾人免于剥削、暴力和虐待的落实情况。

保护人身完整性(第十七条)

28. 委员会感到关注的是，缔约国在没有得到知情同意的情况下，对有遗传社会心理或智力疾患的人或有社会心理或智力障碍的人实行避孕措施(见“健康法”第37条(b)款)。

29. 委员会促进缔约国取消限制残疾妇女尤其是社会心理和智力残疾女性权利和生殖权利并且允许强制绝育和堕胎的“健康法”法规、章程和有关规章。

独立生活和融入社区(第十九条)

30. 委员会感到关注的是，缺少按照《公约》第十九条的规定帮助残疾人在社区中独立生活的社会援助方案。

31. 委员会建议缔约国与残疾人协商制定一项脱离收容机构计划，定出支助措施，包括为残疾人提供个护帮助，不论其是否有家庭。

个人行动能力(第二十条)

32. 委员会感到关注的是，获得补助的行动便利和辅助器具存在质量问题，而补助金的数额没有反映出市场价格。

33. 委员会建议通过提高补贴提供高质量的辅助器具、技术和服务，包括修理和制造，在这方面允许残疾人作出自己的选择。

尊重家居和家庭(第二十三条)

34. 委员会感到关注的是，缔约国没有确保残疾人在子女的监护、监管和委托包括领养权方面的权利和责任。委员会还注意到，缔约国没有为残疾人提供履行抚育子女责任的适当帮助。

35. 委员会促请缔约国审查并取缔妨碍残疾人行使父母权利包括领养权的所有法律，并为残疾人提供履行抚育子女责任的适当帮助。

教育(第二十四条)

36. 委员会对于受过残疾儿童教育训练的教师人数仍然很少感到关注。委员会还感到关注的是，缔约国在实施“教育法”和“蒙古教育发展总计划(2006-2015年)”这类举措方面，没有用来确保包容性教育制度的具体措施。

37. 委员会建议，缔约国考虑将残疾儿童的教育规定为教师培训大纲中的义务性构成部分，并提供这一专题高级培训的不同备选办法。委员会还建议，缔约国为落实包容性教育制度以期确保所有残疾儿童都能就地得到高质量的包容性教育制定专项政策和方案，并提供预算拨款。在这方面，缔约国不应当使残疾儿童受到关于其残疾“轻”“重”的评估。

健康和康复(第二十五和第二十六条)

38. 委员会感到关注的是，残疾人获得综合性保健和康复服务的机会有限，尤其是在乡村和偏远地区，包括性健康和生殖健康服务的机会。委员会还感到关注的是，按照缔约国的健康法规，并非所有残疾人都能行使自由和知情同意权。

39. 委员会建议缔约国采取措施确保残疾人能够不受资金局限地获得保健服务，尤其是乡村和偏远地区的性健康和生殖健康服务、妇幼保健服务、社会心理服务和综合性社区康复服务。委员会还建议确保所有残疾人，无论其残疾性质如何，都有自由和知情同意权。

工作和就业(第二十七条)

40. 法律规定,在人员超过 25 名的公共和民营实体中,应有 4%的残疾人,但对不遵守这一规定的,加以制裁的力度不够,造成多数此类实体宁可为不遵守规定支付少量罚金,也不愿意雇用残疾人。委员会对此感到关注。另外,委员会感到关注的是,将残疾人每周工作时间限制为最多 36 小时的法规可能会不利于残疾人就业。

41. 委员会建议缔约国对于人员超过 25 名的实体应有 4%的残疾人这一规定的当前执行制度进行审查。在这方面,缔约国应当考虑对不遵守这一名额规定的行为加大罚款力度。另外,委员会建议缔约国采取措施提高残疾人的职业能力以便拓宽其就业前景,同时采取其他法规方面的强制措施,如对名额制度实行监督并制定出新的残疾就业政策。

适足的生活水平和社会保护(第二十八条)

42. 缺少有关残疾人生活水准的数据,因此缺乏关于指导制定和落实社会支助措施确保残疾人适足生活水准的资料,委员会对此感到关注。

43. 委员会建议缔约国按照最低薪金和最低生活水准提高为残疾人提供的社会福利的质量,并为残疾人及其家庭付出的残疾相关额外开支制定和落实补偿办法。

参与政治和公共生活(第二十九条)

44. 委员会注意到缔约国承认在确保残疾人充分参与政治和公共生活方面存在不足,同时感到关注的是,有报告说,缔约国的“大呼拉尔选举法”没有具体提到残疾人,也没有提到照顾视力、听力或行动残障者的辅助或支助措施。

45. 委员会建议缔约国取缔以残疾为理由剥夺或限制投票权的法律规定,制定适当的法律措施确保残疾人能够作为公民、投票人和候选人充分参与选举和公共生活。

统计和数据收集(第三十一条)

46. 委员会对于缺乏有关缔约国内残疾人数目和状况的数据和统计感到关注。

47. 委员会建议缔约国采用基于残疾权利的方式收集数据和统计数字,按性别、年龄和残疾分类,尤其是收集有关目前在收容机构内或按照“残疾人法”、“社会保险法”和“社会福利法”享有社会保障的残疾人的此类数据。

国际合作(第三十二条)

48. 委员会感到关注的是,缔约国在为了改进执行《公约》的能力与国际机构开展协作方面,没有充分纳入残疾人的参与。委员会尤其感到关注的是,有报道说,有些此类国际合作的结果所带来的执行措施效应并不完全符合《公约》,包

括优先重视收容照料而不是社区照料，用隔离教育而不是包容教育作为解决残疾人需要的主要手段。另外，委员会对缺乏关于在国家一级落实《千年发展目标》方面纳入残疾人视角的资料感到关注。

49. 委员会建议进一步努力审议缔约国开展的国际项目是否完全符合《公约》的原则，确保残疾人及其代表性组织在残疾包容性发展项目的设计、执行和监测方面得到有意义和扶持性的参与和包容。委员会建议缔约国，在执行《千年发展目标》和将作为 2015 年后发展议程组成部分得到促进的各项可持续发展目标的过程中，考虑从残疾人权利的角度看待问题。缔约国可以请联合国提供技术援助继续执行《公约》和本文件的各项建议。

C. 具体义务(第三十一至第三十三条)

国家实施和监测(第三十三条)

50. 委员会感到关注的是，为促进一致的国家级残疾法律和为执行《公约》实现政策修订的制度化而调拨的人力、技术和财力资源不足。

51. 委员会建议缔约国，按照关于国家促进和保护人权机构的地位的各项原则（《巴黎原则》），专门指定一个独立的国家监测机制监测《公约》的执行情况。在这方面，缔约国应当确保这一机制得到充分的人力、技术和财力资源。另外，委员会强烈建议采取具体措施确保残疾人通过其代表性组织充分参与《公约》执行情况的监测。

结论性意见的后续行动和散发

52. 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。委员会建议缔约国采用现代社会传播方法，向政府人员和议会议员、相关部委工作人员、司法机构和有关专业团体成员如教育、医学和法律界人士，以及地方主管部门、民营部门和媒体转达本结论性意见，以供审议和采取行动。

53. 委员会请缔约国以无障碍方式广为散发本结论性意见，包括向非政府组织和代表性残疾人组织以及残疾人本人及其家庭成员散发。

54. 委员会大力鼓励缔约国请公民社会组织特别是残疾人组织参与第二次定期报告的编写。

55. 委员会请缔约国在 12 个月之内并根据《公约》第三十五条第二款提供书面材料，说明为落实上文第 32 和 46 段所载建议采取的步骤。

技术合作

56. 委员会建议缔约国利用《残疾人权利公约》机构间支持组各成员组织的技术合作，以便在《公约》和本结论性意见的落实方面获得指导和协助。

下次报告

57. 委员会请缔约国在 2019 年 6 月 13 日之前提交第二和第三次合并定期报告，并在报告中纳入关于本结论性意见落实情况的资料。委员会请缔约国考虑根据委员会的简化报告程序提交上述报告，即委员会在缔约国报告/合并报告的规定应交日期前至少一年拟订一份问题单。缔约国对这一问题单的答复即构成其报告。
