



经济、社会和文化权利委员会

关于爱尔兰第三次定期报告的结论性意见 *

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2015 年 6 月 8 和 9 日举行的第 32 次和第 33 次会议(E/C.12/2015/SR.32-33)上审议了爱尔兰关于执行《经济、社会、文化权利国际公约》情况的第三次定期报告(E/C.12/IRL/3)，并在 2015 年 6 月 19 日举行的第 50 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会注意到爱尔兰延迟提交第三次定期报告，及时提交了对问题清单的书面答复(E/C.12/IRL/Q/3/Add.1)。委员会对与缔约国高级代表团举行的建设性对话和缔约国在对话之后提供的补充资料表示赞赏。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国签署了《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》(2012 年 3 月)。

4. 委员会也欢迎缔约国：

(a) 2014 年 9 月加入了《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，承认《任择议定书》的设定来文程序。

(b) 2014 年 8 月批准了国际劳工组织 2011 年《家政工人公约》(第 189 号)，2014 年 7 月批准了 2006 年《海事劳工公约》。

(c) 批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其《关于防止、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》(2010 年 6 月)。

* 委员会在第五十五届会议(2015 年 6 月 1 至 19 日)上通过。



5. 委员会也欢迎缔约国：

- (a) 2015 年举行了批准婚姻平等的公投；
- (b) 2015 年建立了低工资委员会；
- (c) 通过了 2014 年《就业许可证(修正案)法》；
- (d) 2014 年制订了《爱尔兰人权与平等法》，建立了爱尔兰人权与平等委员会；
- (e) 2007 年制订了《国家社会包容行动计划(2007-2016 年)》；
- (f) 2006 年制订了题为“变革愿景”的国家精神卫生政策。

C. 主要关切的问题和建议

数据收集

6. 委员会感到遗憾的是，缔约国提供的数据是过时的，没有进行分类，对问题清单的答复没有包括足够的资料，致使委员会难以评估在缔约国实现经济、社会和文化权利的实际进展情况，包括在经济危机之中和之后采取的措施产生的影响。

委员会建议，缔约国在下次定期报告中包括关于实现经济、社会和文化权利的实际进展情况的详细和最新资料，包括按年龄、性别、残疾、民族及其他有关标准分类的统计数据。在这方面，委员会请缔约国注意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)。

《公约》在国内的适用

7. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会先前提出了建议(见 E/C.12/1/Add.77，第 23 段)，缔约国没有采取措施将《公约》条款纳入国内法，而且缔约国不打算这样做。委员会也感到关切的是，缺少对法官、律师和公职人员进行关于经济、社会和文化权利的培训。

委员会再次建议，缔约国采取一切适当措施，确保《公约》条款在缔约国可以直接适用，包括通过将《公约》条款纳入国内法律秩序，加强对法官、律师和公职人员的培训。委员会请缔约国注意委员会关于《公约》在国内的适用的第 9 号一般性意见(1998 年)。

法律援助

8. 委员会感到关切的是，在缔约国缺乏免费的法律援助服务，从而妨碍了特别是弱势和被边缘化的个人和群体行使他们的权利和获得适当的补救，特别是在就业、住房、强制驱逐及社会福利等方面。

委员会建议，缔约国确保在广泛的方面提供免费的法律援助服务，包括扩大民事法律援助计划的覆盖范围。

爱尔兰人权与平等委员会

9. 委员会感到关切的是，《爱尔兰人权与平等委员会法》第 29 条规定的人权范围有限，加之在国内法律中缺乏对经济、社会和文化权利的认可，是阻碍该委员会在行使职能中包括和适用《公约》规定的所有权利的主要因素。

委员会建议，缔约国审查《爱尔兰人权与平等委员会法》，确保委员会能够在行使职能中包括和适用《公约》规定的所有权利。

与民间团体磋商

10. 委员会感到关切是，在制订和执行政策和法律上，特别是与残疾人、贫困人口、游民及罗姆人有关的政策和法律上，缺乏与民间团体和有关利益相关者的有意义的磋商，这常常导致这些政策和法律不太有效。

委员会建议缔约国作必要努力，在决策过程中，定期与民间团体和利益相关者进行磋商，包括建立一个有效的磋商机制。

最大可用资源

11. 委员会注意到，缔约国在本报告所述期间经历了前所未有的经济和金融危机，退出了救助方案。委员会关切地注意到，尽管缔约国为减轻紧缩措施的影响，进行了社会转移支付，然而：

(a) 缔约国对危机的反应不成比例地集中在住房、社会保障、医疗服务和教育方面削减公共支出，而没有改变税收制度；

(b) 在危机期间和之后，采取了许多紧缩措施，但是没有对它们对经济、社会和文化权利的影响进行适当评估；

(c) 继续实行的紧缩措施，对整个人口，特别是弱势和被边缘化的个人和群体行使经济、社会和文化权利有重大负面影响；

(d) 自缔约国退出救助方案以来，没有以全面的和以人权为本的方式对紧缩措施进行过检查。

委员会建议缔约国：

(a) 根据人权标准，对为应对经济和金融危机而采取的和仍在实行的所有措施进行检查，以确保人民享有经济、社会和文化权利。在这方面，委员会请缔约国注意委员会 2012 年 5 月 16 日向缔约国发出的关于在经济和金融危机背景下的经济、社会和文化权利，特别是紧缩政策必须满足的要求的公开信。紧缩政策必须是暂时性的，只在危机时期实行，必须是必要的和适度的。它们不能导致歧视和增加不平等。它们必须包括所有可能的措施，包括税收措施，以确保弱势和

被边缘化的个人和群体的权利免受过大影响。缔约国也必须确定《公约》权利的最小核心内容或社会保障最低标准，确保在任何时候都保护这一核心内容；

(b) 确保根据在危机后经济复苏中取得的进展，逐步取消紧缩措施，加强对《公约》规定的权利的有效保护；

(c) 考虑以透明和参与的方式审查税务制度，以增加收入，将公共服务和社会福利恢复到危机前的水平；

(d) 考虑将对人权的影响的评估作为决策过程的一部分，特别是与《公约》规定的权利有关的人权的影响评估。

不歧视

12. 委员会注意到，缔约国包括 2000 年《平等地位法》在内的若干法律包含关于平等的条款。委员会感到关切是，这些法律并没有涵盖《公约》规定禁止歧视的所有理由(第 2(2)条)。

委员会建议，缔约国制订涵盖《公约》第 2(2)条列出的所有禁止歧视的理由的综合反歧视法律。在这方面，委员会请缔约国注意委员会关于在经济、社会和文化权利方面不歧视的第 20 号一般性意见。

残疾人

13. 委员会感到关切的是，在缔约国，一直在机构中收容残疾人，残疾人居住中心的生活条件差，对这种中心缺乏定期检查。委员会也感到关切的是，由于削减社会福利，残疾人获得社会福利的机会受到很大限制(第 2(2)、11 及 9 条)。

委员会建议缔约国采取一切必要措施，提供包括实施以社区为基础的护理方案在内的专门机构的替代办法，改善居住中心的生活条件，包括进行定期检查。委员会也建议，缔约国增加残疾人获得社会福利的机会，包括取消对社会福利方案的削减。

寻求庇护者

14. 委员会感到遗憾的是，缔约国尚未通过《国际保护法案》。委员会感到关切是，寻求庇护者在直接预留中心的生活条件差和长期停留。按照原来的设计，直接预留中心是为了短期安排和由私人行为体运营的。这些中心对寻求庇护者的家庭生活、心理健康权利及他们的孩子的最大利益有消极影响。委员会还感到关切的是，寻求庇护者在获得就业、社会保障福利、医疗保健服务和教育上面临限制(第 2(2)条)。

委员会建议缔约国：

(a) 加快通过《国际保护法案》，建立一个单一的程序来无拖延地评估和确定寻求庇护者的所有形式的保护身份，加强保护和促进他们的经济、社会和文化权利；

(b) 改善直接预留中心的生活条件，包括通过对这些中心进行定期检查，使私人行为体对其行为和不作为负责，并解决寻求庇护者的心理健康问题；

(c) 采取必要措施，改善对寻求庇护者的接待，确保他们享有经济、社会和文化权利，协助他们融入社会。

男女平等

15. 委员会感到遗憾的是，缔约国仍然没有修订关于妇女在爱尔兰社会中作用和地位的《宪法》第 41(2)条。委员会也感到关切的是，在缔约国，男女不平等现象普遍存在，特别是妇女在社会各界的决策职位上的代表性不足，男女工资差距扩大，以及关于在家庭和社会中的性别角色的陈旧定型观念强烈(第 3 条)。

委员会建议，缔约国修订宪法第 41(2)条，使《宪法》条款包含男女平等的规定。委员会还建议，缔约国采取有效措施，提高妇女在各个领域的决策职位上的比例，消除男女工资差距，消除关于性别角色的陈旧定型观念。

失业

16. 委员会对游民、罗姆人、年轻人及残疾人失业率过高感到关切。委员会对缺乏分类数据感到遗憾，分类数据有助于对这些群体的失业情况进行定期评估(第 6 条)。

委员会建议，缔约国加强努力改善就业状况，采取面向游民、罗姆人、年轻人及残疾人的措施，包括通过实行配额制度，开展有针对性的专业培训，以及提供就业支持服务。委员会还建议缔约国改善关于失业数据的收集。

获得公正和合适的工作条件的权利

17. 委员会注意到缔约国颁发了 2015 年《国家最低工资(低工资委员会)法案》。委员会感到关切的是：

(a) 最低工资数额不足以确保工人及其家人能过上体面的生活；

(b) 在大多数工人、他们的代表或有关工会反对的情况下，仍然免除支付法定最低工资的义务；

(c) 初次雇用(或雇用初期)合同工人的工作条件差，他们获得劳工保护和社会福利的机会有限，以及缺乏关于首次雇用合同的资料；

(d) 在 1997 年《工作时间组织法》中，没有关于保障星期日工作得到补偿休息的条款(第 7 和 8 第)。

委员会建议缔约国加快通过 2015 年《国家最低工资(低工资委员会)法案》和 2015 年《工业关系(修正案)法案》，审查所有有关的法律，确保所有工人享有公正和合适的工作条件，包括最低工资、工作时间和休息日，并改进数据收集，特

别是关于初次雇用合同的数据收集。委员会还建议缔约国采取必要措施，确保最低工资适用于所有雇员，并确保工人及其家人能过上体面的生活。

机构化的强迫劳动——Magdalene 洗衣店

18. 委员会感到遗憾的是，在 1922 至 1996 期间，在国家保护下，在 Magdalene 洗衣店发生了大规模、系统性的强迫劳动。委员会注意到，缔约国 2013 年向这些洗衣店的幸存者表示了道歉，制订了特惠恢复正义方案。委员会仍然感到关切的是，没有对关于 Magdalene 洗衣店的指控进行迅速、彻底和独立的调查，没有向幸存者提供足够的补救(第 7 条)。

委员会建议，缔约国对这些指控进行迅速、彻底和独立的调查，将责任人绳之以法，向所有受害者提供有效的补救。

集体谈判权

19. 委员会重申对缔约国通过获得集体谈判许可证的要求对工会行使集体谈判权设置障碍的关切。委员会还感到关切是，在 2015 年《工业关系(修正案)法案》中，没有拟议对关于获得集体谈判许可证的要求作任何改变。

委员会建议，缔约国在新法律中加强工会集体谈判权利，废除关于获得集体谈判许可证的要求。

社会保障

20. 委员会感到关切的是，由于缺乏对资格标准的明确理解和前后一致的资格标准适用，出现了大量关于社会福利的申诉。委员会也感到关切的是，相当数量的关于这些申诉的初步决定已被撤销(第 9 条)。

铭记社会福利为最弱势和被边缘化的个人和群体提供了社会安全网，委员会建议缔约国澄清社会福利资格标准及申请办法，以避免出现大量申诉。委员会也建议，以前后一致的和透明的方式就关于社会福利的申诉作初步决定，对负责作此类决定的公职人员进行适当的培训。

常居条件

21. 委员会感到关切是，常居条件对家庭暴力受害者妇女、无家可归者、移民、游民及罗姆人获得社会保障福利造成歧视性影响。委员会也感到关切是，有关官员对就常居作决定时适用的标准缺乏了解，缺乏明确的准则(第 9 条)。

委员会建议缔约国审查常居条件，消除它对获得社会保障福利的歧视性影响，特别是对弱势和被边缘化的个人和群体的歧视性影响，通过为有关官员提供明确的准则和培训，确保始终如一地适用标准。

家庭暴力

22. 委员会感到关切的是，在缔约国普遍存在家庭暴力。委员会还感到关切的是，在调查和处罚施暴者方面，以及在向家暴受害者提供保护和援助方面，存在法律空白；由于经费削减，缺乏系统的数据采集，向这些受害者提供的支持服务不足(第 10 条)。

委员会建议，缔约国采取一切必要措施，打击家庭暴力，尤其是通过制订家庭暴力法案，改善关于家暴的数据收集，加强向家暴受害者提供支持服务，包括提供住所和法律援助。

产假补助金和托儿服务

23. 委员会感到关切的是，产假补助金方案并没有覆盖所有女工，而且产假不是法定的。委员会感到关切的是，在缔约国，由私营机构提供的托儿服务价格高昂，缺乏负担得起的公共托儿服务(第 10 条)。

委员会建议，缔约国审查产假补助金方案，确保所有女工受益于该方案；加快制订《家事假法案》，确保女工享有包括产假在内的与儿童保育相关的所有家事假的法定权利。委员会还建议缔约国采取一切必要措施，满足家庭儿童保育需求，包括通过扩大负担得起的公共托儿服务。

贫困

24. 委员会感到关切的是，长期生活在贫困中或面临贫困风险的人口数量增加，特别是在儿童、单亲家庭、老年人、残疾人、移民、游民及罗姆人中。委员会也感到关切的是，没有将经济、社会和文化权利纳入减贫政策，也没有旨在满足受影响群体具体需求的具体政策(第 11 条)。

委员会建议，缔约国加紧努力减少贫困，特别重视弱势和被边缘化的个人和群体，包括通过实施有具体目标和实施时间框架的减贫方案和战略。委员会还建议缔约国将以人权为本的方针纳入所有减贫方案和战略，保障个人权利，确保实行问责制。

粮食不安全和营养不良

25. 委员会感到关切是，在缔约国，包括单亲家庭和有孩子的家庭在内的弱势家庭的粮食不安全和营养不良状况恶化，健康食品价格高，使这些家庭面临肥胖的风险(第 11 条)。

委员会建议缔约国根据 2004 年《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》，采取具体措施，满足弱势家庭极需的粮食和营养需求，加快制订国家粮食安全和营养行动计划。

适足的住房

26. 委员会对缔约国总体住房困难状况感到关切，其中包括：

- (a) 社会住房供应与需求之间持续存在差距，导致等待社会住房的名单长；
- (b) 房屋租金增加，而家庭收入减少；
- (c) 诸如没有反映租金增加的“租金补贴和住房援助金”等社会支持方案无效；
- (d) 长期按揭欠款数量增加；
- (e) 由于缺乏社会住房，以及租金补贴不足，无家可归的家庭和儿童或面临无家可归风险的家庭和儿童的数目越来越多；
- (f) 缺乏地方当局租户关于与租房有关的问题的有效投诉的机制。

27. 委员会还感到关切的是，为游民和罗姆人提供的在文化方面适当的住所缺乏，为面临被驱逐风险的游民家庭提供的法律保护不足(第 11 条)。

委员会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)和关于适足住房权：强迫驱逐的第 7 号一般性意见(1997 年)，建议缔约国：

- (a) 对政策进行审查，以使它们更有效地应对人口的实际需求，特别是弱势和被边缘化的个人和群体的需求；
- (b) 加强努力增加社会住房单位数量，以满足高需求，缩短长期等待名单；
- (c) 考虑制订关于私人租赁租金和增加租金补贴的法律；
- (d) 考虑制订银行监管条例，加强对欠款的抵押贷款借款人的保护，包括通过提供独立的上诉系统，向这种借款人提供法律和金融的建议，协助他们进行谈判，以及与他们贷款人作出公平安排，解决拖欠问题；
- (e) 采取一切旨在满足无家可归者或面临无家可归风险的人的基本需求的必要措施；
- (f) 建立关于住房问题的地方当局租户有效投诉机制。

委员会还重申其先前的建议(见 E/C.12/1/Add.77，第 32-33 段)，即缔约国与游民和罗姆人磋商，采取措施，向他们提供文化上适当的住所，并确保在地方一级为游民住房分配的资金充分和适当地用于这一目的。

医疗保健服务

28. 委员会感到关切的是，近年来，由于公共卫生预算大幅度削减，医疗保健服务总体下降，对弱势和被边缘化的个人和群体获得充分医疗服务产生负面影响，特别是：

(a) 有私人医疗保险的人与没有私人医疗保险的人之间在获得医疗服务上的差距扩大；

(b) 拖延提供全民医疗服务和基于社区的医疗服务；

(c) 对医疗保健服务缺乏监督；

(d) 游民和罗姆人的健康状况差，特别是他们的预期寿命短，比一般人口低 15 岁，而婴儿死亡率比一般人口高三倍多(第 12 条)。

委员会建议缔约国采取一切必要措施，改善公共医疗服务的质量和数量，包括增加在医疗上的公共支出，实行私人 and 公共保险患者在公立医院治疗的共同等待名单，加快建立全民医疗服务体系和基于社区的医疗服务。委员会还建议缔约国加强卫生信息与质量管理局，确保提供优质卫生服务，毫不迟疑地采取有效措施，减少游民和罗姆人与一般公众之间在卫生和获得医疗保健服务上的差距。

精神卫生

29. 委员会感到关切的是，为精神卫生划拨的资金严重不足，精神卫生法律框架缺失，延迟实施题为“变革愿景”的国家精神卫生政策。委员会也感到关切的是，将有精神卫生疾病的儿童安置在成年人精神病院(第 12 条)。

委员会建议，缔约国根据负责审查 2001 年《精神卫生法》专家组的建议，修订 2001 年《精神卫生法》，并通过划拨充足的资源加快实施“变革愿景”国家精神卫生政策。委员会还建议，缔约国立即采取措施，将儿童患者从成年人精神病院移出。

性健康和生殖健康

30. 委员会对缔约国法律对堕胎的严格限制和对法律的严格解释感到关切。委员会也感到特别关切的是，将堕胎定为犯罪，包括在强奸和乱伦案件上，以及在孕妇面临健康风险的情况下；对什么对孕妇的生命、而不是健康构成真正实质性风险缺乏明确的法律和程序；无力到国外堕胎的妇女或无法获得必要信息的妇女受到歧视性影响。委员会也对可以获得的关于性健康和生殖健康的信息有限感到关切(第 12 条)。

委员会建议，缔约国采取一切必要措施，包括就堕胎举行全民投票，对包括《宪法》和 2013 年《怀孕期间保护生命法》在内的关于堕胎的法律进行修订，使之符合国际人权标准；制订指南，明确什么对怀孕妇女的生命构成真正实质性风险；利用有效的沟通渠道，宣传关于危险怀孕选项的信息；以及确保关于性健康和生殖健康的信息的可获性和可用性。

受教育权

31. 委员会对残疾儿童、移徙儿童、属于少数宗教群体的儿童、游民及罗姆人儿童遭受歧视感到关切，其中包括：

(a) 诸如 2000 年《平等地位法》条款等法律条文允许学校基于宗教信仰优先录取学生；

(b) 在许多招生政策中包含对有特殊教育需求的儿童的歧视性标准，以及缺乏监管框架；

(c) 紧缩措施对教育界产生负面影响，其中包括：教师人数减少，教师/学生支持服务不合理，取消了对学校的资助，增加了交通费用，减少了校服和鞋的补贴，从而进一步阻碍了弱势儿童上学(第 13 和 14 条)。

委员会建议缔约国：

(a) 采取一切必要措施，使包括 2000 年《平等地位法》和 2015 年《教育(入学)法》在内的所有有关法律符合国际人权标准，在初级教育和初级教育后教育各级，增加非教会学校数量；

(b) 审查所有学校的招生政策，消除在录取上的一切歧视性标准，并建立一种监管机制，监控学校实行的政策，包括招生政策；

(c) 取消对弱势儿童造成过大影响的紧缩措施。

32. 委员会感到关切是，在“在学校提供平等机会”行动计划中，游民儿童和残疾儿童数量多；而他们进入高一级教育的人数不成比例的低。委员会也对 15 岁之前辍学的游民儿童比例高感到关切。

委员会建议，缔约国加强努力促进全民全纳教育，包括实施 2004 年《有特殊教育需要的人教育法》，确保所有儿童都享有接受优质教育的平等机会。

游民

33. 委员会对缔约国长期不承认游民是少数族裔感到关切。委员会也感到关切的是，在反歧视法律中，没有将游民包括在少数族裔之内(第 2(2)和 15 条)。

委员会建议，缔约国加大努力，在法律上承认游民为少数族裔，并将他们作为少数族裔纳入反歧视法律。

使用互联网

34. 委员会感到关切是，在农村地区居住的人们使用宽带互联网的可能性有限。

委员会建议，缔约国加紧努力，将宽带互联网扩大至农村地区。

D. 其他建议

35. 委员会鼓励，缔约国在与包括诸如国际货币基金组织等国际金融机构在内的任何国际组织签署任何协议或者实行它们所描述的任何财政紧缩政策之前，确保这种协议或政策符合缔约国根据《公约》承担的义务。委员会也鼓励缔约国，

作为包括诸如国际货币基金组织等国际金融机构在内的国际组织的一员，确保这些组织的政策符合缔约国根据《公约》承担的义务。

36. 委员会鼓励缔约国履行其将国民生产总值的 0.7% 用于官方发展援助的承诺，并在发展合作政策中实行以人权为本的方针。

37. 委员会鼓励缔约国撤销对《公约》第 13(2)(a)条的保留，并批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》和《残疾人权利公约》。

38. 委员会请缔约国在社会各级、尤其是向政府官员、议会议员、司法人员及权利持有人广泛散发本结论性意见，并在下一次定期报告中向委员会提供为实施本结论性意见而采取的措施的资料。

39. 委员会请缔约国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)，在 2020 年 6 月 30 日之前，提交第四次定期报告，并请缔约国更新其共同核心文件(如有必要)。
