



## 经济及社会理事会

### 经济、社会和文化权利委员会

## 关于前南斯拉夫的**马其顿共和国第二次至第四次合并定期报告的结论性意见\***

1.经济、社会和文化权利委员会在2016年6月13日和14日举行的第32和33次会议(见E/C.12/2016/SR.32和33)上,审议了前南斯拉夫的**马其顿共和国**关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第二次至第四次定期报告(E/C.12/MKD/2-4),并在2016年6月24日举行的第49次会议上通过了本结论性意见。

### A. 引言

2.委员会对缔约国提交的第二次至第四次合并定期报告表示欢迎,尽管此次提交延迟甚久;并对缔约国在对问题清单的答复(E/C.12/MKD/Q/2-4/Add.1)中提供补充资料表示欢迎。委员会还赞赏与缔约国部际代表团举行的建设性对话。

### B. 积极方面

3.委员会欣见缔约国批准以下文书:

- (a)《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》,2012年;
- (b)《残疾人权利公约》及其《任择议定书》,2011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;

4.委员会还欣见缔约国通过了以下法律:

- (a)2014年《防止和防范家庭暴力法》;
- (b)《2013-2020年性别平等国家战略》;
- (c)2012年《最低工资法》;
- (d)2012年《男女机会均等法》;
- (e)2010年《防止和禁止歧视法》;
- (f)2009年《免费法律援助法》;
- (g)2009年《社会保护法》;
- (h)《2010-2020年减少贫困和社会排斥国家战略》。

### C. 关注的主要问题和建议

#### 《公约》在国内的适用

5.委员会虽然注意到缔约国的《宪法》第98条和第108条规定可在在国内法律秩序中直接适用《公约》,但感到遗憾的是缔约国未提供具体案例或统计数据,以说明这方面的司法实践。委员会还感到关切的是,为司法官员和法律专业人员提供的关于《公约》权利的培训程度不足。

6.委员会建议缔约国采取一切必要措施,提高法官、检察官和律师对《公约》直接适用性的认识,包括将《公约》纳入法官和检察官学院的课程以及法律专业人员的其他培训方案中。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供资料说明国内法院适用《公约》的情况。委员会提及其关于《公约》在国内的适用的第9号一般性意见(1998年)。

#### 数据收集

7.委员会感到遗憾的是,缔约国推迟了原计划于2011年开展的全国人口普查,因此现在没有关于人口构成的最新数据。委员会还感到关切的是,缔约国提供的关于实现经济、社会和文化权利情况的统计数据不足。

8.委员会敦促缔约国毫不拖延地开展人口普查。委员会建议缔约国采取一切必要措施,改善其数据收集系统,以便及

时收集关于《公约》权利各领域的可靠数据，进行稳健分析以及有效、高效的数据管理。

## 权力下放对享有经济、社会和文化权利的影响

9.委员会注意到，中央政府的一些职责，特别是在社会保障、供水和卫生、初级医疗保健和其他公共服务以及小学和中学教育领域的职责，在权力下放过程中已移交给市政当局。然而，委员会感到关切的是，各市政当局的行政和财政能力存在巨大差异，可能对生活在缔约国不同地方的人(特别是那些生活在农村地区的人)的经济、社会和文化权利的享有产生歧视性影响。

10.委员会提醒缔约国，权力下放绝不减少缔约国履行《公约》义务的责任。委员会建议缔约国增进市政当局对其《公约》义务的认识，并采取一切必要措施，包括由中央政府监督市政当局执行《公约》的情况，使所有市政当局履行职责，以期确保在城市和农村地区的所有人平等享有《公约》权利。委员会还建议缔约国就权力下放进程对享有经济、社会和文化权利的影响开展全面分析。

## 监察员

11.委员会感到遗憾的是，由国家人权机构全球联盟(前身为国家人权机构国际协调委员会)授予B级认可的监察员机构并不完全符合关于促进和保护人权国家机构地位的原则(巴黎原则)。委员会表示关切的是，缔约国迟迟没有任命在2013/14年度任务已到期的四位副监察员中的三位；迟迟不根据全球联盟资格认证小组委员会的建议通过2003年《监察员法》修正案；为监察员办公室配置的人力和财力资源不足；相关部委对监察员提出的建议采取的后续行动越来越少。

12.委员会敦促缔约国不再拖延，立即填补三个副监察员空缺职位。委员会建议缔约国考虑到全球联盟提出的建议，确保关于补充和修订《监察员法》的法律草案符合“巴黎原则”，并加快通过该法律草案。委员会还建议缔约国确保为监察员办公室提供足够的人力和财政资源，并确保有关当局都充分考虑到监察员的建议，有系统地将结果报告给监察员。

## 法律援助

13.委员会感到关切的是，权利持有人对其《公约》权利的认识水平很低，划拨给法律援助方案的资源不足，向人们提供的关于依据《免费法律援助法》享有的权利的信息有限。委员会还感到关切的是，获得免费法律援助的机会仍然非常有限，尤其是因为该法第14条(a)项的规定，使弱势和边缘化人士难以享有其经济、社会和文化权利。

14.委员会建议缔约国考虑修订《免费法律援助法》，以确保所有人，包括弱势和边缘化人士，特别是妇女、罗姆人、居住在农村地区的人、移民者和寻求庇护者，能够在专业援助下享有其经济、社会和文化权利，并建议缔约国为法律援助方案划拨充足资源。

## 可用资源最大值

15.委员会感到关切的是，在经济、社会和文化权利相关领域划拨的公共资金整体水平很低。委员会还感到关切的是，一些关于资源分配的决定不透明，且没有优先考虑缔约国依据《公约》的义务(第二条第一款)。

16.委员会建议缔约国加紧努力，在国家和市政一级提高公共支出的水平，以确保逐步实现经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国采取一切必要措施，确保以透明的方式进行公共资金的规划和支出。

## 腐败

17.委员会感到关切的是，在为实现经济和社会权利而提供所需物资或服务过程中普遍存在贿赂的做法，而依据2002年《防止腐败法》提出的起诉很少，涉及高级官员的情况尤其如此(第二条第一款)。

18.委员会建议缔约国采取一切必要措施：

(a)打击腐败，包括改善公共治理和确保开展公共事务的透明度，提高公众和政府官员关于反腐败措施的认识，以及对贿赂的不可接受性的认识；

(b)加强执行《防止腐败法》并打击对腐败的有罪不罚现象，尤其是涉及高级别官员的腐败；

(c)加强国家预防腐败委员会的独立性和运作。

## 不歧视

19.委员会欢迎缔约国对《防止和防范歧视法》的执行情况开展评估。然而，委员会对法律中存在的一些空白感到关切，特别是关于歧视的定义、歧视的理由、举证责任和使用统计数据证明存在间接歧视方面的空白。委员会还感到关切的是，防止和防范歧视委员会缺乏独立性且运作无效(第二条第二款)。

20.委员会建议缔约国采取一切必要措施，跟进最后报告中所载关于《防止和防范歧视法》执行情况事后评估的建议。委员会尤其建议缔约国：

(a)修改《防止和防范歧视法》，尤其是修改歧视的定义，使其符合关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第20号一般性意见(2009年)；

(b)加快通过2016-2020年平等和不歧视国家战略草案；

(c)加强防止和防范歧视委员会的独立性和运作,包括审查委员会成员任命标准和程序,成立专业的秘书处,划拨充足的财政资源。

## 移徙者、寻求庇护者和难民

21.委员会注意到2016年3月8日缔约国决定对移徙者完全关闭边境,委员会仍对该决定的负面影响感到关切。委员会对难民的处境感到关切,其中许多人是妇女和儿童,在进行对话之时他们仍滞留在Vinojug和Tabanovce的临时中转中心,生活条件不稳定,难以获得医疗保健服务、教育和其他基本服务。委员会还感到关切的是,尽管2003年《庇护和临时保护法》第51条作出了规定,但得到承认的难民和受辅助保护者实际获得就业的机会仍然有限,因为他们缺乏在就业局登记所需的文件。最后,委员会感到遗憾的是,关于《庇护和临时保护法》第8条的近期修正案事实上剥夺了得到承认的难民或受辅助保护者在获得庇护后三年内家庭团聚的权利(第二条第二款)。

22.委员会建议缔约国改善在Vinojug和Tabanovce的两个临时中转中心的生活条件,确保生活在这里的人有机会获得医疗保健、教育和其他基本服务,并满足妇女、儿童、残疾人和病人的特殊需求。委员会还建议缔约国采取一切必要措施,为得到承认的难民和受辅助保护者提供必要的文件和其他形式援助以便在就业局登记,确保他们有机会申请所有现有就业机会。委员会敦促缔约国撤销对《庇护和临时保护法》第8条的近期修正案,确保难民和受辅助保护者不必等待过长时间才能与家庭团聚。

## 罗姆人

23.委员会感到关切的是,关于罗姆人的统计数据缺乏,因而无法有效实施针对罗姆人的政策。委员会仍感到关切的是,罗姆人在一些社会生活领域面临结构性歧视,他们在缔约国的社会经济地位低,贫困率和失业率很高,劳动力市场参与率低,预期寿命很短。委员会还感到关切的是,仍有一些罗姆人没有登记,因此获得公共服务的机会可能很少(第二条第二款)。

24.委员会建议缔约国加紧努力,消除对罗姆人的结构性歧视,改善他们的社会经济地位,根据可靠的统计数据制定有针对性的政策和方案,实现罗姆人的经济、社会和文化权利,并对此类政策和方案的结果进行充分、定期的监测。委员会还建议缔约国按照1954年《关于无国籍人地位的公约》的要求,采取一切必要措施,为所有罗姆人发放身份证并处理无国籍人的情况。

## 男女同性恋、双性恋、变性人和双性人

25.委员会感到关切的是,《防止和防范歧视法》未将性取向或性别认同列为禁止的歧视理由,该法第14条第6款仍维持对异性结合(仅对此适用“家庭”概念)与同性结合之间的歧视。委员会感到关切的是,大学教材传达对男女同性恋、双性恋、变性人和两性人的负面成见。委员会还感到关切的是,这些人受到欺凌和人身攻击,在社会上受到侮辱和歧视,而且在他们遭受暴力时执法人员并不总是采取行动(第二条第二款)。

26.委员会建议缔约国采取一切必要措施,确保在反歧视立法中明确禁止基于性取向或性别认同的歧视,并确保同性伴侣有机会获得与已婚夫妇同样的益处;消除对男女同性恋、双性恋、变性人和两性人的负面成见和污名化,包括修改教科书,向公众、医疗保健提供者、社会工作者和执法人员以及其他公职官员开展提高认识运动;并确保对暴力侵害男女同性恋、双性恋、变性人和两性人的案件进行及时、公正和有效的调查和起诉。委员会提请缔约国注意其关于不歧视的第20号一般性意见(2009年)和关于性健康和生殖健康的第22号一般性意见(2016年),特别是第23段。

## 男女平等

27.委员会表示关切的是,妇女的劳动参与率和就业率过低,特别是罗姆人妇女和阿尔巴尼亚族妇女,而且妇女主要从事于无需技能/报酬很低的工作和职位。委员会还感到关切的是,缔约国缺乏针对妇女的积极就业措施,而且2012年《男女机会均等法》和《2013-2020年性别平等国家战略》的执行不充分。委员会还对缔约国男女工资巨大差距感到关切(第三条和第七条)。

28.委员会建议缔约国为提高妇女的劳动参与率和就业率制定具体目标和时间框架,制定针对妇女的就业方案,特别关注少数族裔。委员会还建议缔约国加紧努力,充分执行《男女机会均等法》和《2013-2020年性别平等国家战略》,包括为其执行划拨充足资源。委员会还建议缔约国采取有效措施,缩小两性薪酬差距。

## 失业

29.委员会感到关切的是,尽管近年来失业率已经有所下降,但仍然处于很高的水平,尤其是青年、妇女、罗姆人和残疾人的失业率,而且大部分工作机会来自非正规经济(第六条)。

30.委员会建议缔约国加紧努力,提高劳动力的职业技能,以满足劳动力市场的需求;通过执行积极的劳动力市场方案等途径,创造体面就业机会;制定和执行特别措施,包括采取配额制度,促进青年、妇女、残疾人和罗姆人的就业;为残疾人提供合理便利。委员会还建议缔约国确保非正规经济部门的工人得到劳动法的保护,享有公平和有利的的工作条件和社会保障,并加紧努力促进从非正规经济向正规经济的过渡。

## 最低工资

31.虽然委员会欣见缔约国通过了《最低工资法》,但委员会感到关切的是,最低工资的支付是以遵守该法第2条规定的“完成标准”为条件。委员会还感到关切的是,在纺织、服装和皮革业适用的最低工资低于其他行业。由于女性在这些行业比例过高,这导致了对妇女的间接歧视。委员会还感到关切的是,最低工资不足以确保劳动者及其家人过上体面的生活(第七条)。

32.委员会建议缔约国使《最低工资法》符合《公约》和国际劳工组织(劳工组织)1970年《确定最低工资公约》(第131号)。委员会还建议缔约国对所有行业立即适用相同水平的最低工资,包括纺织、服装和皮革行业。委员会还建议缔约国提高最低工资水平,根据生活成本进行定期调整,以确保工人及其家人享有充足生活水准。委员会提请缔约国注意其关于公正和良好的工作条件的第23号一般性意见(2016年)。

## 同值工作同等报酬

33.委员会感到关切的是,2005年《劳资关系法》第108条规定的“不论性别,同一职位同等工作同等责任”的同酬原则不完全符合《公约》,《公约》要求遵守同值工作同等报酬原则(第七条)。

34.委员会建议缔约国审查《劳资关系法》第8条,使其与《公约》相一致,并再次提请缔约国注意第23号一般性意见(2016年)。

## 工会权利

35.委员会感到关切的是,缔约国《劳资关系法》和其他劳动法限制罢工权,包括有条款规定解雇参加正在进行的罢工的工人(第八条)。

36.委员会建议缔约国考虑到与劳工组织合作对国家劳动法进行的审查,修订《劳资关系法》和其他劳动法,以确保这些法律完全符合《公约》和劳工组织相关公约,并规定充分保护罢工权。

## 社会保障权

37.委员会感到关切的是,缔约国社会保障体系不覆盖最弱势和边缘化人士。委员会尤其感到关切的是,由于复杂的程序和资格标准,他们获得社会福利的机会有限,而且这些福利的程度不足。委员会欣见缔约国已撤销《关于在计算经入息审查的福利收入中电汇资金的规则》2015年修订案,但对这些修正案的追溯适用表示遗憾,这导致许多受益人无法按以前的福利标准报销费用,因此失去其获得未来福利的权利(第九条)。

38.委员会建议缔约国确保最弱势和边缘化人士在其社会保障制度下得到充分保护。委员会还建议缔约国简化享有社会保障福利的申请程序,并提高福利水平,以确保充足的生活水准并确保及时支付福利金。委员会敦促缔约国撤销将《规则》2015年修正案追溯适用的决定,以确保所有受影响者获得福利。

## 家庭暴力

39.委员会欣见缔约国通过了《防止和防范家庭暴力法》。然而,委员会仍然感到关切的是,该法和缔约国的其他相关法律,包括《刑法》和《防止和禁止歧视法》,并不确保向家庭暴力和基于性别的暴力的妇女受害者提供充分的保护。委员会还感到关切的是,定罪率很低,对犯罪者从轻处罚,而且对家庭暴力受害者提供的帮助不足,在提供庇护所、法律援助和对此类暴力行为的身心影响的治疗等方面都很不足。委员会对关于家庭暴力的数据的缺乏表示遗憾(第十条)。

40.委员会建议缔约国采取措施,审查《防止和防范家庭暴力法》和其他相关法律,为家庭暴力和基于性别的暴力的所有受害者提供适当保护,从而为批准欧洲委员会《防止和打击暴力侵害妇女行为及家庭暴力公约》(“伊斯坦布尔公约”)做好准备。委员会还建议缔约国加紧努力执行该法,确保所有报告的家庭暴力案件得到迅速、公正和有效的调查,将犯罪者绳之以法,并向家庭暴力受害者提供充分协助,增加收容所的数目,为法律援助以及身体和心理治疗划拨充足资金。委员会还建议缔约国改善关于家庭暴力的LIRIKUS数据库。

## 贫困

41.委员会感到关切的是,尽管近年来贫穷率下降,但几乎四分之一的人口仍然生活在贫穷之中,因此被剥夺了享有充足生活水准的权利。委员会还感到关切的是,缔约国的收入不平等现象继续加剧。虽然委员会对缔约国下调基本消费品的增值税表示欢迎,但委员会还感到遗憾的是,缔约国的税收制度(包括很低的个人和公司收入统一税)在减贫和确保适当的收入再分配方面没有效果(第十一条)。

42.委员会建议缔约国加强努力,消除贫穷,全面分析最弱势和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。这类措施可包括通过税收制度和和社会保障制度改革等途径,切实减少收入不平等。委员会请缔约国注意委员会关于贫穷与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明(E/C.12/2001/10)。

## 充足食物权

43.委员会感到关切的是,食品支出在家庭预算中占很高比例。委员会还感到关切的是,罗姆儿童和生活在农村地区的儿童的营养不良率很高。委员会注意到,与营养有关的疾病很普遍,包括肥胖症和微量营养素缺乏症(第十一条)。

44.委员会建议缔约国采取必要步骤,包括通过一项国家战略,保护充足食物权。缔约国注意到委员会关于充足食物权的第12号一般性意见(1999年)和联合国粮食及农业组织通过的《支持在国家粮食安全范围内逐步实现充足食物权的自愿准则》。

## 住房权

45.委员会感到关切的是,缔约国没有采取有效措施向弱势和边缘化个人和家庭提供社会福利住房,并且有很大比例的人口(尤其是罗姆人)生活在条件很差的非正规住区,获得基本服务和设施、医疗保健和教育的机会有限。委员会还感到关切的是,生活在收容中心的境内流离失所者的生活条件仍然很差,由于缺乏使用权的法律保障,生活在非正规住区的罗姆人家庭不断受到驱逐威胁(第十一条)。

46.委员会建议缔约国采取一切必要措施,为包括罗姆人在内的弱势和边缘化个人和家庭提供可负担的社会住房单元,改善非正规住区和收容中心的居住条件。委员会还建议缔约国采取具体步骤,保障非正规住区所有居民(特别是罗姆人)的使用权,并向他们提供可能需要的援助,使他们能够受益于2011年《非法建筑物合法化法》。委员会敦促缔约国通过一项法律框架,确定在驱逐案件中应遵循的程序,使其符合关于“适足住房权:强迫驱逐”的第7号一般性意见(1997年)所载国际标准和准则。

## 获得医疗保健服务

47.委员会感到关切的是,划拨给卫生部门的资金不足、缺乏合格的医疗专业人员以及医疗保险基金的覆盖面和福利不充分,导致获得医疗保健服务的机会有限,对罗姆人和生活在农村地区的人而言特别如此。委员会还感到关切的是,一些私营医疗保健服务提供者对其运营许可协议规定应免费提供的服务收费(第十二条)。

48.委员会建议缔约国加紧努力,确保所有人都能获得初级医疗保健服务,不论身在何处,途径包括为医疗保健服务拨出充足资金,确保有足够数量的合格医疗专业人员,并扩大医疗保险基金的覆盖范围和福利。委员会敦促缔约国立即停止非法收费的做法并监督私营医疗保健服务提供者遵循其运营许可协议的情况。

## 性健康和生殖健康

49.委员会感到关切的是,缔约国(特别是农村地区和罗姆人居住地区)的妇科医生严重短缺;获得性健康和生殖健康信息的机会有限,对青年人而言特别如此,而且学校的性教育不足且已过时;获得现代避孕药具的机会有限,对妇女和女孩而言特别如此。委员会还感到关切的是,2013年《终止妊娠法》规定,如果医生处理了紧急流产,而后来确定该流产不符合该法第13条规定的条件,则对该医生处以严厉处罚;这可能会对医疗从业人员产生寒蝉效应,从而导致在紧急情况下的不安全流产。委员会关于流产前强制性咨询的观点是,只有在不分性别情况下这种咨询才可以接受,委员会支持寻求终止妊娠的妇女的自由和知情的选择(第十二条)。

50.委员会建议缔约国采取一切必要措施,增加妇科医生的人数,并确保所有妇女都能在本市获得妇科健康服务,特别是确保苏托奥里扎里的妇女能获得这种服务;向公众提供关于性健康和生殖健康的信息;改善学校关于性健康和生殖健康的教育,确保这种教育与时俱进、适合年龄而且以人权视角为基础;同时提供所有人都能负担得起的现代避孕方法,包括在医疗保险基金所覆盖的药品清单中加入避孕药具。委员会还建议缔约国审查《终止妊娠法》的限制性条款。委员会提请缔约国注意其关于性健康和生殖健康的第22号一般性意见(2016年)。

## 药物使用

51.委员会感到关切的是,药物使用者增多,特别是罗姆儿童;《2014-2020年新国家药物战略》中删除了关于针对药物使用者的降低伤害方案的内容;在《管制麻醉药品和精神药物法》中加入了关于管制大麻医疗用途的条款,也规定了对药物自用者的刑事处罚;由全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金提供的支持持续到2016年底,之后关于药物预防和降低伤害方案的资金来源不明(第十二条)。

52.委员会建议缔约国采取有效措施减少药物滥用;恢复《2014-2020年新国家药物战略》中的降低伤害方案;为战略的执行提供充分支持,并维持由全球抗击艾滋病、结核病和疟疾基金资助的方案;审查《管制麻醉药品和精神药物法》中的限制性条款。

## 受教育权

53.委员会虽然注意到缔约国在这方面所做的努力,但感到关切的是,学校的入学率和保留率下降,特别是罗姆儿童,他们在小学和中学的学习成绩仍然过差。委员会还表示关切的是,人数过多的罗姆儿童继续被归类为心理残障者,因此他们在特殊学校、主流学校的特殊班级中的人数比例过高(第十三条和第十四条)。

54.委员会建议缔约国加紧努力,改善罗姆儿童的入学率和保留率及学习成绩,包括为罗姆儿童提供指导和辅导服务以及其他特别援助措施。委员会还建议缔约国采取一切必要措施,解决罗姆儿童在特殊学校和主流学校特殊班级中人数过多的问题,包括审查分类标准和通过全纳综合教育方案。

## D.其他建议

55.委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利公约任择议定书》。

56.委员会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》。

57.委员会建议缔约国采取措施,逐步制定和应用关于落实经济、社会和文化权利的适当指标,以方便评估缔约国在履行《公约》规定的对不同群体的义务方面所取得的进展。在这一背景下,委员会提请缔约国尤其参照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(HRI/MC/2008/3)。

58.委员会请缔约国在其下一次定期报告中提供关于《公约》所载每项权利实现情况的比较年度统计数据,按年龄、性别、族裔、城市和农村人口及其他相关标准分列。委员会还要求提供详细资料,说明按来源分列的缔约国收入的变化情况,以及在与《公约》权利有关的领域划拨的预算的变化情况。

59.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、公务员和司法机构广泛宣传本结论性意见,并在下一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让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工作,以及在提交下一次定期报告之前举行的国家一级磋商进程。

60. 委员会请缔约国在2021年6月30日之前提交第五次定期报告，报告应根据委员会2008年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写。委员会还请缔约国按照根据国际人权条约统一提交报告准则(见HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)增订其共同核心文件。