



消除一切形式 种族歧视国际公约

Distr.: General
4 April 2011
Chinese
Original: English

消除种族歧视委员会

第七十八届会议

2011年2月14日至3月11日

审议缔约国根据《公约》第9条提交的报告

消除种族歧视委员会的结论性意见

爱尔兰

1. 在2011年2月22日和23日举行的第2063和2064次会议(CERD/C/SR.2063和2064)上,委员会审议了爱尔兰在一份文件(CERD/C/IRL/3-4)中提交的第三和第四次定期报告。在2011年3月9日举行的第2089次会议(CERD/C/SR.2089)上,委员会通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎缔约国提交的报告,而且,该国代表团作了坦率和诚恳的口头答复,对报告作了补充说明。委员会赞赏缔约国自成为《公约》缔约国以来准时一贯地提交了定期报告,报告的质量也较高。尽管缔约国目前面临艰难的政治局势和经济危机,仍派出了大型代表团介绍缔约国的报告,委员会对此表示赞赏。委员会珍视这一继续与缔约国进行建设性对话的机会。

3. 委员会赞赏地注意到爱尔兰的国家人权机构,即爱尔兰人权委员会,以及各非政府组织对审议工作的投入。

B. 积极方面

4. 委员会赞赏地注意到该国新设立了融合事务部长办事处,其特别责任是,负责社区、农村和爱尔兰语区事务部、教育和技能部以及司法、平等和法律改革部的融合政策。

5. 委员会还表示欢迎的是，该国设立了移民融合问题部长理事会，其任务是，就移民在缔约国所面临的问题向融合、平等和人权事务部长提供咨询意见。委员会还赞扬缔约国于 2005 年设立了爱尔兰入籍和移民事务署，在庇护、移民、国籍和签证事务方面提供一站式服务。
6. 委员会还赞扬缔约国于 2000 年批准了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和于 2000 年批准了《关于防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的议定书》。
7. 委员会欢迎缔约国制定了“2010 至 2014 年五年期家庭暴力、性暴力和性别暴力问题国家战略”。
8. 委员会还欢迎缔约国根据《2005 年警察法》设立了独立的警方投诉事务署——警察监察员委员会，取代了警察投诉委员会。
9. 委员会还赞赏地注意到，缔约国设立了报业申诉专员办事处和爱尔兰报业委员会，为印刷媒体提供了一个新的独立的监管系统。
10. 委员会注意到缔约国就德班审查会议后续事宜所采取的行动，包括“反对种族主义国家行动计划”和相关举措。

C. 关切和建议

11. 委员会遗憾地注意到，缔约国遭遇的经济衰退，很有可能使缔约国在各级消除种族歧视的努力方面业已取得的成就化为乌有。委员会对缔约国过度削减负责增进和监测人权事务的各种人权机构，例如爱尔兰人权委员会、平等事务署和国家种族主义和文化间问题协商委员会等等机构的预算表示严重关切(第二条)。

委员会回顾关于德班审查会议后续行动问题的第 33 号一般性建议(2009 年)，重申，针对金融和经济危机的应对措施不应导致可能引起针对外国人、移民和少数群体成员的种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象之局面。因此，委员会建议，虽然面临当前的经济衰退，缔约国应确保加强努力，保护个人免遭种族歧视。有鉴于此，委员会建议，对人权机构的预算削减不应造成这样的结果：使这些机构在有效监测人权保护情况，特别是种族歧视情况的活动停滞不前。缔约国应确保：已关闭的机构，其职能应全部移交给现有机构或新机构承担。

12. 委员会回顾先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2)和关于自我认同原则的第 8 号一般性建议(1990)，对缔约国一直拒绝承认游民为少数族群——尽管他们满足国际公认的标准表示关切(第一条和第五条)。

委员会重申在先前结论意见和第 8 号一般性建议中提出的建议：在确定和认定一个民族为少数族群方面应特别注意将自我认同作为关键因素。在这方面，委员会建议缔约国继续与游民群体接触，朝承认其为少数族群的方向作出具体努力。

13. 委员会注意到，通过“爱尔兰学校的游民教育情况调查”和“爱尔兰全国游民健康问题研究”，缔约国在理解对游民产生影响的问题方面已作出了努力，但委员会感到遗憾的是，为改善游民福利所做的努力并未大幅改善其处境。委员会遗憾地注意到，与一般人口相比，在卫生、教育、住房和就业等领域，游民所得到的结果较差(第五条(辰)项)。

委员会建议缔约国加强努力，实施国家游民监测和咨询委员会政策提出的政策建议。缔约国应确保，采取具体措施，通过以下途径，改善游民社区的生活：把工作重点放在提高学校学生的入学率和保留率、改善就业和医疗保健享有水平、住房和寄居场所之上。

14. 委员会回顾先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2)和关于《消除一切形式种族歧视国际公约》中的特别措施的范围和意义的第 32 号一般性建议(2009 年)，遗憾地指出，缔约国尚未实行平权行动方案，以改善游民社区在政治机构中的代表度，或采取适当措施，鼓励游民社区参与公共事务(第五条(寅))。

委员会重申先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2)，请缔约国注意第 32 号一般性建议，并建议缔约国实行旨在提高游民在政治机构、特别是在上议院和/或下议院中的代表度的平权行动方案。缔约国应进一步采取旨在鼓励游民社区参与公共事务的措施。

15. 委员会感到遗憾的是，由于缔约国当前的政治局势，制定和审查法律(例如《2010 年移民和居留保护法案》、《2011 年刑事司法(女性外阴残割)法案》和《1989 年禁止煽动仇恨法》)的努力停滞下来(第二条、第四条、第五条和第六条)。

委员会建议缔约国，继续做出努力，通过改善现有法律草案并将其颁布为法律的做法，加强对所有人的保护，使其免遭种族歧视。委员会还建议缔约国改善《2010 年移民和居留保护法案》，为以下事项作出规定：(a) 移民关于求对行政行为进行司法审查的权利，并规定合理的期限进行审查；(b) 受虐关系中的移民妇女获得法律保护的权利，向其提供独立的居留许可。

16. 委员会感到遗憾的是，自从审议上一次报告以来，缔约国未做出任何努力将《公约》纳入国内法律秩序之中，尤其是考虑到缔约国已将其他国际人权文书纳入国内法律(第二条)。

委员会重申先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2)：缔约国应将《公约》纳入其法律体系之中，确保《公约》在爱尔兰法院适用，以向所有人提供《公约》的充分保护。

17. 委员会回顾先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2)，指出，缔约国对《公约》第四条提出了保留/解释性声明。委员会指出，缔约国未提供维持该项保留/解释性声明的令人信服的理由(第二条)。

委员会回顾先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2)和第 15 号一般性建议(1993 年)，向缔约国重申其建议，缔约国应重新考虑其立场；委员会鼓励缔约国撤回对《公约》第四条的保留/解释性声明。

18. 委员会感到关切的是，缔约国缺乏禁止警察和其他执法人员进行种族貌相的法律。委员会还遗憾地注意到，有报告称，许多非爱尔兰人都受到警察拦截，要求出示身份证，这种做法有可能使种族主义事件和在种族和肤色基础上对个人进行貌相的做法延续下去(第二条、第三条和第六条)。

委员会建议缔约国颁布法律，禁止任何形式的种族貌相做法，因为这种做法有助长针对缔约国某些族群的种族偏见和定型观念的危险。此外，缔约国应加强努力，促进警察和其他执法人员按照国际人权法的规定给予移民和非爱尔兰血统者以人道待遇。委员会还建议缔约国建立适当机制，鼓励报告种族主义事件和罪行。

19. 委员会注意到缔约国在打击种族歧视和相关的不容忍现象方面所做的努力，包括委托利默里克大学刑事司法中心进行的研究，但委员会仍感到关切的是，缔约国的法律框架并未涵盖所有的《公约》第四条的所有要素，法官在量刑时并未一贯地考虑种族主义动机(第二条和第四条)。

委员会回顾第 31 号一般性建议(2005 年)，建议缔约国：(a) 按照《公约》第四条(丑)项的规定，颁布法律，宣布种族主义组织非法并予以取缔；(b) 在对刑事犯罪量刑时，一贯考虑种族主义动机，作为一个加重处罚的因素；(c) 制定职业培训和发展方案，以使司法人员了解犯罪的种族因素。

20. 委员会感到关切的是，‘直接提供’政策对寻求庇护者的福利产生了负面影响，由于其申请的处理工作以及上诉和审查的最后结果一再拖延，再加上生活条件恶劣，他们可能罹患健康和心理问题，在某些情况下会导致严重的精神疾病。委员会还感到关切的是，由于申诉专员办事处的职权范围并不涉及庇护和移民问题，因此缔约国未能提供一个独立的上诉法庭(第二条、第五条和第六条)。

委员会鼓励缔约国采取一切必要步骤，以加快处理庇护申请，使寻求庇护者不必在庇护中心逗留过长时间，否则，可能对其健康和福利产生消极后果。缔约国应采取一切必要措施，改善寻求庇护者的生活条件，向其提供充足的食物、医疗保健，包括对直接提供制度进行审查。

21. 委员会感到关切的是，有报告称，缔约国存在针对非洲族裔者的种族歧视。委员会感到遗憾的是，缔约国报告中缺乏关于这些报告情况的分类统计数据(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国确保，对参与这些行为的任何人进行调查和起诉，如果被判定在这些事件中犯有罪行，则应处以适当刑罚。委员会还建议缔约国汇编关于针对非洲血统者的种族歧视事件的分类统计数据。

22. 委员会注意到缔约国通过卫生服务执行局在保护寻求庇护的孤身和失散儿童权利方面所做的各种努力，但委员会感到遗憾的是，这方面的法律未提供联合国难民事务高级专员办事处(难民署)设定的标准所要求的适足保护。在这方面，委员会关切地注意到，《2010 年移民、居留和保护法案》久拖不决；该法案为修订《1991 年儿童照料法》以规定卫生服务执行局对这些儿童的法律义务提供了机会(第二条和第五条)。

委员会建议缔约国颁布法律，按照国际法设定的标准充分保护寻求保护的失散和孤身儿童的权利和福利。因此，委员会请缔约国立即采取措施，确保为所有失散和孤身儿童指定一名诉讼监护人或顾问，而不论其是否提出保护申请。

23. 委员会关切地注意到，有报告称，“捅杀”事件十分猖獗，在受害者中，有过多的来自撒哈拉以南非洲的人。委员会感到遗憾的是，缺乏关于这些报告情况的分类统计数据(第二条和第四条)。

委员会建议缔约国调查针对主要来自撒哈拉以南非洲人民的‘捅杀’报告，确保犯罪人受到起诉，如被判有罪，则处以适当刑罚。委员会还鼓励缔约国编制关于这些事件的分类统计数据，在下次定期报告中必须列入这些资料。

24. 缔约国在‘多元化工程’方案下，在为警察制定培训计划方面作出了努力，司法研究所在为司法部门提供培训方面也作出了努力，委员会对此表示欢迎，但委员会感到关切的是，人权培训尚未纳入公共服务的主流(第六条和第七条)。

委员会建议缔约国加强努力，通过确保将人权培训纳入公共服务的主流的做法，使有关公务员了解人权问题，尤其是反对种族主义和不容忍现象。在这方面，委员会请缔约国与爱尔兰人权委员会制定一个协调工作计划，使爱尔兰人权委员会能够对所有公务员包括警察和司法人员开展提高认识获得并向其提供人权培训。

25. 委员会感到遗憾的是，尽管缔约国有《1996 年难民法》，但没有家人团聚方面的法律框架，家庭团聚问题目前是在无法可依的情况下处理的。委员会还感到遗憾的是，在家庭团聚问题上，对‘家庭’一词目前使用了狭义做法。委员会亦感到遗憾的是，《移民居留和保护法案》久拖不决，该法案规定，家庭团聚将在一份法定文书中作出规定(第二条(丑)项；第五条(辰)项(4)；第六条)。

委员会建议缔约国制定法律，详细阐明制家庭团聚方面的原则、权利和义务。在这方面，委员会鼓励缔约国将处理家人团聚申请的责任委派给一个依循适当程序的独立机构，并制定一个制度，为质疑其决定提供一个上诉程序。

26. 委员会回顾先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2), 关切地注意到, 缔约国的教育体系在很大程度上仍然主要是教会性质的, 主要由天主教会主导。委员会还注意到, 非教会或多教派学校仅占全部学校的很小比例; 委员会遗憾地注意到, 据报告称, 没有足够的替代性学校, 在缺乏空位的情况下, 天主教学校优先录取信仰天主教的学生, 而后是其他信仰的学生。委员会还表示遗憾的是, 《平等地位法》规定, 授权学校以宗教理由拒绝录取学生入学教会学校——如果学校认为有必要保护校风(第二条; 第五条(卯)项(7); 第五条(辰)项(5))。

委员会认识到种族歧视和宗教歧视之间的相互联系, 它重申先前结论性意见(CERD/C/IRL/CO/2), 建议缔约国加紧努力, 建立替代性非教会或多教会学校, 修正以信仰为由禁止学生入学的现行法律。委员会还建议缔约国, 通过监测基于信仰的歧视事件, 鼓励教育系统的多元化和对其他信仰的容忍。

27. 委员会注意到, 在缔约国目前正在审查的国家妇女战略中列入了移民和包括游民妇女在内的少数群体妇女(第二条和第五条)。

考虑到委员会的第 25 号一般性建议(2000 年)和第 32 号一般性建议(2009 年), 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 确保在审查工作后, 移民和少数群体妇女继续作为有针对性行动的重点和国家妇女战略的目标。

28. 有鉴于所有人权的不可分割性, 委员会鼓励缔约国考虑批准它尚未批准的国际人权条约, 尤其是其条款对种族歧视问题有直接影响的条约, 例如, 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》(1990 年)。

29. 根据第 33 号一般性建议(2009 年), 委员会建议缔约国在其国内法律秩序中履行《公约》时, 继续落实 2001 年 9 月反对种族主义、种族歧视、仇外心理和有关不容忍行为世界会议通过的《德班宣言和行动纲领》, 同时考虑到 2009 年 4 月在日内瓦举行的德班审查会议的《成果文件》。委员会要求缔约国在下次定期报告中列入具体资料, 说明它在国家层级为履行《德班宣言和行动纲领》所制定的行动计划和所采取的其他措施。

30. 委员会建议缔约国采取适当活动, 纪念大会 2009 年 12 月 18 日第 64/169 号决议所宣布的 2011 年作为国际非洲人后裔年, 并充分宣传纪念活动方案。

31. 委员会建议缔约国, 在编写下一次定期报告时, 继续与人权保护领域的民间社会组织磋商并扩大与这些组织的对话, 特别是打击种族歧视领域的对话。

32. 委员会建议, 在提交报告时, 缔约国应向公众提供这些报告, 委员会关于这些报告的意见也应以官方语言并酌情使用其它通用语言公布。

33. 委员会注意到缔约国在 1998 年提交了核心文件, 它鼓励缔约国, 按照 2006 年 6 月举行的各人权条约机构的第五次委员会间会议通过的“提交国际人权条约报告的协调准则”, 尤其是关于共同核心文件的报告准则(HRI/MC/2006/3), 提交一份更新的核心文件。

34. 根据《公约》第九条第一款和经修订的议事规则第 65 条，委员会请缔约国在通过本结论后一年内提供资料，说明缔约国落实上文第 11、12、15 和 16 段所载建议的情况。

35. 委员会还希望提请缔约国注意第 18、第 19、第 25 和第 27 项建议的特别重要性，并请缔约国在下一次定期报告中提供详细信息，说明它为落实这些建议所采取的具体措施。

36. 委员会建议缔约国，考虑到委员会在第七十一届会议期间通过的关于《消除种族歧视公约》专属文件的准则(CERD/C/2007/1)，将第五次至第七次定期报告合并成一份文件提交(2014 年 1 月 28 日到期)。委员会还建议缔约国处理在本结论性意见中提出的所有要点。委员会还敦促缔约国遵守对条约专属报告的 40 页限制以及对共同核心文件的 60-80 页限制(见 HRI/GEN.2/Rev.6 号文件第 19 段所载的提交报告事宜协调准则)。
