



人权理事会  
第三十六届会议  
2017年9月11日至29日  
议程项目10  
技术援助和能力建设

## 苏丹人权状况独立专家的报告

### 秘书处的说明

秘书处谨向人权理事会转交苏丹人权状况独立专家阿里斯蒂德·诺诺西的报告。本报告系根据理事会第33/26号决议提交，理事会在该项决议中决定将独立专家的任务期限再延长一年，并请他向理事会第三十六届会议提交报告。本报告涵盖期间为2016年10月至2017年6月。在报告中，独立专家评估了以往建议的落实情况，概述了近期的事态发展以及该国继续存在的人权挑战，确定了技术援助和能力建设的需求，并向苏丹政府和其他利益攸关方提供了一份解决该国人权挑战所需的建议清单。



## 苏丹人权状况独立专家的报告

### 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 方法和活动.....	3
三. 近期重要动态.....	4
四. 主要人权挑战.....	5
A. 对人权维护者的骚扰和对民间社会活动方的限制.....	5
B. 达尔富尔混合行动一名工作人员继续遭到拘留.....	6
C. 在喀土穆和杰济拉州对达尔富尔学生过度使用武力.....	6
D. 对宗教自由的限制.....	6
E. 新闻审查.....	7
F. 2013年9月示威活动期间的侵犯人权行为.....	7
G. 受冲突影响地区的人权状况.....	7
H. 南苏丹难民在苏丹的处境.....	9
I. 非法移民和贩运人口活动.....	10
J. 经济、社会及文化权利.....	10
五. 技术援助和能力建设.....	10
A. 改革国家法律框架.....	11
B. 机构安排和民主改革.....	12
六. 结论和建议.....	13
A. 苏丹政府.....	14
B. 国际社会.....	14
C. 达尔富尔混合行动.....	15

## 一. 引言

1. 人权理事会在第 33/26 号决议中，将苏丹人权状况独立专家的任期延长一年，并请独立专家向人权理事会第三十六届会议提交有关其任务履行情况的报告，包括关于技术援助和能力建设的建议。
2. 本报告涵盖时期为 2016 年 9 月 28 日至 2017 年 6 月 30 日。根据《人权理事会特别程序任务负责人行为守则》，已向苏丹政府提供报告草稿，以便使其有机会对独立专家的意见和结论进行评论。
3. 本报告基于独立专家访问苏丹时所获得的资料，以及苏丹政府、非洲联盟—联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)和其他来源提供的资料，其他来源包括民间社会组织、在苏丹执行任务的联合国各机构、基金(会)和计(规)划署，以及捐助界。
4. 独立专家感谢苏丹政府的邀请和合作，感谢联合国喀土穆驻地和人道主义协调员办公室，还感谢达尔富尔混合行动为其访问该国提供的支持和协助。他还感谢捐助界和民间社会组织在促进和保护该国人权方面所做的重要工作。
5. 他还感谢向他提供援助、与他共享资料的所有其他组织、团体和个人。

## 二. 方法和活动

6. 本报告所述期间，独立专家于 2017 年 2 月 10 日至 22 日以及 5 月 11 日至 21 日对苏丹进行了两次访问，他走访了喀土穆、达尔富尔和青尼罗河州。
7. 在喀土穆，独立专家与政府高级官员进行了内容广泛的讨论，包括外交部长、作为苏丹全国对话秘书的矿产部长、司法部副部长、政府专门单位和机构、议会议长和国民议会立法委员会。独立专家与首席法官以及司法机构的高级别成员进行了互动，与新任命的总检察长进行了富有成果的交流。他还与国家安全局法律部主任进行了坦诚和富有成果的讨论。独立专家从人权咨询委员会报告员及委员处获悉了该国人权的最新状况，他们对独立专家所提出的一些问题的回答令独立专家感到鼓舞。独立专家还会晤了国家人权委员会主席及委员、人道主义援助委员会主任、律师协会会长和成员、全国新闻协会会长和成员。他还会见了民间社会组织、人权维护者和侵犯人权和虐待行为受害者的代表，其中一些人向他讲述了个人经历。他会见了外交机构成员、反对派政党代表、喀土穆大学和位于喀土穆的非洲国际大学的教职员和学生，从他们那里获得了关于该国人权状况的宝贵资料。
8. 在北达尔富尔州，独立专家会晤了北达尔富尔州州长、司法机构成员(包括达尔富尔罪行问题特别检察官)、国家人权委员会的地区代表、达尔富尔混合行动和联合国驻北达尔富尔机构官员以及民间社会组织。独立专家还访问了收容了来自杰贝勒迈拉地区的境内流离失所者的 Sorotoni 营区。
9. 在西达尔富尔州，独立专家与西达尔富尔州州长及其团队举行了会晤，并访问了位于苏丹与乍得交界处的 Adi Kong 市的地方社区。

10. 在青尼罗河州，独立专家与州长及其团队、人道主义援助委员会的州代表以及联合国机构和民间社会组织的代表进行了会晤。他还访问了 Azaza 境内流离失所者营区。

### 三. 近期重要动态

11. 2016 年 10 月 10 日，苏丹全国对话通过了一份成果文件，载有六个委员会编写的 981 项建议。其中包括建立联邦制和总统制政府体制、两院制议会(一个众议院一个联邦院)和政府三权分立的建议。该文件支持民主原则，并强调平等公民身份的概念和苏丹人身份的多样性。10 月 26 日，苏丹全国对话秘书处向国民议会提交了成果文件，作为在三个月内起草一项新永久宪法的基础。12 月 5 日，苏丹全国对话的最高协调委员会被解散，设立了一个新委员会以就文件的落实采取后续行动。

12. 包括“苏丹倡议”联盟在内的各反对派团体坚持认为苏丹全国对话不是路线图协议中所商定的一种包容性的共识进程，因此对话的结论只能被用作建立一个更广泛的新进程的基础，在特定条件下反对派团体会很乐意加入这样一个进程。

13. 11 月 3 日政府决定削减燃料和电力补贴以防止通胀之后，在喀土穆、法希尔、尼亚拉以及若干其他地点爆发了抗议活动。当局逮捕了反对党派的 21 名成员，包括全国大会党主席，他被指控煽动颠覆政权。11 月 25 日，政治活动人士号召从 11 月 27 日到 29 日开展大规模非暴力反抗活动。据报道，在喀土穆、乌姆杜尔曼、法希尔和若干其他地点均发生了主要由学生领导的抗议活动，还有报道称安全部队实施了逮捕。

14. 根据苏丹全国对话的建议，国民议会于 2016 年 12 月 26 日核准了对《宪法》的修正案，其中包括：(a) 建立民族和解政府，任期四年；(b) 在总统制框架内设立总理职位；(c) 修改国民议会和州议会的构成；以及(d) 将总检察长和司法部长的职位分离。

15. 2017 年 1 月，美利坚合众国政府宣布临时和部分取消针对苏丹的双边制裁措施，依据是在五方面取得的进展，包括停止敌对行动、改善人道主义准入、停止对南苏丹的消极干涉、加强反恐合作以及在消除上帝抵抗军的威胁方面取得的进展。取消制裁使两国得以重新建立贸易关系，预期将逐步为苏丹经济提供重大救助。预定于 2017 年 7 月对取消决定进行审查。

16. 苏丹反对派和乌玛党领导人萨迪克·马赫迪在流亡两年半后于 2017 年 1 月 26 日返回苏丹。他在抵达苏丹后的一次演讲中表示，他返回苏丹是为了结束战争、实现和平、建立民主和归还权利。

17. 2017 年 3 月 1 日，巴希尔总统任命第一副总统巴克里·哈桑·萨利赫出任总理一职。他于第二天宣誓就职，同时保留他第一副总统的职位。在他的新职位上，萨利赫总理将监督苏丹全国对话成果的落实情况，包括在 2017 年 3 月 2 日现任政府解散之后组建一个民族和解政府。新政府于 2017 年 5 月 11 日获得任命。

18. 2017年3月8日，总统决定赦免259名因抗击政府部队而被捕的武装运动成员。其中包括66名被判处死刑的战斗人员。这是一项可喜的进展，独立专家希望，这将有助于在各方之间建立信心和信任。此外，2017年5月11日，两名被判处12年监禁的牧师在获得总统赦免后被释放。独立专家还获悉，于2017年5月16日任命了国家人权委员会的主席。

#### 四. 主要人权挑战

19. 独立专家谨对苏丹政府在特定领域采取了一些具体举措，以落实独立专家先前的各项建议表示赞扬。他特别欢迎将司法部长与总检察长办公室分离的举措，以及为促进人道主义援助进入达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州受冲突影响地区所开展的努力。

20. 尽管采取了这些积极举措，独立专家仍感到关切的是，该国的一些人权问题在很大程度上仍然未能得到解决。

##### A. 对人权维护者的骚扰和对民间社会活动方的限制

21. 独立专家收到报告表明，民间社会组织代表遭到骚扰、逮捕和长期拘留，同时无法获得法律代理或同家人见面。

22. 在这方面，独立专家特别针对 Hafiz Idris 和 Mudawi Ibrahim Adam 的案件提出了严重关切。Hafiz 先生是来自北达尔富尔州的一名境内流离失所者活动分子，于2016年11月24日在达尔富尔被国家安全人员逮捕，并强制转移到喀土穆。2016年12月8日，人权维护者、苏丹社会发展组织创始人和主席 Mudawi 先生连同他的司机被国家安全人员逮捕。几天后，Mudawi 先生的工程公司的一名会计 Nora Abaid 也被国家安全人员逮捕。另一名人权维护者因为不知道 Mudawi 先生被捕而试图通过手机联系他而被捕。这些人员全部被拘留在国家安全局位于喀土穆的设施内。

23. 尽管2017年3月司机、会计和另一名人权维护者获释，但 Mudawi 先生和 Hafiz 先生迄今仍在羁押中。他们的案件分别于2月21日和22日被转送至公共检察官办公室。公共检察官指控他们从事间谍活动和破坏宪法秩序，目前他们面临审判。根据苏丹法律，针对 Mudawi 先生和 Hafiz 先生的指控一旦被判定罪名成立，可能导致他们被判处死刑。独立专家再次呼吁苏丹当局释放 Mudawi 先生和 Hafiz 先生，因为他认为他们被关押的唯一原因是他们在苏丹开展保护和促进人权的合法工作。

24. 一名苏丹律师和人权维护者 Tasneem Taha 于2016年底在达尔富尔被捕，并被强制转移到喀土穆，在那里她遭到国家安全局的拘留。她于2017年3月获释，之后离开了该国。

25. 独立专家关切地注意到，达尔富尔的紧急状态继续给基本权利和自由造成损害。安全机构援引紧急情况和/或国家安全法律，在没有司法监督的情况下实施任意逮捕和长期拘留。

## B. 达尔富尔混合行动一名工作人员继续遭到拘留

26. 独立专家获悉了 Adam Abdulbari 的案件，这名达尔富尔混合行动的语言助理于 2016 年 11 月 23 日在达尔富尔被国家安全人员逮捕，并立刻被转移到喀土穆的国家安全局总部，在那里遭到拘留。2017 年 3 月，Abdulbari 先生被转移到 Alnuza 警察局，在那里他一直在反国家罪行总检察长的监督下被拘留。这名达尔富尔混合行动的工作人员被指控破坏宪法制度、对国家发动战争、从事反国家的间谍活动以及恐怖主义活动。

27. 独立专家对于苏丹政府未遵守联合国与东道国签订的《部队地位协定》的规定表示关切。他呼吁苏丹当局释放 Abdulbari 先生，因为他似乎是由于在达尔富尔混合行动中的工作而被拘留的。

## C. 在喀土穆和杰济拉州对达尔富尔学生过度使用武力

28. 独立专家获悉了在喀土穆和杰济拉州针对达尔富尔学生的攻击和逮捕事件。根据所收到的信息，2017 年 1 月 27 日，国家安全局人员对乌姆杜尔曼 Um Badda 地区一栋主要居住着达尔富尔学生的宿舍楼进行了突袭。据报告有 5 名学生被逮捕，原因不明。2017 年 3 月 21 日，杰济拉州的《古兰经》和伊斯兰科学大学的达尔富尔学生举行示威抗议大学管理部门拒绝履行减免达尔富尔学生学费的协议，安全局人员逮捕了 13 名达尔富尔学生，并使用催泪弹和警棍驱散了学生组织的和平示威。第二天，安全人员突袭了达尔富尔学生住所，并逮捕了 6 名学生。2017 年 5 月 15 日，安全人员和支持政府的学生袭击了爱资哈里大学达尔富尔学生联合会联盟组织的一次大会，阻止了一场呼吁全面落实苏丹政府在 2006 年和 2011 年的和平会谈中商定的减免达尔富尔学生费用政策的演讲。有 20 名学生被捕，他们被带到喀土穆 Bahri 中央警局，对他们提出了破坏公共和平的指控。案件于 5 月 16 日被转交中央 Bahri 公共秩序法院，但因缺乏证据而被驳回。

29. 独立专家对于苏丹当局过度使用武力以此作为限制表达自由权、结社权和集会权的一种手段表示关切，这些权利得到《苏丹宪法》和苏丹已成为缔约国的国际人权条约的保障。

## D. 对宗教自由的限制

30. 独立专家与相关利益攸关方所讨论的另一关切领域，是有必要确保保护宗教自由，特别牵涉到国家安全部队毁坏教堂和礼拜场所的情况。2017 年 5 月 7 日，苏丹当局摧毁了苏丹基督教会位于喀土穆 Soba al-Aradi 的建筑物。2017 年 5 月 17 日，苏丹基督教会位于喀土穆 Agadisnia 的建筑物也被毁坏。虽然政府声称拆毁行为属于规划主管部门的职权范围，也包括了对随意乱建的清真寺、学校和住宅的拆毁，但独立专家尚未收到上述地区被拆毁的清真寺、住宅和学校的清单。

31. 苏丹当局还利用国家安全局恐吓和逮捕或拘留基督教宗教领袖。鉴于在民主社会中宗教自由的重要性，独立专家在与政府官员的讨论中提出了这一问题，认为这是苏丹政府需要注意的一个合理关切。在这方面，独立专家欢迎总统的赦免令，两名被判处 12 年监禁的牧师因此于 2017 年 5 月 11 日获释。

## E. 新闻审查

32. 独立专家谨对继续审查报纸和加强对记者自由表达意见的限制的做法表示关切。仍然对报纸使用出版前审查，一些记者被下令终止报纸专栏。国家安全局继续恐吓记者，使他们担心被逮捕，这种做法妨碍了新闻自由、意见自由和表达自由。此外，仍然没有减少出版后审查，政府安全机构以据称越过国家安全局设定的出版“红线”为由，扣押印刷出来的报纸。在 2016 年 10 月和 2017 年 6 月期间，诸如 Al-Tayar、Al-Jareeda Al-Watan、Al-Youm Al-Tali、Al-Ayam 和 Akhir Lahza 等印刷报纸被政府安全机构没收，而且没有说明具体原因。此外，国家安全局决定禁止 Al-Jareeda 报纸的一名专栏作家继续写作，这违反了《临时国家宪法》和苏丹身为缔约国的《公民权利和政治权利国际公约》。

33. 独立专家在与政府官员的讨论中提出了这一问题，认为这是政府需要注意的一个合理关切，鉴于在民主社会中表达自由和新闻自由对促进和保护人权而言很重要。鼓励政府修订《新闻出版法》，为记者和报纸出版商提供更多保护。

## F. 2013 年 9 月示威活动期间的侵犯人权行为

34. 2017 年 5 月，苏丹政府向独立专家提交了一份报告，说明了独立专家在前几次报告<sup>1</sup>中向政府所提建议的落实情况。尽管独立专家对此举表示赞赏，但他关切地注意到，政府的报告没有包括有关 2013 年 9 月石油补贴示威活动受害者和受害者家属问题的信息。

35. 独立专家欢迎政府提供有关对 2013 年 9 月事件受害者和受害者家属的赔偿进展的最新情况。此外，他再次呼吁政府确保对这些事件中犯下的杀戮和其他侵犯人权行为进行独立的司法调查，并将负有责任的人绳之以法。

## G. 受冲突影响地区的人权状况

36. 独立专家首先谨对苏丹政府决定在达尔富尔受冲突影响地区以及南科尔多凡州和青尼罗州两个地区延长停火状态表示赞扬，停火状态也得到了普遍维持。他还感到鼓舞的是，政府决定恢复与各反对派武装团体的和平谈判，以实现该国的长久和平。

37. 尽管这些地区的军事活动减少，但整体安全局势仍然动荡不安、难以预测。

### 1. 达尔富尔

38. 由于三阶段“夏季决战行动”(2014 年 1 月至 2016 年 6 月)的实施大幅减少了杰贝勒迈拉西部地区武装团体的人数，以及随后于 2016 年 6 月开始实施的停火状态，苏丹政府与反对派武装力量之间的敌对行动已经大幅减少。

39. 尽管如此，独立专家在访问达尔富尔期间收到了有关土匪事件、武装抢劫、攻击、杀人、强奸、劫持当地居民和境内流离失所者、因农田造成的社区间

<sup>1</sup> A/HRC/30/60 和 A/HRC/33/65。

冲突以及性暴力和性别暴力事件的报告，这仍然是令人关切的重要问题，并继续影响着当地社区的和平、安全和共存。社区间暴力背景下发生的杀人事件的频率和规模表明这已经成为达尔富尔冲突的一个主要特点。

40. 独立专家获悉，主管部门努力通过安保措施、与利益攸关方的合作以及在达尔富尔地区若干区域促进和解进程来防止和应对这类事件。尽管如此，这类冲突与获取土地、水和其他资源有关的根本原因仍然没有得到解决，而普遍的有罪不罚、法治薄弱和司法机构不力的情况又加剧了这种局势。

41. 在与首席大法官以及达尔富尔罪行问题特别检察官的讨论中，独立专家注意到他们同意有必要对有效打击有罪不罚现象作出严肃承诺。他了解了主管部门在这方面采取的若干举措，特别是在达尔富尔地区主管部门部署了额外的公共检察官、法官和警官，作为改善司法救助努力的一部分。但是特别检察官面临许多难题，包括达尔富尔地区动荡的安全局势以及苏丹法律中宽泛的有罪不罚条款，给成功起诉苏丹武装部队以及国家安全局的成员制造了障碍。

42. 独立专家还对平民的人权状况感到关切，特别是境内流离失所者等弱势群体的人权状况，由于他们面临遭受攻击的可能性，社会经济条件也很困难，这依然是个问题。达尔富尔混合行动于 2017 年记录的侵犯行为的最初模式表明相对于 2016 年同期有所增加，在 2017 年的前 6 个月里，达尔富尔混合行动记录了 267 起侵犯和践踏人权的案件，涉及 521 名受害者，包括 37 名儿童。总共有 209 起侵犯和践踏人权的案件得到证实，涉及 357 名受害者，而其余涉及 164 名受害者的 58 起案件由于准入限制等各种因素无法核实。

43. 独立专家访问了 Sorotony，在那里与来自当地境内流离失所者营区的代表进行了会面，并获悉他们生活的环境很不安全，主要是由于营地内外存在各种武装分子和犯罪行为。性暴力和性别暴力也是营地内的一项重要关切。根据独立专家获得的信息，这些事件发生在妇女离开营地从事生计活动时或于夜晚发生在营地内，肇事者是一些武装个人。在这方面，独立专家得知 2017 年 1 月 27 日至 2 月 18 日据报告发生在 Sorotony 营地内的 9 起强奸案件。由于担心与强奸相关的社会污名、担心报复以及 Sorotony 缺少有效调查和起诉犯罪人的执法机构，许多性暴力事件没有得到报告。

44. 苏丹政府对保护其境内平民负有主要责任，因此独立专家敦促政府立即开展调查，将犯罪人绳之以法。他还促请政府遵守安全理事会的呼吁，在保护平民的努力方面加强与达尔富尔混合行动的合作。

45. 在西达尔富尔州的 Adi Kong，独立专家与当地社区成员进行了会面，他们仍然对该地区的安全局势感到担心。他们表示当局需要加强对平民的保护，还应提供基本服务，包括水、教育和医疗保健。重要的是，政府应在国际伙伴的支持下，以有效和可持续的方式保护平民的权利。

46. 独立专家此前曾多次对不向达尔富尔混合行动的人权工作人员签发签证提出关切，这损害了特派团执行其人权任务的能力。自 2014 年 12 月以来，仅向一名新征聘的人权干事签发了签证，还有 15 份签证待批。在报告所述期间，有待更新的在职国际人权事务干事的签证仅被延长了 6 个月。

47. 独立专家再次呼吁苏丹当局采取必要的纠正措施，以期确保在达尔富尔的人权任务的继续。如果不更加关注人权并将人权纳入工作主流，无论是特派团的

任务还是其在达尔富尔和平进程中的作用都无法完成；人权是和平进程的核心所在，这在《多哈达尔富尔和平文件》中所有体现，特别是关于人权和基本自由、正义与和解的章节。

## 2. 青尼罗河州和南科尔多凡州

48. 独立专家访问了青尼罗河州的达马津，在那里与州主管部门、社区领袖、联合国机构以及民间社会行为者的代表进行了会面，从他们那里获知了与安全、人道主义以及人权局势有关的最新信息。他们表示需要人权领域的技术援助。独立专家鼓励苏丹政府和国际社会为这些社区领袖和民间社会行为方提供适足的手段和资源，以便加强他们保护和促进人权的能力。

49. 在达马津期间，独立专家有机会访问 Azaza 营地，据报告那里收容了 4,000 多名境内流离失所者，独立专家对他们不稳定的处境感到关切，他们也表示如果安全局势有所改善就愿意返回故土。独立专家呼吁苏丹政府和国际社会增加对境内流离失所者的援助，并共同努力为他们返回故土创造必要的条件。此外，他强烈敦促冲突各方尊重国际人权和国际人道主义法，为人道主义援助进入受冲突影响区域提供便利。

50. 独立专家获悉，州主管部门和社区领袖建立了促进该地区和解的机制和进程。他欢迎各项举措，并鼓励苏丹当局努力解决冲突的根本原因，以实现该地区的长久和平。

51. 独立专家继续收到报告称，尽管宣布暂停敌对行动，但政府部队与苏丹人民解放运动(北方局)仍在南科尔多凡州进行了零星的军事攻击。在这方面，他还收到了有关 2017 年 2 月 12 日在卡杜格利西部 35 公里的 El Mashayesh 发生的攻击事件的信息，据报告这个地区居住着大量平民人口。独立专家再次呼吁冲突双方尊重停火协议，在敌对行动中避免侵犯人权和人道主义原则。

52. 在积极方面，联合国各实体和其他伙伴报告称，在进入之前无法进入的地区开展需求评估和向有需要的平民提供人道主义援助方面有所进展。在这方面，自 2017 年初以来，人道主义特派团获准访问了受冲突影响地区的若干地点，包括达尔富尔的杰贝勒迈拉地区，过去 5 年里他们一直无法进入该地区。

## H. 南苏丹难民在苏丹的处境

53. 据联合国难民事务高级专员公署(难民署)称，自 2013 年 12 月冲突爆发以来，有超过 41.7 万南苏丹难民抵达苏丹。其中有 2.8 万人是在 2017 年 5 月的前两周内抵达的。据难民署称，2017 年，有近 13.7 万名来自南苏丹的难民抵达苏丹，超过了 2016 年抵达难民的总数。

54. 根据联合国各人道主义机构，包括联合国开发计划署、联合国人口基金、人道主义事务协调厅、难民署、世界卫生组织、世界粮食计划署以及联合国儿童基金会的资料，2017 年 5 月的上半月，有近 2 万名南苏丹难民因为南苏丹上尼罗河州 Kodok 发生的敌对行动到苏丹寻求庇护和援助。2016 年 9 月，苏丹政府在与难民署签署了一项谅解备忘录后承认南苏丹人为难民。独立专家认为，此举是一项进步，将为增强难民解决方案和为收容难民的社区提供亟需的支持提供机会。

55. 但是，独立专家感到关切的是，缺乏充分的援助，而且难民持续涌入，可能导致南苏丹难民决定到其他国家寻求避难，以期改善他们的处境，或可能让他们成为贩运者的目标。独立专家呼吁苏丹政府和国际社会增加对苏丹的南苏丹难民的援助。

## I. 非法移民和贩运人口活动

56. 独立专家与国际移民组织以及苏丹政府举行了有关该国难民和人口贩运问题的会议。所收集的资料显示，由于其在非洲的地理位置，苏丹同时是非正规移民的原籍国、过境国和目的地国。此外，苏丹还是几乎所有打算横渡进入欧洲的厄立特里亚、埃塞俄比亚和索马里移民的东北方向线路的中心。难民、寻求庇护者和其他居住在苏丹或从苏丹过境的移民还有乍得人、乌干达人和尼日利亚人。

57. 苏丹政府告知独立专家，主要来自东非和西非的移民、孤身未成年人、难民和寻求庇护者是非常容易遭受人口贩运和强迫劳动的人群。此外，贩运和走私人口行为的区域层面已经远远超越了苏丹，而苏丹则扮演着从东非进入北非进而前往欧洲的移民路线的过境点。

58. 为了处理人口贩运问题，政府于 2014 年通过了《打击人口贩运法》。尽管如此，独立专家仍注意到在政府打击非法移民的政策中存在的差距。例如，《打击人口贩运法》将意在剥削或利用他们开展非法活动而引诱、运送、绑架、接收、扣留或诱导人员定为犯罪。但是，该法未能定义哪些行为构成剥削，而根据国际法，剥削行为包括强迫劳动和强迫他人卖淫。

59. 独立专家呼吁国际社会为苏丹政府提供必要的技术合作，以期增强其打击贩运的能力，并建议采用一种区域性方针来处理这个问题。

## J. 经济、社会及文化权利

60. 2016 年 11 月 3 日，苏丹政府宣布削减对燃料和基本商品的补贴，提高电价，作为其经济改革方案的一部分。据政府称，这些措施意在通过减少政府开支和节省硬通货储备来遏制通胀和控制苏丹镑暴跌。从那以后，燃料价格上涨了近 30%。此外，电价上涨了 50%。据药店消费者保护协会称，药品对苏丹人民也变得昂贵起来。

61. 独立专家注意到政府削减补贴的决定影响了苏丹最贫困的人口。此外，在国家预算的分配中，值得注意的是，教育和卫生的拨款合在一起仅占国防和安全部门开支的 3%。

62. 独立专家呼吁政府确保教育、卫生和社会服务等关键部门得到充分的国家预算划拨。

## 五. 技术援助和能力建设

63. 苏丹当前局势的特点是，政府与反对派武装运动之间的军事行动减少，从而创造了空间，使国际社会能够为保护和促进人权提供援助。在独立专家看来，国际社会有必要增加对政府和非政府的国内机构提供的人权领域的技术援助。独

立专家特别认为，有必要援助苏丹建立一套适当的法律框架、机构安排和民主改革，这些都是苏丹政府应采取的关键举措，以确保在该国有效保护和促进人权。

## A. 改革国家法律框架

64. 《临时国家宪法》的 21 条民法法案涵盖了大多数的基本权利和自由，以及公民和政治自由，包括：人身自由权(第 29 条)；法律面前人人平等的权利(第 31 条)；公平审判权(第 34 条)；诉讼权(第 35 条)；表达自由和媒体自由权(第 39 条)；集会和结社自由权(第 40 条)；投票权(第 41 条)；行动和居住自由权(第 42 条)；以及有特殊需要者和老年人的权利(第 45 条)。

65. 一套符合《临时国家宪法》以及国际规范和标准的适当法律框架对于在苏丹促进和保护人权至关重要。苏丹面临的重要挑战之一是立法机构(尤其是国家一级的立法机构)未能在国内适用苏丹已经批准的关键国际人权文书。苏丹已经批准 10 项核心条约中的 5 项，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《经济、社会及文化权利国际公约》、《残疾人权利公约》和《儿童权利公约》，包括《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《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》。苏丹尚未批准其他主要世界人权条约，例如《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》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

66. 独立专家强调，在批准一项条约后，政府便同意通过将条约纳入国内法律来保障其中所规定的各项权利。这种统一工作旨在填补国家法律制度与国际条约之间的差距。2015 年，继部长理事会关于国家改革方案的第 140 号法令之后，司法部发布一项法令，设立了一个委员会来审查若干法律，特别是 1991 年《刑法》。委员会由前法官、人权事务专家和学者组成，任务是对立法进行必要的修正，以便其符合国际标准。

67. 独立专家关切地注意到，迄今为止，统一国内法和苏丹已批准的国际人权文书的工作进展缓慢。在这方面，2010 年《国家安全法》、1991 年《刑法》和《刑事诉讼法》、2009 年《新闻和印刷品法》、2006 年《志愿和人道主义工作法》、1997 年《紧急状态和公共安全法》以及《公共秩序制度》尤其需要得到修正和/或废除，以便苏丹能够遵守其国际义务。

68. 在独立专家与议会立法委员会的会议期间，他得到委员们的保证说，修正 2010 年《国家安全法》以及 1991 年《刑法》和《刑事诉讼法》以确保这些法律符合国际标准的进程将会完成。独立专家特别认为，使国家安全局的权力符合国际标准(国家安全局是作为情报机构运作的政府实体，应侧重于信息收集、分析和向政府提供咨询意见)将有助于改善苏丹的人权环境。

69. 独立专家呼吁国际社会向苏丹政府和国民议会提供技术援助，以确保以连贯和高效的方式开展立法改革进程

## B. 机构安排和民主改革

### 1. 法治与司法

70. 一个人人均可利用的透明的法律系统对于宪法民主至关重要。公平、独立、不偏不倚和透明的司法是法治社会的重要组成部分。法治要求所有人、机构和实体，无论属于公营部门还是私营部门，包括国家本身，都对公开发布、平等实施和独立裁断，并与国际人权规范和标准保持一致的法律负责。

71. 苏丹《临时国家宪法》第 124 条规定了苏丹司法系统的基本架构。该条规定：“国家司法机构的结构设置如下：(a) 国家最高法院；(b) 国家上诉法院；(c) 其他国内法院，包括适用习惯法解决争端的普通刑事和民事法院<sup>2</sup>、特别法院、军事法院和农村地区的农村法院”。此外，《紧急状态和公共安全法》(1997 年)第 3 章第 6 条和《司法组织法》(1986 年)第 10/E 条授予首席法官设立特别刑事法庭和相应上诉法庭的权利。这些特别法庭对“特别涉及国家利益的罪行，包括针对国家的罪行(例如间谍罪)、抢劫、盗匪、杀人、无照持有枪械和其他任何经司法机构负责人与相关州州长协商被视为一项罪行的行为”拥有管辖权。

72. 独立专家注意到，根据 1997 年《紧急状态法》设立的专门法院和新设立的重罪特别刑事法院同时存在，但它们的职能没有明确区分。两个法院对同样的罪行拥有管辖权，并不清楚哪些案件应该分配给哪家法院。

73. 为了在司法领域提供有意义和持续的支持，重要的是国际社会应该以一种全面的方式审查苏丹的法治部门，并考察司法程序不同阶段例如逮捕、启动司法程序、审前拘留、审讯、上诉和入狱)之间的联系以及不同的法治行为体(例如，警察、检察官、律师、法官、法庭管理人员和监狱官员)如何运转和相互协调。

74. 司法机构的独立至关重要，不仅对于刑事和民事案件的判决而言如此，对于确保掌权者在践踏或侵犯权力事件中被追究责任也同样重要。法官应免受行政部门或其他行为方的胁迫、压力或影响，以便作出公正和公平的决定。在这方面，独立专家注意到，苏丹法律中宽泛的有罪不罚条款为成功起诉特定类型的苏丹主管机构制造了障碍，包括应对侵犯人权或违反国际人道主义法行为负责的苏丹武装部队和国家安全局成员。

75. 在独立专家于 2017 年 5 月访问苏丹期间，政府提交了一份关于独立专家建议落实情况的报告，其中政府表示，2016 年有 76 名国家安全人员和工作人员被剥夺豁免权，并因各种刑事罪行而被起诉和送交审判。此外，政府补充称，从 2016 年 1 月 1 日至 2017 年 3 月 31 日，有 46 名警察和苏丹武装部队人员因包括谋杀和伤害在内的各种罪行而被惩罚和起诉。独立专家欢迎这些信息，并希望在下一次国别访问期间与相关苏丹主管部门讨论这些案件。

76. 独立专家还希望着重指出，法院在统一苏丹立法进程中发挥着关键作用。一方面，法院能够参照国际文书解释国内法律，并确保两者的协调。另一方面，在必要时，法院能够判定什么时候国内法与国际标准之间存在明显矛盾，并发布一项“矛盾声明”。

<sup>2</sup> 地区法院有三个级别，1991 年《刑事诉讼法》规定了它们的管辖范围。

77. 在与首席法官、司法机构高级别官员和新任命的总检察长的会议中，独立专家收到了向这些机构提供技术援助的请求。他还获悉了苏丹为增强法治和司法部门而正在实施的项目。他呼吁捐助方的调解人增加对苏丹法治机构的供资，包括为达尔富尔法治和人权联合方案提供充足的资金。

## 2. 对国家人权委员会的支持

78. 独立专家认为，为保护和促进人权而开展的国家努力必须是真实和可信的。在这方面，国家人权委员会的成立被认为是向着实现苏丹当局加强保护和促进人权国家系统的承诺而向前迈出的一步。

79. 2009年，国民议会通过了《国家人权委员会法》，并废除了先前的2004年法律。国家人权委员会于2012年根据一项总统法令开始运作。《国家人权委员会法》规定了相对广泛的授权，而委员会的职能也跨越内容广泛的人权活动。

80. 缺少人力资源是委员会目前面临的最重大的能力问题。多年来，委员会一直由一位临时主席领导，而大多数委员会的任期已经结束。独立专家获悉，2017年5月16日委员会主席得到任命。他谨重申一个独立的国家人权机构能够发挥的重要作用。他鼓励苏丹当局以透明和有代表性的方式填补剩余的委员空缺席位，并为国家人权机构提供必要的资金，以便该机构能够有效运作。

81. 此外，独立专家谨强调，国家人权机构必须符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》），从而才能在监督和促进国际人权标准在国家一级的有效落实方面发挥重要作用。在这方面，他建议对《国家人权委员会法》有关委员任命的第6节进行修正，以确保依照《巴黎原则》的规定，由国民议会经过透明和竞争性的程序来完成任命工作。

82. 独立专家再次呼吁国际社会加强对委员会的技术和资金援助，以便委员会能够以高效的方式履行任务。

## 六. 结论和建议

83. 独立专家承认，在报告所述期间，苏丹政府在人权领域采取了一些积极举措。它们包括：司法部与总检察长办公室的分离，苏丹总统赦免259名在达尔富尔与政府部队战斗中被捕的武装运动成员的决定，两名被判处12年有期徒刑的牧师在总统赦免后被释放，以及为促进人道主义援助进入达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州受冲突影响地区而采取的努力。

84. 尽管存在上述积极进展，独立专家仍感到关切的是，该国的一些人权问题在很大程度上仍然未能得到解决。在举行苏丹全国对话之后发生的侵犯公民权利和政治权利的行为仍然令人关切。独立专家特别感到关切的是，民间社会行为者遭到国家安全局人员的骚扰、逮捕、酷刑和长期拘留，并且无法获得法律代理或会见家人。继续审查报纸和加强对记者自由表达意见的限制的做法也令人关切。此类做法构成了对表达自由权和结社自由权的侵犯，并显示出一种令人担忧的趋势，而苏丹全国对话的目的是，除其他外，保障基本自由、权利和社会正义，并商定保护这类权利的独立机制。

85. 在达尔富尔、南科尔多凡州和青尼罗州，尽管政府部队与武装反对派运动之间的军事行动减少，但武装团体——包括行动完全不受惩罚的政府支持的民兵团体和其他武装行为方——的普遍存在继续给保护公民和人权的工作造成了严重威胁。苏丹政府对确保其平民得到保护负有主要责任，因此必须采取有效措施，以协调的方式解决司法和安全部门的重大体制差距，以促进对法治的尊重和对人权的保护。

86. 鉴于上述意见，独立专家提出了以下建议。

#### A. 苏丹政府

87. 独立专家呼吁苏丹政府

(a) 采取具体措施，改革有损于政治权利和公民权利的行使以及基本自由的现行法律框架。应优先考虑根据苏丹全国对话设想的信息收集和咨询职能，撤回国家安全局人员的执法权，包括逮捕和拘留权，并确保国家安全局符合国际标准；

(b) 确保所有关于侵犯人权和违反国际人道主义法的指称都得到应有的调查，并及时将犯罪人绳之以法，特别是负有指挥责任的犯罪人；

(c) 确保人权维护者、人道主义工作者、政治反对派成员、记者、学生和其他民间社会行为者不因他们的工作或意见而遭到国家工作人员的恐吓、逮捕和任意拘留、虐待或实施酷刑，并着手释放目前被拘留的上述人员；

(d) 实施一套透明和兼容并包的程序来甄选国家人权委员会委员，并为委员会提供适足的资源 and 人员；

(e) 确保教育、卫生、社会服务、执法和法治机构以及国家人权机构等重要部门分配到充足的国家预算；

(f) 采取必要的纠正措施，包括依照相关的《部队地位协定》向达尔富尔混合行动的人权工作人员签发工作签证，让联合国人权监督员充分和无障碍地进入存在侵犯人权行为的地点，不阻碍他们的行动自由，以便他们能够履行任务；

(g) 为难民署技术评估特派团在苏丹的部署提供便利，以便与苏丹有关部门和其他利益攸关方，包括联合国各实体、民间社会组织和外交机构成员讨论可能开展技术合作的潜在领域。

#### B. 国际社会

88. 独立专家呼吁国际社会：

(a) 基于需求评估继续向苏丹政府提供技术援助和资金援助，以加强保护人权的国家机构，包括人权咨询委员会、国家人权委员会、司法机构、警方、打击暴力侵害妇女行动小组、国家儿童福利委员会、人权事务委员会和国民议会的立法委员会；

(b) 向民间社会组织提供技术援助和能力建设方案，以改善它们的人权宣传和法治能力，并使它们能够更有效地促进改善苏丹的人权状况；

---

(c) 动员苏丹的学术界为改善苏丹人权状况的战略献计献策，并为学术界提供技术援助和能力建设以增强其在这方面的能力。

### C. 达尔富尔混合行动

89. 独立专家呼吁达尔富尔混合行动：

(a) 依照其任务，并在不影响苏丹当局承担的主要责任的情况下，采取必要措施保护平民，积极制止对平民的攻击，并防止违反国际人权法的行为；

(b) 继续向苏丹政府和民间社会组织提供支持和技术援助，特别是向苏丹各地的司法机构和非政府机构提供人权培训和支持。

---