



大会

Distr.: General
18 September 2013
Chinese
Original: English

人权理事会
第二十四届会议
议程项目 10
技术援助和能力建设

苏丹人权状况独立专家马苏·巴德林的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 21/27 号决议提交。委员会在该项决议中将苏丹人权状况独立专家的任职延长一年，并请其向人权理事会提交一份报告，供人权理事会第二十四届会议审议。独立专家在本报告内综述了苏丹的总的人权情况，并概述了该国政府所面临的主要人权挑战，描述了在克服这些挑战方面所取得的进展。他还确认了该国政府的技术援助和能力建设的需求，并论及向该国政府、国际社会、民间社会组织和苏丹武装运动提出的一套建议。

* 迟交。

GE.13-17029 (C) 170214 200314



* 1 3 1 7 0 2 9 *

请回收



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 工作方法和方针	6-10	3
三. 背景.....	11-15	4
四. 评估该国政府在改进人权局势方面所取得的进展.....	16-22	5
A. 普遍定期审议建议的实施情况	18-19	5
B. 立法与机体制发展	20-21	6
C. 通过保护人权十年全国行动计划	22	6
五. 主要人权挑战	23-54	7
A. 民间社会组织各项活动的缩减	25-26	7
B. 新闻检查	27	7
C. 任意逮捕与拘留	28-31	8
D. 宗教自由	32	8
E. 2010 年全国治安法	33	8
F. 妇女与儿童的权利	34-35	9
G. 武装冲突与平民的保护	36-51	9
H. 人道主义援助和接触受害者	52	12
I. 经济、社会和文化权利	53-54	12
六. 评估技术援助和能力建设需求	55-73	13
七. 结论与建议	74-85	17
A. 向苏丹政府提出的建议	78-81	17
B. 向国际社会提出的建议	82-83	18
C. 向民间社会组织提出的建议	84	19
D. 向苏丹武装运动提出的建议	85	19

一. 导言

1. 本报告根据人权理事会第 21/27 号决议提交。理事会在该项决议内延长了苏丹人权局势独立专家的任期，并要求独立专家继续与苏丹政府一起努力，履行将进一步有助于苏丹履行其人权义务的各项项目，并向理事会第二十四届会议汇报。理事会还促请苏丹政府保证独立专家能在该国畅通无阻，特别确保独立专家能够在达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗等地通行无阻，以便核实和评估该地区内的人权局势，确定技术援助的需求。
2. 本报告覆盖的时间阶段是 2012 年 10 月至 2013 年 7 月，报告载有向苏丹政府、国际社会、民间社会组织和苏丹的武装运动提出的各项建议。
3. 根据《人权理事会特别程序任务负责人行为守则》，与苏丹政府分享了报告草案，以便给予该国政府机会，对独立专家的调查结果和意见提出评估意见。
4. 独立专家谨感谢苏丹政府继续不断地在其履行其职责时给予合作与支持。在报告阶段，该国政府准许独立专家对达尔富尔、北科尔多凡州和青尼罗河等地进行访问，并给予便利。该国政府还便利独立专家接触所有他希望会晤的官员，便于其访问其履行职责所必要的机构与地方。然而，由于治安原因，独立专家未能访问南科尔多凡州。
5. 独立专家还感谢联合国达尔富尔混合行动(混合行动)，在苏丹开展工作的联合国机构、外交界、民间社会组织和所有其他组织的成员，以及个人向其提供援助、信息和交流经验。

二. 工作方法方针

6. 独立专家在报告期间两次访问苏丹，他访问了喀土穆，南、北达尔富尔、北科尔多凡州和青尼罗州等地。在访问期间，他着重评估了促进保护人权和法治的各个机构的效率，这些机构包括国家人权委员会、国家立法机构、司法机构、执法机构以及民间社会组织，以便确定这些机构在人权领域内的技术援助需求。
7. 在喀土穆，独立专家与高级政府官员举行了内容广泛的讨论，这些高级官员包括司法部长、内务部长和外交部副国务卿。人权咨询理事会的报告员与成员向其通报了该国的人权局势，他们对独立专家提出的一些问题所作的答复使独立专家倍受鼓舞。独立专家还与国家安全局长和警察副总长进行了坦诚和富有成果的讨论。独立专家还与司法部长及最高法院的成员，全国人权委员会的主席与成员，国家新闻理事会的成员，以及消除暴力侵害妇女与儿童股的成员进行了互动。独立专家还会见了民间社会组织、人权捍卫者和人权侵害行为的受害者，其中一些人与他交流了他们的个人经历。独立专家还会见了外交界成员，政治反对党派的代表和喀土穆大学的一些教职人员与学生，收到了有关该国人权局势的极有价值的信息。

8. 在达尔富尔，独立专家会见了南、北达尔富尔的州长，达尔富尔区管理局安全委员会负责人，北达尔富尔司法部的负责人，达尔富尔罪行问题特别检察官，北达尔富尔总检察官，国家社会事务部长，苏丹警察家庭与儿童保护股，在南北达尔富尔的达尔富尔混合行动官员和联合国机构的官员。独立专家在这两个州还与人权捍卫者与民间社会组织代表进行了富有成果的会议，并访问了两个国内流离失所者营地，即在北达尔富尔的 **Abou Shouk** 境内流离失所者营地和南达尔富尔的 **Otash** 营地，在这两个营地，他目击了居民们的悲惨生活条件。独立专家还访问了北达尔富尔 **Al-Fasher** 大学和平研究与人权中心，并讨论了学术机构在苏丹促进和保护人权的作用问题。

9. 在北科尔多凡，独立专家会见了副州长和其他国家官员。他访问了 2013 年 4 月叛乱分子袭击的一个流离失所者的临时居住点和一个宗教中心。在青尼罗州，独立专家与州长及其他国家官员举行了会议，参加会议的还有一名人道主义援助委员会的负责人。独立专家还与在该国工作的联合国机构就人道主义局势进行了富有成果的讨论。

10. 独立专家指出，2011 年对苏丹进行普遍定期审议时所提出的建议仍然是实施其任务的主要切入点。在与该国政府和其他利益攸关者一起工作时，独立专家强调，其在实施职责时采用的重在成果的方针，要求该国政府公开发表在实施普遍定期审议建议方面所取得的具体成果与进展的定期报告。

三. 背景

11. 政治、社会和经济挑战一起对苏丹的总的人权局势造成了不利的影响。该国经受了至今尚未完全结束的两个长期内战。2003 年暴发的达尔富尔冲突是该国主要的人权悲剧。达尔富尔的特征继续是普遍的侵犯人权行为和大规模的平民流离失所，这是因为该地区的苏丹武装部队和武装的反对派团体之间持续发生战争而致。在整个地区仍然有 190 万人流离失所，全靠人道主义机构提供基本服务。2006 年，在苏丹政府与苏丹解放军一个派别之间签署的《达尔富尔和平协议》并未成功地终止冲突。然而，政府与一些武装反对派团体之间签署的《多哈达尔富尔和平文件》(《多哈文件》)取得了一些政治进展。尽管执行缓慢，但是《多哈文件》是在达尔富尔实现和平的唯一可行的路线图。

12. 2005 年的《南北全面和平协定》也为在该国实现最后和平带来了希望，并为 2011 年南部苏丹取得独立铺平了道路。然而苏丹在南部苏丹独立之后，仍然面临种种新挑战，这是因为一些棘手问题未能根据《和平协定》予以解决。尽管按照《和平协定》在司法和机构改革方面取得了一些进展，但该国全面的民主转型仍然岌岌可危。在南部苏丹分立之后，苏丹并没有通过一项新的、永久的宪法；有关宪法的公开辩论仍然继续进行，其间，苏丹各个地区之间有关国内的宗教作用，权力下放和财富分配的问题日益两极化。这一阶段为该国提供了一个通过一项永久民主宪法的机会，该项宪法应该是包容一切的，并且应旨在在该国实

现最终民主与政治稳定。与此同时，一些法律框架，如《国家治安法》和《刑法》仍然侵犯基本人权与自由。限制言论自由与新闻自由仍然持续存在，政治反对派团体、民间社会组织和学生要求民主改革的呼声越来越高，但却遭到了当局的镇压，包括治安部队所进行的逮捕与拘留，有罪不罚仍然是一个经常发生的问题。

13. 在阿卜耶伊、南科尔多凡州和青尼罗州这三个议定书所涉地区引发了战争，导致大规模的侵犯人权行为和大规模的流离失所。根据《和平协定》原定进行的阿卜耶伊，以及在南科尔多凡州和青尼罗州的民众咨询进程由于这些地区发生战事而没有能够进行。

14. 苏丹尚未批准重要的国际人权条约，如《禁止酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。2011 年 5 月，人权理事会对该国进行了普遍定期审议。尽管该国政府提到了积极的成就，但是在审查期间仍然提出了若干关注与问题，其中包括继续存在歧视妇女的法律，以及在达尔富尔的暴力行为。

15. 独立专家在与许多政府官员会见时，许多政府官员一而再三的声称苏丹的一般人权局势应该在该国几十年经受武装冲突的前提之下予以理解。独立专家指出，即便在武装冲突期间，也必须充分尊重人权与国际人道主义法，武装冲突的所有各方——政府部队和反叛团体部队——在任何时候都有责任尊重人权。

四. 评估该国政府在改进人权局势方面所取得的进展

16. 尽管苏丹的普遍人权局势始终不稳定，特别是在受冲突影响的地区，如达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州尤为严重，该国政府继续在改善该国人权局势的立法和体制发展方面取得了进展。此外，政府各个不同部门对人权的认识有了提高，可以看到在广大民众中间对人权的认识也相对有了改善。然而，实际上有效实施和实质性的落实该国政府的绝大多数人权政策的进展普遍缓慢。

17. 独立专家在与政府官员进行讨论时指出，该国政府需要从仅仅颁发人权政策改变为采取重在结果的政策，确保在该国所有相关机构内切实地实现所通过的人权政策。独立专家继续强调透明度的重要性，该国政府必须宣传其人权战略以及所实现的成果，以鼓励公众评估，对侵犯人权的行为采取更有力的问责制。

A. 实施普遍定期审查的建议

18. 政府继续为实施 2011 年普遍定期审议的各项建议采取必要步骤，其中包括制定了实施这些建议的详细行动计划。此外，政府在全国各地举办研讨会，帮助熟悉这些建议以及实施这些建议的时间框架。实施 2013 年计划所确定的优先领域包括司法、法律改革和批准一些国际人权条约。已经设立了一个专家委员会研究法律改革，例如《刑事诉讼程序法》、《刑法》、《证据法》、《个人地位

法》和《劳动法》。已将其建议提交政府，供政府审议。政府还在修订 2009 年的《新闻与出版法》确保给予新闻记者和报纸出版者更多的保护。独立专家赞扬该国政府采取这些积极的步骤，来贯彻普遍定期审议的各项建议。独立专家谨建议扩展法律改革进程，以包括对 2010 年《国家治安法》的改革，因为该法继续对在该国享有基本人权具有影响力。该国政府应加速对委员会的各项建议采取行动，以便迅速有效地进行法律改革进程。

19. 独立专家注意到，该国政府与联合国开发计划署在实施普遍定期审议各项建议方面进行的强有力的合作，应鼓励和维持这一合作。该国政府应旨在彻底切实地实施有关普遍定期审议各项建议的行动计划，特别要在司法、法律改革和批准已确认的国际人权条约等领域内进行具体努力，以实现有效结果，因为这些领域在 2013 年的行动计划内被具体定为优先领域。根据独立专家重在结果的方针，该国政府应在 2013 年底之前评估与发表这三个具体领域内实施方面所取得的成果。

B. 立法与体制发展

20. 该国政府为改善该国的人权局势已经在建立必要的立法和体制机制方面取得了一些进展。目前临时国家宪法内的《权利法》条款是在该国保护人权的重要框架。该国政府承诺将在目前正在讨论的新的永久性宪法内保留这些条款，这是朝着正确方向迈出的一步。然而该国政府应确保实现《权利法》的绝对重要性，保证所有国家机构，特别是国家安全局的运作完全符合宪法与国际人权标准。

21. 独立专家注意到，各种各样机构在改善该国人权局势方面所发挥的重要作用。这些机构包括人权咨询理事会、国家人权委员会、国民议会人权委员会，打击暴力侵害妇女与儿童股，全国儿童福利理事会、喀土穆州非穆斯林人权利委员会、达尔富尔罪行特别检察官，司法系统与警方。本报告第六章内载有独立专家对这些机构效力的评估以及其各自的技术援助需求。

C. 通过了保护人权 10 年国家行动计划

22. 根据独立专家的建议，该国政府通过了一项在苏丹保护人权的十年国家行动计划，该计划于 2013 年 6 月正式启动。行动计划着重于八个重大目标，包括如下领域：人权教育、法律改革、提高人权和国际人道主义法的认识与能力建设与加强政府与民间社会之间的伙伴关系。预期将每两年审查该项计划以评估其实施方面所取得的进展。然而还需要彻底理顺该计划的详细内容。该计划标志了一个积极的步骤，为在该国内改善人权提供了一个明确的战略，该国政府应该加快该项计划的实施。该国政府还应该建立一个监督实施的高层次机构，应委任人权理事会和全国人权委员会监督实施中所取得的进展。在执行着重结果的方针方面，该国政府应出版一份年度报告，阐述在保护人权国家行动计划方面所取得的有效成果，以便公众能够评估实施该项计划所取得的进展。

五. 主要的人权挑战

23. 如上文所述，尽管在政策、立法和机构发展方面取得一些进展，但是苏丹继续着巨大的人权挑战。国家安全机构，特别是国家治安局的行动阻止了享有基本公民权利与政治权利，政府部队与武装反叛集团之间一再发生的武装冲突以及部落之间和部落之内的冲突继续在该国不同地区造成严重的侵犯人权的行为和大规模的公民流离失所。该国受冲突影响地区的安全局势仍然动荡不定，侵犯人权行为的有罪不罚现象始终是不断发生的问题。该国偏远地区没有正规国家机构或者有时仅有脆弱的正式国家机构，这些地区存在困难的人权局势的关键所在。它需要改善经济、社会和文化权利的享有，以解决在农村地区特别影响妇女与儿童的严重贫困状况。

24. 独立专家在会见政府代表时讨论了这些问题，他希望该国政府坚决急迫地解决这些，作为改进该国人权状况的工作一部分。

A. 民间社会活动的缩减

25. 独立专家在其近期的报告内强调了民间社会组织的重要作用，并促请该国政府为这些民间社会组织在苏丹开展活动创造一个有益的环境。遗憾的是，在报告阶段该国政府继续镇压这些组织的活动。2012 年 12 月，该国政府关闭了三个组织和一个文学论坛的运作。国家安全局之后阻止一组组织向全国人权委员会提交对政府提出的申诉。国家安全局的行为显然侵犯了这些组织进行抗议的权利并且阻碍了全国人权委员会。全国人权委员会适当地反对国家安全局的行动，并发表了新闻发布，还向共和国总统递交了一份书面申诉。

26. 安全机构的这些行为扼杀了苏丹民间社会组织言论自由和有效运作，根据苏丹临时宪法和苏丹作为缔约国的《公民权利和政治权利国际公约》，苏丹有义务尊重和保护集会自由权和言论自由权，而安全机构的行为违背了这些义务。民间社会组织在民主社会内是保护和促进人权的基石，该国政府必须确保这些组织能够自由地运作，他们的集会和言论自由权必须充分得到尊重。

B. 新闻审查

27. 在报告阶段，政府安全机构对新闻的审查有增无减。尽管独立专家吁请该国政府停止这种做法，但该国政府继续任意地关闭了出版批评政府的报纸并且逮捕了发表批判政府言论的记者。尽管政府在 2013 年 5 月宣布停止新闻检查，但国家安全局于 2013 年 6 月下令四个以上的报刊停止运作。对报刊继续采用出版前新闻检查，下令一些新闻记者停止其在报纸上的栏目。安全机构继续对新闻记者进行恐吓和威胁逮捕他们，结果阻止了新闻自由、意见自由和言论自由。在一个民主社会内新闻自由和言论自由的重要性是极其重要的，该国政府应充分保障

这些权利。鼓励该国政府实施其计划，培训执法和治安官员尊重言论自由权利，并且修订《新闻与出版法》给予新闻记者和报纸出版者更多的保护。

C. 任意逮捕与拘留

28. 2013 年 1 月，国家安全局以在国外举行非法会议的指控逮捕并拘留了一些政治反对派人物。独立专家在 2013 年 2 月结束对苏丹访问时吁请该国政府或者释放这些拘留者或者立即在法庭向他们提出确实可认的罪行。结果该国政府没有任何指控下于 2013 年 4 月释放了这些政治拘留犯。同样，独立专家在 2013 年 6 月与人权理事会举行会议时提到了对来自南 Kordofan 州 Kadugli 的 34 名妇女在没有任何指控下被任意拘留的问题。该国政府之后在没有任何指控下于 2013 年 7 月释放了这些妇女。

29. 2013 年 4 月，该国政府宣布将释放所有政治犯。尽管据报告自那时起释放了一些政治犯，但并不清楚是否所有的政治犯都已被释放。该国政府应履行其释放所有仍被拘留的政治犯的承诺，并将结果公布于众。

30. 此外 2013 年 7 月，据报告政府安全机构人员在 Abu Karinka 地区(东达尔富尔)在没有任何指控下逮捕并拘留了在该地区参加抗议的 12 个人。

31. 上述所有任意拘留和逮捕的事件显然侵犯了苏丹临时宪法和《公民权利和政治权利国际公约》第九条所保障的自由与安全权。该国政府及其治安机构人员应停止任何任意拘留与逮捕，确保彻底尊重个人的自由与安全权。该国政府必须根据正当程序和相關人权保障实行所有逮捕和拘留。

D. 宗教自由

32. 独立专家从各方面收到了有关特别在喀土穆歧视非穆斯林人的申诉，以及安全机构人员由于该国的基督教改变宗教的指控发生了逮捕个人、扣押基督教文学的事件。苏丹临时宪法和《国际公约》第 18 条都规定了宗教自由的权利。临时宪法还在喀土穆州建立了非穆斯林权利委员会，确保根据宪法保护他们的权利。苏丹有义务确保在没有任何歧视下彻底尊重有关宗教自由权利的这些条款。

E. 2010 年国家安全法

33. 国家安全局的行动阻碍了享有公民权利和政治权利，特别是出版自由、言论自由、集会自由、自由权、政治参与和参加民间社会活动的权利。国家安全局的行动还侵犯了警察作为民主社会与合法法律执行机构的作用。这在国家和国际人权界是一个令人关注的根源。国家安全局局长在与独立专家会晤时指出国家安全局在其所授权的法律，即《国家安全法》范围内开展行动。作为一个国家机构，国家安全局在履行其合法职责时有义务彻底尊重人权。

F. 妇女与儿童权利

34. 在苏丹特别在受冲突影响的地区妇女与儿童是最为脆弱的群体，因而特别在冲突影响地区保护妇女与儿童权利是一个严重的问题。妇女在各种各样的情况下被迫进行日常生计活动，例如捡柴、耕地和放牧以支持家庭。这些活动往往将他们置于安全风险之下，包括性和基于性别的暴力行为。在达尔富尔，达尔富尔混合行动在 2013 年 4 月和 6 月之间以有关性别和基于性别暴力行为的研讨会的形式向总共 140 名政府官员和社区领导人提供技术援助。北达尔富尔司法部长特别关注达尔富尔冲突对儿童的影响，并强调需要改进青少年司法。女童还遭受有害的文化习俗影响，例如侵犯其基本人权的女性外阴残割。

35. 临时宪法保障妇女与儿童的权利，但苏丹仅批准了《儿童权利公约》；苏丹还没有批准《消除对妇女一切形式歧视公约》，这实质上否认了妇女享有国际法所规定的广泛人权保护。

G. 武装冲突与平民保护

36. 在苏丹各地武装冲突与缺乏安全继续是侵犯人权行为的主要根源。在汇报阶段，在达尔富尔，南科尔多凡和青尼罗继续经历了不时突发的武装冲突，暴力袭击与抢劫，对平民百姓造成影响。

达尔富尔

37. 在以往十年，达尔富尔的冲突一波高于一波。该地区的武装袭击采取了不同的形式，其中包括部落冲突，苏丹空军的空袭和亲政府民兵与武装反叛分子之间的冲突，所有这些造成平民死伤，财产摧毁和人民流离失所。尽管在以往几年，由于达尔富尔混合行动和其他在该地区工作的联合国机构的积极工作，情况有了一些改善，但安全局势依然动荡不定。¹

38. 在北达尔富尔，在 Jebel Amir、Kutum、Abu Deleg、Saraf Omra 和 Kabkabiya 的部落冲突导致大量平民死伤和流离失所。2012 年 11 月至 2013 年 3 月在苏丹空军部队与反叛集团之间又发生了冲突高潮，特别在东达尔富尔和南达尔富尔更是如此，2013 年 1 月至 8 月，北达尔富尔、南达尔富尔、西达尔富尔和东达尔富尔的不同阿拉伯部落之间发生了暴力冲突，结果是持续不安全、侵犯人权行为、财产损坏和抢劫以及平民百姓的流离失所。

39. 2013 年 7 月和 8 月，据报告东达尔富尔 Rezeigat 和 Maaliya 部落之间的冲突导致许多平民百姓被杀害。还有一些报告表明苏丹空军部队在南达尔富尔的东 Jebel Mara 地点、北达尔富尔的 Afara 山和 Tabit、以及在南达尔富尔的 Um

¹ 见秘书长关于非洲联盟——联合国达尔富尔混合行动报告(S/2013/22、S/2013/225 和 S/2013/420)。

Gonya 地区对涉嫌武装反叛分子进行空袭。这些武装袭击和冲突严重地侵犯了人权和国际人道主义法，这些行动包括任意剥夺生命，伤害个人、毁坏和抢劫家园与生意、毁坏牲畜和大规模的流离失所，而平民百姓继续饱受这些武装袭击和冲突之苦。

40. 在以往六个月内，达尔富尔流离失所人数大大增加。在达尔富尔不同的营地内——例如在 Al Salam、Kalma、Otash、Dereige、Graidia 和 Katalya 涌入了大量新近境内流离失所者——使人道主义行为者及时提供援助的能力达到了无法承受压力的地步。根据人道主义事务协调办公室，在 2013 年 1 月和 2013 年 4 月之间新近流离失所人数达 235,000 人。² 2013 年 7 月，估计的流离失所者人数上升至 30 万，超过了以往两年内达尔富尔流离失所者的总数。³

41. 达尔富尔境内流离失所者的安全仍然是一个令人严重关注的问题。尽管许多境内流离失所者表示愿意返回其原籍地，但持续武装冲突和暴力冲突使他们难以这么做。独立专家在访问达尔富尔时看到了达尔富尔境内流离失所者，特别是妇女与儿童所面临的困难境地。在南达尔富尔 Otash 营地，境内流离失所者不得不利用当地的材料来建造营地内的临时住房，而其他人申诉没有足够的食物与水。独立专家向南达尔富尔州长和其他国家官员提出了有关这个状况的问题，促请他们采取行动解决这些问题。独立专家促请苏丹政府和有关的联合国机构作为紧急事项进行援助解决境内流离失所者营地内的人道主义需求。

42. 达尔富尔的局势继续是该国政府的一个挑战。该国政府保护平民百姓和追究被指控犯罪者的职责软弱无力——这种状况在有些地方助长了有罪不罚的现象。在北达尔富尔 Kutum 地点等地区明显缺乏有效执法的现象显而易见，在这些地方自 2012 年对 Kassab 和 Fataborno 境内流离失所者营地和 Kutum 镇进行袭击之后还没有恢复安全。在北达尔富尔 Tawilla，自 2012 年 12 月以来，仅有苏丹空军与中央警察在该地区行使权力。所有其他执法部门，包括正规警察、都已重新安置在该州的首都 El Fasher。由于不安全，在南达尔富尔的 Kutum 和 Gereida 司法服务无法运作，由此，在这些地点绝大多数平民只能获得有限的司法帮助。

43. 为了打击有罪不罚现象，并且还为了履行《多哈达尔富尔和平文件》所规定的苏丹的义务，2012 年 1 月，该国政府委任了一名新的达尔富尔罪行特别检察官(自 2003 年将委任的第五任特别检察官)开展调查，将在达尔富尔冲突中犯下严重罪行和侵犯人权行为者绳之以法。独立专家在 2013 年 2 月访问苏丹时对涉及达尔富尔冲突罪行的起诉程序进度缓慢表示关注。此外，独立专家注意到与冲突相关的达尔富尔案件在一般的法庭进行审讯，而不是在为专门审讯这些罪行

² 人道主义协调厅，东非：流离失所人口报告(第 14 版，2012 年 9 月 30 日至 2013 年 3 月 31 日)第 11 页，可从以下网络获得
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Displaced%20Populations%20Report%20Sept%202012%20-%20March%202013.pdf>。

³ 秘书长关于非洲联盟——联合国达尔富尔混合行动报告，S/2013/420，第 13 段。

而设立的特别法庭内审讯。然而独立专家证实已经开始在特别法庭起诉这些罪行。独立专家还注意到根据《达尔富尔和平文件》建立的司法、真相和和解委员会由于缺乏资金而未能运作。2013 年 2 月，达尔富尔区域当局在与独立专家会见时指出政府已经核准发放资金支持该委员会的运作。

44. 独立专家强调彻底实施《达尔富尔和平文件》的重要性，并吁请苏丹政府和国际社会根据该协定履行其各自的承诺。在达尔富尔实现和平与安全确保改善该地区人权局势所必不可少的。《达尔富尔和平文件》提供了在达尔富尔实现和平唯一切实可行的路线图，必须得到所有利益攸关者的支持。因而彻底实施《达尔富尔和平文件》是至关重要的，所有利益攸关者必须在这方面再次作出承诺。

45. 达尔富尔混合行动向该国政府提供了技术援助以便其建设识别、分析和积极解决达尔富尔人权问题的能力。自 2012 年 8 月，混合行动为 1,200 多名人举办了 40 多个人权培训班和研讨会，这些人包括地方政府当局、法官、检察官、私营部门的律师、教师、当地行政人员和达尔富尔的境内流离失所者。

南科尔多凡

46. 南科尔多凡的人权局势始终动荡不定，政府和反叛部队之间连接发生的战斗使平民百姓首当其冲。由于安全原因，独立专家未能能够按照原计划访问该州。2013 年 6 月 14 日，他第二次为访问该国抵达苏丹时，该州首府 Kadugli 机场遭到北苏丹人民军的袭击，结果一名联合国维和人员死亡，其他两名受伤。

47. 据报道政府部队和北苏丹人民解放军之间的敌对活动继续严重影响了南科尔多凡平民百姓的生命。地方与国际人权监察员的普遍报道表明苏丹空军部队在该州各个地方漫无目标地进行突袭，致使平民百姓死亡、家园与农地遭到破坏，并造成大规模的流离失所。据报告成千上万名平民百姓逃到了邻近的南苏丹和埃塞俄比亚，而滞留在当地的人面临了急剧恶化的人道主义局势。联合国难民高级专员报告说 2012 年 10 月底之前有 24 万人逃到南苏丹和埃塞俄比亚。

48. 2013 年 4 月，南科尔多凡州的战斗蔓延到了邻近的北科尔多凡州。苏丹革命前线反叛分子袭击了南科尔多凡的 Abu Kershola、Jamjaka、El-Rahd、Umm Abdullah 和北科尔多凡的 Umm Rowaba、allah Lareem、El-Sameh 和 El-Rahd，导致平民死伤、平民财产受损和大规模平民百姓流离失所。独立专家访问了在北科尔多凡 Al-Rahd 学校校园营地内的流离失所受害者，聆听了他们在袭击期间所经历的令人不安的动乱。2013 年 7 月，同一个反叛团伙袭击了北科尔多凡 Sidreah 地区一个军事岗哨，导致平民百姓逃离该地区。尽管苏丹政府对保护平民百姓的生命和财产负有首要责任，冲突各方在所有时候都有责任尊重平民百姓的人权。同样，应该最为强烈地谴责反叛团伙对平民百姓的袭击。

青尼罗

49. 与 2011 年冲突早期相比，青尼罗州的战斗密集性显然有所减少。然而，苏丹空军和北苏丹人民军之间的零星战斗持续不断，结果该州南部部分涌现了一批又一批流离失所的平民百姓。但该地区还出现了一些积极的发展，主要是在该州政府控制的领域内允许人道主义援助提供的进入。这样，世界粮食组织能够向 84,000 人提供粮食援助，难民署能够在 2013 年 5 月底之前向 5,000 人提供紧急庇护和非食物项目。

50. 由于该地区持续不断的战斗，大量平民百姓被滞留在反叛分子控制的领域。苏丹空军部队漫无目标的空袭特别令人担忧。独立专家无法访问这些地区，但收到的报告表明人道主义局势继续恶化。许多流离失所者和脆弱的平民百姓被迫在无法获得基本必需品如水和食品的情况下继续南移。联合国和人道主义机构无法在北苏丹人民解放军控制的地区给予人道主义评估或提供援助。为了打开人道主义的进入，2013 年 4 月在非洲联盟的组织下在亚的斯亚贝巴举行苏丹政府与北苏丹人民军之间对话，但毫无结果。有关苏丹空军的空袭以及青尼罗反叛分子控制地区的可怕局势极其令人担忧。

51. 独立专家在会见州长和其他对话者进行会谈时对该州动荡不定的人权局势表示关注。人们普遍认为该地区持续不断的武装冲突加之缺乏安全，使该州的人权局势日益恶化。独立专家强调政府与反叛部队都有保护人权的义务与责任，即便在武装冲突中也是如此，必须允许受到此类冲突影响的平民百姓能够毫无阻挡地获得人道主义的援助。

H. 人道主义援助与接触受害者

52. 政府及时准许人道主义机构能够通行无阻地进入以促进向受影响地区的冲突受害者提供人道主义援助是一项值得严重关注的问题。独立专家与人道主义援助委员会总专员讨论了这个问题，他强调说人道主义局势在以往几年有所改进。总专员还指出，该国政府与联合国机构以及相关的国际援助组织进行协调，正在采取进一步步骤改善这一局势。2013 年 3 月，人道主义援助委员会发表了一份新的指令旨在改进该国的人道主义进入。⁴ 独立专家认为，应有效监督新指令的实施以便能够如愿解决特别在达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗州屡屡发生的人道主义进入问题。

I. 经济，社会和文化权利

53. 独立专家指出，重要的是需要改进在苏丹实现经济、社会和文化权利，从而有效地解决特别该国农村地区的平民百姓贫困与其他经济社会问题。改进经济

⁴ 人道主义援助委员会，“人道主义工作指令，2013 年”。

和社会条件将对结束长久困扰该国的持续冲突产生非常积极的影响。在这方面，独立专家指出，除其他事项外，近期在达尔富尔发生的部族冲突的主要原因是获得资源问题。在 Jebel Amir 和 El Sireaf，敌对阿拉伯部落之间的部落冲突是对该地区手工金矿的控制，而对阿拉伯树胶生产地的控制似乎触发了 2013 年 2 月初南达尔富尔 Katakya 和 EDEIFursan 之间的冲突。同样，中达尔富尔 Dukhum 和南达尔富尔 Rehad EL BIRDI 4 月份的冲突是因为地方社区对放牧、土地和水资源的控制的争端引起的。

54. 独立专家指出，由于不能获得基本的社会服务，例如净水、教育、保健设施和基础设施加剧了绝大多数苏丹农村地区早已极其贫困的状况。尽管该国政府已启动了发展项目，例如 Merowe 水坝和 Roseiris 加高工程来解决这些缺陷，但还必须要有适当的结构性措施和中期长期的经济政策规划和实施以确保有效地在基层减贫。还应鼓励国际社会向该国提供所需的财政援助帮助其实现经济、社会和文化权利，并且支持受冲突影响地区的早期恢复举措。

六. 评估技术援助和能力建设需求

55. 独立专家在与该国政府和其他利益相关者进行讨论时确认了在苏丹进行促进和保护人权工作的各个机构的作用，以确认他们的技术援助和能力建设需求。

人权咨询委员会

56. 人权咨询委员会是继续实施普遍定期审议建议的主要协调机构，在整个政府机构之间灌输人权文化，协调政府与伙伴机构和公众之间的人权工作。人权咨询理事会在提高人权认识方面发挥了重大作用，特别在政府部门内发挥了重大作用。然而人权咨询理事会应该以更为透明的方式开展工作，定期向公众发布其活动的报告，请列促进人权和保护人权方面所取得的实际结果。这不仅将促进一个重在结果的方针，而且能使公众评估其成就。

57. 联合国开发计划署在咨询理事会实施普遍定期审议建议方面是一个关键的伙伴，提供了有用的技术援助与支持。开发署提供的项目援助早已实施，其中包括为政府机构主办咨询性研讨会，为司法部的培训大厅提供设备和家具以支持其各项培训活动，并对 900 多名政府官员进行了人权保护和促进的培训，以便在不同的州实施普遍定期审议的各项建议。可从其他资源提供资金维持这些技术援助和能力建设项目以填补目前开发署的资金空白。人权咨询理事会已经汇编了一份有关其技术援助和能力建设需求的综合文件，并提供了每项方案的估计费用。可从联合国人权事务高级专员办事处获得这个文件的副本。文件所列项目涉及许多本报告内确认的重大人权挑战。

全国人权委员会

58. 独立专家始终深信全国人权委员会在改进苏丹人权局势方面的重要作用。在汇报阶段，全国人权委员会在该国各地，包括喀土穆、苏丹港、Kadugli、Nyala 和 Gadarif 为政府代表和民间社会组织举办了若干培训和提高认识的研讨会。委员会还与包括司法部、内部事务部、宪法法院和国家治安局等有关的国家机构与单位开展了积极对话，内容涉及各种不同的人权问题，例如新闻检查、政治拘留和在该国实施关于享有人权的 2010 年《国家安全法》的影响。委员会还访问了达尔富尔、南科尔多凡和青尼罗州，收集了有关人权方面的资料，并且收到了 38 份人权申诉，大多数涉及到国家安全机构的行动，目前正在对这些申诉进行调查。委员会还取得了一些运作性的进展，但需要实施其确保改进苏丹人权局势的实质性职责。

59. 政府已经核准其目前预算并已开始拨付。委员会还得到包括瑞士和英国政府在内的国际伙伴的援助。根据与开发署的一项四年协议，委员会将从 2012 年至 2016 年在其运作的不同领域得到支助。开发署还借给委员会两辆汽车，并为建立四个地区的办公室提供资金以便委员会能够在全国范围扩大其运作。全国人权委员会进一步启动其计划支助其成员参加培训方案，访问南非、卢旺达和摩洛哥的国家人权委员会以便获益于他们的经验和最佳做法。还计划在喀土穆委员会总部和所提议的苏丹不同地区部门建立人权图书馆。这些举措对加强委员会的效率是必要的。还需要继续支持委员会，可以从开发署提供资金或者通过其他捐助者向委员会提供直接双边援助的方法来提高其效率。

国民大会人权委员会

60. 独立专家在会晤国民大会人权委员会时强调国民大会人权委员会的作用是一个促进和保护人权的常设法律委员会。通过其合法的监督作用，委员会确保所有立法通过的法律符合苏丹《宪法》和苏丹的国际人权义务。该项作用是通过颁发人权诉讼法确保改善人权局势。根据独立专家重在结果的方针，国民大会人权委员会应发表年度报告阐明其人权干预以及国民大会通过的有关立法的资料。为了改善国民大会人权委员会更有效地履行其职责的能力，国民大会人权委员会要求为其成员提供技术援助与培训，独立专家支持这一意见。

打击暴力侵害妇女与儿童股

61. 独立专家指出打击暴力侵害妇女与儿童股在苏丹促进与保护妇女儿童权利方面发挥了重要作用。独立专家赞扬该股发起了旨在消除暴力侵害妇女与儿童的《五年(2012 至 2016)全国战略计划》。根据独立专家在达尔富尔和其他冲突受害地区所收集的有关妇女与儿童局势的资料，该股需要确保其各项活动能够更有效地深入农村地区，以确保保护社会最底层的妇女与儿童。根据独立专家重在结

果的方针，该股应发表一份年度报告表明其《五年全国战略计划》所取得的实际结果以供公众评估。

62. 政府应向该股提供充分的资金使其能够有效地实现其目标。还应鼓励国际伙伴提供必要的技术援助和能力建设帮助该股实现其《全国战略计划》的各项目标。

全国儿童福利理事会

63. 全国儿童福利理事会在苏丹确保儿童权利与福利方面发挥了重要的作用。独立专家赞扬该理事会在推广《2010 年苏丹儿童法》和在苏丹开展有关儿童权利的提高认识和宣传运动方面所发挥的重要作用。在苏丹切割女性生殖器的做法非常普遍，理事会废除女性生殖器切割的全国方案的战略目标是在 2018 年之前在苏丹废除这种做法，这是值得赞扬的。切割女性生殖器的做法侵犯了儿童的权利，有悖于《儿童权利公约》第 19 条和第 24 条第 3 款，并且有悖于《儿童权利与福利非洲宪章》第 21 条，而苏丹是这两个文献的缔约国。儿童福利全国理事会应将其活动推广深入到农村地区以确保基层儿童的权利与福利得到有效保护。2013 年南达尔富尔立法理事会通过了一项法律在该州确认切割女性生殖器是一项罪行。在南科尔多凡、El Gedarif 和红海州等立法理事会也通过了同样的法律。独立专家鼓励其他州通过类似的法律。儿童福利全国理事会应加紧开展提高认识的运动确保在 2018 年之前在苏丹根除切割女性生殖器的做法。该理事会应该根据重在结果的方针，发表一份年度报告表明在该项计划之下所取得的实际结果。独立专家促请国际伙伴支持儿童福利全国理事会，让其提供技术援助和能力建设培训以便加强其效率

司法

64. 独立专家在会晤首席法官及其他司法部门的高级成员时强调了苏丹司法在促进该国法治确保人权方面所发挥的重要作用。为有效履行这一职责，关键的是司法部门应独立于政府的其他部门。某些法官强调了苏丹司法部门的独立性，指出司法部门独立于司法部表明其独立于政府的执法机构。然而，国家民间社会与人权界对苏丹司法部门在苏丹保障保护人权的能力信心低下。司法部门必须在苏丹坚决实施宪法与法治确保其在民众中具有较高的信誉。

65. 尽管司法部门的较高层次认识到在执法时需要坚持人权标准，在农村地区运作的基层法庭将受益于人权方面的培训。在冲突影响地区的一些农村法庭的运作由于间发的武装袭击与缺乏安全而未能充分运作。政府应确保在这些地区的法庭能够充分运作以便保障诉诸司法。

66. 开发署与混合行动特别在较高层次帮助苏丹司法部加强其实施人权与法治的能力，使苏丹司法部同国际伙伴开展能力建设项目方面受益匪浅。自 2012 年 8 月以来，混合行动向 679 名参与者举办了 23 个关于司法与劳教问题的培训班

与研讨班，这些参与者包括司法部门成员与达尔富尔的法律工作者。为确保司法部门的有效运作，向司法部门的工作人员定期进行能力建设是至关重要的。司法总长与司法部的高级成员在达尔富尔举行会议，强调需要进行能力建设和技术援助以便司法部特别在人权领域与法治领域内改进其效率。

警察

67. 特别在执法、防范与调查罪行、确保安全与治安以及在总体上保护社会等领域内，警察在苏丹保护人权方面发挥重要作用。警察副部长在会见独立专家时强调警察正在尽其努力履行在苏丹的职责，但指出由于该国不同地方持续不断的冲突而使警方面临若干问题。警官学校及其他警察培训机构已将人权教育纳入其培训方案，从而使警方的所有成员在履行其职责时都意识到其人权职责。然而，还有迹象表明在该国一些受冲突影响的地区警方执法不力。

68. 警方已从国际伙伴和混合行动方面得到有用的有关社区治安的培训以及其他关于能力建设的讲习班，在许多地方改善了警察与社区之间的关系。2013 年 4 月和 6 月之间，混合行动在达尔富尔对总共 390 名警方人员进行了有关人权、社区治安和基于性别暴力行为的培训。混合行动还培训了 86 名社区治安自愿者，并且在营地与村庄建立了总共 142 个社区安全委员会，然而警察副局长强调需要进一步的技术援助与能力建设，帮助警方继续解决在其履行其职责时所遇到的各种人权挑战。

达尔富尔罪行特别检察官

69. 达尔富尔罪行特别检察官最近开始在达尔富尔特别法庭起诉与达尔富尔冲突相关的罪行。特别检察官办公室目前正在处理 54 起案件，其中 8 件已由法庭作出裁决。为确保透明度，并遵循独立专家重在结果的方针，定期发表报告阐明所取得的实际结果，以便公众能够评估其工作。达尔富尔罪行特别检察官办公室请求国际伙伴给予技术援助和能力建设，包括培训工作人员获得专长知识，以便他们能够有效地履行其职责。对于特别检察官所担负的确保达尔富尔司法的重要作用，独立专家促请国际伙伴向该办公室提供必须的技术援助和能力建设，包括对工作人员，特别检察官进行培训。

民间社会组织

70. 独立专家在喀土穆、北达尔富尔、南达尔富尔和北科尔多凡州会见了民间社会组织的代表。总之，这些代表申诉了政府所实施的检查与恐吓。他们还强调他们需要技术援助与能力建设，以便加强其人权活动。

71. 各种各样的民间社会组织从发展署、混合行动与国家人权委员会获得了相关的培训与技术援助，帮助他们改进人权工作各方面的能力。独立专家促请国际

社会继续支持苏丹的民间社会组织，向他们提供技术援助与能力建设，特别进行有关人权宣传方面的培训，以便使这些民间社会组织能够更为有效地运作，还要给予他们法律培训，使他们能够向人权暴力行为的受害者提供法律援助。

学术界

72. 苏丹的学术界在改进该国人权局势，特别在人权教育领域内能够发挥重要的作用，例如促进公众意识和向政府提供实施其全国十年人权行动计划的技术援助。喀土穆大学法律学院的教职员以及 El-Fasher 大学人权研究中心的教职员要求获得专长知识，并表示他们愿意为在该国加强人权教育作出贡献。

73. 苏丹学术界应继续向该国的人权政策和战略提供其客观的学术资料，继续参与和从事改善苏丹人权局势的战略。国际伙伴已向喀土穆大学的教职员提供援助，帮助他们加强能力，这是值得赞扬和应该继续的。

七. 结论与建议

74. 人权理事会在人权领域向苏丹提供技术援助和能力建设的工作已证实为独立专家提供了一个适当的平台，使其和苏丹政府一起改善该国的人权局势，帮助确认其履行人权义务的援助领域。

75. 苏丹政府在制定改善该国人权局势所必须的政策和立法与体制机制方面取得了一些进展。该国政府现在需要集中力量实施这些政策，方法是采取重在结果的方针，促进在该国所有有关机构内真正实施所通过的人权政策。

76. 重要与必要的是独立专家应继续与苏丹政府一起努力，确保保持所取得的进展，并进一步改善该国的人权局势。

77. 鉴于对苏丹人权局势的上述评估与结论，独立专家提出了以下建议：

A. 向苏丹政府提出的建议

78. 苏丹政府在国际社会的支持下应：

(a) 保持至今努力改善苏丹人权局势所取得的进展，继续实施普遍定期审议的建议，特别着重于真正在该国改进人权；

(b) 在 2013 年年底出版一份报告，表明其在司法、法律改革和批准已确认国际人权条约这三个首要领域内实施普遍定期审议所取得的实际结果；

(c) 建立一个高层次的委员会，监视近期通过的在苏丹保护人权国家行动计划的实施情况；

(d) 终止任意削减民间社会组织的活动、终止新闻检查与任何任意逮捕与拘留；

(e) 以透明和包容的形式继续进行宪法与政治进程，在筹备该国下届选举中铸造一个公平、和平政治参与的气氛；

(f) 确保没有任何歧视地彻底地尊重宗教自由权；

(g) 修订《2010 年国家安全法》，确保国家安全局实施逮捕和拘留的权力不篡夺警察的合法作用，并且是符合苏丹国际人权义务的；

(h) 坚决保障临时宪法中所规定的妇女与儿童权利，采取必要步骤，按照其实施普遍定期审议建议的行动计划，迅速批准《消除对妇女一切形式歧视公约》；

(i) 向消除暴力侵害妇女与儿童股提供充分的资金，使其能够有效地履行其目的；

(j) 紧急解决苏丹境内流离失所者的人道主义需求；

(k) 为确保彻底实施《多哈达尔富尔和平文件》，再次作出承诺；

(l) 确保其各种部队在与反叛部队接触时，完全遵守有关保护平民百姓的国际人权与人道主义法；

(m) 保障获得认可的人道主义机构能够及时畅通无阻地进入受冲突影响地区援助受害者；

(n) 解决社会基层的贫困问题，充分注意促进与实现经济、社会和文化权利；

(o) 确保在苏丹受冲突影响地区能够诉诸司法。

79. 国家各种机构，更为具体的是，人权咨询理事会、全国人权委员会、国民大会人权委员会、消除暴力侵害妇女与儿童股、全国儿童福利理事会和达尔富尔罪行特别检察官应定期出版报告，阐述各自所取得的具体人权成就，以便公众能够评估其工作。

80. 全国人权委员会应迅速有效地调查其所收到的所有人权申诉，并公开报告其调查结果。

81. 儿童福利全国理事会应加紧开展提高认识的运动，以期在 2018 年之前在苏丹消除妇女生殖器切割的做法。

B. 向国际社会提出的建议

82. 国际社会应：

(a) 加紧努力帮助结束苏丹的武装冲突，方法是鼓励苏丹政府与反叛运动放下武器，进行和平谈判；

(b) 彻底兑现其在《多哈达尔富尔和平文件》之下所作的捐助承诺，以确保其充分实施在达尔富尔实现和平的最为实际可行的道路图；

(c) 向苏丹政府提供技术援助和能力建设，加快改进苏丹的人权局势，特别要通过对下列机构进行能力建设的方法来达到这一目的：

- (一) 人权咨询理事会；
- (二) 全国人权委员会；
- (三) 国民大会人权委员会；
- (四) 消除暴力侵害妇女与儿童股；
- (五) 儿童福利全国理事会；
- (六) 司法部；
- (七) 警察；
- (八) 达尔富尔罪行特别检察官；

(d) 在技术援助和能力建设方面援助民间社会组织，帮助他们提高人权宣传与法治宣传的能力，使他们能够更为有效的促进苏丹的人权局势改善；

(e) 和苏丹学术界一起，为改善苏丹人权局势的战略提供资料，并向学术界提供技术援助和能力建设，加强他们在这方面的能力。

83. 开发署与混合行动在苏丹处理发展项目的相关经验，这两个机构应继续是苏丹政府和国际社会之间技术援助和能力建设安排的主要协调机构，并应该是苏丹民间社会组织和国际社会之间的主要协调机构。

C. 向民间社会组织提出的建议

84. 苏丹的民间社会应该：

- (a) 继续在苏丹开展促进人权认识的良好工作，继续建设性与政府共事；
- (b) 继续改善其人权宣传技能，加强根据法治促进和保护人权的能力；
- (c) 向开发署、混合行动和其他国际伙伴提交帮助其改进其人权宣传与法治能力的技术援助和能力建设提议。

D. 向苏丹武装运动提出的建议

85. 苏丹的武装运动应：

- (a) 在他们行动中，应尊重人权和人道主义规则，避免胡乱袭击平民百姓与联合国维和者的生命与财产；
- (b) 与国际社会充分合作，寻找在该国永久和平解决武装冲突的方式；

(c) 支持《多哈达尔富尔和平文件》。为了成功实施该项文件与苏丹政府和国际社会进行合作。《多哈文件》是在达尔富尔实现和平的唯一行之有效、有益于人权的路线图，所有利益相关方都必须支持《多哈文件》。
