



人权理事会

第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目 10

技术援助和能力建设

马里的人权状况

马里人权状况独立专家阿利翁·蒂内的报告*

概要

本报告根据人权理事会 2021 年 3 月 24 日通过的第 46/28 号决议提交，报告所涉期间为 2021 年 3 月 25 日至 12 月 31 日。本报告主要依据马里人权状况独立专家阿利翁·蒂内在 2021 年 7 月 26 日至 8 月 5 日第六次访问马里期间获得的资料。这些资料由马里政府、联合国马里多层面综合稳定团、联合国各机构以及来自民间社会组织的其他来源提供。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



一. 导言

1. 本报告根据人权理事会 2021 年 3 月 24 日通过的第 46/28 号决议提交，理事会在该决议中将马里人权状况独立专家的任期延长一年，以协助马里过渡当局努力促进和保护人权，并请独立专家向理事会第四十九届会议提交一份报告。
2. 本报告所涉期间为 2021 年 3 月 25 日至 12 月 31 日，马里人权状况独立专家阿利翁·蒂内在报告中介绍了他于 2021 年 7 月 26 至 8 月 5 日第六次访问马里的情况。报告依据的是政府当局、在该国开展活动的联合国机构、从事人道主义和人权问题工作的国家和国际组织提供的资料，以及受害者协会和家属的证词。
3. 独立专家感谢马里政府为他在该国的访问提供便利，使他得以接触自己要求会见的所有国家和地方官员。在第六次访问期间，独立专家特别会见了总理、外交和国际合作部长、国防和退伍军人事务部长、司法和人权部长、负责与各机构关系的国家重建部长、负责《和平与民族和解协议》的和解、和平和民族团结部长、全国人权委员会主席以及司法当局的代表。
4. 独立专家还会见了民间社会组织的代表，包括基于血统的奴役受害者协会和反对基于血统的奴役协会、非政府组织的代表，以及外交使团和联合国机构的代表。
5. 独立专家感谢负责马里问题秘书长特别代表兼联合国马里多层面综合稳定团(马里稳定团)团长以及马里稳定团人权和保护科的工作人员。驻马里的联合国机构的技术和后勤支持对独立专家第六次访问取得圆满成功至关重要。

二. 国家整体状况

A. 政治局势

6. 标志着马里危机转折点的重大政治事件之一是 2021 年 5 月 24 日的第二次政变，当时的过渡总统巴·恩多和总理莫克塔·瓦内以及其他高级官员被逮捕和拘留。由于在不到一年时间里发生了两次政变，马里的政治危机出现了更复杂的转折，其特点是地缘政治的转变，这既加剧了政策和安全指导的两极分化，又在马里与西非国家经济共同体(西非经共体)之间的困难关系中就组织透明选举以恢复宪法秩序的时间表这一有争议的问题造成了新的紧张局势。
7. 因此，独立专家表示欢迎的是，安全理事会仍然关注马里局势，在 2021 年 6 月 29 日第 2584(2021)号决议中将马里稳定团的任务延长一年。
8. 安全理事会成员于 2021 年 10 月对马里进行了一次访问，尤其重申了对执行 2015 年源于阿尔及尔进程的《马里和平与和解协议》的坚定承诺。这一点尤为重要，因为 2021 年该协议的落实工作进展甚微。
9. 独立专家还欢迎区域和次区域机构的参与。加纳总统，同时也是西非经共体轮值主席纳纳·阿库福-阿多和西非经共体马里问题特使兼调解人古德勒克·乔纳森数次访问马里，以协助各方找到解决危机的办法。西非经共体还就这一局势举行了多次会议。
10. 非洲联盟也就马里局势举行多次会议，并在非洲大陆支持马里过渡进程方案的框架内，于 2021 年 9 月 19 日至 25 日向马里部署了一个需求评估团。

B. 安全局势

11. 虽然 2021 年前三个季度的安全局势持续恶化，但在 2021 年最后一个季度略有改善。然而，这不应掩盖马里和国际社会必须应对的严重挑战，以巩固在当地取得的进展。

12. 事实上，正如独立专家在 2021 年 8 月访问马里后所强调的那样，暴力在该国迅速蔓延，甚至危及国家的生存。鉴于马里目前面临全新的地缘政治和地缘战略问题，独立专家对这些问题对马里和次区域政治和安全局势的不利影响感到关切。大国的影响力博弈及其地缘政治影响绝不能导致政治局势进一步恶化和安全危机加剧，而应解决这些问题，加强和平、稳定、享有人权和维护安全。

13. 事实上，总体安全局势的恶化已经超过了临界点，一些地方的国家机构失灵或完全不存在，加剧了“支持伊斯兰与穆斯林”组织、大撒哈拉伊斯兰国和其他类似团体等暴力极端主义团体——以及作案手法与暴力极端主义团体相似的身份不明的武装人员——袭击平民的威胁，他们继续巩固在该国北部和中部一些地方的力量和控制，并扩大在马里南部地区一些地方的活动，在该国中部族群紧张局势的背景下发生的暴力行为也同样加剧。最近的数据表明，90% 以上的农村人口生活在冲突地区，或担心冲突可能蔓延到他们的所在地。在一些地方，“支持伊斯兰与穆斯林”组织、大撒哈拉伊斯兰国和其他类似团体组成了“国中之国”，开采矿产资源，征收税收，并“确保”安全、司法和基本社会服务。

14. 在北部地区，包括独立专家 2021 年 8 月访问的加奥大区，受影响最严重的地区之一是昂松戈。在加奥会见的所有行为体，无论是来自行政部门、民间社会还是联合国系统，都确认该地区的局势已经严重恶化，犯罪、暴力、抢劫、强奸、绑架事件增加，更糟糕的是，所有这些罪行不受惩罚，造成了恶性循环。犯罪者往往人尽皆知，并已查明身份；甚至已经启动调查，但由于不安全局势、缺乏国家力量、没有调查法官，有时还缺乏真正的政治意愿，所以调查从未完成。独立专家获悉，一些地方没有行政当局和国家代表，也不再向民众提供基本社会服务。包括《马里和平与和解协议》签署方在内的武装团体直接或间接控制了基达尔、通布图和加奥大区的黄金手工业生产，从中获取收入，为其活动提供资金，尤其是购买武器。

15. 暴力极端主义团体的行为包括定点清除、绑架、恐吓和死亡威胁、征收非法税、与非法淘金有关的犯罪活动，以及试图通过暴力将其对伊斯兰教法的解读强加于人，包括在加奥和通布图大区。这些团体杀害了一些拒绝支付天课或涉嫌向武装部队提供情报的平民，包括在加奥和梅纳卡大区。在梅纳卡大区，安全局势受到的负面影响还包括武装土匪行为急剧增加，暴力极端主义团体扩大对主要公路和某些地区的领土控制，以及这些团体为争夺领土控制权经常发生冲突。

16. 在马里中部，安全局势受到暴力极端主义团体、民兵和社区自卫团体活动的负面影响，他们在袭击中杀害、伤害和绑架平民，摧毁房屋、粮仓和其他财产，或者偷窃牲畜。受这些袭击影响最大的地区包括邦贾加拉、杜安扎、莫普提和塞古。

17. 独立专家获悉，不安全状况和暴力极端主义团体活动继续在该国南部蔓延，包括在基塔、库利科罗、库蒂亚拉、桑和锡卡索大区。例如，2021年6月25日，身份不明的武装人员在位于库蒂亚拉大区的 Koumbia 村绑架了两名成年男性平民。受害者被带往一个未知目的地。2021年9月11日，身份不明的武装人员在库利科罗大区巴马科以北的 Didiéni 市杀害了两名卡车司机，打伤另一人，三人均为摩洛哥籍成年男性平民。2021年12月29日，身份不明的武装人员在基塔大区进行了数次袭击。首先，在晚上9点左右，数量不详的人员袭击了位于巴马科西北部的 Soribougou 水务和林业站。在袭击中，2名平民(1名男子和1名妇女)死亡，第三人受伤。同一天，晚上10点左右，十几名身份不明的武装人员袭击了基塔警察检查站，2名平民(1名男子和1名妇女)受伤。

18. 此外，马里国防和安全部队受到袭击，继续付出惨痛的生命代价。根据联合国的数据，2021年3月26日至12月31日期间，马里国防和安全部队至少受到84次袭击，造成129人死亡，179人受伤。

19. 鉴于上述情况，独立专家满意地注意到，安全理事会第2584(2021)号决议敦促马里当局实施三项优先措施，其中一项是在明确的进度里程碑和指标指导下，制定并有效实施一项以政治方面为重点的全面战略，以保护平民，减少族群间暴力，在马里中部恢复国家力量和国家权力，并恢复基本社会服务；另一项优先事项是毫不拖延地解除所有民兵的武装，加强和解举措，推进减少社区暴力。独立专家还注意到，全国过渡委员会于2021年8月通过的政府行动计划的四个轴心中，第一个轴心是加强全境安全。独立专家还注意到，西非经共体在2021年11月7日的公报中呼吁马里稳定团执行更有力和更具进攻性的任务，并加强其行动能力，以应对马里的恐怖主义挑战，并提到它将请求安全理事会对马里稳定团的任务作出必要的修改。独立专家还欢迎萨赫勒五国集团联合部队的参与。

C. 打击有罪不罚方面的持续挑战

20. 独立专家回顾，在2018年普遍定期审议期间，马里接受了若干建议，这些建议要求该国采取适当措施终止对侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的肇事者有罪不罚的现象。独立专家回顾，人权理事会第46/28号决议敦促过渡当局加强努力，打击有罪不罚现象，并鼓励过渡当局完成已经启动和将要进行的司法调查，以便将这些严重侵犯人权的责任人绳之以法。独立专家注意到，安全理事会第2584(2021)号决议将打击有罪不罚现象作为呼吁马里当局在2022年6月30日前执行的三项优先措施之一，包括将2019年和2020年夺走数百名平民生命的涉嫌严重侵犯和践踏人权者绳之以法，组织相关审判，并向马里人民，包括受害者家属通报这方面的进展。人权理事会和安全理事会的这项联合行动继续表明，国际社会对马里持续存在有罪不罚现象表示关切。

21. 独立专家欢迎莫普提重罪法庭于2021年6月30日对2019年1月1日袭击 Koulogon-Peul 村的肇事者作出判决，这次袭击造成37名平民死亡。独立专家还欢迎马里政府于2021年7月23日通过了《关于赔偿1960年以来马里危机受害者的国家政策》及其《2021-2025年行动计划》，并于2021年12月29日通过了规定对严重侵犯人权行为造成的伤害进行赔偿的一般规则的案文草案。独立专家还表示欢迎的是，全国过渡委员会2021年8月通过的政府行动计划的目标之一是打击腐败和有罪不罚现象，同时强调反腐败工作必须符合人权标准，包括与公正审判权有关的标准，否则就会失去其合法性。

22. 然而，独立专家感到遗憾的是，在对涉嫌侵犯和践踏人权者进行司法起诉方面尚未取得重大进展。这些侵犯和践踏人权行为包括在马里中部族群间暴力背景下犯下的行为¹以及马里国防和安全部队犯下的行为。²独立专家在2021年8月访问马里期间会见的多名对话者，包括受害者，对马里当局多次宣布启动调查，但这些调查从未引发对涉嫌侵犯和践踏人权者进行司法起诉表示沮丧和失望。由于有罪不罚现象持续存在，而马里当局未履行承诺，这些对话者对马里当局是否有真正的政治意愿有效打击人权方面的有罪不罚现象表示怀疑，并对马里的司法系统感到失望，认为该系统充其量是无效的，最糟糕的则是在该国的若干地区根本不存在。司法当局重申，调查正在进行，有些甚至已经完成，但困难在于逮捕和起诉涉嫌犯下已查明罪行的施害者，缺乏执法机关，尤其是在许多缺乏国家力量的地区。因此，缺乏国家力量带来的安全威胁可能会继续加剧马里普遍存在的有罪不罚现象。独立专家注意到这些挑战，并呼吁马里当局加倍努力，打击有罪不罚现象。

23. 独立专家还关切地注意到，颁布了2021年9月23日第2021-046号法，赦免2020年8月18日发生并导致共和国总统辞职的事件，以及2021年9月24日第2021-047号法，赦免2021年5月24日发生并导致过渡总统兼国家元首和总理兼政府首脑辞职的事件及其截至2021年8月28日的后续事件，这两项法律均由全国过渡委员会在2021年9月16日通过。独立专家希望回顾，在2020年8月18日至19日夜间发生政变后，马里稳定团记录了巴马科第三区和第四区5名平民死亡和18人受伤的情况，并指出受害者是被国民警卫队人员开枪打死打伤的。

24. 独立专家欢迎真相、正义与和解委员会开展的工作，该委员会的任期于2021年12月31日结束，据称自成立以来，该委员会收集了至少23,600份受害者和证人的证词。独立专家注意到为考虑设立委员会的继任机构所做的努力。

25. 然而，独立专家感到关切的是，有资料显示，马里当局尚未启动确保执行马里问题国际调查委员会建议的进程，该委员会于2020年6月26日向联合国秘书长提交了报告。独立专家希望回顾，委员会在报告中特别强调，马里政府没有采取

¹ 这包括以下袭击：(a) 2019年3月23日对Ogossagou村的袭击，造成至少157名颇尔人死亡，其中包括46名儿童，另有65人受伤；(b) 2019年6月9日对Sobane Da村的袭击，造成35名多贡人死亡，其中包括22名12岁以下儿童；(c) 2019年6月18日对Yoro村和Gangafani村的袭击，分别造成至少25名和27名多贡人死亡；以及(d) 2020年2月14日对Ogossagou村的袭击，造成至少35人死亡，均为颇尔人(包括1名妇女、3名男童和2名女童)，另有至少3人受伤，至少19人(包括5名儿童)失踪。独立专家注意到，司法部在给他的信函中表示，已经对Ogossagou村受到的两次袭击以及Sobane Da村、Yoro村和Gangafani村受到的袭击开展司法调查。

² 这包括法外处决、即决处决或任意处决：(a) 2018年5月19日，萨赫勒五国集团联合部队指挥下的马里武装部队人员在Boulikessi(莫普提大区)处决12名平民；(b) 2018年6月13日，马里国防和安全部队成员在Nantaka村(莫普提大区)处决25名平民；(c) 2018年8月13日，马里武装部队成员在Doma村(莫普提大区)处决6名平民；(d) 2019年4月24日，马里国防和安全部队在Intahaka(加奥大区)处决3名平民；(e) 2019年12月19日，马里武装部队在Malemana(莫普提大区)逮捕、随后处决26名颇尔男子；(f) 2020年1月26日，索科洛(塞古大区)宪兵营受到袭击后，马里武装部队在贾巴利处决了3名男子，并使另外3名男子遭受强迫失踪；(g) 2020年6月3日，马里国防和安全部队在Yangassadiou村(莫普提大区)处决至少15名平民；(h) 2020年6月5日，由30辆车组成的马里武装部队军事车队的士兵在一群有武装的多贡传统猎人(多佐)陪同下，在Binédama(莫普提大区)处决至少37名平民，包括3名妇女和3名儿童；(i) 2020年6月6日，马里武装部队在Massabougou村(塞古大区)处决9名村民，全部为颇尔人。

行动查明真相并将以往危机期间犯下的侵权行为(无论肇事者是谁,特别是马里政府直接犯下的侵权行为)绳之以法,是2012年危机的一个触发因素,³ 马里持续存在的有罪不罚现象也是助长2015年以来在该国中部发生的严重族群间暴力的因素之一,而且自2018年以来,这种情况明显恶化。⁴ 独立专家还希望回顾,该委员会是根据《马里和平与和解协议》第46条设立的,⁵ 响应了马里人的愿望。如果不执行委员会的建议,将违背这些愿望。

26. 独立专家注意到,安全理事会第2590(2021)号决议将第2374(2017)号决议设立的制裁续延至2022年8月31日。第2590(2021)号决议还将第2374(2017)号决议设立的专家小组的任务期限续延至2022年9月30日。该小组应至迟于2022年2月28日提交中期报告,至迟于2022年8月15日提交最后报告,并在此期间酌情向安全理事会定期报告最新情况。独立专家回顾,第2374(2017)号决议设立的制裁规定了旅行禁令和资产冻结。这些措施主要针对直接或间接参与筹划、指挥或实施违反国际人权法或国际人道法行为或构成践踏或侵犯人权行为的个人和实体。制裁针对的活动还包括使用和招募儿童。然而,独立专家感到遗憾的是,尽管上述行为一再发生,马里人权状况持续恶化,但截至2021年12月31日,制裁针对的八人中仅有一人是因违反国际人权法或国际人道法而受到制裁的。

27. 独立专家回顾了国际刑事法院检察官就2019年3月23日Ogossagou大屠杀发表的声明。检察官回顾,任何煽动或实施暴力行为,包括命令、要求、鼓励或以其他方式协助实施国际刑事法院管辖范围内罪行的人都应在充分遵循补充性原则的情况下在国际刑事法院受到起诉,检察官办公室将继续处理这一状况,并继续密切关注该国中部和其他地区的事态发展。独立专家希望强调,可能属于国际刑事法院管辖的罪行在马里继续发生并且不受惩罚。根据收到的资料,这些罪行不受惩罚似乎是由于缺乏真正的政治意愿或国家没有能力进行有效的起诉。

三. 人权状况

A. 公民权利和政治权利

28. 在本报告所述期间,人权状况仍然令人关切。2021年4月1日至12月31日期间,马里稳定团记录了至少1,554起侵犯和践踏人权行为。这一数据比前三个季度(2020年7月1日至2021年3月31日)增加了21.21%,在该期间,马里稳定团记录了1,282起侵犯和践踏人权行为。这些侵权行为包括法外处决、即决处决或任意处决和其他杀害,伤害,绑架,强迫失踪,任意逮捕或拘留,包括长期拘留,以及违反正当程序保障的行为,酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇,死亡威胁和恐吓,抢劫和破坏财产。实施这些侵犯和践踏人权行为的是马里国防和安全部队、国际部队、地方部队、司法当局、签署《马里和平与和解协议》的武装团体、民兵和社区自卫团体,以及“支持伊斯兰与穆斯林”组织、大撒哈拉

³ S/2020/1332, 附件, 执行摘要第13段。

⁴ 同上, 执行摘要第15段。

⁵ 同上, 执行摘要第1段和报告第1段。

伊斯兰国和其他类似团体。⁶ 鉴于这一仍然令人关切的情况，独立专家表示欢迎的是，根据所收到的资料，马里稳定团在 2021 年最后一个季度记录的侵犯和践踏人权行为数量下降了 27.10%，从 594 起降至 433 起。独立专家还感到高兴的是，据保护问题专题组称，2021 年 12 月的情况分析表明，监测系统记录了 373 起保护事件，2021 年 11 月则为 531 起(减少了 29.75%)。保护问题专题组注意到，2021 年底记录的侵犯人权事件总体上大幅减少，但侵犯生命权的行为除外，此类行为在 2021 年最后一个季度记录的数量最多，10 月为 31 起，11 月为 23 起，12 月为 61 起。⁷ 然而，这些改善情况不应掩盖马里必须应对的严重人权挑战，以巩固在当地取得的进展。

1. 国家当局，包括马里国防和安全部队的侵犯人权行为

29. 平民继续遭受马里国防和安全部队实施的暴力，而这些部队本应保护他们。武装团体利用这些侵权行为，特别是其不受惩罚的现象，自称为国家失败的可靠的替代办法。马里国防和安全部队的涉嫌侵犯人权者有罪不罚，可能会削弱民众对这些部队的信任，从而产生冒险的诱惑。这种有罪不罚现象还可能破坏民族和解以及在全国范围内恢复国家权力的努力。

30. 事实上，在若干情况下，马里国防和安全部队在受到袭击的附近地区开展报复和搜查行动，往往不考虑适用的标准。这些行动往往导致法外处决、即决处决或任意处决、强迫或非自愿失踪、任意逮捕、侵犯人身安全、纵火和破坏私人财产。例如，2021 年 4 月至 6 月期间，仅在 Boni 市(杜安扎大区)及其周围地区，马里稳定团就记录了至少 12 名平民被处决、在押死亡和强迫失踪的案件。马里稳定团进行的调查确定了马里武装部队两名军官的指挥责任。⁸ 一些资料显示，2021 年 7 月 31 日，马里武装部队成员在丹南安巴萨古民兵的陪同下，即决处决了邦贾加拉大区 Goro 村的两名颇尔牧民。⁹ 2021 年 10 月 2 日至 5 日，马里国防和安全部队在 Sofara 村及其周围地区逮捕了至少 22 名男子，均为平民，并即决处决了其中 5 人，另有至少 5 人失踪。¹⁰ 2021 年 10 月 25 日，马里武装部队成员在塞古大区 N'Dolla 村即决处决了至少 8 名颇尔人。¹¹

31. 独立专家还对任意逮捕和拘留，包括单独拘禁表示关切，特别是马里情报部门实施的任意逮捕和拘留。例如，2021 年 9 月和 10 月，国家安全总局工作人员逮捕了六人，其中一些人是前过渡总统巴·恩多和总理莫克塔·瓦内的亲信。据称，工作人员在单独拘禁期间对这些人施加酷刑，拘禁一直持续到 2021 年 11 月初，国家安全总局将他们的案卷移交主管司法当局。2021 年 11 月 5 日，巴马科第六大区大审法院检察官宣布对这六人提起诉讼，罪名是“共谋犯罪，企图攻击和阴谋

⁶ S/2021/519, 第 64-68 段; S/2021/844, 第 63 段; 以及 S/2021/1117, 第 50 段。

⁷ 联合国难民事务高级专员公署, 《难民署马里概况介绍—2021 年 12 月》, 2022 年 2 月 2 日, 第 2 页。

⁸ 独立专家注意到, 国防部在给他的信函中表示, 宪兵队进行了调查, 初步调查报告已转交司法当局, 但从未提及马里武装部队造成的死亡。

⁹ 独立专家注意到, 国防部在给他的信函中表示, 马里武装部队经常与合作伙伴组成行动单位, 但从未与民兵一起行动, 而且马里政府已于 2019 年 3 月解散了丹南安巴萨古民兵。

¹⁰ 独立专家注意到, 国防部在给他的信函中驳斥了这些指控。

¹¹ 独立专家注意到, 国防部在给他的信函中表示, 宪兵队正在进行调查, 以查明情况并确定责任。

反对政府”。因此，鉴于上述情况，独立专家赞同全国人权委员会主席在根据 2021 年 10 月 1 日法令设立国家安全局之后所表示的关切。该机构由共和国总统直接领导，¹² 取代国家安全总局。¹³ 法令赋予了该机构极其广泛的任务，¹⁴ 但没有使其受到外部和独立监控机制的约束，而这是防止或应对该机构可能犯下的潜在侵犯人权行为所必需的。这种不对称性可能助长对这些侵权行为有罪不罚的文化。事实上，该法令第 8 条规定：“除因疏忽或公然违反程序而引致的严重罪行外，国家安全局工作人员不得因履行职责而受到起诉”，以及“对国家安全局工作人员的任何起诉，应以国家安全局局长根据章程规定交由司法机关处理为条件”。

32. 独立专家还注意到，一些人，包括政治行为者，因“破坏国家信誉和通过社交媒体进行侮辱”或对总理等公众人物的“侮辱性言论”等罪行而被起诉、拘留、审判和/或定罪。在强调和平的气氛和政治言论的重要性的同时，独立专家还希望回顾马里的人权义务，包括马里于 1974 年 7 月 16 日加入的《公民及政治权利国际公约》关于意见和表达自由的第十九条规定的义务。正如他在 2021 年 3 月 31 日发给马里政府的联署材料中所述，¹⁵ 独立专家希望回顾人权事务委员会第 34 号一般性意见(2011 年)，其中第 11 段指出，《公约》第十九条第二款的范围甚至包括可能被认为极为冒犯的言论。此外，有关政治言论内容，委员会在上述一般性意见的第 38 段中提到，在涉及政治领域和公共机构公众人物的公开辩论情况下，《公约》尤其高度重视不受限制的言论。因此，有辱公众人物的言论表达形式不足以成为实施处罚的理由。

2. 武装团体的侵犯人权行为

33. 独立专家还感到关切的是，暴力极端主义团体，包括“支持伊斯兰与穆斯林”组织、大撒哈拉伊斯兰国和其他类似团体继续侵犯人权而不受惩罚。例如，2021 年 4 月 1 日至 12 月 31 日，在马里稳定团记录的 1,554 起侵犯和践踏人权行为中，889 起是这些团体所为，占 57.20%。

34. 这些团体在该国北部的加奥、梅纳卡和通布图大区，该国中部的邦贾加拉、杜安扎、莫普提和塞古，以及南部的库利科罗、库蒂亚拉和桑大区造成平民伤亡。例如，2021 年 8 月 8 日，疑似大撒哈拉伊斯兰国成员在靠近尼日尔边界的 Ouatagouna 镇(加奥大区)的至少两个村庄同时进行袭击。马里稳定团进行的调查显示，至少 42 名平民在袭击中死亡，其中包括 1 名 10 岁儿童，另有 11 人受伤。2021 年 12 月 4 日，在 Songho 与 Bandiagara 之间的公路上，疑似“支持伊斯兰与穆斯林”组织成员袭击了一辆公共汽车，造成至少 32 名平民死亡，另有 18 人受伤，其中包括至少 12 名妇女。所有受害者都是多贡人。暴力极端主义团体还绑架或威胁杀害平民，围困村庄，从而阻碍民众自由行动或获得基本社会服务。

¹² 马里，关于设立国家安全局的 2021 年 10 月 1 日第 2021-013/PT-RM 号法令，《马里共和国政府公报》，第 62 卷，第 30 期，第 9 条。

¹³ 同上，第 11 条。

¹⁴ 同上，第 3 条。

¹⁵ <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26333>.

35. 暴力极端主义团体使用简易爆炸装置或地雷进行的袭击同样造成了平民伤亡。根据联合国的数据，2021年6月7日至10月1日，在库利科罗、莫普提和加奥大区发生的6起简易爆炸装置袭击中，23名平民死亡，13人受伤，与前一时期相比，伤亡人数有所增加，但袭击次数相似。

36. 此外，暴力极端主义团体——在某些情况下还有身份不明的武装人员——还对受保护人员进行了袭击，包括人道主义工作者、医护人员，以及救护车等医疗运输工具，包括在该国北部的加奥(尤其是昂松戈地区)、梅纳卡和通布图大区，以及该国中部的邦贾加拉、杜安扎和莫普提大区。

37. 最后，在面积不断扩大的受暴力极端主义团体控制或影响的一些地区(包括在加奥、梅纳卡和通布图大区)，这些团体在当地民众被迫签署口头“和平”协定后，强迫他们遵守一套规则，否则将受到报复或惩罚。这些规则包括对牲畜、商业和农作物纳税的义务(天课)；男童和女童分开，女童必须戴(黑色)面纱，学校使用阿拉伯语作为教学语言；以及禁止饮酒、吸烟或听音乐(另见下文关于妇女状况的C节)。在加奥大区(昂松戈地区)，这些团体将涉嫌偷窃者截肢，作为对其行为的惩罚。例如，2021年5月2日，在Tin-Hama，大撒哈拉伊斯兰国成员截断了三名涉嫌偷窃者的右手和左脚。2021年10月1日，在Lelehoye-Gourma村，同一团体的成员截断了一名涉嫌偷牲畜者的右臂。

38. 此外，暴力极端主义团体还对维和人员进行了袭击。例如，根据联合国的数据，2021年3月26日至12月31日期间，马里稳定团受到87次袭击，造成13人死亡，114人受伤。

39. 独立专家收到了关于武装团体，包括《马里和平与和解协议》签署方侵犯人权的报告。包括杀害、绑架、侵犯人身安全、任意逮捕和拘留，以及在武装冲突中招募和使用儿童。

3. 当代形式奴隶制

40. 独立专家严重关切的是，对被视作“奴隶”的人的袭击有所增加，并且继续不受惩罚，包括在卡伊大区。2021年1月1日至12月31日期间，马里稳定团记录了至少9起事件，造成至少1人死亡，81人受伤，其中包括7名妇女。2021年的受伤人数是2020年的两倍，其中大部分人被视为奴隶。最近一次事件于2021年9月28日和29日在卡伊大区Souroubiré村发生，导致1名被视为奴隶的人死亡，至少12人受伤。独立专家获悉，2021年11月1日，一名调查法官下令逮捕21名男子，并将其转移至卡伊市中央监狱，因为他们涉嫌参与了2021年9月28日和29日的袭击。

41. 在2021年8月访问马里期间，独立专家会见了一些逃离卡伊大区的人，他们向他讲述了自己在马里当局知情的情况下遭受的暴力，令人痛心。简言之，被视为奴隶的人继续受到轻视。

42. 司法部长强调了为这一问题找到全面解决办法的重要性，并告知独立专家，该部门已开始考虑起草一项关于打击一切形式奴役的具体法律，在该法通过之前，目前对《刑法》的修订已经包括了与奴役做法有关的犯罪行为。独立专家注意到，2021年11月11日，司法部长致函马里上诉法院的所有检察长，要求他们：(a) 采取一切必要步骤，对任何参与基于血统的奴役行为的人提起刑事诉讼，并考虑将某些案件转移到其他地方的可能性，以确保诉讼的有效性；(b) 充分利用现有的法律框架，包括《刑法》，以确保有效惩罚与基于血统的奴役做法有关的罪行；以及(c) 特别强调保护这一做法的受害者。

B. 族群间和族群内冲突

43. 独立专家深感关切的是，在族群间和/或族群内紧张局势的背景下发生的暴力继续在该国中部肆虐，包括在邦贾加拉、杜安扎、莫普提和塞古大区。2021年4月1日至12月31日，在马里稳定团记录的1,554起侵犯和践踏人权行为中，422起是民兵和社区自卫团体所为(27.15%)。

44. 关于多贡族民兵和社区自卫团体，包括在邦贾加拉、杜安扎和莫普提大区的一些地方，丹南安巴萨古团体进行了袭击，杀害、伤害或绑架平民，放火烧毁房屋，偷窃牲畜。丹南安巴萨古还对主要由多贡人居住并参与了与颇尔人的和解倡议的地方进行了报复性袭击。民兵还在多贡村庄绑架了数十名平民，这些村庄的居民拒绝为民兵的“战争努力”作出贡献，或没有支付所要求的款项，以代替强迫招募村民。例如，2021年7月16日，邦贾加拉市的丹南安巴萨古人员对主要由颇尔人居住的Welingara村(邦贾加拉大区)进行了一次袭击。袭击造成4名平民(2名妇女和2名男子)死亡，均为颇尔人。在袭击过程中，袭击者还烧毁了几所房屋，偷走了牲畜。

45. 颇尔族民兵和社区自卫团体则袭击村庄，打死打伤平民，摧毁和烧毁房屋、粮仓和其他财产，抢劫牲畜，包括在邦贾加拉大区。例如，2021年3月29日，他们袭击了邦贾加拉大区Anakanda村附近的Oritouno多贡小村庄，造成一名老年妇女和她的孙子死亡。袭击者还摧毁了房屋、粮仓和其他财产，抢劫了牲畜。

46. 最后，传统猎人多佐也杀害、伤害或绑架平民，包括在莫普提和塞古大区。

47. 鉴于这一令人担忧的局势，独立专家欢迎马里当局和民间社会以及马里稳定团为实现和平与和解而采取的各种举措和内在动力。其中一些举措，包括组织族群间对话，促成了族群间和平协定，这无疑促进了在2021年最后一个季度观察到的安全局势改善情况。其他令人鼓舞的举措包括设立负责和平解决争端的和解委员会，加强土地委员会的能力。必须欢迎、鼓励、支持和加强这些举措。

C. 妇女状况

48. 独立专家对马里妇女和女童的状况极为关切。安全局势持续恶化，对妇女的人权状况产生了重大影响，性别暴力案件一再发生，令人不安。根据全球保护群组的数据，2021年1月至7月期间，在性别暴力信息管理系统的行为体报告的3,744起性别暴力事件中，性暴力(强奸、性侵犯)是报告最多的事件，占案件的44%。¹⁶ 从事性别暴力领域工作的行为体记录的包括：(a) 强奸妇女和女童，包括轮奸和其他形式的性暴力，其中一些是在取水、外出寻找燃料，或在每周集市日进行抢劫时实施的；(b) 绑架少女；以及(c) 因强奸而怀孕的案件。这些行为的涉嫌肇事者包括身份不明的武装人员或非国家武装团体、民兵和社区自卫团体，以及马里国防和安全部队成员。

¹⁶ 全球保护群组，《马里：保护分析》，2021年7月，第13页。

49. 此外，在受暴力极端主义团体控制或影响的一些地方，这些团体在当地民众被迫签署口头“和平”协定后，强迫他们必须遵守一套规则，或实施侵犯妇女和女童权利的行为。施加的规则包括妇女和女童必须戴面纱，有时包括不穿内衣而戴全套黑色面纱，或禁止妇女和女童参与信息活动。一些妇女因不戴面纱或戴暴力极端主义团体成员认为“不适当”的面纱而被鞭打，作为惩罚。例如，2021年1月至8月期间，马里稳定团记录了至少5起妇女因不戴面纱或戴不适当的面纱而遭到鞭打的事件，这些事件是由“支持伊斯兰与穆斯林”组织成员在杜安扎、莫普提和塞古大区实施的，还有一起在通布图大区鞭打11名妇女的案件。此外，在一些地方，暴力极端主义团体强迫家庭在强迫婚姻中交出女儿(儿童或成人)，以换取保护，“获得和平”，或在家庭无力支付这些团体要求的天课时作为替代。最后，这些团体还在婚礼上绑架女孩并实施强奸，包括在加奥大区。

50. 鉴于上述情况，独立专家感到关切的是，根据收到的资料，大量性别暴力行为幸存者无法获得全面照料(法律、心理社会、保健和保护服务)。根据全球保护群组的数据，在本报告所述期间，只有48%的受危机影响地区为性别暴力幸存者提供照料服务，30%的幸存者无法获得卫生保健，57%的幸存者无法获得庇护所，78%的幸存者无法获得法律服务。¹⁷

51. 因此，独立专家欢迎在联合国和马里关于预防和应对与冲突有关的性暴力的联合公报发表之后，于2021年10月批准了一项涵盖2022-2024年期间的行动计划。独立专家呼吁联合国各机构、马里政府和所有利益攸关方为其实际执行划拨充足的资源。

D. 儿童状况

52. 马里危机和持续不安全继续对儿童产生破坏性影响，并导致严重侵害儿童基本权利的行为。马里未来真正的社会炸弹是学校可能崩溃，这将剥夺数十万儿童的受教育权。根据联合国的数据，2021年3月26日至12月31日期间，至少有650起针对424名儿童的严重侵权行为。至少112名儿童死亡(47人)或致残(65人)，其中包括至少20名女童，另有255名儿童被武装团体招募，其中包括至少19名女童。这些侵权行为大多发生在中部地区(201起)，其次是基达尔(62起)、加奥(60起)、通布图(52起)、梅纳卡(19起)、库利科罗(3起)、锡卡索(2起)和巴马科(1起)。¹⁸

53. 此外，仍是根据联合国的数据，因不安全局势而关闭的学校数量大幅增加，从2021年1月的1,344所，403,000名学生受到影响，增至2021年12月的1,664所，499,200名学生受到影响(增加了23.80%)。这个问题最初仅限于马里中部和北部地区，现已逐渐蔓延到南部一些地区，包括锡卡索(115所学校关闭，34,500名学生受到影响)和库利科罗(92所学校关闭，27,600名学生受到影响)。此外，关闭学校助长了早婚和女童从农村向城市移徙的现象，增加了这些女童遭受性剥削和性虐待的风险。

54. 最后，仍是根据联合国的数据，截至2021年12月31日，64%的境内流离失所者是儿童。

¹⁷ 同上。

¹⁸ S/2021/519, 第69和第70段; S/2021/844, 第69段; 以及 S/2021/1117, 第51段。

E. 难民和境内流离失所者

55. 独立专家注意到，截至 2021 年 9 月 30 日，马里有 47,824 名难民和寻求庇护者。他还注意到，根据 2021 年 12 月的流离失所跟踪信息总库报告，境内流离失所者人数从 2021 年 9 月的 401,736 人降至 2021 年 12 月的 350,110 人，即减少了 51,626 名流离失所者(13%)。¹⁹ 减少的原因包括该国中部和北部一些地区逐步实现和平，该国各地的情况得到更新，以及挨家挨户访问，以核实以前登记的流离失所者是否实际存在。在加奥大区，流离失所者人数在 2021 年 9 月至 12 月期间减少了近一半(49%)。²⁰ 独立专家对这一进展表示欢迎，因为截至 2021 年 9 月 30 日，境内流离失所者人数在两年内增加了一倍多。人口流动增加的趋势超过了 2013 年马里武装冲突最严重时的峰值，当时有 353,455 名流离失所者。2021 年 12 月，莫普提大区的流离失所者人数最多(163,496 人)，其次是塞古(56,481 人)、加奥(49,803 人)、通布图(48,529 人)、梅纳卡(12,995 人)、库利科罗(6,783 人)、锡卡索(5,833 人)、巴马科(3,585 人)、卡伊(2,188 人)和基达尔(417 人)。

F. 经济、社会及文化权利

56. 危机和武装冲突使民众脆弱的生活条件恶化，阻碍他们充分享有经济、社会及文化权利。2021 年，由于安全局势日益恶化、干旱和 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行，情况进一步恶化。

57. 事实上，由于安全局势日益恶化，许多家庭被迫离开家园，从而失去生计，包括田地、牲畜放牧区或村庄周围的市场。另一些人的牲畜在袭击中被偷走。此外，干旱严重影响了该国，造成 225,000 多公顷农田损失，300 多万人受到影响，主要在莫普提、塞古和通布图大区。因此，2021 年，130 万人处于重度粮食不安全状态，这是自 2015 年以来的最高水平，300 万人受到雨量不足和长期歉收季节的影响。

58. 此外，与世界其他地方一样，COVID-19 大流行及其社会经济后果加剧了这些问题。独立专家还感到关切的是，截至 2021 年 12 月 26 日，在约 2,020 万人口中，只有 390,874 人完全接种了 COVID-19 疫苗(占 1.93%)，477,813 人部分接种(占 2.36%)。

59. 鉴于上述情况，独立专家强调为人道主义应对计划提供充足资金的重要性。

四. 结论和建议

A. 结论

60. 独立专家指出，马里面临的多层面危机继续恶化。

61. 在政治方面，这种情况尤其体现在该国在不到一年时间里发生了两次政变，《马里和平与和解协议》的执行出现延误，本应结束过渡期的选举的组织工作也存在不确定性。

¹⁹ 马里国家社会发展局，《流离失所跟踪信息总库报告》，2021 年 12 月，第 5 和第 6 页。

²⁰ 同上。

62. 关于安全问题，最令人担忧的指标之一是暴力在该国迅速蔓延，甚至危及国家的生存。鉴于马里的战略地位，整个萨赫勒地区及其他地区的未来都处于危险之中。正如其他地方的经验表明，马里不稳定的后果将不限于该国或萨赫勒地区的地理边界。这种持续和令人担忧的局势恶化要求国际社会与马里和与马里危机有关的所有行为体，包括联合国、非洲联盟和西非经共体合作，重新考虑马里安全和政治挑战的应对措施，并采取更适当的措施，协助马里当局恢复马里全境的安全。目前对马里不安全状况的应对措施已不再适当，包括在保障平民的安全及其基本权利方面，而这应该是马里和萨赫勒地区安全战略的支柱。必须认识到，需要在与所有利益攸关方对话和安宁的气氛中找到更适当的替代办法，以改善安全，避免任何可能对马里危机产生不利影响的孤立局势。

63. 人权状况并不令人鼓舞，侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的行为继续发生而不受惩罚。这种有罪不罚现象继续助长暴力的恶性循环。

64. 在社会经济方面，民众脆弱的生活条件继续恶化。

B. 建议

65. 独立专家重申先前的建议，并提出以下建议。

66. 独立专家建议马里当局：

(a) 支持致力于促进和保护人权的行体，包括全国人权委员会和民间社会，其中包括反对基于血统的奴役的组织；

(b) 继续支持地方的和平、预防、调解和解决冲突、对话与和解的举措和动态，包括利用传统的建设和平或巩固和平机制，使马里能够摆脱族群间冲突的恶性循环，在该国实现公正和持久的和平；

(c) 通过具体行动表明打击有罪不罚现象的真实和有效意愿，积极参与落实该国在 2018 年普遍定期审议期间接受的相关建议，包括以下要求：

(一) 确保将这些违法和侵权行为的所有肇事者绳之以法；

(二) 有系统地开展调查并惩处侵犯人权和违反国际人道法的肇事者，从而制止国防和安全部队的这类行为；

(三) 确保上述违法和侵权行为的受害者能够诉诸司法，并确保受害者获得赔偿；

(四) 采取一切适当和有效的措施，防止对妇女的暴力行为，特别是性暴力行为，调查这些行为并惩处肇事者；

(d) 加倍努力在法律和实践中消除对妇女一切形式的歧视，包括立即通过禁止性别暴力法，并采取具体措施预防和打击此类暴力行为；

(e) 根据 2015 年 12 月 18 日第 2015-052 号法确保妇女参与决策，该法规定妇女在任命职位和选举职位中占有 30% 的配额，并根据安全理事会第 1325(2000) 号决议的规定，确保妇女参与所有关于和平与安全的举措，包括该国正在进行的和平进程；

(f) 履行承诺，推动马里将奴役定为刑事犯罪的进程；

(g) 采取一切适当和有效的措施，确保情报部门遵守马里的国际人权义务，包括：

(一) 允许全国人权委员会和其他独立机制不受阻碍地进入情报部门管理的拘留场所以及外部观察员仍然无法进入的任何其他拘留中心；

(二) 确保对涉及情报部门成员的所有侵犯人权的指控进行独立、有效和公正的调查，确保这些侵权行为的肇事者受到起诉，受害者能够诉诸司法和获得补救；

(三) 修订关于设立国家安全局的 2021 年 10 月 1 日第 2021-013/PT-RM 号法令，使其符合相关国际标准和文书；

(h) 通过促进所有人，特别是民间社会、人权维护者、记者，以及包括反对派在内的政党或政治团体充分享有基本自由，包括意见、表达、和平集会和结社自由，保障公民空间，同时确保后者能够自由开展活动，不受阻碍、恐吓、报复或骚扰，并删除立法中所有侵犯意见、表达、和平集会和结社自由的条款；

(i) 确保所有被起诉的人，包括因腐败被起诉的人，享有由相关国际法律文书保障的公正审判权；

(j) 利用政治过渡为马里历史书写新的篇章，包括在促进和保护人权、善治以及整个法治领域实施改革。

67. 独立专家建议各武装团体：

(a) 立即停止一切敌对行动和对平民的攻击，并尊重平民的人权和基本自由；

(b) 立即停止攻击民用基础设施和财产，如学校、医院或卫生中心、救护车和其他运送病人的车辆或被认为对平民生存至关重要的物品；

(c) 尊重受国际法保护的人员，如维持和平部队和人道主义人员，以及人道主义组织的财产，不要阻碍人道主义援助的运送。

68. 独立专家建议国际社会：

(a) 与马里和包括非洲联盟和西非经共同体在内的所有利益攸关方一道，重新考虑马里多层面挑战的应对措施，重点是优先保障平民安全和基本人权的综合战略；

(b) 向马里提供后勤和财政资源以及一切必要的援助，帮助该国在全境逐步恢复国家力量和国家权力以及基本社会服务；

(c) 向萨赫勒五国集团联合部队提供必要资源，使其能够正常执行任务；

(d) 为人道主义应对计划提供充足资金；

(e) 继续处理马里的人权状况。

69. 独立专家建议马里的合作伙伴采取行动，确保正在发生的地缘政治和地缘战略转变不会加剧政治紧张和不安全局势，而是有助于加强马里的和平、稳定与安全。

70. 独立专家建议马里稳定团：

(a) 积极处理对平民的威胁，特别是继续在所有敏感地区，包括袭击平民最频繁和威胁最大的地区加强工作；

(b) 继续收集关于侵犯和践踏人权以及违反国际人道法行为的资料，并加倍努力查明这些行为的主要责任人，以便向国家和国际司法机构提供信息。

71. 独立专家建议国际刑事法院尽快启动调查，确定过去在马里实施或现在继续实施的《罗马规约》所管辖罪行的刑事责任。

72. 独立专家建议安全理事会更有系统地执行第 2374(2017)号决议第 8 段((f)项和(g)项)，对在马里继续侵犯和践踏人权以及违反国际人道法而不受惩罚的个人和实体实施个别制裁。
