



经济及社会理事会

经济、社会及文化权利委员会

关于塞浦路斯第六次定期报告的结论性意见 *

1.经济、社会及文化权利委员会在2016年9月20日和21日举行的第五十三和第五十四次会议(见E/C.12/2016/SR.53和54)上,审议了塞浦路斯提交的关于《经济、社会及文化权利国际公约》执行情况的第六次定期报告(E/C.12/CYP/6),并在2016年10月7日举行的第七十八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第六次定期报告和对问题清单的书面答复(E/C.12/CYP/Q/6/Add.1)中提供的补充资料。委员会赞赏与缔约国高级别代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3.委员会欢迎缔约国通过:

- (a)2015-2017年青年就业问题国家行动计划;
- (b)《最低保障收入和一般社会规定法》, 2014年;
- (c)《男女同工同酬法(修正案)》, 2014年;
- (d)2014-2017性别平等问题国家行动计划;
- (e)《工作安全与健康法(修正案)》, 2011年;
- (f)《孕产妇保护法(修正案)》, 2011年;
- (g)《男女就业和职业培训平等待遇法(修正案)》, 2009年;
- (h)《广大公共部门招聘残疾人法(专门法规)》, 2009年。

4.委员会还欢迎缔约国批准:

- (a)《残疾人权利公约》, 2011年;
- (b)《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》, 2010年;
- (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》, 2009年。

C. 主要关注问题和建议

《公约》在国内的适用

5.委员会注意到,《宪法》规定,《公约》优先于一切国内法律,可以在国内法院援引《公约》,最高法院对与经济、社会及文化权利有关的案件做出过判决。然而,委员会感到关切的是,《宪法》没有纳入《公约》所载的所有权利。委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供资料,说明下级法院作出援引《公约》的判决的情况。

6.委员会建议缔约国采取一切适当措施,确保《公约》所载权利被充分纳入国内法律秩序,并与公民权利和政治权利同样具有宪法地位,以便确保这些权利受到国内各级法院的保护。委员会还建议缔约国加强对法官、律师和公职人员进行有关《公约》的培训。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号一般性意见(1998年)。

行政和人权专员办公室

7.委员会感到关切的是,行政和人权专员办公室不完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。委员会特别感到关切的是,专员的遴选和任命没有采用透明和参与式的程序,没有就专员的宣传任务制订明确的法律规定,该办公室资金不足且缺少财政和行政自主权。

8.委员会建议缔约国采取一切必要措施,确保行政和人权专员办公室完全符合《巴黎原则》。具体而言,委员会建议缔约国:

- (a)以公开、参与和透明的原则作为任命程序的基础；
- (b)确保法律明确规定专员的宣传任务；
- (c)为专员办公室划拨充足资源并确保其财政自主；
- (d)授权专员办公室自行招聘工作人员。

法律援助

9.委员会感到关切的是，虽然缔约国采取了措施，但由于获取免费法律援助的机会有限，处境不利和边缘化个人和群体仍很难主张其经济、社会及文化权利。委员会注意到，缔约国没有提供详细资料，说明该国的法律援助方案，包括这些方案的受益者人数和得到的预算拨款。

10.委员会建议缔约国加紧努力，为有需要者，特别是妇女、残疾人、移徙工人和寻求庇护者提供免费的法律援助，并确保覆盖面、资格和所提供的服务充分适当。

尽最大能力

11.委员会注意到缔约国最近发生的经济危机以及宏观经济调整方案取得的成就，但委员会关切地注意到，在财政紧缩措施的作用下，公共支出持续大量减少，特别是在社会保护、住房、卫生和教育领域。委员会还感到关切的是，这些措施对处境不利和边缘化个人和群体享有经济、社会及文化权利造成了尤为严重的影响。委员会注意到，缔约国没有提供资料，说明紧缩政策对享有经济、社会及文化权利造成的全面影响(第二条第一款)。

12.委员会建议缔约国：

- (a)在适用人权标准的同时，审查为应对经济危机而采取的所有措施，以期确保人人享有经济、社会及文化权利。在这方面，委员会请缔约国注意委员会2012年5月16日向所有缔约国发出的公开信，关于在经济和金融危机背景下的经济、社会和文化权利，特别是紧缩政策必须满足的要求。委员会还提请缔约国注意其2016年关于公共债务、紧缩措施与《公约》的声明(E/C.12/2016/1)；
- (b)确保在危机后，根据经济复苏取得的进展，逐步取消紧缩措施并加强对《公约》规定的权利的有效保护；
- (c)恢复危机前的公共服务和社会福利水平；
- (d)在决策程序中规定人权影响评估。

不歧视

13.委员会感到关切的是，来自欧洲联盟以外的移徙者(第三国移徙者)、土族塞浦路斯人和少数民族成员(特别是罗姆人)持续遭到歧视。委员会注意到缔约国采取措施消除歧视，但感到关切的是，现有法律中仍存在歧视性条款(如2014年《就业和职业平等待遇法》第5条不涵盖基于国籍的歧视)，多重歧视方面存在法律空白，据称由于对反歧视法律认识不足，反歧视方面的判例范围有限(第二条第二款和第三条)。

14.委员会建议缔约国进一步加强其反歧视法律框架，包括通过修订现行反歧视法律。在这方面，委员会敦促缔约国审查现行法律，以期删除所有歧视性条款。委员会建议缔约国制定全面的反歧视法律，禁止基于任何理由的所有直接、间接和多重形式的歧视，并规定对歧视受害者的有效补救办法，包括在司法和行政诉讼中。委员会还建议缔约国加紧努力，提高公众，特别是权利及司法和执法官员对反歧视法律框架的认识。在这方面，委员会提请缔约国注意其关于经济、社会及文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)。

寻求庇护者

15.委员会注意到缔约国努力改善寻求庇护者的状况，但感到关切的是：

- (a)接待中心为寻求庇护者，特别是为妇女和儿童提供的条件和服务不足，长期使用应急设施；
- (b)向寻求庇护者提供的社会援助救济金额较低，不足最低保障收入的一半；
- (c)向寻求庇护者提供的就业机会非常有限，其中大多在偏远地区，且不提供适当的交通或住宿安排；
- (d)有关寻求庇护者的新的拘留政策，允许在寻求庇护者向最高法院提出的司法求助尚未作出决定时对其进行拘留，该政策也没有作出规定，要求释放驱逐令下达后在拘留期间提出庇护申请的寻求庇护者(第二条第二款、第三、第六和第十一条)。

16.委员会建议缔约国继续努力：

- (a)扩大设在Kofinou现有接待中心的接收能力，并考虑在其他地区提供额外的接待能力，并确保应急设施仅用于其最初目的；
- (b)改善接待中心向寻求庇护者提供的服务，包括保健服务、社会和心理咨询及语言和职业培训，并向其提供往返工作场所的交通服务；
- (c)确保有关寻求庇护者的政策和方案充分认识到妇女、儿童和残疾人的所有特殊需要；

(d)将向寻求庇护者提供的社会援助救济金的数额提高至最低保障收入的水平,以确保适足生活水准;

(e)扩大寻求庇护者可从事工作的范围和就业机会;

(f)审查其庇护拘留政策,以期将拘留寻求庇护者的做法限制在绝对必要的情况下,将申请遭到拒绝的寻求庇护者受拘留的时间缩短至必需的最短时间,并作为一项规则,适用替代拘留的措施和办法。

男女平等

17.委员会表示关切的是,由于纵向和横向职业性别隔离现象,劳动力市场参与率存在巨大的性别差距,工资方面也存在巨大的性别差异。委员会还关切的是,虽然议会中的妇女人数有所增加,但公共和私营部门决策一级的妇女人数依然较少。委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供充足资料,说明妇女在公共部门(包括行政和司法部门)和私营部门决策一级的比例(第三、第六和第七条)。

18.委员会建议缔约国采取一切必要措施:

(a)提高劳动力市场的妇女参与率;

(b)增加担任公共部门决策职位的妇女人数,并鼓励私营部门增加担任高级职位的妇女人数;

(c)采取有效措施,缩小男女工资差距,包括通过加强执行2014年《男女同工同酬法(修正案)》;

(d)确保充分执行2014-2017性别平等问题国家行动计划所述措施。

工作权

19.委员会感到关切的是,虽然过去两年来就业情况明显改善,但失业率持续处于较高水平。委员会特别感到关切的是,青年失业率高,长期失业者人数很多。委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供资料,说明2009年《广大公共部门招聘残疾人法(专门法规)》的执行情况(第六条)。

20.委员会建议缔约国加紧努力降低失业率,包括通过继续优先提供适当的职业培训,特别是为长期失业者提供此类培训,以改善他们在劳动力市场中的处境。委员会还建议,缔约国继续加强行动消除年轻人失业问题,特别是通过有效执行2015-2017年青年就业问题国家行动计划。委员会请缔约国在下次定期报告中提供资料,说明残疾人就业情况,包括《广大公共部门招聘残疾人法(专门法规)》的执行结果。

未申报工人

21.委员会注意到,根据缔约国基于收到的申诉估算,未申报的工人占总劳动力的约17%。但委员会感到关切的是,缔约国没有提供全面资料,说明劳动法和社会保护未充分覆盖的工人的状况(第六和第七条)。

22.委员会建议缔约国采取一切必要措施保护所有工人,包括就未申报的工作的规模和性质进行一次全国范围调查,制定有效的法律和政策,以确保所有工人享有公正和良好的工作条件和适当的社会保护,并加强申诉机制和劳动检查,以保护这些权利。

最低工资

23.委员会感到关切的是,最低工资制度在劳动力中的覆盖率很低(13%),自2012年以来被冻结的最低工资水平较低(第七条)。

24.委员会建议缔约国采取必要措施,使该制度覆盖所有应享有获得最低工资权利的工人。委员会还建议缔约国提高最低工资水平,根据生活费用进行定期调整,以确保工人及其家人享有适足生活水准。委员会提请缔约国注意其关于享有公正和良好工作条件权利的第23号一般性意见(2016年)。

享有公正和良好工作条件的权利

25.委员会注意到,有关工资和工作条件的问题,主要以三方社会对话达成的集体协议的方式解决,但这类协议正在减少,委员会感到关切的是,对劳资关系的法律监管有限。委员会还感到关切的是,加入工会的工人比例正在降低,而且缔约国没有提供资料,说明未加入工会的工人的权利通过何种方式得到保护(第七和第八条)。

26.委员会建议,缔约国将《公约》所载的劳工权利纳入国内法律,确保集体协议与这些权利相符,并采取一切必要措施,确保充分保护加入工会和未加入工会的雇员的劳工权利,包括享有公正和良好工作条件的权利。

迁徙工人

27.委员会重申其关切,来自欧洲联盟以外的迁徙者继续遭受劳动剥削和社会隔离,特别是从事农耕和在农业部门工作的人。委员会感到关切,家庭佣工(其中大部分是来自欧洲联盟以外的迁徙妇女)的状况不稳定,而且缔约国没有开展劳动检查以监测他们的工作条件。委员会感到遗憾的是,缔约国不打算使无证迁徙工人的身份正常化,也没有提供资料说明他们在缔约国的状况(第二条第二款、第六和第七条)。

28.委员会建议缔约国:

(a)确保充分和定期地监管和检查迁徙工人的就业条件和工作条件;

- (b)确保将2002年《男女就业和职业培训平等待遇法(修正案)》和2011年《工作安全与健康法(修正案)》适用于家政工作;
- (c)加快通过最初设想于2014-2016年执行的“塞浦路斯合法移徙者融入问题国家行动计划”,并在计划通过后予以全面执行;
- (d)重新考虑在无证移徙者身份正常化问题上的立场,并在下次定期报告中提供资料,说明无证移徙者的状况,以及采取了哪些措施保护他们的经济、社会及文化权利。

最低保障收入

29.委员会极感兴趣地注意到,缔约国决定采取创新步骤,将公共援助方案纳入最低保障收入框架。但委员会感到关切的是:

- (a)福利水平不足,无法保证受益者及其家庭享有适足生活水准;
- (b)将现有公共援助方案的受益者排除在外,他们虽仍需要社会援助,但可能不符合享有最低保障收入的资格;
- (c)雇主滥用最低收入概念,压低工作条件没有保障的工人工资,例如非欧洲联盟国民和低薪雇员的工资;
- (d)复杂和繁琐的申请程序(第九条)。

30.委员会建议缔约国采取一切必要措施:

- (a)提高最低保障收入的金额并定期进行审查,以确保受益者及其家庭享有适足生活水准;
- (b)确保虽不符合获得最低收入保障资格但仍需要社会援助的人仍可得到适当保护;
- (c)对雇主进行监测,以确保最低保障收入的存在不会对工作条件没有保障的工人的工资产生不利影响;
- (d)在执行最低保障收入时减少目标选定方面的错误,并简化申请程序。

家庭暴力

31.委员会注意到缔约国努力消除家庭暴力,但委员会仍感关切的是,定罪数量较低,对肇事者从轻处罚。委员会还感到关切的是,缔约国没有向家庭暴力受害者提供充足的支助,包括庇护所、法律援助和对此类暴力行为的身心影响的治疗(第十条)。

32.委员会敦促缔约国加紧努力,确保所有报告的家庭暴力案件得到迅速和彻底的调查,并对肇事者处以与罪行严重性相称的处罚。委员会建议缔约国向家庭暴力受害者提供充足的支助,包括增加庇护所的数量,向法律援助以及身心治疗划拨充足资金。委员会还建议缔约国改善家庭暴力行为数据收集制度。

人口贩运

33.委员会感到关切的是,虽然已识别的贩运受害者人数很多,但对人口贩运行为定罪的案件数量低。委员会还感到关切的是,以性剥削和劳动剥削为目的贩运移徙工人现象普遍存在,监管框架执行不力,缺少对私营招聘机构的监测(第十条)。

34.委员会呼吁缔约国加强努力,切实调查贩运行为,起诉责任人并对肇事者处以与罪行严重性相称的处罚。委员会建议缔约国采取有效措施,严格执行关于私营职业介绍所的现行法律并监测其活动,以期防止贩运移徙工人,特别是贩运移徙妇女的现象。

贫穷

35.委员会感到关切的是,贫困人数大幅增加,特别是在经济危机期间,超过四分之一的人口(27.4%)面临陷入贫困的危险(第十一条),无法享有适足生活水准。

36.委员会建议缔约国加强努力,消除贫穷,全面分析处境最不利和最边缘化个人和群体的需求,并采取具体和有针对性的措施满足这些需求。在这方面,委员会提请缔约国注意其关于贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

住房权

37.委员会感到关切的是,在本报告所述期间,分配给住房的预算不断减少,对处境不利和边缘化个人和群体,特别是流离失所者、罗姆人和低收入家庭产生了不利影响。委员会还关切地注意到,在本报告所述期间,被迁离的人数显著增加,其中大部分是由于拖欠房租。委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供资料,说明防止强迫迁离的法律保障和对受害者的补救措施,也没有提供关于此类强迫迁离数量的分列统计数据(第十一条)。

38.委员会建议缔约国采取一切必要措施,确保人人享有适足住房权,并增加住房预算拨款,以期提供负担得起的社会住房单元,改善处境不利和边缘化个人和群体的现有住房条件并处理房租欠款问题。委员会还建议缔约国确保制定法律框架,规定迁离应遵循的程序,使其与委员会关于强迫驱逐的第7号一般性意见(1997年)所载国际标准和准则相一致。

健康权

39.委员会感到关切的是,卫生服务方面的公共开支水平较低,在经济危机期间有所削减,医疗支出占家庭支出的比例很高。委员会还感到关切的是,公共卫生系统提供的医疗服务范围有限,等候名单很长。委员会进一步感到关切的是,虽然缔约国采取了措施,但据报告称寻求庇护者和无证移民获得医疗服务的机会受到限制(第十二条)。

40.委员会建议缔约国采取一切必要措施,改善公共卫生系统,包括通过大幅增加划拨给该系统的资金,以确保及时提供范围更广的高质量卫生服务。在这方面,委员会呼吁缔约国实施计划于2017年推出的国家全民卫生制度并确保其之后的有效运作。委员会建议缔约国采取必要步骤,消除寻求庇护者和无证移民者在获取医疗服务时面临的各种障碍。

受教育权

41.委员会感到关切的是,国内法规定的全纳教育定义不完全符合国际规范。委员会还感到关切的是,由于没有为残疾儿童提供足够的合理便利,他们参与全纳教育仍面临困难。委员会欢迎缔约国设立残疾早期鉴别机制,但仍然关切的是,该机制未能有效地在儿童发展阶段中尽早鉴别和支助残疾儿童(第十三和第十四条)。

42.委员会建议缔约国审查全纳教育的法律定义,使其与国际规范相一致。委员会还建议缔约国加紧努力,确保向所有残疾儿童提供合理便利以便他们在各级教育中充分参与全纳教育。委员会进一步建议缔约国改善残疾早期鉴别机制,以确保残疾儿童在发展阶段中尽早得到必要支助。

文化权利

43.委员会欢迎缔约国设立文化遗产技术委员会,负责保护和修复塞浦路斯南部和北部地区的文化遗产。委员会注意到缔约国并不能对其所有领土行使控制,因而无法在全岛保护和促进《公约》规定的权利,包括文化权利。委员会对主要发生在塞浦路斯北部的大规模毁坏文化遗址和文物的情况深感关切。委员会还感到关切的是,塞浦路斯人参观本国文化遗址的机会有限(第十五条)。

44.委员会建议缔约国采取一切必要和适当措施,修复受损的文化遗址和文物并保护留存的文化遗址和文物,包括通过提供充足资源加强文化遗产技术委员会。委员会还建议缔约国采取有效措施,确保塞浦路斯人可以自由参观本岛南部和北部地区的文化遗址。

D.其他建议

45.委员会鼓励缔约国批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》。

46.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》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

47.委员会建议缔约国充分考虑到《公约》规定的义务,并在国家执行《2030年可持续发展议程》的过程中确保《公约》所载权利的充分享有,必要时寻求国际援助和合作。缔约国如能设立独立机制监测进展,将公共方案的受益者当做能够主张权利的权利人对待,将极大地有助于实现可持续发展目标。在参与、问责和不歧视的原则基础上落实可持续发展目标,将确保没有任何一个人掉队。

48.委员会建议缔约国采取步骤,逐步制定和适用落实经济、社会及文化权利的适当指标,以便于评估缔约国为各阶层群体履行其《公约》义务时取得的进展。在这方面,委员会请缔约国参考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(见HRI/MC/2008/3)。

49.委员会请缔约国在国家、市和地区各级,向社会各阶层,特别是向议员、公务员和司法机关广泛传播本结论性意见,并在下次定期报告中向委员会说明为落实这些意见而采取的步骤。委员会还鼓励缔约国请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以及在提交下次定期报告前开展的国家级协商进程。

50.委员会请缔约国在2021年10月31日前提交按照委员会2008年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写的第七次定期报告。此外,委员会请缔约国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)更新其通用核心文件。