



经济、社会及文化权利委员会

关于乌克兰第七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 2020 年 2 月 20 日和 21 日举行的第 8 和第 9 次会议(E/C.12/2020/SR.8 和 9)上, 审议了乌克兰的第七次定期报告(E/C.12/UKR/7), 并在 2020 年 3 月 6 日举行的第 30 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎乌克兰根据委员会拟订的报告前问题清单(E/C.12/UKR/QPR/7)提交第七次定期报告。委员会赞赏缔约国接受简化报告程序, 这为有重点地审议报告和与代表团对话提供了机会。委员会赞赏与缔约国国际代表团进行的建设性对话以及在对话中提供的补充书面资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎本结论性意见所述缔约国为提高经济、社会及文化权利保护程度而采取的立法、制度和政策措施。委员会特别赞赏地注意到通过并执行了 2020 年前时期国家人权战略。

C. 主要关注问题和建议

最大限度可用资源

4. 委员会注意到减贫取得的进展, 但感到关切: 以支出或收入低于生活工资的人口百分比衡量的绝对贫困水平仍居高不下。委员会还感到关切:

(a) 缔约国收入差距不断扩大, 收入低于中位数家庭收入的家庭比例上升就表明了这一点;

(b) 分配给社会服务的公共资金份额从 2016 年的 29.8% 下降到 2018 年的 24.4%;

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



(c) 由于缔约国为遵守国际货币基金组织的贷款条件而实施的财政整顿政策，政府对包括煤气等公用事业在内的补贴减少，这对生活贫困或农村地区的妇女等弱势群体和个人造成大于一般的影响，而且缺乏资料说明缔约国是否评估了中期财政整顿方案对享有《公约》权利的影响；

(d) 逃税现象普遍存在，包括在就业和房地产部门(第二条第一款)。

5. 委员会建议缔约国：

(a) 对宏观经济和预算政策进行人权影响评估，以期最大限度地利用现有资源，充分实现经济、社会和文化权利；

(b) 提高社会支出水平，特别关注弱势和边缘化个人以及失业率和贫困率高的地区；

(c) 在乌克兰议会人权专员和民间社会组织的参与下，全面评估财政整顿政策对享有《公约》权利的影响，特别关注该政策对农村人口和妇女等边缘化和弱势群体和个人的影响。委员会还提请缔约国注意委员会 2016 年关于公共债务、紧缩措施与《公约》的声明(E/C.12/2016/1)；

(d) 采取严厉措施打击逃税行为，特别是未申报工资(“信袋工资”)和低估房地产价值的做法。

权力下放改革

6. 委员会感到关切：没有采取足够的保障措施，以防正在进行的权力下放改革造成地方一级《公约》权利的享有必须取决于当地社区财政资源、从而扩大地区差距风险的局面(第二条)。

7. 委员会提醒缔约国，它对包括地方一级在内的所有各级执行《公约》负有最终责任。委员会建议缔约国确保所有公共当局，包括地方当局，充分意识到它们在《公约》之下的义务。为此，委员会鼓励缔约国向地方当局发布和传播必要的信息和指导，以便它们能够向当地人民提供充足和负担得起的社会服务。委员会还建议缔约国向地方政府提供一切必要的支持，包括预算支持，使它们能够确保在地方一级实现《公约》权利。

腐败

8. 委员会赞扬缔约国为打击腐败所采取的步骤，包括设立国家反腐败局和高级反腐败法院，但仍对腐败程度居高不下以及有报告称腐败起诉受到政治干预表示关切。委员会还感到关切：公职人员资产和收入自动核查系统(电子申报)不够有效或透明。此外，委员会关注对反腐败活动分子和记者的攻击和威胁(第二条第一款)。

9. 委员会建议缔约国加紧努力打击腐败，为此要：

(a) 确保执行反腐败法律，打击腐败有罪不罚现象，特别是在涉及负责经济、社会和文化权利的高级官员和政府部门和机构的案件中；

(b) 加强司法机构的独立性，以期加强司法机构有效打击腐败和抵制政治干预腐败诉讼案的能力；

(c) 加强电子申报的核查系统，以提高其有效性和透明度；

(d) 确保有效执行举报人保护法(第 198-IX 号)，以确保保护举报人、从事反腐败工作的民间社会活动者、证人和记者免遭暴力。

不歧视

10. 委员会承认《劳动法》明确禁止基于性别认同和性取向的工作场所歧视，但感到关切：《乌克兰防止和打击歧视原则法》未包含这种受保护的理​​由。委员会还感到关切：有报告说缔约国当局往往不对基于性取向和性别认同的歧视案件适用《刑法》第 161 条。委员会还感到关切：防止歧视的立法框架比较零散，其中没有包括多重歧视的概念，也没有针对不同形式的歧视提供有效的补救措施(第二条第二款)。

11. 委员会建议缔约国：

(a) 确保《乌克兰防止和打击歧视原则法》明确禁止基于性取向或性别认同的歧视；

(b) 就如何包括根据《刑法》第 161 条处理基于性取向和性别认同的歧视案件，为执法人员、司法人员和其他法律专业人员提供必要的培训；

(c) 加强努力，消除对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的成见和污名，包括面向公众、保健提供者、社会工作者、执法人员和其他公职人员开展宣传运动；

(d) 考虑到委员会关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，通过加快关于统一反歧视法律和加强歧视补救措施的立法改革，采用全面和一致的反歧视法律框架。

境内流离失所者

12. 委员会赞扬缔约国努力设法处理大量境内流离失所人口(140 万人登记在册)的问题，包括通过了关于确保境内流离失所者权利和自由的第 1706-VII 号法律和境内流离失所者融入战略，并实施了到 2020 年解决境内流离失所问题的长期办法，但委员会感到关切：境内流离失所者仍然自己感到受国家政策和法规的歧视，特别是在保健、就业和住房领域。委员会还感到关切：境内流离失所妇女面临性别特定的困难，她们生活贫困的可能性是男子的两倍，而且有报告称，一些东道社区对境内流离失所者有负面看法(第二条第二款)。

13. 委员会建议缔约国：

(a) 制订并通过一项新的全面国家战略和行动计划，争取在 2020 年以后时期使境内流离失所者融入社会并享有经济、社会和文化权利；

(b) 采取有针对性的措施，处理境内流离失所妇女面临的性别特定挑战，包括确保她们利用社会基础设施和儿童保育等支助服务的途径，以加强她们对劳动力市场的参与，并且更好地提供负担得起的社会住房。为此，缔约国应收集按性别、族裔和地理位置分列的关于妇女就业、住房和生活水平的统计数据；

(c) 加强旨在提高公众对境内流离失所者面临的挑战的认识的方案，并促进社区调解，以减少东道社区和境内流离失所者之间的冲突风险。

罗姆人

14. 委员会注意到社会政策部提供的特殊社会服务，但感到关切：罗姆人在获得和平等享有《公约》权利方面，包括在就业、住房、保健和教育领域，继续面临一些阻碍和障碍。委员会关切地注意到，罗姆妇女和罗姆残疾人尤其处于不利地位。委员会还感到关切：虽然很大一部分罗姆人没有身份证件，但他们由于缺乏法律知识和资金，很少为此求助于法院。尽管代表团说免费初级法律援助的提供不取决于能否出示身份证件，但委员会感到关切：有报告说没有身份证件的人无法获得国家资助的免费二级法律援助中心的法律援助(第二条第二款)。

15. 委员会建议缔约国：

(a) 制订并通过一项涵盖 2020 年以后的罗姆人融合强化战略，同时考虑到对 2020 年前《保护罗姆人和使罗姆少数民族裔融入乌克兰社会战略》及其行动计划进行的促进性别平等的评估结果；

(b) 考虑建立体制机制，更有效地打击对罗姆人的歧视，特别是对罗姆妇女和罗姆残疾人的歧视；

(c) 积极主动地处理对罗姆人的污名化和偏见，包括通过提高认识运动；

(d) 提高罗姆人对获取身份证件的司法程序的认识，并确保他们获得免费法律服务。

男女平等

16. 委员会感到关切：尽管有促进妇女平等权利的立法和国家方案，但妇女在享有经济、社会和文化权利方面并不享有事实上的平等。委员会还感到关切：与男女角色有关的性别成见依然存在，使缔约国的性别不平等长期不能得到解决。因此，妇女，特别是境内流离失所妇女和罗姆妇女等弱势妇女，在无偿家务和护理工作方面继续承受着不成比例的负担，这妨碍她们充分参与公共生活和劳动力市场(第三条和第六条)。

17. 委员会建议缔约国：

(a) 确保有效执行 2021 年以前时期《男女权利和机会平等国家社会方案》，包括收集按性别分列的统计数据，特别是贫困对不同处境的妇女群体的影响；

(b) 执行根据 2019 年 1 月 2 日第 1 号令批准的性别预算编制举措，并考虑将时间利用情况调查作为衡量有酬和无酬工作在男子和妇女之间分配情况的工具；

(c) 消除家庭和社会中的性别成见，包括通过旨在促进平等分担家庭责任的提高认识运动，以促进妇女平等参与劳动力市场和社会文化生活的其他领域。

18. 在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于男女享有所有经济、社会和文化权利的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)。

妇女就业

19. 委员会感到关切：妇女在公共服务和私营劳动力市场中的代表性不足。委员会还关注劳动力市场的横向和纵向性别隔离以及 21.2% 的巨大性别薪酬差距(第三条、第六条和第七条)。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 继续努力促进妇女更多地参与公共和私营部门的就业；

(b) 促进妇女充分参与劳动力市场，包括制订适当和负担得起的日托办法，并鼓励男子行使休陪产假和带薪育儿假的权利；

(c) 缩小性别薪酬差距，包括将同值工作同等报酬原则充分纳入确保妇女平等权利和机会的法律，并制订客观评估所从事工作的方法，以便制订没有性别偏见的工作分类。

工作权

21. 委员会赞赏劳动力市场参与和就业的总体增加，但对境内流离失所者、罗姆人和残疾人高失业率感到关切(第六条)。

22. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，增加境内流离失所者、罗姆人和残疾人对劳动力市场的参与，包括下列措施：

(a) 提供适合他们经验和职业技能水平的职业教育和培训；

(b) 执行残疾人就业配额；

(c) 宣传为雇用境内流离失所者的雇主提供福利的现有方案

(d) 鉴于住房对于获得和保持就业的重要性，特别是对于境内流离失所者和罗姆人而言，采取协调一致的办法解决住房和就业问题。

23. 在这方面，委员会请缔约国参考委员会关于工作权的第 18 号一般性意见(2005 年)。

公正和良好工作条件

24. 委员会认识到非正规就业人员在社会保障系统中的新登记和注册人数有所增加，但仍对非正规就业的广泛存在感到关切。委员会还感到关切：拖欠工资不断增多，达到近 33.3 亿格里夫纳，而且被欠薪的工人无法获得有效补救。委员会还感到关切：《劳动法》草案(第 2708 号)和《乌克兰劳动法》关于额外解雇理由的修正案草案(第 2584 号)引起了《公约》之下的严重关切(第六条和第七条)。

25. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，使从事非正规经济活动的工人，特别是移民工人和妇女的地位正规化，并在实现这种正规化之前，先将现有劳动和社会保护立法的覆盖范围扩大到他们；

(b) 有效监测工资支付情况，并建立有效和便于利用的补救机制，不仅规定支付欠薪，还规定就付款延迟而蒙受的损失给予公平赔偿；

(c) 确保缔约国所有地区拥有有效监督工作条件所需的人力物力，并确保劳动监察员的命令得到应有的遵守和执行；

(d) 审查劳动法草案(第 2708 号)和《乌克兰劳动法》关于额外解雇理由的修正案(第 2584 号)，以确保完全符合《公约》第六条和第七条关于免遭不公平解雇、享受休息和闲暇、限制工作时间和支付加班工资的权利。

26. 在这方面，委员会请缔约国参考其关于享有公正和良好工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)。

工会权

27. 委员会感到关切：缔约国 2019 年 12 月提出的对劳动法的修正案(第 2681 号)和第 2682 号法律草案)将削弱工会的力量，包括罢工权，造成违反《公约》第八条和其他国际标准(第八条)。

28. 委员会促请缔约国根据《公约》第八条以及国际劳工组织 1948 年《结社自由和保护组织权公约》(第 87 号)和 1949 年《组织权利和集体谈判权利公约》(第 98 号)的规定，审查关于乌克兰某些立法修正案的法律草案(关于工会活动的一些问题)(第 2681 号)和关于罢工和停工的法律草案(第 2682 号)，以确保集体谈判的有效性和工会代表权。委员会还建议缔约国确保保护工会活动人士免受攻击、伤害和骚扰。

社会保障

29. 委员会注意到代表团的解释，即确定和核实顿涅茨克和卢甘斯克地区非政府控制区的居民享受养老金和其他社会福利的权利问题很复杂，但委员会感到关切：这些居民中有许多人的养老金支付被暂停，并且在获得养老金和其他社会福利方面继续面临困难。造成这些困难的原因是，规定领取养老金和其他社会福利以领取者登记为境内流离失所者为条件，而为此他们必须证明并保持由政府控制区的居住资格，要求他们每 60 天进入政府控制区一次。这一要求对行动能力有限的人有特别严重的影响(第九条)。

30. 委员会建议缔约国：

(a) 通过立法，取消非政府控制区居民必须登记为境内流离失所者才能获得养老金和其他社会福利的要求，并加快采用核实和支付程序，使非政府控制区的居民能够获得社会福利，而不必越过接触线；

(b) 为支付自暂停支付以来积累的拖欠养恤金建立具体程序；

(c) 确保影响非政府控制地区居民的社会保护政策不致直接或间接限制居民在《公约》之下享有的社会保障权。

出生和死亡登记以及无国籍状态确定程序

31. 委员会感到关切：尽管存在法律框架，但缔约国当局不承认在顿涅茨克和卢甘斯克地区非政府控制区签发的确认出生和死亡的医疗文件，而且司法程序是为这些地区出生的儿童获得乌克兰出生证的唯一途径，致使许多弱势家庭的儿童没有出生证。委员会还感到关切：只有合法居住在缔约国的无国籍父母所生的子女才有资格获得乌克兰公民身份，而缔约国仍然缺乏无国籍状态确定程序(第三条和第十条)。

32. 委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力建立行政程序，以便利顿涅茨克和卢甘斯克地区非政府控制区的出生和死亡登记；

(b) 确保有效执行《旨在维护乌克兰对暂时被占乌克兰顿涅茨克和卢甘斯克地区主权的公共政策特定事项法》(第 2268 号)，以便利核实在非政府控制区发放的医疗文件；

(c) 防止出生即进入无国籍状态，包括为此要：(一) 加快建立无国籍状态确定程序；(二) 给予在缔约国出生的无国籍儿童乌克兰公民身份，无论其父母的法律地位如何；(三) 将《减少无国籍状态公约》的条款充分纳入国内立法。

适足生活水准权

33. 委员会感到关切：缔约国为计算当前最低生活水平而制订的新方法没有充分反映实际生活费用，对依赖根据这一指标计算的社会福利的人，特别是对妇女产生了负面影响。没有将社会福利与实际生活费用挂钩，导致依赖这些福利的人的生活水平下降(第十一条)。

34. 委员会建议缔约国根据反映实际生活水平的客观指标，加快修订最低生活水平计算方法的进程，以确保适足的生活水平。

住房权

35. 委员会感到关切：自 2015 年以来，缔约国没有进行关于住房登记和住房分配的统计调查，也没有其他替代数据或指标可据以有针对性地制订和执行住房政策。委员会还感到关切：住房仍然是罗姆人面临的最严重问题之一，并且，鉴于生活费用不断上涨，住房补贴金额不足。委员会注意到代表团的说明，即为使境内流离失所者和居住在临时被占领土上的人的权利得到尊重，在协调委员会内设立了一个的工作组，负责评估、复原和赔偿在武装敌对行动中损坏或毁坏的财产，但委员会感到遗憾：这方面的行政机制迟迟没有建立。委员会还感到关切：民用财产的军事使用问题未得到解决(第十一条)。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 制订并有效执行基于人权的国家住房战略，并为此收集分类统计数据，特别是弱势群体和个人的住房状况；

(b) 增加住房补贴，使之与生活费用相称；

(c) 加快建立行政机制，就武装敌对行动期间损坏或毁坏的财产提供赔偿，并切实解决民用财产的军事使用问题，包括提供赔偿和替代住房。

37. 在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于适足住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)。

健康权

38. 委员会感到关切：有报告说，尽管难民和得到补充保护的人有权享受免费医疗服务，但他们往往被要求支付非官方规定的体检和药物费用。委员会还感到关切：最近的医疗保健制度改革剥夺了寻求庇护者先前享有的免费医疗保健服务的权利，包括紧急医疗援助和初步医疗检查(第十二条)。

39. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保缔约国的所有人，包括难民和寻求庇护者，不论其法律地位和身份证件如何，都能平等获得预防、治疗和姑息护理服务。委员会提请缔约国注意委员会关于享有能达到的最高健康标准的权利的第 14 号一般性意见(2000 年)及其关于《公约》规定的国家对难民和移民的义务的声明(E/C.12/2017/1)。

精神卫生

40. 委员会注意到为退伍军人和其他受冲突影响的人口提供康复服务和心理援助，但感到关切：这些人获得精神保健和心理支持的机会仍然有限，包括由于缺乏医务人员和设施。委员会尤其感到关切：生活在接触线附近的儿童无法获得足够的心理支持。委员会还感到关切：患有精神健康疾病的人普遍受到社会鄙视(第十二条)。

41. 委员会促请缔约国：

(a) 通过一项国家精神卫生政策，争取使精神卫生服务对所有人普及和便于利用，并确保在国家 and 区域两级实施这项政策；

(b) 制订系统的国家政策和方案，为所有受冲突影响的人，包括境内流离失所者，以及教师、社会工作者和学校心理学家，特别是生活在冲突地区附近的人，提供心理健康服务和心理援助；

(c) 制订和执行有针对性的政策，处理受冲突影响人口的需要，包括收集这方面的统计数据，并确保生活在接触线附近的儿童有充分的机会获得心理保健，包括社会工作者和学校心理学家的服务；

(d) 采取有效措施，打击对精神健康患者的社会污名化。

药物使用

42. 委员会认识到缔约国处理药物滥用的循证政策，如类阿片替代疗法和减少伤害方案，但感到关切：将持有极少量麻醉品定为刑事犯罪，这使吸毒者因害怕被定罪而不敢寻求必要的治疗或求助于伤害减少方案。委员会还感到关切：注射吸毒者中艾滋病毒和丙型肝炎感染率很高，囚犯获得类阿片替代疗法和利用伤害减少方案的机会有限，以及吸毒者持续受到社会鄙视。委员会关切地注意到，缺乏关于某些类阿片替代疗法方案私营化和当局监督这些方案的信息(第十二条)。

43. 委员会建议缔约国对吸毒者采取一致的基于人权的办法，并考虑不再将持有个人用量毒品列为刑事犯罪。委员会还鼓励缔约国继续努力扩大伤害减少方案，特别是在监狱中，并确保私营化的阿片替代疗法方案的质量和充分性。缔约国还应采取必要措施，通过培训警察、社会工作者、儿童保护官员和医疗专业人员，提高公众的认识，特别是对吸毒者健康权的认识，消除对吸毒者的社会污名。

受教育权

44. 委员会对缔约国在获得优质教育途径方面的地区差距感到关切。委员会注意到全纳班所收残疾儿童人数有所增加，但感到关切：在自行宣告成立的“顿涅茨克人民共和国”和“卢甘斯克人民共和国”控制地区，问题仍然存在。委员会还感到关切：罗姆人文盲率居高不下，罗姆人中学生辍学率高，罗姆人中学生和大学学生的代表性不足，以及事实上对罗姆人子女的隔离。委员会感到遗憾：缺乏关于不同教育层次罗姆人子女入学率的分类数据(第十三条和第十四条)。

45. 委员会鼓励缔约国加强努力，普及各级优质教育。委员会建议缔约国：

(a) 确保资源在各地区公正和公平分配，要特别关注农村地区和接触线沿线地区；

(b) 为残疾儿童获得全纳教育提供便利，包括通过改善学校的无障碍环境、提供充足的交通、为学校配备改编的学习材料，以及为教师和教育工作者提供适当的培训；

(c) 采取有效措施，确保所有罗姆人子女都能接受教育，提高他们的中学毕业率，并增加中学和高等院校在学罗姆人子女人数。在这方面，缔约国应收集不同教育层次罗姆人子女入学率的分类统计数据；

(d) 处理事实上的学校隔离问题，采取措施提高罗姆人子女在主流学校的入学率，包括向不同族裔群体家长宣传族裔多样性的好处。

46. 在这方面，委员会请缔约国参考委员会关于受教育权的第 13 号一般性意见(1999 年)。

少数民族语言

47. 委员会感到关切：关于确保乌克兰语作为国语运作的法律(第 2704-VIII 号)对不同的少数民族语言规定了不同对待。委员会还感到关切：这项法律多处提及的一项关于土著人民和少数民族的法律迄今并不存在，这在保护少数民族语言方面留下了法律空白(第十五条)。

48. 委员会建议缔约国确保少数民族群体、土著人民和其他群体有平等的机会学习自己的语言，并在私下和公开场合都能使用这些语言。为此，委员会建议缔约国：

(a) 确保对《确保乌克兰语作为国语的运作法》(第 2704-VIII 号)和《教育法》(第 2145-VIII 号)的任何审查、适用和解释完全符合《公约》第二条第二款和第十五条，特别是在对土著人民的语言、作为欧洲联盟官方语言的少数民族语言和非欧洲联盟官方语言的少数民族语言的不同待遇方面；

(b) 加快编拟和通过关于实现乌克兰土著人民和少数民族权利的法律草案，确保该草案完全符合《公约》第十五条，并确保在这一过程中充分征求土著人民和少数民族代表的意见。

D. 其他建议

49. 委员会建议缔约国考虑批准《经济社会及文化权利国际公约任择议定书》。

50. 委员会建议缔约国充分考虑《公约》规定的义务，在国家一级执行 2030 年《可持续发展议程》中确保《公约》所规定权利的充分享有，需要时寻求国际援助和合作。缔约国建立独立的机制监测进展情况，并将公共方案的受益者视为可以主张权利的权利持有人，将极大地促进可持续发展目标的实现。在参与、问责和不歧视原则的基础上实施千年发展目标将确保没有任何人掉队。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于保证不让任何人掉队的声明(E/C.12/2019/1)。

51. 委员会建议缔约国采取步骤，逐步制订和应用关于经济、社会和文化权利落实情况的适当指标，以便利评估缔约国为各阶层人口履行《公约》义务的进展情况。在这方面，委员会请缔约国特别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)。

52. 委员会请缔约国在社会各阶层，包括在国家和省市各级，特别是在议员、公职人员和司法当局中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执行这些意见所采取的步骤。委员会鼓励缔约国在提交下一次定期报告之前，与乌克兰议会人权专员、非政府组织和其他民间社会成员一起参与本结论性意见的后续行动和国家一级的磋商进程。

53. 按照委员会通过的结论性意见的后续落实程序，请缔约国在本结论性意见通过后 24 个月内提供资料，说明以上第 30 段(社会保障)、第 32 段(出生和死亡登记以及无国籍状态确定程序)和第 48(b)段(少数民族语言)所载建议的执行情况。

54. 委员会请缔约国在 2025 年 3 月 31 日之前提交第八次定期报告。为此，并鉴于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转交报告前问题清单。缔约国对问题清单的答复将构成《公约》第十六条下的第八次定期报告。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)对其共同核心文件作必要更新。