



公民及政治权利 国际公约

Distr.: General
11 May 2026
Chinese
Original: English

人权事务委员会

人权事务委员会结论性意见的后续行动报告*

增编

对博茨瓦纳结论性意见后续行动资料的评价

结论性意见(第一百三十三届会议): [CCPR/C/BWA/CO/2](#), 2021 年 11 月 1 日

关于后续行动的段落: 22、26 和 30

从缔约国收到的资料: [CCPR/C/BWA/FCO/2](#), 2025 年 3 月 20 日

从利益攸关方收到的资料: 人权宣传会和 DITSHWANELO,¹ 2025 年 12 月 1 日

委员会的评价: 22 [B]、26 [B]和 30 [B]

第 22 段: 人身自由和安全

参照并铭记委员会先前的建议, 缔约国应:

(a) 继续努力确保拘留场所的条件完全符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》);

(b) 增加使用包括保释在内的非监禁替代措施, 按照《公约》的规定, 确保审前拘留是基于个人情况的例外、合理和必要措施, 时间尽可能短, 并进行定期审查;

(c) 审查被宣布不适合在审判中申辩的被拘留者的法律和行政程序, 以确保他们不会受到无限期拘留。

* 委员会第一百四十五届会议(2026 年 3 月 2 日至 19 日)通过。

¹ 提交的资料可查阅 tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCCPR%2FNGS%2FBWA%2F67748&Lang=en。



从缔约国收到的资料概述

(a) 已采取措施使拘留条件符合《纳尔逊·曼德拉规则》。目前正在修订《监狱法》，以加强囚犯权利，包括取消体罚和减少口粮等处罚措施。自 2022 年以来，已暂停实施体罚。2021 年 10 月实施的罪犯重返社会战略促进有利于重新融入社会的社区伙伴关系，并以案件管理系统为基础，通过风险评估、量刑规划和基于需要的方案(如社会心理支持、性格发展、精神赋权和恢复性司法)，对囚犯从入狱到释放进行管理。自 2021 年以来，由村领导牵头的社区重返社会委员会已帮助 1,117 名前囚犯重新融入社会，其中仅有 28 人再次犯罪，表明该战略是有效的。为减少监狱过度拥挤状况并鼓励积极行为，采取的举措包括减免三分之一刑期、狱外劳动和总统赦免。2024 年 10 月 21 日，总统批准释放 102 名囚犯，并免除 56 名罪犯的狱外劳动。

(b) 任意拘留问题工作组于 2022 年 7 月 4 日至 15 日访问博茨瓦纳，查访了 19 个拘留设施，包括监狱和一个移民拘留中心，并会见了 100 多名被拘留者和民间社会代表。² 工作组赞扬博茨瓦纳使用保释和其他审前拘留替代措施。为进一步改善候审人员的状况，颁布了 2024 年《保释法》。

(c) 已实施一项行政措施，要求因精神健康状况而无法接受审判、因而根据《刑事诉讼和证据法》第 158 条被无限期拘留的人员，每三个月接受一次精神科医生复查。

从利益攸关方收到的资料概述

(a) 尽管此前曾宣布即将进行改革，但目前缺乏关于监狱中是否已废除体罚以及《监狱法》是否已修订的公开信息。2021 年实施的罪犯重返社会战略代表着朝着遵守《纳尔逊·曼德拉规则》规则 4 取得的进展，该战略包括案件管理系统、基于需要的方案以及由村领导主持的社区重返社会委员会。然而，拘留条件仍然不佳。任意拘留问题工作组在 2022 年访问后报告称，床上用品、饮水、卫生设施、食物和获得医疗服务的机会不足，特别是对于外国人而言。此外，囚犯从下午约 4 时 30 分起一直被关押至次日早晨，期间没有任何有意义的活动，许多人与家人的联系有限，而翻修工程多年未完成，这些情况违反了《纳尔逊·曼德拉规则》的多项规定。尽管 2024 年 10 月释放了 102 名囚犯以缓解过度拥挤状况，但截至 2025 年 5 月，在押人数仍超过其羁押能力。

(b) 《刑事诉讼和证据法》第 104 条规定，除叛国罪和谋杀罪外，所有犯罪均可保释，不过法官可对被控谋杀罪的未成年人准予保释。任意拘留问题工作组注意到，在实践中，被控谋杀罪者可以申请保释，但表示关切的是，针对谋杀罪和叛国罪实行强制性审前拘留，工作组强调有必要作出个别决定。目前没有公开信息说明议会是否已修订该法第 104 条，以废除对被控谋杀罪和叛国罪者实行强制性审前拘留的规定。工作组还报告称，主持习惯法法院的村领导(Dikgosi)经常就审前拘留作出决定，这不符合《公约》第九条第三款和第四款。工作组进一步指出，对外国人适用保释的做法并不一致。博茨瓦纳尚未回应工作组对还押期过长的关切，还押期平均为两年半，但有时甚至超过六年。

² 见 A/HRC/54/51/Add.1.

(c) 虽然缔约国报告称，其正在采取措施，每三个月对被宣布不适合受审者的拘留情况进行审查，但没有任何公开信息说明用于评估是否适合受审的准则。博茨瓦纳也未提供关于被宣布不适合受审者平均拘留时间的数据。任意拘留问题工作组表示关切的是，这种拘留的平均时间为 14.7 年，但有些案件超过 20 年，在某些情况下甚至超过了相关罪行的最高刑期。

委员会的评价

[B]

委员会欢迎缔约国采取措施，使拘留条件符合《纳尔逊·曼德拉规则》。委员会赞赏地注意到，罪犯重返社会战略据报告已取得成效，并且缔约国努力减少监狱过度拥挤状况，包括使用保释和其他审前拘留替代措施。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏充分的公开资料，说明《监狱法》是否已修订以及监狱中是否已废除体罚。委员会仍感关切的是，尽管采取了措施，拘留条件仍然不佳，监狱人数依然超过监狱的羁押能力。委员会还感到关切的是，长期审前拘留现象依然存在，特别是对谋杀罪和叛国罪而言，审前拘留仍属强制性措施；外国人和被宣布不适合受审者继续经历冗长的还押期，据报告，有些人被拘留了超过 20 年。委员会重申其先前建议，并敦促缔约国确保公开关于影响被剥夺自由者权利的立法修正案的所有资料。

第 26 段：贩运人口和强迫劳动

参照并铭记委员会先前的建议，缔约国应：

(a) 加紧努力，有效防止和打击人口贩运，包括通过执行和全面实施《打击人口贩运法》(2014 年)；

(b) 确保所有贩运人口案件得到彻底调查，犯罪人受到起诉并处以适当刑罚，受害者获得充分赔偿；

(c) 加倍努力识别贩运受害者，并确保向他们提供保护和援助，包括获得庇护所和充分的法律、医疗和心理服务的机会；

(d) 向所有相关的国家官员，包括法官、检察官、执法人员、移民官员和所有接待设施的工作人员以及律师提供适当的培训，包括关于识别和转介贩运受害者的标准和程序的培训；

(e) 加大努力消除强迫劳动和一切形式的童工，特别是在农业部门，包括增加劳动检查。

从缔约国收到的资料概述

(a) 为确保经修订的《打击人口贩运法》得到实施，通过了打击人口贩运国家行动计划，其中概述了关键目标、战略和行动。设立了一个技术委员会，以协调打击人口贩运立法的政策、战略和监督工作。此外，还与国际移民组织合作制定了国家行动框架，其中包括打击人口贩运标准作业程序、传播战略和培训指南。全国各地均为公众组织提高认识运动，为执法人员举办能力建设讲习班，并为村领导等特定群体提供培训。

(b) 于 2024 年生效的《打击人口贩运法》修正案包括：(a) 取消以罚款替代监禁的规定；(b) 明确规定人口贩运罪的定义；(c) 新增关于严重形式人口贩运的条款；(d) 纳入法人刑事责任；(e) 将招揽、煽动或劝诱他人参与人口贩运的行为定为犯罪；(f) 将举证责任转移给被告；(g) 更新处罚标准，使其与强奸和性贩运等严重犯罪相匹配；(h) 扩大禁止人口贩运委员会的人员组成，纳入不同利益攸关方。警察部门和检察署内设立了打击人口贩运部门，以加快调查工作。与南非和津巴布韦签署了若干司法协助条约，以加强调查和起诉工作，并正在与其他非洲国家开展合作。《刑法》也已修订，以规定向性犯罪，包括性贩运的受害者提供赔偿。

(c) 在法院诉讼程序中，受害者由个案工作人员和执法人员陪同，其身份保密，并获得社会心理支持以做好心理准备，与犯罪人隔离开来，并可通过视频连线作证。《打击人口贩运法》规定了有效识别受害者和提供服务，而《国家行动计划》(2023-2028 年)则将保护工作列为优先事项。哈博罗内设有两处供成年人和有人陪伴的未成年人使用的庇护所；无人陪伴的未成年人则被安置在有执照的儿童照料中心。受害者可获得社会心理支持、庇护、食物、衣物、教育、医疗保健、娱乐、出庭准备、家人联络和回返援助。

(d) 2023 年和 2024 年，在人口贩运热点地区开展了打击人口贩运培训，共有 350 人接受培训，包括警察、村领导和性工作者。标准作业程序、转介机制、传播战略和培训员培训手册等关键工具，为相关国家官员加强识别和转介贩运受害者的工作提供支持。

(e) 已审查就业和劳动立法，以加强对克扣工资或侵害移民工人、违反劳动标准和协助人口贩运的雇主的惩罚措施。2024 年，《就业和劳动关系法案》、《劳资法院法案》和《公务员法案》获得三方伙伴批准。与国际劳工组织共同制定了国家移民劳工战略和一项关于合乎道德的招聘做法的政策草案，以协调移民和劳工问题。设立了国家童工问题技术委员会，以消除最恶劣形式的童工劳动并制定国家行动计划。与其他国家的合作促进了安全和负责任的劳工招聘。正在进行劳动检查，并已设立一项基金以消除童工劳动。

从利益攸关方收到的资料概述

(a) 博茨瓦纳已采取措施实施《打击人口贩运法》。2024 年 4 月，主管机构在全国范围内启动提高认识活动，向特别容易遭受人口贩运的群体，包括移民、妇女和儿童开展教育。截至 2024 年 10 月，已举办 14 场此类活动。博茨瓦纳还实施了该法关于法官和检察官的条例。

(b) 博茨瓦纳在调查人口贩运案件和追究犯罪人责任方面仍然落后。尽管取得了一些进展并进行了逮捕，但起诉和定罪仍相对较少：报告显示，主管机构尚未就人口贩运案件进行定罪，并且识别的受害者人数很少；贩运案件的起诉拖延多年，部分原因是能力有限。在最近一起案件中，主管机构获得了 5 名男子的认罪，他们因贩运 10 名试图非法移民至南非的埃塞俄比亚国民而在博茨瓦纳被捕，法院判处他们两年徒刑。上述埃塞俄比亚国民被还押候审。

(c) 《就业和劳动关系法案》于 2025 年 7 月通过成为法律。该法禁止雇用 15 岁以下儿童，违反者将受到刑事处罚，但允许 15 岁及以上儿童从事适合其年

龄的轻体力劳动，前提是该工作不会危及儿童的福祉、教育、身心健康或精神、道德和社会发展。主管机构未收集或公布关于童工劳动的数据。

委员会的评价

[B]

委员会欢迎缔约国为防止和打击人口贩运所作的努力，特别是为实施《打击人口贩运法》而采取的措施。委员会赞赏地注意到所开展的提高认识运动、为执法人员举办的能力建设讲习班，以及为村领导等特定群体提供的培训。然而，委员会仍感关切的是，尽管取得了这些进展，仍需进一步努力加强调查并确保追究责任，因为据报告，定罪仍然很少。此外，委员会欢迎《就业和劳动关系法案》于 2025 年 7 月通过，但感到遗憾的是，据报告，没有公布关于童工劳动的数据。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于利用庇护所以及适当的法律、医疗及心理服务机会的资料。委员会重申其建议，并敦促缔约国继续努力防止和打击人口贩运(包括强迫劳动)，为此加强措施，彻底调查所有案件并确保追究犯罪人的责任。

第 30 段：难民和寻求庇护者的待遇以及防止无国籍状态

缔约国应：

(a) 确保《难民(承认和管控)法案》完全符合《公约》和相关国际标准，包括在起草过程的所有阶段继续与联合国难民事务高级专员公署合作和接触；

(b) 建立符合国际标准的公平和有效的庇护程序，包括一个独立的上诉机制，对拒绝庇护的决定具有暂停效力，并提供充分的保障，防止任意拘留、驱逐和推回；

(c) 确保仅作为最后手段对寻求庇护者实施拘留，并制定替代措施，以取代拘留儿童和有子女家庭的做法；

(d) 及时为寻求庇护者发放和更新身份证件，以防止他们被任意拘留和驱逐出境；

(e) 采取必要的立法措施，确保关于公民身份的立法按照国际标准为防止无国籍状态提供充分的保障；

(f) 考虑批准 1961 年《减少无国籍状态公约》，并撤销对 1951 年《关于难民地位的公约》的保留。

从缔约国收到的资料概述

(a) 2024 年《难民(承认和管理)法》废除了 1968 年《难民(承认和管控)法》。该法旨在按照相关国际人权、难民和人道主义标准改进庇护管理。联合国难民事务高级专员公署参与了起草过程中的若干阶段。《难民(承认和管理)条例》已起草完成，目前正等待总统批准以及 2024 年《难民(承认和管理)法》生效。

(b) 2024 年《难民(承认和管理)法》规定了上诉和复审程序，允许寻求庇护者就驳回其申请的决定向难民上诉委员会提出上诉。在此程序期间，寻求庇护者不得被任意拘留、驱逐或遭受推回。

(c) 自 2021 年以来，寻求庇护者的接待条件已有所改善。所有寻求庇护者均安置在杜奎难民安置点，在那里他们可获得与难民相同的服务，如食物、医疗、教育和社会服务。寻求庇护的孤身未成年人被安置在安置点内与其同国籍的寄养家庭中。将所有寻求庇护者安置在弗朗西斯敦非法移民中心的做法已被废除。目前有子女的家庭被安置在该中心新建的住房中。

(d) 寻求庇护者一抵达博茨瓦纳并申请庇护，即可在难民接待办公室获得登记证明和身份证件。他们受到保护，不会被驱逐出境。

(e)和(f) 在 2021 年 5 月举行的难民问题全球论坛上，博茨瓦纳作出了结束无国籍状态的四项承诺。迄今取得的进展如下：

(一) 批准《减少无国籍状态公约》的程序已经启动。目前，对法律和体制准备情况的尽职审查已经完成，正在审议之中；

(二) 为向所有公民和非公民发放安全身份证件，现场出生登记卫星办公室的数量已从 17 个增至 20 个。2024 年《国家登记(修正)法案》规定了国家登记数字化。出生登记率从 2012 年的 73.1%上升至 2017 年的 94.7%，并于 2020 年达到 99%；

(三) 2007 年至 2022 年期间，共有 1,196 人依据《公民身份法》第 10(b)条获得公民身份，另有 1,232 人依据第 21 条获得公民身份。2021 年 4 月 16 日，主管机构决定，对 1982 年 12 月 30 日之前出生且持有护照和身份证件者，不再要求其履行公民身份手续。此外，为继续努力处理无国籍状态，议会于 2024 年 8 月 29 日批准审议以下法案：(a)《公民身份(修正)法案》，其中规定弃婴出生时即可获得公民身份，并允许双重国籍；(b)《出生和死亡登记法案》，其中规定在无法获得外国出生证明时，可登记为境外出生；(c)《国家登记(修正)法案》，其中规定承认双重国籍公民并对其进行国家登记；

(四) 当局于 2024 年 3 月 5 日启动了一项关于无国籍状态的定性研究，预计于 2025 年 11 月形成报告草案。

从利益攸关方收到的资料概述

(a) 博茨瓦纳已通过关于难民承认和管理的关键立法，但该立法尚未生效。2024 年《难民(承认和管理)法》只有在司法和惩教事务部长通过公布命令确定日期后方可生效。截至 2025 年 12 月 1 日，该法仍被标注为“已通知”。

(b) 博茨瓦纳尚未全面实施公平和有效的庇护程序。2024 年《难民(承认和管理)法》规定设立博茨瓦纳难民委员会，以审议难民地位申请，并设立由三名成员组成的博茨瓦纳难民上诉委员会，以审理上诉。该法(尚未生效)禁止主管机构在难民身份认定期间将申请人驱逐出境。

(c) 博茨瓦纳仍在拘留寻求庇护者，但已采取一些措施改善其拘留条件。尽管已采取措施改善杜奎难民安置点的条件并已将申请被驳回的寻求庇护者从弗朗西斯敦非法移民中心转移至该安置点，但有资料表明，主管机构仍在拘留大多数难民和寻求庇护者。

(d) 2024 年《难民(承认和管理)法》(尚未生效)规定向难民发放身份证件。

(e) 2025 年 10 月，主管机构参加了由联合国人权事务高级专员办事处和联合国难民事务高级专员公署主办的、为期三天的关于博茨瓦纳加入《减少无国籍状态公约》的磋商。然而，博茨瓦纳尚未批准该公约，也未撤销其对《关于难民地位的公约》的保留。

委员会的评价

[B]

委员会欢迎通过 2024 年《难民(承认和管理)法》，以及该法为规定公平和有效的庇护程序及确保向难民发放身份证件而引入的改革。然而，委员会关切地注意到，该法尚未生效。委员会重申其建议，即缔约国应采取一切必要措施，确保该法尽快生效，并保证其在实践中得到充分和有效实施。

委员会满意地注意到缔约国为改善杜奎难民安置点的拘留条件以及改变关于儿童和有子女家庭的政策所作的努力。然而，委员会感到遗憾的是，据报告称，大多数难民和寻求庇护者仍然受到拘留。因此，委员会重申其在这方面的建议。

委员会注意到缔约国为处理无国籍状态所采取的措施，并欢迎关于议会已批准审议旨在解决无国籍状态相关问题的三项法案的资料。委员会还欢迎启动一项研究，以评估缔约国境内无国籍状态的范围和情况。委员会进一步欢迎关于缔约国加入《减少无国籍状态公约》准备情况的尽职审查已经完成并正在接受审议的资料，但感到遗憾的是，未收到关于为考虑撤销缔约国对《关于难民地位的公约》保留所采取措施的资料。委员会重申其在这方面的先前建议，并鼓励缔约国加大努力批准《减少无国籍状态公约》。

建议采取的行动：应函告缔约国后续程序中中止。所要求的资料应列入缔约国的下一次定期报告。

应提交下次定期报告的时间：2028 年(根据可预测的审议周期，将于 2029 年进行国别审议)。