



经济、社会和文化权利委员会

关于肯尼亚第二至第五次合并定期报告的结论性意见*

1. 经济、社会和文化权利委员会在 2016 年 2 月 25 日和 26 日举行的第 8 次和第 9 次会议(E/C.12/2016/SR.8-9)上审议了肯尼亚提交的关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第二次至第五次合并定期报告(E/C.12/KEN/2-5)，并在 2016 年 3 月 4 日举行的第 20 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交的第二次至第五次合并定期报告，尽管此次提交延迟甚久，并欢迎缔约国在对问题清单(E/C.12/KEN/Q/2-5/Add.1)作出答复时提供了补充资料。委员会还赞赏与缔约国部际代表团举行的建设性对话。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎将《公约》权利纳入 2010 年《宪法》以及承认这些权利的高等法院判决。

4. 委员会还欢迎缔约国通过了以下法律：

- (a) 《基础教育法》，2013 年；
- (b) 《预防、保护和援助境内流离失所者和受影响社区法》，2012 年；
- (c) 《肯尼亚公民和移民法》，2011 年；

* 委员会第五十七届会议(2016 年 2 月 22 日至 3 月 4 日)通过。



- (d) 《禁止残割女性生殖器法》，2003 年；
- (e) 《打击人口贩运法》，2010 年。

C. 关注的主要问题和建议

《公约》在国内的适用情况

5. 委员会感到关切的是，对于实现载入《宪法》的经济、社会和文化权利至关重要的法律和政策被长期拖延未能通过。委员会还感到关切的是，缔约国没有遵守多项法院判决。
6. 委员会促请缔约国加快通过未决的法律和政策，包括《社区土地法案》、《社会保护法案》、《水资源法案》、《住房法案》、《健康法案》和《国家社会保险基金法案》，全面落实载入《宪法》的经济、社会和文化权利。委员会还建议缔约国毫不拖延地执行法院的判决。
7. 委员会对《政府诉讼法》第 21 条第(4)款感到关切，它实质上使得缔约国在判缔约国向受害方提供损害赔偿金或诉讼费用等金钱赔偿后而不受惩罚，Ibrahim Sangor Osman 诉省级行政和国内安全部长一案正是如此。
8. 委员会促请缔约国废除《政府诉讼法》第 21 条第(4)款，因为该款没有规定缔约国有义务遵守法院的指令，从而使缔约国凌驾于法律之上，并且它否认在缔约国侵犯经济、社会和文化权利后受害方有权获得有效补救，因此侵犯了平等权和诉诸法院权。

法律援助

9. 委员会注意到缔约国推行了《国家法律援助和提高认识方案》，但委员会感到关切的是，分配给该方案的资源不足。委员会还感到关切的是，获得免费法律援助的机会仍然非常有限，因此弱势和边缘化个人难以伸张其经济、社会和文化权利。
10. 委员会建议缔约国加快通过《法律援助法案》，扩大《国家法律援助和提高认识方案》，并给方案分配足够的资源，使弱势和边缘化个人能够伸张其经济、社会和文化权利，特别是土著人民、妇女以及生活在农村地区和非正式城市住区的人。

境内流离失所者

11. 委员会注意到缔约国已采取措施，帮助由于 2007/2008 年选举后的族裔间暴力而流离失所的人重新融入社会或对其进行重新安置，但委员会感到关切的是，真相、正义与和解委员会的建议没有得到全面落实，以及这些境内流离失所者仍然在享有经济、社会和文化权利方面面临困难。委员会还感到关切的是，由于族

裔间冲突、灾害以及发展和环境保护项目，缔约国总体上没有实现境内流离失所者的经济、社会和文化权利，尤其存在以下几个问题：

- (a) 没有全面的登记制度，这使得大多数境内流离失所者无法进行登记，且无法获得保护和支持；
- (b) 迟迟未通过关于境内流离失所者的国家政策；
- (c) 造成社会隔离，缺乏公共交通设施，境内流离失所者获得水和卫生设施、保健、教育和社会援助等基本服务的机会有限。

12. 委员会建议缔约国不再拖延，立即执行真相、正义与和解委员会就 2007/2008 年选举后暴力行为所提出的建议，包括向所涉境内流离失所者提供适当的赔偿。委员会还建议缔约国：

- (a) 制定一个全面的登记制度，并不断更新所有境内流离失所者的记录；
- (b) 与境内流离失所者进行协商，通过一项关于境内流离失所者的国家政策，以促进执行《预防、保护和援助境内流离失所者和受影响社区法》；
- (c) 确保重新安置区的境内流离失所者能够使用公共交通设施，并获得水和卫生设施、保健、教育和社会援助等基本服务。

经济伙伴关系协定

13. 委员会注意到，包括肯尼亚在内的东非共同体国家与欧洲联盟于 2014 年 10 月 16 日结束了区域间经济伙伴关系协定谈判，但委员会感到遗憾的是，谈判前没有评估该协定对人民享有经济、社会和文化权利的影响(第一条第二款)。

14. 委员会鼓励缔约国抓住机会，在 2016 年 10 月批准经济伙伴关系协定之前所举行的磋商中，确定对人民享有经济、社会和文化权利所产生的潜在不利影响，并采取必要措施来减轻这种影响，尤其是对小农和渔民生计以及获取药物的影响。在此方面，委员会提请缔约国注意 2011 年《贸易和投资协定对人权的影响评估指导原则》(A/HRC/19/59/Add.5)。

恩多罗伊斯人

15. 委员会感到关切的是，尽管缔约国已接受了非洲人权和人民权利委员会关于恩多罗伊斯人的决定，但决定的执行工作被长期拖延。委员会注意到于 2014 年 9 月 26 日成立了工作队来执行载于第 276/2003 号来文的非洲人权和人民权利委员会决定，但委员会感到遗憾的是，工作队中没有恩多罗伊斯人代表，而且没有就工作队的工作与恩多罗伊斯人进行充分协商(第一条第二款)。

16. 委员会建议缔约国毫不拖延地执行非洲人权和人民权利委员会的决定(276/2003)，确保恩多罗伊斯人得到充分的代表，在执行过程中的所有阶段与其进行协商。委员会还建议缔约国建立一项机制来协助和监测执行情况，同时让恩

多罗伊斯人积极参与其中。委员会还建议缔约国批准国际劳工组织 1989 年《土著和部落人民公约》(第 169 号)。

最大限度利用现有资源

17. 委员会感到关切的是，公共部门普遍存在腐败现象，且有大量非法资金流动和避税行为，这对实现经济、社会和文化权利造成了阻碍。委员会还感到关切的是，腐败案件并未得到彻底调查，特别是涉及高级别官员的案件，因此与提交到道德操守和反腐败委员会的大量案件相比，定罪数量很少。委员会还感到关切的是，由于缺乏资源和受到高级别官员的干预，非洲人权和人民权利委员会不能独立和有效地执行其任务(第二条第一款)。

18. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，打击非法资金流动和避税行为，以提高国家收入，更多地依靠国内资源。委员会还建议缔约国提高国家一级和县级的公共资金水平，确保逐步实现经济、社会和文化权利，特别是住房权、水和卫生设施权、社会保障权、保健权和受教育权，同时建议缔约国尽一切努力改进其预算执行流程，以及时、有效和透明地支出所有分配资金。委员会还建议缔约国通过加强反腐败机构和公共检察官的调查能力，确保道德操守和反腐败委员会的独立运作，从而加强其调查腐败案件以及起诉腐败者的能力。

不歧视

19. 委员会感到关切的是，缔约国没有制定全面的反歧视法律(第二条)。

20. 委员会建议缔约国通过一项全面的反歧视法律来禁止基于《公约》第二条所述的所有理由的直接或间接歧视，同时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)，并建议缔约国采取一切必要措施来消除法律上和事实上的歧视。

女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和双性人

21. 委员会感到关切的是，《刑法》把同性成年人间自愿同意的性关系定为犯罪，女同性恋者、男同性恋者、双性恋者、变性人和双性人被污名化，受到社会排斥，并在获得社会服务方面受歧视，特别是在获得卫生保健服务方面(第二条第二款)。

22. 委员会呼吁缔约国取消对同性成年人之间自愿同意的性关系的定罪。委员会还建议缔约国采取必要措施，停止对同性恋的社会污名化，并确保没有人因其性取向或性别认同而在获得卫生保健和其他社会服务方面受到歧视。

男女的平等权利

23. 委员会赞赏地注意到《宪法》和国家法律保障了性别平等，但委员会仍然感到关切的是，现行法律中存在着性别歧视条款，特别是该国存在着允许一夫多妻制婚姻，否认妇女有权平等继承和拥有土地的习惯法(第三条)。

24. 委员会建议缔约国采取一切必要措施审查现有法律，以废除性别歧视条款，包括习惯法中的性别歧视条款，尤其是涉及一夫多妻制婚姻以及妇女继承和拥有土地权利的条款。委员会还建议缔约国审查 2013 年《婚姻财产法》，并在审查之后马上采取一切必要措施加强执法，包括提高妇女、地方社区和传统社区及其领导者以及司法和土地管理官员的认识，为要求获得相关权利的妇女提供法律援助。

妇女在决策层面的代表情况

25. 委员会欢迎缔约国的《宪法》保障三分之二性别规则，以及司法部门在这方面取得的进展，但委员会感到关切的是，由于缺乏法律和政策框架此规则没有被全面执行，以及在议会等大多数决策层面妇女代表比例仍然较低(第三条)。

26. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，在选举和任命机构等公共部门全面执行三分之二性别规则，并加快通过和执行《杜阿莱法案》。

失业和就业不足

27. 委员会感到关切的是，失业率仍然很高，特别是青年、妇女和残疾人的失业率，而且大部分工作机会来自不受监管的非正规经济部门。委员会感到遗憾的是，缔约国为了促进边缘化群体就业所采取的措施并不有效，包括在公共部门和私营部门为残疾人预留 5% 的就业配额，以及推行针对青年、妇女和残疾人的“获得政府采购机会计划”(第六条)。

28. 委员会建议缔约国加强努力，通过执行“国家就业政策和肯尼亚战略”等方式来提高工作人员队伍的职业技能，以满足劳动力市场的需要，并创造体面的就业机会。委员会还建议缔约国制定和执行特别措施来促进青年、妇女和残疾人的就业，包括建立一个有效的系统来执行现行配额制度以及实施“获得政府采购机会计划”。

最低工资

29. 委员会感到关切的是，最低工资的规定并不适用于所有经济部门，而且最低工资水平不足以确保工人及其家人过上体面的生活(第七条)。

30. 委员会建议缔约国采取具体措施，使最低工资规定适用于所有雇员，无论其是否加入工会，并建立一个机制来设定最低工资与生活费用比值指数，而且提高最低工资，以确保工人及其家人的生活标准达到适足水平。委员会提请缔约国注意其关于公正和良好的工作条件的第 23 号一般性意见(2016 年)。

职业安全和健康

31. 委员会注意到过去几年的劳动监察次数有所增加，但是委员会感到遗憾的是，缺乏关于监察结果和后续行动的资料。委员会还感到关切的是，职业安全与卫生服务局缺乏充足的人力和财政资源来执行任务(第七条)。

32. 委员会建议缔约国为职业安全与卫生服务局提供充足的人力和财政资源，使其能有效地执行其任务。委员会还建议缔约国在下次定期报告中提供有关劳动监察的详细资料，尤其是关于监察结果和后续行动的资料，说明“国家职业安全和卫生政策”的有效性。

海外移徙家政工人

33. 委员会感到关切的是，肯尼亚籍家政工人在海湾和中东地区工作时受到剥削，而且这些国家缺乏保护他们的机制(第七条)。

34. 委员会建议缔约国采取必要措施，通过与目的地国签订双边协定等方式来建立有效的机制，保护在海外工作的肯尼亚籍家政工人免受虐待和剥削，加强对招聘机构的监管，为这些工人提供更好的领事和法律服务。

社会保障权

35. 委员会感到关切的是，现金转移方案的覆盖范围有限，这使一半以上有资格加入该方案的人无法获得支持，而且受益人登记系统存在重复登记的错误，有人重复领取补贴。委员会还感到关切的是，没有定期对补贴数额进行调整，或补贴数额并不足以确保人们过上体面生活，而且付款时间经常拖延。委员会还感到关切的是，国家社会保障基金和国家医疗保险基金的覆盖率很低，不包括大多数在非正规经济部门工作的工人(第九条)。

36. 委员会建议缔约国加强努力，确保现金转移方案覆盖所有符合条件的受益人，提高补贴数额并对其进行定期调整以确保受益人过上体面生活，并及时向受益人支付补贴。委员会还建议缔约国采取必要措施，把国家社会保障基金和国家医疗保险基金的覆盖范围扩大到涵盖所有在正规和非正规经济部门工作的雇员以及自营职业者。委员会提请缔约国注意其关于社会保障权的第 19 号一般性意见(2008 年)及其关于社会保护最低标准的声明(2015 年)。

家庭暴力

37. 委员会欢迎缔约国通过《防止家庭暴力法》，但委员会感到关切的是，该法律没有得到有效执行，家庭暴力仍然普遍存在，尤其是针对妇女、儿童和残疾人的家庭暴力，而且大多数家庭暴力案件没有被举报(第十条)。

38. 委员会建议缔约国采取一切必要措施来加强执行《防止家庭暴力法》，包括培训执法人员和法官应用该法律以及组织面向公众的提高认识活动。

残割女性生殖器

39. 委员会仍然感到关切的是，尽管残割女性生殖器的情况逐渐减少，但仍然猖獗，特别是在东北地区其盛行率为 97.5%，肇事者很少会根据《禁止残割女性生殖器法》被判刑和惩罚(第十条)。

40. 委员会建议缔约国加强努力，通过加强执行相关法律，以及推广旨在宣传残割女性生殖器不利影响而使人们放弃这种做法的提高认识活动，特别是在社区一级推广此类活动，从而防止和消除残割女性生殖器和其他有害的传统做法。

贫困

41. 委员会感到关切的是，有较高比例的人生活在贫困线下，且缔约国没有大幅度降低贫困率(第十一条)。

42. 委员会建议缔约国加强努力，通过全面分析最弱势和边缘化个人和群体的需求并采取具体且有针对性的措施来应对这些需求等方式来消除贫困。

适足的食物和营养不良

43. 委员会感到关切的是，长期营养不良的情况普遍存在，发育迟缓发病率较高，生活在干旱和半干旱地区的儿童尤其如此(第十一条)。

44. 委员会建议缔约国采取必要措施来解决长期性粮食不安全、长期营养不良以及满足儿童关键性营养需求等问题，特别是在干旱和半干旱地区，包括根据关于适足食物权的委员会第 12 号一般性意见(1999 年)通过一项关于粮食安全和营养问题的国家行动计划，以及通过 2004 年《自愿准则》，从而在国家粮食安全的背景下支持逐步实现适足食物权。

住房权

45. 委员会感到关切的是，缺乏有效措施向低收入家庭提供社会福利住房，并且有很大比例的人口生活在生活条件很差的非正式住区，获得水和卫生设施、医疗保健和教育等基本服务的机会有限(第十一条)。

46. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以通过《住房法》、《社区土地法案》和《国家贫民窟改造和预防政策》等方式，为低收入家庭提供可负担得起的社会福利住房单元以及改善非正式住区的生活条件，并拨出充足的预算资源来确保执行这些措施。

强迫迁离

47. 委员会就以下问题重申其关切：由于缺乏对土地保有权的法律保障，游牧社区和居住在非正式住区的人一直面临被迫迁离的威胁；在没有事先通知、也不提供适当的替代性住房或赔偿的情况下强迫迁离的现象继续存在。委员会还感到关切的是，尽管其国内法院已做出相关判决，但缔约国尚未制定法律框架来承认和保护社区的土地区，也尚未明确禁止强迫迁离行为，以及对实行迁离的条件和保障措施进行明确界定(第十一条)。

48. 委员会建议缔约国采取具体措施，保障包括非正式住区居民在内的所有人的土地保有权利。委员会还建议缔约国优先考虑颁布《社区土地法案》和《迁离和重新安置法案》。委员会进一步建议缔约国优先落实为强迫迁离的受害者提供补救

的司法命令，并在适当的法律和程序保障到位之前暂停国家一级的大规模迁离行动。委员会提请缔约国注意委员会关于适足住房权：强行迁离问题的第 7 号一般性意见(1997 年)，以及 2007 年《出于发展目的的搬迁和迁离问题的基本原则和准则》(A/HRC/4/18)。

水和卫生设施

49. 委员会感到关切的是，城市和农村地区之间以及正式和非正式住区之间在获取充足的安全饮用水和适当卫生设施方面存在巨大差距。委员会还感到关切的是，缔约国对水价缺乏有效监管，对未登记的小规模供水商尤其缺乏监管，而且生活在非正式住区和农村地区的人要支付高昂的水费(第十一条)。

50. 委员会建议缔约国增加预算拨款来改善获得水和卫生设施的机会，特别是在城市非正式住区和农村地区。委员会还建议缔约国加强努力，有效监管水价，确保供应商遵守由供水服务监管委员会设定的收费准则，特别是小规模供水商。

获取医疗保健服务

51. 委员会感到关切的是，分配给卫生部门的预算不充足，国家医疗保险基金的覆盖范围十分有限，自付费用在医疗开支中所占比例很大，这限制了弱势和边缘化个人获得医疗保健服务的机会。委员会还感到遗憾的是，在获取医疗保健服务方面存在区域差异，并且延迟颁布医疗保健法案、执行高等法院对 Patricia Asero Ochieng 及其他两人诉总检察长一案的判决(2012 年)以及修正 2008 年《反仿冒法》(第十二条)。

52. 委员会建议缔约国采取具体措施，增加获得医疗保健服务的机会，特别是弱势和边缘化个人和群体，包括通过增加卫生部门的预算拨款和扩大国家医疗保险基金的覆盖范围。委员会还建议缔约国尽快通过《健康法》和修订 2008 年《反仿冒法》。

性健康和生殖健康

53. 委员会感到关切的是，《刑法》在所有情况下都将堕胎定为犯罪，存在大量不安全的堕胎行为，孕产妇死亡率一直很高。委员会还感到关切的是，在一些案例中，无力向医疗保健机构支付医疗费用的妇女在产后被拘留。委员会还感到关切的是，获取性健康和生殖健康信息和服务以及避孕药具的途径有限，生活在农村地区的妇女尤其如此(第十二条)。

54. 委员会建议缔约国修订其关于禁止堕胎的法律，使之与妇女的健康权、生命权和尊严权等其他基本权利兼容，并重新实行《肯尼亚降低不安全堕胎引起的发病率和死亡率的标准和准则》。委员会还建议缔约国采取具体措施，确保免费提供孕产妇医疗保健服务，并防止孕产妇在产后被医疗保健机构拘留。委员会还建议缔约国加强努力，改善包括避孕药具在内的性健康和生殖健康信息和服务的获

取途径。在此方面，委员会提请缔约国注意其关于性健康和生殖健康的第 22 号一般性意见(2016 年)。

艾滋病毒/艾滋病

55. 委员会感到关切的是，艾滋病毒/艾滋病感染率高，新感染病例多，以及母婴传播率高，母婴传播提高了 5 岁以下儿童的死亡率。委员会还感到关切的是，母婴传播已被定为犯罪。委员会还感到关切的是，儿童与成人在接受抗逆转录病毒治疗方面存在较大差距，而且治疗时间短于一年的妇女的维持治疗率较低。委员会欢迎高等法院就《艾滋病毒/艾滋病预防和管理法》的判决表示欢迎，但委员会感到关切的是，缔约国尚未执行该判决(第十二条)。

56. 委员会建议缔约国加强努力，通过有效执行关于艾滋病毒/艾滋病的国家政策、战略、准则和方案，从而扩大免费抗逆转录病毒治疗的覆盖范围，尤其是针对母婴传播的治疗，从而制止包括母婴传播在内的艾滋病毒/艾滋病扩散和影响。委员会还建议缔约国根据高等法院的判定(第 97 号诉讼案，2010 年)，对《艾滋病毒和艾滋病预防和控制法》作出适当修正。

受教育权

57. 委员会感到关切的是，缔约国没有足够资源向学校设施和合格的教师提供资助，以及确保所有人在实际上都享有接受免费小学教育的权利。委员会还感到关切的是，公立学校系统的不足之处导致了所谓“低收费私立学校”的增多，这导致了隔离现象或使人们在获得教育方面遭到歧视，特别是生活在非正式住区和干旱和半干旱地区等地区的弱势和边缘化儿童(第十三和十四条)。

58. 委员会回顾确保受教育权是国家的首要责任，因此建议缔约国采取一切必要措施加强公共教育部门的工作。缔约国应增加小学教育的预算拨款，并采取一切必要措施来改善所有人获得初等教育的机会，提高教育质量，且不收取任何隐性费用，对于生活在非正式住区和干旱和半干旱地区的儿童尤其应该如此。委员会还建议缔约国根据《公约》第十三和第十四条以及其他相关的国际标准对《以替代形式提供的基础教育和培训的登记准则》进行调整；确保所有公立、私立、正式或非正式的学校都登记在案；并对其遵守准则的情况进行监测。

59. 委员会注意到缔约国已采取措施来协助辍学儿童继续上学，但委员会重申其对大量儿童辍学感到关切，特别是女童因早婚和早孕而辍学(第十三和第十四条)。

60. 委员会建议缔约国采取必要措施，解决儿童辍学问题的根源，加强努力防止学生辍学，并让这些儿童重返学校，完成学业。

使用互联网

61. 委员会注意到 50% 以上的人口能够使用互联网，但委员会感到关切的是，弱势和边缘化个人和群体以及农村地区人口使用互联网的机会有限(第十五条)。

62. 委员会建议缔约国继续开展工作，扩大互联网使用范围，对弱势和边缘化个人和群体尤其如此。

D. 其他建议

63. 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》。

64. 委员会还鼓励缔约国撤销对《公约》第十条第二款的保留。

65. 委员会建议缔约国采取措施，逐步制定和应用有关执行经济、社会和文化权利的适当指标，以便于评估缔约国在履行《公约》规定的其对不同群体负有的义务方面所取得的进展。在这一背景下，委员会提请缔约国尤其参照联合国人权事务高级专员办事处制定的人权指标概念和方法框架(HRI/MC/2008/3)。

66. 委员会请缔约国向社会各个阶层，特别是向议员、公职人员和司法机关广泛散发本结论性意见，并在下次定期报告中向委员会汇报为了落实本结论性意见所载的各项建议而采取的措施。委员会还鼓励缔约国让非政府组织和更广大的民间社会参与这些建议的落实工作以及下次定期报告的编写工作。

67. 委员会请缔约国按照委员会 2008 年通过的《报告准则》(见 E/C.12/2008/2)编制第六次定期报告，并在 2021 年 3 月 31 日之前提交该报告。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(见 HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)增订其共同核心文件。