



## 经济、社会和文化权利委员会

## 关于西班牙第六次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2018 年 3 月 21 日至 22 日举行的第 16 至 17 次会议(见 E/C.12/2018/SR.16-17)上审议了西班牙第六次定期报告(E/C.12/ESP/6)，并在 2018 年 3 月 29 日举行的第 28 次会议上通过了以下结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会欢迎西班牙依照简化报告程序提交的第六次定期报告，作为对根据该程序编制的报告前问题清单(E/C.12/ESP/Q/6)的答复。委员会感谢缔约国接受简化报告程序，因为这一程序有助于改善缔约国与委员会之间的合作，并更好地关注对话。另外，委员会对与缔约国多部门代表团进行的开放和建设性对话表示赞赏，并对代表团作出口头回复以及在对话期间提供补充资料表示感谢。

## B. 积极方面

3. 委员会承认国际金融危机对缔约国的经济以及经济、社会和文化权利的切实享有具有深远影响。在这种背景下，委员会欣见经济衰退已烟消云散，以及缔约国已采取措施和政策来证明其对经济、社会和文化权利的承诺，包括批准了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，以及通过了《2013-2016 年社会包容国家行动计划》、《2012-2020 年吉普赛人口社会包容国家战略》、《2015-2020 年无家可归者综合国家战略》和《工商企业与人权国家行动计划》。

4. 委员会欢迎西班牙民间社会组织在参与审议缔约国第六次定期报告进程中发挥的积极作用。

\* 委员会第六十三届会议(2018 年 3 月 12 日至 19 日)通过。



## C. 主要关注的问题和建议

### 经济、社会和文化权利的可诉性

5. 虽然委员会注意到在普通法院适用《公约》所载权利方面取得了一些重要解释性进展，但委员会仍关切的是，这些权利依旧仅被视为社会和经济政策的指导原则，因此，只有在通过立法或涉及其他享有更多保护的权利(如生命权)的情况下才可援引。此外，委员会认为，遗憾的是，缔约国依然未建立适当的机制来落实委员会的意见和建议。

6. 根据其之前建议的标准(E/C.12/ESP/CO/5, 第6段)，委员会建议缔约国：

(a) 采取适当的立法措施，以确保经济、社会和文化权利享有与公民权利和政治权利同等水平的保护，并促进《公约》所载所有权利在司法系统各级执行，包括通过要求保护宪法权利的司法程序；

(b) 就《公约》各项权利的内容(包括委员会的一般性意见)以及在法庭上援引这些内容的可能性开展培训，特别侧重于对法官、律师、执法官员、众议院成员，以及负责落实《公约》的其他行为体开展培训；

(c) 在权利持有人中开展有关经济、社会和文化权利可否审理的提高认识运动；

(d) 建立有效的国家机制，以便落实和跟进委员会的建议和意见。

7. 委员会提请缔约国注意其关于《公约》在国内的适用问题的第9(1998)号一般性意见。

### 工商企业与经济、社会和文化权利

8. 委员会欢迎通过《工商企业与人权国家计划》。但是，委员会关切的是，存在一些规范性空白，不能保证企业履行其人权尽职义务。委员会还关切的是，缔约国立法并未以适当方式界定企业侵犯经济、社会和文化权利负有的法律责任，不论这类企业是在缔约国开展业务还是在其管辖范围内设立、但业务在国外进行(第二条第一款)。

9. 委员会建议，在执行《工商企业与人权国家计划》的框架内，缔约国应：

(a) 建立有效机制，确保企业履行人权应尽职责，以查明、预防和减小侵犯《公约》所载权利的风险；

(b) 加强适用法律框架，确保企业对其自身直接实施的或其国外子公司的活动所致侵犯经济、社会和文化权利的行为承担法律责任；

(c) 加强现有机制，调查对企业提起的控诉，并采取有效措施，确保受害者获得有效补救，并获得补偿或赔偿。

10. 这方面，委员会提请缔约国注意其关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第24(2017)号一般性意见。

### 自治和区域差异

11. 尽管权力下放和自治可能有利于《公约》的实施，但委员会仍然对不同自治区之间持续存在某些不合理的差异表示关切。这些差异阻碍了某些社区的居民

充分享有《公约》规定的某些权利。宪法法院的某些裁决妨碍自治区利用其自身的资源，对《公约》规定的权利提供比国家一级更全面的保护。若有利于逐步实现经济、社会和文化权利，国家统一解决方案值得欢迎，但若阻碍逐步实现这些权利，委员会则对其表示关切(第二条第一款和第二十八条)。

12. 委员会重申其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 9 段)，并敦促缔约国加紧努力，减少自治区在享有经济、社会和文化权利方面不合理的差距，使弱势地区更好地享有这些权利，同时不阻碍一些自治区利用自身资源努力在其领土内为某些权利提供更大的保护。在这方面，委员会建议确保在中央政府机制和机构与负责提供公共社会福利服务的自治区之间进行适当协调。

### 紧缩措施

13. 委员会注意到缔约国正处于经济增长复苏的过程中，但委员会关切的是，延长执行某些紧缩措施继续对该国境内处境最不利和被边缘化的群体和个人切实享有经济、社会和文化权利造成更严重的影响。而这将加剧不平等。此外，委员会感到关切的是，在开始实施这些措施五年之后，缔约国未曾就这些措施的影响、相称性和时效性以及可能撤销情况(第二条第一款)进行全面评价，并与受影响者协商。

14. 根据之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 8 段)，委员会敦促缔约国确保所实施的紧缩措施是暂时、必要、适度且非歧视性的，并且尊重各项权利的基本内容，以免不成比例地影响处境最不利和被边缘化的个人和群体的权利。在这方面，委员会建议全面评价这些措施对享有经济、社会和文化权利的影响，尤其是对处境不利和被边缘化的个人和群体，如妇女、儿童、残疾人、吉普赛人和罗姆人，以及难民、寻求庇护者和移民享有这些权利的影响，还建议在与受影响人口协商并在其参与下，评价终止此类措施的可能性。委员会还提请缔约国注意其 2012 年 5 月 16 日致各缔约国的公开信，内容涉及经济和金融危机背景下的经济、社会和文化权利、实施紧缩措施的标准，以及 2016 年关于公共债务、紧缩措施与《经济、社会及文化权利国际公约》的声明。

### 最大限度利用现有资源

15. 委员会感到关切的是，财政政策不足以应对缔约国内日益严重的社会不平等现象造成的不利影响，这是因为间接税在国家收入中的比重过高，而且，一些转移收益并未惠及本应惠及的人群。此外，委员会关切的是，实施免税以及未能适当控制逃税行为，正在影响缔约国的能力，使其难以最大限度地调动现有资源，履行其充分实现经济、社会和文化权利的义务，为处境最不利和被边缘化的个人和群体的利益服务(第二条第一款)。

16. 委员会建议缔约国：

- (a) 在社会行为体的参与下，全面评价其财政政策对人权的影响，包括对不同领域以及边缘化群体和弱势群体的分配结果和税收负担进行分析；
- (b) 确保其财政体系具有社会公平性，并具有更大的再分配效应；
- (c) 确保优化税收，以增加可用于实现经济、社会和文化权利的资源；
- (d) 定期评估免税的相关性；

(e) 采取严格措施打击逃税行为，特别是高资产公司和个人所实施的逃税行为。

### 不歧视

17. 虽然委员会注意到第 62/2003 号法案，在一系列不同的财政措施中，纳入了欧盟关于平等待遇的指令，但委员会关切的是，这是一个鲜为人知且不完整的规范，它不能防止多种形式的歧视，也不能提供程序上的保障和适当的制裁，该国尚没有关于反歧视的全面法律。此外，委员会感到关切的是，所采取的措施无法有效打击某些群体，包括吉普赛人、非洲人后裔、残疾人、移民、难民和寻求庇护者依旧面临的持续存在的事实歧视(第二条)。

18. 委员会提请缔约国注意其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 11 段)，并敦促缔约国批准一部全面的不歧视法，以保障提供充分保护和尤其明确包括《公约》第二条第二款所列的所有被禁止的歧视理由；根据《公约》规定的缔约国义务，定义多重歧视以及直接和间接歧视；禁止公共和私人领域的歧视；纳入歧视案件中可获得补救的规定，包括通过司法和行政手段。此外，委员会还建议缔约国加倍努力，防止和打击根深蒂固的歧视，特别是针对吉普赛人和罗姆人、残疾人、移民、难民和寻求庇护者的歧视，包括开展宣传活动，以保证他们充分行使《公约》承认的权利。委员会提请缔约国注意其关于经济、社会及文化权利方面不歧视问题的第 20(2009)号一般性意见。

### 男女平等

19. 委员会表示关切的是，尽管缔约国为促进男女平等作出了努力，但性别陈规定型观念在社会中依然根深蒂固，这是针对妇女、且影响其享有经济、社会和文化权利的歧视行为(第三条)。

20. 委员会建议缔约国加紧努力，实现男女之间的实质性平等，并消除家庭和社会中对传统性别角色的陈规定型看法。委员会敦促缔约国加快通过对话期间提到的《2018-2021 年性别平等战略计划》，并确保横向有效落实该计划，确保其具备有效的控制机制，并为其有效落实提供充足的人力、技术和物质资源，以确保妇女能够充分获得和享有经济、社会和文化权利。

### 失业

21. 虽然委员会认可为促进创造就业机会所作的努力，包括通过了《2017-2020 年西班牙就业激活战略》，并对失业率下降表示欢迎，但委员会表示关切的是，失业率将继续保持高位，对年轻人、妇女、吉普赛人和移民产生极大影响。此外，委员会还对失业率长期居高不下表示关切。

22. 委员会建议缔约国在社会行为体的参与下，考虑到经济复苏情况，充分评估其就业政策，并进行必要的调整，以有效解决造成失业的深层次原因。它还建议缔约国继续努力有效实施《2017-2020 年西班牙就业激活战略》，其中包括适当关注受失业影响较大的群体；确保其具备足够的人力、技术和物质资源；确保不同社会行动者充分参与其中和自治区的就业服务；并开展其行动计划设想的定期评估。委员会敦促缔约国继续推动适应劳动力市场需要的高质量技术和职业培训方案。

## 男女之间的薪资差距

23. 委员会感到关切的是，男女之间的薪资差距持续存在，在与男子相同的条件下，妇女在获得就业机会时面临阻碍，以及未能有效落实等值工作同等报酬原则(第七条)。

24. 委员会建议缔约国加倍努力，消除男女之间持续的薪资差距，并消除就业中的纵向和横向隔离现象。根据对话期间表达的意见，鼓励他继续确保有效适用等值工作同等报酬原则，包括通过在组织和专业方面对等值工作同等报酬进行比较研究，以期履行提高企业薪资透明度的义务。

## 工作条件

25. 委员会感到关切的是，尽管有所减少，但某些形式不稳定的工作，特别是临时合同工作的发生率仍然很高，这种情况尤其影响到妇女。此外，委员会还关切这些形式的就业和冻结工资对工人享有公平和令人满意的工作条件的权利，以及获得社会保障福利的不利影响，这尤其影响妇女(第七条)。

26. 委员会建议缔约国：

(a) 采取一切适当措施，防止滥用各种形式的不稳定工作，特别是临时雇用等，办法包括提供体面工作机会，提供工作保障和为劳动权利提供适当保护；

(b) 确保在法律和实践中充分保障享有公正和良好工作条件的权利，以及对兼职和临时雇用或其他形式的不稳定工作的人提供社会保障；

(c) 加强劳动监察机制，使缔约国所有地区都有足够的人力和物质资源，以对工作条件进行有效监督。

27. 委员会提请缔约国注意其关于公正和良好工作条件的权利的第 23(2016)号一般性意见。

## 工会权利

28. 委员会关切的是，通过 2012 年劳动力改革提出的修正案可能对行使集体谈判的权利产生不利影响。委员会还关切的是，收到的资料显示，过度适用《刑法典》第 315 条第 3 款，导致参与罢工的工人遭到刑事起诉(第八条)。

29. 委员会建议缔约国根据《公约》第八条及《1948 年结社自由和保护组织权利公约》(第 87 号)和《1949 年组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)的规定以及国际劳工组织的规定，保障集体谈判和工会代表权在法律和实践中的有效性。委员会还敦促缔约国考虑进行新的修正，并可能废除《刑法典》第 315 条第 3 款，以避免对参加罢工的工人进行刑事起诉。

## 社会保障

30. 委员会关切的是，养恤金制度长期存在赤字，非缴费型福利覆盖率低，以及缴费型福利和非缴费型福利的金额不足以保障受益人及其受扶养人维持体面的生活水准(第九条)。

31. 根据之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 20 段)，委员会敦促缔约国：

(a) 采取必要措施，在所有社会行为体，特别是工会的参与下，消除养恤金制度面临的赤字问题，以确保其可持续性；

(b) 加紧努力，确保社会保障体系覆盖到所有人，包括处境最不利或被边缘化的个人和群体；

(c) 重新确定社会保障福利金额与生活成本之间的关系，以允许受益者及其家人能够获得适当生活水准，为此鼓励缔约国建立高效和透明的索引系统。

32. 委员会提请缔约国注意其关于社会保障的权利问题的第 19(2008)号一般性意见。

### 贫穷

33. 委员会关切地注意到，对于具有缔约国发展水平的国家而言，可能陷入贫困和面临社会排斥的人口指数较高，严重影响某些群体，如年轻人、妇女、受教育程度较低的人口和流动人口。委员会还关切的是，该指数在某些自治区更高，女童极有可能陷入贫困(第十一条)。

34. 委员会建议缔约国加快制定并通过《2018-2020 年预防和消除贫困及社会排斥现象国家战略》，确保重点针对儿童等受影响最严重的个人和群体，并立足人权予以实施。委员会还建议为该战略的实施分配足够的资源，同时考虑到自治区之间的差异。委员会提请缔约国注意其 2001 年关于贫穷与《经济、社会及文化权利国际公约》的声明。

### 适当住房权

35. 委员会感到关切的是，缔约国采取的紧缩措施损害了享有适当住房权的权利，在处境最不利和被边缘化的个人和群体中尤其如此。委员会特别关切的是，社会住房数量不足；住房负担能力越来越薄弱，特别是在价格过高的私有市场中；以及对保有权保障缺乏足够的保护。委员会还对没有适当住房和无家可归者人数庞大表示关切(第十一条)。

36. 根据其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 21 段)，委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，包括通过分配足够的资源来解决社会住房缺口问题，尤其是对那些处境最不利和被边缘化的个人和群体而言，如低收入人员和家庭、青年、妇女和残疾人；

(b) 采取必要措施，规范私有住房市场，以改善低收入者的适当住房的可及性、可用性和可负担性；

(c) 审查其租赁立法并进行必要的修改，以保证对保有权保障提供充分保护，并建立有效的司法机制，保障保护适当住房权；

(d) 采取纠正措施，解决不合标准住房问题；

(e) 立即采取措施，包括向自治区主管部门分配适当资金，以确保提供适当的接待中心，如紧急庇护所和住所。

## 迁离

37. 委员会注意到缔约国为防止因抵押和未能支付租金而迁离所采取的措施，委员会依然关切的是，没有适当的法律框架为受影响人员提供法定的法律和程序上的保障(第十一条)。

38. 委员会重申其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 22 段)，并敦促缔约国通过一项法律框架，制定有关迁离或强迫迁离的相关要求和程序，其中包括纳入合理和适度的原则，对受影响者提供应有的法律和程序上的保障，确保这些受影响人员有机会获得补偿或选择适当的替代性住房，被告知有关迁离的通知有充足且合理的时间以及获得有效的司法补救措施。委员会建议缔约国批准一项行动议定书，在迁离的情况下确保法院和当地的社会服务机构之间能够适当协调，以便为可能因迁离而无家可归的人员提供充分保护。委员会提请缔约国注意其关于强迫迁离问题的第 7(1997)号一般性意见。

## 移民和寻求庇护者

39. 委员会对移民、寻求庇护者和难民在享有经济、社会和文化权利，特别是适当生活水准权方面遇到的困难表示关切。委员会尤其关切的是，休达和梅利亚移民临时接待中心的移民和寻求庇护者的条件不足(第二条和第十一条)。

40. 委员会建议缔约国采取具体措施，促进移民、寻求庇护者和难民的社会融合，以确保其切实享有经济、社会和文化权利，包括获得就业、教育、住房和健康的权利。委员会还敦促缔约国加紧努力，确保休达和梅利亚临时移民接待中心的移民和寻求庇护者有充足的生活条件。

## 健康权

41. 委员会表示关切的是，2012 年 4 月 20 日关于采取紧急措施以确保国家卫生系统可持续性的皇家法令第 16/2012 号法对健康权的享有产生了适得其反的效果，其中包括限制非正常移民获得保健服务的机会，导致保健服务质量下降，并扩大了自治区之间的差距。委员会还关切的是，尚未对该措施的影响进行彻底评估，并且不认为这项措施是暂时的(第十二条)。

42. 根据其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第 19 段)，委员会敦促缔约国对实施皇家法令第 16/2012 号法对享有能达到的最高标准健康的权利的影响进行彻底评估，以便进行必要的调整，以确保卫生保健服务的可用性、可及性、可负担性、可接受性和质量，包括废除这些意味着使对健康权的保护出现倒退的规定。此外，委员会敦促缔约国采取必要措施，根据《公约》第二条和第十二条，确保非正常移民能够不受任何歧视地获得一切必要的保健服务。委员会提请缔约国注意其关于享有能达到的最高标准健康的权利问题的第 14(2000)号一般性意见。

## 性健康和生殖健康权

43. 委员会仍然关切的是，由于皇家法令第 16/2012 号法导致的负面影响，以及缺乏有效的机制来保证在医生和医务人员出于良心反对堕胎的情况下可以获得堕胎服务等因素，妇女在获得性健康和生殖健康信息和服务，包括自愿终止妊娠和紧急避孕方面面临困难。委员会还表示关切的是，第 11/2015 号《组织法》规

定，16至18岁青少年和残疾妇女需征得其法律代理人的明确同意才能进行堕胎(第十二条)。

44. 根据其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第24段), 委员会建议缔约国:

(a) 在实践中保证所有妇女和青少年能享有并获得性健康和生殖健康服务, 并适当注意不同自治区之间的差异;

(b) 建立适当的机制, 确保在实践中出于良心反对堕胎不妨碍妇女获得性健康和生殖健康服务, 特别是自愿终止妊娠;

(c) 消除紧急避孕药具分发方面的差异, 并采取必要措施, 确保这些药具对缔约国所有妇女和青少年的可用性、可及性和可负担性;

(d) 考虑取消法律能力有限的16至18岁的少女和妇女自愿中断妊娠需征得其法律代理人同意的要求;

(e) 确保在中小学学校课程中为每个年龄段的男生和女生提供全面和适当的性健康和生殖健康培训。

45. 委员会提请缔约国注意其关于性健康和生殖健康权利的第22(2016)号一般性意见。

#### 受教育权

46. 委员会认可缔约国为提高教育质量所作的努力, 但仍然关切:

(a) 中学复读率和过早辍学率高。后者虽然有所下降, 但仍然是欧洲联盟中的第二高, 并高度影响处境最不利的学生, 特别是吉普赛和罗姆男童、女童和青少年, 以及移民和那些较低收入者;

(b) 紧缩措施对某些自治区在有效获得教育和教育质量的影响, 特别是那些贫困和社会排斥风险较高的社区;

(c) 学校隔离现象持续存在, 在某些情况下, 是住处隔离所导致, 尤其影响吉普赛人和移民等处境不利的群体和少数群体(第十三条)。

47. 根据其之前的建议(E/C.12/ESP/CO/5, 第26和27段), 委员会敦促缔约国:

(a) 继续降低中学过早辍学率和复读率, 采取策略解决导致决定过早辍学的社会经济因素, 适当关注受影响最大的群体, 特别是吉普赛人和罗姆人、移民儿童和青少年及较低收入者;

(b) 确保对教育进行持续和充分的经济和预算投资, 特别是在贫困和社会排斥风险较高的自治区, 以保证获得优质教育;

(c) 加强努力, 消除学校隔离现象, 包括因居住隔离导致的隔离现象, 这尤其影响吉普赛人和罗姆儿童、青少年以及移民。

48. 委员会提请缔约国注意其关于受教育权的13(1999)号一般性意见。

#### 文化权利

49. 委员会对经济危机背景下, 削减预算给享有文化权利, 特别是促进和传播科学和文化方面造成的不利影响表示关切。委员会还表示关切的是, 尽管已经作

出了努力，但传播和促进吉普赛人的文化特性和历史遗产的工作仍然十分有限。此外，委员会感到遗憾的是，一直没有收到具体资料，说明为确保享有包括互联网在内的科学进步带来的惠益而采取的措施(第十五条)。

50. 委员会建议缔约国继续努力，包括增加预算拨款，以促进科学和文化的发展和传播。委员会尤其敦促缔约国促进、保护、表达和传播吉普赛人的文化特性和历史遗产。委员会还建议缔约国采取必要措施，继续推动文化活动的可获得性和可负担性，以及享有科学进步及其应用(包括互联网)带来的惠益。

#### D. 其他建议

51. 委员会鼓励缔约国批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

52. 委员会建议缔约国在国家一级执行《2030 年可持续发展议程》时充分考虑《公约》所规定的义务，并确保充分享有其中承认的权利，如有必要，寻求国际协助与合作。如果缔约国建立独立的机制，用于监测进展情况并将公共项目的受益人视为可以从中受益的权利持有人，将大大推动实现可持续发展目标。在参与、责任和不歧视原则基础上实现目标，将不会让任何一个人掉队。

53. 委员会建议缔约国着手制定并逐步使用关于落实经济、社会和文化权利的相关指标，以便于评估缔约国在履行《公约》中有关人口不同领域相关义务方面取得的进展。在这方面，委员会提请缔约国参阅联合国人权事务高级专员办事处编制的关于人权指标的概念性和方法性框架(HRI/MC/2008/3)。

54. 委员会请缔约国向社会各阶层，包括公职人员、司法部门、立法者、律师、监察员和民间社会组织广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告内向委员会通报为落实这些结论性意见而采取的步骤。委员会还鼓励缔约国在提交其下次定期报告之前，让民间社会组织参与国家一级举行的讨论，以便落实本结论性意见。

55. 根据委员会已通过的针对结论性意见的后续程序，请缔约国在本结论性意见通过后 18 个月内提供资料，说明就委员会在第 14 段(紧缩措施)、第 38 段(迁离)和第 42 段(健康权)所作建议的落实情况。

56. 委员会请缔约国于 2023 年 3 月 31 日提交其第七次定期报告。为此，且鉴于缔约国已接受简化报告程序，委员会将适时向其转交提交报告之前的议题清单。根据《公约》第十六条，缔约国对该清单的答复即为其即将提交的第七次定期报告。此外，依照向国际人权条约所设机构提交报告的统一准则，还请缔约国酌情更新其共同核心文件(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)。