



经济、社会和文化权利委员会

关于塞尔维亚第二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 2014 年 5 月 15 日举行的第 27 和 28 次会议(见 E/C.12/2014/SR.27 和 28)上审议了塞尔维亚关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第二次定期报告(E/C.12/SRB/2)，并在 2014 年 5 月 23 日举行的第 40 次会议上通过以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎塞尔维亚提交第二次定期报告和对问题清单尽管有些迟误的书面答复(E/C.12/SRB/Q/2/Add.1)。委员会赞赏地注意到：缔约国代表团由几个部委的专家组成，从而能够与委员会进行信息丰富和建设性的对话和交流。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准或加入下列文书：

- (a) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2011 年 5 月 18 日；
- (b) 《残疾人权利公约》及其任择议定书，2009 年 7 月 31 日；
- (c) 《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》，2006 年 9 月 26 日；
- (d) 《欧洲社会宪章》(经修订)，1996 年(第 163 号)，2009 年 9 月 14 日；

* 委员会第五十二届会议(2014 年 4 月 28 日至 5 月 23 日)通过。



(e) 国际劳工组织《关于修订保护生育公约的第 183 号公约》(2000 年)，2010 年 8 月 31 日；《关于劳动行政管理：作用、职能及组织的第 150 号公约》(1978 年)和《海事劳工公约》(2006 年)，2013 年 3 月 15 日；

(f) 1961 年《减少无国籍状态公约》，2011 年 12 月 7 日。

4. 委员会欢迎缔约国努力增进经济、社会和文化权利，包括以下措施：

(a) 2009 年 8 月 31 日通过《禁止歧视法》，2010 年 5 月 5 日任命保护平等专员，并且在 2013 年 6 月通过“2013-2018 年禁止歧视战略”；

(b) 2009 年通过《两性平等法》，目标之一是为妇女创造平等就业机会；以及 2011 年修订《议员选举法》，在候选人名单上为代表性不足的性别设定了 33% 的名额；

(c) 2012 年修订《非对抗式诉讼法》；2009 年通过《永久和临时居留法》。后一法律使无国籍人、尤其是罗姆人能够获得出生登记和个人证件；2007 年通过《庇护法》；2012 年通过《移民管理法》；

(d) 2011 年修订《教育制度基础法》，加强包容性和非歧视性的教育；2011 年通过《社会福利法》，扩大无劳动能力者的概念，并增加相关社会福利；2013 年通过《患者权益法》，在地方自治政府中设置患者权利顾问；

(e) 2011 年通过《2011-2020 年国家就业战略》，规定为罗姆人就业提供补贴；2013 年修订《劳动法》，加强对就业母亲和孕妇的保护。

5. 委员会也欢迎关于制止腐败、人口贩运和家庭暴力的各项战略和国家行动计划，以及公民保护人(监察员)办公室的工作。

C. 主要关注的问题和建议

《公约》的直接适用

6. 委员会注意到《公约》构成法律体系的重要组成部分并且直接适用，但感到遗憾的是：缔约国未能提供资料说明本国法院直接适用《公约》的案例，以及为经济、社会和文化权利受侵犯者提供的补救措施。

委员会呼吁缔约国收集并在下一次定期报告中纳入关于《公约》所载各项权利可诉性的资料，包括国内法院直接适用《公约》的案例，以及《公约》所载经济、社会和文化权利据称受侵犯者可利用的补救办法的资料。委员会就此提请注意其关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。委员会还建议缔约国加强人权培训方案，以促进各方，特别是司法机关、执法人员和其他行为者以及权利拥有人更好地了解、认识和适用《公约》。

数据收集和处理

7. 委员会关注缺乏可据以准确评估缔约国的经济、社会和文化权利落实情况的分类数据的系统收集和处理。

委员会建议缔约国：

(a) 建立一个系统，以收集有关影响《公约》所载经济、社会和文化权利落实的主要因素统计数据，以年份、性别、年龄、城乡人口、族裔、弱势及边缘群体及其他相关标准分列，并在下一次定期报告中纳入这些统计数据；

(b) 参照联合国人权事务高级专员办事处制订的人权指标概念和方法框架，按照一套明确指标，对人口各阶层享有经济、社会和文化权利的程度进行定期和系统评估；

(c) 作为国家发展和融合战略的一部分，适用人权指标，特别是经济、社会和文化权利指标。

公民保护

8. 委员会关切地注意到：缔约国没有在法律上授权公民保护人(监察员)与国际人权系统和民间社会组织互动，监察员办公室缺乏足够的财力和人力资源，并且缔约国对监察员的意见和建议很少采取后续行动。

委员会建议缔约国：

(a) 修订《监察员法》，使监察员能够与国际人权系统和民间社会组织互动；

(b) 按照《有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，为监察员办公室有效执行任务而提供足够的财力和人力资源；

(c) 在通过立法或制定政策及方案时，参照监察员表达的特别是关于经济、社会和文化权利的观点和看法。

司法机关

9. 委员会注意到最近的司法改革，但关注司法仍然效率低，特别是涉及投诉私有化企业的就业有关案件，因为司法程序时间过长、缺乏补救措施、并且根据国内法作出的判决得不到强制执行。

委员会建议缔约国采取必要的法律、政策和其他措施，确保司法机关的有效和独立运作，成为保障人权，包括经济、社会和文化权利享有的一个工具。

尽最大能力

10. 委员会感到遗憾的是，没有足够资料说明缔约国如何尽最大能力逐渐达到全面落实《公约》所承认的权利(第二条第一款)。

委员会建议缔约国定期评估为履行《公约》所采取的(包括反腐败)措施和预算分配的影响,以评估是否已经尽最大能力逐步达到全面落实《公约》所承认的权利,同时参照委员会关于缔约国义务的性质的第3号一般性意见(1990)及其2007年关于尽最大能力采取步骤的义务问题的声明。

歧视

11. 委员会关注在享有经济、社会和文化权利方面,少数民族和族裔群体成员、残疾人、难民和国内流离失所者、包括罗姆人和其他边缘化群体成员,继续面临歧视。委员会还关注反歧视法律没有得到全面系统适用,因为了结的歧视相关案件数量很低(第二条第二款)。

委员会敦促缔约国:

(a) 加大努力促进平等,制止在享有就业、社会保障、住房、医疗和教育方面对少数族裔群体、残疾人、难民和国内流离失所者,包括罗姆人、同性恋、双性恋和变性者、以及其他边缘化个人和群体进行歧视;

(b) 系统适用《禁止歧视法》及其他有关法律、以及“2013-2018年预防和制止歧视战略”,同时适当参照《公约》第二条第二款所载的,并且委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)所阐述的一切禁止的歧视理由,以防止和惩处歧视行为。

罗姆人

12. 委员会对罗姆人广遭歧视的情况表示关注,比如失业率过高、难以获得社会保障、居于非正规住区、以及医疗保健和教育不足。因此,委员会感到遗憾的是:如缔约国所承认的,“2012-2014年改善罗姆人地位战略”的实施有缺点,并且地方一级没有充分执行关于罗姆人的全国商定重点方案(第二条)。

委员会敦促缔约国采取进一步措施,以克服在享有经济、社会和文化权利方面广泛存在的歧视罗姆人现象,包括修订“改善罗姆人地位战略”,更好反映罗姆人的具体情况,并确保向当地政府正当传达关于罗姆人的全国商定重点方案,以有效实施。

身份证件

13. 委员会注意到近期为便利出生登记和居住登记所进行的修订工作,但关注一些难民、回返者和境内流离失所者仍然没有个人身份证件,从而限制了他们享有经济、社会和文化权利。委员会还关注许多国内流离失所的罗姆人生活在没有登记住址的非正规住区,他们的固定地址登记未得到更改(第二、九、十一、十二、十三和十四条)。

委员会建议缔约国确保难民、回返者和境内流离失所者,特别是居于非正规住区、没有登记住址的罗姆人,能够实际办理出生和居住登记手续,以便利他们获

得个人证件，包括出生证、身份证和工作证。同时，那些受影响的人应能够享有经济、社会和文化权利。

寻求庇护者、难民和国内流离失所者

14. 委员会注意到庇护办公室正在发挥职能，但对缺乏公平有效的庇护程序表示关切，因为只有极少数的寻求庇护者在塞尔维亚被承认为难民，尽管其中绝大多数都来自于难民起源国。委员会还注意到塞尔维亚难民和移民专员正在开展工作，但是对难民和国内流离失所者没有享受全面的社会融入方案表示关注。委员会还关注的是：在设有庇护中心的地方，社会福利服务能力有限，对寻求庇护者的接待能力不足(第二、九和十一条)。

委员会建议缔约国：

(a) 颁布必要的规章并采取其他措施，包括培训移民官员以及保障庇护办公室的独立性，以确保全面实施《2007 年庇护法》，保障公平和有效的庇护程序，特别是有关免于驱回的保护；

(b) 为《庇护法》认可的难民、并且为国内流离失所者，设立一个教育、社会救助、语言及职业培训和住房领域的当地社会融入运作机制，并就此通过和实施国家战略，连同一项应包括明确时间框架的行动计划以及充足的预算，以解决 2014 年以后的难民和国内流离失所者问题；

(c) 加大庇护中心的当地社会福利服务能力，以便更好地满足寻求庇护者和被认可难民的需求；

(d) 完善现行接待寻求庇护者的能力，以能够应对庇护申请数量的波动和庇护程序的实际时间长度。

国家两性平等机制

15. 委员会关注两性平等局和两性平等委员会的作用有限，并且缺乏足够的人力和财力资源，从而影响《两性平等法》与《改善妇女地位和促进两性平等国家战略》及其行动计划的执行。委员会还对国家战略及其行动计划的实施情况没有得到充分监测而感到关注(第三条)。

委员会建议：

(a) 缔约国评估两性平等机制是否适当，并且为两性平等领域的国家机制提供必要的人力和财力资源，以加强其成效和正常运作；

(b) 以一套明确指标充分监测“改善妇女地位和促进两性平等国家战略”及其行动计划。

性别歧视

16. 委员会关注女性就业率偏低，就业中性别歧视流行，并且尤其是年轻、学历低和老年妇女失业率过高。委员会也对国家和地方政府机构以及公共部门职位上的妇女人数太少表示关切(第三条和第六条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 进行全面改革，废除可能延续性别歧视的法律规定，并通过对性别问题有敏感认识的劳动政策赋予妇女权力，争取雇用妇女从事非传统职业，加强她们获得职业和技术教育的渠道，并确保平等工作条件；

(b) 分析妇女进入和留在劳动市场(包括非正式经济中)的决定因素以及影响妇女职业选择的社会文化因素，并采取措​​施消除关于传统性别角色、包括就业方面的社会观念和偏见，同时让男女双方更好地认识关于协调工作和家庭的责任；

(c) 执行《两性平等法》，特别是落实缔约国为公共管理具体职位上和决策过程中代表性不足的性别划定的 33% 名额。

失业

17. 委员会注意到“国家就业战略”及其行动计划，但仍然关注缔约国失业率高，严重影响妇女、残疾人、罗姆人、国内流离失所者和农村居民。委员会还关注残疾人就业人数很少，这表明《残疾人职业恢复和就业法》几乎没有影响(第六条)。

委员会敦促缔约国降低失业率，并为此实施有效的积极就业措施，包括重新认证资格、地方就业举措、就业者激励措施和纳税优惠，以推动弱势和边缘化群体、特别是农村居民就业。委员会还敦促缔约国制定残疾人就业年度目标，并收集他们失业程度的数据。

同值工作同等薪酬

18. 委员会注意到缔约国法律保障“同值工作同等薪酬”原则，但是关注妇女做同样工作或同值工作却不能得到同等薪酬(第七条)。

委员会敦促缔约国确保有效落实《劳动法》和《两性平等法》关于同样工作和同值工作同等薪酬的规定，包括采取劳动监察和制裁措施，并解决薪酬立法效力有限的根源，特别是开展公共宣传以及在缔约国劳资双方协会内的培训工作。

劳动监察

19. 委员会关切地注意到，劳动监察的效果有限，特别是在预防事故和职业病方面(第七条)。

委员会建议缔约国授权劳动监察局采取预防和惩罚性手段，着重帮助雇主防止职业事故和疾病，并且建议缔约国收集相关数据，对劳动监察人员进行这方面的系统培训。

最低工资标准

20. 委员会关切地注意到：确定最低工资标准的方式没有考虑到生活费用或社会伙伴的意见，并且没有定期复查。委员会也对就业的残疾人收入低表示关注(第七条)。

委员会呼吁缔约国采取措施，按照《公约》第七条(甲)项第(2)目的规定，确保最低工资标准的设定适当考虑到生活费用和社会伙伴的意见，并且定期衡量，从而为所有工人及其家庭提供足够的生活水准。委员会还呼吁缔约国采取特殊措施，消除就业残疾人收入低的现象。

工会权

21. 委员会感到关切的是：很少私营部门雇员享受组建或加入工会的权利，并且公共部门雇员的罢工权受到过度限制，即使他们不属于提供“基本服务”者(第八条)。

委员会敦促缔约国确保私营和公共部门的雇员切实享受自由组建和参加工会以及举行罢工的权利。委员会注意到《2013年罢工法草案》，建议缔约国放松关于禁止公共部门雇员罢工的规定，缩小“基本服务”的定义，使之符合《公约》与相关的国际劳工标准组织。

失业救济金

22. 委员会再次表示关注失业救济金额低，不足以确保有关人员及其家庭的适当生活水准。委员会还关切地注意到，领取失业救济金的人员比例很低(第九条)。

委员会再次建议缔约国增加失业救济金额，以保证失业工人及其家庭享有适足的生活标准，并请提供资料，按居民身份和民族或族裔血统等分类，说明失业救济金的覆盖范围。

难民和国内流离失所者养老金

23. 委员会关注大批来自克罗地亚的难民和来自科索沃的国内流离失所者依然无权获得逾期多年未付的养老金(第九条)。

委员会强烈敦促缔约国开展双边谈判，以解决塞尔维亚境内克罗地亚难民的养老金支付问题，并且为不能出示自己工作证的科索沃国内流离失所者安排替代文件，以支付养老金。

社会保障

24. 委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明社会救济金是否得到定期调整以使全部弱势和边缘化的个人和家庭享受适足的生活水准(第九和十一条)。

委员会呼吁缔约国：

(a) 参照委员会关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，增加社会救济金，以协助缔约国一切有关个人和家庭，包括残疾人、老年人、儿童、低收入家庭和长期失业者享有适足生活水准；

(b) 考虑采用最低收入补贴标准，汇集全部现行社会救济金，以保证人人、尤其是弱势和边缘化个人和家庭的生活水准；

(c) 防止社会保障救济金分配的任何不合理中断，比如对那些每个日历年最多只有 9 个月被承认无能力工作的人。

人口贩运

25. 委员会注意到缔约国采取措施制止人口贩运，但深表关注的是：内部和跨界人口贩运，尤其是贩运妇女和儿童，都有增加；并且以人口贩运罪被起诉和定罪的人很少。对于贩运受害者缺乏医疗、法律和包括住处在内的社会救济，委员会也表示关注(第十条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取进一步措施，确保早期识别受害者，并且对执法人员和司法部门进行充分培训，以期有效调查和起诉贩运犯罪者与剥削这类行为受害者的人；

(b) 加强关于受害者、行为人、调查和制裁的数据收集，包括关于对涉及贩运的执法人员的制裁的数据收集；

(c) 向贩运受害者提供适当的医疗、法律和包括住处在内的社会救济，并确保他们能够诉诸司法补救措施。

家庭暴力行为

26. 委员会欢迎缔约国将家庭暴力定为刑事罪，但关切地注意到：据报道，“预防和制止家庭和亲密伙伴关系中暴力侵害妇女行为的国家战略(2011-2015 年)”缺乏成效，半数以上女性经历过某种形式的暴力行为。委员会还对普遍的虐待和忽视儿童现象表示关注(第十条)。

委员会敦促缔约国有效地调查、起诉和惩罚一切家庭暴力行为和基于性别的暴力行为，包括虐待和忽视儿童行为；帮助这种行为的受害者，包括设立足够的危机中心、提供安全的住所和必要的协助；为执法人员和法官提供培训；并且开展宣传运动，让公众更好地认识家庭暴力行为和基于性别的暴力行为、包括虐待和忽视儿童行为的普遍性。

无父母照料的儿童

27. 委员会对离家儿童的增加表示关注。它还关注没有足够资料说明为无父母照料的儿童提供替代家庭照料的努力，并且事实上以社区为基础的非机构性照料措施不够成熟(第十条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 根据儿童的最大利益，防止儿童离家；并采取措施，确保儿童保育系统为有危机的家庭和儿童可能离开的家庭提供有效的支持；

(b) 采取进一步措施，为无父母照料的儿童提供适当的替代性家庭照料，重点照料残疾儿童；

(c) 对于无父母照顾的儿童，优先提供以社区为基础的替代性社会服务，而不是机构式照料，并且为摆脱机构式照料而制定积极主动的措施。

童工

28. 委员会关切地注意到，许多未达到 15 岁最低就业年龄的儿童，特别是罗姆人儿童，在街头和非正规经济部门工作，面临剥削和人口贩运(第十条)。

委员会敦促缔约国加强对童工现象的监测，特别是加强劳工监察，以便及时发现并防止最有害的童工形式，特别是街头儿童打工。缔约国也应加强保护和重返社会方案，侧重于为向家庭赋权，消除对儿童的各种形式虐待和经济剥削，包括为边缘化群体实施积极的养育方案，并编制有关资料，包括统计数据。

贫困

29. 委员会仍然关注缔约国当前解决极端贫困的战略成效有限，特别是难民、回返者、国内流离失所者、少数群体成员、老年人和残疾人的贫困问题，并且在无歧视享有一切经济、社会和文化权利方面存在着地区差距(第二和十一条)。

委员会敦促缔约国扩大减贫战略，以解决尤其是边缘化群体成员所面临的极端贫困，采取一切必要的补救措施，以消除影响平等享有经济、社会和文化权利的区域差异，并拨出足够资金用于实施这些战略，同时参照委员会 2001 年关于贫困与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明。

强迫迁离

30. 委员会关注缔约国最近从贝尔格莱德的非正规住区和该国其他地区强迫迁离和重新安置国内流离失所者及其他弱势群体，包括罗姆人、阿什卡利人和埃及人。委员会尤其关注有报道称，一些有儿童的家庭没有得到事先征询，并且在没有适当替代住所、补偿和保护的情况下被迁离(第十一条)。

委员会敦促缔约国采取紧急措施，在迁离各阶段与受影响的社区进行协商，确保正当程序保障和赔偿，并且特别是在适合建造社会福利住房的地方提供适当替代

住所，同时考虑到委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)和关于适足住房权与强迫迁离问题的第 7 号一般性意见(1997 年)。

社会福利住房与非正规住区条件

31. 委员会对每年为低收入家庭建造的社会福利住房数量太少表示关注。委员会还再次表示关注数千罗姆人继续生活在贫困的非正规住区，没有供电、自来水和污水设施，并且无法享有医疗和教育(第十一条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取政策和财政措施，以扩大低收入家庭的社会福利住房体系和提高质量，并且应使之成为现行国家住房问题行动计划的一部分；

(b) 加快采取措施，确保罗姆人能够获得足够和可负担得起的住房，并享有使用权法律保障、安全饮水、适当卫生设施和供电，包括改善现住区条件或者建造社会福利住房。

安全饮用水

32. 委员会关注缔约国某些地方、特别是农村地区缺乏安全饮用水(第十一条)。

委员会建议缔约国采取更多措施，以落实供水项目，确保全国各地平等享有安全饮用水。委员会就此请缔约国参照委员会关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

健康权

33. 委员会关注医疗保健系统预算不足，没有医疗证的弱势者得不到医疗照顾，难以获得卫生服务，特别是在农村地区。委员会还注艾滋病/艾滋病增加，没有关于在教学课程中纳入性健康和生殖健康及其权利的资料，并且儿童心理卫生服务设施少(第十二条)。

委员会建议缔约国加大措施，增加划拨给卫生部门的预算，确保弱势者拥有保健卡，让他们可以有机会获得医疗保健，并且向农村地区延伸医疗服务。缔约国还应当继续防治艾滋病/艾滋病的传播，促进青少年健康，向大众提供卫生咨询和服务，提供全面的性教育，并且扩大儿童心理卫生服务系统，同时以社区支持的服务取代机构式照料。

受教育权

34. 委员会注意到，寻求庇护者和获得庇护者可以享受中小学免费教育；但它关注住在缔约国庇护中心的寻求庇护儿童得不到当地学校录取(第十三和第十四条)。

委员会建议缔约国按照《庇护法》，为难民申请待审的全体儿童寻求庇护者提供小学教育机会，并且为他们的中学教育提供方便。

35. 委员会关注学校中暴力行为和歧视蔓延、以及主流学校不录取残疾儿童问题。委员会还关注罗姆人儿童被安置在特殊学校或班级、并且罗姆人儿童小学辍学率高、入学率低(第十三和第十四条)。

委员会建议缔约国继续改革法律和政策，让每一儿童享有受教育权，并为此：

(a) 在学校加强措施，防止暴力和歧视，包括实施同伴互助方案和加强校内关系；

(b) 确保在主流学校为全体残疾儿童提供包容式教育；

(c) 保证罗姆人儿童被录取入常规小学班级，而不是专为有特殊需求儿童开办的学校或班级；

(d) 降低罗姆人儿童的小学高辍学率，采取有效措施让罗姆人继续求学，并通过平权行动提高中学上学率，比如发放奖学金和提供教科书。

文化权利

36. 委员会关注《公约》所保障的文化权利没有惠及所有的人、特别是农村地区的人。委员会注意到为所有群体采取的平等享受文化权利的措施，特别是2010年建立少数民族理事会，但对波斯尼亚人的少数群体权利尚没有得到充分享有和保护而感到关注(第二、十三、十四和第十五条)。

委员会建议缔约国采取综合性的文化战略，配备一个协调机制，以促进、保护和普及缔约国全境所有个人和团体的文化权利，同时保持文化的多样性。委员会鼓励缔约国采取进一步措施，使身份特殊的所有社区，包括波斯尼亚人，可以获益于少数群体权利的享有和保护。委员会还鼓励缔约国根据《公约》第十五条，考虑增加对文化发展和文化生活参与的预算拨款。

D. 其它建议

37. 委员会鼓励缔约国考虑签署和批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。委员会还鼓励缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

38. 委员会请缔约国向社会各阶层，尤其是政府官员、议员、司法当局和民间社会组织广泛宣传本结论性意见，并且在其下一次定期报告中向委员会报告为实施上述意见所采取的一切步骤。委员会还鼓励缔约国在提交下一次定期报告之前，请非政府组织和民间社会其他成员参与国家层面的讨论。

39. 委员会请缔约国根据委员会2008年通过的经修订的提交报告准则(E/C.12/2008/2)编写第三次定期报告，在2019年5月30日前提交。