



---

人权理事会  
普遍定期审议工作组  
第八届会议  
2010年5月3日至14日，日内瓦

根据人权理事会第 5/1 号决议附件第 15(a)段提交的  
国家报告\*

肯尼亚

---

\* 本文件在送交联合国翻译部门前未经编辑。

## 一. 方法和磋商进程

1. 肯尼亚国家报告根据人权理事会第 5/1 号决议制定的路线图内容所载指南，以及 A/HRC/6/L.24 号文件所载准备普遍定期审议资料的一般准则编写。本国家报告涵盖肯尼亚全境。

## 二. 磋商进程

2. 本报告是政府、肯尼亚国家人权委员会、其他国家机构、非政府组织、民间社会组织、以及包括学术机构和政策分析机构在内的其他利益攸关方内部广泛磋商的结果。

3. 最终报告有待不同的利益攸关方确认。该进程由肯尼亚国际人权义务多方利益攸关方国家咨询/磋商委员会牵头，由司法、民族团结及宪法事务部协调。

## 三. 国家概况

4. 肯尼亚位于非洲东部，总面积 582,650 平方公里，其中陆地面积 560,250 平方公里，海洋面积约 13,400 平方公里。大约 80%的土地为干旱或半干旱土地，可耕地仅占 20%。

5. 肯尼亚总人口估计为 39,002,772 人(2009 年估计数)，其中 75%-80%生活在农村地区。肯尼亚的人口特征为：婴儿死亡率高(每千名活产婴儿死亡 54.7 例)，预期寿命低且不断下降(47 至 58 岁)，总生育率为每名妇女 4.56 胎，以上皆为 2009 年估计数。肯尼亚还面临扶养负担重的问题，15 岁以下人口占 42%。

### A. 基本政治结构

6. 肯尼亚于 1963 年获得独立，1991 年改行多党制后，成为一个实行选举式民主的立宪国家。2002 年，肯尼亚非洲民族联盟(肯盟)第一次在大选中输给全国彩虹联盟(全盟)，一个由 14 个政党组成的联盟。自独立以来的长期一党执政对肯尼亚人民享有人权造成了很大影响。

7. 肯尼亚政府立法、司法和行政三权分立。总统是国家元首及政府首脑，任期五年，可连任一次。2008 年发生选举后暴乱之后，联合政府设立了总理一职。总理的职责是协调并监督肯尼亚政府，包括各部委职能的行使及事务。肯尼亚实行一院制，国民议会为最高立法机构，有 224 个席位，其中 210 人为民选议员，12 人由不同政党指定，另外两名当然议员。在行政管理上，肯尼亚分为包括首府区在内的八个省。

## B. 适用法律

8. 《司法法》第 3 条(肯尼亚法律第 8 章)列举了肯尼亚法律的主要来源,包括:肯尼亚的最高法律《宪法》;包括其附属法律在内的《议会法》;《司法法》目录中引用的《联合王国议会专门法》;适用《产权登记法》、《土地产权法》和《政府土地法》时作为程序法适用的《印度 1882 年财产转让法》;在肯尼亚以接受时的形式适用的《1897 年 8 月 12 日英国实行的通用法规》;只要肯尼亚国情允许,对肯尼亚居民适用的《普通法实质和衡平法教义》;《非洲习惯法》,仅适用于一方或多方受其管辖或影响的民事案件,前提是不违反公正和道义原则,也不与其他任何法律冲突;以及卡迪氏法院适用的《伊斯兰教法》,适用于各方都声称信仰伊斯兰教,有关个人身份、结婚、离婚和财产继承问题的情况。

## C. 肯尼亚的发展议程和《2030 年远景规划》

9. 《肯尼亚 2030 年远景规划》是指导肯尼亚截至 2030 年发展的长期计划。

10. 根据《2030 年远景规划》,肯尼亚有望成为一个中等收入的繁荣国家,为所有人民提供高质量的生活。该远景规划的三大支柱将确保肯尼亚实现并维持经济领域的增长,通过公平的社会发展建立一个公正和团结的社会,创造清洁和安全的环境,建立民主政治体制,促进以问题为导向的政治以及法治,并且保护个人和全社会的所有权利和自由。

11. 该远景规划的第一个中期计划是肯尼亚的一个重要里程碑,因为它是目前的主导文件,概括了就联合政府承诺在 2008-2012 年期间执行的政策、改革措施、项目和方案达成的共识。

12. 第一年执行的对人权有重要影响的优先事项中,既有旨在促进国家愈合与和解的项目,也有迅速重建经济的项目,以弥补选举后暴乱给肯尼亚造成的伤害和挫折。对促进平等措施的重视有望推动和解进程以及国民经济的整体增长。

13. 中期计划涉及的其他重要问题包括:特别是为年轻人创造更多的就业机会,以及在国家方案中实现男女平衡,这些问题将对落实人权产生重大影响。引入旨在确保全国各地公平发展的措施也是中期计划的一个主要目标。

## 四. 保护人权的框架

### A. 《宪法》

14. 肯尼亚《宪法》第五章规定肯尼亚所有人都享有基本权利和自由。《宪法》第 70 条规定“在肯尼亚每个人都享有个人的基本权利和自由,即不论其种族、部落、出生地或居住地或其他当地关系、政治意见、肤色、信念或性别,均

享有上述权利，但前提是必须尊重他人的权利和自由以及公共利益……”。该规定的重要性在于，它没有歧视外国人，同时无一例外地保护“在肯尼亚每个人”的权利和自由。

## B. 司法机构

15. 高等法院具有受理侵犯基本权利案件的固有管辖权。

16. 《宪法》第 84 条使任何认为其权利遭到侵犯的人都能上诉高等法院，且不妨碍其获得任何其他补救的可能。如果下级法院的诉讼程序中出现了侵犯权利问题，则可应诉任何一方要求，将该案件移交高等法院处理。

17. 高等法院拥有广泛权利，可下达其认为有利于执行或确保个人的权利和自由的命令，签发此类令状，下达此类指示。在普通法院的诉讼程序中，也可援引权利进行辩护。

## C. 立法权

18. 肯尼亚议会拥有立法权。在人权领域，议会通过了许多法律，以落实《宪法》以及肯尼亚加入的国际和区域人权文书所载各项权利。此外，议会还设立了以下机构，以监督对人权的尊重和保护情况，并且实施有利于保护人权的法律：

- 肯尼亚性别和发展问题全国委员会
- 肯尼亚反腐败委员会
- 儿童事务国家理事会
- 残疾人事务国家理事会

负责处理人权问题的其他机构有：

### (a) 肯尼亚国家人权委员会

19. 肯尼亚国家人权委员会是依据一项议会法案——《2002 年肯尼亚国家人权委员会法》，按照《巴黎原则》设立的法定机构。肯尼亚国家人权委员会的管辖权覆盖肯尼亚全国。它承担增进和保护人权的双重职责。《肯尼亚国家人权委员会法》第 16 条对该委员会任务的规定较为宽泛。该法第一部分(序言)对人权的解释为：“《宪法》保护的任何个人的基本权利和自由，以及肯尼亚签署的任何国际文书中规定的任何人权”。

### (b) 公共申诉常设委员会

20. 肯尼亚于 2007 年 6 月设立了该委员会，以接收、登记、挑选、分拣和记录所有针对各部委、半国营/国营企业、法定机构或其他任何公共机构的公职人员的申诉。此外，该委员会还负责调查有关向公民提供服务时滥用职权、腐败、违

背职业道德、违反诚信、渎职、拖延、不公正、不礼貌、视而不见、能力差、行为不当、效率低或不称职的指控。

#### 处理侵犯人权问题的过渡机制

21. 鉴于 2007 年总统选举后出现了暴乱，因此不得不设立了其他一些机构，以处理过渡期司法问题和暴乱的根本原因。这些机构有：

(c) **选举后暴乱调查委员会(Waki 委员会)**

22. 该委员会的任务是调查有关选举后暴乱的事实和情况、国家安全机构处理暴乱的行为，并且就法律和行政措施提出建议，以根除有罪不罚现象。

(d) **独立选举审查委员会**

23. 2007 年选举后暴乱发生不久后，政府任命了由 Krieglär 法官担任主席的独立选举审查委员会，以便就改革肯尼亚的选举进程提出建议。

(e) **临时独立选举委员会和临时独立分界审查委员会**

24. Krieglär 委员会建议设立两个新的委员会——临时独立选举委员会和临时独立分界审查委员会。临时独立选举委员会监督选举改革，特别是建立新选民登记制度，发展搜集、核对、传送和统计选举数据的现代化制度，推动选民教育，以及有效进行选举和全民公投等工作。

25. 临时独立分界审查委员会正在建立之中，它将负责审查和制定新的行政及选区分界。该委员会还将就划定选区和地方当局的选举单位问题提出建议，并且在选票平等的基础上提出最优选区数目。

(f) **真相、正义与和解委员会**

26. 设立该委员会的法律指出，肯尼亚独立后发生了严重的侵犯人权、滥用权力和滥用公职的现象，而且由于程序障碍及其他障碍，现有机构不能很好地解决上述某些问题。该委员会的任务是解决过去的问题，以便为未来作好准备，具体方式包括建立基于法治的民主社会；通过充分处理过去的侵犯人权行为还受害者一个公道，让人们重新开始。

(g) **民族团结与融合委员会**

27. 该委员会有助于国内改革，建立一个更加完美、和平和团结的国家。该委员会的任务是找出并分析妨碍各族间和谐关系的因素，特别是妨碍各族参与社会、经济、商业、金融、文化和政治活动的障碍，并提出如何通过促进仲裁、和解、调解和类似形式的争端解决机制，实现民族和解，从而取得和推动民族和种族和谐与和平。

## D. 国际和区域人权文书

28. 除《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》正在审议之外，肯尼亚是所有核心人权文书、《国际刑事法院罗马规约》以及所有国际反恐文书的缔约国；肯尼亚还批准了 49 项劳工组织公约，其中 43 项已生效。

29. 在区域一级，肯尼亚批准了《非洲人权和人民权利宪章》、《非洲儿童权利与福利宪章》、《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》、《非统组织防止和打击腐败公约》、以及《非洲人权和人民权利宪章关于设立非洲人权和人民权利法院的议定书》。

## E. 将人权条约纳入国内法的情况

30. 肯尼亚认为，国内法与国际法属于不同的法律体系，必须通过议会立法才能将国际文书纳入国内法律体系。在这方面，肯尼亚通过颁布《儿童法》(肯尼亚法律第 586 章)和《难民法》(2006 年第 13 号法)，分别将《联合国儿童权利公约》和《非洲人权和人民权利宪章》，最近又将《关于难民地位的公约》和《非统组织关于非洲难民问题特定方面的公约》充分纳入国内法律体系。这些法律的条款严格遵照国际和区域文书的内容，不过也考虑到肯尼亚国情，有必要的例外。

31. 肯尼亚通过《日内瓦公约法》(肯尼亚法律第 198 章)，将《日内瓦四公约》纳入国内法律体系，并通过《残疾人法》，将《残疾人权利公约》纳入国内法律体系。

32. 此外，《2008 年国际罪行法》将《国际刑事法院罗马规约》纳入国内法律体系。

33. 一些文书通过单项法律落实，而另一些则通过多项法律落实。例如，《消除对妇女一切形式歧视公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《消除一切形式种族歧视国际公约》都是通过多项不同的法律被纳入肯尼亚的国内法律体系的。

## F. 国际一级的个人补救机制

34. 政府正在与肯尼亚国家人权委员会一起，评估其关于联合国条约机构个人申诉机制的立场。值得注意的是，肯尼亚尚未与现有的各项区域机制发生重大争执。

## 五. 成就和最佳做法

### A. 公民权利和政治权利

#### (a) 证人保护方案

35. 切实有效的证人保护方案是成功起诉案件的基石。肯尼亚于 2006 年颁布了《证人保护法》，将《联合国打击有组织犯罪框架公约》第 24 和 26 条纳入其国内法。肯尼亚是非洲第二个推行证人保护方案的国家。该方案的实施已进入后期，设立了正式的秘书处。

36. 肯尼亚正在审议《证人保护法》，以便将证人保护股从检察院中分离出来，从而确保其独立性。

#### (b) 暂停执行死刑

37. 自 1987 年起，肯尼亚在事实上暂停执行死刑。

38. 目前存在一个总统指令，命令所有相关政府部委开展实证研究，立即让所有利益攸关方参与，以确定肯尼亚法律中仍然存在的死刑是否对于打击犯罪具有任何价值或影响。发出该指令是因为认识到，“长期呆在死囚名单上造成了不必要的精神痛苦和折磨、心理创伤和焦虑，构成了不人道的待遇”。

#### (c) 行动自由、宗教自由和结社自由

39. 行动和旅行自由、宗教自由和结社自由都得到宪法的保护和尊重。存在个别关于恐吓和政府干涉上述自由的指控，但是并不普遍。非政府组织也能够进入肯尼亚，并且获准不受限制地对侵犯人权的情况进行调查。

#### (d) 监狱改革

40. 政府认识到，囚犯有权享有宪法及其他国际人权标准所保障的基本自由，因此改组了肯尼亚监狱局，实施方案将重点放在基于人权的战略问题上，并推动监狱管理和民主做法。这已经取得了成效，例如一名肯尼亚人荣获了“2009 年全球杰出管教机构工作人员奖”。肯尼亚还计划审议《青少年管教所法》(第 92 章)，以便与《儿童法》统一，掌握监狱中关押的青少年的各种需求和面临的困难。

41. 政府还启动了监狱的结构性发展方案，通过在全国许多监狱设施中升级基础设施和开展土建工程，改善监狱条件。这些设施将扩大囚犯的活动场所，从而使监狱的总体条件人性化。

#### (e) 《政党法》

42. 《政党法》的颁布是肯尼亚民主发展中的重要步骤。根据该法。各政党都将努力实现透明、负责和有效管理，因此有助于创造一个公平的竞争环境。

## B. 经济、社会和文化权利

### 国家扶贫方案

#### (a) 2009 年经济刺激方案

43. 经济刺激方案是一项中短期方案，强度高且影响力大，旨在推动经济的长期增长和发展，保障肯尼亚人的生计，应对区域和代际不平等的挑战。该经济刺激方案基于《2030 年远景规划》的原则以及对全球关注的环境可持续性问题的认识。

#### (b) Kazi Kwa Vijana 方案

44. 肯尼亚于 2009 年 8 月 12 日启动了该方案，作为通过创造就业减少贫困的战略之一。该方案的具体目标是：向 500 万肯尼亚人提供粮食援助；增加粮食产量或寻求创收方式，以购买粮食及其他基本物品；在社区项目中雇佣受影响人口，特别是年轻人，以及引导年轻人将其技能和精力用于生产性活动。

#### (c) 选区发展基金

45. 该基金旨在控制党派政治导致的区域发展不平衡。该基金以所有选区一级的发展项目为目标，特别是那些旨在消除基层贫困的项目。该基金包括一笔相当于政府正常收入 2.5% 的年度预算拨款，议会同意将这笔拨款增加到政府收入的 7.5%。该基金的 75% 在所有 210 个选区中平均分配。其余 25% 依据选区的贫困程度分配。每个选区最多可将年度拨款的 10% 用于助学金计划，以推动受教育权。

#### (d) 受教育权

46. 肯尼亚已经初步实现普及免费小学教育的部分成果。学校入学率正在增加，中学学生人数也有所增加。《儿童法》的颁布起到了一定作用，该法规定惩处不让孩子上学的家长或监护人。

47. 肯尼亚已采取措施确保最弱势的儿童不掉队，其中包括学校供餐计划，以及帮助穷人和弱势群体不辍学的助学金和图书基金。根据免费小学教育方案，还在公立学校、单位及其他机构向有特殊需要的儿童提供额外资金补助，以确保他们切实融入集体。

48. 政府正在实行免费中学教育。

#### (e) 健康权

49. 为了确保其国民能够达到最佳身心健康，肯尼亚颁布了许多法律和政策，以落实旨在推动身心健康的措施。其中包括：通过《艾滋病毒和艾滋病预防及控制法》，该法禁止对感染或被视为感染或疑似感染艾滋病毒和艾滋病的人一切形式的歧视；将《生殖健康议程》纳入国内法律，以促进安全妊娠和提高儿童存活



率；通过《全国疟疾战略》；采取措施将全国医疗保险基金转变为全国社会医疗保险基金，以涵盖正规及非正规经济部门的所有员工，并涵盖门诊费用。

(f) 住房权

50. 为确保住房权，政府专门设立了住房部，以确保更好地实施方案；制定了肯尼亚全国住房政策，并且通过了全国住房政策会议文件，制订了《全国住房法》；政府还根据肯尼亚贫民窟升级方案，改造了非正规定居点。

(g) 工作权

51. 肯尼亚失业率高，劳动生产率低。政府已采取措施，加速贸易争端的解决，推动行业间的和谐，执行旨在提高健康和标准法律，以及加强全国生产中心，从而将衡量生产力的进程制度化。为此，政府颁布了宣布和规定员工基本权利的法律，整合了所有有关工会和贸易争端的法律，以促进结社自由。其中包括：《2007 年就业法》、《2007 年劳资关系法》、《2007 年工伤保险法》和《2007 年职业安全与健康法》。

(h) 儿童权利

52. 2008 年，《非洲儿童福利报告》将肯尼亚评为非洲最善待儿童的国家之一。这是由于制订了适当的法律条款，保护儿童不受虐待和剥削，划拨了相对较高比例的国家预算，满足儿童的基本需要，并成功实现相对优越的福利条件，这从儿童身上便可以看出。肯尼亚还将《儿童权利公约》充分纳入了国内法。

C. 挑战和制约

(a) 贫困和不平等

53. 世界银行称，肯尼亚是世界上最不平等的 10 个国家之一，最富裕的 10% 的人口掌握了超过 42% 的国家收入，而最贫穷的 10% 的人口仅掌握不到 1% 的国家收入。贫困仍然是满足许多肯尼亚人，特别是妇女和儿童的基本需要、充分实现其潜力的一大障碍。绝对贫困人口估计占 45.9% (2007 年)。过去 20 年中，肯尼亚经济增长停滞。目前，大约 56% 的肯尼亚人生活在国际贫困线以下，每天不足一美元。据《2009 年肯尼亚经济报告》称，依赖他人生活的肯尼亚人口占 84%。

54. 虽然肯尼亚非常重视扶贫工作，但是穷人与非穷人在享有人权方面存在巨大差距。而且，在收入和获得教育、医疗和土地、以及清洁饮用水、适足住房和卫生设施等基本需要方面也存在巨大差距。绝对贫困程度，特别是在肯尼亚周边某些“贫困地区”，以及性别、区域间、区域内和代际不平等仍然是重大挑战，目前正在通过《2030 年远景规划》和减贫方案解决这些问题。

**(b) 失业**

55. 肯尼亚的失业问题体现在多个方面。首先也是最明显的一个方面就是人口增长率高，无法创造出足够多可行的经济机会。目前失业人口中未满 30 岁者占 72%，未满 24 岁者占 51%。这对于年轻人以及经济繁荣都是一个巨大的风险因素。导致广泛的失业问题的其他因素还包括：农村人口涌入城市、大规模就业不足、以及就业市场上的技能与新出现的职业普遍不匹配。

**(c) 治理不善和不尊重法治**

56. 肯尼亚仍然面临重要的结构性挑战，首先是现行《宪法》不适当，虽然经过了一代人的宪法改革努力，但是仍然需要一个现代化、基于权利的民主宪法秩序。此外，贯穿经济和社会部门的政策、法律和体制框架，以及治理、人权、司法以至法治整体仍然很薄弱。

57. 此外，司法和争端解决机制无法有效地解决争端、冲突、不公正、对权利的侵犯以及公然犯罪，这继续增长了有罪不罚现象，而公众对于治理和法治机构缺乏信心又加剧了这一状况。治理和法治上的失败还体现为：治理和法治机构的机构间合作欠佳，机构内部的协调不力，以及向来更加重视行动和活动，而不是造福人民。

**(d) 机构薄弱**

58. 负责落实人权的机构薄弱且没有成效，这仍然是增进和保护人权工作面临的一大挑战。例如，肯尼亚司法机构受到人员不足、腐败、能力不足、法律过时、资源不足和缺乏独立性等限制，在保护人权方面成效甚微。

59. 肯尼亚的国家人权机构——肯尼亚国家人权委员会尚处在初创阶段，因此正在奠定坚实基础，与警察、监狱和武装部队等机构建立可靠的工作关系，这些机构将使委员会能够在开展人权培训和启动人权对话方面发挥重要作用，最终目标是在所有行动中培养和巩固人权文化。警察监督局和公共申诉常设委员会受到一些法律限制，目前正在审议这些限制。

**(e) 《宪法》没有成效、落实权利的法律过时**

60. 肯尼亚《宪法》有许多回补条款，影响人权的落实。因此，有必要审查这些条款，以确保将具有约束力和可强制执行的《权利法案》纳入《宪法》。肯尼亚目前正在全面审议《宪法》。目前的《宪法》草案有许多进步的人权条款，涉及性别平等、公民权、社会经济权利和集体权利等问题。基于当前草案的新《宪法》颁布后，将极大地有助于为增进和保护人权奠定坚实基础。

61. 还有许多法规明显阻碍实现人权，有必要进行审议，以反映对人权的尊重和增进人权的愿望。政府已经改组了肯尼亚法律改革委员会，以审议所有影响享有人权的法律，提出必要的修订，废除法律或颁布新的适当法律。

(f) 公众缺乏意识

62. 许多人没有人权意识，因此人权遭到侵犯也不寻求补救。虽然民间社会多年来一直在开展公民教育，但是尚未有效地覆盖大多数人口。政府希望通过实施《国家法律援助和增强意识方案》改善这一状况。

(g) 腐败

63. 腐败仍然是一个重大挑战。不过，肯尼亚制定了反腐败政策和法律框架。肯尼亚还制定了由多方利益攸关方推动的《全国反腐败行动计划》，目前正处于执行的第二年。反腐败工作试图防止公共资源遭到肆意掠夺和浪费，以便将资源用于国民发展和减少贫困，从而在肯尼亚落实人权。

(h) 肯尼亚的童工现象

64. 童工现象仍然是当今肯尼亚大多数儿童面临的最严重的挑战之一。童工现象在肯尼亚由来已久，不过其程度和性质有所变化。20 世纪 80、90 年代，农业和渔业部门普遍存在童工现象，但是这一现象最近迅速地蔓延到其他部门，特别是家政服务、非正规部门、以及对儿童的商业性剥削。儿童部与其他部门一起让旅馆经营者签署了《在旅游部门保护儿童性剥削国际行为守则》。

65. 将童工问题纳入国家发展主流的战略，既包括下游干预(直接支持)，也包括上游干预(法律和政策)。这些战略将把重点放在预防、撤出、康复和融入社会上。肯尼亚将开展全国范围的童工调查，制定童工政策，以促进上述干预措施的执行。

(i) 监狱设施过于紧张

66. 本应容纳 20,000 人的监狱平均容纳了 50,000 名囚犯，再加上 43 年来的低投资，肯尼亚的监狱过于紧张，工作人员和设施都远远低于本应达到的水平。虽然正在进行的改革方案取得了成果，但是更多关于增加容纳能力、减少拥挤程度、同时增加在改造方面的影响的方案仍未出台。2008 年，管教所改革综合秘书处成立，以审查其他司法部门对刑法系统的影响。

(j) 媒体自由和独立

67. 自 2003 年起，肯尼亚在促进媒体自由方面取得了很大进展。为了推动信息和通信部门，包括广播、多媒体通信、邮政和电子商务的发展，肯尼亚议会颁布了《2009 年肯尼亚电信法(修正案)》，以修订《1998 年肯尼亚电信法》。不过，对该法案的某些条款提出了担忧，政府正在与媒体行业的主要参与方一同对该法进行适当修订，以确保媒体自由。

## D. 全国重点优先事项

68. 这些是政府的政策文件和计划所确定的领域，符合肯尼亚人权政策公众意见征集、非洲同侪审议机制第二次报告、以及土地政策中确定的优先事项。根据《肯尼亚全国对话与和解框架》，于 2008 年 2 月 28 日签署的《联合政府的伙伴关系原则协议》也体现了其中大多数优先事项。该框架明确了 4 个主要议程项目，以便肯尼亚走出 2007 年总统选举后陷入的政治危机。政治对话的最终目标是通过法制和对人权的尊重，实现可持续的和平、稳定和公正。在上述框架下，政府承诺作为优先事项解决长期存在的问题。这些议程项目的执行将对肯尼亚保护和落实人权产生长远影响。

### (a) 宪法改革

69. 鉴于肯尼亚过去 10 年经历的众多社会、政治和经济变化，肯尼亚特别迫切地需要进行宪法改革，宪法作为政治、治理和公共权利的规范框架，显然只有纳入国家政治导向的主要最新发展、良政和进步的公共管理原则，才能使肯尼亚民众满意。

70. 肯尼亚的修宪进程也是肯尼亚追求民主和人权的进程。该进程已经持续了将近 20 年，但是直到 1997 年颁布《修宪委员会法案》，该进程才正式开始。肯尼亚修宪委员会提出了拟议的宪法草案，俗称“宪法零草案”，之后又对该草案进行了修订，并于 2005 年 11 月举行了全民公投。该草案没有通过公投。否决该草案的部分原因是未能就某些问题达成一致，这些问题因不同团体持有不同意见而颇具争议。

71. 2007 年大选后不久暴发的大规模暴乱为新《宪法》的制定提供了额外动力。事实上，《肯尼亚全国对话与和解框架》各方的一个议程就是迫切需要通过修宪来解决问题，而这些问题是普遍存在的社会紧张局势、不稳定和暴乱频发的根本原因。为此，议会颁布了 2008 年《肯尼亚宪法(修正)案》和 2008 年《修宪委员会法案》，作为制定新《宪法》的法律框架。之后设立了专家委员会，预计将在该法生效之日起 12 个月内完成工作。该委员会提出的草案将接受全民公投。如果就确认的争议问题达成一致，肯尼亚将出台一项新《宪法》。应当注意到，虽然《权利法案》规定三代人权，但是其本身并不是一个具有争议的问题。

### (b) 肯尼亚的司法改革

72. 司法改革以新《宪法》和宪法修正案为基础。这将有助于巩固司法改革，包括经济独立、录用透明和择优录取、惩治和罢免法官，坚决承诺落实人权，改组司法委员会。

73. 政府于 2009 年 5 月 29 日成立了一个调查司法改革的工作队，研究被视为加强和改善司法机构短期和长期表现必须解决的上述问题，并就如何以及何时开展拟议的改革提出建议。

**(c) 警务改革**

74. 肯尼亚存在关于政府保安机构侵犯人权的指控，是肯尼亚人权记录和成绩上的污点。指控涉及法外处决、酷刑和骚扰，肯尼亚政府明确谴责了上述行为。当调查显示此类侵犯人权行为中涉及政府保安人员共谋或犯罪时，对他们进行了起诉，但是没有达到肯尼亚人期望的水平。

75. 肯尼亚 2007 年颇具争议的总统选举后提出的肯尼亚国家对话与和解议程 4 将警察部门作为需要迫切改革的关键机构之一。改革目的是使肯尼亚警察和警政部门成为专业和负责的机构，能够有效保障安全，并在其工作中增进和保护人权。

76. 政府指定了警方改革国家工作队，于 2009 年 5 月 8 日登载于国家公报，该工作队于 2009 年 10 月 30 日提交了报告。报告提出了 200 多项建议。内阁已经批准执行这些建议，可以将建议分为四大类：

- 改善警务工作的责任制：建立独立的警务监督机构，以确保就针对警方及其内部问责机制的申诉开展专业和独立的调查
- 警务工作专业化，提高警察福利：彻底改革警察培训课程，使之符合强调保护人权的民主警务，提高警察工资、总体福利和津贴
- 实务和行政改革：提供充足的设备，并将决策权力下放到各省，以便提高效率，切实提供服务，并促进在社区一级对公民负责
- 机构、法律和政策改革：设立新机构、制定新法律、修订现行法律、制定新政策，以便改善警务工作的协调、部署和绩效。这包括由监督、国家安全和警务政策占主导地位的新警务结构

这些改革有望大大改善国家安全，并且在肯尼亚增进和保护人权。

**过渡时期司法、国家愈合及和解****(a) 打击有罪不罚和腐败**

77. 肯尼亚的有罪不罚问题一部分是由于在确保遵守法治原则方面遇到困难。肯尼亚《宪法》规定实施法治，包括为求相互制衡而实行政府三权分立、《权利法案》和独立的司法机构。不过，需要齐心协力根除侵犯人权、滥用职权、腐败以及公共资源管理不善等现象，从而加强法治。肯尼亚自殖民地时代起就一直无视对人权的侵犯和经济犯罪。

78. 肯尼亚自 2003 年起承诺解决对侵犯人权行为的有罪不罚问题，以及经济犯罪问题。2009 年 7 月，肯尼亚设立了真相、正义与和解委员会，以处理过去对人权的侵犯和不公正行为。委员会不会处置选举后暴乱中的犯罪者，只是在其职权范围内纠正不公。

79. 目前进行的修宪程序还有望最终建立一个新的宪法秩序，制定更强有力的政策、法律和制度框架，以落实和增进人权，防止腐败以及其他形式的社会不公。

**(b) 解决政治暴乱问题**

80. 虽然自 20 世纪 90 年代初恢复多党制政治以来，肯尼亚发生了不少政治暴乱，但是富有争议的 2007 年大选则引发了前所未有的危机和暴乱，导致约 1,500 名肯尼亚人死亡，几十万人在境内流离失所。这突出显示了关于肯尼亚选举的法律和机构框架存在许多缺点，并需要解决长期的冤恨。鉴于这种状况，必须设立之前讨论的过渡期司法机制。特别是，在调查了国家安全机构的行为和疏忽之后，选举后暴乱委员会建议设立特别法庭，针对与 2007 年肯尼亚大选有关的罪行，特别是危害人类罪，追究负最大责任人的责任。

81. 在本报告编写期间，政府已经在原则上同意与国际刑事法庭合作，同时正在继续努力设立审判罪犯的地方机制。《国际犯罪法》也将《罗马规约》纳入国内法律体系，并将推动这一进程。

**(c) 重新安置境内流离失所者**

82. 肯尼亚的选举后暴乱导致自 2007 年 12 月起超过 600,000 人在境内流离失所。虽然暴乱导致的境内流离失所在肯尼亚并非新现象，但是这次的程度、速度和强度是前所未有的。20 世纪 90 年代的冲突也与大选有关，导致几十万肯尼亚人流离失所，其中许多现在仍处于流离失所状态。2008 年 4 月 14 日联合政府成立后，有必要将对境内流离失所者实施人道主义的援助转变为更加永久性的解决方法。这些人从难民营返回家园对于政府具有深远的政治和经济影响。政府的民族和解与紧急社会和经济复原战略将迅速重新安置列为优先事项，包括：推动发展(特别是农业部门)；改善肯尼亚的国家形象；防止境内流离失所者的营地成为招募民兵和犯罪团伙的温床；以及推动流离失所者的人权。

83. 某些地区的紧张局势和当地暴乱仍然阻碍着流离失所者大规模重新融入或回到社区。虽然新建了警察营，但是仍有不少人在不同地区遭到袭击。7 月 17 日，试图返回大裂谷的 Ngirimoli、Kunyak 和 Kipkelion 地区的两百多人再次流落到 Nakuru 地区。这些人持续处于不安全中，居无定所，食不果腹。很明显，境内流离失所者的安全在根本上取决于当地的和解工作。政府及其他方面已经启动了和解工作和争端解决机制。

**(d) 克服族裔背景的负面影响**

84. 族裔背景在肯尼亚仍然是一个重要因素。族裔背景被高度政治化。依据族裔背景而不是政治纲领投票的趋势仍然很强，经济及其他社会资源的分配也是如此。领导人的公众形象与其族裔背景密切相关，而不是取决于其政策是否合理。

85. 鉴于该问题的多重性和深厚的历史和社会基础，因此不可能，事实上也不希望压制、更不用说根除肯尼亚公共政策问题中的族裔因素。不过，当族裔问题

被政治化，或出于其他不良的目的被操纵时，也会出现问题。需要解决的关键问题是族裔问题的负面影响会如何削弱民主，以及该问题将对肯尼亚促进人权与发展会发挥什么作用。

86. 政府承诺克服族裔问题的负面影响，以确保肯尼亚的不同社区和谐与和平地共存。为此，政府颁布了《2008 年民族团结与融合法》，其目的是将基于族裔背景的歧视列为非法，从而鼓励民族团结与融合，并规定民族团结与融合委员会的设立、职权和职责。该委员会已经开始运作。

**(e) 加强安全**

87. 肯尼亚政府认识到，安全是大多数肯尼亚人关心的主要问题，实施了安全机构的行政和机构改革方案，使之更加对公众负责，并且尽可能减少滥用职权的可能性。外部和内部因素加剧了肯尼亚的安全问题。外部因素包括：肯尼亚边界漏洞诸多，邻国不安全及其导致的小型 and 轻型武器扩散，难民涌入，以及恐怖主义的威胁。在国内，有组织犯罪团伙危及安全，其部分原因是年轻人失业率高。由于机构能力有限和法律框架薄弱，政府有效保护其公民人权的能力受到严重影响。针对警察侵犯公民权利的申诉机制不力，使得情况更加恶化。

**(f) 扶贫**

88. 贫困仍然是许多肯尼亚人，特别是妇女和儿童满足基本需要、充分实现其潜力的主要障碍。为了加强平等和减少贫困，政府正努力将重点放在普及小学教育，更好地提供基本医疗服务，扩大农业生产能力，开发被忽视的干旱和半干旱土地，改善城市居民的生活水平，由于城市化进程迅速，他们享受不到良好的城市基础设施和社会服务。

**(g) 年轻人就业**

89. 肯尼亚将为年轻人创造就业机会列为优先事项，不仅是因为肯尼亚 38% 的人口在 15 至 35 岁之间，而且是因为这有利于解决贫困和安全风险等其他问题。许多政治暴乱也是由于年轻的无业游民过多造成的。

**(h) 诉诸司法**

90. 尽管政府自 2003 年以来就将司法部门的改革作为优先事项，但是许多肯尼亚人在诉诸司法方面仍然面临重大挑战。政府承诺确保在司法部门开展必要改革，以确保所有肯尼亚人都能够及时地诉诸司法。

**(i) 妇女权利**

91. 政府承诺在 2015 年前实现关于男女平等和妇女赋权的千年发展目标。政府还承诺确保将性别平等问题纳入各级所有政府部委和机构的工作。肯尼亚继续开展重要的立法、机构和政策改革，以增进妇女权利。应注意到，《政党法》规定党内官员的男女比例均不得超过三分之二。这是促进国内民主和问责制的一项重

要措施。由于存在文化、经济、机构和政治障碍，对于许多妇女而言，实现所有人权仍然存在重大挑战。

92. 妇女占肯尼亚总人口的 50%以上，是作为肯尼亚经济基石的农业部门的主要劳动力。尽管如此，妇女在获得和掌握资源及社会经济机会方面仍然普遍处于边缘地位。例如，仅有 3%的妇女拥有产权。这严重制约了妇女从正规金融部门获得信贷的能力。事实上，无法获得金融服务的 39%的肯尼亚人口中，大多数为妇女。

93. 成立妇女企业基金是肯尼亚努力应对社会上与性别相关的经济不平衡的一个重要里程碑。妇女企业基金是《2030 年远景规划》中社会支柱下的一个旗舰项目，因此政府将继续向该循环基金划拨更多资源，以便加强以可持续方式解决性别不平等问题的能力。

94. 除妇女企业基金外，政府还实施了妇女就业平权行动。其目的是确保公共事业中的新进人员至少有 30%为女性。

95. 此外，还建立了一个全国框架，以监督和记录政府在规划、制定预算、立法和制定政策时采取的平权行动。

#### (j) 粮食安全

96. 国际粮食政策研究所将肯尼亚列为世界上粮食最没有保障的 30 个国家之一 (2009 年 10 月)。地方/家庭一级影响粮食安全的因素包括：前三个季节连续雨水不足；粮食产量大幅下降；生计多样性不足；牧民和农牧民的贸易条件恶化；粮食价格持续高位；特别是牧区的不安全；大规模土地恶化；牲畜疾病及其导致的隔离；常年缺水和选举后暴乱，这些导致肯尼亚的旅游收入大幅下降，经济衰退加剧。

97. 该评价符合肯尼亚粮食安全指导小组的调查结果，该小组于 2009 年 5 月末和 7 月开展了 2009 年长雨季粮食安全评估，涉及 30 个地区。2009 年 8 月初，肯尼亚的玉米储备为 500,000 吨，根据每月 300,000 吨的需求量，到 9 月底可能遭遇严重的粮食短缺。

98. 政府提出了实现粮食安全的短期和长期措施。其中包括处理轻微和严重的长期营养不良现象，提供粮食援助、运水，提供抗旱种子，钻孔凿洞，提供灌溉生产的高价粮食，以及制定/修复灌溉方案。还制定了家庭援助方案，以缓解粮食安全不安全对城市穷人和国内脆弱人群的影响。这将确保超过 100,000 名穷人和脆弱人群，特别是非正规定居点的人在方案试点阶段每月获得 1,500 先令的粮食补助。

#### (k) 环境保护

99. 肯尼亚正面临着严重的环境挑战，这对粮食生产、水资源和能源的获得，以及区域气候条件有着直接影响。作为重要集水区的森林遭到破坏，这严重降低



了肯尼亚的森林覆盖率。肯尼亚正在应对这些挑战。旨在加强国内环境管理、政策和立法的《环境政策框架文件》中列出的环境改革进程已经开始。肯尼亚正在努力再次利用所有因人类定居和活动而遭到严重影响的水塔。在国际一级，肯尼亚签署了一系列保护环境的国际公约，如《气候变化框架公约》、《生物多样性公约》和《拉姆萨尔湿地公约》。

**(l) 儿童权利**

100. 虽然肯尼亚通过了《儿童法》，将《儿童权利公约》纳入国内法，但是儿童仍然遭受性暴力、卖淫、贩卖、童工及其他形式的侵犯。虽然批评人士称《儿童法》在内容和执行方面做得远远不够，但是该法仍然是一个积极举措，给予肯尼亚儿童以可针对成人和政府强制执行的权利。政府承诺确保儿童免遭一切有害的做法和侵犯。

101. 政府专门采取措施保护孤儿，因为他们特别容易遭到艾滋病毒/艾滋病的周期性影响。他们遭受了精神创伤和心理及社会压力，缺乏父母指导，生活贫困，容易从事危险工作，遭到性剥削，并且没有机会受教育。为应对这一状况，政府实施了孤儿和脆弱儿童现金划拨项目。该项目划拨现金，以加强脆弱家庭保护和照顾孤儿和脆弱儿童的能力，确保孤儿不再流离失所。

**(m) 医疗**

102. 由于卫生基础设施薄弱，缺乏全国性的医疗保险，因此让全民获得医疗服务对肯尼亚仍然是一项挑战。被称为国难的艾滋病毒/艾滋病又加剧了这一状况，需要齐心协力应对该流行病。

**(n) 残疾人**

103. 虽然政府颁布了一些重要法律，采纳了一些进步政策以增进残疾人的权利，但是在协调政府作为优先事项实施的各种政策干预方面仍然存在不足。

**(o) 教育**

104. 2003 年，政府引入了普及小学教育政策，大大提高了入学率。但是，估计仍然 130 万儿童没有学上。加强和确保有效执行教育部门的政策改革，以消除获得高质量基础教育的障碍，这仍是一个优先事项。

**(p) 少数/边缘群体**

105. 解决历史遗留的区域不平衡、排斥和边缘化问题是目前预算和结构改革的目标。肯尼亚政府十多年来推行积极的战略，开发肯尼亚的干旱和半干旱土地。干旱和半干旱土地占肯尼亚陆地面积的 80% 以上，但是只有 20% 的人口。这些地区的经济发展潜力较小，因此往往被发展战略所忽视，直至大家认识到，这些区域因下列原因值得特别关注：**(a)** 这里住着肯尼亚最穷的人；**(b)** 这些区域需

要支撑和养活越来越多的人口，才能避免成为其他地区越来越重的负担；(c) 这里的居民为少数群体。

106. 这些群体的权利将得到认可和保护(土地政策草案；第 6 页)。原因是少数群体在文化上依赖特定地点的居住地。多年来，由于政府宣布将这些居住地作为森林或国家保护区，或将其割让或分配给个人，使其获得了土地所有权，因此少数群体失去了赖以生存的土地和土地上的资源。这些人目前被视为需要国家特别保护的少数群体，需要国家保护他们的土地权利和以可持续方式管理其自然资源的能力。

107. 为了保护和维护少数群体的土地权利，政府承诺：

(a) 普查现有的少数群体，以便清楚地评估他们的身份和土地权利；

(b) 通过提供适当的法律框架，推动其土地占有做法和资源管理制度(土地政策草案，第 69-71 段)。

#### (q) 土地改革

108. 自殖民时代起，土地的分配、管理和经营就一直是肯尼亚冲突和紧张局势的来源。政府认识到这些领域存在不足，已经制定了国家土地政策草案，试图全面地解决土地相关问题。该政策草案于 2009 年 6 月 25 日得到内阁批准，关于该问题的会议文件已进入最后准备阶段，待议会讨论。该国家政策的主要建议涉及以下问题：土地管理、土地获得、土地使用规划、解决历史遗留的不公正、环境退化、冲突、计划外非正规城市定居点的蔓延、过时的法律框架和信息管理系统等等。该政策还涉及宪法问题，例如强制征用土地及相关赔偿问题，控制土地开发以及土地占用制度问题。

109. 在讨论会议文件之前，已经进行了部分土地改革，包括修订法律以规定设立土地所有权法庭，并设立了一个技术委员会，确定统一土地法律的方式，以便法律更加有利于服务的提供。在土地管理方面，土地部已经开始处理记录不完善的问题，以帮助扼制许多不良做法，推动服务的提供。土地部还在解决历史遗留的沿海地区房客租期不定和擅自占用空房等问题，盘点了闲置土地，擅自占用严重的土地，以及房客租期不定的土地。

### E. 与人权机制的合作

110. 肯尼亚非常重视增进和保护人权，这些权利是《联合国宪章》、《世界人权宣言》以及其他相关国际文书所载的公认原则和规范。肯尼亚积极参与主要人权组织的工作，于 1984 至 1986 年、1992 至 1994 年、2001 至 2003 年和 2004 至 2005 年担任人权委员会成员。肯尼亚国民参与人权咨询委员会等各种委员会的工作，并以特别报告员和任务负责人等其他身份参与人权工作，显示了肯尼亚对人权事业的承诺。此外，肯尼亚还主办了各种区域和国际人权会议。

111. 肯尼亚努力加强、增进和保护人权，承诺与条约机构的特别程序及理事会机制密切合作，邀请特别报告员访问肯尼亚，并尽量给予合作。下列特别报告员已经访问过肯尼亚：

- 土著人民问题特别报告员
- 境内流离失所者问题特别报告员
- 酷刑问题特别报告员
- 危害人类罪问题联合国秘书长代表
- 适足生活水准所含适足住房问题特别报告员
- 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员

#### F. 技术援助方面的期望

112. 为了巩固肯尼亚在人权领域的成就，欢迎提供技术援助以加强能力，制定适当的人权指标，使该国能够持续地监督和评估不同权利的落实情况。这还将提高提交条约机构的报告质量，并就人权理事会特别程序和机制的结论性意见和建议采取后续行动。

此外，肯尼亚正在制定新《宪法》，希望获得援助，以确保实施过程尊重人权。

## 结论

### 《国家人权政策和行动计划》

113. 虽然在确保实现所有人权方面存在挑战，但是肯尼亚承诺在国家和国际一级增进和保护人权，并将继续支持为此实施的举措和必要改革。肯尼亚深刻认识到，人人生而平等，而且正如 1993 年在维也纳重申的，所有人权都是普遍、相互依存和相互关联的。

114. 在这方面，肯尼亚正在通过广泛的磋商进程，最终制定《国家人权政策和行动计划》。它将用于：审视肯尼亚在增进和保护人权方面的优势、劣势、机遇和威胁；使政府能够在可实现的时间框架内合理地制定人权目标和优先事项；并将根据肯尼亚确定的增进、保护和加强人权的优先事项，作为计划资源分配和管理的工具。因此，《国家人权政策和行动计划》将明确地把人权问题与国家规划和发展议程联系起来，特别是确保肯尼亚实现《2030 年远景规划》提出的成为一个尊重人权的国家的目标。