



# 公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General  
18 April 2019  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

### 关于爱沙尼亚第四次定期报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2019 年 3 月 4 日和 5 日举行的第 3570 次和第 3571 次会议(见 CCPR/C/SR.3570 和 3571)上审议了爱沙尼亚第四次定期报告(CCPR/C/EST/4)。委员会在 2019 年 3 月 21 日举行的第 3596 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会感谢缔约国接受简化报告程序并按照依该程序所拟报告前问题清单(CCPR/C/EST/QPR/4)提交第四次定期报告。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话,讨论缔约国在报告所述期内为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国代表团作出口头答复和提交书面补充资料。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的下列立法、制度和政策措施:

- (a) 2017 年 1 月 1 日,修订了《受害者支助法》;
- (b) 通过国家行动计划,以执行欧洲联盟紧急迁移和重新安置方案;
- (c) 通过 2016-2023 年《福利发展计划》。

4. 委员会欢迎缔约国批准或加入以下国际文书:

- (a) 2014 年 2 月 12 日,《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》;
- (b) 2012 年 5 月 30 日,《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。

\* 委员会第一二五届会议(2019 年 3 月 4 日至 29 日)通过。



## C. 关注的主要问题及建议

### 执行《公约》及其任择议定书

5. 委员会感到关切的是，缺乏关于监测其建议执行情况的国家机制的资料，也没有有效的机制和法律程序，让个人来文提交人通过法律和实践，寻求充分执行根据《任择议定书》通过的意见。委员会还注意到，国内法院很少援引《公约》(第二条)。

6. 缔约国应确保通过国家人权协调机制全面落实委员会通过的结论性意见和《意见》，并根据第二条第 2 和第 3 款，保证在存在违反《公约》情事的情况下，受害人享有获得切实补救的权利。缔约国应加紧努力，提高对《公约》及其《任择议定书》的认识，包括广泛传播委员会的建议，并向政府官员、法官、检察官和律师提供关于《公约》的具体培训。

### 国家人权机构

7. 委员会欢迎扩大大法官的任务授权，使该机构自 2019 年 1 月 1 日起能够根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)作为国家人权机构行事，待向国家人权机构全球联盟认证小组委员会提出认证申请。委员会感到关切的是，分配给大法官的物质资源可能不足以使该机构有效运作(第二条)。

8. 缔约国应加紧努力，确保其国家人权机构完全符合《巴黎原则》，包括进一步加强大法官的独立性，并为该机构提供充分的财政和人力资源，使其能够有效履行任务。

### 反歧视框架和性别平等和平等待遇专员

9. 委员会注意到《宪法》第 12 条全面禁止歧视，禁止理由数目不限。然而，委员会感到关切的是，《平等待遇法》没有提供平等保护，以防止在生活的所有领域出现基于《公约》禁止的所有理由的歧视。虽然 2014 年开始修订《平等待遇法》，以扩大免受歧视的保护范围，但委员会注意到，拟议的修正案仍然仅限于在社会福利、保健和社会保险服务和津贴、教育以及获得和供应公共产品和服务等领域的保护，而不是在生活的所有领域提供保护(第二和二十六条)。

10. 委员会欢迎两性平等和平等待遇专员办公室预算有所增加，但感到遗憾的是，该专员不具备国内法院诉讼程序的地位，既不是歧视受害者的法律代表，也不是专家方，尽管政府对此事进行了审议，但在这方面没有取得实际进展。委员会还感到关切的是，广大民众对平等待遇立法和现有补救措施的认识仍然不足(第二和二十六条)。

11. 缔约国应加紧努力修订《平等待遇法》，以确保在所有领域和部门提供充分、有效和平等的实质性和程序性保护，防止基于《公约》禁止的所有理由的歧视。缔约国还应，(a) 加大努力，提高广大民众对平等待遇立法和可用补救措施的认识；(b) 增加利用有效补救措施的机会，以防止任何形式的歧视；和(c) 考虑在与歧视有关的国内法院诉讼中给予性别平等和平等待遇专员地位。

## 仇恨言论和仇恨犯罪

12. 委员会感到关切的是，目前的法律框架没有提供全面保护，以防止免受仇恨言论和仇恨犯罪之害，因为除其他外，《刑法》第 151 条对煽动仇恨、暴力或歧视罪的处罚较轻，门槛较高，该条要求必须是“对受害者的生命、健康或财产构成危险”；《刑法》第 151 条和第 152 条禁止的侵犯平等罪的理由中没有列入性别认同；承认仇恨动机，包括基于性取向和性别认同的仇恨动机，是所有罪行的加重处罚情节。委员会注意到修订《刑法》第 151 条和承认仇恨动机为加重处罚情节的计划。委员会感到关切的是，法律未禁止其他行为，如公开否认、辩解或宽恕灭绝种族罪、危害人类罪或战争罪，或种族主义仇恨宣传或以其他方式煽动歧视(第二、十九、二十和二十六条)。

13. 委员会欢迎为打击仇恨言论和仇恨犯罪而采取的措施，包括创建网络警员来识别和应对网上仇恨言论，但仍对依然有仇恨言论(包括舆论制造者和政治家的仇恨言论)和仇恨犯罪的报告感到关切。委员会注意到自 2016 年秋季以来就开始收集仇恨犯罪的数据库，并引入了信息技术支持，以便在登记刑事投诉时更好地对仇恨引发的事件进行分类，但委员会感到遗憾的是，缺乏关于仇恨言论和仇恨犯罪投诉数量的具体数据，包括基于性取向和性别认同的投诉数量，以及关于这些投诉的有效调查和起诉的具体数据(第二、十九、二十和二十六条)。

14. 缔约国应根据《公约》第十九条和第二十条以及委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，在法律和实践中确保有效保护免遭仇恨言论和仇恨犯罪之害，包括：

(a) 修订《刑法》第 151 条规定的煽动仇恨、暴力或歧视罪的处罚和门槛；

(b) 纳入性别认同，将其作为《刑法》第 151 条和第 152 条规定的出于仇恨动机的犯罪的禁止理由之一；

(c) 承认仇恨动机，包括基于性取向和性别认同的仇恨动机，是所有罪行的加重处罚情节；

(d) 通过法律禁止公开否认、辩解或宽恕种族灭绝罪、危害人类罪、战争罪或种族主义或煽动歧视的仇恨宣传；

(e) 定期对公众开展提高认识活动，旨在促进相互容忍、尊重多样性和打击仇恨；确保持续对执法人员、边防人员、检察官和法官进行关于仇恨犯罪的培训；并按计划扩大网络警员的数量；

(f) 有效调查仇恨犯罪，酌情起诉犯罪嫌疑人，如果他们被定罪，则给予适当制裁；并向受害者提供充分的补救措施。

## 性别平等

15. 委员会赞赏为促进两性平等所作的努力，特别是通过定期进行两性平等监测调查和大规模的提高认识运动和教育活动，但委员会仍然感到关切的是，尽管出现了积极趋势而且在最近的选举中也出现了积极趋势，但妇女担任私营部门决策职位的人数仍然不足(第二、三、二十五和二十六条)。

16. 缔约国应继续努力实现性别平等，包括：

(a) 制定和实施有效的公众认识、教育和培训方案；

(b) 实现妇女在公私营部门决策中具有公平代表性，包括采取适当的临时特别措施，以落实《公约》的规定。

#### 暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力

17. 委员会欢迎为处理暴力侵害妇女行为，包括家庭暴力和性暴力而采取的措施，例如 2015 年《刑法》修正案、根据《2015-2020 年国家预防暴力战略》组织的宣传运动、国家受害者支助系统以及对警察、司法系统工作人员和医务人员的专题培训，但委员会感到关切的是，起诉率仍然很低，据称报案率很低，部分原因是由于要获得针对犯罪人的限制令的时间很长和没有可利用的紧急限制令所带来的安全隐患。在这方面，委员会注意到，司法部于 2018 年提出了一项修正案草案，规定限制令发出后，法官须在 24 小时内加以确认(第二、三、七和二十六条)。

18. 缔约国应加强努力，防止和打击一切形式的暴力侵害妇女行为，包括通过：

(a) 采取有效措施，鼓励向执法当局举报此类暴力行为，并确保挺身举报的妇女的安全，包括及时发出针对肇事者的限制令和实行紧急限制令；

(b) 确保现行相关规定，包括《刑法》第 121 (2) (2) 条，在实践中得到有效执行，对暴力侵害妇女案件进行彻底调查，起诉肇事者，一旦定罪，则给予适当制裁，并且受害者能够获得有效补救；

(c) 就暴力侵害妇女行为的不可接受性和不利影响开展定期运动，并系统地妇女宣传她们的权利。

#### 酷刑和虐待

19. 委员会承认缔约国努力使酷刑定义符合《公约》，但感到关切的是，2015 年修订的新《刑法》第 290 条中的定义，包括《刑法》第 288 条中“官员”的定义，仍然比《公约》要求的标准狭小。尽管酷刑的最高处罚已从 5 年有期徒刑增加到 10 年，但委员会仍然关切的是，与贩运人口等其他罪行的最高处罚相比，处罚存在偏差。委员会还感到关切的是，对酷刑和虐待的定罪数量很少，并感到遗憾的是，关于调查此类指控的程序和现有调查机构独立性的信息很少(第二和七条)。

20. 缔约国应以完全符合《公约》第七条和其他国际公认准则的方式修订其刑法。缔约国应确保由独立公正的机构迅速彻底地调查所有酷刑和虐待指控及拘禁期间死亡案件，确保起诉犯罪者，如果查实有罪，让其受到与罪行严重程度相称的惩罚，并确保向受害者及酌情向受害者家人提供充分的赔偿，包括康复和适足的补偿。

#### 约束手段和单独监禁

21. 委员会感到关切的是，有指控称监狱和精神病院滥用约束手段，包括长期滥用，并注意到正在更新关于使用约束手段程序的条例。委员会还感到关切的是，有报告称 Viru 监狱过度使用单独监禁(第七、九和十条)。

22. 缔约国应确保仅在正当和相称的情况下才在严格限制的范围内使用约束手段，并应加强防范滥用约束手段的保障措施，包括继续对监狱工作人员进行定期培训，并扩大此类培训，使精神病院的工作人员也接受此类培训，并通过和有效执行符合《公约》的约束手段使用和监测程序条例。缔约国应调查任何滥用约束的情况，并采取适当的补救措施。缔约国还应缩短允许监狱进行单独监禁的最长时间，并确保如果实施单独监禁，单独监禁必须是不得已才采取的最后手段，并与所实施的侵权行为相称，实施时间应尽可能短。

#### 未经同意的精神治疗

23. 委员会感到关切的是，似乎没有制定关于寻求事先同意精神病治疗的全面条例，对心理或智力残疾者进行非自愿治疗的法律和程序保障可能不足以保障他们的权利和利益(第七、九和十七条)。

24. 缔约国应制定寻求同意进行精神病治疗的综合程序，并确保只有在例外情况下，作为万不得已的措施，并在绝对必要时为保护有关人员的健康或生命，或防止他人受伤害，才可适用未经同意的精神病治疗，条件是有关人员无法在尽可能短的时间内给予同意，并接受定期独立审查。缔约国应根据《公约》第九条和第十四条，保证与非自愿治疗有关的决定能够得到有效的司法审查，包括根据《刑事诉讼法》第 403 条，确保患者的亲属和任何其他法律代表充分了解请求终止强制治疗的程序。

#### 人身自由和安全权

25. 委员会注意到，如果拘留通知会妨碍刑事诉讼，经相关检察官办公室批准，可以不发拘留通知，但通知的延迟时间必须符合相称性原则，但委员会感到关切的是，这一例外情况和防止滥用的保障措施没有明确界定，并注意到推迟通知没有受到法定限制。委员会还感到关切的是，有报告称，被剥夺自由者在出庭受审时才第一次见到国家指定的律师，即使在拘留后不久即要求提供律师的情况下也是如此(第九条)。

26. 缔约国应确保拘留通知权的任何例外都有明确的定义和受到时限的限制，并制定充分的保障措施防止滥用这种例外。缔约国还应确保刑事案件中的被拘留者从拘留一开始就能迅速获得律师帮助。

#### 难民和寻求庇护者

27. 委员会赞赏为提高边防官员的知识和技能而组织的关于国际保护的具体培训，但感到关切的是，许多官员的知识和技能仍然不足，无法全面评估国际保护需求。委员会还感到关切的是，有指控称，在边境过境点(特别是在 Narva 边境过境点)或过境区申请庇护的权利被剥夺，而且由于在适当案件中，无法获得免费法律咨询或援助，要就边境做出的庇护决定获得有效补救的机会有限。委员会还感到关切的是，有报告称，根据《刑法》第 258 (1)条第二项，寻求庇护者被控非法入境或居留，申请国际保护无法免除依然可以根据上述条款提起刑事诉讼。此外，委员会对修订《给予外国人国际保护法》的第 472 SE 号法律草案是否符合《公约》，特别是不驱回原则表示关切，该法律草案已于 2017 年 10 月完成一读，其中规定可以根据未明确界定的原因撤销难民地位，特别是“对爱沙尼

亚构成危险”这一理由；此外，法律草案中列出的所有罪行并不都达到“特别严重罪行”的门槛(第二、六、七和十三条)。

#### 28. 缔约国应：

(a) 充分遵守不驱回原则，确保寻求庇护者在过境点或过境区提出庇护申请的权利在实践中得到有效保障，并在这方面考虑酌情与联合国难民事务高级专员办事处合作，在过境点建立独立的监测系统；

(b) 在适当情况下，向边境庇护申请人提供免费法律援助，以确保他们在实践中行使上诉权；

(c) 考虑在《刑法》中纳入充分的保障措施，以确保行使寻求庇护权利的个人免于因非法入境或居留而承担任何刑事责任；

(d) 确保在进一步审议第 472 SE 号法律草案或类似立法后通过的任何立法澄清“对爱沙尼亚社会构成危险”一词符合法律确定性原则，并完全符合《公约》，特别是不驱回原则；

(e) 加强对边防官员和移民人员的培训，确保充分遵守《公约》和其他适用国际标准规定的寻求庇护者和难民的权利。

#### 隐私权和监控

29. 委员会注意到大法官和最高法院都分析了数据保留立法，认为它符合《公约》第十七条，但感到关切的是，此类条例，包括《电子通信法》第 111 条，规定全面保留通信数据(元数据)，而且据报告，获取此类数据不限于调查和起诉严重犯罪，还用于调查和起诉轻微犯罪和轻罪。委员会注意到，目前正在分析和讨论是否可能修正关于数据保留的条例，以便进一步澄清相关的国内规范。委员会还感到关切的是，没有提供充分保障，防止国家安全情报机构的监视和拦截活动以及与外国实体分享情报时，任意干涉隐私权(第十七条)。

30. 缔约国应使其关于数据保留和获取、监视和拦截活动以及与个人通信情报共享的有关条例完全符合《公约》，特别是第十七条，包括合法性、相称性和必要性原则。缔约国应确保(a) 任何此类对隐私的干涉都需要经法院或其他适当独立机构的事先授权，并接受有效和独立的监督机制的监督；(b) 只有为调查和起诉严重犯罪绝对必要的情况下，才能调阅通信数据；(c) 可能时，应向受影响的人通报监视和拦截活动，并在滥用的情况下获得有效补救。

#### 结社自由

31. 委员会欢迎在 2013 年修订《公务员法》后，受禁止罢工行动影响的公务员人数大幅减少，但委员会赞同经济、社会及文化权利委员会对该法禁止公务员罢工的关切(E/C.12/EST/CO/3, 第 26 段)。委员会还感到关切的是，《集体劳动争议解决法》中提出的要求可能会对实际有效行使罢工权产生不利影响，特别是将警告罢工的持续时间限制在一小时，而不是同情罢工的三天(第二十二条)。

32. 委员会重申经济、社会及文化权利委员会的建议(E/C.12/EST/CO/3, 第 27 段)，审查《公务员法》，以允许不提供基本服务的公务员行使罢工权。缔约国应避免对罢工权施加任何不当限制，并确保《集体劳资纠纷的解决》完全符合《公约》第二十二条。

## 囚犯的投票权

33. 委员会对全面剥夺被定罪囚犯的投票权表示关切，并回顾一律剥夺囚犯的投票权不符合《公约》与第二十五条一并解读的第十条第 3 款的要求。委员会注意到当局，包括最高法院在几起法院案件中处理了这一问题，并采取了修订相关立法的步骤，但感到遗憾的是，这方面的进展仍然缓慢(第十、二十五和二十六条)。

34. 缔约国应参照委员会关于参与公共生活和投票权利的第 25 号一般性意见(1996 年)(第 14 段)，修订剥夺所有被定罪囚犯投票权的法律。

## 国籍

35. 委员会虽然欢迎为解决“公民身份未定”的人的状况而采取的措施，包括 2015 年对《公民身份法》的修正，给予在爱沙尼亚出生的公民身份未定的儿童自动获得爱沙尼亚公民身份的权利，委员会仍然关注(a) 修正案的范围有限，因为修正案排除了某些类别的无国籍儿童；(b) 入籍考试中语言要求严格；和(c) “未确定的公民身份”对长期居民的政治参与权产生不利影响(第二十四、二十五和二十六条)。

36. 缔约国应加强努力减少和防止无国籍状态，解决剩余差距，包括通过：

- (a) 建立确定无国籍状态的程序，确保无国籍个人得到系统识别和保护；
- (b) 便利“未确定公民身份”的人入籍，并消除阻碍这一进程的过度障碍；

(c) 根据《公约》第二十四条第 3 款，确保每个儿童都有国籍，包括自 2016 年 1 月 1 日起给予 15 至 18 岁的无国籍儿童公民身份，以及无国籍父母所生的儿童公民身份，无论其法律地位如何。

## 少数群体的权利

37. 委员会欢迎在俄语少数民族融入社会方面采取的措施和取得的进展，包括为提高爱沙尼亚语熟练程度的措施，但仍对仍然存在的差距感到关切(CCPR/C/EST/CO/3, 第 16 段)。这些政策和做法继续阻碍俄语少数群体在与其他人口平等的基础上充分享有权利，并可能导致间接歧视。委员会提到经济、社会及文化权利委员会对高失业率的关切(E/C.12/EST/CO/3, 第 12 段)，在俄语中学的教学 60%以爱沙尼亚语进行这一指标的落实欠灵活，(见 E/C.12/EST/CO/3, 第 48 (g) 段)，以及采用惩处的方针执行《语言法》(见 E/C.12/EST/CO/3, 第 50 (a)段)(第二十六和第二十七条)。

38. 缔约国应加强立法和政策措施，旨在有效应对语言政策和做法的影响，这些政策和做法可能间接导致俄语少数群体受到不平等待遇。缔约国还应继续推行政策，增进对国家机构的信任，并应加强和促进社会包容。委员会重申经济、社会及文化权利委员会 2019 年 3 月提出的建议(E/C.12/EST/CO/3, 第 13、49 (g)和 51 (a)段)。

#### D. 传播和后续行动

39. 缔约国应广泛传播《公约》及其第一项任择议定书、缔约国的第四次定期报告和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将定期报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

40. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2021 年 3 月 29 日之前提供资料，说明委员会对上文第 14 段(仇恨言论和仇恨犯罪)、第 24 段(未经同意的精神治疗)和第 28 段(难民和寻求庇护者)所提建议的落实情况。

41. 委员会请缔约国在 2025 年 3 月 29 日前提交下次定期报告。缔约国已同意采用简化报告程序，因此委员会将按时向缔约国发送问题清单供其提交报告。缔约国对问题清单的答复将构成该国第五次定期报告。根据大会第 68/268 号决议，报告的篇幅不得超过 21,200 字。

---