

Les droits de l'enfant en Irlande et les 20 ans de l'Ombudsman for Children's Office : des origines aux enjeux futurs

Texte original en anglais, traduit en français
Original text in English, translated into French

Children's rights in
Ireland and 20 years of the
Ombudsman for Children's
Office: where we came from
and what lies ahead

Niall Muldoon est l'Ombudsman for Children (Défenseur des droits de l'enfant) d'Irlande. Psychologue du conseil et psychologue clinicien et conseiller, il a été nommé en 2015 par le président irlandais Michael D. Higgins. En tant qu'Ombudsman for Children, Niall s'est attaché à créer une Irlande où les enfants et les jeunes sont activement entendus, en particulier les plus vulnérables d'entre eux.

Niall Muldoon is Ireland's Ombudsman for Children. Niall, who is a counselling and clinical psychologist, was appointed in 2015 by President Michael D. Higgins. As Ombudsman for Children, Niall has focused on generating an Ireland where children and young people are actively heard, especially those who are the most vulnerable.

La ratification par l'Irlande de la Convention internationale des droits de l'enfant

Le chemin qui a mené l'Irlande à reconnaître les droits de l'enfant a été semé d'embûches, marqué par de nombreux scandales tout comme par l'influence de l'Église catholique sur la société irlandaise. Au début du XX^e siècle, les principales personnalités politiques irlandaises semblaient pourtant avoir adopté une approche commune concernant la reconnaissance des enfants en tant que détenteurs de droits individuels. C'est ce qui ressort de l'adoption par l'État irlandais de la Déclaration des droits de l'enfant de 1924, également connue sous le nom de Déclaration de Genève - le premier document international sur les droits de l'Homme à traiter spécifiquement des droits de l'enfant.

En 2015, un exemplaire original de la Déclaration a été donné à l'Ombudsman for Children's Office (« Bureau du Défenseur des droits de l'enfant »). Ce document présente un certain nombre de particularités. Tout d'abord, il est traduit en irlandais et en anglais. La traduction irlandaise a eu lieu en septembre et octobre 1923, avant même que la Déclaration ne soit approuvée par la Société des Nations. Il s'agissait là d'un effort délibéré visant à nationaliser des principes à vocation universelle¹. Deuxièmement, la déclaration que l'Ombudsman for Children's Office a reçue est signée par 18 des personnalités publiques les plus en vue en Irlande à l'époque, hommes et femmes confondus. Elle porte par exemple les signatures des chefs de file des principales confessions religieuses d'Irlande - chrétiennes ou non. Plus frappant encore, elle porte les signatures de William T. Cosgrave, le chef du premier gouvernement de l'État

¹ InQuest, *1924 Declaration of the Rights of the Child: Research Report Donated to the Ombudsman for Children's Office* (2016).

Ireland's ratification of the United Nations Convention on the Rights of the Child

Ireland's road to recognising children's rights was a bumpy one, marked by a history of scandals and impacted by the Catholic Church's influence on Irish society. However, in the early twentieth century, Ireland's key political figures seemed to be taking a somewhat unified approach to recognising children as individual rights holders. This is evident from the State's endorsement of the 1924 Declaration of the Rights of the Child, also known as the Declaration of Geneva – the first international human rights document in history to specifically address children's rights.

Notably, in 2015 an original copy of the Declaration was donated to Ireland's Ombudsman for Children's Office, and it has some distinctive features. Firstly, it is translated into Irish and English. The Irish translation took place in September and October 1923 in advance of the Declaration's endorsement by the League of Nations. This was part of a deliberate effort to localise or nationalise principles that were intended for universal application¹. Secondly, the Declaration that the Ombudsman for Children's Office received is signed by 18 of the most prominent public figures, men and women, in Ireland at that time. For instance, it bears the signatures of the leading lights in all the main churches in Ireland – Christian and otherwise. More striking, though, is that it carries the signatures of William T. Cosgrave, the head of the first government of the recently established independent Irish State, and his chief political adversary, Eamon de Valera. These were two men who had taken opposing sides in a bitter dispute over the nature of the political settlement

¹ InQuest, *1924 Declaration of the Rights of the Child: Research Report Donated to the Ombudsman for Children's Office* (2016).

irlandais indépendant, et de son principal adversaire politique, Eamon de Valera. Ces deux hommes avaient des visions opposées de l'accord politique qui devait permettre à l'Irlande d'accéder à l'indépendance et, un an auparavant, leur affrontement avait dégénéré en guerre civile. Leur signature commune de la Déclaration de Genève indique donc qu'il existait un consensus dans le nouvel État irlandais sur les principes qu'elle énonçait.

Cependant, l'effet de la Déclaration a été limité en Irlande, car sa ratification n'a eu aucun impact sur la législation ou la politique irlandaises. En outre, dans les décennies qui ont immédiatement suivi l'indépendance, l'Église catholique a exercé une influence considérable sur la société irlandaise. L'État, qui manquait de ressources, a ainsi délégué à divers ordres religieux des pans entiers de l'action publique en matière d'éducation, de santé et de services sociaux. L'enseignement social catholique était également omniprésent, ce qui avait une incidence directe sur les droits - et la protection - des enfants. L'Église insistait en particulier sur le caractère sacré de la famille irlandaise et continuait à soutenir que l'État n'avait pas à s'immiscer dans la cellule familiale².

Pendant la majeure partie du XX^e siècle, l'approche irlandaise de la protection de l'enfance était essentiellement réactive. Ce système a toutefois commencé à être remis en question à partir des années 1970, lorsque des affaires très médiatisées ont révélé les insuffisances et les abus au sein de certaines institutions, en particulier celles gérées par des organismes religieux. En mars 1993, un homme de 48 ans du com-

that underpinned Irish independence and over which a destructive civil war had been fought just a year before. Thus, we can understand from this action that despite the deep political divisions that existed in the new Irish State, there was agreement regarding the principles enunciated in the Declaration of Geneva.

However, the Declaration's effect in Ireland was somewhat limited, as its signing had no impact on Irish law or policy. Furthermore, in the immediate post-independence decades in Ireland, from the 1920s onwards, the Catholic Church exercised a huge influence over Irish society. Thus, the under-resourced State was content to offload to various religious orders the responsibility for vast areas of public policy in respect of education, health and social services. Catholic social teaching was also pervasive, and this had a direct bearing on the rights afforded – and the protections provided – to children. In particular, the Church emphasised the sanctity of the Irish family unit, continuing to endorse that what a family chooses to do is of no concern to the State².

Throughout much of the twentieth century, Ireland's approach to children's welfare was primarily reactive. However, from the 1970s onwards, this system began to face increasing scrutiny as high-profile cases revealed the inadequacies and abuses within institutional settings, in particular those managed by religious bodies. For example, in March 1993, a forty-eight-year-old County Kilkenny father of two was convicted of rape, incest and assault committed between 1976 and 1991. An investigation into this case was ordered when it emerged that his daughter, the victim in this case, had had more than 100 contacts with the health

2 Pour plus d'informations sur l'influence de l'Église catholique sur la société irlandaise après l'indépendance, voir, par exemple, John H. Whyte, *Church and State in Modern Ireland 1923–1979*, 2e éd. (Gill & Macmillan, 1980).

2 For further information on the influence of the Catholic Church on Irish society post-independence, see, for example: J. H. Whyte, *Church and State in Modern Ireland 1923–1979*, 2nd ed. (Gill & Macmillan, 1980).

té de Kilkenny, père de deux enfants, a par exemple été reconnu coupable de viols, d'inceste et de violences, commis entre 1976 et 1991. Une enquête sur cette affaire a été ordonnée lorsqu'il est apparu que la victime, en l'occurrence sa fille, avait eu plus de 100 contacts avec les services de santé au fil des ans pour le traitement de blessures physiques graves³. L'enquête sur l'inceste de Kilkenny, menée en 1993 par la juge Catherine McGuinness, a mis en lumière l'incapacité de l'Irlande à protéger ses enfants et il a été noté qu'« en 1993, la protection de l'enfance jouait un rôle très mineur dans les activités du gouvernement central et des services sociaux et de santé »⁴. L'enquête a recommandé de clarifier et de préciser les droits de l'enfant dans la Constitution irlandaise, l'accent très fort qui y est mis sur les droits de la famille pouvant être interprété comme une primauté des droits des parents sur ceux des enfants⁵. Ce constat a été repris en 1996 par le rapport du groupe de révision de la Constitution, puis en 1998 par le Comité des Nations Unies sur les droits de l'enfant.

Au cours des années 1980 et 1990, l'Irlande a connu d'importants changements sociétaux, notamment une croissance économique, une plus grande mobilité sociale et un changement d'attitude du public à l'égard du rôle de l'État dans le domaine de la protection sociale. Au cours de cette période, les enfants ont été de plus en plus reconnus comme des détenteurs de droits individuels plutôt que comme des bénéficiaires passifs des soins et de la protection des adultes. Les groupes de pression et les

service over the years for the treatment of serious physical injuries³. The 1993 Kilkenny Incest Investigation, led by Judge Catherine McGuinness, shone a light on Ireland's failure to protect its children, and it was noted that "in 1993, child protection played a very minor role in the business of central government and the health and social services"⁴. The investigation recommended that the Irish Constitution include a clearer and stronger articulation of the rights of the child, because the very strong emphasis on the rights of the family in the Constitution may be interpreted as placing a higher value on the rights of parents than on the rights of children⁵. This was echoed by the report of the Constitution Review Group in 1996, and subsequently by the United Nations Committee on the Rights of the Child in 1998.

During the 1980s and 1990s, Ireland experienced significant societal changes, including economic growth, greater social mobility, and a shift in public attitudes towards the role of the State in social welfare. This period saw a growing recognition of children as individual rights holders rather than passive recipients of adult care and protection. Advocacy groups and civil society organisations began to exert pressure on the government to reform the child protection and welfare system, calling for a more proactive and rights-based approach to children's issues⁶. The 1991 Child Care Act marked an early attempt to reform child

3 Catherine McGuinness, *Kilkenny Incest Investigation: Report presented to Mr Brendan Howlin T.D. Minister for Health by South Eastern Health Board* (The Stationery Office, 1993).

4 Helen Buckley et Caroline O'Nolan, *An Examination of Recommendations from Inquiries into Events in Families and Their Interactions with State Services, and Their Impact on Policy and Practice* (Government Publications, 2013), 8.

5 McGuinness, *Kilkenny Incest Investigation*.

3 Catherine McGuinness, *Kilkenny Incest Investigation: Report presented to Mr Brendan Howlin T.D. Minister for Health by South Eastern Health Board* (The Stationery Office, 1993).

4 Helen Buckley and Caroline O'Nolan, *An Examination of Recommendations from Inquiries into Events in Families and Their Interactions with State Services, and Their Impact on Policy and Practice* (Government Publications, 2013), 8.

5 McGuinness, *Kilkenny Incest Investigation*.

6 K. Burns and C. McGregor, "Child Protection and Welfare Systems in Ireland: Continuities and Discontinuities of the Present," in *National Systems of Child Protection*, ed. L. Merkel-Holguin, J. Fluke, and R. Krugman, vol 8, *Child Maltreatment* (Springer, 2019), 115–138.



La ministre de l'Enfance et de la Jeunesse, Frances Fitzgerald, à la bibliothèque Chester Beatty du château de Dublin, lors de la conférence de presse de la Children's Rights Alliance. L'organisation a appelé ses 100 membres à se mobiliser en faveur du « oui » lors du référendum sur les droits de l'enfant du 10 novembre 2012.

Minister for Children and Youth Affairs Frances Fitzgerald in the Chester Beatty Library in Dublin Castle at the Children's Rights Alliance press conference. The conference called for the Alliance's 100-strong membership to mobilise a 'Yes' vote in the Children's Referendum on 10 November 2012.

© PA Images / Alamy Stock Photo

organisations de la société civile ont commencé à faire pression sur le gouvernement pour qu'il réforme le système de protection et d'aide sociale de l'enfance, appelant à une approche plus volontariste et davantage fondée sur les droits⁶. La loi de 1991 sur la protection de l'enfance a marqué une première tentative de réforme des services de protection et d'aide sociale à l'enfance ; toutefois, elle n'a pas créé d'organisme indépendant chargé de veiller à l'application des droits de l'enfant⁷.

6 K. Burns et C. McGregor, « Child Protection and Welfare Systems in Ireland : Continuities and Discontinuities of the Present », dans *National Systems of Child Protection*, dirs. L. Merkel-Holguin, J. Fluke et R. Krugman, vol. 8, *Child Maltreatment* (Springer, 2019), 115–138.

7 Child Care Act 1991 (Act No. 17/1991) (Ir.), <https://www.irishstatutebook.ie/eli/1991/act/17/enacted/en/html>.

protection and welfare services; however, it did not create an independent body to oversee children's rights⁷.

Thus, prompted by consistent reports of the State's ineffective approach to child protection throughout the twentieth century, the State began to move towards more concrete recognition of the rights of the child. In 1992, Ireland signed and ratified the United Nations Convention on the Rights of the Child⁸, demonstrating a recognition of children's specific needs and vulnerabilities and the need for a changed approach to child protection. Unlike its ratification of the

7 Child Care Act 1991 (Act No. 17/1991) (Ir.).

8 See: Children's Rights Alliance, *The United Nations Convention on the Rights of the Child* (2010), <https://assets.gov.ie/23814/5339ee8c9c564b37969703db-9781bc0d.pdf>.

Ainsi, aiguillonné par des rapports qui tout au long du tout au long du XX^e siècle ont souligné l'inefficacité de l'action publique en matière de protection de l'enfance, l'État irlandais a commencé à évoluer vers une reconnaissance plus concrète des droits de l'enfant. En 1992, l'Irlande a signé et ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)⁸, démontrant ainsi qu'elle reconnaissait les besoins et les vulnérabilités spécifiques des enfants et la nécessité d'une nouvelle approche en matière de protection de l'enfance. Contrairement à ce qui s'est passé lorsqu'elle a ratifié la Déclaration de 1924, l'Irlande a, en ratifiant la CIDE, endossé l'obligation légale de mettre en œuvre ses dispositions. Ces dernières définissent les normes minimales qui doivent être respectées dans et par tous les États afin de garantir le respect des droits de l'enfant. En outre, l'Irlande est devenue responsable devant le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, qui a publié des rapports périodiques sur les progrès réalisés par l'Irlande en matière de droits de l'enfant.

Mise en place de l'Ombudsman for Children's Office

L'Ombudsman for Children's Office (« Bureau du Défenseur des droits de l'enfant ») est né de la nécessité pour l'Irlande de disposer d'une institution spécialisée dans la protection et la promotion des droits et du bien-être des enfants.

La Convention internationale des droits de l'enfant souligne la nécessité pour les États de mettre en place des organismes indépendants chargés de surveiller et de promouvoir ces droits⁹. En ratifiant la Convention, l'Ir-

1924 Declaration, when Ireland ratified the Convention it took on a legal obligation to implement its provisions. These provisions set out the minimum standards that need to be addressed in, and by, all States in order to ensure that children's rights are respected. Moreover, Ireland became accountable to the United Nations Committee on the Rights of the Child, which has issued periodic reports on the progress Ireland had made in respect of children's rights.

Setting up the Ombudsman for Children's Office

The establishment of the Ombudsman for Children's Office in Ireland was shaped by the need for a dedicated institution to protect and promote the rights and welfare of children.

The United Nations Convention on the Rights of the Child emphasises the need for States to establish independent bodies to monitor and promote these rights⁹. By ratifying the Convention, Ireland became obliged to align its domestic policies with international standards and to demonstrate a commitment to upholding children's rights in a meaningful and transparent manner. The first Minister of State for Children, Austin Currie, was appointed in December 1994 and proposed the establishment of the Ombudsman for Children's Office in 1996. However, this did not progress, and in 1998 the United Nations Committee on the Rights of the Child explicitly recommended creating an Ombudsman for Children to provide an independent mechanism for addressing complaints and pro-

8 Cf: Children's Rights Alliance, *The United Nations Convention on the Rights of the Child* (2010), <https://assets.gov.ie/23814/5339ee8c9c564b37969703db9781bc0d.pdf>.

9 Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale 5 sur les mesures générales de mise

9 UN Committee on the Rights of the Child, General Comment 5 on General Measures of Implementation of the Convention on the Rights of the Child, UN doc. CRC/GC/2003/5; UN Committee on the Rights of the Child, General Comment 2 on the Role of Independent National Human Rights Institutions in the Promotion and Protection of the Rights of the Child, UN doc. CRC/GC/2002/2.

lande s'est engagée à aligner ses politiques nationales sur les normes internationales et à démontrer sa volonté de défendre les droits de l'enfant de manière significative et transparente. Le premier secrétaire d'État à l'Enfance, Austin Currie, nommé en décembre 1994, a proposé la création d'un bureau de défenseur des droits de l'enfant en 1996. Cette proposition n'a toutefois rien donné et, en 1998, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a explicitement recommandé la création d'un poste de défenseur des droits de l'enfant, afin que l'Irlande dispose d'un mécanisme indépendant pour traiter les plaintes et promouvoir les droits de l'enfant dans tous les domaines de la politique publique¹⁰.

Le gouvernement irlandais a alors entamé des consultations sur la création d'un défenseur des droits de l'enfant. Ce processus s'est appuyé sur des études comparatives d'institutions similaires dans d'autres pays, notamment la Norvège, qui avait créé un bureau de défenseur des droits de l'enfant dès 1981¹¹. Ces modèles internationaux ont démontré l'efficacité potentielle d'un médiateur indépendant pour sauvegarder les droits des enfants et peser sur les décisions politiques.

C'est dans ce contexte d'évolution des attitudes sociétales, d'obligations internationales et de réformes législatives que l'Ombudsman for Children's Office a été officiellement créé en 2004 en vertu de

motoring children's rights across all areas of public policy¹⁰.

The Irish Government then initiated consultations on establishing an ombudsman for children. The process was informed by comparative studies of similar institutions in other jurisdictions, including Norway, which had established an ombudsman's office for children as early as in 1981¹¹. Such international models demonstrated the potential effectiveness of an independent ombudsman in safeguarding children's rights and influencing policy change.

Against this backdrop of evolving societal attitudes, international obligations and legislative reforms, the Ombudsman for Children's Office was formally established in 2004 under the Ombudsman for Children Act 2002¹². It was created as an independent statutory body with a dual mandate: to promote the rights and welfare of children under the age of 18; and to investigate complaints made by children or on their behalf against public bodies, schools and voluntary hospitals. Establishing the Ombudsman for Children's Office marked a significant step forward in protecting and promoting children's rights in Ireland, reflecting both a response to domestic challenges and an alignment with international best practices. It signalled a commitment to ensuring that children's voices are heard in matters that affect them and that their rights are upheld in all areas of public life.

The first Ombudsperson for Children was Emily Logan, who took up office on 26 March 2004. Our first Annual Report, published in September 2006, outlined our

en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant, UN doc. CRC/GC/2003/5 ; Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observation générale 2 sur le rôle des institutions nationales indépendantes de défense des droits de l'Homme dans la promotion et la protection des droits de l'enfant, UN doc. CRC/GC/2002/2.

10 Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales sur le rapport initial de l'Irlande, UN doc. CRC/C/15/Add.85.

11 Mary Seneviratne, « Ombudsmen for Children », *Journal of Social Welfare and Family Law* 23, n° 2 (2001) : 217.

10 UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on Ireland's Initial Report, UN doc. CRC/C/15/Add.85.

11 Mary Seneviratne, "Ombudsmen for Children," *Journal of Social Welfare and Family Law* 23, no. 2 (2001): 217.

12 Ombudsman for Children Act 2002 (Act No. 22/2002) (Ir.).

l’Ombudsman for Children Act de 2002¹². Il a été créé en tant qu’organe statutaire indépendant doté d’un double mandat : promouvoir les droits et le bien-être des mineurs et enquêter sur les plaintes déposées par des enfants ou en leur nom contre des organismes publics, des écoles et des *voluntary hospitals* (hôpitaux privés à but non lucratif). La création de l’Ombudsman for Children’s Office a marqué une avancée significative dans la protection et la promotion des droits de l’enfant en Irlande, représentant à la fois une réponse aux défis nationaux et un alignement sur les meilleures pratiques internationales. Elle témoigne d’un engagement à faire entendre la voix des enfants dans les affaires qui les concernent et à faire respecter leurs droits dans tous les domaines de la vie publique.

La première Ombudsperson for Children d’Irlande a été Emily Logan, qui a pris ses fonctions le 26 mars 2004. Notre premier rapport annuel, publié en septembre 2006, décrit nos succès, nos défis et le travail accompli au cours de notre première année d’existence. Logan notait alors :

Le développement d’une nouvelle institution est toujours une tâche plus difficile et plus complexe à l’intérieur qu’il n’apparaît à l’extérieur. Cette première année, avec son mélange de défis, de frustrations et d’enthousiasme généré par la bonne volonté et la collaboration de tant de parties intéressées et de parties prenantes, n’a pas dérogé à la règle. [...] [D]es efforts considérables ont été déployés pour instaurer une culture d’indépendance, d’engagement et de travail acharné dans l’intérêt des enfants et des jeunes et pour définir des normes claires et de haut niveau dans le traitement des plaintes et les relations avec le public¹³.

successes, challenges and work done in our first year of establishment. Logan noted:

The development of a new institution is invariably more difficult and complex within than it appears from without. This first year has been the usual mix of challenge, frustration and the excitement generated by the goodwill and collaboration of so many interested parties and stakeholders. [...] [C]onsiderable effort was invested in establishing a culture of independence, of commitment and hard work for the interests of children and young people, of developing clear and high standards in dealing with complaints and with the public.¹³

She continued: “The establishment of this Office is part of a growing international consensus and momentum on how we should respect our children. In Ireland, the development of the Office is a strong statement and demonstration of policy change in relation to children and young people in Irish society”¹⁴.

What the Ombudsman for Children’s Office does

The Ombudsman for Children’s Office has three main functions:

- ▷ Complaints: to investigate complaints regarding actions of public bodies;
- ▷ Participation and rights education: to promote the rights and welfare of children; and
- ▷ Policy, research and legislation: to provide research and policy advice to the Irish Government and other bodies.

12 Ombudsman for Children Act 2002 (Act No. 22/2002) (Ir.), <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2002/act/22/enacted/en/html>.

13 Ombudsman for Children’s Office, *Annual Report*

13 Ombudsman for Children’s Office, *Annual Report 2005* (September 2006), 1, <https://www.oco.ie/app/uploads/2006/09/AnnualReport2005.pdf>.

14 Ombudsman for Children’s Office, *Annual Report 2005*, 2.

Elle ajoutait : « La création de ce Bureau s'inscrit dans le cadre d'un consensus et d'un élan international croissant sur la manière dont nous devons respecter nos enfants. La création de ce Bureau est le signal fort d'un changement de politique à l'égard des enfants et des jeunes dans la société irlandaise »¹⁴.

Ce que l'Ombudsman for Children's Office fait

L'Ombudsman for Children's Office a trois fonctions principales :

- ▷ Plaintes : enquêter sur les plaintes concernant les actions d'organismes publics ;
- ▷ Participation et éducation aux droits : promouvoir les droits et le bien-être des enfants ;
- ▷ Politique, recherche et législation : fournir des études et des conseils politiques au gouvernement irlandais et à d'autres organismes.

La fonction « plaintes et enquêtes » consiste à traiter les plaintes déposées par des enfants ou en leur nom contre des organismes publics, des écoles et des hôpitaux privés à but non lucratif¹⁵. Ce mécanisme est essentiel pour garantir que la voix des enfants soit entendue et que leurs droits soient respectés dans les différents secteurs. Nous sommes habilités à recevoir des plaintes concernant toute action (ou absence d'action) d'un organisme public ou d'une organisation perçue comme ayant porté préjudice à un enfant¹⁶. La procédure d'enquête est conçue pour être accessible et adaptée aux enfants, afin de les encourager à exprimer leurs préoccupations et à demander

The complaints and investigations function deals with complaints from or on behalf of children against public bodies, schools and voluntary hospitals¹⁵. This mechanism is vital for ensuring that children's voices are heard and their rights upheld across various sectors. We are authorised to receive complaints about any action (or lack of action) by a public body or organisation that is perceived to have adversely affected a child¹⁶. The investigation process is designed to be accessible and child-friendly, encouraging children to raise concerns seek redress without fear of retaliation or intimidation.

After receiving a complaint, we can begin investigations to determine whether there has been an administrative failure or a breach of children's rights. An investigation can be triggered by a specific complaint, or it can be initiated independently by the Ombudsman if he or she suspects that there are systemic issues. After the investigation, we may issue recommendations to the relevant bodies to address identified breaches or failures¹⁷. Although these recommendations are not legally binding, there is a general expectation that public bodies comply; if they do not, they may face public disapproval or we may advocate further.

The Ombudsman for Children's Office also has the broader mandate of promoting and safeguarding children's rights as outlined in national and international law, including the United Nations Convention on the Rights of the Child¹⁸. As part of this, we undertake a range of activities aimed at raising public awareness of children's rights and advocating for a rights-based approach to policies and practices that affect children. These include public awareness campaigns, workshops and educational programmes

2005 (septembre 2006), 1, <https://www.oco.ie/app/uploads/2006/09/AnnualReport2005.pdf>.

14 Ombudsman for Children's Office, *Annual Report 2005*, 2.

15 Ombudsman for Children Act 2002, § 8-9.

16 Ombudsman for Children Act 2002, § 10.

15 Ombudsman for Children Act 2002, § 8-9.

16 Ombudsman for Children Act 2002, § 10.

17 Ombudsman for Children Act 2002, § 13.

18 Ombudsman for Children Act 2002, § 7 ¶ 1.

réparation sans craindre ni représailles, ni intimidation.

Après avoir reçu une plainte, nous pouvons ouvrir une enquête pour déterminer s'il y a eu une défaillance administrative ou une violation des droits de l'enfant. Une enquête peut être déclenchée par une plainte spécifique ou être diligentée de manière indépendante par l'Ombudsman s'il soupçonne l'existence de problèmes systémiques. À l'issue de l'enquête, l'Ombudsman peut adresser des recommandations aux organes compétents afin de remédier aux manquements ou aux défaillances constatés¹⁷. Bien que ces recommandations ne soient pas juridiquement contraignantes, on attend généralement des organismes publics qu'ils s'y conforment ; s'ils ne le font pas, ils s'exposent à la désapprobation de l'opinion publique ou à des mesures supplémentaires que nous pouvons préconiser.

L'Ombudsman for Children's Office a également pour mission plus large de promouvoir et de sauvegarder les droits de l'enfant tels qu'ils sont définis dans le droit national et international, y compris la Convention internationale des droits de l'enfant¹⁸. Dans ce cadre, nous proposons une série d'activités visant à sensibiliser le public aux droits de l'enfant et à promouvoir des politiques et des pratiques à l'égard des enfants qui soient fondées sur ces droits. Il s'agit notamment de campagnes de sensibilisation, d'ateliers et de programmes éducatifs destinés aux enfants, aux adolescents, aux parents, aux éducateurs et au grand public. Nous développons du matériel adapté aux enfants et des initiatives éducatives conçues pour permettre aux enfants de comprendre et exercer leurs droits. L'un des aspects essentiels de notre mission consiste à nous engager directement auprès des enfants et des jeunes

targeted at children, young people, parents, educators and the general public. We develop child-friendly materials and educational initiatives designed to empower children to understand and exercise their rights. A core aspect of our role is to directly engage with children and young people to ensure that their views are considered in decisions that will affect them. This engagement is facilitated through consultations, surveys, focus groups and other participatory methods. In particular, we focus on ensuring the inclusion of marginalised and vulnerable groups of children, who may face additional barriers to having their voices heard.

In addition, the Ombudsman for Children's Office plays a critical role in shaping national policy and practice to align with children's rights and best interests.¹⁹ This involves providing independent advice and recommendations to the Government, public bodies, and other relevant stakeholders on legislative and policy matters that impact children. We regularly review draft legislation, participate in policy consultations, and provide expert input about the potential effects of proposed changes on children's rights. Furthermore, we monitor Ireland's compliance with international obligations, especially those set out in the Convention on the Rights of the Child. We prepare and submit reports to international bodies, such as the United Nations Committee on the Rights of the Child, to identify areas where Ireland is not fully meeting its commitments and recommend corrective actions²⁰.

¹⁹ Ombudsman for Children Act 2002, § 7 ¶ 1.

²⁰ See, for example: Ombudsman for Children's Office, *Report of the Ombudsman for Children's Office to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports Submitted by Ireland under the Simplified Reporting Procedure* (2022), <https://www.oco.ie/app/uploads/2022/09/Report-of-the-Ombudsman-for-Childrens-Office-to-the-UN-Committee-on-the-Rights-of-the-Child.pdf>.

¹⁷ Ombudsman for Children Act 2002, § 13.

¹⁸ Ombudsman for Children Act 2002, § 7 ¶ 1.

afin de nous assurer que leurs opinions sont prises en compte dans les décisions qui les concernent. Cet engagement est facilité par des consultations, des enquêtes, des groupes de discussion et d'autres méthodes participatives. Nous veillons en particulier à inclure les groupes d'enfants marginalisés et vulnérables, qui peuvent être confrontés à des obstacles supplémentaires pour faire entendre leur voix.

En outre, l'Ombudsman for Children's Office joue un rôle essentiel dans l'élaboration de politiques et de pratiques nationales conformes aux droits et à l'intérêt supérieur de l'enfant¹⁹. Cela implique de fournir des conseils et des recommandations au gouvernement, aux organismes publics et à d'autres parties prenantes sur des questions législatives et politiques impactant les enfants. Nous examinons régulièrement les projets de loi, participons aux consultations politiques et apportons l'avis d'experts sur les effets potentiels des changements proposés sur les droits de l'enfant. En outre, nous veillons à ce que l'Irlande respecte ses obligations internationales, en particulier celles énoncées dans la Convention internationale des droits de l'enfant. Nous préparons et soumettons des rapports aux organismes internationaux, tels que le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, afin d'identifier les domaines dans lesquels l'Irlande ne respecte pas pleinement ses engagements et de recommander des mesures correctives²⁰.

Notre travail s'étend à la promotion de changements systémiques qui renforcent la protection et la promotion des droits

Our advocacy work extends to promoting systemic changes that enhance the protection and promotion of children's rights. This work is informed by our investigations, research and engagement with children. It involves calling for reforms in areas such as child protection, education, health and social services, as well as promoting the implementation of a rights-based approach across all sectors of government and public administration. We also guide and support public bodies, organisations and individuals working with or for children. This includes offering best practice guidelines, training and resources to help these entities better understand and fulfil their obligations under children's rights legislation. By supporting a child-centred approach across all sectors, we aim to foster a culture of respect for children's rights in all areas of public life.

The first ten years of the Ombudsman for Children's Office: 2004 to 2014

As mentioned previously, the Ombudsman for Children's Office was set up in the context of numerous child-protection scandals in Ireland, with the State recognising a need for a different approach in this area.

We began by prioritising the establishment of a strong knowledge base, which would inform and guide our work to deliver the best results for children. The research we commissioned during our first decade included baseline research on children's rights in Ireland²¹, with a focus on barriers preventing the full enjoyment of rights for children; and research related to separated

¹⁹ Ombudsman for Children Act 2002, § 7 ¶ 1.

²⁰ Cf., par exemple : Ombudsman for Children's Office, *Report of the Ombudsman for Children's Office to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports Submitted by Ireland under the Simplified Reporting Procedure* (2022), <https://www.oco.ie/app/uploads/2022/09/Report-of-the-Ombudsman-for-Childrens-Office-to-the-UN-Committee-on-the-Rights-of-the-Child.pdf>.

²¹ Ombudsman for Children's Office, *Barriers to the Realisation of Children's Rights in Ireland* (2007).

de l'enfant. Ce travail s'appuie sur nos enquêtes, nos études et notre engagement auprès des enfants. Il consiste à demander des réformes dans des domaines tels que la protection de l'enfance, l'éducation, la santé et les services sociaux ainsi qu'à promouvoir dans tous les secteurs du gouvernement et de l'administration publique la mise en œuvre d'une approche fondée sur les droits. Nous guidons et soutenons également les organismes publics, les organisations et les personnes qui travaillent avec ou pour les enfants. Nous proposons notamment des lignes directrices sur les meilleures pratiques, des formations et des ressources pour aider ces entités à mieux comprendre et remplir leurs obligations en conformité avec la législation sur les droits de l'enfant. En soutenant une approche centrée sur l'enfant dans tous les secteurs, nous visons à promouvoir une culture de respect des droits de l'enfant dans tous les domaines de la vie publique.

Les dix premières années de l'Ombudsman for Children's Office : 2004-2014

Comme indiqué précédemment, l'Ombudsman for Children's Office a été créé dans le contexte des nombreux scandales liés à la protection des enfants en Irlande, l'État ayant reconnu la nécessité de changer d'approche dans ce domaine.

Nous avons commencé par donner la priorité à l'établissement d'une base de connaissances solide, qui informerait et guiderait notre travail afin d'obtenir les meilleurs résultats pour les enfants. Les recherches que nous avons commandées au cours de notre première décennie d'existence comprenaient une étude de base sur les droits de l'enfant en Irlande²¹, axée sur les obstacles

children²², children seeking asylum²³ and children in care²⁴. Our key actions between 2004 and 2014 were as follows.

- ▷ Influencing changes in the justice system. We consulted young people (under the age of 18) who were imprisoned in St. Patrick's Institution – a closed, medium-security prison managed by the Irish Prison Service, which held remand and sentenced young people between 16 and 21 years old. After the consultation, we published a report in 2010²⁵ to highlight the problems associated with the institution, which included inappropriate facilities for children and a problematic culture of custody. On 7 April 2017, the Tánaiste and Minister for Justice and Equality, Frances Fitzgerald TD, announced the closure of St. Patrick's Institution. All children under 18 are now committed to Oberstown²⁶.
- ▷ Pushing for the recognition of children's rights in the Irish Constitution. We repeatedly engaged with the State on inserting a provision on the rights of the child into the Irish Constitution. As previously noted, as far back as 1993 recommendations had been made for the explicit recognition of children's rights in the Constitution in light of the State's repeated failure to protect children at risk. Between 2004 and 2008, we submitted four reports to the

21 Ombudsman for Children's Office, *Barriers to the Realisation of Children's Rights in Ireland* (2007).

22 The Separated Children in Europe Programme defines separated children as "children under 18 years of age who are outside their country of origin and separated from both parents, or previous/legal customary primary care giver." See: "Separated Children," Separated Children in Europe Programme, <https://www.separated-children-europe-programme.org/p/1/68/separated-children/>.

23 Ombudsman for Children's Office, *Separated Children Living in Ireland* (2009).

24 Ombudsman for Children's Office, *Education of Children in Care in Ireland: An Exploratory Study* (2013).

25 Ombudsman for Children's Office, *Young People in St. Patrick's Institution* (2011), <https://www.oco.ie/app/uploads/2010/10/St-Pats-Report.pdf>.

26 Oberstown is a children's detention campus for young people sentenced or remanded by the Courts.

qui empêchent les enfants de jouir pleinement de leurs droits, ainsi qu'une étude sur les mineurs non accompagnés²², les enfants demandeurs d'asile²³ et les enfants placés²⁴. Nos principales actions entre 2004 et 2014 ont été les suivantes :

Influencer les changements dans le système judiciaire. Nous avons consulté des mineurs incarcérés à l'Institution Saint-Patrick - une prison fermée de moyenne sécurité gérée par l'administration pénitentiaire irlandaise, qui accueillait des jeunes en détention provisoire et des jeunes condamnés âgés de 16 à 21 ans. Après la consultation, nous avons publié un rapport en 2010²⁵ pour souligner les problèmes liés à l'institution, notamment des installations inappropriées pour les enfants et une culture de la détention problématique. Le 7 avril 2017, le Tánaiste (le vice-Premier Ministre irlandais) et la ministre de la Justice et de l'Égalité, Frances Fitzgerald, ont annoncé la fermeture de l'Institution Saint-Patrick. Tous les mineurs sont désormais placés à Oberstown²⁶.

Promouvoir la reconnaissance des droits de l'enfant dans la constitution irlandaise. Nous avons à plusieurs reprises engagé un dialogue avec l'État sur la nécessité d'insérer une disposition sur les droits de l'enfant dans la constitution irlandaise. Comme indiqué précédemment, dès 1993, des recommandations en ce sens avaient été formulées, compte tenu de l'incapacité répétée de l'État à protéger les enfants en danger.

22 Les mineurs non accompagnés sont des mineurs se trouvant en dehors de leur pays d'origine, séparés de leurs parents ou de leurs représentants légaux.

23 Ombudsman for Children's Office, *Separated Children Living in Ireland* (2009).

24 Ombudsman for Children's Office, *Education of Children in Care in Ireland: An Exploratory Study* (2013).

25 Ombudsman for Children's Office, *Young People in St. Patrick's Institution* (2011), <https://www.oco.ie/app/uploads/2010/10/St-Pats-Report.pdf>.

26 Oberstown est un centre de détention pour enfants destiné aux jeunes condamnés ou placés en détention provisoire par les tribunaux.

Oireachtas²⁷ regarding a proposed constitutional amendment to recognise children's rights²⁸. We recommended that any provision inserted into the Constitution should be modelled on the rights of the child as enshrined in the Convention. In 2010, proposed wording was published by the Oireachtas Committee on the Constitutional Amendment on Children, and the referendum on Children's rights was held and passed in 2012. This amended the Constitution and recognised the explicit constitutional rights of children.

- ▷ **Holding public bodies accountable.** We launched a systemic investigation into the implementation of *Children First: The National Guidelines for the Protection and Welfare of Children*. Our report on this set out 11 findings of unsound administration against the relevant public bodies and made 22 recommendations for improving the system²⁹. In 2012, we published a follow-up report³⁰ examining the progress towards implementing these recommendations.
- ▷ **Engaging with the United Nations Committee on the Rights of the Child.**

27 The Oireachtas is the Irish Parliament.

28 See: Ombudsman for Children's Office, *Submission to the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution* (2005); Ombudsman for Children's Office, *Advice on the Proposed Referendum on Children's Rights* (2006); Ombudsman for Children's Office, *Report to the Oireachtas on the Twenty-Eighth Amendment of the Constitution Bill 2007* (March 2007), <https://www.oco.ie/app/uploads/2007/03/ReporttwentyeighthamendmentofconstitutionMarch2007.pdf>; Ombudsman for Children's Office, *Report to the Oireachtas on the Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012* (October 2012), <https://www.oco.ie/app/uploads/2012/10/Report-Oireachtas-31-Amendment-Children-Bill-2012.pdf>.

29 Ombudsman for Children's Office, "Statement on Investigation into Implementation of Children First," 15 February 2010, <https://www.oco.ie/news/statement-investigation-implementation-children-first/>.

30 Ombudsman for Children's Office, *Review Report – Follow up on progress made in relation to the recommendations of the investigation into Children First: National Guidelines for the Protection and Welfare of Children* (2012), <https://www.oco.ie/app/uploads/2012/03/OCOChildrenFirstReview.pdf>.

Entre 2004 et 2008, nous avons soumis à l'Oireachtas²⁷ quatre rapports concernant une proposition d'amendement constitutionnel visant à reconnaître les droits de l'enfant²⁸. Nous avons recommandé que toute disposition insérée dans la constitution s'inspire des droits de l'enfant tels qu'ils sont inscrits dans la CIDE. En 2010, la commission parlementaire chargée de l'amendement constitutionnel sur les droits de l'enfant a publié une proposition de formulation et l'amendement a finalement été adopté par référendum en 2012. Cet amendement a modifié la constitution et reconnu les droits constitutionnels explicites des enfants.

Demander des comptes aux organismes publics. Nous avons lancé une enquête systématique sur la mise en œuvre du programme Children First: The National Guidelines for the Protection and Welfare of Children (« Les enfants d'abord : Lignes directrices nationales pour la protection et le bien-être des enfants »). Dans notre rapport, nous avons constaté l'existence de 11 cas de mauvaise administration de la part des organismes publics concernés par l'enquête et formulé 22 recommandations visant à améliorer le système²⁹. En 2012, nous avons publié un rapport de suivi³⁰ examinant les

Our first report to the Committee, submitted in 2006³¹, reflected on advances made in children's rights since 1998, commented on new issues and outlined outstanding concerns. The report welcomed the development of the first national children's strategy, the establishment of the National Children's Office and the Office of the Minister for Children, the development of indicators of child wellbeing, and the establishment of an independent monitoring mechanism (the Ombudsman for Children). In addition, it focused on areas of concern highlighted by children and their families, on which the Ombudsman for Children's Office had a unique perspective. These were the need for Constitutional change to ensure respect for children's rights; child abuse; health-care; education; disability; poverty; corporal punishment; juvenile justice; and separated children seeking asylum. The Committee on the Rights of the Child visited us to meet our Youth Advisory Panel, first established in 2005, and hear directly from children about what it is like to be a child in Ireland. In 2007, we also submitted a report to the Committee on the examination of Ireland's first report under the Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict³².

► International reporting on children's rights. We engaged in other international reporting mechanisms, submitting a report in 2011 for the twelfth

27 L'Oireachtas est le parlement irlandais.

28 Cf. : Ombudsman for Children's Office, *Submission to the All-Party Oireachtas Committee on the Constitution* (2005) ; Ombudsman for Children's Office, *Advice on the Proposed Referendum on Children's Rights* (2006) ; Ombudsman for Children's Office, *Report to the Oireachtas on the Twenty-Eighth Amendment of the Constitution Bill 2007* (mars 2007), <https://www.oco.ie/app/uploads/2007/03/ReporttwentyeighthamendmentofconstitutionMarch2007.pdf> ; Ombudsman for Children's Office, *Report to the Oireachtas on the Thirty-First Amendment of the Constitution (Children) Bill 2012* (octobre 2012), <https://www.oco.ie/app/uploads/2012/10/Report-Oireachtas-31-Amendment-Children-Bill-2012.pdf>.

29 Ombudsman for Children's Office, « Statement on Investigation into Implementation of Children First », 15 février 2010, <https://www.oco.ie/news/statement-investigation-implementation-children-first/>.

30 Ombudsman for Children's Office, *Review Report – Follow up on progress made in relation to the recommendations of the investigation into Children First : National Guidelines for the Protection and Welfare of Children*

31 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's Second Report to the Committee* (2006), <https://www.oco.ie/app/uploads/2006/04/ReportonexaminationofirelandssecondreportApril20061.pdf>.

32 Ombudsman for Children's Office, *Report on the Examination of Ireland's First Report under the Optional Protocol to the CRC on the Involvement of Children in Armed Conflict* (2007).

progrès réalisés dans la mise en œuvre de ces recommandations.

Collaborer avec le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies. Notre premier rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, soumis en 2006³¹, reflétait les progrès réalisés en matière de droits de l'enfant depuis 1998, abordait les nouveaux enjeux et soulignait les préoccupations en suspens. Le rapport saluait l'élaboration de la première stratégie nationale pour l'enfance, la création du National Children's Office (« Bureau national de l'enfance ») et du ministère de l'Enfance, l'élaboration d'indicateurs du bien-être des enfants et la mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant (l'Ombudsman for Children). Le rapport s'est en outre concentré sur les sujets de préoccupation mis en avant par les enfants et leurs familles, que l'Ombudsman for Children's Office connaissait particulièrement bien. Parmi ces préoccupations, il y avait la nécessité d'une réforme constitutionnelle pour garantir le respect des droits de l'enfant ; la maltraitance des enfants ; la santé ; l'éducation ; le handicap ; la pauvreté ; les châtimens corporels ; la justice pour mineurs ; les demandes d'asile de mineurs non accompagnés. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies nous a rendu visite pour rencontrer notre Youth Advisory Panel (« Comité consultatif de la jeunesse »), créé en 2005, et entendre des enfants parler de ce que c'est que d'être un enfant en Irlande. En 2007, nous avons également soumis au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies un rapport sur l'examen du premier rapport présenté par l'Irlande au titre du Protocole facultatif

session of the Working Group on Universal Periodic Review³³.

- ▷ Promoting children's participation and ensuring that they are heard. We carried out rights education workshops for children, produced resource materials for schools on children's rights, established a Youth Advisory Panel in 2005 to guide us in our work, and consulted with various vulnerable groups of children, such as separated children and children in care.
- ▷ Investigating complaints. In our first decade, we continued to examine and investigate complaints related to public bodies, with both the number and the complexity of complaints made to us increasing every year. Broadly, the most common complaints were related to education, health and housing.
- ▷ Advising on children's rights in legislation. As part of our powers under section 7 of the Ombudsman for Children Act 2002, we submitted advice on numerous pieces of legislation to highlight the need for children's rights to be recognised more comprehensively – in particular, relating to the importance of the best interests of the child and the voice of the child. Legislation commented on included the Criminal Law (Sexual offences) Bill 2006, the General Scheme of the Criminal Law (Trafficking in Persons and Sexual Offences) Bill 2006, the Immigration, Residence and Protection Bill 2008, the Adoption Bill 2009, the Child Care (Amendment) Bill 2009, the Health (Amendment) Bill 2010, and the Civil Partnership Bill 2009.

We worked diligently under pressure, with reduced staff numbers and somewhat limited resources, to fulfil the Office's functions

(2012), <https://www.oco.ie/app/uploads/2012/03/OCOChildrenFirstReview.pdf>.

31 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's Second Report to the Committee* (2006), <https://www.oco.ie/app/uploads/2006/04/ReportonexaminationofirelandssecondreportApril20061.pdf>.

33 Ombudsman for Children's Office, *Submission for the Twelfth Session of the Working Group on Universal Periodic Review* (2011).

concernant l'implication des enfants dans les conflits armés³².

Rapports internationaux sur les droits de l'enfant. Nous avons participé à d'autres mécanismes internationaux d'établissement de rapports, en soumettant un rapport en 2011 pour la douzième session du Groupe de travail du Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies sur l'Examen périodique universel (EPU)³³.

Promouvoir la participation des enfants et veiller à ce qu'ils soient entendus. Nous avons organisé des ateliers d'éducation aux droits de l'enfant, produit des ressources documentaires pour les écoles sur les droits de l'enfant, créé en 2005 un Youth Advisory Panel pour nous guider dans notre travail et consulté divers groupes d'enfants vulnérables, tels que les mineurs non accompagnés et les enfants placés.

Enquête sur les plaintes. Au cours de notre première décennie d'existence, nous avons continué à examiner et à instruire des plaintes contre des organismes publics, le nombre et la complexité des plaintes qui nous sont adressées augmentant chaque année. D'une manière générale, les plaintes les plus courantes concernaient l'éducation, la santé et le logement.

Conseils sur les droits de l'enfant dans la législation. Dans le cadre des pouvoirs qui nous sont conférés par l'article 7 de la loi de 2002, nous avons formulé des avis sur de nombreux textes de loi afin de souligner la nécessité d'une reconnaissance plus complète des droits de l'enfant, en particulier dans la prise en compte de l'intérêt supé-

across the three main areas: complaints; participation and rights education; and policy, research and legislation. We continued to raise awareness of, and promote the importance of, children's rights in the face of the global financial crisis of 2008 and the explosive findings of the Commission to Inquire into Child Abuse (the Ryan Commission) in 2009. In particular, the Ryan Commission's report in 2009 laid bare decades of widespread neglect and abuse across a network of State-supported and Church-run institutions where children who complained of their abusive treatment were not listened to or believed³⁴. "At best", the fourth Commission report damningly observed, "abusers were moved, but nothing was done about the harm done to the child. At worst, the child was blamed and seen as corrupted by the sexual activity and was punished severely"³⁵. This in turn highlighted the importance of the Ombudsman for Children's Office as an establishment working to promote and protect children's rights in Ireland.

In addition, Tusla, the Child and Family agency, was established in 2014 as part of a major reform of the child protection and welfare system, and in response to the fact that a review of the Health Service Executive³⁶, which was responsible for children up to that point, did not make any mention of children whatsoever. This demonstrated that children in care and children with disabilities, some of the most vulnerable children in Ireland, were not considered as important by those with overall responsibility for their care. Ireland's first national policy framework for children – *Better Outcomes*,

32 Ombudsman for Children's Office, *Report on the Examination of Ireland's First Report under the Optional Protocol to the CRC on the involvement of Children in Armed Conflict* (2007).

33 Ombudsman for Children's Office, *Submission for the Twelfth Session of the Working Group on Universal Periodic Review* (2011).

34 The Commission to Inquire into Child Abuse, *The Commission Report*, 5 vols. (2009).

35 The Commission to Inquire into Child Abuse, *Commission Report*, vol. 4, chap. 6, 454.

36 Before the Child and Family Agency Act 2013 came into force, the health board (the Health Service Executive) was responsible for child protection and welfare in Ireland.

rieur et de la voix de l'enfant. Au nombre des textes de loi commentés figuraient le projet de loi de 2006 sur le droit pénal (infractions sexuelles), l'avant-projet de loi de 2006 sur le droit pénal (traite des personnes et infractions sexuelles), le projet de loi de 2008 sur l'immigration, la résidence et la protection, le projet de loi de 2009 sur l'adoption, le projet de loi de 2009 sur la garde des enfants (amendement), le projet de loi de 2010 sur la santé (amendement) et le projet de loi de 2009 sur le partenariat civil.

Nous avons travaillé avec diligence et sous pression, avec des effectifs réduits et des ressources limitées, pour remplir les fonctions de l'Ombudsman dans les trois domaines principaux : les plaintes, la participation et l'éducation aux droits ainsi que la politique, la recherche et la législation. Nous avons continué à sensibiliser et à promouvoir l'importance des droits de l'enfant durant la crise financière mondiale de 2008 ainsi qu'en 2009, lorsque la Commission d'enquête sur les abus envers les enfants (la Commission Ryan) a remis ses conclusions explosives. Le rapport de la Commission Ryan a notamment mis en lumière des décennies de négligence et de maltraitance dans un réseau d'institutions soutenues par l'État et gérées par l'Église, où les enfants qui se plaignaient d'être maltraités n'étaient ni écoutés, ni crus³⁴. « Dans le meilleur des cas », observe le quatrième rapport de la Commission, « les agresseurs étaient déplacés, mais rien n'était fait pour réparer les dommages causés à l'enfant. Dans le pire des cas, l'accusation était retournée contre l'enfant considéré comme corrompu par les actes sexuels et sévèrement puni »³⁵. Cela a mis en évidence l'importance de l'Ombudsman for Children's

Brighter Futures – was also published in 2014³⁷, and the first national framework for children's participation in decision-making was published in 2015 (this, in fact, was a world first also).

The past ten years of the Ombudsman for Children's Office: 2015 to 2025

In February 2015, I succeeded Emily Logan in the role of Ombudsman for Children. Our work up to 2017 was marked by two significant achievements that made a difference to two especially vulnerable groups of children: children living in direct provision, and children in contact with the justice system. Firstly, as a result of a recommendation made in the *Working Group Report to Government on Improvements to the Protection Process* (the McMahon Report)³⁸, in 2017 our remit was extended to receive complaints about the experience of children and families living in Direct Provision centres³⁹. Secondly, in that same year, after over a hundred years of detaining children in adult prisons, the Irish Government ended that practice and all young people under 18 years old who are remanded or convicted for a criminal offence are now placed in Oberstown Children's Detention Campus⁴⁰.

Our work since 2016 has been shining a light on a wide range of children's rights issues, with a focus on mental health, disability, homelessness, education and the chal-

34 The Commission to Inquire into Child Abuse, *The Commission Report*, 5 vols. (2009).

35 The Commission to Inquire into Child Abuse, *Commission Report*, vol. 4, chap. 6, 454.

37 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *Better Outcomes Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People, 2014–2020* (The Stationery Office, 2014).

38 Working Group to Report to Government on Improvements to the Protection Process, including Direct Provision and Supports to Asylum Seekers, *Final Report* (June 2015).

39 Direct Provision is the term used to describe the accommodation, food, money and medical services you get while your international protection application is being assessed or while you are an asylum seeker.

40 Ombudsman for Children's Office, *Annual Report 2017* (2018), <https://www.oco.ie/library/annual-report-2017/>.

Office en tant qu'institution œuvrant à la promotion et à la protection des droits de l'enfant en Irlande.

En outre, Tusla, l'Agence pour l'enfance et la famille, a été créée en 2014 dans le cadre d'une réforme majeure du système de protection et de bien-être des enfants et en réponse au fait qu'une évaluation du Health Service Executive (le système de santé publique irlandais)³⁶, qui était jusqu'alors responsable des enfants, ne mentionnait aucunement les enfants. Cela démontrait que les enfants placés et les enfants handicapés, qui comptent parmi les enfants les plus vulnérables d'Irlande, étaient considérés comme quantité négligeable par ceux-là mêmes qui étaient chargés de les prendre en charge. Le premier plan-cadre national irlandais pour les enfants – *Better Outcomes, Brighter Futures* (« De meilleurs résultats pour un avenir meilleur ») – a également été publié en 2014³⁷ et le premier plan-cadre national pour la participation des enfants à la prise de décision a été publié en 2015 - en réalité, il s'agissait même d'une première mondiale.

Les dix dernières années de l'Ombudsman for Children's Office : 2015-2025

En février 2015, j'ai succédé à Emily Logan au poste d'Ombudsman for Children. Notre travail jusqu'en 2017 a été marqué par deux réalisations importantes qui ont fait avancer les choses pour deux groupes de mineurs particulièrement vulnérables : ceux placés dans des structures d'accueil et ceux qui sont en contact avec le système

lenges faced by children in Direct Provision and those in the Traveller and Roma communities⁴¹. Unforeseen events – including Brexit, the COVID-19 pandemic, and Russia's invasion of Ukraine – and their impact on children's rights have led to significant additional work in the last few years.

Research commissioned by the Office in recent years has focused on progressing children's right to be heard through social and digital media in the context of public decision-making processes affecting them⁴²; the barriers that children with disabilities in Ireland face to realise their rights⁴³; and the avenues available for accessing citizenship in Ireland for children outside the European Economic Area⁴⁴. Our key actions since 2015 are as follows.

- ▷ Responding to the UK's vote for Brexit. With the Northern Ireland Commissioner for Children and Young People, we brought together young people, north and south of the border, who had not had any opportunity to have their views heard by those with influence in the Brexit negotiations. In a significant cross-border collaboration, a joint report was published in 2018⁴⁵. It represents the views of 120 young people from both sides of the island who came together at a conference to explore how Brexit could affect them. It outlines considerations and protec-

36 Avant l'entrée en vigueur de la loi de 2013 sur l'Agence pour l'enfance et la famille, le conseil de santé (Health Service Executive) était responsable de la protection et du bien-être des enfants en Irlande.

37 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *Better Outcomes Brighter Futures: The National Policy Framework for Children and Young People, 2014–2020* (The Stationery Office, 2014).

41 See, for example: Ombudsman for Children's Office, *Strategic Plan 2016–2018* (2016); Ombudsman for Children's Office, *Strategic Plan 2019–2021* (2019); Ombudsman for Children's Office, *Strategic Plan 2022–2024* (2022).

42 Ombudsman for Children's Office, *Digital Voices: Progressing Children's Right to Be Heard Through Social and Digital Media* (2021).

43 Ombudsman for Children's Office, *Mind The Gap: Research on Barriers to the Realisation of Rights of Children with Disabilities in Ireland* (2021).

44 Ombudsman for Children's Office, *Pathways to Irish Citizenship: Separated, Stateless, Asylum Seeking and Undocumented Children* (2020).

45 Ombudsman for Children's Office, *It's Our Brexit Too: Children's Rights, Children's Voices* (2018).

judiciaire. Premièrement, à la suite d'une recommandation formulée dans le rapport remis au gouvernement par le Groupe de travail sur les améliorations à apporter au processus de placement en structure d'accueil (le rapport McMahon)³⁸, notre mandat a été élargi en 2017 à la réception de plaintes d'enfants et de familles vivant dans des structures d'accueil (Direct Provision centres)³⁹. Deuxièmement, cette même année, après avoir détenu des enfants dans des prisons pour adultes pendant plus d'un siècle, le gouvernement irlandais a mis fin à cette pratique et tous les jeunes de moins de 18 ans placés en détention provisoire ou condamnés pour une infraction pénale sont désormais détenus au centre de détention pour mineurs d'Oberstown⁴⁰.

Depuis 2016, notre travail a mis en lumière un large éventail de questions relatives aux droits de l'enfant, avec une attention particulière accordée à la santé mentale, au handicap, au sans-abrisme, à l'éducation et aux défis auxquels sont confrontés les enfants placés en structures d'accueil ainsi que ceux issus de la communauté des gens du voyage et de la communauté rom⁴¹. Des événements imprévus – notamment le Brexit, la pandémie de COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie – et l'impact qu'ils ont eu sur les droits de l'enfant ont entraîné une surcharge de travail importante ces dernières années.

tions that should feed into decisions on areas such as education, child protection, freedom of movement, family life and health.

- ▷ Giving young people a platform for their stories. As part of World Children's Day celebrations, since 2018 we have organised an educational speakers' event called Child Talks. The main aim of this project is to elevate the voice of young people and provide a positive platform for all young people to tell stories that are personal to them.
- ▷ Empowering children with disabilities. We have developed a substantial body of work in the area of disability, focusing on the challenges faced by children with disabilities in Ireland. This includes the following reports: *Unmet Needs*, which set out the challenges experienced by children with disabilities who require an assessment of their needs⁴⁶; *Plan for Places*, which highlighted the failure of the State to properly plan for the provision of school places for all children with Special Educational Needs⁴⁷ (and a two-year progress update on the issue in 2024⁴⁸); and *Nowhere to Turn*, which focused on the lack of support and services for children with disabilities and their families⁴⁹. In 2019 and 2022, we also hosted Beyond Limits, a landmark national event specifically designed to empower children and young people with disabilities and their families by

38 Working Group to Report to Government on Improvements to the Protection Process, including Direct Provision and Supports to Asylum Seekers, *Final Report* (juin 2015).

39 En Irlande, 'Direct Provision' est le terme utilisé pour décrire le logement, la nourriture, l'argent et les services médicaux dont une personne bénéficie pendant que sa demande de protection internationale est en cours d'examen ou lorsqu'elle est demandeuse d'asile.

40 Ombudsman for Children's Office, *Annual Report 2017* (2018), <https://www.oco.ie/library/annual-report-2017/>.

41 Cf., par exemple : Ombudsman for Children's Office, *Strategic Plan 2016–2018* (2016); Ombudsman for Children's Office, *Strategic Plan 2019–2021* (2019); Ombudsman for Children's Office, *Strategic Plan 2022–2024* (2022).

46 Ombudsman for Children's Office, *Unmet Needs: A Report on the Challenges Faced by Children in Ireland Who Require an Assessment of Their Needs* (2020).

47 Ombudsman for Children's Office, *Plan for Places – Forward Planning for the Provision of Schools Places for Children with Special Educational Needs: A Children's Rights Issue* (2022).

48 Ombudsman for Children's Office, *Two Years On Plan for Places* (2024), <https://www.oco.ie/library/two-years-on-plan-for-places-progress-update-on-forward-planning-for-the-provision-of-schools-places-for-children-with-special-educational-needs/>.

49 Ombudsman for Children's Office, *Nowhere to Turn – Children with Disabilities Left with No Support* (2023).

Les recherches commandées par l'Ombudsman for Children's Office ces dernières années se sont concentrées sur les avancées du droit des enfants à être entendus par le biais des réseaux sociaux et des médias numériques dans les processus de prise de décision publique les concernant⁴² ; les obstacles que rencontrent les enfants handicapés en Irlande pour faire valoir leurs droits⁴³ ; et les possibilités d'accès à la citoyenneté irlandaise pour les enfants originaires de pays n'appartenant pas à l'Espace économique européen⁴⁴. Nos principales actions depuis 2015 ont été les suivantes :

- ▷ Réagir au vote du Royaume-Uni en faveur du Brexit. Avec le Northern Ireland Commissioner for Children and Young People (« Commissaire à l'enfance et à la jeunesse en Irlande du Nord »), nous avons réuni des jeunes originaires des deux côtés de la frontière, qui n'avaient pas eu l'occasion de faire entendre leur point de vue aux personnes influentes, lors des négociations sur le Brexit. Cette importante collaboration transfrontalière a débouché sur la publication d'un rapport conjoint en 2018⁴⁵. Ce dernier rend compte des points de vue de 120 jeunes originaires des deux parties de l'île, qui s'étaient réunis lors d'une conférence explorant les conséquences que le Brexit aurait pour eux. Il propose des réflexions et des mesures de protection qui devraient être prises en compte dans les décisions qui concernent des domaines tels que l'éducation, la

focusing on the issues that were important to them, featuring the people they wanted to hear from, and providing information they asked for.

- ▷ Setting up a new Youth Advisory Panel. At the end of 2020 we established a new Youth Advisory Panel on a pilot basis to inform and advise the Ombudsman for Children's Office on aspects of our work⁵⁰. The new panel is now fully integrated into our organisational work model.
- ▷ Taking part in conferences and events organised by the European Network of Ombudspersons for Children. As a member of this network, we have contributed to its annual conferences and other events covering a myriad of children's rights issues. These included ensuring a rights perspective for children in migration (2017); children and young people's mental health (2018); children's rights in the digital environment (2019); child rights impact assessments (2020); COVID-19: learning for the future (2021); children's rights and climate justice (2022); the role of independent children's rights institutions in the protection and promotion of the rights of the child (2023); and protecting and promoting the rights of children in alternative care (2024).
- ▷ Assessing the impact of COVID-19 measures on children's rights. In 2020, we published a report on the views and experiences of children living in Direct Provision accommodation during the COVID-19 pandemic⁵¹. Following on from a Direct Division report earlier that year that highlighted the experiences of these children⁵², we spoke to a

42 Ombudsman for Children's Office, *Digital Voices: Progressing Children's Right to Be Heard Through Social and Digital Media* (2021).

43 Ombudsman for Children's Office, *Mind The Gap: Research on Barriers to the Realisation of Rights of Children with Disabilities in Ireland* (2021).

44 Ombudsman for Children's Office, *Pathways to Irish Citizenship: Separated, Stateless, Asylum Seeking and Undocumented Children* (2020).

45 Ombudsman for Children's Office, *It's Our Brexit Too: Children's Rights, Children's Voices* (2018).

50 Ombudsman for Children's Office, *Annual Report 2021* (2022), <https://www.oco.ie/library/annual-report-2021-resilience-tested/>.

51 Ombudsman for Children's Office, *Life in Lockdown: A Direct Provision Experience* (2020).

52 Ombudsman for Children's Office, *Direct Division Report* (2020).

protection des enfants, la liberté de circulation, la vie familiale et la santé.

- ▷ Donner aux jeunes une tribune pour raconter leur histoire. Dans le cadre des célébrations de la Journée mondiale de l'enfance, nous organisons depuis 2018 un événement appelé Child Talks (« Paroles d'enfants »). L'objectif principal de ce projet est de faire entendre la voix des jeunes et de leur offrir à tous une tribune.
- ▷ Renforcer les capacités des enfants handicapés. Nous avons développé un important corpus de travaux dans le domaine du handicap, en nous concentrant sur les défis auxquels sont confrontés les enfants handicapés en Irlande. Il s'agit notamment des rapports suivants : *Unmet Needs* (« Besoins insatisfaits »), qui expose les défis auxquels sont confrontés les enfants handicapés, dont il faut évaluer des besoins⁴⁶ ; *Plan for Places* (« Un plan pour des places »), qui souligne l'incapacité de l'État à offrir aux enfants ayant des besoins éducatifs spéciaux suffisamment de places dans les écoles⁴⁷ (et en 2024 une mise à jour de l'état d'avancement de la question au cours des deux années écoulées⁴⁸) ; et *Nowhere to Turn* (« Personne à qui s'adresser »), qui se concentre sur le manque de soutien et de services pour les enfants handicapés et leurs familles⁴⁹. En 2019 et 2022, nous avons également organisé *Beyond Limits* («

small number of children in Direct Provision centres about what life was like for them during the first lockdown. In addition, nearly two years after schools across Ireland were closed as part of the first COVID-19 lockdown, we published a child rights impact assessment detailing the impact that the closures in 2020 and 2021 had on children's rights⁵³. Although these school closures affected all children, our impact assessment focused on five particularly vulnerable groups of children: children experiencing mental health difficulties, homeless children, children living in Direct Provision, children with disabilities, and Traveller and Roma children.

- ▷ Advising on legislation. To promote the rights of children, we engaged with government departments and Oireachtas committees on legislation including the general scheme of the Criminal Law (Sexual Offences) Bill 2014⁵⁴, the Education (Admission) to Schools Bill 2016⁵⁵, the general scheme of the International Protection Bill 2015⁵⁶, the general scheme of the Adoption (Information and Tracing) Bill 2015⁵⁷, the general scheme of the Mental Health

46 Ombudsman for Children's Office, *Unmet Needs: A Report on the Challenges Faced by Children in Ireland who Require an Assessment of Their Needs* (2020).

47 Ombudsman for Children's Office, *Plan for Places – Forward Planning for the Provision of Schools Places for Children with Special Educational Needs: A Children's Rights Issue* (2022).

48 Ombudsman for Children's Office, *Two Years On Plan for Places* (2024), <https://www.oco.ie/library/two-years-on-plan-for-places-progress-update-on-forward-planning-for-the-provision-of-schools-places-for-children-with-special-educational-needs/>.

49 Ombudsman for Children's Office, *Nowhere to Turn – Children with Disabilities Left with No Support* (2023).

53 Ombudsman for Children's Office, *Child Rights Impact Assessment – The Impact of School Closures on Children's Rights in Ireland* (2022).

54 Ombudsman for Children's Office, *Advice of the Ombudsman for Children on the General Scheme of the Criminal Law (Sexual Offences) Bill 2014* (2015), <https://www.oco.ie/app/uploads/2015/07/OCO-Advice-on-the-Criminal-Law-Sexual-Offences-Bill-2014.pdf>.

55 Ombudsman for Children's Office, *Advice of the Ombudsman for Children on the Education (Admission to Schools) Bill 2016* (2017), <https://www.oco.ie/app/uploads/2017/04/Admission-Schools-2016-Submission.pdf>.

56 Ombudsman for Children's Office, *Initial Observations of the Ombudsman for Children on the General Scheme of the International Protection Bill 2015* (2015), https://www.oco.ie/app/uploads/2017/10/OmbudsmanforChildren_Submission_GSInternationalProtectionBill2015.pdf.

57 Ombudsman for Children's Office, *Submission by the Ombudsman for Children on the General Scheme of the Adoption (Information and Tracing) Bill 2015* (2015), <https://www.oco.ie/app/uploads/2015/11/Submission-by-the-Ombudsman-for-Children-on-the-General-Scheme-of-the-Adoption-Information-and-Tracing-Bill-2015.pdf>.

Au-delà des limites »), un événement national novateur, spécialement conçu pour donner plus de pouvoir d’agir aux enfants, aux jeunes handicapés ainsi qu’à leurs familles, en se concentrant sur les questions qui les préoccupent le plus, en donnant la parole aux personnes qu’eux souhaitent entendre et en fournissant les informations qu’ils demandent.

- ▷ Mise en place d’un Youth Advisory Panel. Fin 2020, nous avons mis en place, à titre expérimental, un Youth Advisory Panel (« Comité consultatif de la jeunesse ») chargé d’informer l’Ombudsman for Children’s Office et de nous conseiller sur certains aspects de notre travail⁵⁰. Ce comité consultatif est désormais pleinement intégré dans notre processus de travail.
- ▷ Participation aux conférences et événements organisés par l’ENOC (European Network of Ombudspersons for Children – « Réseau européen des Défenseurs des enfants »). En tant que membre de ce réseau, nous avons contribué à ses conférences annuelles et à d’autres événements couvrant un large éventail de sujets liés aux droits de l’enfant, notamment les droits des enfants en migration (2017) ; la santé mentale des enfants et des jeunes (2018) ; les droits de l’enfant dans l’environnement numérique (2019) ; les études d’impact sur les droits de l’enfant (2020) ; les leçons à tirer du COVID-19 (2021) ; les droits de l’enfant et la justice climatique (2022) ; le rôle des institutions indépendantes de défense des droits de l’enfant dans la protection et la promotion des droits de l’enfant (2023) ; la protection et la promotion des droits des enfants en accueil alternatif (2024).

(Amendment) Bill 2021⁵⁸, the review of the Equality Acts in 2021⁵⁹, the general scheme of the Child Care (Amendment) Bill 2023⁶⁰, and the provisions of the Health (Assisted Human Reproduction) Bill 2022⁶¹. We also made submissions to public bodies covering different policy areas affecting children’s rights, including the Housing Commission⁶², Coimisiún na Meán (Ireland’s media regulator)⁶³, the Low

50 Ombudsman for Children’s Office, *Annual Report 2021* (2022), <https://www.oco.ie/library/annual-report-2021-resilience-tested/>

58 Ombudsman for Children’s Office, *General Scheme of the Mental Health Amendment Bill 2021: Observations by the Ombudsman for Children’s Office* (2021), https://www.oco.ie/app/uploads/2021/12/OCO_Observations_General-Scheme-of-the-Mental-Health-Amendment-Bill-2021_Dec2021.pdf.

59 Ombudsman for Children’s Office, *Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth: Consultation on the Review of the Equality Acts – Submission by the Ombudsman for Children’s Office* (2021), https://www.oco.ie/app/uploads/2021/12/OCO_Final_Submission_2021_Review_of_Equality_Acts.pdf.

60 Ombudsman for Children’s Office, *General Scheme of the Child Care (Amendment) Bill 2023: Observations by the Ombudsman for Children’s Office* (2023), https://www.oco.ie/app/uploads/2023/06/OCO_JC-Children_Obs-GS-Child-Care-Amendment-Bill-2023_16June2023.pdf.

61 Ombudsman for Children’s Office, *Provisions of the Health (Assisted Human Reproduction) Bill 2022 Relating to Surrogacy: Observations of the Ombudsman for Children’s Office* (2022), <https://www.oco.ie/app/uploads/2022/05/OCO-observations-Health-Assisted-Human-Reproduction-Bill-2022-surrogacy.pdf>. We followed up on this submission in 2024: Ombudsman for Children’s Office, *Health (Assisted Human Reproduction) Bill 2022: Follow-Up Observations by the Ombudsman for Children’s Office* (2024), <https://www.oco.ie/app/uploads/2024/05/Ombudsman-for-Childrens-Office-follow-up-observations-on-the-Health-Assisted-Human-Reproduction-Bill-2022.pdf>.

62 Ombudsman for Children’s Office, *The Housing Commission: Public Consultation on a Referendum on Housing in Ireland – Submission by the Ombudsman for Children’s Office* (2022), <https://www.oco.ie/app/uploads/2022/09/OCO-submission-to-the-Housing-Commission-public-consultation-referendum-on-housing-260822.pdf>.

63 Ombudsman for Children’s Office, *Coimisiún na Meán Call for Inputs on an Online Safety Code for Video-Sharing Platform Services: Submission by the Ombudsman for Children’s Office* (2023), <https://www.oco.ie/app/uploads/2023/09/Ombudsman-for-Childrens-Office-submission-to-Coimisiun-na-Mean-Call-for-Inputs-4-September-2023.pdf>; and Ombudsman for Children’s Office, *Coimisiún na Meán Consultation on the Draft Online Safety Code and Statutory Guidance Material: Observations of the Ombudsman for Children’s Office* (2024), <https://www.oco.ie/app/uploads/2024/02/Ombudsman-for-Childrens-Office-observations-on-Coimisiun-na-Mean-draft-online-safety-code-and-statutory-guidance-31-Jan-24.pdf>.

Évaluer l'impact des mesures prises contre le COVID-19 sur les droits de l'enfant. En 2020, nous avons publié un rapport sur les points de vue et les expériences des mineurs vivant dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile pendant la pandémie de COVID-19⁵¹. Suite à la publication plus tôt dans l'année d'un rapport qui mettait en lumière les expériences vécues par ces enfants⁵², nous nous sommes entretenus avec un petit nombre d'enfants placés dans des centres d'hébergement pour savoir comment s'était déroulée leur vie lors du premier confinement. En outre, près de deux ans après la fermeture des écoles dans toute l'Irlande, durant le premier confinement, nous avons publié une étude détaillant l'impact des fermetures de 2020 et 2021 sur les droits de l'enfant⁵³. Bien que ces fermetures d'écoles aient touché tous les enfants, notre évaluation d'impact s'est concentrée sur cinq groupes d'enfants particulièrement vulnérables : les enfants avec des difficultés psychologiques, les enfants sans domicile fixe, les enfants vivant dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, les enfants handicapés et les enfants issus de la communauté des gens du voyage et de la communauté rom.

Conseil en matière de législation. Pour promouvoir les droits des enfants, nous avons entamé le dialogue avec le gouvernement et le parlement sur certains textes de loi, notamment l'avant-projet de loi sur le droit pénal (infractions sexuelles) de 2014⁵⁴, le projet de loi sur l'éducation (admission) dans

Pay Commission⁶⁴, and the National Disability Authority⁶⁵.

- ▷ Reporting on the safety and welfare of children in Direct Provision. In 2023, we published a special report on the safety and welfare of children in Direct Provision⁶⁶. This was the first time that a report of this kind was laid before the Oireachtas since the Ombudsman for Children's Office was established in 2004. The Ombudsman published this report because we were not satisfied with the response to our 2021 investigation on Direct Provision⁶⁷ and we felt that the crisis-driven response being executed by the Government had made the situation worse for children living in State-provided accommodation. Since we published our first investigation into Direct Provision in 2021, an own-volition investigation into the quality of the oversight of these centres by the State, progress on the White Paper on Direct Provision has stalled.
- ▷ Highlighting the long delays for children waiting for scoliosis surgery. In 2023 we published Ivy's Case⁶⁸, which highlighted the ongoing issues with delays for children waiting for scoliosis

51 Ombudsman for Children's Office, *Life in Lockdown: A Direct Provision Experience* (2020).

52 Ombudsman for Children's Office, *Direct Provision Report* (2020).

53 Ombudsman for Children's Office, *Child Rights Impact Assessment – The Impact of School Closures on Children's Rights in Ireland* (2022).

54 Ombudsman for Children's Office, *Advice of the Ombudsman for Children on the General Scheme of the Criminal Law (Sexual Offences) Bill 2014* (2015), <https://www.oco.ie/app/uploads/2015/07/OCO-Advice-on-the-Criminal-Law-Sexual-Offences-Bill-2014.pdf>.

64 Ombudsman for Children's Office, *Low Pay Commission: Examination of Retaining or Removing the Sub-Minimum Rates of the National Minimum Wage – Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2023), <https://www.oco.ie/app/uploads/2023/08/Submission-by-the-Ombudsman-for-Childrens-Office-to-the-Low-Pay-Commission-July-2023.pdf>.

65 Ombudsman for Children's Office, *Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth and National Disability Authority Consultation on the new National Disability Strategy – Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2024), <https://www.oco.ie/app/uploads/2024/02/Ombudsman-for-Childrens-Office-submission-on-the-National-Disability-Strategy.pdf>.

66 Ombudsman for Children's Office, *OCO Special Report on Safety and Welfare of Children in Direct Provision* (2023), <https://www.oco.ie/library/oco-special-report-on-safety-and-welfare-of-children-in-direct-provision>.

67 Ombudsman for Children's Office, *Safety and Welfare of Children in Direct Provision – An Investigation by the Ombudsman for Children's Office* (2021).

68 Ombudsman for Children's Office, *Scoliosis Treatment for Ivy* (2023).

les écoles de 2016⁵⁵, l'avant-projet de loi sur la protection internationale de 2015⁵⁶, l'avant-projet de loi sur l'adoption (information et suivi) de 2015⁵⁷, l'avant-projet de loi sur la santé mentale (amendement) de 2021⁵⁸, la révision des Lois sur l'égalité » de 2021⁵⁹, l'avant-projet de loi sur la garde d'enfants (amendement) de 2023⁶⁰ et les dispositions du projet de loi sur la santé (procréation assistée) de 2022⁶¹. Nous avons également soumis des propositions à des organismes publics couvrant différents domaines politiques ayant un impact sur les

sis surgeries – something we first called attention to in 2017 in a report on the situation of children waiting for scoliosis treatment⁶⁹. This report raised huge concerns about the serious violations of the rights of children waiting for scoliosis treatment.

After I was reappointed as Ombudsman in 2021, an independent review of the Ombudsman for Children Act 2002, as amended, was carried out and reported on in 2022⁷⁰. The review envisages expanding the Ombudsman for Children's Office's powers in some areas, including extending our complaints remit to cover:

- ▷ young people over 18 who are detained in Oberstown, are in aftercare, or are still studying in secondary school;
- ▷ privately-run early childhood education and care and school-age childcare settings; and
- ▷ the administrative process leading up to making decisions concerning asylum, immigration, naturalisation and citizenship processes

We continued to engage with the Committee on the Rights of the Child's periodic reporting process in 2015–2016 and in 2022–2023. In 2015, we reported that in spite of positive developments (such as the Constitutional amendment in 2012), the realisation of children's rights in Ireland was still an unfinished project⁷¹. In a complementary resource issued to the Committee – *A Word from the Wise*⁷² – we told the stories

55 Ombudsman for Children's Office, *Advice of the Ombudsman for Children on the Education (Admission to Schools) Bill 2016* (2017), <https://www.oco.ie/app/uploads/2017/04/Admission-Schools-2016-Submission.pdf>.

56 Ombudsman for Children's Office, *Initial Observations of the Ombudsman for Children on the General Scheme of the International Protection Bill 2015* (2015), https://www.oco.ie/app/uploads/2017/10/OmbudsmanforChildren_Submission_GSInternationalProtectionBill2015.pdf.

57 Ombudsman for Children's Office, *Submission by the Ombudsman for Children on the General Scheme of the Adoption (Information and Tracing) Bill 2015* (2015), <https://www.oco.ie/app/uploads/2015/11/Submission-by-the-Ombudsman-for-Children-on-the-General-Scheme-of-the-Adoption-Information-and-Tracing-Bill-2015.pdf>.

58 Ombudsman for Children's Office, *General Scheme of the Mental Health Amendment Bill 2021 : Observations by the Ombudsman for Children's Office* (2021), https://www.oco.ie/app/uploads/2021/12/OCO_Observations_General-Scheme-of-the-Mental-Health-Amendment-Bill-2021_Dec2021.pdf.

59 Ombudsman for Children's Office, *Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth : Consultation on the Review of the Equality Acts – Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2021), https://www.oco.ie/app/uploads/2021/12/OCO_Final_Submission_2021_Review_of_Equality_Acts.pdf.

60 Ombudsman for Children's Office, *General Scheme of the Child Care (Amendment) Bill 2023 : Observations by the Ombudsman for Children's Office* (2023), https://www.oco.ie/app/uploads/2023/06/OCO_JC-Children_Obs-GS-Child-Care-Amendment-Bill-2023_16June2023.pdf.

61 Ombudsman for Children's Office, *Provisions of the Health (Assisted Human Reproduction) Bill 2022 Relating to Surrogacy : Observations of the Ombudsman for Children's Office* (2022), <https://www.oco.ie/app/uploads/2022/05/OCO-observations-Health-Assisted-Human-Reproduction-Bill-2022-surrogacy.pdf>. Nous avons donné suite à cette soumission en 2024 : Ombudsman for Children's Office, *Health (Assisted Human Reproduction) Bill 2022 : Follow-Up Observations by the Ombudsman for Children's Office* (2024), <https://www.oco.ie/app/uploads/2024/05/Ombudsman-for-Childrens-Office-follow-up-observations-on-the-Health-Assisted-Human-Reproduction-Bill-2022.pdf>

69 Ombudsman for Children's Office, *Waiting for Scoliosis: A Children's Rights Issue* (2017).

70 Ombudsman for Children's Office, *Review of the Ombudsman for Children Act 2022* (2022). Work to progress recommendations in the report began in 2023.

71 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's Consolidated Third and Fourth Report to the Committee* (2015), https://www.oco.ie/app/uploads/2017/09/OCO_AltReportUNCRC_2015.pdf.

72 Ombudsman for Children's Office, *A Word from the Wise* (2015), <https://www.oco.ie/library/a-word-from-the-wise>

droits de l'enfant, notamment la Commission du logement⁶², la *Coimisiún na Meán* (l'autorité de régulation des médias en Irlande)⁶³, la Commission des bas salaires⁶⁴ et l'Autorité nationale pour les personnes handicapées⁶⁵.

- ▷ Rapport sur la sécurité et le bien-être des enfants vivant en centre d'hébergement pour demandeurs d'asile. En 2023, nous avons publié un rapport spécial sur la sécurité et le bien-être des enfants vivant dans des centres d'hébergement pour demandeurs d'asile⁶⁶. C'était la première fois qu'un rapport de ce genre était remis au parlement irlandais depuis la création de l'Ombudsman for Children's Office en 2004. Nous avons publié ce rapport

of children involved in complaints on issues ranging from homelessness to needing special accommodations to complete the Leaving Certificate exam.

In 2022, for the first time, we submitted together with our alternative report⁷³ to the Committee a children's report entitled *Pieces of Us*⁷⁴, which gave voice to over 7,000 children who took part in a national online survey and in-depth focus group discussions. In September 2022, the Youth Advisory Panel travelled to Geneva to present and discuss the report with members of the Committee. Some of the areas of concern for the Committee included the mental health system for children in Ireland, the standard of living and increased poverty experienced by children in Ireland, and the many barriers that children in Ireland are facing in education.

In 2024, we made a submission to the Committee in response to its draft General Comment No. 27 on children's rights to access to justice and effective remedies. Our submission focused on children's understandings of justice and remedies, and the barriers preventing children from gaining access to justice and effective remedies in Ireland. It was informed by the views of the Youth Advisory Panel⁷⁵.

We also continued to engage with the United Nations Human Rights Council Working Group on Universal Periodic Review during its twenty-fifth session⁷⁶ in 2015 and

62 Ombudsman for Children's Office, *The Housing Commission : Public Consultation on a Referendum on Housing in Ireland – Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2022), <https://www.oco.ie/app/uploads/2022/09/OCO-submission-to-the-Housing-Commission-public-consultation-referendum-on-housing-260822.pdf>.

63 Ombudsman for Children's Office, *Coimisiún na Meán Call for Inputs on an Online Safety Code for Video-Sharing Platform Services : Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2023), <https://www.oco.ie/app/uploads/2023/09/Ombudsman-for-Childrens-Office-submission-to-Coimisiun-na-Mean-Call-for-Inputs-4-September-2023.pdf> ; et Ombudsman for Children's Office, *Coimisiún na Meán Consultation on the Draft Online Safety Code and Statutory Guidance Material : Observations of the Ombudsman for Children's Office* (2024), <https://www.oco.ie/app/uploads/2024/02/Ombudsman-for-Childrens-Office-observations-on-Coimisiun-na-Mean-draft-online-safety-code-and-statutory-guidance-31-Jan-24.pdf>.

64 Ombudsman for Children's Office, *Low Pay Commission : Examination of Retaining or Removing the Sub-Minimum Rates of the National Minimum Wage – Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2023), <https://www.oco.ie/app/uploads/2023/08/Submission-by-the-Ombudsman-for-Childrens-Office-to-the-Low-Pay-Commission-July-2023.pdf>.

65 Ombudsman for Children's Office, *Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth and National Disability Authority : Consultation on the new National Disability Strategy – Submission by the Ombudsman for Children's Office* (2024), <https://www.oco.ie/app/uploads/2024/02/Ombudsman-for-Childrens-Office-submission-on-the-National-Disability-Strategy.pdf>.

66 Ombudsman for Children's Office, *OCO Special Report on Safety and Welfare of Children in Direct Provision* (2023), <https://www.oco.ie/library/oco-special-report-on-safety-and-welfare-of-children-in-direct-provision>.

the-wise/.

73 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports*.

74 Ombudsman for Children's Office, *Pieces of Us: A Children's Report to the UN Committee on the Rights of the Child* (2022), <https://www.oco.ie/pieces-of-us/>.

75 Ombudsman for Children's Office, *Submission to the UNCRC on General Comment 27 Children's Rights to Access to Justice and Effective Remedies* (2024).

76 Ombudsman for Children's Office, *Submission for the Twenty-Fifth Session of the Working Group on Universal Periodic Review* (2015).

parce que nous n'étions pas satisfaits de la réponse à notre enquête de 2021 sur les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile⁶⁷ et que nous estimions que la réponse hâtive que le gouvernement avait apporté à la crise n'avait fait que l'aggraver. Depuis la publication en 2021 de notre première enquête sur les centres d'hébergement pour demandeurs d'asile, une enquête qui avait pourtant été souhaitée par l'État, la rédaction du Livre blanc sur leur suppression est au point mort.

- ▷ Mise en évidence des longs délais d'attente pour la chirurgie de la scoliose chez les enfants. En 2023, nous avons publié *Ivy's Case*⁶⁸, qui mettait en évidence les problèmes persistants liés aux retards auxquels sont confrontés les enfants en attente d'une chirurgie de la scoliose – un problème sur lequel nous avons attiré l'attention pour la première fois dans un rapport de 2017⁶⁹. Ce rapport a suscité de vives inquiétudes quant aux graves violations des droits des enfants en attente d'un traitement de la scoliose.

Après ma reconduction au poste d'Ombudsman en 2021, un examen indépendant de la loi de 2002 sur l'Ombudsman for Children, telle qu'amendée, a été réalisé et rapporté en 2022⁷⁰. Ce réexamen prévoit de donner davantage de compétences à l'Ombudsman for Children's Office dans certains domaines, notamment en étendant notre champ de compétences en matière de plaintes :

67 Ombudsman for Children's Office, *Safety and Welfare of Children in Direct Provision – An Investigation by the Ombudsman for Children's Office* (2021).

68 Ombudsman for Children's Office, *Scoliosis Treatment for Ivy* (2023).

69 Ombudsman for Children's Office, *Waiting for Scoliosis: A Children's Rights Issue* (2017).

70 Ombudsman for Children's Office, *Review of the Ombudsman for Children Act 2022* (2022). Les travaux visant à mettre en œuvre les recommandations du rapport ont débuté en 2023.

its thirty-ninth session in 2021. In our submission to the Universal Periodic Review in 2021⁷⁷, we highlighted the need for child rights-based measures to ensure that children's rights were being fulfilled to the maximum extent of the State's available resources, given the significant challenges that the State was facing in mitigating the negative socio-economic effects of the COVID-19 pandemic.

For the first time, in 2024 we submitted an alternative report to the United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights⁷⁸. Its purpose was to bring to the Committee's attention the State's progress and shortcomings in implementing children's economic, social and cultural rights under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.

With recent developments in 2023 and 2024, Ireland has made further significant steps towards promoting and protecting children's rights. These included the coming into operation of Coimisiún na Meán; the publication of the first programme plan for the Child Poverty and Well-Being Office established within the Taoiseach's Office⁷⁹; the publication by the Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth of the *National Policy Framework for Children and Young People 2023–2028*⁸⁰; and the establishment of Cuan, the Domestic, Sexual and Gender-Based Violence agency.

77 Ombudsman for Children's Office, *Submission to the Thirty-Ninth Session of the Universal Periodic Review Working Group* (2021).

78 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights Pursuant to the Fourth Periodic Report Submitted by Ireland* (2024).

79 "Child Poverty and Well-Being Programme Office," Department of the Taoiseach, 2023, <https://www.gov.ie/en/campaigns/7c189-child-poverty-and-well-being-programme-office/>.

80 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *Young Ireland: The National Policy Framework for Children and Young People 2023–2028* (Government of Ireland, 2023).

- ▷ aux jeunes de plus de 18 ans détenus à Oberstown, qui font l'objet d'un suivi ou qui étudient encore dans l'enseignement secondaire ;
- ▷ aux structures privées d'éducation et d'accueil de la petite enfance ainsi qu'aux structures privées d'accueil des enfants en âge d'être scolarisés ; et
- ▷ à la procédure administrative préalable à la prise de décision en matière d'asile, d'immigration, de naturalisation et de citoyenneté.

Au cours des années 2015-2016 et 2022-2023, nous avons continué à collaborer au rapport périodique du Comité des droits de l'enfant. En 2015, nous avons signalé qu'en dépit d'évolutions positives (telles que l'amendement constitutionnel de 2012), l'application des droits de l'enfant en Irlande demeurait un chantier inachevé⁷¹. Dans un document complémentaire publié à l'intention du Comité – *A Word from the Wise* (« Un mot des sages »)⁷² – nous avons raconté les histoires d'enfants qui ont déposé plainte sur des questions allant du sans-abrisme au besoin d'aménagements spéciaux pour passer l'examen de fin d'études.

En 2022, pour la première fois, nous avons soumis au Comité, en même temps que notre rapport alternatif⁷³, un rapport sur les enfants intitulé *Pieces of Us* (« Des morceaux de nous »)⁷⁴, dans lequel nous avons donné la parole à plus de 7 000 enfants ayant participé à une enquête nationale en

However, while the State has made a commitment to children's rights in principle, which is to be welcomed, in practice there remain significant difficulties that lead to violations of children's rights. The Committee's Concluding Observations published in 2023⁸¹ raised a wide range of concerns, and made clear that extensive cross-sector reform is required to give effect to the Convention. They stressed that urgent measures must be taken by the State in six areas: non-discrimination, violence against children, mental health, standard of living, education, and child justice. Therefore, a key focus of our work in the years to come will be to ensure that the principles that inform children's rights and the rights themselves are embedded in legislative and policy frameworks so that the State meets its obligations under the Convention on the Rights of the Child and delivers for children in Ireland.

Incorporating the United Nations Convention on the Rights of the Child in Ireland

Change for the better is welcome, but Ireland has room for further improvement.

In our most recent submission to the United Nations Committee on the Rights of the Child (in 2022), we highlighted actions that we would like to see the Irish State take to live up to its commitments under the Convention on the Rights of the Child⁸². Among these actions is to fully incorporate the Convention into Ireland's domestic law.

Article 4 of the Convention requires the State to undertake all appropriate legisla-

71 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's Consolidated Third and Fourth Report to the Committee* (2015), https://www.oco.ie/app/uploads/2017/09/OCO_AltReportUNCRC_2015.pdf.

72 Ombudsman for Children's Office, *A Word from the Wise* (2015), <https://www.oco.ie/library/a-word-from-the-wise/>.

73 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports* (2002).

74 Ombudsman for Children's Office, *Pieces of Us: A Children's Report to the UN Committee on the Rights of the Child* (2022), <https://www.oco.ie/pieces-of-us/>.

81 UN Committee on the Rights of the Child, *Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Ireland* (2023), UN doc. CRC/C/IRL/CO/5-6.

82 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports*.

ligne et à des discussions approfondies au sein de groupes de réflexion. En septembre 2022, le Youth Advisory Panel s’est rendu à Genève pour présenter le rapport et en discuter avec les membres du Comité. Parmi les sujets de préoccupation du Comité au sujet de l’Irlande figuraient le système de santé mentale pour les enfants, le niveau de vie et la montée de la pauvreté des enfants ainsi que les nombreux obstacles auxquels les enfants sont confrontés dans le domaine de l’éducation.

En 2024, nous avons soumis au Comité un avis sur son avant-projet pour l’Observation générale n° 27 sur le droit de l’enfant d’accéder à la justice et à des voies de recours effectives. Notre contribution s’est concentrée sur la compréhension que les enfants ont de la justice et des recours ainsi que sur les obstacles qui empêchent les enfants d’avoir accès à la justice et à des recours effectifs en Irlande. Elle s’est appuyée sur les avis du Youth Advisory Panel⁷⁵.

Nous avons également continué à collaborer avec le Groupe de travail du Conseil des droits de l’Homme des Nations Unies sur l’Examen périodique universel lors de sa vingt-cinquième session⁷⁶ en 2015 et de sa trente-neuvième session en 2021. Dans le texte que nous avons soumis à l’Examen périodique universel de 2021⁷⁷, nous avons souligné la nécessité d’adopter des mesures fondées sur les droits de l’enfant pour s’assurer que l’État, déjà confronté à des défis importants pour atténuer les effets socio-économiques négatifs de la pandémie de COVID-19, mobilise toutes les ressources disponibles pour faire appliquer les

administrative and other measures for implementing the rights recognised in the Convention. This includes ensuring that the provisions of the Convention are given legal effect within the domestic legal system⁸³. Although the Committee does not prescribe how States should incorporate the Convention, it does emphasise the important role of domestic legislation. The Committee has highlighted that, while including sections on the rights of the child in national constitutions helps to underline the key message of the Convention – that children alongside adults are holders of human rights – this inclusion does not automatically ensure that the rights of children are respected. To promote the full implementation of these rights, the Committee emphasises the importance of ensuring that: domestic law reflects the general principles and standards of the Convention; rights can be directly invoked before the courts; and, where there is a conflict with domestic legislation, the Convention’s provisions should prevail⁸⁴.

Although some of the principles and standards of the Convention on the Rights of the Child are reflected in Ireland’s Constitution and in some sectoral laws, the State has not fully incorporated the Convention into Irish law. The referendum in 2012, which introduced an article on children’s rights into the Irish Constitution, was a positive development that partly incorporated Articles 3 and 12 of the Convention. However, we have observed that some areas of legislation clearly lack a child rights-based approach, fall short of the standards set out in the Convention, or do not address children at all.

In each of its four reviews of Ireland since the country ratified the Convention on the Rights of the Child in 1992, the Committee

75 Ombudsman for Children’s Office, *Submission to the UNCRRC on General Comment 27 Children’s Rights to Access to Justice and Effective Remedies* (2024).

76 Ombudsman for Children’s Office, *Submission for the Twenty-Fifth Session of the Working Group on Universal Periodic Review* (2015).

77 Ombudsman for Children’s Office, *Submission to the Thirty-Ninth Session of the Universal Periodic Review Working Group* (2021).

83 CRC/GC/2003/5, ¶ 19.

84 CRC/GC/2003/5, ¶ 22.

droits des enfants.

En 2024, nous avons pour la première fois soumis un rapport alternatif au Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies⁷⁸. Son objectif était d'attirer l'attention du Comité sur les progrès et les lacunes de l'Irlande dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels des enfants en vertu du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

En 2023 et 2024, l'Irlande a pris de nouvelles mesures importantes pour promouvoir et sauvegarder les droits de l'enfant. Il s'agit notamment de la création de la Coimisiún na Meán (« Commission des médias ») ; de la publication du premier plan-programme pour le Child Poverty and Well-Being Office (« Bureau de lutte contre la pauvreté et pour le bien-être des enfants »), élaboré au sein du cabinet du Premier ministre irlandais⁷⁹ ; de la publication par le ministère de l'Enfance, de l'Égalité, du Handicap, de l'Intégration et de la Jeunesse du *National Policy Framework for Children and Young People 2023–2028* (« Plan-cadre de politique nationale pour les enfants et les jeunes 2023-2028 »)⁸⁰ ; et de la création de Cuan, l'agence de lutte contre les violences domestiques, sexuelles et sexistes.

Bien que l'État ait pris un engagement de principe en faveur des droits de l'enfant, ce dont il faut se féliciter, il subsiste dans la pratique des difficultés importantes qui conduisent à des violations de ces droits.

78 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights Pursuant to the Fourth Periodic Report Submitted by Ireland* (2024).

79 « Child Poverty and Well-Being Programme Office », Department of the Taoiseach, 2023, <https://www.gov.ie/en/campaigns/7c189-child-poverty-and-well-being-programme-office/>.

80 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *Young Ireland: The National Policy Framework for Children and Young People 2023–2028* (Government of Ireland, 2023).

has recommended that Ireland should fully incorporate the Convention into national legislation⁸⁵. We too have made this recommendation in the alternative reports that we have submitted to the Committee since our establishment in 2004⁸⁶, as we believe that incorporating the Convention can bring about system-wide change for children and their rights. There are three reasons for this.

First, incorporation would give practical effect to Ireland's recognition of children as rights-holders, which was first acknowledged a century ago when Ireland signed the 1924 Declaration of the Rights of the Child and was reaffirmed in Ireland's ratification of the Convention in 1992. Research has found that in countries where the Convention has been incorporated into domestic law, children are perceived as rights-holders and there appears to be a culture of respect for children's rights⁸⁷.

Second, full incorporation would mean that all the Convention's provisions would have legal effect for children in Ireland. Ireland is a dualist state, so an international treaty like the United Nations Convention on the Rights of the Child can only become part of domestic law, and thus be relied on in the courts, when it is incorporated into national law by an act of the Oireachtas. Research has found that incorporation cre-

85 CRC/C/15/Add.85, ¶ 25; UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations: Ireland, UN doc. CRC/C/IRL/CO/2, ¶ 8-9; UN Committee on the Rights of the Child, Concluding Observations on the Combined Third and Fourth Periodic Reports of Ireland, UN doc. CRC/C/IRL/CO/3-4, ¶ 8-9; CRC/C/IRL/CO/5-6, ¶ 6.

86 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's Second Report*, 10; Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's consolidated Third and Fourth Report*, 3; Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports*, 9.

87 Simon Hoffman, "The UN Convention on the Rights of the Child, Decentralisation and Legislative Integration: A Case Study from Wales," *International Journal of Human Rights* 23, no. 3 (January 2019): 374–391.

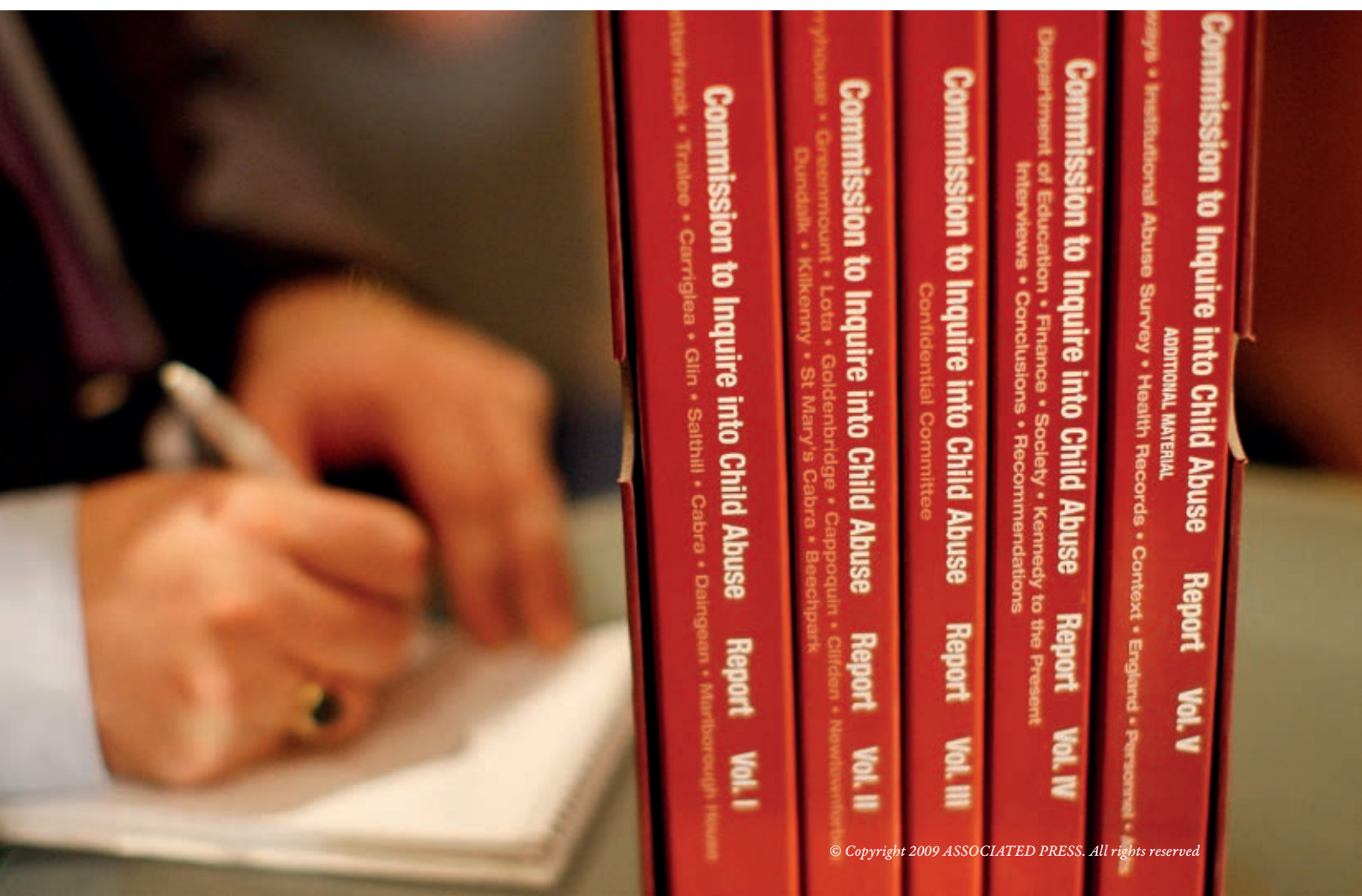
Dans ses observations finales publiées en 2023⁸¹, le Comité a exprimé de nombreuses préoccupations et a clairement indiqué que d'importantes réformes intersectorielles étaient nécessaires pour donner effet à la Convention. Le Comité a souligné que l'État devait prendre des mesures urgentes dans six domaines : la non-discrimination, la violence envers les enfants, la santé mentale, le niveau de vie, l'éducation et la justice. L'une des priorités de notre travail dans les années à venir sera donc de veiller à ce que les principes sur lesquels reposent les droits de l'enfant ainsi que les droits eux-mêmes soient intégrés dans le cadre législatif et politique afin que l'État remplisse ses obligations au titre de la Convention internationale des droits de l'enfant et qu'il agisse en faveur des enfants en Irlande.

81 Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales concernant le rapport de l'Irlande valant cinquième et sixième rapports périodiques (2023), UN doc. CRC/C/IRL/CO/5-6.

ates opportunities to use the Convention in legal action, with cases involving children successfully relying on the Convention in countries where it has been incorporated in a way that allows for direct enforcement⁸⁸.

Third, incorporation would lay the foundation for a range of measures to fully implement the Convention, ensuring that children's rights are systematically considered in law-making, policy-making and decision-making on matters affecting them. According to research, children's rights are better protected in countries that have given legal status to the Convention in a systematic way and then established the necessary systems to effectively support, monitor and

88 Laura Lundy, Ursula Kilkelly and Bronagh Byrne, "Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review," *International Journal of Children's Rights* 21, no. 3 (2013): 442-463.



Incorporer la Convention internationale des droits de l'enfant dans le droit irlandais

Tout changement dans le bon sens est le bienvenu, mais l'Irlande peut encore faire mieux.

Dans notre dernière soumission au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies (2022), nous avons souligné les mesures que l'État irlandais devrait prendre pour respecter ses obligations au titre de la Convention internationale des droits de l'enfant⁸². L'une de ces mesures consiste à intégrer pleinement la Convention dans le droit national irlandais.

En vertu de l'article 4 de la Convention, l'État est tenu de prendre toutes les mesures législatives, administratives et autres qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les droits reconnus dans la Convention. Il doit ainsi veiller à ce que les dispositions de la Convention produisent des effets juridiques dans son système judiciaire⁸³. Bien que le Comité ne prescrive pas la manière dont les États doivent mettre en œuvre la Convention, il souligne le rôle important du droit national. Le Comité a souligné que, bien que l'inclusion d'articles sur les droits de l'enfant dans les constitutions nationales contribue à souligner le message clé de la Convention – à savoir que les enfants sont, au même titre que les adultes, détenteurs de droits de l'Homme –, cette inclusion ne garantit pas automatiquement le respect des droits de l'enfant. Pour promouvoir la pleine application de ces droits, le Comité souligne l'importance de veiller à ce que le droit national reflète les principes généraux et les normes de la Convention, que les droits puissent être invoqués directement devant les tribunaux

82 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports*.

83 CRC/GC/2003/5, ¶ 19.

enforce the implementation of the Convention⁸⁹.

For effective incorporation, the State needs to adopt what the Committee calls 'general measures of implementation'. As well as getting the legal framework right, implementation of children's rights requires:

- ▷ developing and implementing comprehensive national strategies that are rooted in the Convention;
- ▷ independent monitoring;
- ▷ comprehensive data collection;
- ▷ inter-agency coordination;
- ▷ child-friendly budgeting; and
- ▷ training to ensure that there is an understanding of children's rights and how to apply a child rights-based approach to decision-making.

In 2023, Ireland's new policy framework for children committed to providing a platform to realise the rights of children and establish an environment where the needs of children are central to everyone's agenda⁹⁰. Although the framework stops short of committing to incorporating the Convention on the Rights of the Child in Ireland, it commits to reviewing Irish legislation in relation to the provisions of the Convention⁹¹. This follows recommendations by the Committee in 2016⁹², and again in 2023⁹³, that the State should assess the extent to which legislation affecting children complies with the Convention. At the end

89 Lundy, Kilkelly and Byrne, "Incorporation of the United Nations Convention," 13; Ursula Kilkelly, "The UN Convention on the Rights of the Child: Incremental and Transformative Approaches to Legal Implementation," *International Journal of Human Rights* 23, no. 3 (2019): 323–337.

90 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *National Policy Framework for Children and Young People*.

91 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *National Policy Framework for Children and Young People*, 32.

92 CRC/C/IRL/CO/3-4, ¶ 11.

93 CRC/C/IRL/CO/5-6, ¶ 6.

et qu'en cas de conflit avec le droit national, les dispositions de la Convention prévalent⁸⁴.

Bien que certains principes et normes de la Convention internationale des droits de l'enfant soient reflétés dans la constitution irlandaise et dans certaines lois sectorielles, l'État n'a pas entièrement intégré la Convention dans le droit irlandais. Le référendum de 2012, qui a introduit un article sur les droits de l'enfant dans la constitution irlandaise, a été un développement positif, grâce auquel les articles 3 et 12 de la Convention ont été partiellement incorporés. Cependant, nous avons constaté que certains domaines de la législation n'ont manifestement pas d'approche fondée sur les droits de l'enfant, ne respectent pas les normes énoncées dans la Convention ou n'évoquent même pas du tout les enfants.

Dans chacune des quatre évaluations de l'Irlande produites depuis qu'elle a ratifié la Convention internationale des droits de l'enfant en 1992, le Comité a recommandé que ce pays incorpore pleinement la Convention dans sa législation nationale⁸⁵. Nous avons également formulé cette recommandation dans les rapports alternatifs que nous avons soumis au Comité depuis notre création en 2004⁸⁶, car nous pensons que l'incorporation de la Convention peut entraîner un changement systémique en faveur des enfants et de leurs droits. Il y a trois raisons à cela :

84 CRC/GC/2003/5, ¶ 22.

85 CRC/C/15/Add.85, ¶ 25 ; Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales : Irlande, UN doc. CRC/C/IRL/CO/2, ¶ 8-9 ; Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, Observations finales concernant le rapport de l'Irlande, valant troisième et quatrième rapports périodiques, UN doc. CRC/C/IRL/CO/3-4, ¶ 8-9 ; CRC/C/IRL/CO/5-6, ¶ 6.

86 Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's Second Report*, 10 ; Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child on the Examination of Ireland's consolidated Third and Fourth Report*, 3 ; Ombudsman for Children's Office, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child Pursuant to the Combined Fifth and Sixth Reports*, 9.

of 2023, the former Special Rapporteur on Child Protection prepared a paper examining how best to conduct such a review⁹⁴ and the work to review compliance of our laws with the Convention commenced in 2024.

Ireland has a role model to look to in Scotland when it comes to incorporating the Convention. The landmark adoption of the United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Act 2024⁹⁵, which was fully commenced in July 2024, provides a blueprint for countries worldwide that have ratified the Convention and committed to implementing children's rights. In particular, the legislation:

- ▷ obliges public authorities to act in a way that is compatible with the Convention;
- ▷ provides for individuals to challenge the actions of public authorities if they are incompatible with the Convention, and gives the Commissioner for Children and Young People the power to bring or intervene in such proceedings;
- ▷ gives courts the power to decide if legislation is compatible with the Convention; and
- ▷ requires child rights impact assessments of proposed legislation and strategic decisions that will affect children.

Although the path to incorporation will require concerted commitment and effort across government, Scotland has shown that it can be done.

94 Conor O'Mahony, *Annual Report of the Special Rapporteur on Child Protection 2022* (n.p., 2023), <https://www.gov.ie/pdf?file=https://assets.gov.ie/242675/ae5ade7f-2c30-45b2-942c-1a2fc87847b8.pdf#page=null>.

95 United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Act 2024 (ASP 1).

Premièrement, l'incorporation de la Convention rendrait opérante la reconnaissance des enfants comme détenteurs de droits, reconnaissance qui remonte à un siècle, lorsque l'Irlande a signé la Déclaration des droits de l'enfant de 1924, et qui a été réitérée en 1992, lorsque l'Irlande a ratifié la Convention. Des recherches ont montré que dans les pays où la Convention a été incorporée dans le droit national, les enfants sont perçus comme des détenteurs de droits et il semble y exister une culture de respect des droits de l'enfant⁸⁷.

Deuxièmement, l'incorporation complète signifierait que toutes les dispositions de la Convention auraient un effet juridique pour les enfants en Irlande. L'Irlande étant un État dualiste, un traité international tel que la Convention internationale des droits de l'enfant ne peut faire partie du droit national, et donc être invoqué devant les tribunaux, que s'il est incorporé dans le droit national par une loi du parlement. Des études ont montré que l'incorporation ouvre la possibilité d'invoquer la Convention dans des actions en justice et ont cité des cas d'enfants s'appuyant avec succès sur la Convention dans les pays où elle a été incorporée, de manière à obtenir application directe⁸⁸.

Troisièmement, l'incorporation poserait les bases d'une série de mesures visant à mettre pleinement en œuvre la Convention et à garantir que les droits de l'enfant soient systématiquement pris en compte dans l'élaboration des lois, des politiques et des

Conclusion

As we pause and reflect on the past 20 years of the Ombudsman for Children's Office, we are certainly frustrated that many of the issues we have been raising for some time now are still unresolved. Over the last ten years, we have emphasised the same issues repeatedly, with no progress to show for it. Worse, on some issues, there has even been regression. It borders on exasperating that, in the breakdown of complaints that we investigate each year, so many issues tend to recur. In other words, concerns that we consider to be systematic in nature and deeply damaging to our children are not being addressed.

In many ways, Ireland is a wonderful place to be a child. It is one of the richest countries in the world, and many of our children live in happy, loving homes. Our systems – in education, health and other areas – appear to work efficiently and well for the vast majority of our young people, who thankfully grow up in environments where they can expect to live happy and fulfilled lives. However, these same systems function less well, or not at all, for those who, through circumstances not of their own making, are utterly dependent on them. For them, the State is not delivering the security and certainty that is critical to allowing these children to enjoy the full suite of rights which, in ratifying the Convention on the Rights of the Child, Ireland says are theirs.

Children's issues are fighting for the Government's attention at a time when there is a housing crisis, a cost-of-living crisis, an international protection crisis, and when every public service is under increasing pressure. These issues are all having an unquantifiable impact on children too, yet they are not necessarily seen as children's issues. This separation of children from these core issues is protecting the State from hav-

87 Simon Hoffman, « The UN Convention on the Rights of the Child, Decentralisation and Legislative Integration: A Case Study from Wales », *International Journal of Human Rights* 23, n° 3 (January 2019) : 374–391, <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1558978>.

88 Laura Lundy, Ursula Kilkelly et Bronagh Byrne, « Incorporation of the United Nations Convention on the Rights of the Child in Law: A Comparative Review », *International Journal of Children's Rights* 21, n° 3 (2013) : 442–463, https://brill.com/view/journals/chil/21/3/article-p442_2.xml.

décisions qui concernent les mineurs. Des études ont montré que les droits de l'enfant sont mieux protégés dans les pays qui ont donné un statut juridique à la Convention de manière systématique et qui ont ensuite mis en place les dispositifs nécessaires pour soutenir, contrôler et faire appliquer efficacement la mise en œuvre de la Convention⁸⁹.

Pour une incorporation efficace, l'État doit adopter ce que le Comité appelle des « mesures générales d'exécution ». Outre la mise en place d'un cadre juridique adéquat, la mise en œuvre des droits de l'enfant requiert :

- ▷ l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies nationales globales fondées sur la Convention ;
- ▷ un suivi indépendant ;
- ▷ une collecte exhaustive de données ;
- ▷ une coordination entre les services ;
- ▷ l'établissement d'un budget prenant en compte les besoins des enfants ; et
- ▷ une formation pour s'assurer que les droits de l'enfant sont bien compris et intégrés dans la prise de décision.

En 2023, l'Irlande s'est engagée dans son nouveau cadre politique pour les enfants et les jeunes à créer une plateforme permettant de concrétiser les droits de l'enfant et à créer un environnement dans lequel les besoins des enfants seraient une priorité⁹⁰. Bien que le plan-cadre ne s'engage pas à incorporer la Convention internationale des droits de l'enfant dans le droit irlandais, il contient un engagement à revoir la législation irlandaise au regard des dispositions de

ing to properly fulfil its obligations to them – but those hardest hit by each of those crises are children.

Issues like war, migration, climate change, online safety, and artificial intelligence (AI) have also changed the reality of childhood for this generation. How children learn to cope and thrive within this new reality is unclear, and for children who are born into vulnerable situations things are even more uncertain.

As we look ahead to the next 20 years and the type of Ireland we want for our children, our Office will continue to push for children's best interests to be placed at the heart of decisions that impact them.

89 Lundy, Kilkelly et Byrne, « Incorporation of the United Nations Convention », 13 ; Ursula Kilkelly, « The UN Convention on the Rights of the Child: Incremental and Transformative Approaches to Legal Implementation », *International Journal of Human Rights* 23, n° 3 (2019) : 323–337, <https://doi.org/10.1080/13642987.2018.1558974>.

90 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *National Policy Framework for Children and Young People*.

la Convention⁹¹. Cela fait suite aux recommandations formulées par le Comité en 2016⁹² et à nouveau en 2023⁹³, demandant à l'Irlande d'évaluer dans quelle mesure sa législation relative aux enfants est conforme à la Convention. À la fin de l'année 2023, l'ancien rapporteur spécial sur la protection de l'enfance a préparé un document examinant la meilleure façon de mener un telle révision⁹⁴ et le travail de vérification de la conformité de nos lois avec la Convention a commencé en 2024.

En ce qui concerne l'incorporation de la Convention, l'Écosse fournit à l'Irlande un modèle à suivre. L'acte pionnier qu'a constitué l'adoption de la loi écossaise relative à l'incorporation de la Convention internationale des droits de l'enfant, entrée pleinement en vigueur en juillet 2024⁹⁵, constitue un modèle pour tous les pays qui ont ratifié la Convention et se sont engagés à mettre en œuvre les droits de l'enfant. La législation écossaise :

- ▷ oblige les autorités publiques à agir d'une manière compatible avec la Convention ;
- ▷ prévoit la possibilité pour les particuliers de contester les actions des autorités publiques si celles-ci sont incompatibles avec la Convention et donne au Commissaire à l'enfance et à la jeunesse le pouvoir d'engager ou adhérer à de telles procédures ;
- ▷ donne aux tribunaux le pouvoir de décider si la législation est compatible avec la Convention ; et

91 Department of Children, Equality, Disability, Integration and Youth, *National Policy Framework for Children and Young People*, 32.

92 CRC/C/IRL/CO/3-4, ¶ 11.

93 CRC/C/IRL/CO/5-6, ¶ 6.

94 Conor O'Mahony, *Annual Report of the Special Rapporteur on Child Protection 2022* (s.é., 2023), <https://www.gov.ie/pdf/?file=https://assets.gov.ie/242675/ae5ade7f-2c30-45b2-942c-1a2fc87847b8.pdf#page=null>.

95 United Nations Convention on the Rights of the Child (Incorporation) (Scotland) Act 2024 (ASP 1).

- ▷ exige la réalisation d'études d'impact sur les droits de l'enfant pour les propositions de loi et les décisions stratégiques qui concernent les enfants.

Bien que la voie vers l'incorporation nécessite un engagement et des efforts concertés de la part des pouvoirs publics, l'Écosse a montré qu'il était possible de s'y engager jusqu'au bout.



Quatre enfants se tiennent debout devant une fenêtre de Chamber Street à Dublin en 1890. Située dans un quartier connu sous le nom de The Liberties, cette rue se trouvait, aux XIX^e et XX^e siècles, dans une zone de logements collectifs à bas coût, tristement célèbre pour ses taudis et sa pauvreté.

Four children stand outside a window on Chamber Street in Dublin, 1890. The street was located in an area known as the Liberties. In the 19th and 20th centuries, the area was used for low-cost housing and tenements, becoming notorious for its slums and poverty.

© Courtesy of the Royal Society of Antiquaries of Ireland

Conclusion

En prenons du recul pour réfléchir aux 20 dernières années de l'Ombudsman for Children's Office, nous sommes certainement frustrés de constater que bon nombre de problèmes que nous soulevons depuis longtemps ne sont toujours pas réglés. Au cours des dix dernières années, nous n'avons cessé d'attirer l'attention sur les mêmes problèmes, sans que cela n'amène d'avancées. Pire, sur certains points, il y a même eu régression. Il est quelque peu exaspérant de constater que, en examinant les plaintes que nous recevons chaque année, tant de problèmes reviennent sans cesse. En d'autres termes, des problèmes que nous considérons comme systématiques par nature et profondément préjudiciables à nos enfants ne sont pas traités.

À bien des égards, l'Irlande est un endroit merveilleux pour les enfants. C'est l'un des pays les plus riches au monde et beaucoup de nos enfants vivent dans des familles heureuses et aimantes. Nos systèmes d'éducation, de santé et autres semblent fonctionner efficacement pour la grande majorité de nos jeunes, qui grandissent heureusement dans un environnement où ils peuvent s'attendre à vivre une vie heureuse et épanouie. Cependant, ces mêmes systèmes fonctionnent moins bien, voire pas du tout, pour ceux qui, dans des circonstances indépendantes de leur volonté, en sont totalement dépendants. A eux, l'État n'offre pas la sécurité et la certitude essentielles pour permettre à des enfants de jouir de l'ensemble des droits que l'Irlande, en ratifiant la Convention internationale des droits de l'enfant, a fait siens.

Les questions liées à l'enfance réclament l'attention du gouvernement à un moment où il y a une crise du logement, une crise du coût de la vie, une crise de la protection internationale et où l'ensemble des

services publics sont soumis à une pression croissante. Toutes ces crises ont aussi des répercussions incommensurables sur les enfants, bien qu'elles ne soient pas nécessairement considérées comme des crises liées à l'enfance. En séparant les enfants de ces problèmes capitaux, l'État se dispense de la nécessité de s'acquitter correctement de ses obligations à leur égard, alors que les enfants sont les personnes les plus durement touchées par chacune de ces crises.

Des enjeux tels que la guerre, la migration, le changement climatique, la sécurité en ligne et l'intelligence artificielle (IA) ont également modifié la réalité de l'enfance pour la génération actuelle. La manière dont les enfants apprennent à faire front et à s'épanouir dans cette nouvelle réalité n'est pas claire et cela est encore plus vrai pour les enfants qui sont nés dans des situations de vulnérabilités.

En envisageant les 20 prochaines années et le type d'Irlande que nous voulons pour nos enfants, l'Ombudsman continuera à faire son possible pour que l'intérêt supérieur des enfants soit placé au cœur des décisions qui les concernent.