



人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 日

议程项目 10

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员关于苏丹人权状况的报告

概要

人权理事会第 45/25 号决议决定结束苏丹人权状况独立专家的任务，并请联合国人权事务高级专员编写一份书面报告，评估取得的进展和仍然存在的挑战，包括联合国国家办事处及其实地机构的工作，并将报告提交人权理事会第四十八届会议。本报告涵盖 2020 年 10 月至 2021 年 6 月 30 日期间，依据的是通过联合国人权事务高级专员苏丹办事处与苏丹政府和其他国家利益攸关方，包括在苏丹开展工作的民间社会组织直接接触而获得的信息。



一. 导言

1. 根据人权理事会第 42/35 号决议(2019 年)和 2019 年 9 月 25 日与苏丹政府签署的东道国协议,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2019 年 12 月在苏丹开设了国家办事处。2020 年 6 月 4 日,安全理事会第 2524(2020)号决议决定设立负有人权任务的联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)。截至 2021 年 1 月 1 日,根据 2011 年联合国和平行动和政治任务人权政策,¹ 人权高专办苏丹国家办事处已与联苏综合援助团平民保护支助办公室合并,在本报告中称为“联合国驻苏丹联合人权办公室”。

2. 目前,联合办公室有 21 名工作人员,² 包括三个外地办事处(法希尔、卡杜格利和达马津)的 3 名工作人员,并且正在进行征聘,以便为联合办公室配备充分人力,使其能够应对苏丹的人权挑战。联合国国家办事处 2021 年的全部资金需求由预算外资源满足,并以联苏综合援助团为人权岗位提供的经常预算拨款作为补充。但联合办公室仍在为 2022-2023 年寻求可持续的多年期捐助。

3. 本报告所述期间为 2020 年 10 月至 2021 年 6 月 30 日。向苏丹政府提供了一份报告草稿,以便使其有机会就人权高专办的意见和调查结果发表评论。

二. 方法和活动

4. 报告的依据是联合办公室在与苏丹的政府官员以及民间社会、联合国国家工作队和外交界的代表进行直接接触时收集的信息和意见。在本报告所述期间,联合办公室在与国家机构和民间社会的协调下,进行了 26 次实地考察、3 次监狱参观和 20 多项能力建设活动。联合办公室还对据称侵犯和践踏人权的个别案件采取了后续行动。报告分析了苏丹的人权状况,概述了该国近期事态发展和持续的人权挑战。报告还评估了苏丹人权状况独立专家此前报告所载建议的执行情况,并向政府和其他利益攸关方提出了改善该国人权状况的建议。

5. 人权高专办着重强调了与苏丹政府具有建设性的直接接触,并对政府在本报告所述期间采取的大量积极举措表示欢迎。联合办公室开展了若干旨在加强政府人权能力的活动,包括技术咨询和能力建设。联合国人权事务高级专员应苏丹总理的请求,在 2020 年 10 月至 2021 年 4 月期间向总理办公室派出一位人权高级顾问,以支持批准/加入进程并加强政府与国际人权机制接触的能力。此外,高级专员还与苏丹政府官员就相互合作领域和该国主要人权事态发展,包括达尔富尔的保护问题定期互动。2021 年 5 月 12 日,人权高专办通过苏丹常驻联合国日内瓦办事处代表团向苏丹政府发出征求意见的调查问卷,问卷内容为该国人权动态和仍然存在的挑战。³

¹ 联合国和平行动和政治任务人权政策(2011 年)是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、维持和平行动部、政治事务部和外勤支助部之间的联合政策,对将人权高专办纳入联合国和平行动进行管理。

² 包括人权高专办国家办事处的 15 名工作人员和联合国苏丹过渡时期综合援助团(联苏综合援助团)平民保护支助办公室的 6 名工作人员,他们共同组成了联合办公室。

³ 截至本报告撰写之日,人权高专办尚未收到对其征求意见请求的答复。

三. 主要人权趋势和模式

A. 保护平民

6. 达尔富尔各地和南科尔多凡州的动荡和紧张局势仍然令人关切。暴力的根源与争夺水资源和牧场有关，武器扩散使这一问题加剧。此外，对有限资源的争夺由于数十年来当地部落事务受到政治操纵和干预而恶化。这加剧了紧张局势，使平民极有可能受到袭击、杀戮和性暴力。此外，这两个地区旷日持久的冲突破坏了社会和国家机构的稳定，这些地区的地方当局缺乏充分参与保护平民的能力和资源。后果十分严峻，雪上加霜的是，达尔富尔混合行动于 2020 年 12 月 31 日结束任务，使平民失去了维和人员的人身保护，导致专门用于保护平民的国家联合安全部队迟迟没有开始行动，并加剧了普遍存在的侵犯人权行为不受惩罚的现象。

7. 联合办公室继续记录非国家行为体对平民实施的暴力行为。2021 年 1 月 15 日，在西达尔富尔，朱奈纳和科林丁境内流离失所者营地的马萨利特人和阿拉伯部落之间发生对抗，造成 162 人死亡，300 人受伤，超过 10 万名平民流离失所。2021 年 1 月 18 日，在南达尔富尔，塔维拉村的法拉塔部落和雷扎伊加特部落之间又发生冲突，造成 72 人死亡，73 人受伤，2 万多名平民流离失所。2021 年 4 月 3 日至 7 日，朱奈纳的马萨利特人和阿拉伯部落之间的对抗造成 144 人死亡，233 人受伤。6 月 5 日，南达尔富尔 Mandwa 村的泰伊沙部落和法拉塔部落之间发生部落冲突，造成 35 人死亡，数十人受伤。总体而言，据估计，在本报告所述期间有超过 20 万名平民在暴力事件中流离失所。查明犯罪者仍是一项挑战。一些报告表明，朱奈纳市的武装分子可能参与了 2021 年 1 月在西达尔富尔支持两个族裔群体的对抗。

8. 在达尔富尔的杰贝勒迈拉地区，敌对的叛军指挥官之间的派别间冲突造成流离失所，扰乱平民生活和生计，包括限制人道主义行为体准入。安全部队未能采取先发制人的行动制止暴力、提供人身保护或隔离敌对团体，这可能表明他们是共谋或默许暴力的。

9. 在南科尔多凡州，不断发生的暴力事件增加了民众的脆弱性，暴露出严重的保护缺口和挑战。2021 年 4 月，在盖迪尔 El Hamid 区的敌对部落社区之间的冲突中，有数十名平民被杀，据报告还有更多人受伤。这次暴力事件持续了若干天，揭示了南科尔多凡州多个地区的动荡、有罪不罚和脆弱的模式。2021 年 1 月，数百名平民参加了卡杜格利的示威活动，抗议安全局势不断恶化，包括国家安全部队攻击平民。尽管该州州长重申了处理安全问题的承诺，但改善十分有限。在苏丹东部，来自埃塞俄比亚提格雷州的难民不断涌入，苏丹与埃塞俄比亚之间的持续边界争端对人道主义保护造成特别影响。

10. 关于报告的六种严重侵害儿童的行为，⁴ 共报告了 55 起案件，涉及 54 名儿童(40 名男童，13 名女童，1 名儿童性别不详)。已核实其中 52 起严重侵害儿童案件涉及国家和非国家行为体。杀害和残害儿童仍然是最普遍的侵害儿童行为，报告了 53 起案件，大多数发生在达尔富尔。此外，在族群间暴力中，2021 年 1

⁴ 见 <https://childrenandarmedconflict.un.org/six-grave-violations>。

月 16 日在位于朱奈纳的科林丁境内流离失所者营地，有 15 名儿童被杀害(12 名男童，2 名女童，1 名儿童性别不详)，13 名儿童被残害(7 名男童和 6 名女童)，其中大多数儿童来自马萨利特部落。2020 年末和 2021 年 1 月，西达尔富尔和中达尔富尔有 3 名女童遭受强奸和强奸未遂。据报告，犯罪者一直没有被追究责任。

11. 苏丹政府保护平民的承诺载入了雄心勃勃的保护平民国家计划，该计划是在作出达尔富尔混合行动缩编的决定后于 2020 年 5 月提交安全理事会的。《朱巴和平协议》也载有雄心勃勃的保护平民承诺。对平民进行人身保护的最重要工具是拥有 2 万人的联合保护部队，由政府安全部队和签署了《朱巴和平协议》的达尔富尔武装运动的部队组成。联合保护部队的任务是承担政府在保护平民方面的宪法、道德和政治责任。

12. 政府报告说，在保护平民国家计划的各个方面取得了重大进展，包括：在受族群间冲突影响的地区增聘一名警察干部；设立委员会调查侵犯人权和违法国际人道法的行为；举行关于国际人道法、保护平民和预警系统的讲习班。在 2021 年 1 月 15 日西达尔富尔发生暴力事件之后，总理办公室发表声明表示，准备派出由总检察长率领的高级别代表团，“采取必要措施”稳定该地区局势。2021 年 2 月 4 日，由主权委员会成员 Mohamed al-Faki 率领的高级别代表团被派往朱奈纳，在两个冲突族群之间进行调解，阿拉伯部落在调解中要求将州长(马萨利特人)免职，关闭科林丁境内流离失所者营地并/或将其迁出朱奈纳。他们还要求停止向境内流离失所者营地提供人道主义援助，因为他们阿拉伯部落没有获得此类援助。1 月 30 日，即冲突开始大约两周后，在阿拉伯部落进行静坐示威之后，部署了被称为“和平之盾部队”的快速支援部队。安全部队无法驱散抗议者，这些抗议者阻止向朱奈纳市供应物资已有两周。在 2021 年 4 月的一起事件中，主权委员会主席 Abdel Fattah al-Burhan 率领的高级别代表团前往朱奈纳，以缓和紧张局势。继代表团访问之后，宣布将从联合保护部队经过三个月联合训练的 2 万名成员中部署首支 8 千人的联合保护部队。然而，这支部队的指挥和控制结构、审查或筛查安排、保护平民培训的内容和交付机制仍不明确。尽管政府还宣布总检察长将调查这一事件，但迄今为止，没有人因为这些暴力事件被追究责任。

13. 在执行保护平民国家计划方面的拖延继续在达尔富尔造成保护缺口。政府部队没有及时采取行动制止或阻止朱奈纳的最近三起严重暴力事件，国家当局对所有与族群间武装冲突有关的侵犯人权行为问责不力，引起了人们对人权缺乏充分保护的严重关切。如果这一状况仍然得不到解决，可能会破坏公众对执行《朱巴和平协议》的信心，并瓦解该国过渡期议程的基石。

B. 法律改革

14. 过渡期立法委员会尚未成立，因为《朱巴和平协议》各方尚未就其组成达成共同结论。因此，2019 年 8 月以来，立法任务由联合委员会承担。⁵这一机构空白限制了公众参与决策进程，特别是法律改革进程。设立法律改革委员会方面的

⁵ 联合委员会指的是主权委员会和部长委员会的联席会议，该委员会暂代立法委员会行使职能，直至过渡期立法委员会成立。

拖延使这一问题加剧，该委员会是一个独立的制宪委员会，预计将对国内立法进行全面审查，使其符合《宪法文件》和国际人权标准。

15. 2021 年 2 月 23 日，对《反人口贩运法》(2014 年)进行了修订，加大了对人口贩运的惩罚力度，在惩罚中纳入死刑。此外，2020 年 7 月对《刑法》的修订将伊斯兰教法固定罪行、报复、危害国家罪和与公款有关的罪行中的死刑适用范围扩大到 70 岁以上的人。人权高专办鼓励遵守刑罚与造成严重侵犯人权行为的罪行严重程度之间相称的原则，并回顾指出，根据《公民及政治权利国际公约》第六条第二款，在尚未废除死刑的国家，只能对最严重的罪行判处死刑。⁶

16. 人权高专办注意到在设立《宪法文件》所载的 12 个旨在实施过渡期主要专题优先事项的独立专题委员会方面取得的进展。2021 年 4 月 24 日，联合委员会通过了三项重要法律，设立了过渡期正义委员会、和平委员会以及打击腐败和追回公共资金委员会。

17. 人权高专办敦促政府考虑许多国家利益攸关方对安全法草案提出的关切，该法规定设立名为“国内安全局”的新的安全机构。根据该法规定，国内安全局局长负责下令逮捕和拘留涉嫌犯有刑事罪行或安全相关罪行的人，而无需总检察长或司法机关的事先许可。⁷

18. 联合办公室继续向司法部和民间社会组织提供技术咨询和能力建设，以便开展起草一些促进问责的法律的包容性和参与性进程，如设立过渡期正义委员会的法律，并对监狱法进行改革。

C. 人权文书和机制

19. 2021 年 1 月 20 日，苏丹政府在联合办公室的支持下建立了国家报告和后续行动机制，负责确保与区域和国际人权机制接触，并为民间社会提供参与这类接触的机会。2021 年 3 月 9 日和 10 日，联合办公室为该机制的成员举行了关于普遍定期审议的培训。联合办公室还在 2020 年 11 月 10 日至 12 日为 32 个民间社会组织举行了类似的培训。

20. 2021 年 2 月 23 日，联合委员会批准加入《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《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。加入的决定包括对《禁止酷刑公约》第 30 条第 1 款和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 42 条第 1 款中关于缔约国之间争端的任择仲裁机制的保留。加入这两项公约的正式程序尚未最后确定。

21. 2021 年 4 月 27 日，部长委员会批准了加入《消除对妇女一切形式歧视公约》和《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》的建议，有待联合委员会批准。这一批准包括对《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条(政策措施)、第十六条(家庭和婚姻生活)和第二十九条第 1 款(争端仲裁)的保留。人权理

⁶ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 35 至第 36 段。

⁷ 联合办公室已获得这一法律草案的副本。

事会歧视妇女和女童问题工作组在 2021 年 4 月 30 日致苏丹政府的信中敦促政府不要提出可能抵消《公约》宗旨的保留。⁸

22. 《宪法文件》规定, 应按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》) 组建新的全国人权委员会, 关于这一新委员会的法律草案正在制定中。在联合办公室和联合国开发计划署(开发署)的支持下, 司法部于 2021 年 2 月 28 日在喀土穆就该法律草案初稿征求了公众意见。在国家人权机构全球联盟的参与下, 联合办公室还为 2021 年 3 月 15 日与民间社会就该法律草案进行互动对话提供便利, 并于 2021 年 4 月 8 日举行了关于使任命程序符合《巴黎原则》的在线互动会议, 会议重点是部长级起草委员会。2021 年 3 月 11 日, 负责废除前政权的废除事务委员会⁹ 为全国人权委员会设立了一个指导委员会, 以填补废除事务委员会 2020 年 8 月决定将全国人权委员会现任成员解职后造成的保护缺口, 直至任命新成员为止。

D. 公民空间

23. 在本报告所述期间, 政府进行了一些立法和体制改革, 对公民空间产生了积极影响。2020 年 12 月 20 日, 政府设立了媒体改革咨询委员会, 该委员会负责就该国媒体的法律、政策和体制框架改革提出建议, 以使其符合相关国际人权标准。联合办公室继续与该咨询委员会接触, 以提供技术咨询。

24. 然而, 当局正在使用限制性越来越强的做法来限制公民社会行使表达自由权、结社自由权、和平集会自由权和参与权利的能力。2021 年 1 月 21 日, 即将卸任的劳工和社会发展部长批准了对公民社会施加严格限制的新法规。¹⁰ 其继任者暂停适用这些法规, 并暂时重启了 2013 年法规。¹¹ 据报告, 财政和经济规划部长于 2021 年 2 月 15 日撤销了给予某些民间社会组织的财政豁免。这类措施严重限制了结社自由权, 特别是在获取资源受到限制的情况下。

25. 为说明民间社会面临的实际障碍, 据报告, 青尼罗州的民间社会组织受到安全部队的恐吓和阻挠, 并被要求提供在该州境内旅行的“许可”而非“通知”。联合办公室还收到报告称, 废除事务委员会继续解散被认为与前政权有关联的民间社会组织。2021 年 5 月, 废除事务委员会解散了北达尔富尔的 64 个民间社会组织和喀土穆的 7 个民间社会组织。

26. 2021 年 6 月 13 日, 部长级内阁通过了经修订的《工会法》, 尽管该法尚未得到联合委员会的通过。联合办公室和国际劳工组织(劳工组织)于 2021 年初与劳动部共同分享了对该法草案初稿的评论和随后的评论。尽管经修订的《工会法》与此前的草案相比有重大改进, 加强了对结社权的保护, 并取消了对违反其规定

⁸ OL SDN 3/2021, 可查阅:

<https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=26175>。

⁹ 废除事务委员会负责废除 1989 年 6 月 30 日政权和追回公共资金。

¹⁰ 对民间社会组织施加限制的例子包括授权书记员延迟发放注册证书; 民间社会组织在其房地内接待两个以上组织需经书记员事先批准; 书记员有权无限期暂停民间社会组织的活动。

¹¹ 2013 年法规是根据 2006 年《志愿和人道主义工作法》管理民间社会组织的一套法规。

的刑事处罚，但该法继续限制罢工权，要求在用尽调解及和解补救措施之后必须通知雇主。此外，该法没有对工会领导层规定性别平等。

27. 各州对抗议活动进行暴力镇压，包括使用致命武力，引起了严重关切。2020 年 10 月 15 日，国家安全人员在苏丹东部卡萨拉州朝和平抗议者开枪，据报告造成 7 人死亡，数十人受伤。2021 年 5 月 11 日，苏丹武装部队在喀土穆对和平抗议者使用催泪瓦斯和实弹，这些抗议者举行集会的目的是纪念 2019 年 6 月 3 日事件两周年。2 名抗议者被杀，37 人受重伤。据报告，7 名被关押在军事监狱的军人被送往北喀土穆的检察官办公室。这标志着过去三十年来军队首次与文职当局合作起诉杀害平民的军人。2021 年 5 月 25 日，在喀土穆 Al Tamayuz 医院的停尸房发现了一个抵抗委员会一名成员的尸体，据 Aljiraif Shariq 抵抗委员会称，尸体上有遭受酷刑的迹象。据报告，这名 25 岁男子最后一次被见到是在 2021 年 4 月 3 日，当时他与其他抵抗委员会的成员一起参加了在喀土穆陆军总司令部举行的集会。

E. 骚扰记者、人权维护者和艺术家

28. 记者和人权维护者继续成为苏丹安全部队的攻击目标，尽管苏丹政府在这方面采取了大胆步骤实施改革。2020 年 11 月 30 日，一名妇女人权维护者¹²和媒体从业者因在其 Facebook 账号上发布一份声明而受到警方审问。随后，她被网络犯罪检察官指控发布虚假消息，违反了 2020 年《网络犯罪法》第 24 条¹³和第 25 条¹⁴，并有可能因行使表达自由权而受到起诉。2020 年 12 月，喀土穆一个抵抗委员会的一名活跃男性成员被发现死亡。据报告，他的尸体上的迹象表明，他遭受了可能相当于酷刑的虐待。当局证实，他的死亡是在快速支援部队的一处拘留中心接受审问所导致的。2021 年 3 月 31 日，一名妇女人权维护者在社交媒体直播视频中批评安全部队在加油站歧视妇女之后被逮捕。刑事法院对她判处 6 个月缓刑和罚款，罪名是违反了 1991 年《刑法》关于非法使用武力的第 143 条。

29. 艺术家也受到审查和迫害。2021 年 3 月，8 名艺术家被中央调查总局以制作色情电影的罪名逮捕，这一罪名是一家媒体的错误报道，他们随后被释放。同月，一名诗人因在电视上朗读的一首诗而受到主权委员会起诉，并因此被带见喀土穆新闻出版检察官。他受到指控的依据是 1991 年《刑法》关于诽谤罪的第 159 条。艺术家，特别是青年妇女艺术家向联合办公室报告说，他们在网络上遭遇了旨在诋毁他们的诽谤运动。

F. 妇女的人权

30. 政府采取具体努力打击对妇女的歧视和暴力。政府进行了重大法律改革，并在通过终止童婚的国家战略方面有所进展。此外，政府采取具体步骤加入《消除对妇女一切形式歧视公约》。然而，《宪法文件》的规定与现实之间的差距在本

¹² 联合办公室(经其同意)可提供其姓名。

¹³ 涉及传播虚假消息。

¹⁴ 涉及诽谤。

报告所述期间凸显出来。煽动性暴力和性别暴力的行为再次兴起，这可能会使苏丹自过渡期开始以来在促进妇女权利方面取得的成果付诸东流。

31. 社会发展部打击暴力侵害妇女股正在起草关于打击暴力侵害妇女行为的法律草案。打击暴力侵害妇女股在草案定稿过程中与相关利益攸关方进行了一系列磋商。此外，2020 年 10 月，司法部为起草穆斯林个人地位法草案设立了一个委员会。联合办公室正在参与这些重要法律改革进程，为民间社会组织确定其作用和宣传战略提供了平台。在这方面，2021 年 3 月 4 日，联合办公室为民间社会举行了讨论 1991 年《穆斯林个人地位法》的讲习班。为起草新法律草案而设立的委员会成员参加了这次讲习班。

32. 新一轮的煽动暴力侵害妇女和女童行为造成了恐惧，并导致实际攻击，特别是在 2021 年 3 月喀土穆州警察局长呼吁恢复《公共秩序法》¹⁵ 之后。警察局长的声明导致社交媒体上出现煽动暴力侵害妇女行为的内容，包括鞭打和利用化学品烧伤造成妇女毁容。内政部随后解除了该警察局长的职务。然而，据报告，喀土穆街头发生了针对妇女的口头和人身攻击。2021 年 4 月 8 日，大批妇女冲上喀土穆街头，抗议针对妇女的暴力和歧视。她们游行前往司法部、内政部和总检察长办公室。在游行过程中，这些妇女面临一群男子的攻击。一名男子开车撞向抗议妇女人群，据称还有一名男子威胁要强奸她们。这些事件被报告给警察，肇事者被逮捕和起诉。然而，人权高专办仍对攻击者对报警妇女采取报复行动的报告表示关切。

33. 该国其他地区继续报告针对妇女和女童的性暴力和性别暴力事件。一群男子 2021 年 4 月末在青尼罗州 Er Roseiries 附近轮奸一名 20 岁妇女的视频在社交网络上传播，这在妇女当中引起广泛恐惧。此外，由于医疗和心理治疗延误以及视频的公开播放，受害者遭受了创伤和耻辱。截至 2021 年 5 月 25 日，两名参与轮奸的嫌疑人被逮捕，地方当局正在努力抓捕其余嫌疑人。

34. 部长委员会于 2021 年 4 月 27 日批准加入《消除对妇女一切形式歧视公约》的建议后不久，反《公约》言论开始在社交媒体上传播。2021 年 5 月 9 日，苏丹伊斯兰教律委员会声明，“不允许签署或加入《公约》。”人权高专办感到关切的是，从喀土穆州警察局长声明开始的一系列声明和事件引发了煽动针对妇女和女童的歧视和暴力的观念，破坏了《宪法文件》规定的保障。联合办公室与联合国国家工作队一道，正在计划向政府提供支持，以提高对加入《消除对妇女一切形式歧视公约》的认识，在这方面获得公众支持，并撤销保留。

G. 经济、社会及文化权利

35. 苏丹的经济危机继续加深，包括：贫困加剧；通货膨胀率上升，已超过 300%；¹⁶ 燃料、电力和药品等基本商品经常短缺；严重停电事故。苏丹政府采取了若干措施应对这一状况，包括放开汇率、取消燃料补贴和提高电费，预计将为更多的社会支出创造财政空间。一项积极的事态发展是，美国国务院 2020 年 12 月将苏丹移出支持恐怖主义的国家名单，随后，国际货币基金组织(基金组织)

¹⁵ 《公共秩序法》规定的处罚侵犯了妇女权利。见 A/HRC/45/53。

¹⁶ 中央统计局。

和世界银行决定审议苏丹是否有资格根据重债穷国倡议¹⁷获得债务减免。截至2019年底，苏丹外债估计为498亿美元，¹⁸因此，基金组织和世界银行的决定对于帮助苏丹摆脱数十年来的经济孤立和重新融入国际金融体系至关重要。基金组织和世界银行都要求苏丹，除其他外：制定减贫战略；根据工作人员监测方案建立令人满意的六个月业绩记录；以及向国际开发协会清偿欠款。尽管这些事态发展是积极的，但人权高专办指出，苏丹作出的经济选择，无论是单独行动还是与国际金融机构的合作，都必须始终遵守该国的国际人权义务，包括在经济危机期间。

36. 国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权，尤其是经济、社会和文化权利的影响问题独立专家编写的评估经济改革的人权影响的指导原则¹⁹要求国家和债权人对为应对严重经济和金融危机而制定的经济改革政策进行人权影响评估。苏丹迄今为止没有进行过此类评估。最重要的是，所有个人和群体，包括弱势群体和有可能因经济改革而易受伤害的群体的有效、及时和切实参与仍然薄弱。2020年9月举行了全国经济会议，尽管为弥合差距所作的这项努力值得称赞，但民间社会组织向联合办公室告知，它们被排除在外，而且在后续阶段没有适当和及时的参与渠道。2020年10月20日，作为埃尔南·圣克鲁斯对话的一部分，联合办公室举行了关于在苏丹加强社会保障，包括经济、社会及文化权利的高级别对话，参与者包括高级政府官员、民间社会行为体以及联合国机构和发展伙伴的代表，在当前经济改革的背景下讨论了苏丹根据国际人权法承担的义务。

37. 在恢复境内流离失所者的住房、土地和财产方面缺乏进展，这继续对苏丹的脆弱和平进程构成威胁。《朱巴和平协议》包含旨在查明冲突根源的条款，特别是在达尔富尔的背景下(第22.1.1条)，还包含对侵犯经济、社会和文化权利行为进行调查的条款(第22.1.2条)。然而，在执行《朱巴和平协议》方面没有取得切实进展。相反，难以获得水和土地等其他资源仍然是冲突的有力驱动因素，特别是在达尔富尔和其他地区。只有大约三分之一的苏丹人口能够获得基本的水和卫生设施。²⁰2021年3月，联合办公室在法希尔举行了关于土地和住房保有权保障的圆桌讨论会，参与者在会上强调需要组建包容各方的达尔富尔土地和族地委员会以及《朱巴和平协议》设想的达尔富尔重建和发展委员会。

38. 政府启动了一项家庭支助方案，以帮助贫困和脆弱家庭应对疫情的负面影响。然而，联合办公室注意到，这项方案缺乏资金和关于脆弱性的可信数据，而且关于社会保障保护的法律和政策框架不足。

39. 在本报告所述期间，联合办公室继续为民间社会组织进行监测经济、社会和文化权利方面的能力建设，包括协助它们建立观察这些权利落实情况的网络，这

¹⁷ 1996年，世界银行和国际货币基金组织(基金组织)发起了重债穷国倡议，作为对符合条件的国家全面免除债务的框架：见 www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/26/pr2187-sudan-imf-and-wb-consider-sudan-eligible-for-assistance-under-enhanced-hipc-initiative。

¹⁸ 基金组织和世界银行：见 www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/26/pr2187-sudan-imf-and-wb-consider-sudan-eligible-for-assistance-under-enhanced-hipc-initiative。

¹⁹ 该指导原则已提交2019年人权理事会第四十届会议(A/HRC/40/57)。

²⁰ 联合国，2019冠状病毒病(COVID-19)大流行：苏丹的社会经济影响评估，2020年4月：见 www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Sudan%20COVID-19%20socio-economic%20impact%20analysis%20-%202026%20April%202020.pdf。

是 2020 年 12 月举行的为期三天的讲习班的成果之一。联合办公室还向中央统计局提供技术咨询，以便在数据收集、分类和传播中纳入基于人权的方法。

四. 问责和过渡期正义

A. 概述

40. 《宪法文件》和《朱巴和平协议》为创造有利于确保对自 1989 年以来在苏丹犯下的罪行追究责任的环境以及建立执行过渡期议程的实体提供了框架。除了总理针对 2019 年 6 月 3 日事件期间对抗议者进行的镇压行动成立的国家独立调查委员会，总检察长也已经建立一些调查机制。

41. 法律和司法系统改革委员会投入运作进展缓慢，²¹ 这进一步推迟了刑事司法系统和安全部门的改革，包括审查、部队合理化以及限制军事法庭对平民的管辖权。法律和体制改革进程对于实现问责和确保不再发生至关重要。在另一相关发展动态中，2021 年 5 月 17 日，主权委员会接受了总检察长的辞职，并解除了首席大法官的职务，引起了对司法独立以及司法机关能否应对过渡期挑战的关切。司法系统的这两位负责人此前一直关系紧张，在废除事务委员会决定对司法部门进行审查之后，总检察长辞职，首席大法官被免职。

B. 2019 年 6 月 3 日事件国家独立调查委员会²²

42. 国家独立调查委员会的建立是确保对 2019 年 6 月 3 日和随后几天在喀土穆对抗议者实施的侵犯和践踏人权行为²³ 伸张正义和追究责任的关键一步。该委员会任期为三个月，可予延长，其任期于 2019 年 10 月 20 日开始，已多次延长。尽管当前任期于 2021 年 6 月 22 日结束，但该委员会主席于 5 月 29 日宣布，该委员会还需要三个月来完成任务。

43. 据报告，该委员会记录了大量影音证据。至少有 3,200 人向该委员会作证，包括受害者、受害者家属和军队官员。然而，由于该委员会与总检察长设立的其他调查机构一样，面临技术、后勤和资金挑战，并且与一些国家机构的合作程度较低，该委员会能否按照国际标准确立的正当程序规则履行全部任务仍然令人关切。此外，刑事司法法律框架不完善，特别是缺乏基于指挥或上级责任的刑事责任原则，在法律上严重阻碍了刑事司法的实现。尽管取得了一些进展，但该委员会迟迟不公布调查结果，包括起诉书清单，因此受到越来越多的批评。

²¹ 这一独立委员会建立于 2021 年 4 月 22 日，尚未投入运作。该委员会将对司法系统进行全面法律和体制改革，确保其独立、廉正和问责，包括法治。

²² 2019 年 10 月，总理成立了国家独立调查委员会，以调查 2019 年 6 月 3 日在喀土穆对静坐示威进行致命驱散期间实施的侵犯人权行为的指控。

²³ 当天和随后几天，安全部队暴力驱散了喀土穆的一场支持民主的抗议活动，并将其他相关抗议活动作为攻击目标，据报告造成数十名平民死亡。

C. 过渡期正义

44. 《朱巴和平协议》规定应通过一部过渡期正义法，还应设立达尔富尔罪行特别刑事法庭以及寻求真相与和解机制。《朱巴和平协议》还建立了审议土地所有权和族地所有权²⁴的全面制度，并大力强调影响达尔富尔的境内流离失所者和难民的问题。《朱巴和平协议》还规定应就被国际刑事法院起诉的苏丹公民与国际刑事法院合作。2021年2月14日，作为一个历史性里程碑，苏丹政府与国际刑事法院检察官办公室签署了就审判阿里·库沙卜进行合作的谅解备忘录，他自2020年6月以来一直被国际刑事法院羁押。2021年5月29日至6月4日，国际刑事法院首席检察官率领一个小组访问了达尔富尔，以调查罪行和收集证据。

45. 为确保受害者家属有助于严重侵犯人权行为的调查，对强有力的基于社区的倡议进行了合并，如 Usar Shuhadaa Thawrat December(十二月革命烈士家属)协会和 Mafgoud(失踪人员)协会。人权高专办敦促政府尊重这些协会出于问责目的在社交媒体上开展网络活动并通过其他方式寻求信息的权利。

过渡期正义委员会

46. 在本报告所述期间，联合办公室就联合委员会2021年4月24日通过的关于设立过渡期正义委员会的法律草案向司法部提供了技术咨询。过渡期正义委员会的明确任务是领导协商，以确定苏丹处理过渡期正义问题的办法。过渡期正义委员会有四项重要目标：第一，确保过渡期正义，包括领导关于过渡期正义进程的包容性全国协商；第二，对以往的侵犯人权行为进行摸底调查；第三，制定过渡期正义法的框架/起草该法；第四，监督和协调过渡期正义机制的建立。过渡期正义委员会将由11名独立委员组成，包括至少4名妇女和3名民间社会成员。人权高专办对这一行动表示欢迎，它体现了政府在通过全面的过渡期正义进程促进向以往侵犯人权行为受害者提供补救和赔偿方面的政治承诺。人权高专办还呼吁对委员会委员采用具有透明度、包容性和协商性的遴选程序，以确保过渡期正义机制的独立性得到最低限度的保障。

47. 联合办公室还通过促进公众协商，在支持民间社会切实参与起草进程方面发挥了关键作用。2020年11月11日，联合办公室在喀土穆举行了一次协商讲习班，司法部代表以及由来自民间社会、学术界、法律行业和联合国机构的43名参与者组成的焦点小组参加了这项活动。联合办公室还协助起草了关于协商的报告，并传播了冲突后法治工具。

对以往侵犯人权行为的起诉举措

48. 联合办公室注意到，尽管总检察长设立的调查委员会努力起诉自1989年以来参与侵犯和践踏人权的前政权领导人，²⁵但进展缓慢。大多数调查委员会在开展方面面临挑战，包括缺乏技术和法律专门知识，存在后勤和资金缺口，难以获得公开文件，以及与其他相关国家行为体和公共机构的合作有限。

²⁴ 传统上由特定部落群体使用的土地。

²⁵ 总检察长设立了55个调查委员会，以处理自1989年以来发生的犯罪行为 and 严重侵犯人权行为，包括在2019年过渡军事委员会政权下发生的此类行为。

49. 自 2019 年 4 月 17 日以来，23 名前政权领导人被关押在科贝尔监狱。其关押期限依法定期申请延长，但一些人已被释放待审。大多数被拘留者被控犯有与 1989 年政变有关的罪行，以及其他罪行，包括：杀戮、酷刑、危害人类的罪行、贪污和挪用公款、不当得利。截至 2021 年 5 月 25 日，仅有 9 起案件移交审判，数十起案件仍在调查中。²⁶

50. 鉴于长期拘留会损害被拘留者的公民自由，人权高专办敦促总检察长采取适当行动，确保完成对在押前政权领导人的调查，并将他们移交进行公正审判。人权高专办还呼吁政府启动宪法法院，以确保正当程序权。

负责废除 1989 年 6 月 30 日政权和追回公共资金的废除事务委员会²⁷

51. 废除事务委员会继续履行其职能，尽管对其行动和合法性的批评和关切日益增加。废除事务委员会的措施包括解散协会、解聘公务员和没收财产等。在 2021 年 1 月 23 日举行的新闻发布会上，废除事务委员会宣布决定将迈达尼市和鲁法阿市以及杰济拉州和南达尔富尔州的若干房产、商业项目和土地归还给一些前政权官员。²⁸ 2 月 19 日，杰济拉州州长作出一些决定，收回了 Bahri Al Gezira 家禽公司的所有股票，并取消了 North Island 乳制品项目在该州运营的合同。²⁹ 根据这一决定，这两个公司的所有不动产和动产都将移交该州财政部。³⁰

52. 此外，在废除事务委员会工作期间，包括法官和检察官在内的 2,750 多名公务员由于被认为隶属于前政权而被解职。³¹ 据报告，2021 年 5 月 2 日，被解职的法官总数达到 207 人(约占司法人员总数的 13%)。被解职的检察官人数为 49 人。³²

53. 2021 年 1 月，首席大法官设立了上诉分庭，以便对废除事务委员会的决定进行司法审查。这一司法分庭已收到超过 2,300 件上诉，但尚未处理。目前，废除事务委员会的自我审查程序是对其决定进行监督的唯一可用方法。

54. 人权高专办注意到，苏丹人权状况独立专家在其 2020 年 8 月 25 日的报告中提出的关切仍未得到解决。³³ 联合办公室与联苏综合援助团密切合作，力求支持

²⁶ 依据为司法机关 2021 年 5 月 24 日发布的新闻稿，可查阅：<https://suna-sd.net/read?id=713064> [阿拉伯文、英文和法文]。

²⁷ 2019 年 11 月 28 日根据《废除因加兹(救赎)政权和撤销赋权法》设立：废除事务委员会负责消除全国大会党在国家机构中的存在，包括解聘公职人员、打击腐败和追回被掠夺的资源，包括查封苏丹境内外的资产和投资。

²⁸ 见 <https://suna-sd.net/read?id=702307>。

²⁹ 见 www.dabangasudan.org/en/all-news/article/former-elements-of-sudan-s-al-bashir-regime-dismantled-in-el-gezira。

³⁰ 见 www.dabangasudan.org/en/all-news/article/former-elements-of-sudan-s-al-bashir-regime-dismantled-in-el-gezira。

³¹ 2021 年 4 月 29 日从废除事务委员会获得的信息。

³² 2020 年 8 月 22 日，废除事务委员会报告说，有 151 名法官被解职。

³³ 见 A/HRC/45/53，第 52 段，独立专家在其中指出，有人担心废除事务委员会的决定可能会沦为政治清洗。如果担忧成真，此类进程无助于加强人权和法治，而是会破坏和解，并可能在受进程影响的人群中催生怨恨。

苏丹政府借鉴其他过渡情况中的经验教训，使废除事务委员会的工作与国际最佳做法保持一致。

五. 结论和建议

55. 人权高专办鼓舞地看到苏丹政府为应对系统性人权和法治问题而采取的积极步骤，包括处理有罪不罚问题的承诺。然而，达尔富尔以及南科尔多凡州和青尼罗州的局势长期不稳定，而且冲突根源得不到解决，往往导致暴力事件再次发生，造成大量平民流离失所，对人权和保护产生直接影响。达尔富尔混合行动的任务于 2020 年 12 月结束后，平民脆弱性有所增加，体现在达尔富尔的一系列暴力事件中。在很大程度上，暴力是由族群间世仇以及执法和司法机构薄弱导致的有罪不罚现象所引发的。尽管国家当局采取了一些干预措施，但事实证明，在动荡事件持续不断的情况下，让达尔富尔恢复平静是一项挑战。

56. 人权高专办赞同苏丹人权状况独立专家在其 2020 年 8 月 25 日报告中提出的所有建议，³⁴ 并提出以下建议。

A. 苏丹政府

57. 人权高专办呼吁苏丹政府根据东道国协定，继续与联合办公室合作保护和促进苏丹的人权，并为其工作人员在该国境内的行动自由提供便利。

保护平民

58. 人权高专办建议苏丹政府采取以下措施保护平民：

(a) 实施保护平民国家计划，具体包括优先在达尔富尔热点地区全面部署联合保护部队，并确保根据国际人权法和人道法对这些部队进行有效监督；

(b) 通过关于安全部门改革的全面国家战略，并在国家一级协调实施；确保审查安全部队的所有成员和人员，特别是编入联合保护部队的成员和人员，包括进行部署前人权培训；并确保对侵犯人权行为案件追究责任；

(c) 加紧努力收缴武器和控制小武器扩散，特别是在受冲突影响的地区；

(d) 执行《妇女、和平与安全国家行动计划》以及与联合国合作防止和应对冲突中对妇女和女童实施性暴力框架，包括在联合国的必要支持下通过一项执行计划。

经济、社会及文化权利

59. 人权高专办建议苏丹政府采取以下措施确保经济、社会及文化权利：

(a) 在进行经济改革时考虑到其人权义务，包括按照人权理事会第 34/03 号和第 37/11 号决议，根据国家外债影响问题独立专家 2019 年制定的指导原则，对经济改革政策进行人权影响评估：这种评估应确保所有群体的有效、及时和切实参与；

³⁴ A/HRC/45/53。

(b) 采取适当行动，根据其国际人权义务(《经济社会文化权利国际公约》第九条和第十条)以及可持续发展目标 1 的具体目标 3 和劳工组织 2012 年《社会保护底线建议书》(第 202 号)，从目前支离破碎的社会保障计划转而建立综合的社会保障和保护体系：这需要将社会保障定义为既不是针对危机情况的应急措施，也不是慈善事业，而是国内立法规定的一套永久性的应享权利，分配充足的资源，将个人定义为权利持有者，并保证个人在被剥夺有资格获得的福利时能够诉诸独立申诉机制。

人权机制

60. 人权高专办建议在人权领域采取以下行动：

(a) 加入苏丹尚未加入的国际人权文书，特别是《消除对妇女一切形式歧视公约》，并且不提出与该《公约》目标和宗旨相悖的保留，以及《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》；

(b) 确保对全国人权委员会的改革采取协商办法，按照《巴黎原则》，使之具备保护和促进包括经济、社会及文化权利在内的各项人权的广泛任务授权，并确保该委员会委员的任命过程具有透明度、包容性和协商性。

问责

61. 人权高专办建议苏丹政府采取以下措施确保问责：

(a) 为检方调查机制提供充足的人力和财政资源以及能力建设方案，以便能够迅速、独立、公正、彻底和透明地调查严重违反国际人道法和严重侵犯和践踏人权的行为；

(b) 对 2019 年 6 月 3 日事件国家独立调查委员会的报告采取必要的后续行动，以公布其调查结果，确保受害者及其家属获得真相、正义和赔偿的权利，无一例外地对所有责任人进行追责；

(c) 执行《朱巴和平协议》设想的过渡期正义机制，包括设立达尔富尔特别刑事法庭，确保过渡期正义委员会的遴选过程具有透明度和包容性，并确保有充足的后勤、人力和财政资源使该委员会能够执行任务；

(d) 确保按照国际正当程序和公正审判标准，由独立司法机构迅速处理所有非法逮捕和拘留以及虐待案件；

(e) 系统调查侵犯和践踏人权的行为，包括执法人员不加区分和(或)过度地使用武力的案件以及在族群间暴力中实施的侵犯和践踏人权行为，并追究行为人的责任；

(f) 继续与联合办公室合作，在苏丹通过和实施与整体和全面的过渡期正义框架有关的符合权利的审查程序，包括准许受废除事务委员会决定影响的人及时进行司法上诉。

改革

62. 人权高专办建议考虑进行以下改革：

(a) 建立在决策中具有包容性和性别均衡的过渡期立法委员会，使法律和司法制度改革独立委员会投入运作，实施旨在加强保护人权的进一步法律改革，包括仅限于对《公民及政治权利国际公约》第六条第二款所指的最严重罪行判处死刑，并取消妨碍有效起诉严重侵犯人权行为的豁免权；

(b) 为在法律和实践中保护人权维护者创造有利环境，包括建立人权维护者保护机制；

(c) 通过一项全面的反歧视法律，以促进平等并打击基于性别、族裔、宗教、地区、残疾、性取向或任何其他社会地位的歧视。

B. 武装运动

63. 人权高专办呼吁没有加入《朱巴和平协议》的两个武装团体维持停火，并继续参与与苏丹政府的真正谈判，为了苏丹人民的利益实现持久和平与和解。

C. 国际社会

64. 人权高专办吁请国际社会：

(a) 与苏丹政府保持接触，确保《朱巴和平协议》和保护平民国家计划得到执行，包括立即在达尔富尔部署联合保护部队并使其投入行动；

(b) 继续为支持朱巴和平进程进行协调一致的政治宣传，以确保两个抵抗武装团体加入和平进程；

(c) 继续与《朱巴和平协议》的签署方一道倡导停止招募，包括强迫招募儿童；

(d) 支持以外交和和平方式解决苏丹与埃塞俄比亚边界和埃塞俄比亚复兴大坝上的冲突：区域稳定是苏丹国内安全和发展的关键；

(e) 继续向联合国驻苏丹联合人权办公室提供财政和外交支持，以确保为改革计划提供技术援助。