



## 儿童权利委员会

## 关于黑山第二次和第三次合并定期报告的结论性意见\*

## 一. 导言

1. 委员会在 2018 年 5 月 18 日举行的第 2291 和 2292 次会议上审议了黑山的第二次和第三次合并定期报告(CRC/C/MNE/2-3)(见 CRC/C/SR.2291 和 2292)，并在 2018 年 6 月 1 日举行的第 2310 次会议上通过了本结论性意见。
2. 委员会欢迎缔约国提交第二次和第三次合并定期报告以及对问题清单的书面答复(CRC/C/MNE/Q/2-3/Add.1 和 Corr.1)，这样可以更好地了解缔约国儿童权利的情况。委员会对与缔约国高级别多部门代表团进行的建设性对话表示赞赏。

## 二. 缔约国采取的后续措施和取得的进展

3. 委员会欢迎缔约国在各个领域取得的进展，包括 2013 年批准了《儿童权利公约》关于一项来文程序的任择议定书。委员会还赞赏地注意到为执行《公约》而采取的立法、体制和政策措施，包括修订《家庭法》和改革社会福利和儿童保护制度。

## 三. 关注的主要领域及建议

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

## 委员会以前的建议

4. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，处理尚未执行或未充分执行的以前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1)，特别是有关协调(第 8 段)、资源分配(第 14 段)和街头儿童(第 66 段)的建议。

\* 委员会第 78 届会议通过(2018 年 5 月 14 日至 6 月 1 日)。



## 立法

5. 委员会欢迎缔约国承诺使其立法与《公约》协调，例如 2013 年通过《社会和儿童保护法》以及 2016 年修订《黑山家庭法》。但是，它关注缺乏全面的儿童法，以及为确保有效执行与儿童权利有关的立法而采取的措施不足，包括没有分配足够的资源和定期评估相关法规。

6. 委员会建议缔约国：

(a) 制定全面的儿童法，并为通过的所有全国性新立法引入儿童权利影响评估程序；

(b) 为有效执行现有立法措施分配足够的人力、技术和资金资源，包括《社会和儿童保护法》。

## 全面的政策和战略

7. 委员会赞赏地注意到，国家儿童行动计划(2013 年至 2017 年)是与民间社会组织和儿童协商后制定的，涵盖的《公约》的范围比上一个计划更为广泛。但是，它对由于人力和资金资源不足导致国家计划的影响有限表示关切。

8. 委员会建议缔约国：

(a) 确保新的国家儿童行动计划涵盖《公约》所包括的所有领域，并作为有效编制预算和监测各项政策的基础；

(b) 为执行新计划分配足够的人力、技术和资金资源；

(c) 建立定期监测其执行情况的机制。

## 协调

9. 委员会严重关切地注意到，2013 年在劳动和社会福利部之下重设了儿童权利理事会，此举进一步限制了理事会确保在执行《公约》方面对各部委进行协调的权力。委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 8 段)，促请缔约国：

(a) 加强理事会作为部际主要机构协调机制的作用；

(b) 为理事会规定明确的任务并赋予其充分的权力，以协调跨部门、国家、区域和地方各级与执行《公约》有关的所有活动；

(c) 向理事会提供其有效运作所需的人力、技术资源和资金。

## 资源分配

10. 委员会遗憾地注意到关于向儿童分配的资源的信息有限。

11. 委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1, 第 14 段), 并敦促缔约国根据委员会关于落实儿童权利方面的公共预算编制的第 19(2016)号一般性意见:

(a) 制定一个包括儿童权利视角的预算编制程序, 并明确规定相关部门和机构涉及儿童的拨款, 包括具体指标和跟踪系统, 以监测和评估分配用于执行《公约》的资源的充分性、有效性和公平性;

(b) 保证在所有领域都有足够的预算拨款, 特别是与健康、教育和儿童保护有关的预算拨款, 并为处境不利或易受伤害的儿童制定预算项目, 包括罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、以及残疾儿童;

(c) 采取措施打击腐败, 加强有效发现、调查和起诉腐败的机构性能力, 包括加强公共财务管理系统, 以避免执行《公约》的资源被转移。

### 数据收集

12. 委员会赞赏地注意到《公约》若干领域的的数据得以收集, 包括社会保护、健康和教育。然而, 它仍然关注各政府机构的信息管理系统的薄弱, 这些系统不允许分析、使用和共享现有数据, 为政策和方案提供依据。

13. 委员会建议缔约国:

(a) 加强努力, 将有关部委和政府机构的信息系统纳入一个集中和全面的数据收集、分析和传播系统;

(b) 定期收集和分析涵盖《公约》及其任择议定书所有领域的关于儿童卷入武装冲突以及买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品域的数据, 按年龄、性别、残疾、地理位置、族裔或民族血统和社会经济背景分列, 以便于分析所有儿童的情况, 特别是易受伤害的儿童, 尤其是虐待儿童、性剥削、买卖儿童和街头儿童的情况;

(c) 确保相关部委和政府机构共享数据和指标, 并用于制定、监测和评价政策、方案和项目, 以有效执行《公约》。

### 独立监测

14. 委员会注意到缔约国提供的关于为加强人权和自由保护官而采取的措施的信息, 但建议缔约国修订《人权和自由保护官法》, 明确界定副保护官和儿童权利部的任务, 确保其独立性, 包括其资金和工作人员的独立性。

### 传播、提高认识和培训

15. 委员会欢迎提高意识的方案, 包括与《公约》有关的宣传运动和培训, 将人权教学纳入学校课程, 以及保护官机构在这方面所作的努力。但是, 它对实施这些方案缺乏系统和持续的方法感到关切。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 加强努力，根据需要向包括议员、法官、律师、医疗人员、教师、学校行政人员、学者，社会工作者和媒体专业人员等在内的从事儿童工作的专业团体提供充分和系统的培训，以提高对儿童权利的认识；

(b) 加强社区提高意识的方案，包括宣传运动，以确保以当地语言广泛承认和理解《公约》及其任择议定书的规定和原则，并确保儿童、父母、社区和宗教领袖在这些举措中发挥关键作用；

(c) 与社区和家长就儿童权利展开讨论，特别是讨论性别、童婚、童工和残疾儿童等问题；

(d) 确保定期评估和评价这些方案和活动。

与民间社会合作

17. 委员会注意到缔约国与民间社会正在进行合作，并通过立法，使民间社会组织能够向儿童提供社会和儿童保护服务，但委员会感到关切的是这种合作是有限的，而且这些组织没有得到实施促进儿童权利的活动所需资金和的能力建设的支持。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 迅速通过关于非政府组织地位的法律草案，并确保该法保障民间社会组织在促进儿童权利方面的自主权和独立性；

(b) 加强与民间社会的合作，包括非政府组织和儿童组织，以规划、实施、监测和评价与《公约》和促进儿童权利有关的政策、计划和方案；

(c) 向民间社会组织提供必要的支持，以便其在与促进和保护儿童权利有关的所有领域开展活动。

B. 儿童的定义(第 1 条)

19. 委员会欢迎缔约国采取措施，将与《公约》相一致的儿童定义纳入国内立法。然而，委员会关切地注意到，国内立法含有一些例外规定，根据这些规定，年满 16 岁的人可以结婚。

20. 委员会建议缔约国修改其立法，取消所有允许未满 18 岁的人结婚的例外规定。

C. 一般原则(第 2 条、第 3 条、第 6 条和第 12 条)

不歧视

21. 委员会欢迎缔约国采取措施禁止一切形式的歧视，包括 2014 年通过的《禁止歧视法》、《免费法律援助法》和两项旨在罗姆人和埃及人融入的专门战略。它还注意到为打击性别选择性堕胎的做法所采取的措施，以及缔约国在与委员会进行对话期间就“不想要”和“想要”宣传运动的成效提供的资料，这些运动大大改善了这方面的情况。然而，它仍然关切地注意到，针对弱势或易受伤害儿童特别是罗姆人、阿什卡利亚和埃及女童以及残疾儿童的消极态度和歧视依然存在，而且针对胎儿性别进行的选择性堕胎的做法仍在施行。

## 22. 委员会建议缔约国：

(a) 确保充分执行禁止歧视的现行有关法律，包括充分制裁施暴者，向歧视儿童的受害者提供有效和适当的补救措施，并为有效执行相关国家战略分配足够的人力、技术和资金资源，包括罗姆人和埃及人的社会融合战略(2016 年至 2020 年)；

(b) 加强公共教育运动，以解决针对罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、残疾儿童以及难民和寻求庇护儿童的消极社会态度，并确保这些儿童能够平等获得法律援助，以确保根据委员会以前的建议所有儿童平等获得教育、医疗、就业和体面的生活水平(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 26 段)；

(c) 处理针对胎儿性别进行的选择性堕胎做法的根源及其对社会的长期影响，扩大计划生育服务，并加强提高意识的活动，宣传性别选择对女童和男童的平等价值产生的不利影响，以期完全消除这种做法。

## 儿童的最大利益

23. 委员会赞赏地注意到，若干法律明确规定儿童有权将其最大利益作为首要考虑因素。尽管如此，委员关注缺乏对儿童最大利益概念的含义及其所施加的责任的正确理解，以及在解读上存在的差异，尤其是在司法机构和与从事儿童工作的专业人员之间。

24. 参考儿童将其最大利益作为首要考虑的权利的第 14 (2013)号一般性意见，委员会建议缔约国加强努力，确保这一权利恰当地融入所有立法、行政和司法程序和决定中，以及与儿童有关并对儿童产生影响的所有政策、方案和项目中，并得到一致的理解和应用。为此，鼓励缔约国制定程序和标准，向所有相关的有关人员提供指导，以确定儿童在每个领域的最大利益，并将其作为首要考虑因素。

## 尊重儿童的意见

25. 委员会注意到若干法律承认儿童有权自由表达意见，但关注这一权利在实践中并未保证实现，特别是：

(a) 在家庭法诉讼程序中，并不总是要求儿童就有关他们的事项发表意见，只有 15 岁或以上能够形成自己意见的儿童有权在监护案件中表达意见，并且无法保证已获委派的支持人员的儿童有权要求撤换该支持人员；

(b) 儿童议会等现有机制并不能促进儿童以有意义和赋权的形式参与与自己有关的事务；

(c) 传统态度仍然妨碍儿童充分实现自由表达意见的权利。

26. 委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 31 段)，并建议缔约国：

(a) 修订《家庭法》，确保所有能够形成意见的儿童有权在所有法律诉讼程序中被听取意见，包括任命或撤换委派给儿童的支助人员，并向社会工作者、行政和法院主管人员提供相关培训；

(b) 制定工具包，使就国家政策的制定与儿童进行公共协商得以标准化，并确保在这种协商中儿童具有高度的包容性和参与性；

(c) 开展方案和提高意识的活动，促进所有儿童有意义和有权参与家庭、社区和学校事务，以及与他们有关的所有司法和行政程序，特别注意处境不利或易受伤害的女童和儿童，包括残疾儿童。

#### D. 公民权利和自由(第 7 条、第 8 条和 13 至 17 条)

##### 出生登记

27. 委员会欢迎在实现接近普遍的出生登记和防止无国籍状态方面取得的进展，但仍然关注一些儿童在出生登记时面临困难，如罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、出生后被遗弃的儿童以及难民所生的儿童。

28. 委员会建议缔约国确保所有儿童在出生时登记，尤其重视罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、出生后被遗弃的儿童和难民所生的儿童，包括解决任何可能妨碍执行相关立法的障碍。

##### 思想，良心和宗教自由

29. 委员会注意到缔约国《宪法》保障思想、良心和宗教自由权利，但关注为保障儿童这一权利而采取的措施的信息有限，特别是少数群体儿童。

30. 委员会建议缔约国采取有效措施，包括立法措施，尊重儿童的思想、良心和宗教自由权，以防止和消除基于宗教或信仰的一切形式的不容忍。委员会还建议缔约国在向委员会提交的下一次定期报告中提供信息，说明为保障所有儿童的思想、良心和宗教自由所采取的措施。

#### E. 暴力侵害儿童(第 19 条、第 24 条第 3 款、第 28 条第 2 款、第 34 条、第 37 条(a)和第 39 条)

##### 暴力侵害儿童

31. 委员会注意到将酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚定为刑事犯罪，以及通过《防止家庭暴力法》和相关国家战略，这是积极的，但对以下方面表示关注：

(a) 针对儿童的暴力很普遍，容忍度很高，而且很少向当局报告；

(b) 对什么构成针对儿童的暴力的理解普遍缺乏，以及专业人员识别和处理案件的能力有限；

(c) 调查和起诉率低，实施的制裁不够严厉，以及在司法系统中存在再次受害的风险。

32. 参考其关于儿童免遭一切形式暴力的权利的第 13 号一般性意见(2011 年)，并注意到关于结束一切形式针对儿童的暴力的可持续发展目标的第 16.2 项目标，委员会建议缔约国：

(a) 向副儿童权利保护官及其儿童权利部分分配足够的人力、技术和资金资源，使他们能够有效接收和调查针对儿童的暴力的申诉，并实施解决根本原因的长期方案；

(b) 大力而毫不拖延地调查和起诉对儿童实施暴力和虐待儿童的案件，包括家庭暴力，并使被定罪的人得到与其罪行严重程度相称的制裁；

(c) 向儿童受害者及其家属提供有效的补救措施和必要的支持，特别是住房支持，包括协助康复和重返社会；

(d) 开展提高公众意识的宣传运动，以挑战关于针对儿童的暴力的普遍态度，包括污名化，并争取实现零容忍。

## 体罚

33. 委员会欢迎在所有场所和相关的公共教育运动中禁止体罚，但关注立法没有对体罚进行明确定义，也没有规定对实施体罚的人进行具体制裁。它还关注这种做法作为一种被广泛接受的管教形式持续存在，缺乏执法机制，以及对受害者的保护和援助有限。

34. 委员会建议缔约国：

(a) 确保在所有环境中充分监测和执行体罚禁令，包括在立法中明确定义体罚，对实施体罚的人提起法律诉讼并确保相应的制裁；

(b) 提高所有从事儿童工作的专业人员对禁止针对儿童的暴力的认识，为教师制定行为守则，并向他们提供相关培训；

(c) 在学校建立投诉机制，以便儿童能够秘密举报使用体罚的教师，并向从事儿童工作的专业人员提供培训，使其能识别受害者，并向他们提供充分的支持；

(d) 加强和扩大提高意识的方案，包括面向家长、教师和相关专业团体的宣传活动，以促进积极的、非暴力的和参与性的养育和管教形式，并促进关于所有情景中的体罚的思维方式转变。

## 有害的做法

35. 委员会注意到缔约国为防止童婚而作出的积极努力，但关注罗姆人、阿什卡利亚人和埃及人社区中童婚普遍存在，特别是女童的童婚。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 建立一个追踪少数族裔群体中涉及童婚的所有案件的制度，特别是罗姆人、阿什卡利亚人和埃及女童；

(b) 为儿童受害者提供住所和适当的康复与咨询服务；

(c) 加强提高认识的宣传运动，突出童婚的有害后果。

### 求助热线

37. 委员会赞赏地注意到人口贩运和家庭暴力受害者可获得的各种求助热线的服务，但对这种求助热线的可持续性表示关注，并且所收集的信息并未用于制定政策和方案。

38. 委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 72 段)，并鼓励缔约国：

(a) 与联合国有关机构和民间社会组织合作，建立面向所有儿童的各区域协调的三位数 24 小时全国免费求助热线，以接收和处理所有对儿童实施暴力和虐待儿童的报告；

(b) 提高关于儿童如何使用求助热线的认识；

(c) 分配足够的人力、技术和资金资源，以确保服务热线提供的服务的质量；

(d) 利用所收集的信息制定相关政策和方案。

### F. 家庭环境和替代性照料(第 5 条、第 9 至 11 条、第 18 条第 1 款和第 2 款、第 20 至 21 条、第 25 条和第 27 条第 4 款)

#### 被剥夺了家庭环境的儿童

39. 委员会欢迎缔约国为改革社会和儿童保护制度、加强替代照料的法律框架和促进去机构化而作出的努力，这使得生活在机构照料中的儿童人数大幅减少，不再有 3 岁以下儿童生活在机构中，进入家庭式寄养的儿童的人数增加。尽管如此，它仍然关注：

(a) 仍然生活在机构照料中的儿童的人数，处境最不利和最边缘化群体的儿童遭遇家庭分离和机构化的风险很高；

(b) 能力有限，难以实施去机构化的改革，难以监测和监督替代照料中儿童的地位和条件，难以确保在去机构化方面取得的进展的可持续性；

(c) 缺乏健全的系统对社会和儿童保护领域的服务提供者进行许可，缺乏资质认证方案，对替代照料机构的社会工作者和工作人员的支持和培训不足；

(d) 对寄养家庭的资金和心理支持不足，这在某些情况下导致寄养照料的失败；

(e) 关于儿童在照料期间和离开后的成长成果的数据匮乏，包括教育、健康和福祉数据；

(f) 《社会和儿童保护法》中的规定仍允许将 3 岁以下儿童机构化。

40. 委员会提请缔约国注意《儿童替代照料准则》，强调决不能以经济和物质贫困或者直接和唯一可归因于这种贫困的条件作为唯一理由，将儿童从父母照料中带走，让儿童接受替代照料或阻止儿童重新融入社会。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 通过一项全面的政策或行动计划，取代《寄养发展战略》(2012 年至 2016 年)，进一步促进被剥夺家庭环境的儿童获得包括寄养方案在内的家庭照料，进一步减少儿童机构化，并确保为其实施提供充足的资金资源；

(b) 面向劳动和社会福利部的工作人员、社会工作者、在替代照料机构工作的工作人员和寄养家庭，提供有关儿童权利和被剥夺家庭环境的儿童的特殊需要的持续能力建设和培训；

(c) 确保现有儿童替代照料护理中心获得注册、认证和许可，并根据儿童的需要和最大利益制定适当的保障措施和明确标准，以确定是否应将儿童置于替代照料中；

(d) 通过提供适当住房、法律、医疗和社会服务以及教育和职业培训机会，加强对离开照料的儿童和青年的支持，包括残疾儿童，使他们能够重新融入社会；

(e) 收集关于寄养和机构中儿童安置的数据并定期审查，监测照料的质量，包括为儿童保护服务和替代照料中心分配足够的人力、技术和资金资源；

(f) 修订《社会和儿童保护法》，禁止将 3 岁以下儿童安置在替代照料机构中，无一例外。

#### G. 残疾、基本保健和福利(第 6 条、第 18 条第 3 款、第 23 条、第 24 条、第 26 条、第 27 条第 1 至 3 款和第 33 条)

##### 残疾儿童

41. 委员会欢迎 2014 年通过《禁止残疾人歧视法》和 2006 年至 2016 年期间残疾人融入战略，也欢迎启动区域流动小组以支持实施全纳教育，以及关闭 Komanski Most 机构。然而，委员会在回顾残疾人权利委员会的关切的同时(见 CRPD/C/MNE/CO/1，第 14 段)，也关切地注意到：

(a) 对残疾儿童缺乏有效的平等保护，他们继续面临交叉形式的歧视；

(b) 与寄养的极少数残疾儿童相比，仍然生活在机构中的残疾儿童人数过多；

(c) 特殊学校或班级的残疾儿童人数众多，掌握全纳教育技能的教师人数不足；

(d) 残疾儿童日托中心接收 3 至 26 岁的人，导致 3 岁儿童与 26 岁成年人共用一个空间的情形。

42. 委员会根据残疾人权利委员会的建议(见 CRPD/C/MNE/CO/1，第 15 段)，敦促缔约国充分承担起主要责任，通过对残疾采用基于人权的方法确保所有残疾儿童的权利，以及：

(a) 有效执行保护残疾儿童的立法，并面向政府官员、公众和家庭开展提高意识的宣传运动，以消除针对残疾儿童的污名化和偏见；

(b) 支持和促进残疾儿童的家庭照料，加速去机构化的进程，并鼓励寄养不能与家人同住的儿童；

(c) 优先考虑全纳教育，而不是将儿童安置在专门机构和班级中，培训专业教师和专业人员，把他们安排在全纳课堂中，为残疾儿童提供个性化的支持和适当照顾；

(d) 确保日托中心的任务仅限于向儿童提供以社区为基础的照料。

### 健康与医疗服务

43. 委员会欢迎儿童全民医疗方案启动，婴儿和 5 岁以下儿童死亡率降低，医疗设施的质量得以改善，包括扩大初级保健中心网络。但是，它仍然关注：

(a) 有报告称医疗服务提供者收取非正规费用，从而限制生活在贫困中的儿童获得医疗服务；

(b) 反疫苗接种运动导致的儿童疾病免疫接种率下降；

(c) 纯母乳喂养率低，《国际母乳代用品销售守则》实施不完整；

(d) 获得早期儿童发展服务的机会有限，特别是对于有发育困难和社会经济贫困背景的儿童而言，部分原因是对其重要性总体上缺乏了解。

44. 委员会参照其关于儿童享有可达到的最高健康标准的权利的第 15 (2013)号一般性意见，建议缔约国：

(a) 确保所有儿童，包括生活在不利处境中或易受伤害的儿童，无需任何形式的非正规费用，即可公平获得免费、优质、初级保健和专业医疗；

(b) 提高对母乳喂养和疫苗接种重要性的认识，提高免疫率；

(c) 在全国各地全面执行《国际母乳代用品销售守则》和婴儿友好医院倡议；

(d) 确保为有发育困难的儿童提供平等的咨询和其他与健康有关的支持服务。

### 青少年健康

45. 委员会欢迎为解决青少年健康所做的努力，包括通过国家战略和预防方案，以及建立青少年咨询中心，但对以下方面表示关注：

(a) 少女怀孕人数众多，少女获得安全生殖和性健康服务的机会有限；

(b) 合格专家人数不足，特别是缺少儿童精神病学家和心理学家，以社区为基础的精神健康服务匮乏；

(c) 预防和应对儿童酗酒和吸毒的支持服务有限，而儿童酗酒和吸毒有时可能导致同伴暴力、抑郁和自杀。

46. 考虑到其关于《公约》背景下青少年健康和发展的第 4 号(2003)一般性意见和关于在青春期实施儿童权利的第 20 号(2016)一般性意见，委员会回顾其以前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 54 段)，并建议缔约国：

(a) 消除女童和妇女获得性健康和生殖健康服务的障碍，包括为青春期女童和男童提供保密咨询和现代的避孕手段；

(b) 确保随时提供以社区为基础的精神健康服务，加强学校、家庭和护理中心的预防工作，并增加儿童精神病学家和心理学家的人数；

(c) 加强措施，解决儿童和青少年的酒精和毒品使用问题，包括通过提高意识的方案，执行酒精销售条例以及预防和康复方案。

## 生活水平

47. 委员会注意到缔约国为解决贫困和社会排斥儿童问题所做的积极努力，但委员会对以下方面深表关注：

(a) 处境不利和处境脆弱的儿童继续受到贫困的不成比例的影响，包括罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、农村儿童、残疾儿童和街头儿童；

(b) 取消《社会和儿童保护法》中的“母亲福利”，这加剧了生活在女性为户主的家庭中的儿童的特殊脆弱性；

(c) 尽管近年来贫困率有所增加，但用于儿童津贴的公共支出减少，社会现金转拨覆盖面有限，对减少儿童贫困影响有限，受益儿童人数减少。

48. 委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 58 段)，并建议缔约国：

(a) 与家庭、儿童、儿童权利民间社会组织进行有针对性的协商，包括处境不利或处境脆弱的儿童，以期加强减少儿童贫困和社会排斥的战略和措施；

(b) 加强努力提供适当援助，帮助父母和法定监护人履行抚养子女的责任，特别是帮助生活贫困和女性为户主的家庭的人，包括加强家庭福利制度、子女津贴和其他服务。

## H. 教育、休闲和文化活动(第 28-31 条)

### 教育、包括职业培训和指导

49. 委员会欢迎在改进教育系统和收集教育数据方面取得的进展，但重申其先前对教育质量、隐性费用、弱势或脆弱儿童接受教育的障碍和低完成率的关切(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 59 段)。委员会还关注目前的学前教育改革将导致学前教育入学人数显着增加，如果没有增加投资，将难以为继。

50. 参考可持续发展目标的目标第 4.1 项、第 4.2 项和第 4.5 项，委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 60 段)，并建议缔约国：

(a) 继续努力改善中小学教育机会，特别是罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、农村儿童、残疾儿童和街头儿童的教育机会，减少弱势或脆弱家庭承受的由隐性成本造成的经济负担，增加安全交通和信息和通信技术的使用，并创造条件以增加可及性；

(b) 通过向教师提供高质量的培训提高各级教育的质量，确保学校的课程和教学方法与儿童的背景和未来需求相关，促进他们享有人权，使他们能够自由表达自己的观点，并对他们的观点加以考虑；

(c) 为所有儿童发展和扩大学前教育分配充足的人力、技术和资金资源，包括农村地区的儿童。

## I. 特别保护措施(第 22 条、第 30 条、第 32 条、第 33 条、第 35 条、第 36 条、第 37 条(b)-(d)和第 38-40 条)

### 寻求庇护的儿童和难民儿童

51. 委员会欢迎缔约国继续与联合国难民事务高级专员办公室合作，以及采取措施为难民家庭提供体面住房所，但对寻求庇护的儿童和难民儿童接受教育和医疗服务的机会有限表示关注。

52. 考虑到其关于在原籍国境外无人陪伴和失散儿童待遇的第 6 号(2005)一般性意见、保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和第 4 号(2017)联合一般性意见、以及儿童权利委员会关于在国际移徙背景下儿童人权的第 22 号和第 23 号(2017)一般性意见，委员会建议缔约国：

(a) 确保有效执行《外国人法》，包括确保庇护程序公平、有效和关心儿童，并系统地用于查明无人陪伴或失散儿童并将其移交给适当的保护和支助机构；

(b) 确保所有寻求庇护的儿童和难民儿童充分获得教育和医疗服务，包括社会心理支持和现有的儿童保护系统，并向有情绪、精神和行为问题的儿童提供专门服务。

### 街头儿童

53. 参考关于街头儿童问题的第 21 号(2017)一般性意见，委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/MNE/CO/1, 第 66 段)，并促请缔约国：

(a) 确定街头儿童的人数，并更新关于造成其情况的根源的研究报告；

(b) 制定一项综合战略，以解决造成大量街头儿童的根本原因，目的是减少和防止这种现象，包括执行人权和自由保护官编写的黑山儿童乞讨问题特别报告中提出的建议，并得到街头儿童积极参与；

(c) 确保提供支持，特别是支持重新融入家庭和替代性照料安置工作，并充分尊重儿童的最大利益，并根据其年龄和成熟程度适当考虑其自主意见。

### 性剥削和贩运

54. 委员会欢迎为处理贩运和性剥削问题而采取的措施，但关切地注意到，相关人员之间缺乏协调，以及识别受害者的相关培训不足。它还仍然关切地注意到，弱势或脆弱儿童面临着高风险，其部分原因是有关人员对这些问题缺乏了解。

55. 委员会建议缔约国：

(a) 建立适当和协调的机制，识别和保护贩运和性剥削的儿童受害者，包括在有关官员之间有系统和及时地分享信息，并加强警察、边防警卫和社会工作者识别和保护儿童受害者的能力；

(b) 加强提高意识和教育的方案，包括宣传运动，并鼓励以社区为基础的方案，旨在预防和应对贩运儿童和对儿童的性剥削案件，特别侧重于罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、以及寻求避难的儿童和难民儿童。

#### 少年司法

56. 委员会赞赏地注意到为改革少年司法制度所做的努力，包括少年司法法官的专业化，但委员会仍然关切的是，法律赋予法官权力将儿童与成年人一起拘留，不存在拘留儿童的独立设施，而且关于拘留替代办法的现有规定没有得到充分执行。

57. 参考其关于儿童在少年司法方面的权利的第 10 号(2007)一般性意见，委员会建议缔约国：

(a) 确保少年司法系统符合《公约》的原则；

(b) 有效执行《刑事诉讼中未成年人待遇法》，包括在被控犯有刑事罪的儿童案件中促进使用非拘禁措施，并确保仅将拘留作为最后手段使用，而且时间尽可能短；

(c) 在程序的早期阶段和整个法律程序中向违法儿童提供合格、独立和免费的法律援助；

(d) 提高少年司法系统所有相关行为人的技能和专业水平，包括执法人员、律师、法官和社会工作者；

(e) 为被剥夺自由的儿童建立单独的设施，并确保这些设施由专业人员管理，并符合国际标准，包括获得教育和医疗服务方面。

#### 儿童受害者和犯罪证人

58. 参考《儿童受害人和证人刑事司法事项导则》，委员会感到遗憾的是，缺乏关于保护儿童被害人和犯罪证人的信息，并请缔约国在下次报告中提供关于该问题的先前建议的执行情况的信息(见 CRC/C/MNE/CO/1，第 75 段)。

#### 关于委员会以前关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书的结论性意见和建议的后续行动

59. 委员会注意到为执行任择议定书所作的努力，例如将儿童卖淫和儿童色情制品定为犯罪，以及培训专业人员，但关注缔约国继续几乎只专注于贩运人口的问题，而这不是与买卖儿童完全相同的概念。它还对相关法律、政策和方案的执行率低表示关注。

60. 委员会重申其先前的建议(见 CRC/C/OPSC/MNE/CO/1), 敦促缔约国迅速采取一切必要措施落实这些建议, 特别是:

(a) 在国内立法中规定买卖儿童罪的确切定义, 并确保根据任择议定书第 2 条和第 3 条将其纳入有关立法;

(b) 调查和起诉任择议定书所涵盖的所有罪行;

(c) 在不适用双重犯罪标准的情况下, 对任择议定书所禁止的所有罪行确立并行使域外管辖权;

(d) 建立保护儿童受害者的权利的机制和程序, 包括罗姆人、阿什卡利亚人和埃及儿童、以及寻求庇护的儿童和难民儿童, 并确保执法和司法机关将儿童受害者视为受害者而不是罪犯加以对待;

(e) 制定和实施方案, 向儿童受害者提供保护, 促进身心康复和社会融合, 包括向从事受害者工作的专业人员提供法律和心理培训;

(f) 在下次报告中提供信息, 说明委员会以前的建议的执行情况(见 CRC/C/OPSC/MNE/1), 包括本段上文概述的问题。

委员会先前关于武装冲突中儿童的问题任择议定书的结论性意见和建议的后续行动

61. 委员会注意到 2014 年通过的《黑山军队法》和打击暴力极端主义的战略(2016-2018 年), 但感到遗憾的是, 没有关于执行《公约》关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书缔约国初次报告的结论性意见的信息(CRC/C/OPAC/MNE/CO/1)。

62. 委员会回顾其先前的建议(见 CRC/C/OPAC/MNE/CO/1), 并建议缔约国:

(a) 修订《黑山防务法》和《黑山军队法》, 禁止任何情况下 18 岁以下的人直接卷入敌对行为, 并为此修改其在批准《任择议定书》时作出的声明;

(b) 明确将非国家武装团体招募 18 岁以下儿童定为刑事犯罪;

(c) 在不适用双重犯罪标准的情况下, 对《任择议定书》规定的罪行确立和行使域外管辖权;

(d) 在下次报告中提供关于委员会先前建议执行情况的信息(见 CRC/C/OPAC/MNE/CO/1)。

## J. 批准国际人权文书

63. 委员会建议缔约国, 为进一步加强儿童权利的落实, 考虑批准其尚未加入的核心人权文书, 即《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

## K. 与区域机构的合作

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

## 四. 落实和报告

### A. 后续行动和传播

65. 委员会建议缔约国采取一切适当措施，确保本结论性意见所载建议得到充分落实。委员会还建议以本国各种语言广泛传播第二次和第三次合并定期报告、对问题清单的书面答复和本结论性意见。

### B. 报告和后续行动的国家机制

66. 委员会建议缔约国加快努力，建立作为一个常设政府结构的国家报告和后续行动机制，其任务是与国际和区域人权机制进行协调和接触，编写提交给他们的报告，并协调和跟踪国家履行条约义务的后续行动以及执行这些机制所产生的建议和决定的情况。委员会强调，这种结构应得到专职工作人员充分和持续的支持，并应有能力与国家人权机构和民间社会进行系统的协商。

### C. 下次报告

67. 委员会请缔约国在 2023 年 11 月 23 日之前提交其第四次定期报告，并在报告中说明本结论性意见的后续落实情况。报告应遵循 2014 年 1 月 31 日通过的委员会统一的《条约专要报告协调准则》(CRC/C/58/Rev.3)，字数不得超过 21,200 (见大会第 68/268 号决议，第 16 段)。若提交的报告超过规定字数，将请缔约国按上述决议缩减报告篇幅。如缔约国不能重新审核并提交报告，则无法保证将报告译出供条约机构审议。

68. 委员会还请缔约国按照《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》(见 HRI/GEN/2/Rev.6，第一章)和大会第 68/268 号决议第 16 段有关共同核心文件的要求，提交最新核心文件，字数不得超过 42,400。