



人权理事会

第二十三届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员关于马里人权状况的报告*

概要

本报告根据第 22/18 号决议提交，人权理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员向理事会提交一份关于马里人权状况的最新报告，供理事会第二十三届会议审议。

2013 年 4 月 25 日，联合国安全理事会第 2100 号决议决定设立联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)，并决定马里稳定团的任务应如下：**(a)** 实现主要中心人口的稳定和协助在全国重建国家权力；**(b)** 支持执行过渡路线图，包括开展政治对话和选举进程；**(c)** 保护平民和联合国人员；**(d)** 增进和保护人权；**(e)** 支持人道主义援助工作；**(f)** 支持保护文化；以及**(g)** 支持国家和国际司法。

本报告基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2013 年 2 月 18 日至 3 月 22 日向马里派出的特派团开展的调查，马里稳定团人权处为调查提供了支助。本报告旨在介绍自高级专员 2013 年 3 月 12 日向理事会提交上次报告以来马里的整体人权状况。

* 迟交。



马里北部的人权状况仍然不确定，人们的生命权遭到侵犯，强迫失踪、酷刑、非法逮捕、任意拘留和损坏财产的事件频频发生。这些侵权行为均为武装团体，尤其是阿扎瓦德民主解放运动、伊斯兰卫士和西非团结和圣战运动，以及马里军队所为。国内流离失所者和难民称，他们正是因为害怕遭到马里军队及武装团体的报复才逃离家乡。

自 2012 年 1 月以来发生的大量严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为是有罪不罚恶性循环的产物，20 多年来接连不断的冲突已形成了暴力和犯罪的长期传统，有罪不罚根植于这种传统中。¹

自高级专员上次报告接受审议以来，马里当局采取了大量措施，打击有罪不罚，起诉据称侵犯人权和违反国际人道主义法的人。这些努力必须得到国际社会的支持，马里才能够应对在安全、恢复法治、重建民主和经济以及尊重人权领域面临的众多挑战。

¹ A/HRC/22/33 和 Corr.1，第 17 段。

目录

	段次	页次
缩略语.....		4
一. 导言.....	1-6	5
二. 背景.....	7-21	6
A. 北部的安全局势和军事行动.....	7-10	6
B. 基达尔的局势.....	11-14	6
C. 延长紧急状态.....	15-18	7
D. 选举进程.....	19-21	8
三. 人权状况.....	22-57	8
A. 即审即决和法外处决.....	22-27	8
B. 强迫失踪.....	28-31	9
C. 酷刑和虐待.....	32-36	10
D. 侵犯言论自由.....	37-38	10
E. 在北部被捕的被拘留者的状况.....	39-42	11
F. 性暴力.....	43-48	11
G. 侵犯儿童权利.....	49-51	12
H. 族群间的紧张局势和报复风险.....	52-54	13
I. 国内流离失所者和难民.....	55-57	13
四. 政府采取的措施.....	58-66	14
五. 结论和建议.....	67-69	15

缩略语

AQMI	伊斯兰马格里布基地组织
CDR	对话与和解委员会
MAA	阿扎瓦德阿拉伯运动
MINUSMA	联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)
MISMA	非洲人率领的马里国际支助团(马里国际支助团)
MNLA	阿扎瓦德民族解放运动
MUJAO	西非团结和圣战组织
UNICEF	联合国儿童基金会(儿童基金)

一. 引言

1. 本报告根据第 22/18 号决议提交，人权理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员向理事会提交一份关于马里人权状况的最新报告，供理事会第二十三届会议审议。本报告旨在介绍自高级专员 2013 年 3 月 12 日向理事会提交上次报告²以来马里的整体人权状况。本报告涵盖截至 2013 年 5 月 20 日的期间。

2. 2013 年 4 月 25 日，联合国安全理事会第 2100 号决议决定设立联合国马里多层次综合稳定团(马里稳定团)，并决定马里稳定团的任务应如下：(a) 实现主要中心人口的稳定和协助在全国重建国家权力；(b) 支持执行过渡路线图，包括开展政治对话和选举进程；(c) 保护平民和联合国人员；(d) 增进和保护人权；(e) 支持人道主义援助工作；(f) 支持保护文化；以及(g) 支持国家和国际司法。

3. 本报告基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)2013 年 2 月 18 日至 3 月 22 日向马里派出的特派团(下称“特派团”)以及马里稳定团人权处开展的调查。报告还考虑了马里稳定团人权处 2013 年 4 月和 5 月向布基纳法索、毛里塔尼亚和尼日尔派出的特派团的调查结果，他们调查了马里难民的状况，收集了难民离开家乡时当地普遍人权状况的信息。

4. 薮猫行动后，北部人权状况不断好转，因此我们的工作队能够进入之前无法进入的区域，包括孔纳、莫普提、塞瓦雷、廷巴克图、加奥、泰萨利特和基达尔。因此，工作队能够证实高级专员上次报告所载人权侵犯指控，并确定自 2012 年 1 月该区域被武装团体占领以来，当地人民以及严重侵犯人权行为的受害者遭受了多大程度的创伤。

5. 有效地调查这些人权侵权行为一直并仍将继续面临重大挑战。首先，马里北部因安全原因而限制进入，因此很难核实某些指控。第二，人权工作队发现某些行为方有歪曲事实的倾向，有时号称代表北部族群发言。第三，一些目击者和受害者因为担心报复而不愿配合调查人员的工作，这仍然是一个很大的障碍。

6. 人权高专办工作队与司法部长兼掌玺大臣、国防和退伍军人事务部部长、国土管理、权力下放和区域规划部部长、家庭、提高妇女和儿童地位部部长以及北部区域的地方当局举行了会晤。工作队还访问了第三区检察官、³ 国家人权委员会、民间社会成员以及外交使团和联合国机构代表。

² 高级专员的上次报告(A/HRC/22/33 和 Corr.1, 第 5 至 17 段)载有关于适用于马里状况的法律框架以及关于马里地理和历史背景的信息。

³ 巴马科的六个行政区之一。

二. 背景

A. 北部的安全局势和军事行动

7. 北部的安全局势仍然脆弱，马里国防和安全部队在法军以及非洲人率领的马里国际支助团(马里国际支助团)的帮助下，在塞瓦雷、莫普提、柏尔(Ber)、廷巴克图和加奥开展了大量警戒搜索行动。自 2013 年 3 月 12 日起，至少记录了 13 次袭击，确认了伊斯兰马格里布基地组织、西非团结和圣战运动及伊斯兰卫士等武装团体制造的自杀性袭击和汽车爆炸事件构成长期的威胁。

8. 这些袭击对马里北部的人权状况造成严重影响，2013 年 2 月以来已导致 24 人丧生，财产损毁严重。袭击还营造了恐怖气氛和老百姓的普遍疑虑，从而引发了越来越多不分清红皂白的指控，这些指控没有区分北部某些浅肤色的族群与武装团体或叛军成员。

9. 军事警察支队、法军和马里国际支助团采取军事行动后，北部主要区域目前部分掌握在马里军队手中。只有西达尔仍被阿扎瓦德民族解放运动控制。4 月 11 日，马里国际支助团的四名士兵在基达尔市场的一起自杀性袭击中身亡。2013 年 5 月 16 日，阿扎瓦德民族解放运动与反对派别阿扎瓦德阿拉伯运动在基达尔附近的阿内菲斯发生激烈冲突。伤亡人数尚未确认。

10. 北部许多地区，尤其是农村地区和远离区府的地区仍然不安全。武装团体，尤其是伊斯兰卫士、伊斯兰马格里布基地组织和西非团结和圣战运动组织仍有能力在马里北部，甚至在南部和萨赫勒区域造成伤害。3 月以来，加奥、梅卡纳和廷巴克图等区域报告了武装团体的袭击。

B. 基达尔的局势

11. 基达尔是北部第三大城市，自马里独立以来，图阿雷格人叛乱不断。基达尔不如北部其他地区，例如加奥和廷巴克图解放地彻底。虽然那里有法国和马里国际支助团的军队，但是基达尔市仍然掌握在阿扎瓦德民族解放运动手中，通过一名总督实现自治。据目击者报告，事实上的当局签发的行政文件签章为“阿扎瓦德国”，阿扎瓦德国旗遍布整个基达尔大区，包括泰萨利特和基达尔市。马里国际支助团多学科小组证实了这些报告，该小组包括人权处的一名代表，人权处于 2013 年 3 月 29 日至 31 日访问了基达尔、泰萨利特、廷巴克图和加奥。

12. 阿扎瓦德民族解放运动对基达尔大区的持续控制扰乱了宪法秩序；特别是鉴于该组织过去的所作所为以及在法军和非洲部队介入前与控制马里北部的伊斯兰马格里布基地组织、西非团结和圣战运动及伊斯兰卫士等武装团体的联系，该组织构成该区域人民享有人权的重大障碍。据目击者称，阿扎瓦德民族解放运动在基达尔犯下了大量人权侵犯罪行，包括肢体攻击、非法逮捕和任意拘留。受害

者通常是图阿雷格人，他们被认为亲近阿扎瓦德民族解放运动的反对派、拥护马里统一、支持巴马科政府。

13. 马里无法在基达尔大区有效行使主权也影响了公民行使参与公共事务的权利，特别是通过选举参与公共事务的权利。具体而言，如果马里政府无法在选举前安全地进入基达尔，那么极有可能基达尔将不举行选举，或者即使举行选举，也将出现妨碍人民言论自由的违规操作。

14. 鉴于基达尔的重要象征意义和当地严峻的安全局势，马里国防和安全部队必须进入基达尔，进入时应当得到适当监控，监督在市内驻扎的军队，以防止行为不当，并防止对涉嫌支持阿扎瓦德民族解放运动及分裂马里北部的人实施人权侵犯行为。

C. 延长紧急状态

15. 为了在马里北部开展军事行动，马里政府于 2013 年 1 月 13 日宣布全国进入紧急状态，为期 10 天。后依据《宪法》第 72 条将紧急状态延至 2013 年 4 月 22 日。此后，政府以未实现最初宣布的目标为由，请国民议会再次延长紧急状态时间，延至 2013 年 6 月 6 日午夜。

16. 按照 1992 年《宪法》和 1987 年 7 月 4 日第 87-49 号法的规定，宣布进入紧急状态必须是因为“严重危害公共秩序的行为导致的迫在眉睫的危险”、“危害国家安全的颠覆行动”或“因其性质或严重性构成公共灾难的事件”。紧急状态下需要实施克减普通法的措施，这些措施理论上特殊情况所必需的，有可能妨碍对人权和公民自由的尊重。例如，行政当局有权在特定时间、特定地点限制或禁止人员和车辆通行，软禁任何其行为被认为危害安全或公共秩序的个人，以及下令临时关闭公共场所。

17. 目前，北部正在开展军事行动，政治局势愈发脆弱，大选即将举行，在这种情况下，应当对政治、行政和军事当局如何运用紧急状态赋予的权力保持警惕。一些机构在会见人权观察员时，承认“正常时期”可以写的东西在紧急状态下可能被禁止和受到惩罚。一些官员还援引紧急状态，为情报部门在没有逮捕证的情况下逮捕并拘留一名记者辩护。⁴ 因此，言论和结社自由也受到威胁。

18. 鉴于存在这种滥用权力的风险，当局采取的措施必须符合《公民权利和政治权利国际公约》第四条的规定，其中明确指出因特殊情况克减一般人权规范在哪些条件下是合法的。

⁴ 马里国际支助团人权处 2013 年 3 月 8 日在巴马科与马里政府高级官员举行的会晤。

D. 选举进程

19. 2012年1月17日武装团体发起的攻势和2012年3月21日的军事政变使马里陷入前所未有的安全、政治、体制、社会和经济危机。定于2013年7月28日举行的总统选举应当使马里人能够行使参与公共事务的权利。

20. 许多人，尤其是民间社会人士认为选举的技术和政治条件还不成熟，反对匆忙举行选举。所有马里人根据《公民权利和政治权利国际公约》第二十五条确立的条件参加选举还存在许多实际障碍。这些障碍将限制难民和国内流离失所者，以及自2011年上次修订选民登记册以来年满18岁的公民参加选举。这些障碍还将影响基达尔人民，鉴于该区域尚未完全由马里政府控制，他们不太可能行使投票权。

21. 此外，充分行使投票权需要切实享有相关权利，例如言论自由、新闻自由、结社自由、和平集会权、行动自由和人身安全权。在这方面，局势仍然脆弱，需要特别关注，以确保选举全面、自由和透明，以和平的方式举行，并尊重人权和公民自由。

三. 人权状况

A. 即审即决和法外处决

22. 自马里北部开始军事行动以来，马里士兵据称对被认为是武装团体成员或疑似与武装团体合作的人员实施了即审即决。特派团收集了关于2013年2月15日10名图阿雷格人被杀的可靠消息。据称，这些人在试图入境毛里塔尼亚时在莱雷被马里国防和安全部队杀害。由于当地安全局势不稳定，特派团无法进入莱雷开展更加详细的调查。

23. 2013年1月和2月，特派团还收到了关于马里国防和安全部队在廷巴克图处决八人(四名图阿雷格族男子和四名阿拉伯裔男子)的消息。据称，他们的尸体未经平民辨认便匆匆埋葬。此外，2013年2月4日，同样在廷巴克图，一名图阿雷格族男子据称被马里国防和安全部队一些身份不明的成员绑架和杀害。在郊外发现了受害者尸体。

24. 据报道，2013年1月11日上午，马里军队士兵逮捕了颇尔族和图阿雷格族的五名成员，包括两名宪兵。据称这些人因涉嫌“叛国”被带到塞瓦雷军营，并于当天被处决。特派团拜访了其中一名受害者的妻子，她说无法确定丈夫的尸体被埋在哪里。特派团还访问了塞瓦雷宪兵队队长，告诉他遇害的两名宪兵的名字。

25. 特派团在塞瓦雷时，调查了关于公车站旁的九口井内有弃尸的指控。在巴马科受访的两名目击者称，马里军队将尸体扔进这些井里。一名路人指出，其中一口井里至少有 10 具尸体。特派团在三口井的边缘发现了干掉的血渍。特派团还注意到，井里有最近倒入的泥土。

26. 特派团访问了武装团体实施的四起杀人事件的三名目击者，其中两起发生在塞瓦雷，两起发生在廷巴克图。特派团还收到关于其他受害者尸体被送入塞瓦雷医院的消息，这说明在解放孔纳时有大量平民丧生。特派团无法获得任何有助于确定受害者当中士兵和平民确切人数的信息。特派团还访问了一名妇女，她 35 岁的儿子在逃跑时被马格里布基地组织成员击毙。

27. 许多目击者指控阿扎瓦德民族解放运动和西非团结和圣战运动士兵侵犯生命权。例如，2013 年 3 月 20 日，阿扎瓦德民族解放运动武装分子袭击了泰南库市布古尼村，据称造成 20 人死亡。另一个典型事件是，2013 年 5 月 11 日，西非团结和圣战组织的一名成员向梅纳卡一个人道主义援助发放点的人群开火，杀死两名平民。马里稳定团人权工作队在毛里塔尼亚、尼日尔和布基纳法索的马里难民营进行的访问证实了马里北部武装团体犯下的侵犯生命权的罪行。

B. 强迫失踪

28. 特派团调查了关于 2013 年 2 月 14 日九名男子遭强迫失踪的指控。特派团访问了三名目击者，他们提供的可靠消息称，一名阿拉伯裔商人被一伙身着马里军队军装的身份不明男子带走。根据其他可靠目击者提供的信息，马里军队士兵在巴马科和塞瓦雷共逮捕了九人(阿拉伯裔八人和桑海族一人)

29. 许多人请求马里稳定团人权处帮助他们寻找自马里北部开展军事行动以来失踪的家人。尼日尔、毛里塔尼亚和布基纳法索各难民营的马里难民就武装团体和马里军队对他们的家人实施的强迫失踪和绑架行为提供了信息。

30. 此外，人权观察员收到消息称，活跃在基达尔、加奥和廷巴克图的武装团体，包括阿扎瓦德阿拉伯运动、阿扎瓦德伊斯兰运动、阿扎瓦德民族解放运动以及西非团结和圣战运动的成员仍在实施绑架。例如，2013 年 5 月 5 日，来自廷巴克图 60 公里外柏尔市的一名穆斯林隐士的儿子据称在阿拉伯与图阿雷格族的武装冲突中被阿扎瓦德阿拉伯运动成员绑架。

31. 控制基达尔大区的阿扎瓦德民族解放运动据称仍在市警察局关押了 30 多人，警察局现在被用作拘留中心。出于安全原因，很难核实被阿扎瓦德民族解放运动扣押的这些人当中是否有被认为失踪的人员。2013 年 5 月 18 日，阿扎瓦德民族解放运动领导人在瓦加杜古会见马里稳定团人权处时，承认扣押了 47 人，他们都被认为是圣战战士，既有阿尔及利亚、布基纳法索、尼日尔、毛里塔尼亚的外国战士，也有马里公民。阿扎瓦德民族解放运动邀请马里稳定团人权处访问基达尔，与马里北部不同冲突中扣押的所有人员会面。

C. 酷刑和虐待

32. 据大量目击者和人权非政府组织称，在当前的军事行动中，马里军队的士兵多次虐待怀疑是圣战战士或武装团作战人员或与武装团体合作的人。马里稳定团记录的这类案件已提请马里政府注意，政府承诺确保将据称人权侵犯者送上法庭。

33. 各武装团体作战人员对平民以及怀疑与马里政府结盟的人实施了大量酷刑和虐待行为。人权高专办特派团收到消息称，五对夫妇因婚外关系而遭到伊斯兰警察鞭打。妇女还因其行为违反了伊斯兰律法而被武装团体逮捕和鞭打。

34. 特派团访问一名在塞瓦雷医院接受治疗的男子，该名男子称，2013年1月29日，他和妻子、女儿在博尼市遭到西非团结和圣战组织六名武装分子殴打和枪击。医疗记录确认了该受害者体内有三枚子弹。

35. 特派团还访问了一名22岁的桑海族男子，2012年3月，他在廷巴克图的一个公共仪式中被斩手。他被指控在武装团体占领廷巴克图后的抢掠期间偷了一个床垫。斩手之前的仪式由伊斯兰卫士的一名法官主持，其他武装团体，包括西非团结和圣战组织、阿扎瓦德民族解放运动和伊斯兰马格里布基地组织的成员参加了该仪式。据目击者称，公开斩断手脚是为了打击盗窃，伊斯兰卫士成员之后会将每个被砍断手脚的人送往医院治疗。

36. 马里稳定团人权处已与当地非政府组织取得联系，以查明斩肢受害者的身份，评估这一现象的范围，并通过呼吁向联合国援助酷刑受害者自愿资金提交2013年申请等方式，与各利益攸关方共同制定应对这一问题的具体项目。

D. 侵犯言论自由

37. 引起人权观察员注意的最惊人的一个案件涉及日报 *Le Républicain* 的编辑 Boukary Daou。Daou 先生于2013年3月6日被捕，在国家安全局关了八天后，被带到巴马科初审法院，遭到煽动暴行和传播不实信息的指控，理由是他发表过一封信，信中，士兵们批评临时总统金钱收买2012年3月21日政变首领萨若戈上尉。

38. 2013年3月18日，Daou 先生被审前拘留在巴马科中央监狱。2013年4月2日，他被保释。2013年4月30日，巴马科初审法院宣布起诉他的案件无效。马里稳定团人权处以及捍卫新闻自由和人权的非政府组织对他的审判进行了监督。

E. 在北部被捕的被拘留者的状况

39. 马里稳定团人权处在执行任务时，继续不受限制地定期访问巴马科一号宪兵营和巴马科中央监狱，以评估在北部的军事行动中被拘留的人员的状况。人权工作队还会见了 10 名被认为是武装团体成员的作战人员，他们在柏尔和布雷姆区域被捕，在送往巴马科之前被拘留在廷巴克图军营。

40. 截至 2013 年 5 月 9 日，超过 295 名被怀疑为武装团体成员或其合作者的人被拘留在巴马科，他们在试图重新占领北部的军事行动中，在不同地点被捕。被拘留者大多为 20 岁至 76 岁之间的马里人，其中 80% 为桑海族或颇尔族，其余为阿拉伯裔或图阿雷格族。此外，还有阿尔及利亚、布基纳法索、法国、摩洛哥、尼日尔、尼日利亚、索马里和突尼斯人。三名法国籍被拘留者据称已被引渡回法国。

41. 马里稳定团人权处访问的一些囚犯称，马里军队士兵在北部逮捕他们时对他们施以酷刑。一些人身上有明显的伤疤，他们声称是酷刑所致。经被拘留者证实的所有可靠证据显示，被拘留者由宪兵接管或转移到巴马科之后，便不再有酷刑和其他不人道的行为。然而，政府虽然承诺调查马里国防和安全部队成员在多大程度上卷入了这些人权侵权行为，但尚未采取具体行动。

42. 2013 年 4 月 11 日，马里稳定团人权观察员收到了经确认的消息，称四名据称武装团体成员于 2013 年 4 月 6 日至 7 日夜间死于巴马科中央监狱。司法部门为查明确切死因启动了行政调查。据司法部门称，其中三名被拘留者转到巴马科时已经患病。应当指出，马里稳定团人权观察员于 2013 年 3 月 22 日和 23 日访问巴马科中央监狱后，曾提醒司法部门需要改善据称武装团体成员的关押条件。在那次访问期间，被拘留者抱怨他们的牢房小黑又暗、不通风且温度过高。⁵

F. 性暴力

43. 马里北部安全局势逐步好转，更加容易访问受害者，因此特派团能够核实高级专员上次报告中提到的关于武装团体成员实施性暴力的指控。特派团进行了 19 次访问，调查关于武装团体成员，包括阿扎瓦德民族解放运动、伊斯兰马格里布基地组织、西非团结和圣战组织及伊斯兰卫士 2012 年 1 月至 12 月在马里北部对妇女和女童实施性暴力的指控。

44. 特派团收集的信息表明，武装团体成员通常先绑架受害者，然后实施性侵犯。有时，受害者在家里或在拘留中心遭到侵犯。根据人权高专办分析的信息，我们有理由相信，施暴者大多为阿扎瓦德民族解放运动成员。特派团访问的一名受害者称，2012 年 6 月初，四名男子在加奥当着她们母亲的面强暴了她们姐妹

⁵ 巴马科 4 月平均气温在 38 至 44 摄氏度之间。

俩，她因此怀孕。她说，施暴者为阿扎瓦德民族解放运动成员，他们穿着军装，戴着头巾。另一名受害者称，她曾遭到一名武装团体成员的骚扰长达数月，之后被抓到廷巴克图的马里团结银行，2012年12月在那里被五名男子强暴。应当指出，根据特派团收集的证词，廷巴克图被占期间，武装团体将马里团结银行作为妇女拘留点。

45. 特派团收集的信息显示，强奸受害者大多为桑海族和贝拉族妇女。然而，很难确定受害者是否因其族裔出身而成为目标。例如，梅纳卡的强奸受害者似乎大多为贝拉族妇女，而加奥的受害者大多为桑海族妇女。这种结果可能反映了当地的人口构成，这两个族群分别占这两座城市人口的大多数。

46. 特派团还收到不同来源的信息，有时是受害者家人提供的信息，称女童被迫嫁给加奥和廷巴克图的武装团体成员。据报告，强迫结婚后，女童大多在武装团体的军营遭到轮奸，婚姻维持不过两三周，再将女童送回家。

47. 特派团注意到许多组织正在努力记录和收集关于性暴力和基于性别的暴力案件的信息，特别是2012年在马里北部发生的与冲突有关的强奸信息。基于这些信息，家庭、提高妇女和儿童地位部部长于2013年3月6日报告称，已记录妇女和女童遭到不同武装团体强奸的案件200件，受害者年龄9岁至60岁不等。

48. 很难准确确定马里北部自2012年1月被武装团体占领以来发生的性暴力事件的规模，因为记录这类暴力行为的标准似乎没有统一。此外，受害者因为遭到创伤、感到羞耻和担心被人耻笑而不愿报案。一名受访者提到，被强奸的妇女和女童不愿报案，因为她们认为“如果报案，这辈子就毁了”。特派团在一次访问中得知，一名强奸受害者在2013年2月底自杀，之前她曾多次自杀未遂。

G. 侵犯儿童权利

49. 特派团收到了关于武装团体招募和使用儿童兵的信息。特派团于2013年3月8日和9日与联合国儿童基金会(儿童基金)及马里政府代表举行会议，讨论将法军在泰萨利特俘虏的六名儿童兵移交马里政府，并由儿童基金安置的事宜。

50. 马里政府向特派团保证，政府正在与国际社会一道，努力帮助参加武装团体的儿童重新融入社会。2013年1月28日，政府发布了一份部际通报，称被俘虏或逃跑的儿童兵应视为受害者，并应作为受害者对待。通报还呼吁所有有关机构共同努力，帮助这些儿童重新融入社会。

51. 北部被武装团体占领对教育体系的影响尤为严重，严重影响了约700,000儿童的受教育权。自北部发生暴力以来，至少115所学校关闭、被毁或被抢。一些校园里甚至有武装团体留下的未爆炸弹药。此外，许多教师离开了北部，尚未返回。必须重建学校，鼓励教师返回北部，并向他们提供培训和教材。截至2013年4月，仍有约200,000儿童没有上学。

H. 族群间的紧张局势和报复风险

52. 桑海人，颇尔人、阿拉伯人和图阿雷格人之间持续的紧张局势破坏了马里北部各族群间的关系。这种紧张局势造成巨大的暴力风险。阿拉伯人与图阿雷格人 2013 年 5 月 5 日在颇尔发生的冲突以及诸如此类的事件似乎是这类暴力的前兆。民兵通常有特定的族裔组成，从而加剧了暴力风险。因此，今后的政治对话必须具有包容性，使所有族群都能切实参与，从而加强该区域各族群和平共处的重要性和益处。

53. 虽然在 2013 年 1 月至 3 月解放北部城市期间，据称支持圣战武装组织的阿拉伯人和图阿雷格人遭到暴力行为的数目显著下降，但是他们遭到报复的风险仍然很高。例如，马里稳定团人权工作队 2013 年 5 月 8 日至 12 日考察廷巴克图区域时发现，15 至 50 岁的图阿雷格人和阿拉伯人已逃离该地区，余下为数不多的基本上老弱病残或儿童，他们因为担心遭到报复和被人耻笑而躲在家里。布基纳法索各难民营的难民确认，15 至 40 岁的年轻人已逃离该地区。一些人逃到难民营，一些人躲在马里的村子里，据说条件十分艰苦。

54. 族群间的紧张局势仍然是难民以及被怀疑与不同武装团体合作的人员返回家园的严重障碍。鉴于族群间事件的复杂性，无法明确区分犯罪性质的暴力行为与基于族裔和身份问题的报复行为。地方政府和政客，尤其是廷巴克图政府和政客的努力值得称赞，他们为防止报复、推动族群间容忍、创造促进尊重人权的条件，开展了关于和平共处的宣传活动。在这方面，高级专员上次报告着重指出的贝尔族的状况值得特别关注，贝尔人仍然遭到歧视和羞辱，一些贝尔人被图阿雷格人用作奴隶。

I. 国内流离失所者和难民

55. 保护平民仍然是马里国防和安全部队在许多北部城镇的一项挑战，在那里，政府无法保护所有人口，包括国内流离失所者。据联合国人道主义事务协调厅称，2013 年 1 月至 5 月 23 日，马里的国内流离失所者人数上升到 301,027 人。同期，逃往邻国的难民人数估计已达到 174,129 人(逃往毛里塔尼亚 74,108 人，尼日尔 50,000 人，布基纳法索 49,975 人)。马里人继续逃往邻国避难。

56. 2013 年 5 月 9 日至 20 日，马里稳定团人权处的三个工作队前往布基纳法索、尼日尔和毛里塔尼亚，评估马里难民在逃离家乡前的人权状况，并处理有罪不罚、民族和解以及难民参加 2013 年 7 月总统选举的问题。

57. 难民主要来自马里北部，他们担心缺乏政府管理造成的不安全和混乱，还担心马里军队和/或武装团体，尤其是阿扎瓦德民族解放运动和西非团结和圣战运动成员的报复。他们尤其害怕遭到绑架、强迫失踪、即审即决和法外处决以及抢劫。这些现象是他们逃走的主要原因，再加上缺乏适足的公共服务导致生活日益艰难。大多数难民表示，一旦恢复和平与安全，他们愿意返回家乡。他们还强调，不应在有罪不罚的基础上寻求民族和解。

四. 政府采取的措施

58. 迄今为止，政府应对人权状况的措施集中在政治措施和司法行动上。在政治方面，政府于 2013 年 2 月 7 日通过了《巴马科宣言》，重申了对尊重人权和打击有罪不罚的承诺。这一承诺，加上提高认识活动以及在部署马里军队的地区设立军事警察支队，防止了人权侵权行为，减少了针对阿拉伯人和图阿雷格人的报复行动。

59. 政府称已发布通告，提醒参加军事行动的所有部队需要尊重人权和遵守国际人道主义法。政府还在马里北部，包括廷巴克图和加奥，部署了大规模的宪兵支队，负责访问在军事行动期间被捕的个人，并就军事行动期间军官实施虐待的案件采取行动。

60. 政府还设立了一个调查委员会，以调查全国范围内的人权侵权行为。此外，2012 年 9 月设立了马里—毛里求斯联合调查委员会，以调查马里军队在贾巴利杀害 13 名马里和毛里塔尼亚牧师的事件。不过，目前尚未采取后续司法行动。

61. 为了通过包容性对话摆脱危机，政府 2013 年 3 月 6 日第 2013-212/P-RM 号法令设立了全国对话与和解委员会。委员会任期两年，具有以下广泛职责：(一) 收集关于受对话与和解进程影响的政治和社会力量的信息；(二) 明确按照临时路线图条款有资格参与对话的武装团体；(三) 登记自敌对状况开始至整个国家完全安全为止，国内发生的侵犯人权案件；(四) 提出减轻受害者创伤的方式和方法；(五) 提出加强社会融合和国家团结的措施，并就其执行提出建议；(六) 强调对话与和平的益处；(七) 鼓励培养民族意识，推动所有公民致力于公共利益；以及(八) 推动国家的民主、社会和文化价值观，尤其是尊重与众不同的权利。

62. 共和国临时总统通过 2013 年 4 月 10 日第 2013-325/P-RM 号法令，任命了全国对话与和解委员会成员，他们于 2013 年 4 月 25 日上任。除了委员会的任务似乎不符合过渡司法程序的指导原则外，⁶ 其组成也遭到一些政治人物和民间社会部门的批评。委员会有 33 名成员，规模庞大可能影响效率。在现阶段，委员会看来主要是一个政治机构，负责通过在马里所有族群之间开展包容性对话，找到和解途径。委员会在人权和过渡司法方面的职责似乎有限。⁷

63. 因此，必须更加明确马里当局对过渡司法的看法，该国的技术和资金伙伴才能更好地为该进程提供支持，如果按照该领域的国际标准和最佳做法实施这一进程，可有助于澄清关于据称人权侵权行为的事实、抚平伤口和加强社会融合。

⁶ 基本原则是确立真相、司法、赔偿和保证不再发生。

⁷ 联合国人权事务高级专员办事处初步分析了 2013 年 3 月 6 日关于全国对话与和解委员会的设立、组成和工作方法的第 2013-212/P-RM 号法令，该分析已提交给马里司法部长。

64. 在司法方面，鉴于无法在北部设立司法机构，对于武装团体实施的人权侵犯行为，最高法院 2013 年 1 月 21 日的一项决定将之前下放到加奥、基达尔和廷巴克图区域的司法权转移到巴马科第 3 区检察官手中。尽管政府 2012 年 10 月已发布通告，敦促检察官和法官将 2012 年马里北部的强奸案作为优先事项，但是截至本报告提交之日，仍然没有就强奸指控开展可靠的调查。

65. 在收到大量关于杀人并弃尸井底的指控后，相关检察官启动了调查，希望查明这些案件。政府还开始调查据称由马里军队实施的严重人权侵权行为，特别是 2013 年 2 月 14 日八名阿拉伯商人和一名桑海族商人遭到绑架和强迫失踪的事件。为此，五名马里军官，包括一名上尉因卷入该事件被人从廷巴克图带走，移交司法部门。

66. 2013 年 3 月 29 日，检察院以证据不足为由，释放了自危机发生以来因北部局势调查而被拘留的 27 人。2013 年 4 月发生四名被拘留者死亡的事件后，司法部一直努力改进巴马科中央监狱的拘留条件。

五. 结论和建议

67. 马里军队在法军和非洲部队支持下开展的军事行动解放了马里北部，此后，虽然取得了一些进展，但是由于阻碍安全、恢复国家权力、建立法治、政治对话和民族和解的重大挑战依然存在，人权局势仍然严峻。在这种情况下，保护人权仍然是努力解决马里危机过程中的一项主要挑战。

68. 马里政府采取了大量措施，打击有罪不罚，起诉据称侵犯人权和违反国际人道主义法的人员。这些努力必须得到国际社会的支持，马里才能够应对在安全、恢复法治、重建民主和经济以及尊重人权领域面临的众多挑战。

69. 鉴于上述情况，联合国人权事务高级专员向马里政府提出以下建议：

(a) 确保有关部门启动深入、独立和公正的调查，调查据称马里国防和安全部队以及武装团体实施的所有侵犯人权和违反国际人道主义法的行为；

(b) 采取紧急措施，公平、公正地审判因危机被捕的人员以及涉嫌侵犯人权的所有其他人员；

(c) 确保马里政权切实回到北部地区，以重建法治和实现社会安定；

(d) 解散各类民兵组织以及活动继续危及人民和财产安全的其他类似武装力量；

(e) 继续与马里稳定团及欧洲联盟培训团一道，就国际人权法和国际人道主义法原则以及对人权予以应有注意的政策，向马里国防和安全部队提供培训；

(f) 在联合国人权事务高级专员办事处的技术支持下，建立符合国际人权法规范和实践的过渡司法机制；

(g) 确保在当前的民族和解进程中考虑国内流离失所者和难民的需要和意见，并确保采取适当措施，保障所有马里公民都能参加选举；

(h) 采取紧急措施，为难民返回家园以及所有马里人参与政治进程创造有利条件，举办推动人权、容忍和和平共处的宣传活动。

70. 联合国人权事务高级专员向国际社会提出以下建议：

(a) 为不同行为方启动或继续实施国家能力建设方案，包括司法体系改革提供所需的技术和资金援助，以期增进和保障人权；

(b) 继续支持侧重人权和保护平民的马里军队能力建设方案；

(c) 鉴于危机对社会融合的冲击，支持推动容忍和尊重多样性的方案。
