



大会

Distr.: General
22 April 2016
Chinese
Original: English

人权理事会

第三十一届会议

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

联合国人权事务高级专员办事处在南苏丹开展的旨在改善 人权、促进问责、推动和解和提高能力的评估任务*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 29/13 号决议编写，其中载有联合国人权事务高级专员办事处针对 2013 年 12 月南苏丹爆发暴乱以来出现的侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法情况的相关指控开展的综合评估得出的主要结果。高级专员办事处仔细审查了据称由国家行为体和非国家武装团伙在冲突期间犯下的侵犯和践踏人权行径，并重点关注受冲击最大的团结州和上尼罗州，以及冲突已蔓延至的西赤道州和中赤道州。本报告还概述了为实现问责而需要开展的下一步工作，其中包括确保 2015 年 8 月签署的《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》中所包含的过渡期司法和问责机制得到贯彻落实。

在本报告中，高级专员办事处还审视了向政府机构提供的技术援助和能力建设服务所产生的影响。报告最后向冲突各方、民族团结过渡政府、国际社会、非洲联盟委员会、人权理事会和安全理事会提出了建议。

* 为反映最新事态发展，本报告逾期提交。



一. 导言

1. 人权理事会在第 29/13 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)紧急派团与南苏丹政府互动协作, 监测并报告人权状况, 全面评估关于严重侵犯和践踏人权行为的指控, 以确保追究责任, 辅助非洲联盟调查委员会的工作。理事会还请高级专员向理事会第三十一届会议提交一份评估报告。本报告系应理事会上述要求提交。¹
2. 高级专员于 2015 年 10 月至 2016 年 1 月间向朱巴派驻了一个小组。南苏丹政府成立了一个工作队, 负责与该小组联络, 并应对查阅文件和接触人员与场所等要求。
3. 评估小组根据自己的任务授权, 参考高级专员、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)以及非洲联盟调查委员会发布的报告,² 仔细审查了据称由国家行为体和非国家武装团伙从 2013 年 12 月暴乱在朱巴爆发以来直至 2015 年 12 月底犯下的侵犯和践踏人权行径。评估小组重点关注 2015 年犯下的侵犯和践踏人权行径。
4. 由于入访严重受限且可用时间有限, 评估工作集中于受冲突影响最重的团结州和上尼罗州, 以及冲突已蔓延到的其他州, 即西赤道州和中赤道州。上述关注重点系由所指控的违反国际人道主义和人权法以及践踏人权行径的严重程度及其在昭显行事模式方面的重要程度所驱动。
5. 评估小组在开展工作时面临着重大的挑战: 缺乏政府的合作; 进入冲突地区受限; 在保护受害人和证人方面存在严重问题。
6. 评估小组得以确认, 联合国和非洲联盟此前报告当中所发现的侵犯和践踏人权及违反国际人道主义法的模式在 2015 年全年继续存在。尤其是, 评估显示, 性暴力和基于性别的暴力曾为 2014 年冲突相关暴力的特征, 这种暴力在 2015 年全年仍广泛存在。团结州尤其如此, 而那里的政府军及其麾下的民兵显然是头号责任方。针对妇女和女童的性暴力的广泛性及其对社会结构产生的更广泛的影响, 是一个令人严重关切的问题。
7. 在本报告中, 人权高专办旨在促成和推动建立一个追究责任、查明真相和实现和解的有成效且可持续的进程。该进程还将向成千上万承受了难以估量痛苦的受害人及其家人提供不再发生同类事件的保障。如果根深蒂固的视人命如草芥问题不能解决, 只会导致此类侵犯人权事件的一再发生。

¹ 人权高专办在南苏丹开展的评估任务的详细结论见文件 A/HRC/31/CRP.6。

² 见: 南苏丹特派团《南苏丹的冲突: 人权报告》, 2014 年 5 月 8 日; 非洲联盟调查委员会报告, 2015 年 10 月 15 日; 以及人权高专办/南苏丹特派团《南苏丹旷日持久冲突中的人权状况》, 2015 年 12 月。

二. 背景和近期事态发展

8. 自 2013 年 12 月危机爆发以来，人权状况急剧恶化。冲突各方均犯下了严重侵犯和践踏国际人权行径和严重的违反国际人道主义法行径，其中包括袭击平民、强奸和性暴力行为、任意逮捕和拘押，以及绑架和袭击记者、联合国工作人员和维和设施。很多平民在自己的家中以及包括教堂、清真寺、医院、医疗设施和联合国基地等庇护场所遭到袭击和杀害。成千上万人丧生，200 多万南苏丹人流离失所，其中 150 万人在国内颠沛流离，还有很多在联合国基地范围内寻求避难。

9. 2014 年 5 月，秘书长通报安理会，有合理理由相信，在南苏丹犯下了危害人类罪。非洲联盟调查委员会在其报告中得出了同样的结论。

10. 2015 年 8 月，冲突各方签署了一项旨在停止战斗并启动组建民族团结过渡政府进程的和平协议。该协议规定在非洲联盟支持下成立一个有权起诉种族灭绝罪、战争罪、危害人类罪及其他严重罪行的混合法庭。该协议还要求将来的过渡政府在六个月内设立一个真相与和解委员会，负责为冲突开始以来犯下的侵犯人权行径建档，并设立一个负责补偿和赔偿的主管部门。截至 2016 年 2 月，过渡政府尚未组建。

三. 侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法相关指控概述

A. 背景

11. 已成为冲突特征的杀戮、性暴力、流离失所、破坏和洗劫在 2015 年全年依然持续发生，且没有缓解。2015 年，冲突各方均继续犯下严重的侵犯和践踏人权行径，但政府似乎已成为严重蓄意侵犯人权行径的责任方。事态的一个重大发展是，在赤道各州爆发了冲突。政府在那里竭力镇压武装“反对派”。与此同时，国家安全机构针对媒体和民间社会实体的恐吓行径也在增多。

B. 主要结论

12. 评估小组得出的主要结论系基于其所收集的信息，其中包括作业卫星应用项目(联合国卫星项目)提供的卫星影像。鉴于相关指控的范围及其严重性、一致性、贯穿审查期的复发性以及作案手法的相似性，评估小组认为有合理理由相信在 2015 年间犯下了严重的侵犯和践踏国际人权行径、严重的违反国际人道主义法行径以及其他的国际罪行。上述指控若经法庭判定属实，则视情节有可能构成战争罪和(或)危害人类罪。

1. 杀戮

13. 冲突当中的平民死亡人数似乎大多由武装行为体直接针对平民所致，而不是交火中造成的附带损失。

14. 2015 年 4 月底，政府在团结州多管齐下发动攻击，试图夺回反对派控制地区的控制权。军事攻击行动主要来自布尔(Bul)努尔族和加盖(Jagei)努尔族的武装青年团伙支持，给平民造成了灾难性影响。武装民兵和县长支持下的苏丹人民解放军在有意直接针对平民的所谓“焦土”政策下，杀戮平民(其中包括妇女、儿童和老人)、强奸妇女和女童、洗劫和焚烧平民财产，并掳掠了数万牲畜。

15. 根据南苏丹副人道主义协调员办事处的一份近期报告，团结州的暴乱在 2014 年 11 月至 2015 年 11 月间导致大约 10,553 位平民丧生(其中 7,165 人死于暴行，829 人死于溺水)、890 人遭到绑架，还有 1,243 人失踪。³ 举例来说，莱尔县(Leer)的甘道尔村(Gandor)在 2015 年 5 月、8 月和 11 月间一而再再而三遭到苏丹人民解放军士兵混同武装青年团伙的袭击。一位目击证人描述了在 8 月的袭击中，武装青年团伙支持下的政府军如何炮轰整个村庄，然后动手大肆破坏和洗劫。一位目击证人报告称，曾目睹一位孕妇在逃避袭击者时被子弹击中背部。

16. 2015 年 10 月底，莱尔县的皮林(Pilling)遭到苏丹人民解放军和武装青年团伙的袭击，武装青年团伙成员大多来自邻县库什(Koch)。一位妇女描述了袭击者如何当着她的面射杀了她的丈夫，后来她爷爷又如何被锁进一间储藏室活活烧死。一位妇女报告称，2015 年 11 月底苏丹人民解放军袭击马耶迪特县(Mayendit)马拉村(Maal)时发生的一起类似事件中，在她八十高龄的公公在一间棚屋里被活活烧死时，她被迫留在一旁观看。

17. 几个消息来源就 2015 年 10 月 22 日当日或前后发生在莱尔镇的一起事件提供了信息。据目击者及其他可靠消息来源称，大约 60 位养牛者在被关押于莱尔镇一个曾为天主教堂的院落内放置的集装箱里时，窒息身亡。该院落当时据说由莱尔县代理县长和苏丹人民解放军使用。这些养牛者大多来自莱尔周边的村庄，按照苏丹人民解放军和当地官员的要求把自己的牛赶到莱尔寻求保护。目击证人报告称，曾看到这些人被集拢到一起带到集装箱处。还有人报告称，看到天主教堂院落内的集装箱由一名苏丹人民解放军士兵看守。据可靠消息称，这些人当中除一人外，全部在被关押的一、两天内殒命。他们的遗体后来被扔到附近地区。11 月间，评估小组访察了据称的抛尸地点，并确认那里有人体残骸。上述行为若经证实，将构成侵犯生命权，也构成违反保护被拘押者生命之义务，其中包括调查死因和起诉责任人的义务。此外，导致上述人员死亡的拘押条件构成了酷刑及其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚。

³ 《危机对南苏丹团结州家庭的影响，2014-2015 年》，南苏丹副人道主义协调员办事处，2016 年 1 月。

18. 一个消息来源报告称，继 2015 年 7 月苏丹人民解放军在上尼罗州发动的一次袭击之后，他返回村庄寻找幸存的平民，结果在其棚屋内发现了一男一女的尸体。二人身体均有残疾，且身上有枪伤。另一位目击证人报告称，9 月 2 日，他看到苏丹人民解放军的武装直升机和水陆两用坦克在渡河后，便和其他几个人渡河跑到了西岸。他发现自己的孩子不见了，便返回村子。在那里，他看到六名妇女和两名七岁左右男孩的尸体吊在树上。

19. 评估小组还听说了 2015 年 6 月希鲁克族反对派武装在琼莱州靠近上尼罗州边界的皮吉县(Pigi)阿塔尔岛(Atar)发动的一次袭击。此前，希鲁克族的指挥官曾指控丁卡族社区藏匿战斗人员和弹药，准备袭击皮吉县的希鲁克族阵地。在袭击过程中，大量平民被杀，其中包括六名年轻人和一名妇女，他们几人的手被用软草编成的绳子捆着。有些人被射杀身亡，另有一些被用镰刀碎尸。

20. 在中赤道州，据目击者和可靠消息来源报告，苏丹人民解放军士兵曾于 2015 年 9 月杀害返回村庄寻找失踪亲属或食物的平民。在一起案例中，村民发现了一位在自己田里收豆子时被射杀的妇女的尸体。苏丹人民解放军曾两次指控回村取私人物品的年轻人为反对派成员并将他们射杀。

21. 在西赤道州，评估小组确认，苏丹人民解放军成员于 2015 年 5 月在蒙德里镇(Mundri)打伤、打死平民(其中包括儿童)，并一连三日洗劫和捣毁平民财产。苏丹人民解放军士兵还包围了该县监狱，并向监狱管理人员开火，导致一死一伤。消息来源还报告称，儿童和成人在试图逃跑时溺水身亡，尸体漂浮在耶伊河上。三天期间，估计死亡人数在 60 人到 110 人之间(见 S/2015/655, 第 25 段)。⁴ 杀戮违反了禁止任意剥夺生命权的规定。此外，在非国际性武装冲突中针对未直接参与对抗的平民发动袭击，包括某些情况中在其家中将其活活烧死，违反了日内瓦四公约的《第二附加议定书》和共同的第三条。四公约共同的第三条禁止针对平民的一切暴行，包括谋杀、残伤肢体、虐待及酷刑。

22. 双方麾下的队伍均曾根据族裔挑拣出平民施加暴行或虐待——努尔族、丁卡族或希鲁克族。这种歧视性对待违反了禁止歧视的国际人权法，也违反了日内瓦四公约共同的第三条及其《第二附加议定书》第四条所规定的基本保障。

23. 团结州所发现的模式似乎是，基于族裔蓄意对平民发动的或是遍地实施，或是有计划、有步骤的袭击。在团结州所实施的暴行，以其规模和方法为主要特点。所描述的暴行不是随机的、偶发的，也不是孤立的暴力行径，而是需要一定的筹备才能实施。评估小组认为，这一点通过苏丹人民解放军、其附属民兵和县长们所实施的暴行模式暴露无遗。如上文所述，针对平民的杀戮及其他暴力行径严重违反了国际人道主义法。此外，此类行径若经法庭判定属实，视其情节可能构成违反《第二附加议定书》第十三条第二款。

⁴ 南苏丹保护群组《南苏丹的保护动向》，第 5 期(2015 年 4 月至 6 月)，2015 年 7 月。

24. 评估小组还认为，有合理理由相信受冲突影响各州的平民因被认为支持对方而成为报复对象，遭到杀害或伤害。此类袭击，比如在本提乌发生的被指支持丁卡族的努尔族平民遭殴打事件以及在马拉卡勒发生的希鲁克族平民遭袭击事件，可能构成违反日内瓦四公约《第二附加议定书》第四条第二款第(二)项的禁止集体惩罚规定。评估小组确认了苏丹人民解放军和反对派实施的一种“战术撤离”模式。该模式将当地民众置于易受攻击，包括遭受敌军惩罚的境地。鉴于军事行动所带来的重大危险，本应采取安全措施，以避免造成附带损失，或好歹将附带损失减小到最低限度。

2. 性暴力和基于性别的暴力

25. 评估小组确认，2015 年在团结州，性暴力和基于性别的暴力继续存在且普遍存在。

26. 据南苏丹保护群组报告，2015 年 4 月至 9 月间，在团结州发生了 1,300 多起强奸案。⁵ 令人忧虑的是，评估小组访谈过的一些妇女报告称，随着冲突的发展，团结州的性暴力和强奸事件增多了。

27. 评估小组接到消息，主要由马尧姆县(Mayom)和库什县(Koch)的年轻人组成的武装民兵是在“能干什么干什么，能拿什么拿什么”的约定下伙同苏丹人民解放军一道发动袭击的。在一个案例中，一位四个孩子的母亲讲述了自己在从村子徒步前往本提乌时如何跟人群走散的惨痛经验。当她到达另一个村子时，遇上了一群士兵和身穿平民衣服的武装人员。那些人指责她在自己从哪里来的问题上撒了谎。他们扒光了她的衣服，然后五名士兵当着她孩子的面在路边强奸了她。随后，她被另两名士兵拖进灌木丛，并在那里被二人强奸。当她最终返回路边时，她年龄在两岁到七岁之间的孩子们不见了。直至撰写本报告时，她的孩子们依然失踪。

28. 一位妇女描述了 2015 年 10 月她在库什县的村庄遭到袭击时，苏丹人民解放军士兵是如何在杀害她的丈夫后，把她绑到树上，强迫她看着自己十五岁的女儿被至少十名士兵强奸。在另一起事件中，一位十八岁的女孩向评估小组讲述了在 2015 年 10 月初莱尔县的甘道尔村遭袭击时，她是如何被苏丹人民解放军的士兵发现，后者如何在殴打和强奸她两次之后把她交给两个身穿平民服装的武装人员，而那两个便衣武装人员也强奸了她。回家之后，她得知自己的三个姐妹以及母亲也遭到强奸。

29. 上尼罗州的情况和团结州一样，武装冲突之后往往会发生性暴力和基于性别的暴力，而与敌对部队同族或涉嫌与敌对部队同族的妇女往往会成为攻击目标。在马班县(Maban)，评估小组收到指控称，苏丹人民解放军和反对派队伍在马班

⁵ 见南苏丹保护群组《保护情况最新报道：团结州南部和中部地区(2015 年 4 月至 9 月)》和《最新简讯：团结州南部和中部地区的保护情》(2015 年 9 月至 10 月)。

县的梁村(Liang)发生冲突期间,四名女孩遭到强奸。评估小组还接到有关在琼莱州靠近上尼罗州的皮吉县,有年长妇女遭到敌对部队性侵的可靠报告。

30. 2015 年 4 月至 12 月间,参与保护工作的各方记录了大量有关妇女(多数是希鲁克族)在南苏丹特派团平民保护点以外的地区,以及在从平民保护点通往马拉卡勒的大小路上遭到绑架、强奸、杀害和失踪的指控。⁶

31. 据可靠消息来源称,2015 年 5 月 25 日在马拉卡勒市发生战斗时,24 名希鲁克社区的妇女到苏丹人民解放军设在阿亚特(Ayat)公司的军营寻求避难。其中几位妇女被苏丹人民解放军扣留,并多次遭到强奸。

32. 还有报告称,有妇女在离开南苏丹特派团平民保护点去从事诸如采集食物和木材等各种生计活动时遭到强奸的情况。⁷一位证人描述了她和其他希鲁克族妇女如何在从马拉卡勒的南苏丹特派团平民保护点前往河边的路上遇到了五名苏丹人民解放军士兵。士兵们让她们站住,但是她们返身逃回平民保护点。她们其中的一人在两天之后才回到南苏丹特派团平民保护点,并告诉证人自己被那些士兵绑架并强奸了。

33. 马拉卡勒市内和周边不断发生的性暴力和基于性别的暴力最显著的影响之一是引起了社会的恐惧并造成了社会的瘫痪。在和评估小组的会谈期间,妇女们显然处于一种长期的不安全感之中,觉得自己被迫去冒极大的风险。一位流离失所者解释说,“妇女们吃尽了苦头。我们去城里时,要冒着落入士兵之手并遭到强奸和丢弃的风险。试图抵抗的妇女可能遭到杀害。”出于这种恐惧,她不再冒险进城去找木材和食物,而是宁愿呆在南苏丹特派团平民保护点附近。她指出,苏丹人民解放军士兵一般会跟踪妇女,以便对她们施行性侵。

34. 评估小组还记录了有关妇女在团结州、上尼罗州和中赤道州遭到绑架的报告。

35. 在团结州,几名妇女报告称自己曾遭绑架,或曾目睹其他妇女遭到绑架。在所报告的一些事件中,妇女们被抓去帮助苏丹人民解放军及其附属民兵搬运洗劫来的物品,一到目的地(通常是莱尔镇或库什镇)就被放了。

36. 几位妇女还谈到曾被士兵抓去当“妻子”,并被扣留在军营或“士兵睡觉的地方”。评估小组听到了至少三位曾被绑架、被士兵强行扣留并被多次强奸的妇女的直接讲述。一位妇女向评估小组讲述了自己和另外 27 名妇女如何在苏丹人民解放军 10 月对莱尔县发动的袭击期间,被从莱尔县的一个村子里绑架。她报告称,士兵让她把抢来的东西扛到库什。在库什,她和其他妇女被士兵们“瓜分”为“妻子”。她被迫与绑架她的人生活了一个星期,并从事包括做饭、打扫和取木材等杂务。

⁶ 南苏丹保护群组《南苏丹保护动向》,第 6 期(2015 年 7 月至 9 月)。

⁷ 同上。

37. 2015 年 4 月至 12 月间，参与保护工作的各方在上尼罗州记录了大量关于妇女从南苏丹特派团平民保护点以外的地区，以及从平民保护点通往马拉卡勒的大小路上遭到绑架的指控。⁸ 一位妇女告诉评估小组，2015 年 11 月底，一位近亲早上离开南苏丹特派团平民保护点去拣木材，晚上没有回来。第二天，马拉卡勒市一座废弃的房子里发现了一具女尸。同在平民保护点的邻居们确认那就是她失踪的亲戚。这位亲戚被发现时躺在床上，身上只穿着内衣，脖子被扭断了。10 月 11 日，在中赤道州，一位二十一岁的妇女和她的两个幼儿在苏丹人民解放军新近设营的一个村庄附近遭到绑架。他们是在去家庭农场取食物的路上被绑架的。有目击者告诉评估小组，三位妇女在蒙迪考洛村(Mondikolo)失踪，其中包括一位四十九岁的盲人妇女。目击者们猜测她们是被扫荡了该地区的苏丹人民解放军绑架了。目击者们表示，如果她们已经被杀，那她们的尸体应该已经被发现了。有消息来源认为，几位妇女遭到绑架，且一直在苏丹人民解放军的军营里给士兵当“妻子”。

38. 强奸，包括轮奸在内，是对国际人权法的严重违犯。对酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的禁止涵盖禁止性暴力。与武装冲突有关的强奸行为违反国际人道主义法，有可能构成战争罪。⁹ 强奸所格外附带的残暴或羞辱有可能构成对个人尊严的粗暴践踏和残忍待遇。¹⁰

39. 强奸已成为显然蓄意用来恐吓和处罚老百姓的策略的一项内容。强奸若经法庭判定属实，视其情节可能构成危害人类罪或(和)战争罪。此外，如果强奸行为系基于歧视性原因，比如基于受害人的族裔，则若经法庭判定属实，有可能构成迫害和危害人类罪。

3. 征募并使用儿童参与敌对行动

40. 评估小组得到了曾遭到绑架并被带到苏丹人民解放军设在本提乌的军营入伍的男孩提供的大量证词。在对本提乌和莱尔进行的访察中，评估小组注意到有男孩身穿苏丹人民解放军制服并配带枪支。此外，评估小组成员在莱尔跟提到苏丹人民解放军在该地区定期征募男孩的儿童进行了谈话。据可靠消息来源称，在上尼罗州，奥罗尼(Oloni)少将(在他叛逃至反对派之前)麾下的民兵据称曾强征尼罗河西岸希鲁克社区的大量儿童入伍(见 S/2015/296,第 43 段)。¹¹

⁸ 同上。

⁹ 《第二附加议定书》，第四条第二款第(五)项。另见前南斯拉夫问题国际刑事法庭：*Furundžija* 案，1998 年 12 月 10 日判决书；以及 *Kunarac* 等人案，2001 年 2 月 22 日判决书。另见《罗马规约》第八条第(二)款第 5 项第(6)目。

¹⁰ 《罗马规约》第八条第(二)款第 3 项第(1)和第(2)目。

¹¹ 另见人权高专办/南苏丹特派团《人权状况》(见脚注 2)，第 66 至第 67 段。

41. 根据日内瓦四公约《第二附加议定书》第四条第三款第(三)项,禁止征募未满十五岁的儿童入伍或让未满十五岁的儿童参与敌对行动。此外,根据 2008 年《儿童法》第三十一条,在南苏丹,强征或征募加入武装团体的最低年龄是十八岁,且不得使用儿童参与任何军事或准军事活动。¹²

4. 捣毁和洗劫平民财产

42. 根据接到的受害人和目击者就苏丹人民解放军 2015 年在团结州发动的进攻的相关报告,政府军及与其结盟的民兵有计划、有步骤地焚烧房屋和整个村庄,并洗劫财物。在多数情况中,遮风挡雨的住处在包括衣物和食物在内的家居物品遭到洗劫后被蓄意放火烧毁。很多在袭击之前逃离村庄的人后来返回时,发现自己的家已彻底毁之一炬,或被洗劫一空。在某些情况中,棚屋里储存的存粮和种子如拿不走,就被烧毁了。联合国卫星项目提供的卫星影像使评估小组得以确证关于团结州南部和中部地区的村镇遭到有计划、有步骤破坏的证词。所获得的关于莱尔县甘道尔村在 2015 年 5 月至 12 月间的影像显示,大约 674 栋民用建筑被毁——约占该地区建筑物的 75%。

43. 苏丹人民解放军的袭击还有一大特点,即大规模劫掠牲畜,尤其是牛。牛作为该地区很多族群一个主要的财富指标,成了军事进攻中发动袭击者的一大首要目标。对于和苏丹人民解放军并肩作战的很多盟军民兵来说,这是一个扩充自己牛群的机会。在多数情况下,抢来的牛被赶到苏丹人民解放军控制的地区,尤其是库什、马尧姆、莱尔和本提乌。

44. 2015 年 9 月,中赤道州有目击证人报告称,苏丹人民解放军在旺都鲁巴(Wonduruba)、曼卡洛(Mankaro)、门格勒(Mengele)和卡提吉里(Katigiri)大肆洗劫店铺、办公场所和私人住所。¹³ 蒙迪考洛(Mondikolo)的目击证人告诉评估小组,他们的村子 9 月 10 日遭到袭击。几天过后他们发现,村子已被夷为平地,而当地的药房也遭到洗劫。卡提吉里的目击证人报告称,苏丹人民解放军的士兵夺走了公共建筑物的房顶、太阳能电池板、家具和电器,其中包括卡提吉里的初级医疗保健中心和小学。学校的器材和药品也被洗劫一空。

45. 在西赤道州,评估小组收集到的可靠消息显示,2015 年 5 月蒙德里镇的暴乱升级时,苏丹人民解放军曾洗劫和捣毁私人和公共财物。5 月 22 日,蒙德里监狱仓库的所有食物、药品和武器被洗劫一空。5 月 24 日,某非政府组织的 15 辆摩托车被据信为苏丹人民解放军士兵的武装人员偷走。9 月和 10 月在蒙德里西县和蒙德里东县发生的事件中,苏丹人民解放军成员大面积洗劫了房舍和店铺。7 月至 12 月间,在延比奥(Yambio),财产遭到洗劫和破坏的情况比比皆

¹² 未满十八岁者免于参加军事活动的规定还经编纂纳入《过渡期宪法》(2011 年)第十七条和《南苏丹人民解放军法》(2009 年)第二十二條。

¹³ 见人权高专办/南苏丹特派团《人权状况》(见脚注 2)。

是。12 月 7 日至 10 日，在政府军和一伙武装年轻人发生冲突时，延比奥的伊克皮罗(Ikpiro)、海塔拉瓦(Hai Tarawa)、阿桑萨(Asanza)¹ 和阿桑萨(Asanza)² 几个街区成了摧毁的目标。联合国难民事务高级专员办事处报告称，200 多个棚屋被毁，另有几百个棚屋遭到洗劫。¹⁴

46. 人权标准禁止任意剥夺财产。根据国际人道主义法，民用物体得到保护，而在非国际性武装冲突中，某些情况下蓄意毁坏民用物体可能构成战争罪。¹⁵ 在团结州大面积摧毁住宅建筑物，即是一个无法用军事需要来为损毁作合理解释的实例。苏丹人民解放军及其附属民兵在 2015 年全年在整个团结州焚毁棚屋的数量、程度和频率显示，其所作所为是蓄意为之且恶意为之。记录在案的团结州所发生的大量抢牛事件，可能构成违反禁止任意剥夺财产规定和《第二附加议定书》禁止掳掠规定的情况。¹⁶ 禁止掳掠规定涵盖私人财产，也涵盖社区或国家财产。¹⁷ 团结州的武装团伙借以从掳掠品而非薪金中得到报酬的所谓的“能干什么干什么，能拿什么拿什么”安排，构成了一种有组织的掠夺形式。

5. 侵犯意见和表达自由以及集会自由

47. 自南苏丹宣布独立以来，侵犯意见和表达自由及和平集会自由的情况，以及因任意逮捕和拘留而出现的侵权情况，一直是个非常令人关切的问题。政府(尤其是国家安全部)企图压制争论和反对意见，从而在民众当中引起了恐惧。

48. 人权高专办和南苏丹特派团重点曝光了 2013 年以来涉及国家安全部对个人和团体进行恫吓、骚扰、逮捕和拘押的若干案例。¹⁸ 上述案例包括查封媒体机构、没收报纸和媒体的设备、逮捕和拘押记者、拘押被认为支持反对派的南苏丹籍联合国员工，以及杀害记者。

49. 2015 年至少有七名记者被害。迄今为止，对上述记者被害事件无一进行调查。2015 年 8 月 16 日，总统基尔在前往出席在亚的斯亚贝巴举行的和平会谈之时举行了一次记者座谈会，他在讲话中威胁对国家作“不利”报道的记者。他拒绝听取有关缺乏新闻自由的怨言，并声称“如果(记者当中)有谁不知道这个国家

¹⁴ 《难民署最新业务情况报告：南苏丹，2016 年 1 月》。

¹⁵ 见《公民权利和政治权利国际公约》第十七条。另见体现了一个国际习惯法问题的《罗马规约》第八条第二款第 5 项第(12)目。国际法院在 1996 年 7 月 8 日关于《威胁使用和使用核武器的合法性问题》的咨询意见中的判例、前南斯拉夫问题国际刑事法庭在 2000 年 1 月 14 日对 *Kupreškić* 等人一案作出的判决中的判例，以及前南法庭对 *Kordić and Čerkez* 一案联合辩护申请的裁决和 2001 年 2 月 26 日作出的判决中的判例，均提供了进一步的佐证，证明禁止攻击民用物体既是国际性武装冲突也是非国际性武装冲突中的习惯规则。

¹⁶ 见《公民权利和政治权利国际公约》第十七条和《第二附加议定书》第四条第二款第(七)项和第十四条。

¹⁷ 见《日内瓦四公约的评注》，第四卷，第三十三条。

¹⁸ 人权高专办/南苏丹特派团《人权状况》(见脚注 2)。

杀过人，我们哪天做一次来看看。”¹⁹ 2015 年 10 月 21 日有报道称，卢卡·比翁·登格博士就政府设立 28 个州的提案组织了一场辩论会，而与会的专题小组讨论人员对政府此举的法律权限提出质疑，之后总统基尔下令朱巴大学将登格博士解雇，而登格博士随后立即离开了南苏丹。

50. 2015 年 11 月，一位记者告知评估小组，“很多媒体机构遭到恐吓。它们可能被关闭一天、一个月，也可能被永远关闭。”《表达报》(*El Tabeer*)记者优素福·阿凡迪在发表文章批评政府的经济政策后，于 2015 年 12 月 29 日被便衣特工逮捕，未经指控被关押在位于朱巴的国家安全总部。据非政府组织的报告称，他于 2 月 19 日获释，未遭指控。²⁰

51. 对意见和表达自由及和平集会自由的攻击，以及因行使上述权利而实施的任意逮捕，违反国家根据国际人权法和国内法律相关条文承担的义务，其中包括《过渡期宪法》的相关条文。

6. 平民忍饥挨饿

52. 上文所描述的大量焚烧庄稼、抢夺牛只以及洗劫和破坏粮食供应的事件，已经对平民获得食物并进而对其健康产生了严重的影响——团结州即是一例。“粮食安全阶段综合分类”分析显示，在团结州至少有 30,000 人生活在极端条件下，面临着饥饿和死亡。²¹ 就夷平整个村庄以及掳掠和破坏资源的“焦土”政策而言，这种政策构成了蓄意剥夺平民生存所必不可少的手段。此类行径违反了国际人权法，即生命权和获得充足食物权。²² 此类行径亦是《第二附加议定书》第十四条所禁止的内容。

四. 展望未来：实现问责之路

53. 各国负有义务针对任何有关侵犯或践踏人权的指控展开及时、彻底、独立和公正的调查，起诉责任人，并确保受害人有渠道因此类侵权获得充分、切实的赔偿，并得到此类侵权不会再次发生的保障。²³

¹⁹ 保护记者委员会《警报》，2015 年 8 月 17 日。

²⁰ 大赦国际“紧急行动”《记者未经指控获释》，2016 年 2 月 22 日。

²¹ 见世界粮食计划署 2015 年 10 月 22 日新闻稿《联合国呼吁立即开放进入南苏丹受冲突影响地区的通道以防止大规模灾难的发生》。

²² 《经济、社会、文化权利国际公约》第十一条。另见《消除对妇女一切形式歧视公约》和《儿童权利公约》。

²³ 见《公民权利和政治权利国际公约》和《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

54. 在南苏丹的冲突期间，冲突双方均反复承诺保护平民、终止暴力并惩处犯案人员。2014 年 1 月 24 日，国家元首发布总统令，宣布成立调查委员会，负责调查冲突双方犯下的践踏人权行为。政府官员一再许诺该委员会将就其调查结果向联合国提交一份报告，但迄今尚未发布任何报告。

55. 尽管政府一再承诺终止暴力、保护平民并惩处犯案人员，但迄今为止没有任何证据，亦没有任何可以获得的公共信息显示政府作出了任何真正的努力来调查、起诉和惩处侵犯和践踏人权的行径，而其中的某些侵犯和践踏人权行径已构成了国际罪行。

56. 2015 年 8 月 19 日，在政府间发展管理局的安排下，冲突双方签署了《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》，拟组建民族团结过渡政府。该协议专门述及“过渡期的司法、问责、和解与消除创伤问题”的章节规定成立以下三个过渡期司法机构，负责“独立地将促进查明真相、实现和解、消除创伤、落实补偿与赔偿这一共同目标向前推进”：一个负责寻求真相、促进和解与消除创伤问题的委员会；一个独立的混合法庭；补偿与赔偿问题管理局。该协议保证过渡政府将在协议中商定的过渡期司法机制工作的规划、落实和促进问题上，与非洲联盟、联合国以及非洲人权和人民权利委员会全面合作，并寻求后者的协助。

57. 寻求真相的机制若想切实有效，须有政治意愿以便能够积极支持对过去发生的侵犯和践踏人权行径进行调查。此外，受害人和证人必须有心参与，且对这一过程抱有信心，不怕合作。应当进行真正的、广泛的磋商，还应当开展需求评估，以为致力于实现查明真相、落实赔偿、实现和解和保证永不再犯等目标的各项工作提供信息。

58. 此外，根据该协议，拟由非洲联盟委员会组建的南苏丹问题混合法庭将负责调查并起诉 2013 年 12 月 15 日至过渡期结束期间违反国际法和(或)适用的南苏丹法律的罪行责任人。

59. 混合法庭一经组建，其能力可能只足够调查和起诉人数有限的罪行责任人，极有可能是那些策划了暴行的政治和军事领导人物。因此，有必要由一项国内司法程序对该法庭的工作予以补充，以向为数众多的受害人及其家属提供补救措施。但是，当地的司法系统几乎停止运作，且目前看来不像有能力切实、公正、独立地针对严重且有系统的侵犯和践踏人权行径、违反国际人道主义法行径以及其他国际罪行开展调查。指望习惯法程序发挥作用也不现实——习惯法程序在处理此种规模的犯罪方面毫无经验，在涉及性暴力和性别暴力的罪行方面尤其如此。

60. 在这样的背景下，人权高专办建议在南苏丹国内司法系统内创建一个专门的司法机构，负责调查、起诉和裁决构成国际罪行的侵犯和践踏人权行径。应当考虑联合国在同类法庭方面积累的经验和教训，设想由国际检察官和法官在国际调

查人员的支持下参与——这些国际人员可与其南苏丹同行一道，在南苏丹国内司法系统内任职。²⁴

61. 与此同时，须确保那些应为人权高专办在本报告中概述的侵犯和践踏人权或违反国际人道主义法行径负责的人员不会成为民族团结过渡政府的成员，这一点至为关键。因此，必须建立全面的审查程序，以确保所有责任人被免除职务或免予任命。

五. 技术援助

62. 联合国及国际捐助方自 2005 年以来一直在对南苏丹进行技术援助，尤其是在刑事司法机构的改革方面。技术援助的重点是警察、检察官、法官和监狱，以及打击性暴力和性别暴力方面的培训工作。尽管投入了大量的人力和财力，尽管国际警察和监狱方面的专家与其南苏丹同行同址办公并向后者提供指导，上述领域取得的成绩并不佳。此外，警队成员本身曾卷入 2013 年 12 月的杀害平民事件。

63. 2014 年 5 月，鉴于局势不断恶化，安理会第 2155(2014)号决议修订了南苏丹特派团的任务授权，将保护平民、监测和调查人权情况、为送交人道主义援助创造条件以及支持执行《停止敌对行动协议》重新确定为南苏丹特派团的工作重点。在这种情况下，能力建设工作被暂时搁置。

64. 冲突爆发两年多以来，南苏丹政府对国际社会施加巨大压力，希望重启能力建设。但是，考虑到人权高专办的评估结果，由联合国以培训或其他支助形式重新向南苏丹政府实体提供援助，不合时宜。事实上，支持南苏丹现任政府实体的任何能力建设活动，将是对本报告所述侵权行为行的默默纵容。如果民族团结过渡政府能够承诺终止针对平民的暴行、将包括苏丹人民解放军和安全部门在内的犯案人员排除在过渡政府的架构之外并防止出现进一步的侵犯和践踏人权情况，如果民族团结过渡政府能够展现致力进一步实现问责的决心——尤其是通过与混合法庭及其他问责机制合作，则为过渡政府开展能力建设活动是切实可行的。如果过渡政府能作出此类承诺，高级专员将鼓励探讨如何围绕《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》专门述及过渡期的司法、问责与和解问题的章节提供技术支持，包括协助开展旨在为致力于实现查明真相、匡扶正义、落实赔偿、实现和解和保证永不再犯等目标的各项工作提供信息的磋商活动和需求评估。

²⁴ 见人权高专办《冲突后国家的法治工具：尽量发扬混合法庭的传统》(联合国出版物，出售品编号 C.08.XIV.2)。

65. 上述支助应考虑到遍及该国大部分地区的流离失所和满目疮痍问题——这些问题已严重削弱和改变了各个社区和当地政府的结构。连年暴乱使众多百姓深受创伤。涉及和解问题的举措，包括提高认识和全国磋商活动在内，必须将此类因素纳入考虑。

六. 结论

66. 自 2013 年 12 月以来，在南苏丹犯下了恶劣的侵犯和践踏人权行径和严重的违反国际人道主义法行径。上述行径包括针对平民的杀戮及其他袭击、强奸及其他性暴力、任意逮捕和拘留、剥夺自由、绑架，以及侵犯儿童权利的行径，其中包括征募儿童并使其参与敌对行动。在整个冲突期间，性暴力和基于性别的暴力行为比比皆是。冲突各方均对违反国际法的行径负有责任。不过，本报告所载评估结果显示，2015 年，在反对派军队实力削弱的情况下，国家行为体在违反国际人权法和国际人道主义法方面所负的责任最大。

67. 政府在团结州发动的军事进攻的目标，显然是想通过杀戮、广泛的性暴力和基于性别的暴力以及掠夺财物等手段，在平民中间散播恐惧。除了与冲突有关的暴行外，政府越来越压制表达自由及其他民主权利。

68. 政府未能提出针对 2013 年和 2014 年犯下的侵权行径的调查报告，或者说未能开展任何可导致据称发生过的侵犯和践踏人权行径和违反国际人道主义法行径遭到起诉的调查活动，让人对政府致力于确保问责的承诺产生质疑。

69. 暴力和报复的遗毒、政治意愿的缺失、本报告所记录的侵犯和践踏人权行径的模式，以及犯案人员所享受的有罪不罚待遇，以上种种均说明，只有在治理、安全机构和司法系统等方面进行深入的改革，才能够确保尊重人权和保护人权，并防止类似的侵犯和践踏人权行径再次发生。

70. 拆除实施暴行的机器，与此同时追究应为百姓所遭受的巨大苦难负责者的责任，是在南苏丹确保保护和促进人权的唯一可行、持久的解决办法。和解进程也许是和平努力必不可少的组成内容，但若不能确保问责，包括不能组建南苏丹问题混合法庭和不能落实《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》规定的其他措施，将无疑会助长新一轮又一轮的暴力行径。

七. 建议

71. 高级专员重申此前向人权理事会提交的报告中曾提出过的，但却大多未得到落实的建议。

72. 高级专员认识到迫切需要结束在南苏丹发生的广泛侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法行径，且迫切需要伸张正义并追究侵权行为人的责任，因此呼吁冲突各方立即停止敌对行动，并支持组建民族团结过渡政府，以努力建设一个以尊重人权和法治为基础的国家。

73. 因此，高级专员建议冲突各方：

(a) 立即停止违反国际人权法和国际人道主义法以及践踏人权的行径，特别是根据国际法构成犯罪的行径，具体包括袭击平民和杀戮、强奸及性暴力和基于性别的暴力、任意拘留、绑架以及广泛的洗劫行径；

(b) 宣布并确保违反国际人权法和国际人道主义法以及践踏人权的行径不会被姑息，而涉嫌犯有此类行径者在调查结果出台前将被解除职务，或者免予任命。

74. 高级专员建议民族团结过渡政府：

(a) 确保假以时日，在南苏丹权利曾遭到侵犯和践踏的所有人员均能获得切实的补救；

(b) 确保策划了南苏丹暴行的所有责任人员，即冲突各方的政治和军事领导人物，不会担任政府职务；并确保据称曾犯下侵犯和践踏人权行径者不得参与竞选；

(c) 作为优先事项，实行一项符合正当程序标准的综合审查方案，将有合理理由相信曾参与违反国际人权法或国际人道主义法行径或践踏人权行径的人员从国家机关(包括苏丹人民解放军、执法部门和国家安全机关)中清除和防止聘用，尤其是高级职位；

(d) 采取步骤，制止并防止侵犯和践踏儿童权利的行径，包括通过积极防止和打击冲突各方征募儿童入伍并使用儿童参与敌对行动等手段；

(e) 采取有效行动，杜绝性暴力和基于性别的暴力，包括通过实行一项对性别问题有敏感认识的保护和报案机制，以及向受害人提供补救、康复服务和诉诸司法的途径；

(f) 尊重并促进民间社会的作用，包括通过确保意见和表达自由及和平集会自由得到保障，以及确保人权维护者和记者的权利得到保护等手段；

(g) 在《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》中所提及的其他过渡期司法措施问题上，支持进行真正的磋商，包括通过开展公共教育项目以使受害人、妇女团体和所有利益攸关方能做到知情参与；还要支持开展需求评估，以为致力于实现查明真相、落实赔偿、实现和解和保证永不再犯等目标的各项工作提供信息。

75. 在追究刑事责任的措施问题上，高级专员还建议民族团结过渡政府：

(a) 通过协助调查并服从裁决的方式，向混合法庭提供全面的合作与支持；

(b) 考虑在南苏丹法庭内设立一个专门的司法机构，集中处理构成国际罪行的侵犯和践踏人权行径。该司法机构在专门任命的法官、检察官、律师和执法官员支撑下运作，并有可能安排法律领域的国际人员与南苏丹人员一道工作。该机构的司法权限将对混合法庭的司法权限予以补充。

76. 高级专员建议非洲联盟委员会：

(a) 立即组建南苏丹问题混合法庭；

(b) 在混合法庭内指定一个单位，专门负责向受害人和证人提供支持，并在诉讼启动之前、进行期间和结束之后保证他们平安和安全。该部门支持的对象包括性暴力的受害人和证人，并在涉及儿童的案件中采取特别措施；

(c) 在混合法庭内创设一个单位，专门负责提高人们对混合法庭的作用、职能和程序(包括在性暴力犯罪方面)的认识，并促进受害人全面参与审前、审判、量刑和赔偿各个阶段。

77. 高级专员建议人权理事会：

(a) 继续监测南苏丹的事态发展，并为此考虑建立一个南苏丹专项机制，负责报告实现问责方面的进展情况以及人权状况；

(b) 鼓励各相关特别程序访问南苏丹；

(c) 将本报告提交大会和安全理事会审议。

78. 高级专员建议国际社会，在向南苏丹国家机构提供技术援助时，考虑根据民族团结过渡政府组建工作所取得的进展，采用分阶段办法提供援助。与此同时，考虑向民间社会组织和南苏丹全国人权委员会提供支助。

79. 高级专员建议安全理事会：

(a) 继续审议追究非国际性武装冲突各方犯下的严重违反国际人道主义法和严重侵犯和践踏国际人权行径的刑事责任问题；

(b) 考虑针对南苏丹实行全面武器禁运，以此扩大制裁方案；

(c) 若混合法庭不能迅速组建，考虑将该事项移交国际刑事法院。
