



公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General
3 May 2019
Chinese
Original: English

人权事务委员会

在没有初次报告的情况下关于厄立特里亚的结论性意见*

1. 在没有缔约国初次报告的情况下，委员会在 2019 年 3 月 12 日和 13 日公开会议期间举行的第 3582 次和第 3583 次会议(CCPR/C/SR.3582 和 3583)上，审议了厄立特里亚的《公约》所载公民权利和政治权利状况。根据委员会议事规则第 71 条第 1 款，缔约国未按照《公约》第四十条提交报告，可导致在公开会议上审议缔约国为落实《公约》承认的权利所采取的措施，并通过结论性意见。
2. 委员会在 2019 年 3 月 25 日举行的第 3599 次会议上通过了以下结论性意见。

A. 引言

3. 《公约》于 2002 年 4 月 22 日对厄立特里亚生效。缔约国有义务在 2003 年 5 月 22 日之前提交初次报告。委员会遗憾的是，缔约国未能履行《公约》第四十条规定的报告义务，虽经多次提醒，缔约国仍未提交初次报告。
4. 委员会还感到遗憾的是，缔约国对委员会的问题清单(CCPR/C/ERI/Q/1)没有寄送书面答复。但委员会对有机会于 2019 年 3 月 12 日和 13 日与缔约国代表团就《公约》执行情况进行建设性对话表示赞赏，并注意到该代表团的口头答复和缔约国在对话后提供的补充资料。

B. 积极方面

5. 委员会欣见厄立特里亚和埃塞俄比亚于 2018 年 7 月 9 日签署了《和平友好联合声明》，厄立特里亚、埃塞俄比亚、吉布提和索马里于 2018 年 9 月 6 日签署了关于共同努力恢复非洲之角和平与稳定的合作协定。委员会还注意到，联合国安全理事会于 2018 年 11 月 14 日解除了对厄立特里亚的制裁。委员会希望缔约国抓住这些机会，为厄立特里亚人民建设一个更加和平、更为包容和更具复原力的未来，开创一个新时代。

* 委员会第一二五届会议(2019 年 3 月 4 日至 29 日)通过。



6. 委员会欢迎缔约国批准或加入以下国际文书：

(a) 《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》(2014年9月25日)；

(b) 《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》和《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》(2006年2月16日)。

C. 关注的主要问题及建议

实施《公约》的宪法和法律框架

7. 委员会感到关切的是，由于1997年《宪法》没有得到执行这一事实，而且尚未通过任何其他宪法，因此《宪法》在缔约国没有生效，这对缔约国执行《公约》构成严峻挑战。委员会注意到缔约国计划起草新宪法，但感到遗憾的是，起草工作的时间框架和方式不明确。委员会还严重关切的是，国民议会自2002年以来一直处于停顿状态。鉴于缔约国实行二元制度，委员会还感到关切的是，没有资料说明将《公约》权利适当纳入国内法律的情况，而且没有任何资料说明这些权利在国内法院执行性的情况(第二条)。

8. 缔约国应作为紧急事项，确保1997年《宪法》生效，直至其被新宪法取代。缔约国还应在明确的时间框架内，以透明和参与性方式加快宪法审查进程。缔约国应紧急重新召集国民议会，使其能够根据任务授权，就执行《公约》问题采取必要步骤。缔约国应确保将《公约》所载权利充分纳入《宪法》和其他相关国内立法，并采取一切必要措施，确保包括共同法、习惯法和伊斯兰教法等各项法律的解读和适用与《公约》规定完全相符，并可在国内法院强制执行。缔约国还应努力对包括法官、检察官和律师在内的所有法律专业人员、公职人员和公众进行《公约》所载权利及其适用方面的培训。

9. 委员会感到关切的是，《公约》所保护的权利遭受侵犯的受害者没有机会诉诸有效补救。委员会还感到关切的是，缔约国没有建立相应机制来执行有关国际人权机构的决定。缔约国尚未执行非洲人权和民族权委员会在Dawit Isaak诉厄立特里亚共和国案(第428/12号来文)中就2001年9月19日被捕的18名记者作出的决定(第二条)。

10. 缔约国应向受《公约》所保护的权利遭受侵犯的所有受害者提供有效补救和充分赔偿。缔约国应立即采取措施，执行有关国际人权机构的决定，包括释放或审判18名记者，非洲人权和民族权委员会就是针对他们在第428/12号来文中就Dawit Isaak诉厄立特里亚共和国案作出决定。

国家人权机构

11. 委员会感到关切的是，缔约国没有监测人权的国家机构，而且设立这一机构的计划也不明确(第二条)。

12. 缔约国应设立一个具有广泛的保护人权任务授权的国家人权机构，并根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)提供充足的人力和财政资源。

打击有罪不罚现象和以往的侵犯人权行为

13. 委员会感到关切的是，有报告称，有罪不罚现象普遍存在，特别是在严重侵犯人权方面，包括所指控的奴役、强迫失踪、法外处决、酷刑和强奸案件，以及没有起诉指称的责任人，也没有为受害者提供适当的补救(第二条、第六条、第七条和第十四条)。

14. 缔约国应采取一切必要措施，结束侵犯人权者有罪不罚现象，特别是最严重的侵犯人权行为，为此应建立一个过渡司法程序，起诉以往的侵犯人权行为，并系统地开展及时、公正、有效和彻底的调查，以查明、起诉和惩罚责任人，同时确保受害者获得有效补救和充分赔偿。

社会紧急状态

15. 委员会感到关切的是，虽然没有正式宣布紧急状态，但如缔约国代表团所述，缔约国没有遵守《公约》第四条的基本保障，实施了事实上的紧急状态(第四条)。

16. 缔约国应尽快采取步骤，结束事实上的紧急状态，并确保在其领土上实施的任何紧急状态和根据紧急状态采取的措施符合《公约》第四条的条款规定。按照委员会关于在紧急状态期间克减《公约》条款问题的第 29 号一般性意见(2001 年)，缔约国应制定法律，载列关于紧急状态的明确规定，确保《公约》第四条第 2 款所保护的权利在任何情况下都不得中止，并确保任何克减都与《公约》规定相符。

反恐怖主义措施

17. 委员会承认缔约国需要采取措施防止恐怖主义行为，但感到关切的是，有指控称，穆斯林社区成员作为一个群体因所谓与恐怖主义团体有联系而遭受任意拘留、酷刑和法外处决(第二条第 1 款、第六条、第七条和第二十六条)。

18. 缔约国应确保为打击恐怖主义而采取的措施完全符合其在《公约》下所承担的义务，并且只针对犯罪嫌疑人。缔约国应避免将任何特定群体定为与恐怖主义有联系。

不歧视和男女平等

19. 委员会注意到缔约国为提高妇女在区域一级的代表性而采取的措施，但感到关切的是，妇女在政府高级职位中代表性不足，旨在确保妇女在立法和司法机构中代表性的暂行特别措施仅只惠及隶属于执政党的妇女(第二条、第三条和第二十六条)。

20. 委员会应采取一切必要措施，增加妇女平等参与各方面公共生活的机会，特别是增加妇女在政府和立法机构以及司法系统最高层级的任职人数。

基于性别的暴力，包括家庭暴力

21. 委员会欢迎缔约国保证正在处理诸如切割女性生殖器官等有害做法，但感到关切的是，暴力侵害妇女行为在缔约国普遍并持续地存在，包括国家服务方案背景下的家庭暴力和性暴力问题。委员会还感到关切的是，缔约国至今尚未全面立法，明确将一切形式的暴力侵害妇女行为(包括婚内强奸)定为刑事犯罪。委员

会还感到关切的是，缔约国将双方自愿同性关系定为刑事犯罪，这助长了仇视同性恋的态度，使男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人污名化(第三条、第六条、第七条、第十四条和第二十六条)。

22. 缔约国应采取全面立法措施，明确将一切形式暴力侵害妇女行为(包括性暴力和婚内强奸)定为刑事犯罪。缔约国应确保：

- (a) 对暴力侵害妇女和家庭暴力案件进行及时和彻底的调查，起诉犯罪者，如果罪名成立，则处以与罪行严重程度相称的刑罚；
- (b) 受害者获得有效补救和充分赔偿。

缔约国还应将成年人之间自愿同意的同性关系非刑罪化，并采取措施，包括政策和公共教育举措，改变社会对男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性人的看法。

生命权

23. 委员会感到关切的是，没有关于缔约国执法人员和安全部队适当使用武力和火器问题的法律标准和相关程序。委员会还感到关切的是，有指控称，对平民过度使用武力，例如，据报告，2016年4月3日，在阿斯马拉发生的一起事件中，应征入伍的年轻人从一辆卡车里跳出，至少11人被打死；2017年10月31日，也是在阿斯马拉，在一所穆斯林学校驱散参与反对政府的抗议活动期间，据称使用了实弹。委员会还感到关切的是，有报告称，边境安全部队杀害或打伤了试图非法离开缔约国的人。委员会注意到缔约国代表团关于事实上暂停执行死刑的声明，但感到关切的是，缔约国《刑法》中仍然保留死刑，政府也没有正式暂停使用死刑，以期废除死刑(第六条和第十二条)。

24. 缔约国应采取适当措施，有效防止和消除警察和安保人员一切形式过度使用武力问题，包括：

- (a) 通过适当立法和政策，控制执法人员使用致命武力，同时适当考虑到委员会关于生命权的第36号一般性意见和《执法人员使用武力和火器的基本原则》；
- (b) 采纳相关程序，确保执法行动得到充分规划，所采用的方式应符合将执法行动对人的生命造成的风险降至最低的要求，强制规定对致命事件作出报告、审查和调查；
- (c) 对执法人员进行使用武力的培训；
- (d) 确保及时、公正和有效地调查所有过度使用武力事件，将责任人绳之以法。

此外，缔约国还应考虑：

- (e) 规定正式暂停死刑，以期废除这一刑罚；
- (f) 加入旨在废除死刑的《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》。

禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

25. 委员会感到关切的是，有指控称，在民事和军事拘留中心广泛和系统地使用酷刑，包括对批评政府、信奉政府未承认的宗教、试图离开缔约国或在国家兵役期间没有履行义务者使用酷刑予以惩罚的报道。委员会感到关切的是，缔约国没有一个独立机构来调查投诉和防止执法人员实施酷刑和虐待(第七和第十条)。

26. 缔约国应作为紧急事项制止酷刑和虐待做法。缔约国应：

(a) 审查其法律，确保根据《公约》第七条禁止酷刑罪的所有要素，并规定根据罪行的严重程度对酷刑行为作出相应制裁；

(b) 确保迅速、彻底和有效地调查所有酷刑和虐待指控，并酌情起诉和惩罚责任人，给予与罪行严重程度相称的刑罚，并向受害者提供有效补救，包括康复；

(c) 采取一切必要措施防止酷刑，包括加强对法官、检察官、警察和军队及安全部队人员的培训；

(d) 建立独立机制，调查对执法人员实施酷刑和虐待的投诉。

强迫失踪、法外处决、任意逮捕和拘留

27. 委员会深为关切指称政府官员特别是国家安全办公室人员实施强迫失踪和法外处决的报告。委员会还深为关切据报告广泛存在任意逮捕和拘留问题，包括单独监禁，未能达到基本的最低法律保障，例如聘请律师或医生、通知亲属的权利、被迅速带见法官的权利和要求对其拘留进行司法审查的权利。委员会尤其关切对任意拘留被视为持不同政见者、记者和宗教团体成员的指控，包括 2008 年以来被拘留的 40 名萨霍族穆斯林神职人员和学者以及 2006 年以来一直被软禁的厄立特里亚东正教牧首 Abune Antonios。委员会还关切一些被非法拘留的人在羁押期间死亡的报道，包括 2017 年 10 月被捕的阿斯马拉 AL Dia 学校前主任 Musa Mohammed Nur。委员会还感到关切的是，尽管一再要求缔约国代表团确认或否认下文提到的被拘留者是否还活着，但代表团并未这样做(第六条和第九条)。

28. 缔约国应：

(a) 确保对有关强迫失踪和法外处决的所有指控和投诉进行及时、公正和彻底的调查；

(b) 确保责任人受到起诉，如果判处有罪，应予以适当惩治；

(c) 确保向强迫失踪受害者提供充分赔偿，包括满足要求和保证不再发生；

(d) 查清强迫失踪者的命运或下落，并确保通知其亲属调查工作的进展和结果。

特别是，缔约国应迅速公布以下人员的下落：

(e) 上文第 9 段所述自 2001 年 9 月 19 日以来被拘留的 18 名记者；

(f) 自 2001 年 9 月 18 日以来一直被拘留的人民民主和正义阵线的 11 名前高级官员，该阵线是一个名为“G15”团体的一部分；

(g) 分别于 2018 年 9 月 17 日和 2018 年 1 月被拘留的前财政部长 Berhane Abrehe 及其妻子 Almaz Habtemariam。

缔约国应确保：

(h) 所有被剥夺自由者仅被羁押在官方拘留场所，为其提供各项法律保障，包括聘请律师和医生以及与亲属联系，并确保他们被迅速带见法官；

(i) 确保立即调查对非法羁押的指控，并将责任人绳之以法；

(j) 迅速释放任意和非法拘留受害者，为其提供获得有效补救和充分赔偿的机会；

(k) 作为紧急事项，向被拘留者的亲属通报他们的下落。

拘留条件

29. 委员会感到遗憾的是，没有官方或非官方数据显示缔约国监狱人数和拘留设施数量。委员会感到关切的是，有报告称，过度使用监禁办法，以及拘留设施过度拥挤、卫生条件差、营养不良、供水不足且缺乏医疗保健。委员会还感到关切的是，据报道，包括阿迪阿贝托(Adi Abeto)、阿拉(Alla)、德拉克凯比尔(Dhlak Kebir)、马伊埃达加(Mai Edaga)、马伊塞尔瓦(Mai Serwa)、萨瓦(Sawa)和维亚(Wi'a)等地都在使用地下牢房和集装箱拘留囚犯。委员会感到关切的是，有指控称，羁押中死亡人数众多、没有给亲属提供信息或解释，也没有对此类死亡进行调查。委员会还感到关切的是，独立监察小组无法进入监狱设施(第六条、第七条和第十条)。

30. 缔约国应采取措施，通过以下方式改善拘留条件：

(a) 采取切实措施，减缓过度拥挤状况，包括推广拘留替代办法；

(b) 根据《囚犯待遇最低限度标准规则》(纳尔逊·曼德拉规则)，确保被拘留者得到人道和有尊严的待遇；

(c) 允许对拘留设施进行独立监察；

(d) 考虑加入《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》。

缔约国应迅速彻底调查所有囚犯的死亡情况，起诉并酌情惩治责任人，并向受害者亲属提供充分赔偿。

公正审判权和司法独立

31. 委员会感到关切的是，司法机构缺乏独立性，包括任命、解雇法官的程序缺乏透明度，以及事实上许多法官是没有经过适当法律培训的军官。委员会还表示关切的是，军事法庭对涉及平民的案件具有管辖权，而且没有权利对军事法庭的裁决提出上诉。委员会进一步表示关切的是，特别法庭不属于普通司法系统的一部分，其权力来自国防部，管辖范围扩大到一般刑事案件。委员会感到关切的是，特别法庭缺乏公平审判的基本保障，包括聘请法律代理的权利、辩护和上诉权以及没有公开聆讯和公开裁决。委员会感到遗憾的是，尚未设立《宪法》规定的最高法院(第十四条)。

32. 缔约国应努力保证和保护司法机关的充分独立性和公正性，并保障其能够在没有任何形式压力或干涉的情况下履行其司法职能。缔约国应：

- (a) 建立透明和客观的法官任命和解职程序；
- (b) 为司法系统增拨人力和财政资源，包括向法官和检察官提供适当的法律教育和培训；
- (c) 确保军事法庭只对涉及军事人员的案件拥有管辖权；
- (d) 规定在司法程序的所有阶段获得公正审判的权利，包括辩护权和上诉权；
- (e) 废除特别法庭；
- (f) 根据《宪法》设立最高法院。

迁徙自由和贩运人口

33. 委员会十分关注缔约国对迁徙自由权的限制问题，包括《第 82/1995 号国民兵役公告》规定，对离开本国的权利加以限制。委员会感到关切的是，有指控称，在缔约国境内，未经许可迁徙或试图离开本国者遭到任意逮捕和拘留。委员会还感到关切的是，据称对试图非法越境者实施了所谓射杀或射伤政策。委员会还感到关切的是，由于严格的旅行限制，包括出境许可限制，试图离开缔约国的人不得不另行求助于地下办法，这可能使他们易于遭受偷渡或贩运人口的伤害。委员会注意到对话期间提到在打击贩运人口方面作出努力，但感到遗憾的是，缔约国没有提供具体资料说明调查、起诉或查明和保护贩运人口受害者的情况(第八条和第十二条)。

34. 缔约国应废除所有与《公约》第十二条相抵触的限制，确保迁徙自由，包括离开本国的权利。缔约国应确保试图离开本国者不会因为行使迁徙自由权而遭到任意逮捕和拘留，并且在任何情况下都不会因非法越境而遭到枪击。缔约国应加紧努力，预防、打击和惩治贩运人口行为，查明受害者，向他们提供充分赔偿和适当的保护和协助。

思想、良心和宗教自由

35. 委员会对缔约国严重限制思想、良心和宗教自由的报告表示关切。委员会感到关切的是，除信奉东正教、天主教和新教以及伊斯兰教者外，所有其它宗教团体均被禁止行使宗教自由，因为缔约国拒绝为这些团体注册，理由包括他们是从外部来源获得资金。委员会感到关切的是，据称缔约国不承认教徒遭到逮捕和拘留。委员会感到关切的是，据报告，耶和华见证人遭受迫害，他们因所谓在 1993 年公民投票时拒绝投票，之后便被剥夺了公民权利，据报告，他们中许多人因依良心拒服兵役而被逮捕和拘留(第九条和第十八条)。

36. 缔约国应保障有效行使宗教和信仰自由，避免采取有可能超出《公约》第十八条所允许的经严格限定的范围施加限制的任何行动。缔约国应使其立法和做法符合《公约》第十八条的规定，并调查所有不当干涉宗教团体宗教自由的行为。缔约国应释放所有因行使宗教自由而遭到逮捕或拘留的人，包括耶和华见证人。

兵役和国民兵役方案

37. 委员会感到关切的是,《第 82/1995 号国民兵役公告》最初规定国民兵役期限为 18 个月,但强制性国民兵役方案(Warsay-Yikealo)无限期延长了这一期限。委员会还感到关切的是,据报告,兵役和文员服务无限期仍然是厄立特里亚人离开缔约国的主要原因之一。委员会又感到关切的是,有指控称,国民兵役应征者被分派到各种岗位劳动,包括私营公司拥有的采矿和建筑工厂,工资很少或根本没有工资。委员会还感到关切的是,缔约国不承认出于良心拒服兵役的权利,也没有规定替代性兵役(第六条、第八条和第十八条)。

38. 缔约国应根据国际标准将义务兵役和国民兵役限制在 18 个月期限之内。缔约国应确保在法律上承认出于良心拒服兵役,并为出于良心拒服兵役者提供民事性质的替代服务。缔约国还应避免服兵役者从事可能构成强迫劳动的活动。

言论自由

39. 委员会对缔约国极其严厉限制言论自由表示关切。有报告称,一些人,包括政治人物、记者以及宗教和社区领袖,仅仅因为表达意见即不断受到骚扰、逮捕和拘留,委员会对此表示关切。委员会还感到关切的是,自 2001 年吊销所有独立报刊许可证以来,获取信息受到限制,媒体审查和政府控制持续存在(第十九条)。

40. 缔约国应根据《公约》第十九条,采取一切必要措施,保障享有各种形式见解和言论自由。任何限制都应符合《公约》第十九条第 3 款的规定,委员会关于见解和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)中进一步阐述了这些规定,包括严格检验其必要性和相称性。缔约国应:

- (a) 停止骚扰、逮捕和拘留表达意见的人,包括批评政府者;
- (b) 立即释放所有因行使见解自由权而被拘留的人;
- (c) 允许记者和媒体工作者自由独立地开展工作;
- (d) 允许建立和运营私营媒体机构和服务。

集会和结社自由

41. 委员会感到关切的是,缔约国对独立人权维护者和民间社会组织集会和结社自由适用了严格限制。委员会感到关切的是,《第 145/2005 号公告》将民间社会组织的运作限制在救济和善后工作上,并且民间社会组织只有在与政府部委合作时才可实施这些项目(第二十一条和第二十二条)。

42. 缔约国应采取一切必要步骤,包括立法措施,确保所有个人和政党在实践中充分享有和平集会和结社自由的权利,并确保对行使这些权利的所有限制符合《公约》规定的严格条件。

保护未成年人

43. 委员会感到关切的是,所有高中学生,无论男女,都必须在萨瓦(Sawa)军事训练中心注册入读十二年级,在那里接受严格的军事训练。委员会还感到关切的是,许多学生辍学,其中一些人为了避免入学而逃离该国。委员会还感到关切

的是，有报告称，包括在萨瓦军事训练中心，存在强迫招募未成年人行为，包括通过围捕做法(giffa)招募未成年人，还指控存在暴力侵害儿童问题，包括性暴力(第七条和第二十四条)。

44. 缔约国应：

(a) 停止强迫高中生到萨瓦军事培训中心就学，并确保十二年级学生可选择在普通高中接受教育；

(b) 确保起诉所有被指控对儿童实施暴力(包括性暴力)的责任人，特别是在萨瓦军事训练中心，如果被判定有罪，这些人应受到适当惩处，受害者应该获得有效补救和充分赔偿；

(c) 确保严格遵守最低征兵年龄为 18 岁。

参与公共事务以及选举权和被选举权

45. 委员会注意到缔约国举行了区域选举，但感到关切的是，自 1997 年以来，缔约国从未举行过全国选举，国民议会也已暂停。委员会还感到关切的是，缔约国目前的政治制度不允许多元化和公民参与公共事务(第二十五条)。

46. 缔约国应通过以下方式使其选举法框架与《公约》相符，包括符合第二十五条的规定：

(a) 举行全国选举，允许政治多元化；

(b) 避免任意拒绝反对派政党登记和阻止它们参加选举；

(c) 确保真正和多元化的政治辩论自由；

(d) 在法律上和实践中修正对参选权和选举权的限制，确保符合《公约》规定。

D. 宣传与后续行动

47. 缔约国应广泛宣传《公约》和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。

48. 委员会请缔约国根据委员会议事规则第 75 条第 1 款在 2021 年 3 月 29 日之前提交初次报告，并在该报告中列入具体的最新资料，说明本结论性意见和整个《公约》所提建议的落实情况，特别是第 8 段(实施《公约》的宪法和法律框架)、第 28 段(强迫失踪、法外处决、任意逮捕和拘留)和第 38 段(兵役和国民兵役方案)。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议的规定，报告字数应限制在 31,800 字以内。