



## 经济、社会和文化权利委员会

## 关于黑山初次报告的结论性意见\*

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2014 年 11 月 13 日和 14 日举行的第 48、49 和 50 次会议上(E/C.12/2014/SR.4850)审议的黑山关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的初次报告(E/C.12/MNE/1)，并在 2014 年 11 月 28 日举行的第 70 次会议上通过了以下结论性意见。

## A. 引言

2. 委员会欢迎黑山提交初次报告(E/C.12/MNE/1)，以及在 2012 年 9 月提交的共同核心文件(HRI/CORE/MNE/2012)。委员会还赞赏缔约国对问题清单的书面答复(E/C.12/MNE/Q/1/Add.1)，和与缔约国多部门代表团进行的坦诚的建设性对话。

## B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国于 2013 年 9 月 24 日批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

4. 委员会还欢迎缔约国批准了以下国际人权文书：

- (a) 《儿童权利公约》任择议定书的一项来文程序，2013 年 9 月 24 日；
- (b) 《减少无国籍状态公约》，2013 年 12 月 5 日；
- (c) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2011 年 9 月 20 日；
- (d) 《残疾人权利公约》及其任择议定书，2009 年 11 月 2 日；

\* 委员会第五十三届会议通过（2014 年 11 月 10 日至 28 日）。



(e) 《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》，2000年12月14日签署，2003年5月5日批准。2006年；

5. 委员会赞赏地注意到缔约国为推动人们享有经济、社会和文化权利所采取的措施，包括：

(a) 2014年6月18日通过关于黑山人权与自由捍卫者法修正案；

(b) 2007年通过《性别平等法》；

(c) 通过《提高男女同性恋、双性恋和跨性别者生活质量行动计划和战略》(2013-2018)；

(d) 通过《打击贩运人口国家战略》(2012-2018)。

## C. 主要关注问题和建议

### 数据收集

6. 委员会表示关切的是，缔约国没有在报告或对问题单的答复中提供足够的分类和详细数据，使委员会无法评估缔约国为充分落实《公约》条款所采取措施的影响，也无法衡量在缔约国享有经济、社会和文化权利的状况(第二条)。

委员会建议缔约国：

(a) 建立一套《公约》规定的经济、社会和文化权利落实情况的统计资料收集系统，按年份、性别、年龄、城市/农村人口、族裔(在匿名和自愿自我认同基础上)、弱势群体和边缘群体，和其他相关标准分列，并在下次定期报告中收入这方面的统计数据；

(b) 参照联合国人权事务高级专员办事处制订的人权指标概念和方法框架(HRI/MC/2008/3)，按照一套明确指标，对人口各阶层享有经济、社会和文化权利的程度进行定期和系统评估；

(c) 在国家发展战略中采用各项人权指标，特别是有关经济、社会和文化权利的指标。

### 司法独立

7. 委员会注意到对司法制度进行的改革，以及代表团提供的详细情况，但仍对有关司法机构缺乏独立的报告感到关注(第一条)。

委员会敦促缔约国采取一切必要的立法和其他必要措施，根据关于司法机关独立的基本原则(大会第40/32号和第40/146号决议认可)，保证司法机关的完全独立和公正。具体而言，委员会呼吁缔约国对法官的任命、晋升、评职和解职制定一套明确的标准和独立的程序。委员会还建议缔约国继续努力，确保在关于经济、社会和文化权利的可审理问题上，法官、律师和检察官得到相关的培训。

## 国家人权机构

8. 委员会注意到通过了《黑山人权与自由捍卫者法》修正案，但也注意到，人权与自由捍卫者尚未得到增进和保护人权国家机构国际协调委员会的认证。对有报告说该机构由于工作人员和资金不足、人员更替频繁使其作用受到影响表示关注(第一条)。

委员会建议缔约国加强人权与自由捍卫者组织的能力，使之能够根据《巴黎原则》(大会第 48/134 决议，附件)作为一个国家人权机构有效发挥作用，包括位置提供足够的人力和资金。

## 腐败问题

9. 委员会对腐败问题严重表示关注，特别是在建筑和土地规划、教育、卫生保健和公共采购方面，以及这个问题对享有经济、社会和文化权利的影响。委员会还对高级别腐败案件得不到有效调查、起诉和定罪，以及对有报告说调查和报道有组织犯罪的记者受到威胁和暴力表示关(第二条第一款)。

缔约方应作为优先事项，解决腐败的根源，采取一切必要的立法和政策措施，有效打击腐败和相关的法不治罪现象，包括调查和起诉高级别的腐败案件。委员会建议缔约国定期评估反腐措施的影响，并在下次定期报告中提供详细情况。缔约国还应确保调查和报道有组织犯罪的人得到有效保护，免于任何形式的恐吓和暴力。

## 不歧视

10. 委员会感到遗憾的是，没有提供全面的统计数据，按照《公约》第二条第二款列出各方面，确定在享有《公约》权利方面的歧视问题。此外，虽然在 2014 年 3 月通过了《禁止歧视法修正案》的法律，但委员会感到关注的是，民族和族裔少数群体、难民、流离失所者、罗姆人、残疾人和其他边缘群体的成员仍然在享有经济、社会和文化权利方面遇到歧视(第二条第二款)。

委员会建议缔约国加大力度，促进平等，制止对民族和族裔少数群体、难民和流离失所者，包括罗姆人、阿什卡利人和埃及人、残疾人和其他边缘群体和个人的歧视，特别是在他们获得就业、社会保障、住房、医疗保健和教育等方面。委员会还建议，缔约国参照《公约》第二条第二款所禁止的一切歧视理由，和委员会关于在享有经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，确保有系统地实施反歧视法。

## 男女平等

11. 虽然通过了“性别平等行动计划”，但委员会仍对缺少适当的资金和人力资源，不能有效执行性别平等政策感到关注，妇女在高级别和决策职位上的比例过低，以及对性别角色的陈腐观念长期存在(第三条)。

委员会建议缔约国：

- (a) 确保拨出足够的财政和人力资源，有效执行性别平等政策和战略；
- (b) 建立有效的监测和评估机制，确保根据一套清晰的指标评估性别平等政策和战略，保证取得预期的效果；
- (c) 分析妇女在高级别和决策职位上比例过低的根源，采取适当措施，消除社会上对于传统性别角色和偏见的认知，包括在就业方面，同时让男女双方更好地认识关于协调工作和家庭的责任。

### 失业

12. 委员会注意到缔约国为解决失业问题采取的措施，如为大学毕业生开设的职业就业计划，但委员会仍对很高的失业率感到关注，特别是在年轻人中和在北部地区，还有长期失业的比例很高的问题。

委员会建议缔约国加大力度降低失业率，采取有效的就业政策，包括获得新的资格、本地就业计划、提供鼓励创业贷款和安置计划等。委员会还建议，缔约国采取特别措施，如为雇主提供税收优惠、鼓励边缘群体的人就业，特别是在农村地区。委员会敦促缔约国每年制定残疾人的就业目标并收集有关残疾人失业情况的可靠资料。

### 最低工资

13. 委员会对最低工资水平过低感到关注，这一水平明显不足以保证有关的人和他们的家庭体面的生活水准(第七条)。

委员会建议缔约国提高国家最低工资的数额，并定期审查，保证最低工资水平应足以所有工人及其家人提供体面的生活水平。

### 公正和良好的工作条件

14. 委员会对有关报告感到关注，在私营部门有侵犯工人取得报酬和定期支付工人社会和医疗缴款权利的现象，以及不肯将定期合成转为永久合同的情况，尽管劳工法在这方面作了规定。委员会还对监督事务局，包括劳工监察局的能力不足表示关注，这些机构负责管理非正式经济、惩罚违反劳工法的雇主，和防治职业事故和疾病(第六和第七条)。

委员会敦促缔约国采取有效措施，确保私人公司遵守他们的义务，保证工人获得报酬的权利和定期支付他们的社会和健康保险，以及根据劳工法的规定取得永久合同的权利。缔约国还应增加监督事务局，包括劳工监察局的资源和能力，通过执行预防和惩治两方面措施，管理非正式经济，有效确保公正和良好的工作条件。

## 工会权利

15. 委员会对有关工会代表受到歧视的报告表示关注。委员会还感到关注的是，公共部门雇员的罢工权受到限制，即使他们不属于提供“基本服务”者，或如果其服务中断会危及全体或部分居民的生命、人身安全或健康(第八条)。

委员会呼吁缔约国确保私营和公营部门的工人享有自由组织和参加工会的权利。委员会注意到 2013 年的罢工法草案，建议缔约国根据《公约》第 8 条和劳工组织关于结社自由及保护组织权的第 87 号公约(1948 年)，确保提供非关键性服务的公务员享有罢工的权利。

## 社会保障

16. 委员会欢迎 2013 年 5 月通过社会和儿童保护法，但对国家机构有效执行该法的能力不足感到关注。委员会还关切地注意到，社会救济金，包括对失业者、老年人和残疾人的津贴，不足以确保有关人员和他们的家庭享有适当的生活水平(第九条)。

委员会呼吁缔约国：

(a) 确保社会和儿童保护法实际上获得有效执行，包括提高国家机构的能力和加强它们之间的相互协调；

(b) 参照委员会关于享有社会保障权利第十九号一般性意见(2007 年)，增加社会救济金，确保缔约国境内的所有个人和家庭，包括失业者、老年人和残疾人，享有适当的生活标准；

(c) 在下次定期报告中提供有关社会保障覆盖范围的资料，应特别按性别、城市/农村人口、居民身份，民族或族裔出身等单项列出。

## 家庭暴力

17. 委员会欢迎《保护不受家庭暴力法》的通过和对《刑法》的修订，加强了对家庭暴力受害人的保护措施，但仍对实际上得不到有效执行感到关注，受害人很难求助司法。委员会感到遗憾的是，没有收集数据的机制，对趋势进行分析，监督进展(第十条)。

委员会敦促缔约国：

(a) 采取有效措施打击家庭暴力现象，确保有关禁止家庭暴力的法律和给与受害人保护的措施在世界上得到有效执行；

(b) 其实调查、起诉和城市所有家庭暴力行为，确保给受害人提供有效扑救；

(c) 建立暴力对待妇女，包括家庭暴力问题的综合数据收集机制，按性别、年龄、受害人与犯罪人之间的关系等项分列，并对数据进行深入分析，利用数据制定有针对性的政策和战略，打击一切形式的暴力对待妇女问题。

## 贩运人口

18. 委员会注意到在打击贩运人口方面采取的措施，特别是在 2013 年 9 月新设立了贩运人口问题国家协调员的职位，委员会仍感关注的是，对人口贩子的起诉率很低，惩罚过轻，执法机关的能力有限，难以查明贩运行为的受害人，对他们给以保护和作出赔偿(第十条)。

### 委员会建议缔约国：

(a) 进一步采取措施，确保对受害人的保护，有效调查和起诉贩运活动的犯罪人，包括对执法官员和司法机构的人员进行适当培训；

(b) 加强有关贩运人口活动的受害人、犯罪人、调查和起诉等方面数据的收集，包括对参与贩运人口活动的执法官员的制裁情况；

(c) 向贩运活动的受害人提供适当的医疗、法律和社会救济，并确保他们能够获得司法补救，包括赔偿。

## 早婚和强迫婚姻

19. 委员会对早婚和强迫婚姻的习俗在一些社区依然流行感到关注(第十条)。

委员会建议缔约国加强克服早婚和强迫婚姻习俗的措施，特别是在罗姆人、阿什卡利和埃及人社区，包括宣传禁止早婚和强迫婚姻，以及这些习俗的有害影响。缔约国应当收集有关这类习俗的资料，加以分类，如按年龄、性别、族裔和国籍分列。

## 对儿童的经济剥削

20. 委员会对童工现象感到关注，包括强迫乞讨、街头的非正式、危险的工作，这些儿童面临着被剥削和被贩卖的危险(第十条)。

委员会敦促缔约国加大力度，解决童工问题，包括系统、有效的劳工监察，调查、起诉和制裁责任人，帮助受害人康复和提供援助。缔约国还应开展宣传运动，让儿童和他们的父母了解童工的危险和教育的重要性，并系统地收集数据，用以评估为对儿童的经济剥削问题所采取措施的影响。

## 贫困

21. 委员会感到关注的是，生活在国家绝对贫困线以下的人口比例不断增加，各地区之间在享有经济、社会和文化权利方面的差距明显(第二和第十一条)。

### 委员会呼吁缔约国：

(a) 加大力度解决贫困和社会排斥问题，特别是在北部地区，并为其落实划拨充分的资源，考虑到委员会 2001 年关于贫困与《经济、社会、文化权利国际公约》的声明；

(b) 建立一个评估机制，评估所采取措施的影响，找出存在的任何不足；

(c) 在下一期定期报告中收入生活贫困和极端贫困人口分类和比较数字和指标，以及在减贫方面取得的具体进展。

## 住房

22. 委员会对没有提供无家可归和无适当住房者数字的有关信息感到关注，而且没有为无家可归者提供住所。此外，委员会注意到，尽管通过了《社会住房法》，制定了持久解决 Konik 营地居民问题的项目，委员会仍深感关注的是，罗姆人仍继续住在营地和其他非正式安置点，那里的环境污染，条件恶劣，没有基本的公用设施和服务，如电、自来水和排污系统(第十一条)。

### 委员会建议缔约国：

(a) 收集无家可归者和没有适当住房者的人数资料，定期评估住房政策的效果；

(b) 采取政策和财政措施，增加为无家可归者和低收入家庭提供高质量的社会住房；

(c) 加快执行为 Konik 营地的居民找到持久解决办法的项目，确保所有流离失所者都能得到适当的、可负担得起的住房，应特别享有使用权法律保障、安全饮水、适当卫生设施和供电，包括改善现住区条件或者建造社会福利住房。

## 健康权

23. 委员会对有关报告表示关注，公共医疗卫生服务质量差，病人需向医务人员支付非正式收费，医疗卫生部门公共采购缺乏监督，而没有正式法律身份的罗姆人、阿什卡利人和埃及族裔人在实际获得医疗服务方面面临重重障碍。委员会还感到关注的是，需要得到精神病治疗但无需住院的人，因为没有其他选择而被安排进精神病院(第十二条)。

### 委员会建议缔约国：

(a) 增加对卫生部门的预算拨款，提高公共医疗卫生服务的质量，采取有效措施，解决医疗卫生部门的腐败问题；

(b) 确保所有个人都能获得医疗卫生服务，包括确保没有正式法律地位的人也能持有必要的证件；

(c) 增加提供适当的精神病院以外的选择，确保将不再需要进一步治疗的人安置在更适当的环境中。

## 性健康和生殖健康

24. 委员会对出生男女婴儿的比例失调感到关注，这可能表明由于对妇女的歧视而作了选择性堕胎。委员会欢迎缔约国提供的信息，性健康和生殖健康和权利现已成为小学、中学和职业学校的必修课，但仍感到关注的是，没有提供有关采

取措施增加获得避孕药品和生殖卫生服务和学习方面的资料，特别是对边缘群体(第三和第十二条)。

委员会建议缔约国：

(a) 开展一项关于性别选择性人工流产现象的综合性研究，采取适当措施，解决造成重男轻女的做法和社会习俗，努力消除这种现象；

(b) 向所有生育年龄的妇女和男人，包括青少年广泛提供容易获得的、可以负担的避孕药品；

(c) 确保边缘群体的个人，包括难民、流离失所者和残疾人，也能获得全面地、与其年龄相适应的性健康和生殖健康教育和信息及相关权利。

### 受教育权

25. 委员会感到遗憾的是，没有提供关于各级教育学校入学率和辍学率的分类资料。委员会对有关罗姆人、阿什卡利人和埃及族裔儿童入学率低、学校出勤率低、辍学率高和升学率低，以及残疾儿童不能进入主流学校等报告表示遗憾(第十三和第十四条)。

委员会建议缔约国：

(a) 收集各级教育的学校入学和辍学率分列数据，包括残疾儿童、寻求庇护者、难民和流离失所者的子女，数据还应按性别、民族或族裔出身分列，查明获得和继续教育的障碍，制定相应的战略；

(b) 加大力度，确保所有罗姆人、阿什卡利人和埃及族裔的儿童都能获得教育，包括确保他们能够获得出生登记和身份证件，提供免费的小学教育、课本和交通，提高家长对于子女的继续教育对于他们今后长期的社会经济前景价值的认识，增加罗姆人的助教人数和在学校中使用罗姆语；

(c) 确保所有残疾儿童都能获得高质量的、适当的教育。

### 文化权利

26. 委员会对缔约国预算用于科学发展和对增进和保护文化权利的拨款过低表示遗憾。委员会还感到关注的是，“少数群体基金”没有一个独立的监督机构，监督开展的活动和资金的使用(第十五条)。

委员会建议缔约国考虑增加用于科学发展和对促进和保护文化权利的预算。委员会还鼓励缔约国为“少数群体基金”设立有效的监督机制，监督开展的活动和资金的使用。

#### D. 其他建议

27. 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的国际公约》。

28. 委员会建议，今后所有国家涉及广泛经济、社会、文化权利的计划、方案和战略，都应设立本身的监督和评估机制，以便确保在实际执行的任何阶段随时掌握阶段性结果，并可根据需要随时调整这些计划、方案和战略。

29. 委员会请缔约国向社会各阶层，尤其是政府官员、议员、司法机关和民间社会组织广泛宣传本结论性意见，并在下一次定期报告中向委员会报告为落实上述意见所采取的一切步骤。委员会还鼓励缔约国在提交下一次定期报告之前，请非政府组织和民间社会其他成员参与国家层面的讨论。

30. 委员会请缔约国在 2019 年 11 月 30 日前，提交根据委员会 2008 年通过的修订的报告准则(E/C.12/2008/2)编写的第二次定期报告。

---