

关于苏丹第二次定期报告的结论性意见*

1. 经济、社会和文化权利委员会在2015年10月1日和2日举行的第66和67次会议(见E/C.12/2015/SR.66和67)上审议了苏丹关于《经济、社会、文化权利国际公约》执行情况的第二次定期报告(E/C.12/SDN/2), 并在2015年10月9日举行的第78次会议上通过以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交第二次报告和对问题清单的书面答复(E/C.12/SDN/Q/2/Add.1)。委员会对有机会与缔约国高级别代表团接触表示赞赏。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国自2000年的上一次审议以来批准以下国际人权文书:

(a)《残疾人权利公约》, 2009年;

(b)《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》, 2004年, 以及《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;

(c)1973年《国际劳工组织关于最低就业年龄的公约》(《第138号公约》)和1999年《国际劳工组织禁止和立即行动消除最恶劣形式的童工劳动公约》(《第182号公约》), 2003年;

(d)《联合国打击跨国组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》, 2014年;

4. 委员会还欢迎缔约国采取以下立法、制度和政策措施来促进经济、社会和文化权利:

(a)通过《打击贩运法》, 2014年;

(b)通过《残疾法》, 2009年;

(c)成立国家人权委员会。

C. 主要关注的问题和建议

《公约》的国内适用

5. 委员会关切的是:(a) 缔约国《宪法》中缺乏对若干《公约》权利的明确承认, 这减弱了对这些权利的保护;(b) 没有确保国内各州法律与《公约》保持一致的机制, 因此, 缔约国仍在实施与《公约》不一致的法律条款;以及(c) 缔约国尚未有法院或当事方援用《公约》条款的情况。

《公约》的国内适用

6. 委员会建议缔约国:(a) 将《公约》所有权利纳入其《宪法》;(b) 对联邦和州法律进行全面审查, 使其与《公约》保持一致;(c) 建立机制, 确保国内各州制订并通过的法律草案与《公约》保持一致;(d) 提高公众和法律专业人员对《公约》及其可诉性的认识, 包括通过其培训方案;以及(e) 在法律改革中考虑本结论性意见所载各项建议。委员会请缔约国注意其关于在国内适用《公约》的第9(1998)号一般性意见。

获取救济

7. 委员会对缔约国公民获取司法救助机会有限表示关切, 这种情况等于剥夺了受害者对被侵犯的经济、社会和文化权利获取有效救济的机会。委员会对有报告称存在骚扰和恐吓经济、社会和文化权利维护者以及暴力压制主张《公约》权利的行为也表示关切(第二条)。

获取救济

8. 回顾缔约国有提供司法和其他有效救济的义务, 委员会建议缔约国:(a) 加大法律培训力度, 培训更多法律专业人员;(b) 把司法服务和执法范围扩大到城市地区以外;(c) 确保切实落实为受害者和被告人提供的法律援助;(d) 推动建立包括非司法机制在内的各种机制, 以供侵犯经济、社会和文化权利行为的受害人提出控诉;以及(e) 确保习惯司法所涉人员了解《公约》所涉及的权利。委员会促请缔约国谴责并惩罚那些针对主张其《公约》权利的个人实施的骚扰、恐吓或暴力行为, 并采取适当措施, 对这种行为的责任人追究责任。委员会请缔约国参照其关于缔约国义务性质的第3(1990)号一般性意见行事。

国家人权机构

9. 委员会对国家人权委员会不完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)表示关切。委员会还对缔约国在资源有限的情况下存在多个负责人权任务的政府机构表示关切。

国家人权机构

10. 委员会建议缔约国使国家人权委员会与《巴黎原则》取得一致,保障其独立性和财政自主权。委员会还鼓励缔约国精简人权机构,以避免重复、实现对有限资源的高效利用。委员会请缔约国参照委员会关于国家人权机构在保护经济、社会和文化权利方面的作用的第10(1998)号一般性意见行事。

土地使用者的权利

11. 委员会震惊地注意到在《土地征用法》(1930年)、《未登记土地法》(1970年)、《土地分配法》(1990年)和《国家鼓励投资法》(2013年)便利下建造大坝以及向国内外投资者大规模出租国内农田等开发项目对土地使用者、特别是对小农和农牧业者的权利带来的不利影响(第一和第十一条)。

土地使用者的权利

12. 委员会促请缔约国确保:

(a)保护土地使用权的法律条款承认土地的习惯所有权形式,并考虑2012年的《国家粮食安全范围内土地、渔业及森林权属负责任治理自愿准则》;

(b)缔约国不滥用有关允许以“公共利益”为目的或以土地“闲置”为由征用土地的法律条款,也不依靠这些条款向个体投资者供应土地,并确保法院有权对政府行政机关就此做出的决定进行审查;

(c)未经事先开展全面的人权影响评估或未经事先征求以土地为生的社区的自由、知情同意,不得将土地转让与投资者或用于开发项目;

(d)认为其权利受到侵犯的土地使用者拥有获得救济的机会。

投资制度

13. 委员会对《国家鼓励投资法》(2013年)第四条表示严重关切,该条规定该法高于任何其他国内立法,这对保护缔约国其他国内法律提供的经济、社会和文化权利造成不利影响(第一条)。

投资制度

14. 委员会回顾,投资者权利在任何情况下均不得损害缔约国保护、尊重和实现《公约》权利的义务。在这方面,委员会建议缔约国确保在其投资制度中对工人、工会成员以及地方社区成员等有关权利持有人予以切实保护。

最大可用资源量

15. 令委员会关切的是,在国家部分领土分离之前通过开采自然资源获得了大量收入,但生活在缔约国境内的大多数人并未因此而在实现经济、社会和文化权利方面取得实质性进展。委员会还对缔约国的公共资源管理水平低下与腐败表示关切,并对庞大安全和军事支出挤占了教育、卫生和社会保护等部门的资金而使这些部门仅获得很少的国家预算拨款表示关切(第二条)。

最大可用资源量

16. 委员会促请缔约国:

(a)改善公共治理,并在开展公共事务过程中确保法律和实践中的透明度,包括在管理人道主义和发展援助、授予自然资源开采许可以及管理由此产生的收益等方面;

(b)有效打击腐败和相关的有罪不罚现象,包括保护检举人,加强反腐败机构的独立性以及在国家和地方建立安全的投诉与举报违规行为的机制;

(c)尽一切努力寻求缔约国冲突的可持续解决办法,包括通过民族和解进程,削减安全和军事支出以及增加对受冲突影响地区重建拨款;

(d)增加公共社会投资,以解决本文所载与享有经济、社会和文化权利受到限制有关的关切。

紧缩措施

17. 虽然注意到缔约国在损失很大一部分预算收入之后需要进行财政调整,但委员会对缔约国为缓解紧缩措施影响而采取的措施进一步削弱对部分《公约》权利(如食物权)的享受表示关切,特别是最边缘化和最弱势群体(第二条)。

紧缩措施

18. 委员会提及2012年5月16日委员会主席就紧缩措施致缔约国的信,并回顾政策改革在任何时候都应该明确并保护《公约》权利的最低核心内容而且不应当使被边缘化和弱势群体受到不合理影响。委员会还建议缔约国确保在与国际货币基金组织等国际金融机构谈判时充分考虑其《公约》义务。

不歧视

19. 委员会关切地注意到缔约国仍在实施影响妇女、少数宗教群体以及男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的歧视性条款,包括《刑法》、《个人身份法》、《公务员条例》、《社会保险法》和《苏丹国籍法》中所载条款。委员会对缺乏实施

宪法和《公约》不歧视条款的立法也表示关切。此外，委员会还对有报告称存在因宗教及性取向和性别认同而歧视个人的情况表示特别关切(第二条)。

不歧视

20. 委员会促请缔约国根据《公约》第二条修改具有歧视性或因种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、出生或其他状况而具有歧视性影响的法律条款。委员会还建议缔约国通过一项综合性的反歧视法，据以界定、禁止和惩罚歧视行为。该法律不仅应该涵盖直接歧视，也应该涵盖间接歧视，并对执行暂行特别措施和对受害者的救济做出规定。此外，委员会还建议缔约国谴责并惩罚针对少数宗教群体以及因为性取向和性别认同而歧视个人的歧视行为。委员会请缔约国参照其关于在经济、社会和文化权利中的不歧视问题的第20(2009)号一般性意见行事。

地区差异

21. 委员会关切地注意到缔约国各州在享有经济、社会和文化权利方面存在明显差异，其中东苏丹、达尔富尔和科尔多凡等地区各州尤其贫困，在那里，极端贫穷现象依旧普遍，受教育及获取卫生服务和安全饮用水的机会有限。委员会还对各贫困州得不到与其需要相应的联邦资源表示关切(第二和第十一条)。

地区差异

22. 委员会建议缔约国：(a) 在各州提高对《公约》义务的认识；(b) 把联邦和州一级问责机制纳入旨在实现经济、社会和文化权利的方案的制订和执行过程；(c) 划拨充分的预算资源以缩小缔约国在享有经济、社会和文化权利水平上存在的地区差异；(d) 加大向难以到达地区和受冲突影响地区提供基本服务的力度，同时铭记享有《公约》权利不以居住地为条件，也不由居住地来决定。委员会要求缔约国在下一次定期报告中提供统计数字，用以说明向卫生、教育和社会保障等部门划拨联邦和州级资源以及相关权利方面的实现情况。

国内流离失所者

23. 委员会对缔约国国内流离失所者的境况表示关切，尤其是对其营地等基本服务受到限制表示关切。委员会还对有报告称在喀土穆等城市地区定居的国内流离失所者遭遇强迫驱逐、使其失去融入当地社会的希望表示关切。此外，委员会还对在确保自愿人员安全返回原籍的有利条件方面进展缓慢表示遗憾(第二条)。

国内流离失所者

24. 委员会建议缔约国加大工作力度，为推动国内流离失所者安全返回或融入当地社会创造条件。在这方面，缔约国应该解决缺乏安全以及归还土地和财产等国内流离失所者回返面临的障碍，并确保他们在重新安置后能够获取基本服务。委员会还建议缔约国尊重国内流离失所者的《公约》权利，无论他们在何处定居。因此，委员会建议缔约国停止在无正当理由的情况下强行将这类人员驱离非正规居住地和营地。

寻求庇护者和难民

25. 委员会对缔约国境内寻求庇护者和难民在获取医疗保健和教育方面遇到包括语言障碍在内的各种障碍表示关切(第二条)。

寻求庇护者和难民

26. 委员会建议缔约国确保寻求庇护者和难民有效获取医疗卫生服务和教育，包括通过与联合国难民事务高级专员办事处和非政府组织合作。

无国籍人员

27. 委员会关切地注意到，来自南苏丹的人员因2011年修订《苏丹国籍法》而失去国籍。委员会还对居住在缔约国的这类人员无法获取教育、卫生、就业和养恤金等基本服务和/或福利表示关切(第二条)。

无国籍人员

28. 委员会建议缔约国制订明确的程序，使其领土内来自南苏丹的人员能够获得合法身份，并确保制订程序以便使事实上未取得南苏丹国籍的人员不会被剥夺其苏丹籍而成为无国籍人员。

男女平等

29. 令委员会关切的是，在缔约国境内，妇女在家庭和社会中的地位低微，这表现在一些限制其权利的法律条款中。委员会还对这一地位使妇女在获取教育、就业、卫生服务(包括妇女在健康问题上的自主权)以及容易遭受暴力方面受到不利影响表示关切。委员会特别指出，妇女主要从事技能水平低下的岗位和非正规经济活动(第三条)。

男女平等

30. 回顾其关于男女平等享有经济、社会和文化权利的第16(2005)号一般性意见，委员会建议缔约国：

(a) 提高立法者对男女平等问题的认识，废除与《公约》第三条不一致的法律；

- (b)加紧努力,争取消除使男尊女卑观念得以顽固存在的偏见及习俗和其他做法;
- (c)促进妇女在公共机构和决策机构的平等代表性;
- (d)采取具体措施,提高妇女的劳动参与,确保促进妇女经济权利的方案不会使其长期集中在技能水平低下的岗位和从事非正规经济活动;
- (e)确保所有行业政策和方案对提高妇女平等享受《公约》权利的措施做出规定;
- (f)迅速通过有关打击暴力侵害妇女行为的新法律。

失业

31. 委员会关切地注意到缔约国青年和妇女失业率很高(第六条)。

失业

32. 委员会建议缔约国确保其包括投资政策在内的发展政策能够为国民创造就业,从而推动实现工作权和适足生活水准权。委员会还建议教育、职业和专业培训方案提供能够促进获取就业机会的技能,特别是在国家经济发展的重点领域。委员会提请缔约国注意其关于工作权的第18(2005)号一般性意见。

非正规经济

33. 委员会对缔约国境内的非正规经济状况表示关切,在该部门,劳动、工会和社会保障权利未得到保护(第七、第八和第九条)。

非正规经济

34. 委员会建议缔约国解决在非正规经济中创造就业机会所面临的监管和行政障碍,并采取措施,逐步实施非正规经济部门的劳动监管。在这方面,委员会建议缔约国扩大劳动监察员的职能,对工作人员进行培训,使其知道如何解决在非正规经济部门遇到的工作条件问题。委员会提请缔约国注意2015年劳工组织《从非正规经济向正规经济转型的建议书》(《第204号建议书》)。

工会权利

35. 委员会关切地注意到,工会权利受到缔约国《2010年工会法》的限制。委员会还对工人因担心报复而放弃参与工会活动表示关切(第八条)。

工会权利

36. 委员会建议缔约国使其工会立法与《公约》第八条保持一致,包括保证工人自由成立工会和自主选择加入工会的权利以及免费注册工会以及工会活动受工会本身规则管理。委员会还建议,允许工人自由行使工会权利并有效保护其免受报复。

社会保障

37. 虽然注意到扎卡特基金开展的活动,但是令委员会关切的是,缔约国社会保障体系只覆盖了人口中的一小部分(第九条)。

社会保障

38. 委员会建议,除扎卡特基金的活动以外,采取措施,建立一个基于社会保障权且获得充足公共预算拨款的社会保障体系,以实现对所有人口的全覆盖。在这方面,委员会建议缔约国考虑建立劳工组织2012年《最低社会保障建议书》(《第202号建议书》)中提出的社会保障最低标准。委员会请缔约国参照其关于社会保障权的第19(2008)号一般性意见和关于最低社会保障标准的声明(2015年)行事。

最低结婚年龄

39. 令委员会关切的是,缔约国男女童结婚年龄很小,分别只有15岁和10岁(第十条)。

最低结婚年龄

40. 委员会建议缔约国将男女法定最低结婚年龄提高到18岁,以保护儿童免遭早婚和强迫婚姻。

切割女性生殖器官

41. 虽然注意到缔约国承诺到2018年消除切割女性生殖器官做法,但令委员会关切的是,尽管采取了一些措施,但是这种做法仍然十分普遍。委员会还对《儿童健康法》中取消了有关规定切割女性生殖器官行为为犯罪的条款表示关切(第十条)。

切割女性生殖器官

42. 委员会建议缔约国:(a) 迅速通过并实施在各州打击切割女性生殖器官的立法;(b) 解决在停止使用切割女性生殖器官做法方面的各种障碍;(c) 通过开展具有文化敏感性的运动, 继续提高对切割女性生殖器官的不良后果的认识;以及(d) 为切割女性生殖器官做法的受害者提供援助, 包括治疗直接并发症及长期并发症的医疗程序。

贫穷

43. 委员会对缔约国继续普遍存在包括极端贫穷在内的贫穷问题表示关切。委员会特别对这一问题严重影响到儿童、妇女、国内流离失所者和生活在农村地区的人员表示关切。

贫穷

44. 委员会建议缔约国加大有关减少贫穷的工作力度, 包括采用人权做法来实施其以贫穷和边缘化个人及群体的需要为目标的减贫战略, 以及为实施该战略提供联邦和州级资源。在这方面, 委员会提请缔约国注意委员会关于贫穷和《公约》的声明(2001年)。

获取可负担得起的住房

45. 委员会对住房基金建造和规划的住房数量与缔约国极其缺少住房的情况不相称表示关切。委员会还对由此引起房价上涨表示关切, 特别是在城市地区(第十一条)。

获取可负担得起的住房

46. 委员会建议缔约国通过一项基于人权的国家住房战略, 概述需要采取的措施和逐步解决住房短缺问题涉及的资源。在这方面, 缔约国应当寻求与私营部门合作。委员会还建议缔约国采取监管和其他措施以保护房客免受不合理租金或租金上涨的伤害。委员会提请缔约国注意其关于适足住房权的第4(1991)号一般性意见。

强迫驱离

47. 令委员会关切的是, 在无提前通知、无赔偿, 也不提供适足替代性住房的情况下, 缔约国武装警察和特种部队滥用武力, 拆除了大量房屋并实施强迫驱离(第十一条)。

强迫驱离

48. 委员会建议缔约国立即停止拆除房屋并使其关于强迫驱离的法律法规与国际标准保持一致, 确保在法律和实践中:(a) 驱离仅作为最后手段;(b) 严格规定和遵守采取驱离的条件和保障措施;以及(c) 不对强迫驱离的受害者使用过度武力、为其提供适足替代性住房或赔偿, 并使其能够针对缔约国政府机构获取有效救济, 应对政府机构的行为进行追责并且不得免于刑事起诉。委员会请缔约国参照其关于强迫驱离的第7(1997)号一般性意见行事。

粮食不安全

49. 委员会对缔约国粮食安全表示关切, 尤其对包括营养不良的儿童和依靠人道主义援助为生者在内的部分人口未实现最低基本水平食物权的事实表示关切。此外, 委员会还对缔约国农业政策的首要目标不是实现食物权表示关切, 该国是粮食净出口国的事实证明了这一点(第十一条)。

粮食不安全

50. 委员会建议缔约国划拨必要资源, 以用于确保达到人人免于饥饿所需的最低基本水平。委员会还建议缔约国把粮食和农业政策与实现适足食物权结合起来。在这方面, 应优先重视土地利用和农业项目, 以确保国内粮食和营养安全。委员会请缔约国参照其关于适足食物权的第12(1999)号一般性意见行事。

获取医疗保健服务

51. 委员会对有一半人口不能获取基本医疗服务表示关切。委员会还对有三分之一的公共卫生设施因缺少工作人员和物理基础设施匮乏而未能充分发挥作用表示关切。还令委员会感到关切的是, 虽然缔约国实施了“降低苏丹孕产妇和新生儿死亡率路线图”等政策, 但孕产妇和儿童死亡率仍然居高不下(第十二条)。

获取医疗保健服务

52. 委员会建议缔约国采取措施, 确保人人能够获取必要的基本保健服务, 还建议缔约国确保对医务工作者进行适当培训并提供数量充足的医疗保健设施。委员会请缔约国参与其关于享有能达到的最高健康标准的权利的第14(2000)号一般性意见行事。

受教育

53. 委员会对有大量儿童不在学校读书表示关切, 包括因辍学而离开学校。委员会还对在提供全民免费初级教育方面进展缓慢表示关切(第十三和第十四条)。

受教育

54. 委员会建议缔约国确保在联邦和州一级通过并实施各种行动和资源计划, 以加速实现普及初级教育, 消除使很多

儿童得不到教育的障碍。委员会还建议缔约国确保联邦政府履行其向各州转移资金的义务，各州需要用这些资金提供教育经费。委员会请缔约国参照其关于受教育权的第13(1999)号一般性意见行事。

参与文化生活的权利

55. 委员会对享有《公约》第十五条规定的参与文化生活的权利所必需的自由在缔约国未得到充分尊重表示关切(第十五条)。

参与文化生活的权利

56. 回顾了《公约》第十五条为其规定的义务，委员会建议缔约国充分尊重享有参与文化生活的权利所必需的自由，特别是在新闻媒体、印刷物和互联网上的言论、见解和创作自由以及出版自由。委员会请缔约国参照其关于人人有权参加文化生活的第21(2009)号一般性意见行事。

D.其他建议

57. 委员会鼓励缔约国批准《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

参与文化生活的权利

58. 委员会建议缔约国收集有关人权指标的数据并使用这方面的统计数字，包括经济、社会、文化权利指标。在这方面，委员会请缔约国参照联合国人权事务高级专员办事处为人权指标编写的概念和方法框架(见HRI/MC/2008/3)。

参与文化生活的权利

59. 委员会请缔约国在经济、社会和文化权利相关问题上继续并加强与联合国人权事务高级专员办事处、各专门机构和联合国相关方案的合作。

参与文化生活的权利

60. 委员会请缔约国向社会各阶层广为传播本结论性意见，尤其是在议员、政府官员和司法机关中，并在其下一次定期报告中向委员会通报为落实这些意见所采取的措施。委员会还鼓励缔约国在提交下次定期报告前请非政府组织和民间社会其他成员参与国家层面的讨论。

参与文化生活的权利

61. 委员会请缔约国按照《根据国际人权条约提交报告的统一准则》(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)更新其核心文件。

参与文化生活的权利

62. 委员会请缔约国在2020年10月31日之前提交其根据委员会在2008年通过的报告准则(E/C.12/2008/2)编写的第三次定期报告。