



经济、社会和文化权利委员会

关于意大利第五次定期报告的结论性意见 *

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2015 年 9 月 25 日举行的第 57 次和第 58 次会议(见 E/C.12/2015/SR.57 和 58)上审议了意大利关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第五次定期报告(E/C.12/ITA/5)，并在 2015 年 10 月 9 日举行的第 78 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第五次定期报告及其在针对问题清单(E/C.12/ITA/Q/5/Add.1)所作答复中提供的补充资料，但对报告和补充资料的提交时间出现重大延迟感到遗憾。委员会还欢迎缔约国代表团作出的口头答复。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2015 年批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

4. 委员会还对缔约国批准下列国际人权文书表示赞赏：

(a) 《残疾人权利公约》及其《任择议定书》，2009 年；

(b) 《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任择议定书》，2013 年。

5. 委员会赞赏地注意到缔约国采取的以下立法和政策措施：

(a) 关于国家教育和培训系统改革的第 107/2015 号法；

* 委员会第五十六届会议(2015 年 9 月 21 日至 10 月 9 日)通过。



- (b) 关于劳动改革的第 183/2014 号法；
- (c) 关于促进就业和社会融合的第 99/2013 号法；
- (d) 2014 年出台的“青年担保计划”；
- (e) 2012 年通过的《罗姆人、辛提人和游民包容问题国家战略》。

C. 关注的主要问题和建议

《公约》的可诉性

6. 令委员会感到关切的是，《公约》各项条款未在缔约国《宪法》中得到充分反映，因此，并非《公约》所载所有权利都可诉诸法院的。委员会还对《公约》各项条款未在缔约国国内法院中得到援引或适用表示关切。

7. 委员会建议缔约国采取措施，将《公约》充分纳入缔约国法律秩序，从而使其中所载各项经济、社会和文化权利在缔约国国内法院中具有可诉性。委员会还鼓励缔约国加紧努力，提高司法机关工作人员、律师和权利持有人对于《公约》及其《议定书》以及对于这些权利的可诉性的认识。委员会请缔约国考虑承认《任择议定书》第十一条所规定的委员会权限。委员会提请缔约国注意委员会关于《公约》在国内的适用的第 9(1998)号一般性意见。

紧缩措施

8. 委员会认识到缔约国现正面临财政危机，但令它感到关切的是，缔约国对《公约》所载权利的有效保护力度因其所采取的紧缩措施而遭到削弱，这对缔约国人民特别是弱势和边缘化个人和群体切实享受《公约》所载权利造成了不利影响。

9. 委员会建议缔约国在开展人权影响评估的基础上，审查其为应对财政危机所采取且仍在实施的一切措施，以确保其人民对经济、社会和文化权利享受。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会 2012 年 5 月 16 日就经济和金融危机背景下的经济、社会和文化权利问题致各缔约国的公开信，特别是关于紧缩措施必须满足的各项要求。

腐败

10. 委员会注意到缔约国已于 2012 年通过了《反腐败法》，但令它感到关切的是，缔约国腐败现象依然普遍存在，包括在司法机关内。委员会还对缔约国为遏制腐败所设立的机构数量和资源不足表示关切。

11. 委员会敦促缔约国加大打击腐败力度，包括在司法机关内。除其他外，委员会还呼吁缔约国保证反腐败机构的透明度和独立性，调查关于腐败的所有指控，并确保有效执行反腐败法律。委员会还鼓励缔约国为反腐败机构划拨足够的

资源，对腐败实行零容忍政策，并确保有效保护腐败行为的受害者、举报人及其律师。

官方发展援助

12. 令委员会感到关切的是，缔约国所提供的官方发展援助在其国民生产总值中所占的比重从 2006 年本就不高的 0.2% 进一步下滑到 2010 年仅为 0.15%。

13. 委员会呼吁缔约国将其官方发展援助水平逐步提高到国际商定水平，即占国民生产总值的 0.7%，并继续本着立足人权的方针推进其发展合作政策，且确保该政策反映《公约》所载各项权利。

国家人权机构

14. 委员会注意到缔约国代表团就旨在建立一个国家人权机构的未决法律草案提供的资料，但仍令它感到关切的是，缔约国无视委员会先前提出的建议，在这方面继续拖延。

15. 委员会敦促缔约国加倍努力，以建立一个符合国家机构地位原则(《巴黎原则》)且受权保护和促进包括经济、社会和文化权利在内的所有人权的国家人权机构，并为之配备充分的资源。

促进不歧视的法律框架

16. 委员会注意到缔约国《宪法》中所载反歧视条款，但令它感到关切的是，该条款并未详尽列举《公约》所禁止的所有歧视理由，而且，现行法律法规仅触及部分歧视理由。委员会还对缔约国法律法规中不承认同性婚姻问题表示关切(第二条第二款)。

17. 委员会建议缔约国采取措施，通过一部全面的反歧视法，保证保护每一个人在享受经济、社会和文化权利方面免遭歧视，并涵盖所有形式的歧视，包括基于性取向和性别认同的歧视。委员会还建议缔约国承认同性婚姻的个人有权平等地享有经济、社会和文化权利。委员会提请缔约国注意委员会关于经济、社会和文化权利方面的不歧视的第 20(2009)号一般性意见。

移徙者、寻求庇护者和难民

18. 委员会赞赏缔约国在接收和收容特别多的移徙者、寻求庇护者和难民方面所作的努力，包括在 2013 年发起“我们的海洋”海上搜救行动。但仍令委员会感到关切的是，缔约国据称存在驱回做法，而且，移徙者、寻求庇护者和难民在入境缔约国后所享受的《公约》权利有限。委员会对缔约国境内接收中心数量不足和中心内部条件不达标尤为关切(第二条第二款)。

19. 委员会敦促缔约国停止驱回做法。委员会建议缔约国加紧努力，以确保移徙者、寻求庇护者和难民充分享受经济、社会和文化权利。委员会建议缔约国在履行其应尽的《公约》义务时，寻求并加强国际合作与援助，特别是欧洲联盟成

员国的配合和援助。委员会还建议缔约国采取措施，增加接收中心的数量，改善中心内的生活条件，并确保中心内的每一个人都能获得医疗、口译服务、足够的食物、衣物和社会支助。

对残疾人的歧视

20. 令委员会感到关切的是，残疾人在《公约》所涵盖的若干领域内，特别是在就业、生活水准和教育等方面受到歧视。还令它感到关切的是，合理便利的概念未被纳入所有相关法律法规，进一步加剧了对残疾人事实上的歧视(第二、第六、第十一、第十三和第十四条)。

21. 委员会建议缔约国确保残疾人不受歧视地充分享受其根据《公约》应享有的各项权利，特别是工作权、获得相当的生活水准的权利和受教育权利。委员会还建议缔约国将合理便利的概念纳入影响残疾人的所有法律法规，并采取措施确保其落实。

男女平等

22. 委员会赞赏地注意到，缔约国现已通过多项旨在让更多妇女参与政治事务的法律和政策，其中包括关于平等进入董事会和上市公司法定审计师委员会的第120/2011号法和关于促进地方政府和地区议会内部性别均衡和平等条款的第215/2012号法。然而，仍令它感到关切的是，关于性别角色的成见依然存在，而且，妇女在国家议会和司法机构的任职情况和担任公共行政高级职位的情况依然差强人意。此外，还令它感到关切的是，在政界几乎看不到罗姆族妇女和南部地区妇女的身影(第三条)。

23. 忆及其关于男女平等享有一切经济、社会和文化权利的第16(2005)号一般性意见，委员会建议缔约国加大打击性别成见的力度，并着手开展全国提高认识活动，包括通过扩大利用媒体，以期矫正人们关于性别角色的观念。委员会还建议缔约国采取有效措施，加强妇女对公共生活各个领域的参与，并考虑采取暂行特别措施，包括实行配额制，要特别关注罗姆族妇女和南部地区的妇女。

失业

24. 令委员会感到关切的是，尽管缔约国推出了旨在解决失业问题以及既未接受教育也未接受培训的青年人状况的各种方案，但其失业率依然很高，这对青年人、残疾人和移徙工人影响尤为严重，而且，缔约国在这方面采取的措施并没有取得预期效果。还令它感到关切的是，失业发生率存在地区差距，此差距在南部地区和岛屿上更为严重，而且，为解决这种状况所采取的措施成效有限(第六条)。

25. 委员会建议缔约国加紧努力，以有效解决失业问题，包括在必要时调整和实施现有方案和计划，包括劳动力市场改革，以期让失业人员融入劳动力市场。委员会鼓励缔约国在此过程中特别关注那些更容易失业的群体，即青年人、残疾

人和移徙工人。委员会还建议缔约国采取措施，大幅提升其方案的成效，以确保南方各省和岛屿居民的工作权得到尊重、保护和落实。

妇女就业

26. 令委员会感到关切的是，男女就业率差距突出，南部地区的妇女尤其受到影响。还令它感到关切的是，就业妇女高度集中在非正规经济和低收入部门，这使纵向和横向职业性别隔离和性别工资差异进一步固化。此外，委员会还对财政危机之前本就很低的妇女就业率又因紧缩措施进一步走低表示关切(第三、第六和第七条)。

27. 委员会建议缔约国采取有效措施，提高妇女就业率，同时还要特别关注南部地区妇女的处境。委员会鼓励缔约国为此着手开展教育和培训方案，以减少职业性别隔离和鼓励妇女从事传统上以男性为主的职业，并且考虑确立雇主激励机制等措施。此外，委员会建议缔约国确保紧缩措施不会给妇女就业造成异常严重的负面影响。

非正规经济

28. 委员会对于缔约国非正规经济从业工人所占比重相当大且未被充分纳入劳动和社会保护法保护范围再度表示关切。它还对缔约国对非正规经济采取的惩罚性做法表示关切(第七条)。

29. 委员会建议缔约国在处理非正规经济时着眼于全局，同时还建议缔约国采取一切必要措施，以逐步缩小非正规经济的规模，并增加正规劳动力市场中的就业机会。委员会鼓励缔约国在过渡期间采取措施，确保非正规经济从业工人享有基本的劳动权利和社会保护。在这方面，委员会提请缔约国注意国际劳工组织《关于从非正规经济向正规经济转型的第 204(2015)号建议书》以及委员会关于“社会保护的最低标准：社会保障权和可持续发展目标的一个基本要素”的声明(2015 年)。

公正和有利的工作条件

30. 委员会注意到，缔约国现已确定小时最低工资水平，但令它感到关切的是，尚未针对未予纳入集体协议的工人群体出台每月最低工资标准。委员会还对缔约国法律法规没有纳入同工同酬原则表示关切(第七条)。

31. 委员会建议缔约国确定每月最低工资标准，使之与生活成本相挂钩且能够让所有工人及其家庭成员过上体面的生活。委员会还重申其建议，即缔约国应毫不拖延地将男女同工同酬的原则明确纳入劳动法，并出台有效执行该原则的必要机制。

工会权利

32. 令委员会感到遗憾的是，缔约国缺乏关于工会权利的法律，而且未提供与罢工权有关的资料(第八条)。

33. 委员会建议缔约国按照《公约》第八条规定通过一个关于工会权利和罢工权的法律框架，并建议缔约国在其下一次定期报告中说明这些权利的实际享有情况。

社会保障

34. 令委员会感到关切的是，缔约国的社会支出和基本服务在财政危机期间遭到大幅削减，这对弱势群体和边缘群体和个人造成了异常严重的影响。还令它感到关切的是，人均社会支出和社会服务供应方面持续存在区域差距。委员会还对失业补助额度不够高表示关切(第九条)。

35. 委员会建议缔约国：

(a) 立即采取措施，减轻削减社会开支所造成的影响，并完全恢复对国家主要社会干预基金的财政拨款，特别是国家社会政策基金和受抚养人基金；

(b) 加倍努力进行资源分配，以确保缔约国人均社会支出和社会服务供应在非歧视的基础上实现全国无差别；

(c) 确保包括失业补助在内的社会福利与生活成本相挂钩且能够让受惠人及其家庭成员过上体面生活。

暴力侵害妇女和女童行为

36. 令委员会感到关切的是，尽管缔约国已经采取很多立法和政策措施来解决针对妇女和女童的家庭暴力问题，但这种暴力依然普遍存在。还令它感到关切的是，其所采取的措施并未致力于解决特别容易遭受家庭暴力的残疾妇女和女童面临的境况(第十条)。

37. 委员会建议缔约国加倍努力，以打击暴力侵害妇女和女童行为和起诉施害者。在这方面，委员会促请缔约国确保有效执行相关法律法规，并提供充足的资源，以供实施各项行动计划，包括打击性暴力和性别暴力行动计划。此外，委员会还建议加强关于打击家庭暴力的公众宣传运动，并加大对家庭暴力受害者的支持力度，包括协助他们获得适当的恢复、咨询和其他形式的康复服务。委员会提请缔约国尤其注意残疾妇女和女童所遭受的家庭暴力，并建议缔约国为她们诉诸申诉程序提供便利，并确保她们获得适当的支持和援助。

贫穷

38. 委员会对缔约国近年来贫困率不断攀升表示关切，特别是考虑到财政危机。尤为令它感到关切的是，缔约国儿童贫困率高，贫困发生率存在地区差异，而且，全国收入不平等现象加剧(第十一条)。

39. 委员会敦促缔约国加紧努力以解决贫穷问题，同时要特别注意儿童贫穷和南方省份的贫穷问题。委员会建议缔约国除采取其他措施外，加强对身处脆弱处境的家庭给予的社会和财政支持，并制定注重人权的减贫方案，同时虑及委员会关于贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

住房权

40. 委员会依然对缔约国缺少可负担得起的住房和社会住房表示关切，并对事实上将罗姆人排除在获得社会住房之外表示关切。它还对缔约国无家可归者人数增加以及为解决无家可归问题所采取的措施不力表示关切(第十一条)。

41. 委员会建议缔约国：

(a) 通过综合性国家住房法律法规，包括关于房租管制的法律法规，以推广廉租房，从而满足贫困家庭和低收入家庭的需求，并紧急扩大廉租房的供应；

(b) 通过一项国家战略，调查无家可归问题背后的原因和程度，特别是影响到外国人的无家可归问题，并采取更加有效的措施来解决无家可归问题；

(c) 针对最贫困人口扩大社会住房的供应，并废除就社会住房资格条件作出规定并导致间接歧视罗姆人和阻止他们获得社会住房的一切区域性法令或政策。

强行驱逐

42. 委员会对缔约国缺乏关于驱逐的法律框架表示关切。还令它感到关切的是，缔约国强行驱逐事件增多，特别是针对罗姆人和无力负担租金上涨者的强行驱逐(第十一条)。

43. 委员会回顾其关于适足住房的第 4(1991)号一般性意见和关于强行驱逐的第 7(1997)号一般性意见，建议缔约国：

(a) 就驱逐问题制定一个符合国际标准的法律框架；

(b) 避免实施强行驱逐，并确保始终将一切必要的驱逐作为在穷尽所有可行替代手段之后不得已诉诸的最后手段，并在实施过程中采取必要的程序保障；

(c) 向所有受强行驱逐(包括根据《游牧民族紧急法令》实施的驱逐，该法令后于 2011 年被国务委员会宣布为非法)影响的人员提供补偿和(或)替代住宿。

罗姆人的生活条件

44. 委员会对罗姆人生活条件不达标感到关切，他们当中有许多人居住在非正规住区或事实上被隔离的罗姆人营地(第十一条)。

45. 委员会建议缔约国：

(a) 在国家、省和地方各级有效实施《罗姆人、辛提人和游民包容问题国家战略》，并按照罗马法庭 2015 年 5 月作出的裁决，立即采取有效措施，结束对生活在罗姆人营地内罗姆人的隔离；

(b) 优先整顿非正规住区，并在与有关罗姆人社区进行切实磋商的基础上制定出其他解决方案；

(c) 按照宪法法院 2007 和 2008 年作出的裁决，毫不拖延地确定最低基本水平，作为满足弱势群体和被边缘化个人和群体所需住房的核心要素；

(d) 确保生活在非正规住区内的罗姆人族群都能获得水、电、废物处置服务和卫生设施等基本服务。

健康权

46. 令委员会感到关切的是，获取基本保健服务方面的地区差距对南方各省居民造成不利影响，而且缔约国为解决这些差距所采取的措施不力。还令它感到关切的是，因紧缩措施的实施，预算遭到削减，有相当一部分人因保健服务收费增加而变得无力承担。此外，委员会还对缔约国报告的受扶养人与智力残疾人和社会心理残疾人重返慈善机构的趋势表示关切(第十二条)。

47. 委员会建议缔约国：

(a) 采取有效措施，确保缔约国全国人民能够平等获得基本卫生保健服务，以期弥合意大利南北省份之间的差距；

(b) 确保所采取的各项改革不会导致人们因其社会经济状况而在获取服务方面受限，同时考虑到委员会关于享有能达到最高健康标准的权利的第 14(2000)号一般性意见；

(c) 评估任何拟议削减对最弱势和边缘化个人和群体获取医疗保健服务的影响；

(d) 向受扶养人与智力残疾人和社会心理残疾人提供基于家庭和社区的替代保健系统，并确保仅将送交慈善机构照顾作为最后手段。

合法终止妊娠

48. 令委员会感到关切的是，尽管第 194/78 号法允许合法堕胎，但可获得的堕胎服务及其途径有限，而且这一状况又因越来越多的保健人员出于良心反对实施这种手术而恶化，致使孕妇转向不安全的堕胎(第十二条)。

49. 委员会建议缔约国在全国范围内充分适用第 194/78 号法。为此，委员会建议缔约国通过一项所有省份都适用的程序，以保证堕胎者获得堕胎服务和适当的转诊服务，并确保保健人员出于良心的反对不会成为希望终止妊娠之妇女的障碍。

肥胖

50. 令委员会感到关切的是，缔约国十分之一的成年人属于肥胖，其中，受教育较低的人患有肥胖的风险最高，而且儿童肥胖显著增加(第十二条)。

51. 委员会建议缔约国加倍努力，以防治肥胖，特别是儿童肥胖。委员会还建议缔约国提高对垃圾食品和甜品饮料的税收，并考虑通过关于这类产品营销的严格规定，同时确保增加健康饮食的供应。

辍学率

52. 令委员会感到关切的是，尽管缔约国在降低高中辍学率方面取得了一些进展，但其过去两年间的辍学率仍高于欧盟平均水平，其中，南方各省发生率较高(第十三条)。

53. 委员会建议缔约国加倍努力，根据《欧洲 2020 年战略》(该战略论述了影响学生决定过早离开学校的社会经济因素)，降低高中后两年的辍学率，办法是优先关注最弱势和边缘化个人和群体。委员会还建议缔约国特别注意南方各省儿童的倾向。

全纳教育

54. 令委员会感到关切的是，缔约国在对话期间提供的统计数据表明，在未就学人群中，残疾人所占比例较高，而且他们在已获得高中毕业文凭的人群中所占比例较低。还令它感到关切的是，校内的物理障碍依然存在，而且缔约国没有针对教师和其他专业教育人员开展关于全纳教育的培训(第十三和十四条)。

55. 委员会建议缔约国加速通过关于全纳教育的第 2444 号法律草案。委员会还建议缔约国采取措施，确保在实践中对残疾儿童实行全纳教育，比如：(a) 对(除特殊教育教师之外)所有教师和其他专业教育人员进行培训；(b) 为所有残疾小学生制定单独的教育计划；(c) 在教室内安装辅助器材和支助设备，并配备教材和课程；(d) 实现学校物理环境无障碍；(e) 教授手语；以及(f) 划拨足够的财政资源。

文化权利

56. 委员会感到遗憾的是，缔约国未提供资料说明《公约》第十五条特别是所列举各项权利的实际享受情况，特别是关于第十五条第一款(乙)项所述权利的享受情况。虽然注意到缔约国在努力向移徙儿童教授意大利语，以促进他们融入缔约国，但令它感到关切的是，缔约国在允许他们保留自己的母语方面所作努力有限(第十五条)。

57. 委员会请缔约国在其下一次定期报告中说明所有个人参加文化生活权利的享受情况，同时考虑到委员会关于人人有权参加文化生活的第 21(2009)号一般性

意见。委员会还建议缔约国加大力度，帮助第二代移徙儿童和青少年保留自己的母语和弘扬其文化传统。

D. 其他建议

58. 委员会建议缔约国收集数据和使用统计数据，并建议缔约国鼓励将其作为人权指标，包括经济、社会和文化权利指标。

59. 在这方面，委员会提请缔约国参照联合国人权事务高级专员办事处制定的人权指标概念和方法框架(HRI/MC/2008/3)行事。委员会要求缔约国在其下一次定期报告中纳入关于《公约》所列每一项权利享受情况的年度比较统计数据，并按年龄、性别、种族、城乡、是否残疾及其它相关状况分列。

60. 委员会要求缔约国将本结论性意见译为其官方语言，并在社会各阶层特别是在议员、公职人员和司法机关中间广泛散发，同时还要求缔约国在其下一次定期报告中向委员会介绍其为落实这些建议所采取的步骤。委员会还鼓励缔约国让非政府组织和民间社会其他成员参与其在提交下一次定期报告之前举行的国家一级磋商进程。

61. 委员会请缔约国按照委员会 2008 年通过的报告准则(见 E/C.12/2008/2)编制第六次定期报告并在 2020 年 10 月 31 日之前提交该报告。委员会还请缔约国按照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)提交其共同核心文件。