



经济、社会及文化权利委员会

关于克罗地亚第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2025 年 2 月 10 日和 11 日举行的第 2 和第 3 次会议¹ 上审议了克罗地亚的第二次定期报告²，并在 2025 年 2 月 28 日举行的第 30 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次定期报告以及在对问题清单的答复中提供的补充资料³。委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国为加强保护经济、社会及文化权利而采取的立法、体制和政策措​​施，如批准七项国际人权条约和任择议定书、通过《举报人保护法》(2022 年)、《打击未申报工作法》(2022 年)、《反歧视法》(2012 年)以及采取本结论性意见中提到的措施。

C. 关注的主要问题及建议

《公约》在国内的适用

4. 委员会注意到缔约国提供的资料，说明为提高法官和律师对《公约》条款的认识向其提供的培训课程，但委员会感到关切的是，关于在国内法院援引或国内法院直接适用《公约》条款的案件的资料缺乏。

5. 委员会建议缔约国加强对法官、律师和公职人员的培训，使他们了解《公约》条款及其可诉性，以期提高权利实践者和权利持有人对《公约》的认识。在

* 委员会第七十七届会议(2025 年 2 月 10 日至 28 日)通过。

¹ 见 E/C.12/2025/SR.2 和 E/C.12/2025/SR.3。

² E/C.12/HRV/2。

³ E/C.12/HRV/RQ/2。



这方面，委员会回顾其关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

国家人权机构

6. 委员会感到关切的是，近年来，克罗地亚共和国监察员处理申诉方面的需求上升，工作增加，任务范围扩大，但获得的资源、人力没有相应增加，办公场所也没有相应扩大。

7. 委员会建议缔约国向克罗地亚共和国监察员办公室提供充足的资金和人力资源，使其得以充分履行任务，包括促进和保护经济、社会及文化权利。

工商企业与经济、社会和文化权利

8. 委员会感到关切的是，缔约国没有具体的法律和政策框架来确保在缔约国经营或注册的企业恪尽人权职责，并确保企业活动导致的侵犯《公约》规定权利的行为得到问责。

9. 委员会建议缔约国通过与利益攸关方的协商和参与性进程，制定并通过一项实施《工商企业与人权指导原则》的国家行动计划，此举将为确定国家优先事项及防止并减轻企业侵犯人权行为提供一个一致且系统的框架。在这方面，委员会回顾其关于国家在工商活动中履行《经济社会文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)。

最大可用资源

10. 委员会感到关切的是，缔约国过度依赖不稳定的旅游收入，导致该国经济易受外部不确定因素影响，且房地产税收收入不足。这两个问题都可能损害缔约国调动最大可用资源并就影响经济、社会及文化权利的政策开展长期规划的能力(第二条第一款)。

11. 委员会建议缔约国采取措施实现经济多样化，以减轻对不稳定旅游活动的依赖，包括加大对向绿色经济转型的投资，以期提高来自其他来源的收入。委员会还建议缔约国全面评估现行和拟议税收政策的影响，包括房地产税的影响(见关于住房的第 37 段)，使缔约国得以更有效地颁布促进经济、社会及文化权利的政策。

发展援助

12. 委员会欢迎缔约国颁布《2024 年国际发展合作与人道主义援助法》，但感到遗憾的是，尽管近年来官方发展援助有所增加，但当前(2023 年)水平仅达到国民总收入的 0.2%，低于国际商定的 0.7%的目标(第二条第一款)。

13. 委员会建议缔约国增加其国民总收入中用于官方发展援助的份额，以达到联合国规定的 0.7%的目标。在这方面，委员会回顾其关于承诺不让任何一个人掉队的声明⁴。

⁴ E/C.12/2019/1。

减缓气候变化

14. 尽管委员会注意到近年来可再生能源在缔约国的能源组合中所占比重提高这一进步，但委员会感到关切的是，现行减排政策和针对可再生能源的行政审批程序可能不足以使缔约国履行《巴黎协定》规定的义务。委员会还感到关切的是，继续对化石燃料予以补贴和继续开发化石燃料基础设施，如扩大位于克尔克岛的液化天然气终端等不可持续的做法增强了气候变化的负面影响，超出了缔约国的国境范围(第二条第一款)。

15. 委员会回顾其关于气候变化与《公约》的声明⁵，建议缔约国：

(a) 加强措施实现《巴黎协定》规定的国家自主贡献，包括增加排放税和取消对化石燃料的补贴；

(b) 继续并加快努力，替换能源组合中的化石燃料，包括加大并加快对替代性可再生能源的投资，减少官僚主义障碍，简化可再生能源项目的审批程序；

(c) 扩大努力提高工业和建筑物的能源效率，包括采取减税激励机制。

不歧视

16. 委员会感到关切的是，有报告称依据《反歧视法》正式记录的种族歧视案件数量远远少于少数族裔、少数民族和非公民在调查中报告的案件数量。委员会还感到关切的是，有报告称缔约国为执行打击种族歧视的战略和政策所划拨的资源不足，一些地方主管部门不愿意有效执行应对种族歧视的立法和政策框架，包括《反歧视法》(第二条第二款)。

17. 委员会建议缔约国确保有效实施旨在打击基于民族或族裔血统的歧视的政策，加强数据收集工作，提供充足的资源，确保在地方和区域各级全面执行不歧视政策和法律框架，这也是消除种族歧视委员会的建议⁶。

18. 尽管委员会注意到缔约国就其《2021-2027 年罗姆人融入社会国家计划》提供的资料，但感到关切的是，有报告称针对罗姆和塞尔维亚少数群体和个人的仇恨犯罪和种族主义仇恨言论普遍存在，针对他们的有害成见也在传播，渠道包括媒体、互联网和社交媒体平台(第二条第二款)。

19. 委员会回顾其关于经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，建议缔约国：

(a) 执行《反歧视法》并针对最容易受到种族歧视的个人和群体开展提高认识运动，使他们了解相关法律保护措施，并方便受到此类歧视影响的人获得救济；

(b) 加强努力打击针对罗姆人和塞尔维亚人的种族主义仇恨言论和仇恨犯罪，包括积极执行《刑法典》相关条款和处理仇恨犯罪案件的既定规程；

⁵ E/C.12/2018/1。

⁶ CERD/C/HRV/CO/9-14，第 8(b)段。

(c) 有效执行并加强现有战略，与媒体组织、互联网服务供应商、社交媒体平台和此类言论主要受害群体的代表密切合作，监测并打击媒体渠道、互联网和社交媒体中种族主义仇恨言论泛滥的现象；

(d) 强烈谴责一切形式的仇恨言论，与政客和公众人物的种族主义言论保持距离，确保妥善调查仇恨言论案件，且一旦将责任人定罪，则施加与罪行相称的处罚。

男女平等

20. 委员会感到关切的是，由于劳动力市场存在纵向和横向的性别隔离现象，且妇女过多从事家务和护理工作等低收入工作并在非正规经济部门占比过高，男女在薪酬和养老金方面的差距长期存在。委员会还感到关切的是，缔约国没有全面的照料系统，这对女性的影响尤其大(第三、第六和第十条)。

21. 委员会回顾其关于男女在享受一切经济、社会及文化权利方面的平等权利的第 16 号一般性意见(2005 年)，建议缔约国：

(a) 采取有效措施，增加女性在劳动力市场，尤其是农村地区劳动力市场中的参与，并加快女性转入正规经济部门的步伐；

(b) 确保对职业女性的生育保护同样适用于非正规经济部门；

(c) 加快努力缩小男女工资差距，并促进男女公平分配家务和照料工作；

(d) 扩大男性使用育儿假的范围，包括采取弹性工作安排，并加大努力确保缔约国全境的育儿和教育服务做到可用、可及且可负担；

(e) 建立全面的照料系统，要考虑到性别平等、跨部门、跨文化和人权的角度。

工作权

22. 委员会感到关切的是，近年来妇女和接受过基础教育的女童的失业率上升，且罗姆人失业率与公众整体相比较为高(第二条第二款和第六条)。

23. 委员会回顾其关于工作权利的第 18 号一般性意见(2005 年)，建议缔约国加大努力解决妇女、受过基础教育的女童和罗姆人的失业问题，采取的方法可以包括实施针对性的公共部门就业计划，并建议缔约国继续努力对教育加以调整，以满足劳动力市场的需求，如扩大职业培训。

24. 委员会感到关切的是，有报告称残疾人在失业和未充分就业中人员中所占比例大于在总人口中的比例。委员会注意到，造成这一差异的重要因素是缺少无障碍交通方式前往工作场所，以及对在工作场所提供弹性工时制等合理便利的义务认识不足。此外，据称不能经常为工作助理提供支持，无法每天工作满八个小时的人很少能使用变通工作安排(第二条第二款、第六条和第七条)。

25. 委员会建议缔约国继续加强针对残疾人的就业政策，以解决残疾人失业和就业不足的根源，并实施一项包含具体的、有时限的目标的行动计划，以便定期衡量进展，考虑到残疾人的具体需求，包括确保提供合理便利。

公正和良好工作条件权

26. 尽管委员会注意到缔约国为应对未申报工作和不固定工作问题采取了立法措施，但仍然对劳工法律执行不充分感到关切。委员会还深表关切的是，有报告称移民工人，尤其是建筑、服务、交通运输和餐食外卖行业的非熟练工人和低收入工人经常被不发或迟发工资、不允许工间休息且得不到聘用合同。委员会还感到关切的是，有报告称，许多移民工人由于担心雇主采取终止合同等报复行为，在发生侵犯劳工权利行为时不会寻求救济(第二条第二款和第七条)。

27. 委员会回顾其关于享受公正和良好的工作条件的权利的第 23 号一般性意见(2016 年)，建议缔约国：

(a) 增加劳动监察员及其他执法主管部门的数量并增强其能力，以防止、发现并有效处理侵犯劳工权利行为，尤其是对建筑、服务、交通运输和餐食外卖行业移民工人的侵权行为；

(b) 进一步完善工资保护制度，加强本国的监督、强制执行和补救机制，以确保雇主按时足额支付工人工资，并对违规的雇主予以处罚；

(c) 采取进一步措施，确保有可及的机制供工人就侵犯劳工权利行为提出投诉，同时确保保护他们免遭雇主报复。

社会保障权

28. 尽管委员会注意到缔约国于 2022 年通过了新的《社会福利法》，但感到关切的是，有报告称社会救济福利水平，包括保障最低福利和向老年人提供的国家福利，仍然不足以覆盖生活成本。委员会也感到关切的是，有报告称存在获得保障最低福利的权利得不到承认，且批准和支付存在行政拖延的情况。不仅如此，委员会感到关切的是，有报告称保障最低福利以每月劳动 60-90 小时为条件，患病也不予豁免，且这一要求在缔约国全境的执行并不统一(第七、第九、第十一和第十二条)。

29. 委员会回顾其关于社会保障的权利的第 19 号一般性意见(2007 年)，建议缔约国：

(a) 采取措施确保保障最低福利和向老年人提供的国家福利达到适当水平，包括确立有效透明的指数化调整制度；

(b) 审查批准和给付保障最低福利的程序，以确保其有效性；

(c) 修改获得保障最低福利的条件，包括对患病情况予以豁免，并确保保障最低福利在缔约国全境各地得到统一执行。

社会照顾服务

30. 委员会感到关切的是，向老年人提供的优质且可负担的长期照顾不足，在小城镇和农村地区尤其如此(第九和第十条)。

31. 委员会建议缔约国加紧努力，确保老年人，包括小城镇和农村地区的老年人获得负担得起的优质长期护理，同时为此配备充足的合格人员。

保护家庭和儿童

32. 委员会感到关切的是，有报告称有害传统习俗，包括导致童婚长期存在的做法在罗姆人社区持续存在，且此类习俗还会对女童的身心健康和福祉产生负面影响(第十条)。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 加强消除童婚的措施，采取全面的方法解决童婚的根源，包括为此提供继续接受教育的社会福利，提高对相关立法的认识，并在社区一级广泛开展关于早婚有害影响的教育宣传运动，这种运动特别应以罗姆人社区领袖为对象；

(b) 确保对所有童婚案件进行迅速、独立和公正的调查，对责任人提起诉讼，规定对实施童婚或为童婚提供便利的人予以处罚，并确保受害者获得有效救济和其他形式的必要保护。

适当生活水准权

34. 委员会注意到缔约国就《2021-2024 年扶贫和打击社会排斥行动计划》提供的资料，感到关切的是，近年来通货膨胀上升，并有报告称单亲家庭、罗姆人和老年人，尤其是老年单身女性和农村地区的单身女性家庭的贫困风险率有所上升，且目前仍然居高不下(第二条第二款、第九和第十一条)。

35. 委员会敦促缔约国加倍努力解决贫困问题，特别关注单亲家庭、罗姆人和老年人，尤其是农村地区的单身妇女家庭，包括考虑增加对最弱势和边缘化群体的直接现金转移。在这方面，委员会回顾其关于贫穷与《公约》的声明⁷。

适当住房权

36. 委员会注意到缔约国就有待通过的经济适用房相关立法提交的资料，感到关切的是，有报告称近年来住房费用提高，且经济适用房短缺。委员会也感到关切的是，现行政策，包括有关房地产所有权的税收政策造成了可供购买或长期租赁的房屋和公寓供应数量减少。委员会还感到关切的是，有报告称移民工人中有很大大一部分居住条件恶劣或拥挤，且他们尤其容易被房东压榨并陷入无家可归的境地(第二条第二款和第十一条)。

37. 委员会回顾其关于适当住房权的第 4 号一般性意见(1991 年)，建议缔约国：

(a) 加速通过《经济适用房法》草案；

(b) 审查房地产税收立法，以期提供更多可供出售和长期租赁的居住单元；

(c) 审查立法和行政框架，以期加快批准建筑和翻新许可证的程序；

(d) 优先为建造新的经济适用居住单元(包括社会住房)以及翻新和现代化改造不符合标准的居住单元提供资金；

(e) 考虑采取针对私人商业贷款的措施，以控制租金，并加强监督和执法机制，防止房东压榨租客，降低无家可归的风险，惠及包括移民工人在内的人。

⁷ E/C.12/2001/10。

38. 委员会感到关切的是，事实上的隔离区域和非正规住区缺乏适当的基础设施和必要的服务，那里的罗姆人群体陷于严重贫困，居住条件恶劣。委员会还感到关切的是，拆除房屋和实施强迫迁离时，不向受影响的罗姆人个人和家庭提供适当的替代住房或补偿(第二条第二款和第十一条)。

39. 委员会回顾其关于强迫迁离的第 7 号一般性意见(1997 年)和关于卫生设施权的声明⁸，建议缔约国：

(a) 向居住在非正规住区的人，包括罗姆人提供持久、适当的住房解决方案，同时改善他们的居住条件和获得安全饮用水、一般消费用水、卫生设施、医疗保健、教育、公共交通、电力、废物处理服务和其他服务的机会；

(b) 采取必要的立法和行政步骤，保证针对任意的土地征用和强迫迁离提供有效的法律保护；

(c) 确保在无法避免的情况下，迁离工作按照正当法律程序进行，事先与当事人协商并考虑替代方案，允许当事人提出上诉，且最终可获得足够的补偿或适当的替代住房。

适应气候变化

40. 委员会注意到缔约国就《克罗地亚共和国目前至 2040 年乃至 2070 年时期适应气候变化长期国家战略》提供的资料。然而委员会感到关切的是，划拨的资源可能不足以充分防止气候变化对享有经济、社会及文化权利的不利影响，尤其是在供水和备旱方面，这可能会对残疾人、贫困者、老年人、有健康问题者、农民、渔民以及户外和农业工作者产生过大的影响(第十一条)。

41. 委员会建议缔约国大幅增加定向资源，用于建设本国经济和社会，尤其是农业、渔业和旅游业抵御缺水和环境冲击的能力。可以采取的行动包括扩大植树方案、建造海水淡化厂和增加废水处理厂的数量并提高其处理能力。在这方面，委员会回顾其关于水权的第 15 号一般性意见(2002 年)。

健康权

42. 委员会注意到缔约国就《2021-2026 年国家康复和复原力计划》提供的资料，感到关切的是，有报告称，卫生保健人员尤其是医护人员短缺，且缺口据称是由工资低造成的，这导致卫生保健人员为获得更高的薪酬而移民(第六、第七和第十二条)。

43. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，缓解医护短缺问题，包括考虑提高医护薪酬，并向他们提供适当激励措施，使其能够留任。在这方面，委员会回顾其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)。

44. 委员会感到关切的是，有报告称，与普通民众相比，罗姆人受强制医疗保险计划覆盖的比例较低。委员会还感到关切的是，有报告称与普通民众相比，罗姆人的总体健康状况较差，这据称与他们因为空间上的隔离等原因，获得的医疗保健服务有限有关(第二条第二款、第十一和第十二条)。

⁸ E/C.12/2010/1。

45. 委员会建议缔约国扩大医疗保险覆盖面，包括考虑为在没有医疗保险的人群中占比过大的群体和个人，包括罗姆人参加保险计划提供补贴。委员会还建议缔约国在获得基本卫生保健服务有限的地区和区域增加对此类服务的供资，以期消除罗姆人群体与公众整体之间的差距，并确保平等获得卫生保健服务。

46. 委员会注意到缔约国就堕胎权提供的资料，感到关切的是，在某些情况下，获得人工流产服务因医生个人以出于良心为由拒绝接诊、手术和必要药物的费用很高和拒绝接诊时缺少转诊而受到限制(第十二条)。

47. 委员会建议缔约国保证提供人工流产服务，扩展并促进适当的转诊服务，并确保保健人员出于良心拒绝接诊不会对希望终止妊娠的女性构成障碍。在这方面，委员会回顾其关于性健康和生殖健康权利的第 22 号一般性意见(2016 年)。

48. 委员会感到遗憾，有报告称，失业人员要想获得并维持医疗保险，必须定期亲自前往相关主管部门的办公地点。这一做法可能构成对残疾人、老年人和贫困人员的歧视，因为这些人可能无法满足此类要求。委员会还感到关切的是，当事人不能就相关主管部门造成不予提供医疗保险保障的决定提起申诉，这可能侵犯缔约国宪法规定的健康权(第 58 条)且违反《公约》(第二条第二款和第十二条)。

49. 委员会建议缔约国审查其有关批准、维持和终止失业人员医疗保险覆盖的立法和行政框架，包括所有参保人必须亲自到场的一般要求，并确立对主管部门的决定提出申诉的权利。

受教育权

50. 委员会感到关切的是，有报告称罗姆儿童在初等教育和中等教育阶段入学率低，同时在这两个阶段的辍学率高，且罗姆儿童在教育中持续受到事实上的隔离，即就读所谓罗姆人专门班，这种情况在梅吉穆列县尤为严重(第二条第二款、第十三和第十四条)。

51. 委员会建议缔约国加倍努力降低辍学率，尤其要注重确保罗姆儿童享有与其他儿童平等的接受优质初等教育的机会。委员会还建议缔约国立即采取措施结束事实上采取的所谓罗姆人专门班做法。在这方面，委员会回顾其关于受教育的权利的第 13 号一般性意见(1999 年)。

文化权利

52. 委员会感到关切的是，有报告称，多座城市发生了毁坏塞尔维亚文物和东正教教堂的事件。

53. 委员会建议缔约国采取适当措施，保护族裔和宗教少数群体的文化和宗教场所，并针对公众开展提高认识运动，以期促进并提升对文化多样性的包容。在这方面，委员会回顾其关于人人有权参加文化生活的第 21 号一般性意见(2009 年)。

D. 其他建议

54. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

55. 委员会建议缔约国考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

56. 委员会建议缔约国充分考虑根据《公约》所承担的义务，确保在国家执行《2030年可持续发展议程》过程中，包括在从2019冠状病毒病(COVID-19)大流行中恢复的过程中，人民得以充分享有《公约》规定的各项权利。缔约国设立监测进展情况的独立机制和将公共方案受益人看作可提出权利主张的权利持有人，将极大促进可持续发展目标的实现。此外，委员会建议缔约国支持旨在实现可持续发展目标的“行动十年”全球承诺。在参与、问责和不歧视原则基础上落实可持续发展目标，将确保不让任何一个人掉队。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于承诺不让任何人掉队的声明⁹。

57. 委员会还建议缔约国采取步骤，逐步制定和采用衡量经济、社会及文化权利落实情况的适当指标，以便评估缔约国履行对各阶层人口的《公约》义务方面所取得的进展。为此，委员会请缔约国特别参考联合国人权事务高级专员办事处制订的关于人权指标的概念和方法框架¹⁰。

58. 委员会请缔约国在社会各级，包括在国家、区域和地方各级，特别是向议员、公务人员和司法机构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落实这些意见采取的步骤。委员会强调议会在落实本结论性意见方面发挥着关键作用，鼓励缔约国确保议会参与今后的报告和后续程序。委员会鼓励缔约国继续与克罗地亚共和国监察员接触，邀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落实工作和提交下次定期报告前的全国协商进程。

59. 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(2027年3月31日前)提供资料，说明以上第25段(残疾人就业)、第29(a)段(保障最低福利)和第37(a)段(《经济适用房法》)所载建议的执行情况。

60. 委员会请缔约国在2030年3月31日前按照《公约》第十六条提交第三次定期报告，除非因审查周期发生变化而另有通知。按照大会第68/268号决议，报告字数应限制在21,200字以内。

⁹ E/C.12/2019/1。

¹⁰ HRI/MC/2008/3。