



公民权利和政治权利国际公约

人权事务委员会

关于南非初次报告的结论性意见*

1. 委员会在2016年3月7日和8日举行的第3234次和第3235次会议(CCPR/C/SR.3234和3235)上审议了南非提交的初次报告(CCPR/C/ZAF/1)。在2016年3月23日举行的第3258次会议上,委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎南非提交的初次报告以及报告所载信息,并对其逾期14年提交报告表示遗憾。委员会赞赏有机会与该缔约国的高级别代表团就缔约国自从《公约》生效以来为实施《公约》条款所采取的措施开展建设性对话。委员会感谢缔约国对问题清单(CCPR/C/ZAF/Q/1)所作的书面答复(CCPR/C/ZAF/Q/1/Add.1),该书面答复由代表团作出的口头答复予以补充,并感谢缔约国向委员会提供的书面补充材料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取的如下立法和体制措施:

2013年7月25日颁布了《预防和打击酷刑法》,将酷刑定性为犯罪行为;

2013年7月29日颁布了《预防和打击贩卖人口法》,该法案于2015年8月9日生效;

2008年颁布了《儿童司法法》,该法案于2010年4月1日生效,加大了对触犯法律的儿童的保护力度;

通过了多项旨在打击暴力侵害妇女行为的立法和体制改革,包括2003年《家庭暴力法》、2007年《刑法(性犯罪和相关事项)修正法》,重新设立了性犯罪专门法院并设立了Thuthuzela照料中心;

2011年设立了一个国家行动小组以打击基于实际的或感知的性取向、性别认同和言论的歧视与暴力,并于2014年发起了《男女同性恋、双性恋、变性者和双性群体问题国家干预战略》;

1996年通过了《选择终止怀孕法》以及其他旨在扩大民众获取安全堕胎的途径以大幅降低孕产妇死亡率和发病率的措施。

4. 委员会欢迎缔约国自《公约》于1998年生效以来批准或加入了以下国际文书:

2002年8月28日,《〈公民权利和政治权利国际公约〉任择议定书》;

2007年11月30日,《残疾人权利公约》及其《任择议定书》;

2015年1月12日,《经济、社会和文化权利国际公约》;

2003年6月30日,《〈儿童权利公约〉关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》以及2009年9月24日,《〈儿童权利公约〉关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》;

2005年10月18日,《〈消除对妇女一切形式歧视公约〉任择议定书》。

5. 委员会欢迎缔约国于1987年6月18日根据《公约》第四十一条规定发表声明,承认委员会有权接受和审议国家间来文。

C. 主要关注问题和建议

《公约》的国内适用

6. 委员会注意到《宪法》案文与核心文件(见HRI/CORE/ZAF/2014,第95段)所载信息之间存在明显的不一致,因为《宪法》规定,由议会批准的国际协定中自动生效的条款即被视为国内法律的一部分,而核心文件则说,法院不能援引或直接执行国际条约中的条款。委员会还注意到,自2002年以来根据《公约任择议定书》仅仅提交了两份单独的来文,这可能表明缔约国对《公约》及《任择议定书》缺乏认识(第二条)。

7. 缔约国应考虑采取措施在国内法律中给予《公约》充分的法律效力,并更积极地努力提高法官、律师、检察官和社会大众对《公约》及《任择议定书》的认识。如有违反《公约》的情形,缔约国应根据《公约》第二条第3款确保权利被侵犯人可以获得有效的补救方法。

不遵守国内法院判决

8. 委员会注意到北豪登省高等法院的裁决，该法院裁定主管部门在2015年6月未能根据国际刑事法院签发的逮捕令拘留苏丹总统奥马尔·巴希尔的行为不符合《宪法》，并对巴希尔总统获准离开南非违反了一项临时法庭命令这一事实表示关切(第二条和第十四条)。

9. 缔约国应继续对未能遵守关于巴希尔总统的临时法庭命令的相关事件进行调查，并采取必要措施确保国内法庭裁决得到遵守，包括对关于缔约国国际条约义务的案件的裁决。

监督和监测机制

10. 委员会虽然承认国家机构为监督政府保护《公约》权利的活动展开了重要工作，但仍对其中一些监督机构面临的各种挑战感到关切，包括预算有限、未能在体制上独立于被监督的政府部门、以及授权和权力有限。委员会注意到缔约国准备批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》任择议定书，但委员会感到关切的是，缔约国未能对监狱以外的剥夺自由的场所进行独立和持续的监测(第二条、第六条和第七条)。

11. 缔约国应确保所有监督机构都具有体制独立性、能获得充足的资金、并拥有必要的权力和职能，以迅速有效地处理投诉和调查，追究主管部门责任，并帮助侵权行为受害者获取有效的补救办法。委员会鼓励缔约国加快批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》任择议定书的准备工作，缔约国且应建立一个对所有拘留场所进行定期和独立监测的系统，并应建立一个接收和处理被剥夺自由者所提出投诉的保密机制。

真相与和解委员会

12. 委员会赞赏缔约国真相与和解委员会就种族隔离期间公然侵犯人权行为的调查工作。但委员会感到关切的是，真相与和解委员会的建议并未得到完全执行，尤其是对侵权行为人的起诉、对失踪案件的调查、以及对所有受害者的适当赔偿(第二条、第六条和第七条)。

13. 缔约国应加大努力，执行真相与和解委员会的建议，调查该委员会记录在案的严重侵犯人权案件，包括涉及强迫失踪的行为，起诉并惩治侵权犯罪人，并向侵权受害者提供适当的赔偿。

种族主义和仇外心理

14. 委员会对大量种族主义和仇外心理的表现感到关切，这些表现包括对外国国民和外国移民、难民以及寻求庇护者的暴力袭击，从而导致这些人员死亡、受伤、流离失所与财产被毁。委员会还感到关切的是，主管部门无法防范和处理种族主义和仇外攻击，也无法追究犯罪人的责任(第二条、第六条、第七条、第九条、第十七条、第二十条和第二十六条)。

15. 缔约国应加倍努力防范和消除种族主义与仇外心理的所有表现，保护南非所有社区免遭种族主义与仇外攻击，并提升对非本国国民暴力的警务响应。应系统且有效地调查指称的种族主义和仇外攻击及其他仇恨犯罪，应起诉犯罪人，一旦定罪，应予以适当的惩罚，并应向受害者给予适当的补救。缔约国也应尽快通过适当的立法以明令禁止仇恨犯罪与仇恨言论。

艾滋病毒/艾滋病

16. 委员会尽管承认缔约国为提升和保护艾滋病毒/艾滋病感染者的生活和健康所作的极大努力，但仍感到关切的是，上述人群持续遭到羞辱和歧视，且平等获得医疗服务仍然面临障碍，尤其是女性和生活在贫穷或农村地区的人群(第二条、第六条和第二十六条)。

17. 缔约国应继续努力以：

提升对艾滋病毒/艾滋病的认识，从而消除对艾滋病毒/艾滋病感染者的偏见、负面成见和歧视；

迅速通过关于艾滋病毒、性传播感染与肺结核的国家政策草案，并执行其关于性健康和生殖健康政策，尤其是涉及青少年的政策。

确保所有可能或已经感染艾滋病毒/艾滋病的人群可以平等地获得医疗服务与治疗，包括适当的咨询服务。

有害的文化传统和习俗

18. 委员感到关切的是，有害的传统或文化习俗持续存在，如拐婚、处女检验和巫术，而且有报告称，性入门习俗导致的死亡和受伤非常普遍。委员会还感到关切的是，一夫多妻的习俗婚姻仍存在于在缔约国的法律和做法中，损害了《公约》在婚姻和家庭关系方面规定的非歧视原则(第二条、第三条、第六条、第七条、第十七条、第二十四条和第二十六条)。

19. 缔约国应修订《儿童法》以禁止对任何年龄的儿童进行处女检验，并采取包括教育运动在内的有效措施，打击有害的传统、习俗或宗教做法。缔约国还应采取适当措施降低一夫多妻的发生率，以期最终废止这一做法。性入门学校应在全国被严格监管和监测。

基于性、性别、性取向和性别认同的暴力

20. 委员会尽管承认缔约国在此领域所做的大量努力，但仍感到关切的是，基于性别的暴力和家庭暴力在缔约国仍是

一个严重的问题，对此类行为的定罪率很低，且没有关于这一现象的分列数据。委员会还感到关切的是，基于真实的或感知的性或性别取向、性别认同或身体差异的羞辱持续存在，而且此类人群易遭受骚扰、歧视行为、性暴力和肢体暴力(第二条、第三条、第六条、第七条和第二十六条)。

21. 缔约国应加倍努力防范和打击性暴力、基于性别的暴力和家庭暴力，并根除基于真实的或感知的性和性别取向、性别认同或身体差异的歧视和暴力，包括执行国家干预战略。缔约国也应便利对性犯罪和基于性别的犯罪进行举报和数据收集，并确保所有此类犯罪都能得到迅速和彻底的调查，犯罪人被绳之以法，以及受害者能够获得充分的赔偿和保护手段，包括得以进入缔约国全境由国家和非政府组织运营的庇护所和照料中心。缔约国还应确保执法和医疗人员能在家庭暴力、基于性别的暴力、基于性取向和性别认同的暴力方面得到适当的培训。

为酷刑受害者提供民事补救办法

22. 委员会关切地注意到，《防范和打击酷刑法》本身并未对解决酷刑的民事索赔作出规定，而此类索赔因此需要作为针对伤害或性质较轻的相关犯罪的一项普通法侵犯索赔，因为酷刑在缔约国内不被看作侵权行为(第二条和第七条)。

23. 缔约国应考虑修订《防范和打击酷刑法》，从而纳入关于酷刑受害者的民事赔偿与补救的条款。

体罚

24. 委员会感到关切的是，家庭中的体罚行为未被禁止，历来被接受并普遍施行，而且体罚在私立教育机构中仍属合法，在一些学校中也作为管教手段被继续使用，尽管这一行为被法律所禁止(第七条和第二十四条)。

25. 缔约国应采取切实措施，包括酌情采用立法措施，在一切场合禁止体罚。

过度和过分使用武力

26. 委员会感到关切的是，有大量报告称执法人员在公众抗议的场合中由于过度和过分使用武力而导致人员死亡。委员会还感到关切的是，对马里卡纳事件的调查进展缓慢，包括在南非警察署成员的刑事责任和Lonmin矿业公司的潜在责任方面(第六条、第七条和第二十一条)。

27. 缔约国应：

加快行动小组和由警察部成立的国际专家小组执行马里卡纳调查委员会的建议，并修订关于公共秩序维护和武力使用，包括执法人员使用的致命武力的法律和政策，从而确保所有关于警务的法律、政策和指南符合《公约》第六条及《执法人员使用武力和火器的基本原则》；

采取所有必要措施，特别在培训和装备方面，防范执法和安全部队人员在不必要的情形下过度使用武力或致命武器；

确保迅速、彻底、有效、独立、公正地调查所有涉及火器使用的事件和所有关于执法人员过度使用武力的指控，以及Lonmin矿业公司在马里卡纳事件中的潜在责任，起诉并惩治非法杀害的犯罪人，并向受害者提供有效的补救办法；

审查各公司履行所有相关法律标准规定的采矿业作业责任的情况。

羁押期间暴力，酷刑，虐待和死亡

28. 委员会对大量报告的暴力案件表示关切，包括对被拘留者使用性暴力、过度使用武力、实施酷刑和其他形式的虐待，以及警察和监狱官的行为导致拘留者死亡。委员会还关切地注意到，针对此类报告的案件的调查很少导致对责任人提起起诉继而进行惩治(第二条、第六条和第七条)。

29. 缔约国应确保所有拘留期间发生的死亡案例和所有在国家监狱和承包管理的监狱中发生的暴力案件都能通过一个独立机制得到妥善调查。缔约国还应确保此类暴力行为的犯罪人和共犯依法受到应有的起诉和惩治，受害者及其家人能获得补救，包括康复服务和赔偿。

监狱条件

30. 委员会对缔约国一些监狱恶劣的羁押条件感到关切，特别是过度拥挤、基础设施陈旧、卫生条件差、食品不足、缺乏运动、通风条件差、且获得医疗服务的机会有限。委员会关切地注意到两所最高戒备监狱的拘留条件及其采取的隔离措施，例如在Ebongweni最高戒备监狱，囚犯在至少六个月的时间内每天被关押23个小时(第十条)。

31. 缔约国应继续加强努力，采取切实措施改善拘留条件，从而(除其他事项外)：

减少过度拥挤，特别是通过推广拘留的替代措施、放宽保释要求、修订衡量警察绩效的逮捕指标、并确保迅速作出保释决定，从而处于还押期间的人员不会被关押过长时间；

加强努力以保障被拘留者享有人道和有尊严待遇的权利，并确保国内所有监狱的拘留条件，包括私人承包商所运营监狱的拘留条件，符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《曼德拉规则》)；

确保仅在极其特殊的情况下才采取事实上的单独监禁措施，包括隔离，且限于严格限定的短时间内。

人口贩运和劳动剥削

32. 委员会尽管注意到缔约国打击贩运人口方面取得了进展，但感到关切的是，缔约国仍然缺乏适当的针对人口贩运受害者的甄别与查询机制。委员会欢迎缔约国通过2014年《劳动关系修正法》(2014年第六号法案)，为临时雇佣工人提

供了更好的保护,但委员会仍感到关切的是,有报告称通过劳务中介服务在采矿业谋职的移徙工人是剥削性劳动条件的受害者(第七条和第八条)。

33. 缔约国应继续努力防范和根除贩运人口的问题,并采取必要措施宣布违反《公约》第七条和第八条参与对工人劳动剥削的劳工经纪人的行为非法并追究其责任。缔约国应加强努力以甄别和保护易遭受人口贩运的人群,并建立一个全国性的贩运受害者甄别和查询系统。

进入难民身份确定程序

34. 委员会感到关切的是,由于一些难民接待处被关闭,进入难民身份确定程序的难度越来越大,还有报告表明该程序缺乏适当的保障措施。委员会感到关切的是,有人指称,一些移民官员在入境口岸拒绝向寻求庇护者提供过境许可,从而导致寻求庇护者面临当即被逮捕或驱逐的危险。委员会感到关切的是,有人指称,这些障碍导致了腐败行为的猖獗,并由于让寻求庇护者处于无证件和无国籍的状态,加重了移民,尤其是儿童的弱势处境(第六条、第七条和第十三条)。

35. 缔约国应便利寻求庇护者进入证件办理和公正程序,包括提供翻译服务,并且如果出于司法利益的需要,帮助其获得法律代理的机会。缔约国应确保庇护申请能得到迅速处理,以及不驱回原则在所有情形中都得到尊重。

移民拘留

36. 委员会对如下报告感到关切:(a) 无证件的移民被拘留在警局和监狱设施中的案件;(b) 拘留在林德拉遣返中心的人员被无证长时间羁押;以及(c) 对无国籍人员的长期拘留和将他们驱逐至不承认其公民身份的国家。委员会还关切地注意到林德拉遣返中心的恶劣条件,包括过度拥挤和缺乏卫生医疗服务(第六条、第九条、第十条和第二十三条)。

37. 缔约国应确保将待遣拘留仅作为最后手段使用,并特别考虑到弱势人员的需求,还应确保由于移民相关原因而被拘留者被关押在专门为此目的设计的设施中。缔约国还应加强努力,通过减少过度拥挤、提供适当的医疗保健服务、保证适当的卫生条件以确保所有移民中心均可提供适足的生活条件。

少年司法

38. 委员会欢迎该国代表团声明,将刑事责任年龄将从10岁提高到12岁,并为12至14岁的儿童设置了一个可反驳推定。委员会还欢迎缔约国努力加强少年司法系统,但还是关切地注意到社区观护方案缺乏充足的经费划拨,以及法院过分使用儿童和青年照料中心安置办法,据称需要照料的儿童并不总是与触犯法律的儿童分开安置(第九条、第十条、第十四条和第二十四条)。

39. 缔约国应向社区儿童观护方案划拨充足的资金,并减少安置在儿童和青年照料中心的儿童数量。缔约国还应确保触犯法律的儿童与需要照料的儿童分开安置。如将刑事责任年龄提高到12岁,缔约国应确保能维持当前向12至14岁儿童提供的保护水平。

对人权维护者的保护

40. 委员会感到关切的是,有报告称有些个人和警方对人权维护者施行威胁、恐吓、骚扰、过度使用武力和人身攻击,其中一些案件还导致人权维护者死亡,特别是针对企业责任、土地权利和透明度问题领域的人权维护者,以及作为男女同性恋、双性恋、变性、双性和艾滋病毒感染者的人士。委员会还关切地注意到,有报告称,执法人员在保护人权维护者,包括登记和调查侵犯人权的指控的过程中,以及保证对此类侵权行为进行问责方面并未尽职尽责(第二条、第六条、第九条、第十九条、第二十一条和第二十二条)。

41. 缔约国应采取所有必要措施,保护人权维护者的言论、结社与和平集会的自由权利。缔约国应确保警官接受适当的保护人权维护者方面的培训。缔约国还应彻底调查针对上述人员的生命、身体健全和尊严的攻击案件,将犯罪人绳之以法,并向受害者提供适当的补救办法。

隐私权和截取私人通信

42. 委员会感到关切的是,在缔约国内进行监视的门槛较低,而且针对非法干预2002年《截取通信和提供通信相关信息规章法》所载隐私权的行为,其保障、监督和补救方法都较为薄弱。委员会还感到关切的是,该规章法下的数据保留体制的范围很广。委员会对非法监视行为的报告感到关切,这些行为包括国家通信中心大规模截取通信,其还感到关切的是,2013年《保护个人信息法》的全面运作由于信息监管机构迟迟未建立而推迟(第十七条和第二十一条)。

43. 缔约国应采取所有必要措施,保证其监控活动符合其在《公约》下的义务,包括第十七条,并确保对隐私权的任何干预都符合合法性、必要性和相称性的原则。缔约国应避免在获得司法授权之前对私人通信实行大规模监视,并考虑废除或限制对第三方的强制性数据保留要求。缔约国还应确保执法部门和安全部门的通信截取活动仅在合法且受到司法监督的情况下才可开展。缔约国应提升其监视政策的透明度,并迅速建立独立的监督机制以防范权力滥用,并确保个人可以获得有效的补救。

土地所有权索赔

44. 委员会欢迎重新开放土地所有权索赔进程,以及针对旨在照顾到科伊桑社区后裔的1913年6月19日截止日期以外的例外情况制订一项政策和立法。但委员会感到关切的是,归还土地权委员会按照1994年《归还土地权法》第22条规定处理索赔的进度被推迟,同时1913年之前被剥夺土地的科伊桑社区无法从归还土地进程中获益(第二十七条)。

45. 缔约国应该加强工作,确保依照1994年《归还土地权法》第22条以及2014年《归还土地权法修正案》第15条处理土

地归还索赔。此外，缔约国应当考虑采取立法措施，确保充分处理土著人民在1913年之前被剥夺的土地问题。

土著人民

46. 委员会欢迎缔约国于2015年9月将《传统和科伊桑领导层法案》提交议会，但注意到传统和土著社区对此表示担忧，包括对一些确认标准表示担忧。委员会感到关切的是，一些科伊桑民族语言正濒临灭绝。此外，委员会感到关切的是，土著群体现存维持生计的捕捞配额在没有任何警告的情况下被暂时取消，这使得土著家庭不足以谋生(第二条、第二十五至二十七条)。

47. 缔约国应与土著和传统社区协商，修订《传统和科伊桑领导层法案》，以考虑到他们的关切。缔约国应该加大力度促进和保护科伊桑土著语言。缔约国还应确保小规模渔业社区在依靠传统方式谋生时不受歧视。

D.传播《公约》相关信息

48. 缔约国应广泛传播《公约》、其两项《任择议定书》、初次报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见，以及在司法、立法和行政部门、民间社会和缔约国开展活动的非政府组织和广大公众之间提升对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将该报告和本结论性意见翻译为缔约国的官方语言。

49. 根据委员会议事规则第七十一条第5款，缔约国应在本结论性意见通过后一年内提供资料，说明委员会在上述第13段(真相与和解委员会)、第15段(种族主义和仇外心理)和第31段(监狱条件)中所提建议的落实情况。

50. 委员会请缔约国在2020年3月31日之前提交其下一次定期报告，并在报告中提供具体的最新资料，说明对委员会在本结论性意见中所提各项建议的落实情况和整个《公约》的履行情况。委员会还请缔约国在编写下一次报告时广泛征询民间社会和在国内开展活动的非政府组织以及少数群体和边缘群体的意见。根据大会第68/268号决议，报告篇幅不得超过21,200字。