



经济、社会及文化权利委员会

关于挪威第六次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2020 年 2 月 25 日和 26 日举行的第 14 次和第 15 次会议(见 E/C.12/2020/SR.14 和 15)上审议了挪威的第六次定期报告(E/C.12/NOR/6)，并在 2020 年 3 月 6 日举行的第 30 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国依照简化报告程序提交第六次定期报告，作为对根据该程序编制的报告前问题清单(E/C.12/NOR/QPR/6)的答复。委员会赞赏缔约国接受简化报告程序，因为这一程序有助于改善缔约国与委员会之间的合作，并更好地关注对话。委员会还赞赏与缔约国国际代表团举行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会赞赏缔约国继续将国民总收入的 1%用于官方发展援助。委员会还欢迎缔约国按照委员会在上一轮审议期间提出的建议，通过了《平等和反歧视法》和“反对基于族裔和宗教理由的种族主义和歧视行动计划”，并在与《经济社会文化权利国际公约》所载权利相关的领域采取了如下措施。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会欢迎缔约国于 2014 年在《宪法》中引入了关于人权的一章，但注意到代表团解释称，议会决定仅在《宪法》中反映挪威最基本的人权义务，《公约》不享有与《宪法》同等的地位，但在发生冲突时优先于其他挪威法律。委员会感到关切的是，《公约》所载权利没有完全纳入《宪法》，也没有被视为法院完全可予审理的基本权利，这使得缔约国无法批准《公约任择议定书》。委员会还感到关切的是，没有对法律专业人员提供关于《公约》的培训。缔约国修订了

* 委员会第六十七届会议(2020 年 2 月 17 日至 3 月 6 日)通过。



中央政府措施编制指示(utredningsinstruks)，取消了在立法和政策制定过程中评估对挪威人权义务影响这一明确要求，尽管缔约国作了解释，但委员会仍对此感到关切。

5. 委员会建议缔约国：

(a) 将《公约》权利充分纳入其国内法律秩序，使这些权利享有与公民权利和政治权利同等的宪法地位；

(b) 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；

(c) 批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》；

(d) 在立法和政策制定过程中加强人权影响评估。

《公约》下的域外义务

6. 委员会注意到，缔约国的政府全球养老基金是世界上最大的主权财富基金，设立了道德委员会，以根据基于道德动机的遵守和排除准则监测其投资组合，目前正在对这些准则进行审查。然而，委员会感到关切的是基金的一些投资组合对人权产生了严重影响，这些投资组合包括被发现在巴勒斯坦被占领土从事房屋拆迁、以色列定居点或其他活动的公司。委员会还感到关切的是，并非基金的所有投资都要经过道德委员会的道德评估程序。

7. 委员会建议缔约国参照国际法院 2004 年 7 月 9 日关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙的法律后果的咨询意见中规定的义务，审查政府全球养老基金对参与巴勒斯坦被占领土业务的工商业实体的投资。委员会还建议缔约国确保基于道德动机的遵守和排除准则符合委员会关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)第 25 至 37 段所述的《公约》规定的域内和域外义务。委员会还建议缔约国由道德委员会进行严格的道德评估。

工商企业与人权

8. 委员会欢迎缔约国通过执行《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》的国家行动计划。然而，委员会对该计划未得到充分执行感到关切。委员会注意到政府道德信息委员会为促进在商业运作和供应链中尊重人权而起草的法律草案，但委员会也感到关切的是，总部设在缔约国境内或受其管辖的工商业实体对其海外业务进行的人权风险评估不够，缔约国评估商业实体东道国人权风险的能力不足。委员会还感到关切的是，权利据称遭到挪威海外公司侵犯的非国民在缔约国获得补救的机会不足。

9. 委员会建议缔约国充分实施执行《工商企业与人权指导原则》的国家行动计划，并提高该计划的效力，包括制定可衡量的目标和具体的时间表。委员会还建议缔约国确保工商业实体适当评估与其海外业务相关的人权风险，并加强缔约国(包括通过其大使馆)评估东道国人权风险的能力。委员会还建议缔约国通过一项立法框架，规定工商业实体在人权方面的应尽义务，对缔约国管辖下的工商业实体对侵犯经济、社会和文化权利的行为追究责任，并规定为非国民受害者在缔约国获得补救提供机会。

气候变化

10. 委员会注意到缔约国对绿色气候基金的捐款及其为实现 2030 年减少温室气体排放目标所做的努力，但对缔约国近年来颁发的在北冰洋和巴伦支海勘探和开采石油和天然气储备的许可证以及这些活动对全球变暖的影响表示关切(第二条第一款)。

11. 委员会建议缔约国加紧努力，实现《巴黎协定》下的国家自主贡献，到 2030 年将排放量比 1990 年减少至少 50%，接近 55%，并推广替代能源和可再生能源。委员会还建议缔约国重新考虑其增加石油和天然气开采的决定并将人权义务作为其自然资源开采和出口政策的首要考虑。

数据收集

12. 委员会感到关切的是，缔约国缺少按族裔或土著血统分列的数据，这使得难以评估萨米人和属于少数族裔群体的人享有《公约》权利的程度。

13. 委员会建议缔约国改进数据收集系统，收集按族裔或土著血统分列的数据，以便跟踪实现《公约》权利的进展情况，并制定有效和有针对性的措施，提高萨米人和属于少数族裔群体的人享有《公约》权利的程度，以期实现充分享有。

法律援助

14. 委员会注意到缔约国正在审查法律援助计划，但感到关切的是，如果处于不利地位的个人的《公约》权利受到侵犯，他们获得补救的机会有限，原因是免费法律援助的范围有限，而且基于家计调查的法律援助计划的经济资格规定得不切实际，自 2009 年以来一直没有调整。

15. 委员会建议缔约国改革法律援助计划，在审查结果发布后将其纳入考虑，确保所有处境不利和边缘化个人都能获得免费法律援助。

平等和反歧视法

16. 委员会注意到，《平等和反歧视法》第 26 条规定公共和私营部门的雇主有义务采取行动促进平等和防止歧视，第 26 条 a 款适用于通常雇用 20 至 50 人的私营企业，该款规定，应雇员或其代表要求，企业有义务报告根据第 26 条开展的活动。然而，委员会对这一规定的有效性表示关切，因为雇员少于 50 人的私营雇主(占私营雇主的 97% 以上)被完全或有条件地免除了这一报告义务。委员会还感到关切的是，有报告称，对采取行动和报告的义务的遵守程度较低(第二条第二款)。

17. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保所有公共和私营雇主充分履行《平等和反歧视法》第 26 条规定的采取行动促进平等和防止歧视的义务。委员会还建议缔约国确保采取行动和报告的义务得到充分遵守，包括加强对不遵守行为的处罚。

残疾人

18. 委员会注意到通过了《国家包容倡议》(2018-2021 年)，但对大量残疾人失业或处于劳动力市场之外感到关切。委员会还感到关切的是，有报告称，由于工作中的技术障碍，许多视力障碍者已经辞职或正在考虑辞职。委员会还感到关切

的是，《平等和反歧视法》第 17 条规定了通用设计义务，强制要求公共和私营企业在向公众提供服务时予以遵守，但该义务不适用于工作场所的工作安排(第二条第二款、第六条和第十五条)。

19. 委员会建议缔约国全面实施《国家包容倡议》，并采取适合残疾人就业具体需求的措施。委员会还建议缔约国修订《平等和反歧视法》第 17 条，以期将通用设计义务扩大适用于工作场所，并将信息和通信技术纳入工作场所的通用设计，包括软件程序。

有移民背景的人

20. 委员会感到关切的是，有移民背景的人在享有《公约》权利方面仍受到歧视。委员会特别感到关切的是，这类人员的失业率比其他人口高三倍，而且他们集中在低收入工作岗位。委员会还对缔约国没有为改善他们就业状况而采取特别措施感到关切。委员会还感到关切的是，这些人在住房市场上一直受到歧视，因此在“住房市场中的弱势群体”中占大多数(第二条第二款、第六条和第十一条)。

21. 委员会建议缔约国与有移民背景的人协商并在他们的参与下，充分执行“反对基于族裔和宗教理由的种族主义和歧视行动计划”。委员会特别建议缔约国：

- (a) 加强面向他们的职业教育和培训、语言培训以及就业服务；
- (b) 确保他们在国外的教育和专业资格以及工作经验得到充分承认；
- (c) 采取特别措施，改善有移民背景的人的就业状况；
- (d) 采取有针对性的措施，消除他们在获得住房方面面临的歧视；
- (e) 消除获得公共和社会服务方面的语言和文化障碍。

男女平等

22. 委员会注意到，父母双方的育儿假现在平均分配，但委员会感到关切的是，2019 年，父亲们仅使用了为他们预留的育儿假的 25.6%，尽管这一比例比 2018 年的 20% 有所增加。委员会还对持续存在的性别工资差异感到关切，2019 年的性别工资差异达 12.4%(第三条、第七条和第十条)。

23. 委员会建议缔约国采取必要步骤，确保父母双方充分利用为他们预留的育儿假，以确保男女公平分担育儿责任。委员会还建议缔约国加紧努力缩小性别工资差异。

职业安全和健康

24. 委员会注意到近年来职业伤害和死亡人数有所减少，但仍感关切的是，建筑、运输和储存、农业和制造业部门发生的职业事故数量很高，职业死亡集中于这些部门，尽管事故数量和死亡人数占这些部门劳动力的比例很低。委员会还对缔约国缺少关于职业病的官方数据表示关切(第七条和第十二条)。

25. 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，确保加强工作场所的保护措施

和劳动监察。委员会还建议缔约国通过一项职业安全和健康框架政策，并建立一个相关的综合数据收集系统。

社会保障权

26. 委员会注意到，缔约国通过 2011 年的养老金改革，实现了 62 至 75 岁老年人灵活提取养老金，这使得养老金领取人能够同时工作和领取养老金，并继续累积其养老金点积分。然而，这一措施对残疾人具有歧视性影响，他们从 62 岁起就被系统地阻止累积养老金积分，因为他们在 67 岁时才被转移到老年养老金，尽管缔约国作了解释，委员会仍对此表示关切。与相比，这种措施使患有残疾的养老金领取人比没有残疾的养老金领取人在老年福利方面处于不利地位，大约少领取 10%(第二条第二款和第九条)。

27. 委员会建议缔约国采取必要措施，消除养老金对残疾人的歧视性影响。

无人陪伴的寻求庇护儿童

28. 委员会注意到《儿童福利法》适用于缔约国的所有儿童，无论其族裔背景和居住地位如何，但委员会感到关切的是，15 至 18 岁的无人陪伴的寻求庇护儿童被排除在该法的适用范围之外。这种排斥导致他们不得不居住在收容中心不适当的条件下。委员会还感到关切的是，居住在收容中心的无人陪伴的寻求庇护儿童中精神疾病高发，而且他们获得精神保健的机会有限(第二条第二款、第十条和第十二条)。

29. 委员会建议缔约国确保《儿童福利法》适用于所有无人陪伴的寻求庇护儿童，无论其年龄大小，以期为缔约国境内的所有儿童提供同等水平的保护和服务。委员会还建议缔约国确保及时识别有精神健康问题的无人陪伴的寻求庇护儿童，并向他们提供必要的精神保健服务。

寄养儿童

30. 委员会感到关切的是，一些儿童仍被带离父母照料，被送入寄养家庭或机构，其中许多儿童有严重的精神健康问题。委员会还感到关切的是，由于文化、语言和宗教差异，寄养家庭或机构中有少数民族背景的儿童面临更多困难(第二条第二款和第十条)。

31. 委员会建议缔约国加紧努力：

- (a) 查明并处理导致儿童被带离父母照料的情况的根本原因；
- (b) 确保将儿童带离父母照料只作为最后手段使用；
- (c) 加强对寄养家庭或机构中儿童的情况的定期全面审查；
- (d) 向父母提供必要的援助和支持，使他们能够在养育和教育子女方面发挥父母的作用和责任；
- (e) 向市政当局提供足够的资源和支持，使它们能够有效地对面临风险的家庭开展预防工作，并为寄养家庭或机构中的儿童开展后续工作；
- (f) 确保及时发现精神健康问题的儿童，并提供必要的服务；

(g) 加强对照料者的培训，使他们能够与来自不同文化、语言和宗教背景的儿童打交道。

贫困

32. 委员会感到关切的是，由于收入不平等的加剧，贫困率持续上升，特别是在儿童中。委员会尤其感到关切的是，尽管缔约国根据政府的扶助贫困儿童战略(2015-2017年)采取了措施，并增加了分配给贫困儿童的资金，但过去十年中儿童贫困率持续上升(第十一条)。

33. 委员会建议缔约国采取有效措施减少收入不平等，并加紧努力在缔约国消除贫困，特别是儿童贫困。委员会尤其建议缔约国评估现有政策和方案的有效性，查明儿童贫困的根本原因以及贫困儿童及其家庭的需要，以期采取有效措施解决儿童贫困问题，并向贫困儿童及其家庭提供充分的支助。

住房权

34. 委员会注意到缔约国采取的措施，包括国家住房和支助服务战略(2014-2020年)，但对处境不利的个人和群体在获得住房方面持续面临挑战感到关切。它特别感到关切的是：

- (a) 许多城市长期缺少社会住房；
- (b) 缺少对残疾人无障碍的住房；
- (c) 私人出租住房房租高，质量往往很差，租赁条款不可预测，租期被任意终止；
- (d) 长期无家可归者人数较多(第十一条)。

35. 委员会建议缔约国全面实施国家住房和支助服务战略，并评估其效力，以期延长该战略，更好地满足处境不利和边缘化个人和家庭的住房需要。委员会尤其建议缔约国：

- (a) 增加面向处境不利和边缘化个人和群体的城市低成本社会住房单元的数量和供应；
- (b) 增加向残疾人提供无障碍住房，包括社会住房；
- (c) 增加负担得起的租赁住房的供应，并监管私人住房租赁市场，包括控制租金上涨，加强租赁住房的最低质量标准，并保护租户免受租期不正规和任意终止租期等现象的影响；
- (d) 加强减少无家可归现象的措施，包括处理长期无家可归问题的有针对性的措施。

老年人

36. 委员会感到关切的是，有报告表明，生活在家庭和机构环境中的老年人遭受暴力和虐待的发生率很高。委员会还感到关切的是，在医院及城市保健和照料机构中的老年人中，有三分之一营养不良或面临营养不良的风险(第十一条)。

37. 委员会建议缔约国加紧努力，防止暴力侵害和虐待老年人行为，包括查明和处理其根本原因，加强举报虐待老年人行为的制度，并彻底调查报告的案件。委

员会促请缔约国立即采取行动，与市政当局密切合作，解决保健和照料机构中老年人严重营养不良的问题。委员会建议缔约国在机构和家庭服务机构全面实施中老年人健康营养国家战略，在该战略正式通过后，向其划拨充足的财政资源。

获得卫生保健服务

38. 委员会感到关切的是，虽然近年来在缔约国寻求庇护的人数大幅减少以及缔约国经济持续强劲，但缔约国维持了 2011 年采取的倒退措施，在不评估对受影响个人的影响的情况下限制非正常移民，包括没有欧洲健康保险卡的欧洲联盟公民获得初级保健服务的权利。委员会特别感到关切的是，向非正常移民提供卫生保健的条件范围有限，而且没有解释这些条件的明确准则，这导致患有慢性病的非正常移民健康状况严重恶化或死亡，并导致向他们提供的保健服务的程度时高时低且有所不同。委员会还感到关切的是，非正常移民儿童被认为没有资格被列入全科医生的患者名单，使他们实际上无法获得缔约国所有儿童都有权获得的及时和充分的保健服务(第二条第一至第二款和第十二条)。

39. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保缔约国的所有人都能获得初级卫生保健服务，无论其居留地位如何。委员会尤其建议缔约国撤销 2011 年针对非正常移民获得初级卫生保健服务的权利采取的倒退措施，并允许他们及其子女被列入全科医生的患者名单。委员会提请缔约国注意其 2017 年 3 月 13 日关于《经济社会文化权利国际公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明(E/C.12/2017/1)。

精神健康

40. 委员会感到关切的是，监狱囚犯中有精神健康问题的人比例很高，他们获得适当精神保健服务的机会有限。委员会特别感到关切的是，精神病院和养老院在未经患者同意的情况下，广泛使用无法律依据的电休克疗法以及其他强制措施，如限制手段和强制用药，通常是在隔离情况下实施此种措施。委员会还感到关切的是，尽管有相关法律要求，但没有系统地保存使用此类措施的记录(第十二条)。

41. 委员会建议缔约国：

(a) 确保有精神健康问题的囚犯获得适当的精神保健服务，包括将他们转送到适当的医疗机构；

(b) 确保治疗基于有关个人或其法律代表自由表示的知情同意；

(c) 在法律中列入禁止强制使用精神安定药物和电休克疗法等侵入性和不可逆治疗的规定；

(d) 对强制措施的使用实行更严格的程序要求，以确保社会心理残疾人和接受机构照料的老年人得到充分的法律保护，不对他们使用强制措施；

(e) 为社会心理残疾人增加以社区为基础的服务，包括同伴支持和其他替代医疗模式的办法；

(f) 确保根据法律要求，系统记录强制措施的使用情况。

吸毒问题

42. 委员会注意到一个专家委员会对现行毒品问题政策进行了审查并于 2019 年 12 月提交了载有政策改革建议的报告，但委员会感到关切的是，缔约国继续将吸毒定为犯罪，使吸毒者无法利用减少伤害方案和保健服务(第十二条)。

43. 委员会建议缔约国取消对吸毒的定罪，并提高向吸毒者提供的减少伤害方案和专门保健服务的可得性、易得性和质量。

受教育权

44. 委员会感到关切的是：

(a) 教育质量和学生学业成绩方面的地区差异持续存在，北部和偏远地区处于最不利的地位；

(b) 居住在收容中心的寻求庇护儿童无权接受学前教育；

(c) 罗姆儿童的辍学率仍然很高，受教育程度很低；

(d) 外国出生的高中男生辍学率很高；

(e) 教师往往缺乏满足日益多样化的学生群体的需要所需的技能和适当工具(第十三至第十五条)。

45. 委员会建议缔约国：

(a) 增加资源分配，提高缔约国北部和偏远地区的教育质量，以期消除持续存在的地区差异；

(b) 使居住在收容中心的寻求庇护儿童也能享有接受学前教育的权利；

(c) 采取有针对性的措施，提高罗姆儿童的入学率和教育程度，包括实施有效的方案，如奥斯陆市的“罗姆人指南”计划；

(d) 向在海外出生的学生提供适合其特殊需要的支助，以便他们完成高中教育；

(e) 为教师提供充分的培训和工具，使他们能够自信地应对日益多样化的学生群体。

文化权利

46. 委员会注意到缔约国为保护和保存萨米人语言和文化遗产采取的各种措施。然而，委员会仍感关切的是，萨米儿童以萨米语作为教学语言接受教育的权利在实践中没有得到充分保障。委员会还感到关切的是，萨米议会报告称，政府对保存萨米人文物的设施的支持远远少于对其他挪威文化物品的支持，而且用于保存萨米人文化物品的设施数量不足(第十三至第十五条)。

47. 委员会建议缔约国加紧努力，确保所有萨米儿童，无论是生活在萨米人地区还是其他地方，都充分享有以萨米语作为教学语言接受教育的权利，并确保为保存和展示萨米文化艺术品提供充足的资源，包括财政和技术资源。

D. 其他建议

48. 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其关于承诺不让任何一个人掉队的声明(E/C.12/2019/1)。

49. 委员会请缔约国在社会各级，包括国家、郡和市各级，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而采取的步骤。委员会还鼓励缔约国请挪威国家人权机构、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行动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建立一个国家机制，在挪威国家人权机构和民间社会组织的参与下，持续协调和跟踪执行情况。

50. 根据委员会通过的结论性意见后续落实程序，缔约国应在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料，说明执行上文第 29 段(无人陪伴的寻求庇护儿童)、第 37 段(老年人)和第 39 段(获得卫生保健服务)所载委员会建议的执行情况。

51. 委员会请缔约国在 2025 年 3 月 31 日前提交第七次定期报告。为此，考虑到缔约国已接受简化报告程序，委员会将在适当时候向缔约国发送一份报告前问题清单。缔约国对问题清单的答复将构成其根据《公约》第十六条提交的第七次定期报告。此外，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》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)对其共同核心文件做必要更新。