



## 消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General  
4 November 2011  
Chinese  
Original: English

## 消除对妇女歧视委员会

## 第五十届会议

2011年10月3日至21日

## 消除对妇女歧视委员会结论意见

## 黑山

1. 委员会在2011年10月6举行的第1002和1003次会议(CEDAW/C/SR.1002和1003)上, 审议了黑山的初次报告(CEDAW/C/MNE/1)。委员会的事项和问题清单载于CEDAW/C/MNE/Q/1, 黑山政府的答复载于CEDAW/C/MNE/Q/1/Add.1。

## A. 引言

2. 委员会感谢缔约国的初次报告, 报告详细而且一般来说遵循了委员会编写报告的准则。但委员会感到遗憾的是, 报告缺乏按性别分类的统计数字, 以及在《公约》所涉一些领域妇女、尤其是弱势妇女群体状况的高质量数据。委员会表示赞赏缔约国对委员会会前工作组提出的事项和问题清单的详尽的书面答复, 以及对委员会提出的口头问题的坦率答复。

3. 委员会赞扬缔约国派出代表团, 以人权和少数民族权利部副部长为团长, 并有不同政府部和厅的代表参加。委员会赞赏代表团与委员会成员之间进行的建设性的对话, 但注意到有些问题没有答复。

## B. 积极方面

4. 委员会还欢迎缔约国自《公约》生效以来采取了几项旨在消除对妇女歧视的立法措施, 包括:

(a) 《两性平等法》(2007年)禁止基于性别的歧视并规定采取措施在公共生活所有领域促进两性平等机会;

(b) 《禁止歧视法》(2010 年)对基于性别、性取向、性别认同和其他理由的直接或间接歧视进行定义并加以禁止,提供补救办法,加强人权与自由办公室(监察专员)在歧视方面的保护作用;

(c) 《人权与自由办公室法》(2011 年)指定人权专员机构为防止歧视和进行保护的机制,其主要责任包括实现两性平等;

(d) 《保护免受家庭暴力法》(2010 年)对家庭暴力受害者提供临时和长期保护法令;

(e) 2010 年《刑法典》第 444 条修正案按照《关于预防、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》)特别将贩卖人口定为罪行,禁止使用贩卖人口受害者的服务;

(f) 《外国人法》(第 82/08 和 72/09 号)第 51 条规定向贩卖人口或有组织犯罪受害者发放临时居住证并对证人提供保护;以及

(g) 《自由法律援助法》将于 2012 年 1 月 1 日生效。

5. 委员会赞赏地注意到采取了促进妇女权利的体制和政策措施,包括:

(a) 在 21 个市政当局的 10 个中建立了两性平等地方机构,在 8 个当中建立了两性平等理事会;

(b) 制订了国家反对贩卖人口战略和行动计划以执行 2010 年至 2011 年战略;以及

(c) 在警察局任命反对贩卖人口协调员与政府反对贩卖人口办公室合作。

### C. 主要关心领域和建议

6. 委员会回顾缔约国系统和持续实施《公约》各项规定的义务,认为本结论意见中确定的关切事项和建议需要缔约国从现在到提交下次定期报告之前给予优先考虑。因此委员会吁请缔约国集中考虑实施活动的领域并在下次定期报告中报告所采取的行动和获得的结果。委员会呼吁缔约国将本结论意见中提交政府有关各部和部门、黑山议会及司法部门,以确保其充分实施。

#### 议会

7. 委员会重申政府具有首要责任,特别对实施《公约》义务负责,但也强调《公约》对国家机构各部门都具有约束力。委员会请缔约国鼓励议会在适当时候根据其程序采取必要步骤,落实本结论意见及缔约国根据《公约》履行的下一次报告程序。

### 《公约》和《任择议定书》的知晓程度及委员会的一般性建议

8. 委员会关切地注意到，虽然《公约》构成国内法一部分而且具有优先地位，但在法律实践中，并未将对《公约》的充分关注作为缔约国内消除对妇女一切形式歧视和促进两性平等措施，包括立法和政策措施的法律基础。委员会注意到缺乏有关法庭诉讼程序中直接援引或适用《公约》规定的资料，这表明在妇女和司法及法律界对于妇女根据《公约》及其《任择议定书》和委员会一般性建议所具有的权利仍然缺乏认识，而且这些文献均未译成黑山语。

#### 9. 委员会建议缔约国：

(a) 将《公约》视为法律上具有约束力的人权文书，并在此基础上努力消除对妇女的歧视；

(b) 确保《公约》及其《任择议定书》，以及委员会的一般性建议和关于单项建议的意见，成为法官、律师、检察官警察和其他执法官员的法律教育和培训的组成部分，以使它们能够直接应用《公约》的条款，并根据《公约》来解释国家法律规定；以及

(c) 提高妇女对其根据《公约》享有的权利以及对《任择议定书》规定的来文和调查程序的意识，包括将委员会的一般性建议及其根据《任择议定书》发表的意见译成黑山语。

#### 国家行动计划

10. 委员会关切地注意到，《实现两性平等国家行动计划(2008-2012)》缺乏实施《公约》的具体措施。

11. 委员会建议缔约国在评估《实现两性平等国家行动计划》实施情况的标准中包括《公约》和委员会建议的实施情况。

#### 法律申诉机制

12. 委员会在欢迎新的《禁止歧视法》的同时注意到，妇女向根据《反歧视法》建立的人权与自由保护办公室提交的关于性别歧视的申诉数量很少。

#### 13. 委员会建议缔约国：

(a) 进一步加强人权与自由办公室的职责并增加其资源，以使其对基于性别的歧视的控诉采取行动，并指派一个两性平等代理监察员；

(b) 确保人权与自由办公室有足够的财政和人力资源，鼓励该办公室按照《巴黎原则》(1993年12月20日大会第48/134号决议，附件)和大会第65/207号决议向国家人权机构国际协调委员会(国际协调委员会)申请资格认证；

(c) 提高对根据《两性平等法》和《禁止歧视法》进行的申诉程序的认识，并确保两者间的协调；以及

(d) 在下次报告中提供向人权与自由办公室提出的关于基于性别歧视的申诉的数目及其结果。

### 提高妇女地位国家机制

14. 委员会感到关切的是，人权和少数民族权利部内两性平等处的财力和人力资源有限。委员会指出，大多数城市尚未就建立地方两性平等机构与两性平等处签署合作协议或通过两性平等地方计划。委员会还感到关切的是，有报告说，《两性平等法》和国家及地方两性平等计划实施进展缓慢，在其实施和监测中，妇女非政府组织未能有效参与。

15. 委员会回顾其第 6 号一般性建议(1988 年)和《北京行动纲要》为国家机制有效发挥功能创造必要条件的指导思想，建议缔约国：

(a) 为进一步提高对妇女权利的关注，将两性平等处在人权和少数民族权利部的组织结构中的地位提到最高级别，增加该处的财力和人力资源，使其能更好地咨询、协调和监测两性平等领域立法和政策措施的制定与执行；

(b) 向各个城市调拨更多的资金，使其能够建立自己的两性平等机构，并通过和有效实施地方两性平等计划；以及

(c) 加强有关妇女的非政府组织在实施和监测《公约》和《两性平等法》以及国家和地方两性平等计划的协调，并为这些非政府组织的有关活动提供资金。

### 陈规和歧视性做法

16. 委员会感到关切的是，关于妇女和男性在家庭及社会中的作用和责任的陈规继续存在，这些陈规过分强调妇女作为母亲和妻子，以及男人作为家长的传统作用，危害了妇女的社会地位并阻碍了她们平等地参加政治和经济生活。委员会还对政治人士关于性别歧视的言论感到关切，媒体也经常表现陈旧的或有时是污辱性的妇女形象或不能遵守《两性平等法》第 4 条规定的使用对性别敏感语言的义务。

17. 委员会吁请缔约国：

(a) 通过针对妇女和男性，女孩和男孩的积极和持久的措施，以便克服妇女和男人在家庭和社会中作用和责任的陈旧态度，特别是在那些妇女处于最不利地位的领域；

(b) 加强与公民社会和妇女组织、议会、教育界人士、私营部门以及媒介的合作，以便向大众和决策者、记者、妇女和青年传播有针对性的信息；制定跨部门的综合战略，消除有关性别的陈规，包括过分强调妇女母亲特征的形象；促进妇女积极参与经济和社会生活的形象，以及妇女和男性在私人 and 公共领域平等责任的形象；以及

(c) 有效执行《两性平等法》，并鼓励私营和国家媒介通过职业道德法典。

## 针对妇女的暴力

18. 委员会注意到通过了《保护免受家庭暴力法》，但感到关切的是，针对妇女和女孩的家庭和性暴力发生率很高；报告不足；缺乏起诉；保护法令使用有限；对罪犯判刑宽大；婚内强奸只是私下处理而不是公开起诉；没有国家建立的庇护所和心理及社会康复中心；对于向作为暴力受害者的妇女提供援助的非政府组织提供的支持有限；对关于针对妇女的暴力缺乏研究和分类数据。

19. 委员会回顾关于针对妇女暴力的第 19 号一般性建议(1992 年)，吁请缔约国：

(a) 确保对针对妇女和女孩的家庭和性暴力的所有报告进行有效调查，肇事者受到起诉，并根据其情节轻重判罪；

(b) 对法官、检察官和警方就以性别敏感方式处理受害者的标准程序和关于《保护免受家庭暴力法》保护命令的执行进行义务培训，加速通过《法律》实施细则，并且查明刑事诉讼中保护命令执行方面的缺陷；

(c) 向妇女暴力受害者提供充分的援助和保护，特别是心理—社会康复，以及缔约国筹资建立的足够数目的庇护所，并向援助受害者的非政府组织提供资助；

(d) 开展研究并收集关于针对妇女暴力的统计数据，按性别、年龄及受害者与罪犯的关系进行分类，对研究和统计数据进行深入的分析，并将其用于打击针对妇女暴力的政策和措施的制定；以及

(e) 为批准欧洲委员会《防止和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(2011 年)制定一个时间框架。

## 贩运和利用卖淫营利

20. 委员会注意到缔约国高度重视打击贩运人口，尤其是贩运妇女和儿童的行为，但对以下问题感到关切：起诉的案件数量少；对贩运者判处宽大；主管机关确认(潜在)贩运人口受害者，包括来自弱势群体的妇女和女童受害者的能力有限；对受害者赔偿不足。委员会指出，缔约国在实施《打击贩运人口国家战略及行动计划》的工作中仅与极少数非政府组织开展了合作。

21. 委员会建议缔约国：

(a) 审查本国的贩运人口案件的判刑政策，为法官、检察官和警察提供必修培训，内容为如何妥善适用《刑法典》第 444 条及《刑事诉讼法》和《证人保护法》中有关证人保护的规定；

(b) 在(潜在)贩运人口受害者早期确认方面加强对移民和其他执法人员的培训，培训内容应特别关注尤其易受贩运人口影响的妇女和女童，如罗姆、阿什卡利、埃及籍和流离失所的妇女和女童及无人陪伴的或街头女童；

(c) 加快建立赔偿贩运人口受害者的国家机制，并强化受害者重新融入社会的方案；

(d) 在实施及监督《打击贩运人口国家战略及行动计划》及与之相关的《行动计划》方面拓宽与非政府组织的合作，并为非政府组织打击贩运人口的活动提供资金；

(e) 在下次定期报告中提供资料，说明向贩运人口受害者发放临时居住许可的数量，包括在受害者不愿或没有能力配合检察机关工作的情况下发放的居住许可；

(f) 进一步加紧努力，打击对男童和女童的性剥削。

### 参与政治和公共生活

22. 委员会注意到，缔约国最近通过了《议员及代表选举法》，该法规定，政党竞选候选人名单上女性人数应占 30%。但委员会感到遗憾的是，该法并未规定女性候选人应获得三分之一的席位。委员会关切地注意到，以下领域中妇女人数非常不足：议会(81 名议员中 9 名为女性)；议会各委员会(安全和国防委员会及经济、财政和预算委员会中没有女性)；内阁(17 名部长中 1 名为女性)；地方议会(632 名议员中 92 名为女性)；市政厅(21 名市长中 1 名为女性)；政党领导岗位和内部机构；司法机构高级职位和公共服务领域，包括一些女性居多的行业，比如教育，目前绝大多数校长是男性。

### 23. 委员会建议缔约国：

(a) 审查《选举法》中 30%这一人数规定，确保政党选举名单上每三位候选人中至少有一名女性；

(b) 出台法律措施和程序，用于执行《两性平等法》第 10 条，包括关于拒绝有悖男女人数平衡原则的任免提议的规定，除非有不遵守该原则的合理原因；

(c) 根据《公约》第 4 条第 1 款及委员会第 25 号一般性建议(2004 年)，采取其他暂行特别措施，如实行男女平等的任免系统、加快公共服务部门的女员工聘用，尤其是对于高级职位；

(d) 取消带有歧视的做法，在教育行业消除妨碍妇女担任决策和管理职位的文化障碍，以便确保重要职位上男女比例适当；

(e) 采取激励措施，鼓励各政党提名人数相当的女性和男性候选人，并使自己的章程符合《两性平等法》，为此可采取的做法包括政党筹资或鼓励广播媒体在竞选期间增加用于这些政党的播放时间等；以及

(f) 为妇女，包括罗姆人、阿什卡利人和埃及人妇女参与政治创造有利环境，为此可采取的做法包括为女性候选人的竞选活动提供充足资金、为青年女性领导者提供教育机会以及在政党中强化女性队伍等。

## 教育

24. 委员会关切地注意到，在传统上男性主导的研究领域，包括工程和信息技术等研究生项目中，妇女和女生人数不足，她们仍集中于传统上女性主导的领域。

25. 委员会建议缔约国加紧努力，使妇女和男性的学业和职业选择多元化，并进一步采取措施，鼓励妇女和男性选择非传统的教育和职业领域。

26. 委员会注意到缔约国为使罗姆人、阿什卡利人和埃及人儿童进入正式教育体系所作的努力，但关切的是：初等和中等教育中罗姆、阿什卡利和埃及籍女童的入学率低、辍学率高；罗姆人、阿什卡利人和埃及人父母在女童教育上持重男轻女态度；有报告称，罗姆人、阿什卡利人和埃及人生源为主的学校教育质量有差距、存在非罗姆、阿什卡利和埃及籍师生对罗姆、阿什卡利和埃及籍男女学生的种族歧视、侵犯和骚扰。委员会还关切地注意到，高等教育中，罗姆人、阿什卡利人和埃及人妇女和女童人数极少。

27. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第4条第1款及委员会第25号一般性建议(2004年)，进一步采取暂行特别措施，提高罗姆人、阿什卡利人和埃及人男女学生的入学率和结业率，提高罗姆、阿什卡利和埃及籍妇女和女生参与高等教育的程度；

(b) 培训并招募更多罗姆人、阿什卡利人和埃及人教师，包括女教师，划拨充足的资源，用于改善 Konik 难民营及其周边地区学校的教育质量，并加紧努力，让罗姆人、阿什卡利人和埃及人学生融入当地学校；

(c) 为非罗姆、阿什卡利和埃及籍教师提供义务培训，使其了解自己有义务报告虐待和骚扰罗姆人、阿什卡利人和埃及人男女学生的事件并避免此种行为；

(d) 继续提高罗姆人、阿什卡利人和埃及人家庭的认识，使其了解教育对女童的人生和职业前途的重要性，并向罗姆人、阿什卡利人和埃及人父母提供更多奖励，鼓励他们送女儿上学。

## 就业

28. 委员会关切地注意到，妇女尤其受到失业的影响，主要从事低收入工作，往往按易被解雇的定期合同工作，使其不能享有带薪产假并在分娩后恢复工作的权利，女性在公有和私营部门极少占据高级职位等。委员会还感到关切的是，罗姆人、阿什卡利人和埃及人妇女在很大程度上被排斥在正规劳务市场之外。委员会更为关切的是，由于缺少弹性工作安排、托儿设施以及不可转用的特殊陪产假，迫使妇女只得从事非全日工做和低收入工作，从而加剧了男女之间在分担家庭责任方面的不平等状况。

## 29. 委员会建议缔约国：

(a) 确保《劳工法变革法案》明确规定，妇女和男子同工同酬、保护按照定期合同雇用的妇女可享有带薪产假，并在分娩之后能恢复工作，同时采用不可转用的特殊陪产假，以便促使父亲积极参与养育子女；

(b) 提高雇主和雇员对男女弹性工作安排的認識，鼓励男性利用这种安排，进一步增强父亲责任意识，在缔约国所有地区增加人们能够负担起的托儿设施的数量和接纳能力；

(c) 按性别分类收集以下数据：就业市场中妇女和男性任职情况、与基于性别的劳工歧视和性骚扰有关的劳务检查、法院案件及行政投诉的数量和结果，并在下一期定期报告中提供这些数据；

(d) 有效贯彻落实行政政策，并采取更多的政策和目标明确的措施，设定具有时限的目标和指标，使妇女和男性在劳务市场真正实现男女平等，促进妇女(包括罗姆人、阿什卡利人和埃及人妇女)的就业，消除职业种族隔离，缩小性别工资差异。

### 健康保健

30. 委员会感到关切的是，特别是残疾妇女、罗姆人、阿什卡利人和埃及人妇女和流离失所/难民妇女避孕用具使用率低下、缺少获取性健康和生殖健康服务及信息的渠道，乡村地区情况尤甚。委员会还感到关切的是，在中等学校针对性健康、生殖健康及生殖权利的教育只是选修性的。

31. 委员会援引其关于第 12 条(妇女和健康)的第 24 号一般性建议(1999 年)，呼吁缔约国：

(a) 确保所有妇女和女童(包括残疾妇女、罗姆人、阿什卡利人和埃及人妇女和流离失所/难民妇女)能够通过简便易行的方式免费获得足够的避孕用具、性健康和生殖健康服务及信息，乡村地区也包括在内；

(b) 通过开展教育活动、加强咨询服务及利用媒体，提高人们对使用避孕用具以达到计划生育和预防性传播疾病(包括艾滋病毒/艾滋病)目的的重要性的认识；

(c) 将针对性健康、生殖健康及生殖权利的义务教育纳入中等学校正式课程。

### 家庭救助

32. 委员会感到关切的是，现有家庭福利水平低下，针对易受歧视和虐待的单亲母亲及其子女的家庭，缺少支持计划。

## 33. 委员会呼吁缔约国：

(a) 提高、定期评估并调整对单亲母亲家庭的家庭福利水平，以确保她们及其子女的适足生活水准；

(b) 采取有针对性的措施和方案，给予单亲母亲经济援助，确保她们及其子女能够享有适足和负担得起的住房、教育、职业培训、保健及文化生活费用，保护其免受歧视和虐待。

## 弱势群体妇女

34. 委员会感到关切的是，针对罗姆人、阿什卡利人和埃及人(罗阿埃)妇女存在多种歧视形式、许多当地妇女和流离失所/难民罗阿埃妇女没有出生登记或这类登记的证明，使这些妇女及其子女处于无国籍的危险，科尼克罗阿埃难民营缺乏基本服务和基础设施。委员会还关切地注意到，包括许多罗阿埃妇女在内的流离失所妇女/难民妇女，在根据《外国人法》修正案和“永久解决流离失所和黑山国内流离失所者问题战略(2011-2015)”利用取得永久居留身份的程序时面临困难，因为她们无法获得申请这类身份所需某些文件。

## 35. 委员会建议缔约国：

(a) 采取临时特别措施，消除包括在教育、就业和医疗保健方面对罗姆人、阿什卡利人和埃及人(罗阿埃)妇女多种形式的歧视、收集有关罗阿埃妇女状况的分类数据，并在其下一次定期报告中载列这类资料；

(b) 有效执行“提高黑山罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区地位战略(2008-2012年)”，并加强努力，改善科尼克罗阿埃难民营妇女和女童获得基本服务的状况；

(c) 在黑山民事登记中，加强向包括罗阿埃妇女在内的流离失所妇女/难民妇女提供援助，并与其过去居住国家合作，协助她们办理在缔约国永久居留身份所需护照或其他证件；及

(d) 考虑批准1961年《减少无国籍状态公约》。

## 婚姻和家庭关系

36. 委员会指出，缔约国没有提供关于无形共同婚姻财产定义和范围的资料，特别是退休金和保险福利以及其他职业资产是否构成离婚时可以平等分割的财产，以及是否建立起法律机制来补偿配偶间源于劳动力市场现有的性别隔离、妇女承担较大份额的无报酬工作造成的经济差距。

37. 委员会回顾其关于婚姻和家庭关系平等的第 21 号一般性建议(1994 年), 建议缔约国:

(a) 研究离婚对夫妻双方的经济后果, 特别注意男性配偶因全职工作和不间断的职业模式而加强了他们的人力资本和收入潜力, 并在其下一次定期报告中提供有关这一研究结果的资料; 及

(b) 确保共同婚姻财产的概念扩展至无形财产, 将退休金和保险福利以及其他职业资产包括进来, 无论配偶个人贡献多少均需共同划分共同财产, 并根据需要采取进一步的法律措施, 补偿无偿工作妇女的不平等份额。

#### 强迫婚姻和早婚

38. 委员会关切地注意到, 罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区内仍普遍存在包办婚姻和强迫早婚的做法, 主要涉及 14 至 16 岁的女孩和男孩。

39. 委员会建议缔约国加强努力, 提高罗姆人、阿什卡利人和埃及人社区对禁止强迫婚姻和童婚以及对女孩的心理和生殖健康有害影响的认识, 并有效调查、起诉和惩处强迫婚姻和早婚的案件。

#### 修订《公约》第 20 条第 1 款

40. 委员会希望缔约国加快对关于会议时间的《公约》第 20 条第 1 款修正的接受。

#### 《北京宣言和行动纲要》

41. 委员会促请缔约国在履行《公约》的义务时充分利用加强了《公约》各项规定的《北京宣言和行动纲要》, 请缔约国在其下次定期报告中提供有关资料。

#### 传播

42. 委员会要求在黑山广为传播通过的结论性意见, 以便使黑山人, 尤其是政府官员、政治人士、议员及妇女和人权组织了解为确保法律上和事实上的男女平等而采取的步骤, 以及这方面需要采取的更多步骤。委员会建议这应包括在地方社区一级传播。鼓励缔约国组织各种会议讨论在执行通过的意見的进展情况。委员会要求缔约国特别是向妇女和人权组织广为传播委员会的一般性建议、《北京宣言和行动纲要》以及大会第二十三届特别会议题为“2000 年妇女: 二十一世纪两性平等、发展与和平”的成果文件。

### 批准其他条约

43. 委员会指出，缔约国加入 9 个主要国际人权公约<sup>1</sup> 将会使妇女在生活各个方面更好地享受人权。因此委员会鼓励缔约国考虑批准尚未批准的条约，即《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

### 结论意见的后续行动

44. 委员会请缔约国在两年之内提供关于执行上述 19 至 23 段所载建议所采取步骤的书面资料。

### 编写下次报告

45. 委员会请缔约国确保政府各部和公共机构参加下次定期报告的编写，同时咨询各妇女和人权组织。

46. 委员会请缔约国根据《公约》第 18 条在其下次定期报告中对本结论意见表示的关切作出响应。委员会请缔约国在 2015 年 10 月提交下次定期报告。

47. 委员会请缔约国遵守 2006 年 6 月第五届人权条约机构委员会间会议通过的包括共同核心文件和条约专要文件准则在内的根据国际人权条约提交报告的协调准则(HRI/MC/2006/3 和 Corr.1)。委员会 2008 年 1 月第四十届会议通过的条约专要报告准则(A/63/38, 第一部分, 附件一)必须与共同核心文件提交报告协调准则一起使用。它们结合在一起构成了《消除一切形式歧视妇女公约》的提交报告的协调准则。条约专要文件应限于 40 页，共同核心文件也不要超过 80 页。

---

<sup>1</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》；《公民权利和政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视国际公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《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》；《儿童权利公约》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；《保护所有人不受强迫失踪国际公约》以及《残疾人权利公约》。