



## 经济、社会及文化权利委员会

## 关于爱沙尼亚第三次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2019 年 2 月 19 日和 20 日举行的第 4 和第 5 次会议上(见 E/C.12/2019/SR.4 和 5)审议了爱沙尼亚的第三次定期报告(E/C.12/EST/3)，并在 2019 年 3 月 8 日举行的第 30 次会议上通过了本结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第三次定期报告，并在对问题清单(E/C.12/EST/Q/3/Add.1)的答复中提供补充资料。委员会赞赏与缔约国部委间代表团的建设性对话。

## B. 积极方面

3. 委员会欢迎本结论性意见提及的缔约国为提升本国保护经济、社会及文化权利的水平采取的立法、体制和政策措施。具体而言，委员会注意到，报告期内最低工资大幅上调，并出台了《2016-2023 年福利发展计划》。

## C. 关注的主要问题及建议

## 《公约》的适用

4. 委员会注意到，部分《公约》权利受到《宪法》保护，《宪法》第 123 条规定，国际条约优先于国内法律。但委员会关切的是，缺少资料，说明司法补救和国内法院保护《公约》权利的实例。

## 5. 委员会建议缔约国：

- (a) 将《公约》所载权利全部纳入本国法令；
- (b) 强化本国法令中保护《公约》权利的司法补救；

\* 委员会第六十五届会议(2019 年 2 月 18 日至 3 月 8 日)通过。



(c) 提升面向法官和律师的《公约》培训；

(d) 提高公众对《公约》的认识和对经济、社会及文化权利之可诉性的认识。

这方面，委员会请缔约国注意关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

### 司法大臣

6. 委员会注意到司法大臣的任务是监督国家法律是否符合包括《公约》在内的国际协定，但关切的是，《司法大臣法》并未明文责成大臣促进和保护经济、社会及文化权利。此外，委员会遗憾的是，缺少司法大臣在经济、社会及文化权利执行任务的实例。

7. 委员会建议缔约国确保在促进和保护经济、社会及文化权利方面加强司法大臣的任务和职责，并提高公众对大臣任务和职责的认识，以便让司法大臣更加亲民。

### 最大限度利用现有资源

8. 委员会关切的是，缔约国为社会服务划拨的公共预算占国内生产总值比例小。同时遗憾的是，缺少详细资料，说明为《公约》权利相关领域，例如社会保障、住房、食物、水和清洁、卫生和教育划拨的预算情况(第二条第一款)。

9. 委员会建议缔约国增加社会支出，尤其是在社会保障、住房、卫生和教育领域，同时特别关注弱势和边缘化人员以及失业率和贫困程度高的地区，尤其是 Ida-Viru 县。还建议缔约国加大力度，调动更多资源，包括审查财税政策，以便逐步全面实现《公约》权利。

### 不歧视

10. 委员会关切的是，《同等待遇法》只是禁止工作和获取职业资格相关领域出于宗教或观点、年龄、残疾和性取向的歧视。委员会遗憾的是，修订该法以将其范围和使用扩大到其他社会部门的工作有所拖延。委员会还关切的是，为性别平等与同等待遇专员充分执行任务划拨的资金和人力资源不足(第二条第二款)。

11. 委员会建议缔约国不要拖延，修订《同等待遇法》，以便 (a) 确保在与经济、社会及文化权利相关的一切领域禁止一切出于《公约》第二条第二款提出的直接、间接和交叉形式的歧视；(b) 为歧视的受害人提供有效补救，包括通过司法和行政程序。还建议缔约国为性别平等与同等待遇专员有效履职划拨充足的资金和人力资源。这方面，委员会请缔约国注意关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)。

### 基于语言的歧视

12. 委员会注意到缔约国努力为母语非国语爱沙尼亚语的人群增加学习爱沙尼亚语的机会，但仍关切的是，这一人群因爱沙尼亚语水平而长期受到歧视，一贯影响他们享有《公约》权利，母语非国语爱沙尼亚语的人群失业率和贫困率高就说明了这一点(第二条第二款)。

13. 委员会建议缔约国消除母语非国语爱沙尼亚语的人群因语言障碍在享有《公约》权利方面面临的一贯歧视，主要领域是就业、住房、教育、保健、获得确保适足生活水平和享有文化权利必不可少的服务。

#### 公民身份未确定者

14. 委员会欢迎缔约国减少公民身份未确定者人数的总体成绩，委员会仍关切的是，这类人员人数众多，截至 2019 年 1 月 1 日占人口的 5.5%。这些人绝大多数是前苏维埃社会主义共和国联盟公民，爱沙尼亚 1991 年恢复主权后，他们因爱沙尼亚语水平不够而无法获得爱沙尼亚公民身份。委员会欢迎 2015 年《公民身份法》修正案，根据修正案，在缔约国出生的公民身份未确定的儿童可获得爱沙尼亚公民身份，委员会关切的是，修正案不适用于 2016 年 1 月 1 日时年龄在 15 至 18 岁之间的无国籍儿童、爱沙尼亚合法居留未满五年的父母无国籍的儿童、以及父母有爱沙尼亚国籍但无法将公民身份传给子女的无国籍儿童。委员会还关切的是，缺少分列数据，说明公民身份未确定者享有《公约》权利的情况(第二条第二款)。

15. 委员会建议缔约国：

- (a) 消除仍存在的障碍，让公民身份未确定者更快获得爱沙尼亚公民身份；
- (b) 给予在缔约国出生的无国籍儿童爱沙尼亚公民身份，无论父母的法律身份；
- (c) 考虑加入《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》；
- (d) 收集关于公民身份未确定者享有《公约》权利的数据，并在下次定期报告中提供分列数据。

#### 寻求庇护者和难民

16. 委员会欣见缔约国努力与国际和民间社会伙伴合作，为难民的接收和融入提供便利，但仍关切的是：

- (a) 寻求庇护者收容中心生活条件差；
- (b) 为难民提供的住房紧缺，导致部分难民获得难民身份后仍留在收容中心；
- (c) 缺少难民融入国家综合战略和政策框架(第二条第二款)。

17. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保寻求庇护者的居住条件尊重人的尊严，他们的基本经济、社会和文化需求得到满足；
- (b) 加大力度，为难民提供适足住房；
- (c) 与难民代表组织、非政府组织、相关国际机构和其他利益攸关方开展充分的协商，出台难民融入国家综合战略和政策框架。

## 男女平等

18. 尽管缔约国为消除男女不平等采取了措施，委员会关切的是，性别成见、劳动力市场和领域性别隔离长期存在，家务重担主要由妇女承担(第三、第六、第十和第十三条)。

19. 委员会建议缔约国：

- (a) 消除性别成见，包括开展提高认识的宣传和学校教育；
- (b) 消除劳动力市场性别隔离，包括采取临时特别措施；
- (c) 为女学生接受科学、技术、工程和数学教育创造有利环境和机会；
- (d) 促进男女平等分担家庭责任，包括提高儿童保服务的可获得性和可负担性。

## 性别工资差距

20. 委员会注意到缔约国努力发现并解决性别工资差距的根本原因，并且近年来工资差别略有减少，但关切的是，性别工资差距仍然较大，有损妇女一生中享有《公约》权利，尤其是社会保障和适足生活水平的权利(第三、第七、第九和第十一条)。

21. 委员会建议缔约国加大力度，缩小性别工资差距并解决其根本原因，包括加快通过《性别平等法》修正案并充分落实《2016-2023 年福利发展计划》。还建议通过强制薪酬申报和劳动监察真正落实同值工作同等报酬原则。

## 工作权

22. 委员会欢迎失业率降低，委员会关切的是，缔约国劳动力市场快速变化和产业重组造成失业的结构原因，尤其是纺织和油页岩行业，劳动力市场的需求不匹配(第六条)。

23. 委员会建议缔约国加大力度，改善职业教育和培训方案，以便为劳动者提供跟得上劳动力市场不断变化之需求的技能和知识。还建议缔约国确保受产业重组和向可再生能源转型影响的工人，包括纺织和油页岩行业的工人得以顺利转向新职业，从而获得适足生活水平。

## 职业安全和健康

24. 委员会注意到代表团解释称，所用数据采集方法不同导致数据差异，但仍关切的是，缔约国收集的数据不能体现工伤和疾病的实际数量。委员会还关切的是，近年来工伤数量有所增加。委员会遗憾的是，缺少综合数据，说明报告期内职业安全与健康情况(第七和第十二条)。

25. 委员会建议缔约国：

- (a) 改善与职业安全与健康相关的数据收集；
- (b) 防止并缓解工伤和疾病风险；
- (c) 提高劳动监察员监督工作条件的能力，包括增加其资金和人力资源；
- (d) 设置职业健康安全保险方案。

## 工会权利

26. 尽管代表团做出了解释，委员会仍关切的是，《公务员法》第 59 条规定，不准许公务员行使罢工权或参加其他影响招募机关或其他机关履职的集体施压行动(第八条)。

27. 委员会建议缔约国审查《公务员法》，以便提供非关键服务的公务员能够根据《公约》第八条和国际劳工组织 1948 年《结社自由和保护组织权公约》(第 87 号)行使罢工权。

## 养老金

28. 委员会关切的是，贫困线以下人群的国家养恤金保险(第一险老金方案)水平不足以确保受益人享有适足生活水平。还关切的是，这导致 65 岁以上人口相对贫困率高(47.5%)。委员会还关切的是，义务养恤金基金方案(第二险)不覆盖自营者，并且仅覆盖 1942 至 1982 年出生人口的 62% (第九条)。

29. 委员会建议缔约国确保国家养恤金保险福利水平足以为受益人，尤其是独居者提供适足生活水平，并减少可能陷入贫困的领取养老金者人数。还建议缔约国义务养恤金基金方案范围扩大至自营者，并为 1942 至 1982 年出生者重新提供参加养恤金方案的机会。这方面，委员会请缔约国注意关于社会保障权利的第 19 号一般性意见(2008 年)。

## 失业福利

30. 委员会重申其关切称，只有因职业失误而终止就业合同的情况才支付失业保险。委员会还关切的是，失业保险福利和失业补助方案覆盖率低，并且福利水平不足以确保受益人的适足生活水平(第九条)。

31. 委员会重申以往建议称，缔约国取消领取失业福利方面关于就业合同终止原因的条件。还建议缔约国确保失业福利覆盖所有劳动者，包括自营者和非正规经济的劳动者，并确保福利水平足以为受益人提供适足生活水平。

## 最低结婚年龄

32. 委员会注意到，童婚数量极少，但仍关切的是，根据《家庭法》，法院可例外准许 15 岁以上儿童结婚。

33. 委员会建议缔约国修订立法，以确保明文规定男女结婚年龄为 18 岁，并采取一切措施，消除童婚。

## 家庭暴力

34. 委员会关切的是，缔约国家庭暴力高发，尽管《刑法》将之定为犯罪，缺少关于家庭暴力的专门法律，公众将家庭暴力视为家庭事务(第十条)。

35. 委员会建议缔约国通过关于家庭暴力的专门法律，并加大力度，落实《2015-2020 年防止暴力国家战略》和《受害人支助法》，以便：

- (a) 鼓励举报家庭暴力；
- (b) 确保所有举报的家庭暴力案件得到及时彻底调查并惩处犯罪者；

- (c) 为家庭暴力幸存者提供一切必要的法律、医疗、资金和心理支助；
- (d) 提高公众对家庭暴力之犯罪性质和严重性的认识。

### 贫困与不平等

36. 委员会欢迎报告期内极度贫困率大幅下降，委员会关切的是，可能陷入贫困的比率增加，失业人员、单亲家庭和多子女家庭绝对贫困和相对贫困率居高不下。委员会还关切的是，当前负所得税门槛(500 欧元)低于最低工资(2019 年为 540 欧元)，由于可能陷入贫困的比率有所增加，缔约国的单一个人所得税率(20%)或许将消极影响可能陷入贫困的人群，并且力度不足以带来重新分配的效果(第十一条)。

37. 委员会促请缔约国采取有效措施，降低可能陷入贫困的比率，包括提供充足的社会援助和积极就业服务，并采取一切可能的措施，针对生活在极度贫困线以下的弱势个体。委员会还建议缔约国审查财税政策，以便降低可能陷入贫困的比率，并加大财税政策力度以减少不平等。

### 住房权

38. 委员会关切的是，尽管缔约国近年来的投资住房，尤其是社会住房仍然短缺。同时遗憾的是，缺少报告期内住房的统计数据，尤其是关于社会住房满足需求情况的数据(例如社会住房等待时间)，无家可归、住房不适足或不达标的普遍程度以及驱逐案件中国内法提供的实质和程序保障的数据(第十一条)。

39. 委员会重申以往建议，建议缔约国解决住房，尤其是弱势和边缘化个体和群体的社会住房短缺问题。还请缔约国在下次定期报告中提供住房问题的相关资料，具体而言，无家可归和住房不适足或不达标的普遍程度，社会住房满足需求的情况，以及驱逐案件中国内法提供的实质和程序保障。委员会请缔约国注意关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于适足住房权：强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)。

### 水权

40. 委员会关切的是，缔约国 7.2%的供水系统的水中氯硼含量超标。委员会还关切的是，爱沙尼亚北部地下水氡含量高，据称与受影响人群中各种癌症发病率密切相关，并且非常可能严重影响清理过滤系统的工人的健康(第十一和第十二条)。

41. 委员会促请缔约国立刻采取行动：

- (a) 确保缔约国所有供水系统中水的氯硼含量不超标；
- (b) 为所有接触氡污染源的人提供替代饮用水源和适当的保健服务，并制定已知由氡所致慢性疾病的监督和治疗方案；
- (c) 审议关于饮用水氡含量的法规，以确保遵守欧洲联盟和世界卫生组织标准；
- (d) 严格执行关于水处理的现行法律并有效监督守法情况。

这方面，委员会请缔约国注意关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)和卫生设施权的声明。

### 精神卫生

42. 委员会关切的是，缔约国的自杀率居高不下，尤其是男性，有精神卫生疾患的青少年人数日增(第十二条)。

43. 委员会建议缔约国出台国家精神卫生政策，并加大力度解决精神卫生疾患高发和增加，尤其是自杀率高的根本原因，并为有自杀风险的个体和群体提供有效预防方案和支助服务。

### 药物政策

44. 委员会关切的是：

(a) 药物使用者长期受到社会污名，主要来自警察、社会工作者、儿童保护官员和医务人员；

(b) 近年来减少伤害服务提供有所减少，阿片类药物替代疗法方案覆盖有限(仅覆盖有需要的人群的 20%)；

(c) 对药物使用者处以高额罚款，导致实际上歧视药物使用，因为很多药物使用者因无力支付罚款而入狱；

(d) 缺少针对女性药物使用者，孕妇或母亲的区分性别的干预；

(e) 据称存在以剥夺养育权为威胁、非法强迫有子女的妇女终止阿片类药物替代疗法的情况；

(f) 据称警察骚扰药物使用者，尤其是妇女，并在街头强迫她们接受药物检测或使用输尿管进行非自愿检测，带来严重的健康风险(第二条第一款、第三、第十和第十二条)。

45. 委员会建议缔约国：

(a) 消除药物使用者受到的社会污名，并保证为服务使用者保密，为此应培训警察、社会工作者、儿童保护官员和医务人员并教育公众，尤其是关于公众的健康权；

(b) 扩大提供减少伤害服务和阿片类药物替代疗法，并为相关方案划拨必要资源；

(c) 降低药物使用的罚款；

(d) 减少女性药物使用者、孕妇或母亲获得治疗的障碍，并制定顾及性别的药物政策；

(e) 调查据称以剥夺养育权为威胁、非法强迫有子女的妇女终止阿片类药物替代疗法的情况，为受害人提供适当补救；

(f) 调查警察侵犯和骚扰药物使用者，尤其是妇女的案件以及剥夺使用药物者的养育权的案件，惩处责任人，停止街头强迫药物检测和使用输尿管强迫药物检测的做法。

### 艾滋病毒/艾滋病

46. 委员会关切的是，艾滋病毒感染率高，尤其是妇女和药物使用者。委员会还关切的是，很多艾滋病毒感染者因担心污名和向家人与雇主透露保密信息而不使用抗逆转录病毒治疗，尽管该治疗免费提供(第二条第一款和第十二条)。

47. 委员会建议缔约国加大力度，：

- (a) 预防艾滋病毒新增病例；
- (b) 改善艾滋病毒检测和开始早期抗逆转录病毒治疗的情况；
- (c) 消除艾滋病毒/艾滋病感染者面临的社会污名；
- (d) 确保医务人员遵守艾滋病毒/艾滋病状态或治疗的相关医疗信息保密的原则。

### 受教育权

48. 委员会欣见教育部门取得的成绩，包括中等教育毕业率高，拥有高等学历的成人比例高，以及基本普及学前教育。但委员会仍关切的是：

- (a) 初等教育净入学率下降；
- (b) 辍学儿童人数大增，尤其是男生；
- (c) 缔约国难以吸引优秀教师，尤其是数学和科学教师；
- (d) 学前教育和义务学前教育缺少统一的法规；
- (e) 高等教育入学率性别差异大，女生入学率高于男生；
- (f) 完成职业教育的学生少，不具备专业或职业资格青年成人比例高；
- (g) 俄语中等学校和职业学校的教学 60%以爱沙尼亚语进行这一指标的落实欠灵活，往往导致俄语学校的俄语学生难以掌握仅以爱沙尼亚语教授的核心科目。在职业学校，能达到这一指标并发挥学校特长、有能力教授专门科目的合格教师人数不足(第十三、第十四和第十五条)。

49. 委员会建议缔约国：

- (a) 解决初等教育入学率下降的原因；
- (b) 减少辍学儿童人数，尤其是男生，包括解决根本原因；
- (c) 提高教师地位和福利，以保证合格教师人数充足，尤其是数学和科学教师；
- (d) 出台学前教育机构规章，并规定学前教育为义务教育；
- (e) 采取有效措施，鼓励男生接受高等教育；
- (f) 改善职业教育的质量和成果，以便毕业生具备充足的专业或职业资格；
- (g) 灵活地逐步落实俄语中等学校和职业学校的教学 60%以爱沙尼亚语进行这一指标，采取措施，逐步增加职业学校合格教师人数以更好地发挥学校特长，并确保该指标不影响儿童的受教育权，指标的落实符合《公约》第十三条规定的原则。



## 文化多样性

### 50. 委员会关切的是：

(a) 缔约国采用惩处的方针执行《语言法》，包括通过语言监察员的任务和职责，并且对监察员的活动缺乏监督，这可能对“2020年融入爱沙尼亚发展规划”的落实产生不利影响；

(b) 正式身份文件中使用父名的行政障碍，限制了某些少数民族享有保护自身文化认同的权利；

(c) 传统上语言少数群体大量聚居的地区准许使用小语种与地方机关交流的门槛高(使用小语种的居民比例必须达到50%)；

(d) 语言少数群体传统上大量聚居的地区使用小语种传统地方姓名、街道名称和其他公共文字标识的条件过严；

(e) 公民身份未确定者无法充分享有参与文化生活的权利，包括少数民族成员的文化权利(第十三和第十五条)。

### 51. 委员会建议缔约国：

(a) 取消《语言法》执法中的一切惩处因素，包括审查语言监察员的任务和职责，并请民间社会参与，设立监察员活动监督机制，并确保充分落实“2020年融入爱沙尼亚发展规划”；

(b) 取消正式身份文件中使用父名的一切行政障碍；

(c) 考虑合理降低使用小语种的门槛，以便利语言少数群体成员传统上大量聚居的地区使用小语种与地方机关交流；

(d) 审查传统上语言少数群体大量聚居的地区使用小语种传统地方姓名、街道名称和其他公共文字标识的条件；

(e) 取消公民身份未确定者获得爱沙尼亚公民身份的一切障碍，以便他们与爱沙尼亚公民同等享有参与文化生活的权利。

## 信息和通信技术

52. 委员会注意到缔约国公共服务迅速数字化，包括社会保障和保健行业，委员会关切的是，数量可观的人口，主要是老年人和教育及收入水平低的人群，不适用互联网或数字技能有限，因此可能在享有《公约》保证的权利方面受到阻碍(第九、第十二和第十五条)。

53. 委员会建议缔约国确保提供便利的数字援助和面对面支助，以帮助因不使用互联网或不具备数字技能而难以使用基于信息和通信技术的公共服务的人群。还建议缔约国确保所有人民得益于科学进步及其应用，包括信息和通信技术，而不受歧视。

## D. 其他建议

54. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

55. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

56. 委员会建议缔约国在国家层面执行《2030 年可持续发展议程》的过程中充分顾及本国承担的《公约》义务并确保充分享有《公约》所载权利。缔约国如能设立监测进展情况的独立机制，将公共方案受益人当作能够主张权利的权利持有人对待，将极大地有助于实现可持续发展目标。在参与、问责和不歧视原则基础上落实可持续发展目标，将确保不让任何一个人掉队。

57. 委员会建议缔约国采取步骤，逐步制定和采用衡量经济、社会及文化权利落实情况的适当指标，以便评估缔约国履行对各阶层人口的《公约》义务方面所取得的进展。为此，委员会请缔约国特别参考联合国人权事务高级专员办事处制订的关于人权指标的概念和方法框架(HRI/MC/2008/3)。

58. 委员会请缔约国在社会各级，包括国家、省和地区各级，特别是向议员、公务员人员和司法机构广泛传播本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见而采取的步骤。委员会鼓励缔约国邀请司法大臣，非政府组织和民间社会团体其他成员参与本结论性意见的后续落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

59. 按照委员会通过的结论性意见的后续落实程序，请缔约国在本结论性意见通过后的 24 个月内提供资料，说明上文第 11 段(《同等待遇法》修正案)、第 15 段(a)和(b)(取消无国籍人员获得爱沙尼亚公民身份的障碍)和第 45(d)段(制定顾及性别的药物政策)所载委员会建议的执行情况。

60. 委员会请缔约国在 2024 年 3 月 31 日前提交第四次定期报告，并按照委员会 2008 年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写报告。还请缔约国按照《根据国际人权条约提交报告的协调准则》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)更新其共同核心文件。