



## 经济、社会及文化权利委员会

## 关于芬兰第七次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2021 年 2 月 17 日至 19 日由于 2019 年冠状病毒病(COVID-19)大流行首次以虚拟方式举行的第 5、第 7 和第 8 次会议(见 E/C.12/2021/SR.5, 7 和 8)上审议了芬兰的第七次定期报告(E/C.12/FIN/7)，并在 2021 年 3 月 5 日举行的第 27 次会议上通过了本结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国依照简化报告程序提交第七次定期报告，作为对报告前问题清单(E/C.12/FIN/QPR/7)的答复。委员会赞赏缔约国接受简化报告程序，这有助于突出审议的重点。委员会还赞赏与缔约国部际代表团进行的坦诚和建设性对话。

## B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为确保高度保护经济、社会和文化权利而采取的立法、体制和政策措施，例如将义务教育延长至 18 岁，并规定高中教育为义务教育，通过第一项国家儿童战略，以及本结论性意见中提到的各项措施。

## C. 关注的主要问题及建议

## 《公约》在国内的适用

4. 委员会注意到，尽管《公约》在缔约国国内法律秩序中具有宪法地位，但法庭上很少援引《公约》的条款(第二条第一款)。

5. 委员会注意到缔约国提供的解释，即国内法院更容易援引反映《公约》及其所载权利的国家法律和条例，委员会建议提高法律专业人员对《公约》的认识，因为国内法应尽可能以符合《公约》规定的权利和义务的方式进行解释。因此，委员会建议缔约国：

\* 委员会第六十九届会议(2021 年 2 月 15 日至 3 月 5 日)通过。



- (a) 加强对法官、律师和公职人员进行关于《公约》及其权利可审理性的培训；
- (b) 提高公众对经济、社会和文化权利以及《任择议定书》所规定来文程序的认识；
- (c) 评估拟议立法，以及决策过程对《公约》规定的权利，包括男女平等权利的影响。

### 工商企业与人权

6. 委员会赞赏缔约国在区域和国际论坛上带头促进工商业与人权的议程，但感到关切的是，执行《工商业与人权国家行动计划》的影响有限，缔约国管辖下的企业没有履行人权尽职调查的法律义务。在这方面，委员会感到关切的是，有报告称，对在缔约国注册的 UPM 公司在海外经营的一个项目缺乏彻底的人权影响评估(第二条第一款)。

7. 委员会建议缔约国通过一个关于人权尽职调查的监管框架，规定在缔约国注册或受其管辖的公司必须查明、防止和解决其业务中的侵犯人权行为，包括在国外的业务。这些公司应对违规行为负责。受害者，包括非国民，应该能够在缔约国获得有效补救。此外，委员会促请缔约国在获悉芬兰公司侵犯人权行为的报告时进行调查。委员会请缔约国参考其关于国家在工商活动中履行《公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。

### 获取 COVID-19 疫苗和药物

8. 委员会注意到缔约国打算利用其正在进行的研发项目来支持 COVID-19 疫苗的全球供应和获取，但感到遗憾的是，缔约国在对话时没有表示，它将在其加入的区域和国际组织中发挥积极作用，倡导普遍、公平和可负担地获取 COVID-19 疫苗和药物(第二条第一款、第十二条和第十五条)

9. 委员会建议缔约国尽一切努力在其加入的区域和国际组织中发挥杠杆作用，倡导普遍、公平和可负担地获得 COVID-19 疫苗和药物，其中应包括支持世界贸易组织提出的建议，即至少在大流行病持续期间，暂时放弃疫苗的某些知识产权。委员会提请缔约国注意其 2020 年发布的关于普遍和公平获得冠状病毒病(COVID-19)疫苗的声明(E/C.12/2020/2)，关于科学与经济、社会及文化权利的第 25 号一般性意见(2020 年)第 82 段，以及关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)第 39 段。

### 官方发展援助

10. 委员会感到遗憾的是，缔约国在实现国际商定的官方发展援助目标方面进展缓慢(第二条第一款)。

11. 委员会建议缔约国加紧努力，实现官方发展援助占国民总收入 0.7% 的国际商定目标。委员会还建议缔约国确保其对绿色气候基金的捐款超过目前的官方发展援助水平，并且不影响其他领域的发展援助。

## 数据收集

12. 委员会赞赏地注意到缔约国普遍享有较高水平的经济、社会和文化权利。然而，委员会感到关切的是，正如本结论性意见所述，一些人口群体在行使《公约》权利方面被边缘化和处于不利地位，缺乏分类统计数据阻碍了对不平等和歧视程度的可靠评估，以及利用数据为相关政策提供参考的可能性(第二条第二款)。

13. 委员会建议缔约国改进其数据收集系统，以便产生可靠的数据，按照禁止的歧视理由分列，并查明在行使经济、社会和文化权利方面处于不利地位的群体。在这方面，委员会还建议缔约国：(a) 采用参与性方式和适当的方法，收集关于“难以统计的”、边缘化人口和可能被排除在传统家庭调查之外的人口的数据；(b) 在自我认同原则的基础上，使用替代指标来规避法律禁止收集族裔数据的规定。委员会请缔约国参考联合国人权事务高级专员办事处关于基于人权的数据处理方法的出版物。

## 不歧视

14. 委员会关切地注意到，有报告称，萨米人和有移民背景者等群体继续受到歧视，这必然妨碍他们在就业、住房和教育等领域平等行使权利。委员会还感到关切的是，有资料称，缔约国社会对这些群体缺乏关注度(第二条第二款)。

15. 委员会建议缔约国在修订《不歧视法》和其他相关法律时：(a) 扩大立法范围，以涵盖个人实施的歧视；(b) 提高反歧视体制框架的有效性。委员会还建议缔约国以参与的方式执行打击种族主义和歧视的行动计划和其他相关政策，特别注意打击在行使经济、社会和文化权利方面的歧视，并提高非少数民族群体的受关注程度，以期在缔约国促进对文化多样性的尊重。委员会提请缔约国注意其关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)。

## 残疾人权利

16. 委员会关切地注意到，由于为遏制 COVID-19 传播而采取的措施，残疾人遇到更多困难，如无法获得服务和与世隔绝(第二条第二款)。

17. 委员会注意到缔约国声明 COVID-19 应对措施也适用于残疾人，提请缔约国注意这些措施因残疾而产生的不同影响。因此，委员会促请缔约国与残疾人组织和代表协商，以制定最适当的预防措施。

## 男女的平等权利

18. 委员会对劳动力和教育选择中的性别隔离感到关切。委员会注意到缔约国的社会保障制度照料者提供了保障，但仍然关切的是，妇女继续承担家庭中无偿照料工作的主要责任，男子休育儿假的比例仍然很低(第三条)。

19. 委员会建议缔约国为实施研究项目“打破障碍：年轻人教育选择的原因和减少教育和职业领域性别隔离的方法(2017-2019 年)”的建议分配充足的资源。委员会还建议，除了“战略消除隔离”项目和 2020-2023 年同酬方案下计划的其他项目之外，缔约国应：

- (a) 实施暂行特别措施，在男性或女性代表人数不足的教育和职业领域加快提高其代表性；
- (b) 开展提高认识运动，设法消除性别角色方面的成见；
- (c) 采取措施，促进家庭照料者，特别是失业人员重返工作岗位；
- (d) 加强法律保护，防止歧视和不公平解雇怀孕工人；
- (e) 审查育儿假制度，并考虑为父母任何一方引入不可转让的育儿假，以鼓励男子承担照顾责任；
- (f) 减轻因照顾责任而中断职业对老年妇女养老金福利的影响。

### 性别工资差异

20. 委员会感到关切的是，缔约国性别工资差异缩小的速度缓慢。委员会还注意到，虽然同工同酬方案的准备工作已经完成，但在没有约束性措施的情况下全面实施该方案无法显著加快缩小性别工资差异(第三条和第七条)。

21. 委员会建议缔约国为缩小性别工资差异制定有时限的目标。委员会还建议缔约国：

- (a) 建立促进同工同酬和监测进展的体制机制；
- (b) 就薪酬透明度立法，以便对不平等薪酬的抗议更加容易；
- (c) 对各组织、企业和职业的薪酬进行调查，以确定薪酬偏低的职能，并重新评估适用的薪酬；
- (d) 解决性别工资差异的其他根本原因，如临时就业中妇女比例过高的现象。

22. 在这方面，委员会请缔约国参考其关于享有公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)第 11 至 17 段。

### 失业

23. 委员会欢迎《青年保障方案》、改进现有学徒模式等措施，以及根据《青年法》实施的其他措施，但感到关切的是，青年人在获得稳定和体面的就业方面仍有困难。此外，委员会感到关切的是，COVID-19 危机导致了失业，尤其是传统上受失业影响的群体，如年轻人、残疾人、50 岁以上的人和有移民背景的妇女(第六条)。

24. 委员会建议缔约国加强一站式指导中心等专门服务，为求职者提供帮助和支持，使他们能够发现就业机会并找到工作，特别是在 COVID-19 危机导致就业机会减少的情况下。委员会还建议缔约国监测为应对 COVID-19 疫情对劳工立法所实施临时调整的执行情况，以防止雇主滥用职权，并确保一旦条件允许，暂停的就业合同确实得到恢复。

### 工作条件

25. 委员会关切地注意到，有报告称，集体协议中关于最低工资的条款并不总是得到遵守，特别是对移民工人而言。委员会还感到关切的是，农业部门季节工人的劳动权利缺乏法律保护，例如采摘野生浆果的工人，他们往往没有合同，因此容易受到剥削(第七条)。

26. 委员会建议缔约国调查关于违反集体协议中薪酬规定的报告，并在可能发生这种违反行为的经济部门加强劳动监察。委员会还建议缔约国改进这些部门的投诉机制，使其易于使用，协助受害者获得补救，并确保违法雇主，即使在国外，也会受到制裁。此外，委员会建议缔约国将劳动和社会保障立法的覆盖面扩大到季节工人，包括农业部门的季节工人，除其他外，确保他们获得反映其工作条件的公平工资。在这方面，委员会请缔约国参考其关于享有公正和良好工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)第 47 段。

### 社会保障权

27. 委员会注意到缔约国提供的信息，即若干社会保障福利的数额已经增加，但委员会感到关切的是，在 2015-2019 年议会任期内，福利的削减和国家养老金指数的冻结使得福利不足，对已经处于不利地位的群体产生了尤为严重的影响(第九条)。

28. 委员会敦促缔约国在《社会保障法》的改革中纳入保障措施，以确保社会福利保持充足，并确保所设想的削减，包括在紧缩措施背景下的削减：

- (a) 是暂时的，只覆盖危机时期；
- (b) 是必要和相称的，即采取任何其他政策或不采取行动都将对经济、社会及文化权利更有害；
- (c) 不对弱势和边缘化群体造成尤为严重的影响；
- (d) 辅以其他措施，如社会转移支付，以减轻危机时期出现的不平等现象；
- (e) 保留一定数量的核心福利，使受益人能够享有适当的生活水准。委员会请缔约国参考其关于社会保障权利的第 19 号一般性意见(2007 年)以及委员会主席关于紧缩措施的信函(2012 年)(E/2013/22-E/C.12/2012/3, 附件六 B 项)。

### 残疾人的劳动权和养老金权

29. 委员会感到关切的是，残疾人在劳动力市场处于不利地位。委员会还对目前的“综合庇护性工作”安排感到关切，这种安排没有薪酬或休假权利，也没有为这种接受这种安排的残疾人缴纳任何养老金。此外，委员会关切地注意到，残疾人的养老金数额及其资格要求都没有充分考虑到与残疾有关费用(第六条、第七条和第九条)。

30. 委员会建议缔约国确保残疾工人在与其他人平等的基础上享有公正和良好工作条件的权利。在这方面，委员会建议缔约国停止将残疾工人安排在庇护性 workplace 与外界隔离的做法，修订相关立法规定，并确保残疾人：

- (a) 有在工作场所获得合理便利的保障；
- (b) 为他们的工作获得公平的报酬，从而为他们和他们的家庭提供体面的生活；
- (c) 享有同工同酬，不因被认为工作能力较低而遭受工资歧视。

31. 此外，委员会建议缔约国在努力消除贫困陷阱的同时，确保养老金金额既足以替代收入也足以支付残疾相关费用。此外，委员会建议缔约国采用便于更好地收集残疾人状况相关数据的关于“残疾”的定义。

#### 对儿童和家庭的保护

32. 委员会感到关切的是，有报告称，对儿童实施替代照料安置的做法更加频繁，而且没有向无证移民的子女和孤身儿童提供足够的援助(第十条)。

33. 委员会建议缔约国优先努力将儿童留在家中或送回其家庭照料，并确保家庭在照料方面获得各种形式的支持。在这方面，委员会建议缔约国提高预防性社会护理服务的能力，解决已查明的合格护理人员短缺的问题，并确保无证移民的子女和孤身儿童有效受益于社会护理服务。

#### 老年人的权利

34. 委员会还对老年人缺乏可负担的养老院护理感到关切(第十条)。

35. 委员会建议缔约国：

- (a) 在其立法中保障老年人有独立生活的权利，也有获得可负担优质护理，包括养老院护理的权利，以及自决权；
- (b) 在社会服务结构调整中努力实现这些权利并予以监督；
- (c) 增加可负担的养老院护理的整体供应，配备足够和合格的人员。

#### 贫穷

36. 委员会注意到缔约国为减轻 COVID-19 疫情对人口的影响而采取的措施，但感到关切的是，过去对社会保障福利的削减以及 COVID-19 危机使更多的家庭，特别是有子女的家庭面临贫困或被排斥的风险，2015-2019 年议会任期内实施的紧缩措施影响了缔约国的收入再分配(第十条和第十一条)。

37. 委员会建议缔约国监测社会和卫生服务改革，以及为改善面向有子女家庭的服务和确保其收入而将实施的方案，对减少贫困和不平等的影响。

#### 无家可归

38. 委员会注意到，缔约国在 2018 年和 2019 年实施的方案使得长期无家可归者减少了近 50%。与此同时，委员会关切地注意到，缺乏旨在防止特定群体——如刑满获释人员——无家可归的措施(第十一条)。

39. 委员会建议，作为优先事项，为无家可归者寻求持久解决办法。委员会还建议缔约国通过以下方式防止无家可归现象：

- (a) 增加庇护所可容纳人数，包括专门为妇女提供的位置，并在全国增加经济适用房的供应；
- (b) 促成社会支持，确保住房和租赁机构不歧视特定群体，如信用记录差或没有信用记录的人、出狱囚犯和社区服刑人员、男女同性恋、双性恋者、跨性别者和间性者以及移民。

40. 委员会请缔约国参考委员会关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)。

## 卫生系统

41. 委员会感到关切的是，初级保健服务在全国范围内不够普及。委员会还感到关切的是，某些群体在获得服务方面面临更大的困难(第十二条)。

42. 委员会注意到缔约国改革卫生和社会服务的目标是减少健康和福祉方面的不平等，提高可负担的卫生和社会服务的质量和可获得性，建议缔约国监测改革对全国卫生和社会服务的可获得性、平等机会、可负担性和质量的影响。在这方面，缔约国应确保以人人享有健康权为前提，让第三部门组织在促进健康和福祉方面发挥更大作用的。委员会还建议，除了考虑区域特点之外，改革应解决失业人员、老年人和无证移民等群体获得服务的障碍。委员会回顾其关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)，建议缔约国确保包括移民在内的所有人在法律上和实践中平等获得预防、治疗和缓解性卫生服务，无论其法律地位和证件如何。

## 精神卫生保健

43. 委员会关切地注意到，缔约国的精神卫生保健不足，原因包括服务的地理覆盖面不均衡以及弱势群体获得适当治疗和护理的机会不平等(第十二条)。

44. 委员会建议，修订《精神卫生法》和《药物滥用法》，以及实施《2020-2030 年国家精神卫生战略》和其他相关战略，都应以健康权为基础。因此，委员会呼吁缔约国：

(a) 在服务不足的地区和环境，如学校和监狱，增加精神卫生保健的提供，特别是基于社区的保健；

(b) 加强预防和早期干预服务；

(c) 增加提供可负担的精神卫生保健。

45. 此外，它建议战略应包括针对儿童和青年、寻求庇护者和难民、低收入家庭和出狱囚犯等群体的措施，解决他们获得适当服务的障碍。

## 受教育权

46. 委员会关切地注意到，学校健康调查的结果突出表明，移民出身的学生、残疾儿童、接受替代照料的儿童以及男女同性恋、双性恋、跨性别和间性学生的教育成果较差，在学校受到霸凌。委员会还感到关切的是，尽管缔约国奉行全纳教育的理念，但罗姆学生在学校继续遭受歧视态度，据报辍学率较高，而且事实上往往在分开的班级接受教育(第十三条和第十四条)。

47. 委员会回顾，霸凌和歧视是享有受教育权的障碍，建议缔约国在学校课程中纳入促进理解和包容以及禁止歧视的内容，并就此向教学人员提供必要的培训，包括关于《不歧视法》和《男女平等法》条款的培训。委员会还建议缔约国监测正在实施的《防止学校中的歧视和霸凌方案》的有效性。此外，委员会重申以往结论性意见中的建议，敦促缔约国确保所有儿童，包括有移民背景的儿童和罗姆儿童，平等获得全纳教育。此外，委员会建议缔约国解决造成辍学的社会经济根源，并确保各级教育系统满足来自不同社会和文化背景的学生的需求。

## 语言权

48. 委员会注意到已经推出萨米语在线教学，但感到关切的是，萨米语教学和以萨米语开展的教育仍然不足，特别是在萨米家园之外。委员会还感到关切的是，《萨米语言法》规定的萨米人以自己的语言接受服务的权利并不总能得到保障(第十三至第十五条)。

49. 委员会建议缔约国承认萨米语教学和以萨米语开展教育是一项权利。在这方面，委员会建议缔约国在执行经修订的《国家语言战略》和语言政策方案的背景下，通过以下方式改善萨米语教育的提供、获得和质量：(a) 划拨更多资源用于编写教材；(b) 培训更多的萨米语教师；(c) 扩大现有萨米语课程在萨米家园之外的覆盖面，包括通过远程学习提供的课程。此外，委员会建议缔约国确保卫生和社会保健部门的行为方，包括私营行为方和萨米家园以外的行为方，遵守《萨米语言法》规定的义务，保证以萨米语言提供服务。

## 萨米人的文化权利

50. 委员会感到关切的是，立法变化、基础设施项目和对萨米人土地的侵犯侵蚀了萨米人维持其生活方式和传统生计的权利，包括驯鹿畜牧业和渔业。委员会还感到关切的是，在影响萨米人土地和资源的事项上没有进行协商以获得萨米人自由、事先和知情同意的法律义务。此外，委员会感到遗憾的是，批准国际劳工组织《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)的工作出现拖延(第一条第一款，第二条第二款、第十一条和第十五条)。

51. 委员会促请缔约国对侵犯萨米人权利的事件采取行动，以维护他们的文化、生活方式和传统生计。在这方面，委员会建议缔约国评估现行法律对这些权利的影响，并颁布必要的修正案，包括在修订《驯鹿畜牧法》时。此外，委员会敦促缔约国按照国际标准，加强对萨米人作为土著人民的法律承认以及获得萨米人自由、事先和知情同意的法律和程序保障。委员会还鼓励缔约国加快批准《1989 年土著和部落人民公约》(第 169 号)。委员会请缔约国参考其关于人人有权参与文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)。

## D. 其他建议

52. 委员会注意到缔约国对《2030 年可持续发展议程》在社会可持续性、经济和工作相关领域执行进展的评估。委员会还再次建议，在国家一级执行《2030 年议程》时，包括在从 COVID-19 大流行中恢复时，充分考虑到《公约》规定的义务和充分实现《公约》所载权利的目标。此外，委员会建议缔约国支持实现《可持续发展目标》行动十年的全球承诺。

53. 委员会建议缔约国在编制第三个《基本权利和人权国家行动计划》时考虑到本结论性意见。委员会还请缔约国在社会各级，包括在国家和城镇各级，特别是向议员、公务人员和司法机构广泛传播这些意见，并在下次定期报告中向委员会通报为落实这些意见采取的步骤。委员会鼓励缔约国继续邀请芬兰人权中心、非政府组织和民间社会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。



54. 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 24 个月内提供资料，说明以上第 7 段(工商企业与人权)、第 9 段(获取 COVID-19 疫苗和药物)和第 28 段(社会保障权)所载建议的执行情况。

55. 根据委员会计划的可预测审议周期，缔约国将被告知其下一次定期报告的新到期日，该日期将取代目前的到期日 2026 年 3 月 31 日。缔约国将在新日期前至少一年收到委员会的报告前问题清单。根据《公约》第十六条，对该清单的答复将构成第八次定期报告。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21 200 字以内。

---