



经济、社会及文化权利委员会

关于拉脱维亚第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2021 年 2 月 23 日至 25 日因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行而以虚拟方式举行的第 13、第 15 和第 17 次会议(见 E/C.12/2021/SR.13、15 和 17)上审议了拉脱维亚的第二次定期报告(E/C.12/LVA/2)，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. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告以及对问题清单的答复(E/C.12/LVA/RQ/2)中提供的补充资料。委员会赞赏与缔约国部际代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取本结论性意见中所述的立法、体制和政策措施，以提高经济、社会和文化权利的实现程度。委员会特别欢迎关于气候变化的国家计划和战略，以及在妇女获得就业机会方面的显著改善。委员会还欢迎缔约国批准若干国际人权条约，包括于 2010 年 3 月 1 日批准《残疾人权利公约》，以及于 2013 年 3 月 26 日批准《欧洲社会宪章》(修订版)。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会赞赏地注意到，缔约国提供了多个案例，宪法法院在这些案例中直接援引了《公约》第九、第十一、第十二和第十三条以及委员会第 13 号一般性意见(1990 年)、第 14 号一般性意见(2000 年)和第 19 号一般性意见(2007 年)。但委员会关切地注意到，《公约》所载的某些权利本身并未被完全纳入《宪法》，例如工作权和适当生活水准权(第二条第一款)。

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



5. 委员会建议缔约国将《公约》规定的所有权利完全纳入其国内法律秩序，使之具有与其他人权和基本自由同等的宪法地位。委员会还建议缔约国继续努力，对法官、律师和检察官进行关于《公约》以及经济、社会和文化权利可诉性的培训。委员会提请缔约国注意其关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

国家人权机构

6. 委员会满意地注意到，监察员办公室得到任务授权，可受理关于侵犯经济、社会和文化权利的申诉，但委员会感到关切的是，监察员办公室缺乏足够的资源以充分履行其任务，包括调查和解决关于在获得经济、社会和文化权利方面受到歧视的申诉(第二条第一款)。

7. 委员会建议缔约国继续采取措施，根据国家人权机构全球联盟 2015 年 3 月提出的意见和建议，提高监察员办公室的有效性和独立性。缔约国应进一步确保向监察员办公室分配足够的人力、技术和财政资源，使之能够充分行使与经济、社会和文化权利有关的任务。

腐败

8. 委员会注意到缔约国预防和打击腐败局采取的政策和提高认识措施，但关切地注意到腐败案件(包括运输采购、建筑部门和废物管理领域的腐败案件)和非法资金流动，这可对经济、社会和文化权利的实现产生不利影响(第二条第一款)。

9. 委员会建议缔约国加强努力，打击腐败、非法资金流动和相关的有罪不罚现象，包括为此调查和起诉高层腐败。委员会还建议缔约国继续增强司法机关的独立性以加强其有效打击腐败的能力，并继续增强预防和打击腐败局以及检察官的调查能力和独立运作。

气候变化

10. 委员会欢迎缔约国通过到 2050 年实现气候中性的战略、以 2030 年为限的国家能源和气候计划以及以 2030 年为限的气候变化国家适应计划。但委员会关切地注意到，缔约国在实现《巴黎协定》之下国家自主贡献和温室气体减排目标方面未步入正轨，特别是由土地使用、土地使用变化和林业造成的预计气体排放所致(第二条第一款)。

11. 委员会建议缔约国增强努力，减轻气候变化对经济、社会和文化权利的不利影响，包括为此采取措施以实现《巴黎协定》之下的国家自主贡献，以及推进落实到 2050 年转型为温室气体净零排放经济。委员会请缔约国参考其 2018 年 10 月 8 日通过的关于气候变化与《公约》的声明(E/C.12/2018/1)。

不歧视

12. 委员会认可缔约国修正立法框架以禁止在从事经济活动获得报酬方面的歧视。但委员会感到关切的是，该国没有全面的反歧视法律和政策框架以确保人民在获得所有经济、社会和文化权利方面享有平等和不受歧视。委员会还感到关切的是，据报告，基于肤色、语言、宗教、民族或族裔出身、性取向和性别认同的偏见和歧视普遍存在，阻碍了弱势和边缘化群体获得经济、社会和文化权利(第二条第二款)。

13. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑到委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，通过并实施一项全面的反歧视法律和政策框架，旨在确保人民能不受歧视地平等获得所有经济、社会和文化权利；

(b) 采取有效措施，打击基于肤色、语言、宗教、民族或族裔出身、性取向和性别认同的偏见和歧视，并促进弱势和边缘化群体获得经济、社会和文化权利，特别关注就业、保健和教育；

(c) 有系统地收集关于弱势和边缘化个人及群体享有《公约》权利的水平分类统计数据。

罗姆人

14. 委员会注意到缔约国努力促进罗姆人获得经济、社会和文化权利，但感到关切的是，罗姆人社区成员仍然面临污名化和普遍的歧视，特别是在获得公共服务方面(第二条第二款)。

15. 委员会建议缔约国加强努力，促进罗姆人在社会和经济方面的融入，特别关注罗姆妇女和儿童。委员会特别建议缔约国加强政策措施，包括为此通过和实施国家罗姆人融入战略，以期处理罗姆人在获得公共服务、就业、适当住房、教育和卫生保健方面面临的社会经济差异和歧视。委员会还建议缔约国积极处理罗姆人遭受污名化和偏见的问题，包括为此开展提高认识活动。

非公民

16. 委员会欣见对 2020 年 1 月 1 日或之后出生的儿童适用的《终止儿童非公民身份法》于 2019 年生效，并欢迎缔约国在该国境内无国籍居民的归化方面取得进展，这些居民被视为属于非公民这一单独的法律类别。但委员会感到关切的是，2021 年，缔约国仍有约 209,000 名非公民，而且非公民在享有经济、社会和文化权利等方面仍受到歧视(第二条第二款)。

17. 委员会建议缔约国加强努力，为归化提供便利并逐步取消非公民这一单独的法律类别，从而逐步减少无国籍人数并最终使之归零。委员会还建议缔约国采取有针对性的措施，确保目前持非公民身份的人员能够不受歧视地获得经济、社会和文化权利，包括在就业方面享有机会和待遇平等。

寻求庇护者和难民

18. 委员会感到关切的是，寻求庇护者、难民和辅助保护受益人融入社会的程度较低，并且只能有限地享有某些经济、社会和文化权利。委员会特别关切的是，寻求庇护者、难民和辅助保护受益人贫困程度高，因为向他们提供的社会福利仍然远低于贫困线(第二条第二款)。

19. 委员会建议缔约国制定一项战略，促进寻求庇护者、难民和辅助保护受益人的社会和经济融入，支持他们不受歧视地获得公共服务，并为语言学习、获得适当住房和就业提供有针对性的支持。委员会还建议缔约国采取有针对性的措施，保护他们免于贫困，并确保在需要时提供社会保护措施，足以为他们提供适当的生活水准。

男女平等

20. 委员会认可缔约国为处理性别不平等而付出的努力，包括其性别平等政策、计划和方案，以及在妇女担任管理职位及进入和参与科学领域方面取得的成就。但委员会仍感关切的是，两性薪酬差距依然存在，大多数妇女仍供职于平均工资低下的部门，包括餐饮接待部门和家政工作。委员会还感到关切的是，尽管缔约国作出了努力，但在私营和公共部门，包括在公务员队伍中，妇女担任高级和决策职位的比例仍然不足(第三条)。

21. 委员会建议缔约国加强努力，缩小男女两性薪酬差距，为此应处理劳动力市场上基于性别的纵向和横向隔离问题，包括开展提高认识活动以及进行教育和培训，促进平等职业机会。委员会还建议缔约国促进提高妇女在各级公共行政部门的任职比例，特别是担任高级和决策职位的比例，并继续促进妇女在私营部门担任管理职位。委员会还注意到消除对妇女歧视委员会在这方面的建议(CEDAW/C/LVA/CO/4-7)。

失业

22. 2012年至2019年，缔约国的非正规就业率下降了55%，失业率从2012年的15%降为2019年的6.5%，委员会对此表示认可。尽管缔约国作出了努力，但委员会感到关切的是：

(a) 在一些地区，就业机会仍然有限，因为大部分经济活动都集中在里加和附近地区；

(b) 在失业问题上，某些群体仍然受到不成比例的影响，包括罗姆人、非公民、属于少数群体的人、50岁以上者和残疾人；

(c) 《劳动法》2018年修正案对雇员权利的保护有所减弱，包括在雇主终止雇佣合同情况下的保护有所减弱(第六条)。

23. 委员会建议缔约国：

(a) 继续努力在该国所有地区减少失业，包括长期失业；

(b) 继续努力支持罗姆人获得就业，包括为此实施有针对性的积极措施以及便利他们获得技术和职业培训机会，并确保促进罗姆人融入劳动力市场的方案不会使他们长期集中在低技能工作和非正规经济中；

(c) 采取措施，确保其语言法律和政策不会导致属于少数群体的人在获得就业方面受到直接或间接歧视；

(d) 继续处理50岁以上者在获得就业方面面临的挑战；

(e) 为残疾人就业提供便利，包括为此采取配额等暂行特别措施，制定激励措施鼓励雇主雇用残疾人，以及保证在私营和公共部门以及所有经济领域的工作场所为残疾人提供合理便利；

(f) 考虑在与社会伙伴协商的情况下修订《劳动法》，以确保雇员的权利得到充分保护，包括在雇主终止雇佣合同的情况下得到充分保护。

最低工资

24. 委员会对缔约国最近提高最低工资表示认可。但委员会感到关切的是，最低工资仍然不足以确保工人及其家庭享有体面生活，而且最低工资没有根据生活成本得到定期调整(第七条)。

25. 委员会建议缔约国在与社会伙伴协商的情况下，对最低工资进行定期审查以将之与生活成本挂钩，从而确保工人及其家人能够享有体面的生活。委员会提请缔约国注意其关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

职业安全和健康

26. 委员会注意到关于近年来职业伤害和死亡人数不断下降的信息，但仍感关切的是，职业事故，特别是严重和致命事故数量很多，而且职业死亡集中在制造、运输和仓储业以及批发和零售业(第七条)。

27. 委员会建议缔约国加倍努力，以事故多发部门为重点，减少职业伤害和死亡，包括提高雇主和工人对工作场所安全的认识，确保在工作场所落实强化保护措施，并加强劳动监察，包括在中小型工作场所和非正规部门。委员会还建议缔约国考虑批准国际劳工组织(劳工组织)《1993 年防止重大工业事故公约》(第 174 号)。

社会保障

28. 委员会对分配给社会保障方案的公共支出水平下降表示关切，并注意到国家养老金数额不足，仍然低于相对贫困线。委员会还感到关切的是，向无工作能力者、残疾人、失业者和老人提供的最低社会支助过低，不足以为受益人提供适当生活水准(第九条)。

29. 委员会建议缔约国：

- (a) 增加对社会保障的预算拨款；
- (b) 对该国的社会保障体系进行审查，确保定期将社会福利与实际生活成本挂钩，从而为受益人提供适当生活水准；
- (c) 确保国家养老金的水平足以为受益人提供适当生活水准，并减少养老金领取人面临贫困风险的现象；
- (d) 提高面向无工作能力者、残疾人、失业者和老人的社会福利的最低水平。

保护儿童

30. 委员会赞赏地注意到，多市制定和实施了保护街头儿童的方案。委员会还欢迎缔约国努力加强面向无父母照料的儿童和不能与家人共同生活的儿童的寄养体系。但委员会仍感关切的是，面向被剥夺家庭环境的儿童的寄宿照料机构的照料质量和物质条件没有得到充分的监测，据报告并不合格(第十条)。

31. 委员会建议缔约国：

- (a) 加强实施保护街头儿童的方案，支持各市在这方面的工作；
- (b) 尽可能支持和促进对所有儿童采取家庭照料，并划拨更多资源以扩大寄养体系，提高其质量，以帮助无父母照料的儿童和不能与家人共同生活的儿童；
- (c) 通过一项具体的行动计划逐步取消机构收容，并确保定期审查替代性照料的质量和申诉程序的使用机会，包括在寄宿照料机构存续期间审查这些机构的情况。

贫困

32. 委员会注意到缔约国代表团提供的有关该国居民消费价格指数的资料，但感到关切的是，自 2013 年以来，缔约国有逾 20% 的人口面临贫困风险。委员会还感到关切的是，在儿童、单亲家庭、养老金领取人、老人、残疾人、移民和罗姆人中，生活极端贫困或面临贫困风险的人数特别多(第十一条)。

33. 委员会建议缔约国加强努力以消除贫困，特别是：

- (a) 通过一项国家行动计划，以消除贫困并处理其根源；
- (b) 立即采取措施，减轻 COVID-19 大流行对人民生计造成的不利的社会和经济影响，保护人民不因 COVID-19 大流行导致的收入损失而陷入贫困；
- (c) 采取有效措施，保证有针对性地支持那些尤受贫困影响的群体，特别是儿童、单亲家庭、老人、残疾人、移民和罗姆人。
- (d) 注意委员会 2001 年 5 月 4 日通过的关于贫困与《公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

适当住房权

34. 委员会对缔约国在《2021-2027 年国家发展计划》下通过多项改善社会住房供应的计划表示肯定。但委员会对负担得起的住房短缺和社会住房不足感到关切，同时指出有报告显示社会住房占住房存量的比例不到 1%。委员会还感到关切的是，缔约国普遍存在长期无家可归现象，尽管多市为无家可归者提供了应急住所，但没有制定措施扶助无家可归者住上临时和永久住房(第十一条)。

35. 委员会建议缔约国提供更多适当和负担得起的住房，特别是为此扩大社会住房供应、扩大提供住房补贴。委员会还建议缔约国从根源着手处理无家可归问题，为无家可归者寻求长期解决办法。

住房保有权利保障

36. 委员会感到关切的是，新的《住宅租赁法》草案已在议会完成三读，预计不久将获得通过，该草案大大削弱了租户的权利，并将允许房东向国内法院提起诉讼，在无争议情况下要求驱逐租户。

37. 委员会建议缔约国监测新法的影响，并与包括租户在内的所有利益攸关方协商，采取措施以平衡的方式消除对租户权利可能产生的不利影响。委员会还建议法院与有关社会服务机构合作，在关于驱逐租户的裁决中采用相称性分析，使在困境下未支付租金的租户不至于无家可归。

获得卫生保健的机会

38. 委员会感到关切的是，该国公立卫生保健体系支出占国内生产总值的比例低并在不断下降，专科诊疗等候时间长，自费医疗费用高，医生和护士人数不足，在农村地区尤甚。委员会还感到关切的是，缔约国各地的残疾人无法获得保健服务和信息(第十二条)。

39. 委员会建议缔约国：

(a) 提高卫生保健方面的公共支出占国内生产总值的比例，以期逐步充分实现健康权；

(b) 提高公共支出对卫生保健服务的覆盖率，以处理病人自费比例高的问题；

(c) 调集更多资源用于招聘医生和护士，特别是在公立医院和地方医院，以缩短专科诊疗的等候时间；

(d) 确保包括残疾人在内的所有人都能利用卫生保健基础设施，获得卫生保健服务和信息。

COVID-19 大流行的卫生保健应对

40. 委员会欢迎缔约国代表团提供信息显示，该国计划向拉脱维亚所有居民免费提供 COVID-19 疫苗，不因居留或证件状况而有所区别对待。委员会还注意到，缔约国努力遏制 COVID-19 的传播并为病人提供必要的医疗服务。但委员会感到关切的是，过去几年缔约国对公立卫生保健体系投资不足，给缔约国有效和迅速应对 COVID-19 大流行的准备工作产生了不利影响。此外，委员会注意到，缔约国在其加入的区域和国际组织中，迄今尚未在倡导普遍、公平和以负担得起的价格获得 COVID-19 疫苗和药物方面发挥积极作用(第二和第十二条)。

41. 委员会建议缔约国：

(a) 确保在疫情期间调动并在全体民众中分享公共和私营部门的卫生保健资源，以确保对危机作出全面、协调的卫生保健应对；

(b) 加强努力，便利人民普遍和公平地获得 COVID-19 检测、治疗和免疫；

(c) 定期收集并向公众传播与 COVID-19 大流行有关的可靠信息和统计数据，包括关于疫苗的信息；

(d) 采取措施，确保 COVID-19 大流行导致的卫生保健资源方面的制约不会严重阻碍其他卫生保健和服务的提供，包括对原有疾病的治疗、心理卫生保健以及性和生殖保健服务；

(e) 尽一切努力在其加入的区域和国际组织中发挥影响力，倡导普遍、公平和以负担得起的价格获得 COVID-19 疫苗和药物，包括可能支持在世界贸易组织提出的建议，即至少在疫情持续期间，对疫苗的某些知识产权实行临时豁免；

(f) 特别注意委员会关于科学与经济、社会及文化权利的第 25 号一般性意见(2020 年)第 82 段，以及委员会的两项声明，即 2020 年 4 月 6 日通过的关于 COVID-19 大流行与经济、社会及文化权利问题的声明(E/C.12/2020/1)，以及 2020 年 11 月 27 日通过的关于普遍和公平获得 COVID-19 疫苗的声明(E/C.12/2020/2)。

性健康和生殖健康

42. 委员会注意到缔约国在降低母婴死亡率方面取得的进展，但感到关切的是，据报告，妇女和女童在获得性健康和生殖健康信息和服务方面面临困难。委员会特别关切的是，青少年获得免费避孕药具的机会有限，而且少女怀孕现象高发(第十二条)。

43. 委员会建议缔约国加强努力，确保性健康和生殖健康服务的可用性和可及性，以及确保人民(包括青少年)能够获得负担得起的、安全和有效的避孕药具和紧急避孕药具。委员会还建议缔约国改善面向中小学男女童的全面、适龄的性健康和生殖健康教育，包括关于避孕的教育。委员会请缔约国参考其关于性健康和生殖健康权利的第 22 号一般性意见(2016 年)。

心理健康

44. 委员会认可缔约国在《2019-2020 年心理保健服务覆盖改善计划》之下努力让人民更容易获得心理保健服务。但委员会仍感关切的是，基于社区的心理保健并未在缔约国各地实现广泛可用和可及。委员会还感到关切的是，训练有素的医务人员数量不足，无法为需要心理保健的人员以及智力或社会心理残疾者提供适当的护理，包括缺少儿童精神病学家和心理学家(第十二条)。

45. 委员会建议缔约国提高专业心理保健服务的可用性、可及性、可接受性和质量。特别是，委员会建议缔约国加大努力，逐步摒弃将需要心理保健服务的人员以及智力或社会心理残疾者安置于精神病院的做法，转为建立全面、综合、跨学科的基于社区的心理保健服务体系。委员会还建议缔约国增加训练有素的医务人员，为需要心理保健服务的人员以及智力或社会心理残疾者提供适当的护理，包括增加专门从事儿童心理保健的医务人员。

受教育权

46. 委员会赞赏地注意到，在缔约国完成义务初等教育的罗姆学生人数有所增加，而且近年来教师工资有所提高，符合委员会先前的相关建议(E/C.12/LVA/CO/1, 第 30、第 31、第 55 和第 56 段)。但委员会仍感关切的是，一些城市学前教育资源不足，属于少数群体的儿童和无证移民儿童在教育方面受到歧视，残疾人被安置在所谓的特殊学校并被排斥在主流教育之外，而且特需方案中录取的罗姆儿童人数过高(第十三条)。

47. 委员会建议缔约国：

(a) 向教育部门分配足够的资源，增加合格教师的数量并改善基础设施和教学材料，从而继续提高教育质量；

(b) 保证普及初等教育，坚定处理造成未完成学业和辍学现象的原因，同时特别关注弱势和边缘化儿童；

(c) 采取有效措施，支持完成中等和高等教育，同时特别关注弱势和边缘化儿童；

(d) 确保缔约国各地的所有儿童无论家庭经济状况如何、无论在哪个城市或区域，都能获得优质的学前教育；

(e) 作为优先事项，加快努力处理特殊学校和主流学校特殊班级中罗姆儿童占比过高的问题，这项工作应包括审查分类标准，以及采用全纳和融入型教育方案；

(f) 消除无证移民儿童入学的法律和行政障碍，并采取有效措施，为他们提供不歧视的受教育机会；

(g) 通过并实施一致的全纳教育战略，以便利残疾儿童进入主流学校，辅之以充足的人力、技术和财政资源，并确保提供无障碍和包容性的学习环境、建筑和教育材料以及个性化支持。

少数民族语言

48. 委员会注意到缔约国代表团提供的关于支持少数民族语言教学和以少数民族语言授课的信息，但感到关切的是，缔约国目前的语言政策可能对属于少数群体的人享有经济、社会和文化权利产生歧视性影响，特别是在教育、就业和获得服务方面。委员会注意到缔约国代表团的解释，即教育改革本身不具有歧视性。但委员会仍感关切的是，最近对《教育法》的修正以及2018年11月21日第716号内阁条例对少数群体有歧视性影响，对公立和私立学校在学前和初等教育中进行少数民族语言教学和以少数民族语言授课造成了不当限制(第十五条)。

49. 委员会建议缔约国采取措施，确保其语言政策和法律不对属于少数群体的人享有经济、社会和文化权利造成直接或间接歧视，并且不妨碍这些人在公共和私营部门就业的能力。委员会还建议缔约国考虑修订教育领域的语言政策和法律，以扶持少数民族语言教学和以少数民族语言授课，并确保这些政策和法律不会对属于少数群体的儿童的学业成绩产生不利影响。

D. 其他建议

50. 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》。

51. 委员会建议缔约国充分考虑根据《公约》所承担的义务，确保在国家执行《2030年可持续发展议程》过程中人民得以充分享有《公约》规定的各项权利。缔约国设立监测进展情况的独立机制和将公共方案受益人看作可提出权利主张的权利持有人，将极大促进可持续发展目标的实现。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。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于承诺不让任何一个人掉队的声明(E/C.12/2019/1)。

52. 委员会请缔约国在社会各级，包括在国家 and 市镇各级，特别是向议员、公务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采取的步骤。委员会鼓励缔约国邀请监察员办公室、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。此外，委员会建议缔约国考虑设立一个国家机制，在监察员办公室和民间社会组织的参与下，不断协调和跟进落实情况。

53. 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11段(气候变化)、第33段(贫困)和第41段(COVID-19大流行的卫生保健应对)所载建议的执行情况。

54. 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三次定期报告。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。
