



人权理事会

第五十二届会议

2023 年 2 月 27 日至 3 月 31 日

议程项目 10

技术援助和能力建设

向南苏丹提供技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员办事处的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 49/35 号决议提交，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处编写一份关于向南苏丹提供技术援助和能力建设的全面书面报告。本报告涵盖时间为 2022 年 1 月至 12 月，依据的是通过联合国人权事务高级专员办事处与南苏丹政府和包括民间社会组织在内的其他国家利益攸关方直接接触后获得的信息。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会关于向南苏丹提供技术援助和能力建设的第 49/35 号决议提交。理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)与南苏丹政府和非洲联盟相关机制合作,根据该决议的规定,向南苏丹政府提供必要的技术和能力建设支助,紧急协助南苏丹应对冲突后过渡期的人权挑战。理事会还请人权高专办向理事会第五十二届会议提交一份全面报告,说明向该国政府提供支助的情况,然后进行互动对话。

2. 本报告涵盖时间为 2022 年 1 月至 12 月,报告概述了南苏丹的人权状况和国内的主要人权挑战,并概述了人权高专办通过联合国南苏丹特派团人权司向南苏丹提供的技术援助和能力建设支助。报告还载有对政府和其他利益攸关方提出的旨在加强该国促进和保护人权活动的建议。

二. 方法

3. 本报告依据的是南苏丹特派团人权司通过其在首都朱巴的总部、在 10 个州的 12 个外地办事处和若干调查团收集并核实的关于侵犯和践踏人权及违反国际人道法行为的信息。信息来源有受害者和目击者的陈述和人权事务干事的观察,以及服务提供者、地方和国家当局、社区领袖和民间社会组织等二手信息来源。调查结果依据的是按照人权高专办的方法加以记录和证实的信息。鉴于在监测和报告违反国际人权法和国际人道法的行为方面遇到种种挑战,包括出于安全考虑进入某些地点受到限制、被拒绝进入以及由于路况而无法进入某些地点时,不应将对人权状况的概述视为详尽无遗。

4. 关于技术援助的信息是基于与南苏丹政府和其他利益攸关方在国家和州一级的直接接触,以及人权司与南苏丹特派团其他部门¹和包括联合国开发计划署(开发署)在内的联合国机构合作实施的项目。开展这些活动的依据是 2021 年政府能力建设和技术援助需求评估以及《解决南苏丹共和国冲突重振协议》中阐明的能力差距及人权挑战。

三. 主要人权挑战

A. 保护平民

5. 南苏丹的人权状况仍然令人严重关切,尽管受暴力影响的平民人数明显减少,这主要是由于重大局部暴力事件有所减少。南苏丹各地持续发生冲突各方袭击和针对平民的事件以及族群间冲突事件,导致侵犯和践踏人权的行为以及违反国际人道法的行为。尽管《解决南苏丹共和国冲突重振协议》得到广泛遵守,但在以下地区仍然发生了涉及多方的冲突事件:中赤道州,主要涉及南苏丹人民国防军和民族拯救阵线;团结州,涉及南苏丹人民国防军和苏丹人民解放运动/解

¹ 法治咨询科、妇女保护咨询股、保护、过渡和重返社会科、儿童保护股、政治事务司、民政司、两性平等事务股、选举事务司、联合国警察以及传播和新闻科。

放军反对派；上尼罗州，涉及苏丹人民解放运动/解放军反对派及其分支派系；瓦拉卜州北通季县，涉及南苏丹人民国防军和平民。

6. 2022 年，人权司共记录了 3,469 起平民伤亡(2,334 名男子、644 名妇女和 491 名儿童)：1,600 人死亡，988 人受伤，501 人被绑架，380 人遭受了与冲突有关的性暴力。与 2021 年记录的 3,414 名平民受害者相比，受害者人数增加了 2%。平民伤亡人数的 47%(1,642 人)是社区民兵和自卫团体造成的；48%(1,674 人)是冲突方造成的；剩余 5%(153 人)是随机暴力造成的(见下表)。

南苏丹：2022 年 1 月至 12 月总伤亡人数

暴力类型	成人(男)	成人(女)	儿童(男)	儿童(女)
死亡	1 261	159	110	70
受伤	886	57	35	10
绑架	185	156	115	45
与冲突有关的性暴力	2	272	1	105
合计	2 334	644	261	230

7. 在中赤道州，平民继续遭到侵犯和践踏人权行为，包括杀戮、绑架、性暴力、抢劫和毁坏平民财产，这主要是民族拯救阵线和南苏丹人民国防军的活动所致。7 月下旬，为了增强兵力，民族拯救阵线成员在该州南部恢复并加大力度绑架平民，以便招募兵员。1 月至 12 月，在耶伊河县 Otogo 和 Lasu Payams 地区活动的民族拯救阵线部队从这些地区至少绑架了 145 名平民，南苏丹人民国防军在耶伊河县对民族拯救阵线发起军事行动后，平民受到进一步骚扰并流离失所。7 月，为了将民族拯救阵线赶出叛军控制的 Yei-Maridi 公路沿线 Tore Payam 地区，南苏丹人民国防军发起军事行动，导致紧张局势加剧，一些平民被赶往偏远地区和刚果民主共和国，这可能使他们的人权遭到进一步侵犯和践踏，包括被边界沿线的武装分子侵犯和践踏。

8. 在团结州南部，政府与反对派部队在 2 月至 5 月间爆发暴力冲突，导致了严重的侵犯和践踏人权行为以及严重违反国际人道法的行为，包括杀戮、伤害、绑架、性暴力、强迫流离失所、抢劫和肆意毁坏平民财产，以及袭击人道主义工作者和设施。在联合政府部队² 及其附属武装民兵/团体与苏丹人民解放运动/解放军反对派成员之间的冲突中，至少有 173 名平民丧生(100 名男子、24 名妇女和 49 名儿童)，超过 44,000 人被赶离家园。联合政府部队及其附属武装民兵/团体无差别袭击手无寸铁的当地民众，拆毁并纵火焚烧房屋、公共建筑、商店和其他民用建筑和物体，包括市场和卫生设施。被绑架的妇女和女孩被当作激励武装分子的战利品，遭到残忍的强奸或轮奸。³

9. 在上尼罗州，从苏丹人民解放运动/解放军反对派中分裂出来的阿格维莱克部队和基特旺部队之间于 8 月爆发了武装对抗，现已蔓延到包括琼莱州在内的邻近地区，导致人权遭到践踏，由于各方为获得和/或重新控制领土而继续增援、动员和战斗，对平民造成了严重影响。截至 12 月，至少有 325 名平民丧生，278

² 联合政府部队在此包括参加团结州南部战斗的南苏丹人民国防军和南苏丹国家警察署。

³ 南苏丹特派团和人权高专办，《南苏丹团结州南部针对平民的袭击(2022 年 2 月至 5 月)》，可查阅 <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/attacks-against-civilians-southern-unity-state-south-sudan-february-may>.

人受伤，72 名妇女和女童遭受了与冲突有关的性暴力。此外，冲突方还绑架了约 150 名平民。武装冲突还导致大量平民流离失所，至少有 15,000 人前往位于马拉卡勒的联合国平民保护点寻求庇护，7,000 多人前往位于上尼罗州科多克的南苏丹特派团行动基地附近寻求安全，其他人则转往琼莱州的皮吉县和凡加克县。

10. 7 月，在瓦拉卜州，包括南苏丹人民国防军、国家安全局和南苏丹国家警察署在内的联合政府部队被部署到北通季县 Rualbet Payam 地区开展解除武装行动，以应对南苏丹人民国防军与一群 Rualbet 武装青年于 6 月 25 日爆发的武装冲突。上述冲突导致 165 名南苏丹人民国防军人员和 67 名 Rualbet 青年丧生，当时武装部队据称试图夺回这群武装青年 6 月 20 日突袭 Awul Payam 地区时抢走的牛。在此次行动中，南苏丹人民国防军至少杀害了 42 名平民(37 名男子、3 名妇女和 2 名儿童)，另有 6 人受伤，41 名妇女和 12 名女童遭到强奸。政府军任意逮捕、拘留并虐待了 325 名平民(310 名男子和 15 名妇女)。人权司还收到报告称，平民的财产遭到毁坏和抢劫，平民被赶往瓦拉卜州邻近地区。为应对暴力事件，南苏丹总统于 8 月 2 日设立了一个任期为四个月的调查委员会，调查暴力事件的起因。调查委员会访问了受影响地区，并对一些情况进行了干预，包括下令释放 17 名据称因亲属犯罪而受到连坐被拘留者。截至 12 月，调查委员会尚未公布调查结果。另外，1 月至 12 月期间，瓦拉卜州丁卡小部族之间持续发生抢牛和报复性袭击事件，阿卜耶伊行政区丁卡—特威克族和丁卡—恩哥克族之间因边界争端爆发的长期部族间冲突已导致 340 名平民伤亡(228 人死亡，105 人受伤，6 人被绑架，1 起与冲突有关的性暴力案件)。

11. 在东赤道州、琼莱州和大皮博尔行政区，涉及社区武装分子和所谓民防团体的局部暴力冲突因武器扩散而加剧，继续对平民造成持续风险。

B. 法治、追责和过渡期正义

12. 法治机制以及对全国各地侵犯和践踏人权及违反国际人道法行为的追责机制仍然薄弱或根本不存在，从而使有罪不罚现象普遍存在，受害者得不到补偿或有效补救。

13. 平民继续遭到任意逮捕和拘留，公平审判权和正当程序权受到侵犯。例如，南苏丹人民国防军与 Rualbet 青年 6 月发生上述冲突后，联合政府部队在瓦拉卜州任意逮捕和拘留了至少 325 名平民(310 名男子和 15 名妇女)。据报告，7 月 10 日和 11 日，由南苏丹人民国防军、南苏丹国家警察署和国家安全局组成的委员会在 Rualbet 对其中 28 名被捕者进行了审判，他们因杀害南苏丹人民国防军人员而被判处死刑。进行审判的委员会不是依法设立的司法机构，也不是合格、公正或独立的机构。据报告，被告在受审前遭到了毒打，不被允许接触律师或获得法律服务。被告仍被关押在监狱中，极有可能立即被处决，而导致死刑判决的法律诉讼程序不符合正当程序要求和公平审判保障，使判决具有任意性，侵犯了生命权。

14. 与此相关的是，尽管南苏丹特派团就适当法律程序和遵守法治问题开展了协调一致的宣传，但州政府官员，特别是瓦拉卜州和湖泊州的官员继续认为，使用法外处决应对局部暴力是有正当理由的。1 月至 11 月，有 43 人(湖泊州 19 人、瓦拉卜州 18 人、团结州 5 人、西赤道州 1 人)被政府安全部队(南苏丹人民国防军和国家安全局)处决。大多数被处决者，包括两名妇女，是被控犯有谋杀和参与

族群间暴力等各种罪行的平民。被处决者没有经过适当的调查、起诉和由法院判决的程序。

15. 对严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道法的行为缺乏追责的情况仍然存在，州当局只采取了最低限度的措施来追究肇事者的责任。人权司在对严重侵犯人权的行为进行调查和记录后，建议政府对报告的事件开展独立调查，并追究肇事者的责任。

16. 《重振协议》第五章所述的过渡期正义机制是解决有罪不罚现象、促进追责和向以往侵犯人权行为的受害者提供补救的关键。《重振协议》第五章要求设立真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹问题混合法庭以及补偿和赔偿局，以支持南苏丹应对阻碍其在和解与建国道路上取得进展的长期冲突和大规模侵犯人权行为造成的影响。在司法和宪法事务部的指导下，在人权司和开发署的技术和后勤支助下，一个技术委员会于 5 月和 6 月就设立真相、和解和消除创伤委员会事宜开展了全国性公众协商。参与协商的各利益攸关方对设立该委员会表示完全支持，并强调他们期望委员会的报告能够反映该国猖獗的侵犯人权状况，并就确保尊重人权、法治和政治稳定的负责任的治理提出建议。他们呼吁建立包容性和参与性进程以及可靠的证人和受害人保护和支助机制。在技术委员会提交报告后，司法部长要求一个特别工作组起草关于真相、和解和消除创伤委员会的法案以及关于补偿和赔偿局的法案。此外，司法和宪法事务部官员于 11 月对冈比亚进行了访问，目的是学习该国过渡期正义的经验和最佳做法。然而，尽管人权司和非洲联盟为设立南苏丹问题混合法庭进行了高级别宣传，但没有取得任何实际进展。

C. 公民空间和公民参与

17. 在南苏丹，合法行使意见和表达自由权以及公民有效参与公共生活仍然困难重重。在本报告所述期间，人权司仍然观察到当局对公民空间和政治空间施加了不当限制，并记录了当局关闭媒体机构、杀害、伤害、绑架、骚扰、威胁、任意逮捕、拘留发表批评政府观点的记者、活动人士和个人，审查并阻止一些政党举行公开会议和传播信息，⁴ 以及将民间社会组织成员和普通公民排除在治理进程之外的事件。这些事件共影响到 94 人(88 名男子和 6 名妇女)和两家媒体。

18. 5 月 17 日，琼莱州一家地方广播电台被州信息和通信部停播，据称罪名是“故意违反政府规程，损害州的领导”，因为该电台没有播放琼莱州州长在苏丹人民解放运动 5 月 16 日举行的庆祝活动中发表的讲话。该电台被迫向琼莱州当局道歉，当局最终于 5 月 23 日撤销了停播决定。

19. 在湖泊州，6 名教师因抗议工资和津贴被拖欠于 6 月被任意逮捕、拘留和起诉。伦拜克县法院最终宣判他们无罪。11 月 2 日，南苏丹人民国防军任意逮捕和拘留了 14 名教师，因为他们签署了一封针对教育资金管理和支付方面的渎职和财务不当行为的抗议信。其中 3 名教师随后被停职，另外 3 名被教育部解雇。

⁴ 除苏丹人民解放军运动和苏丹人民解放军反对派外，其他政党往往被禁止在各州举行公开会议或集会，也不被允许在南苏丹广播公司等政府拥有的媒体上传播信息。

20. 9月5日，南苏丹人民国防军在上尼罗州马拉卡勒镇射杀了1名妇女，并打伤了其他7名抗议者(1名妇女和6名男子)，当时他们正在举行和平示威，反对改组当地市议会和提名议员。15名抗议者因此次示威而被逮捕和拘留。

21. 10月15日，在瓦拉卜州，南苏丹国家警察署刑事调查部的警官任意逮捕并拘留了当地足球协会的20名成员，据称是因为他们公开批评当地足球协会领导层缺乏透明度并存在腐败行为。

22. 11月9日，在西加扎勒河州，一名大学讲师被国家安全局任意逮捕并拘留，原因是他为了争取更好的薪酬和就业条件，策划了大学讲师罢工。

23. 10月31日，在中赤道州的耶伊，政府安全部队砸毁了一名人权维护者的办公室，指控他在社交媒体平台上发表了针对南苏丹政府及其官员的不当内容。团结州、瓦拉卜州和湖泊州也发生了类似针对批评政府者的事件。

D. 与冲突有关的性暴力

24. 南苏丹各地继续发生与冲突有关的性暴力。人权司收集的信息表明，强奸和轮奸妇女和女童等性暴力行为被当作一种战争方法/战略使用。人权司记录了380名与冲突有关的性暴力受害者(2名男子、272名妇女、105名女童和1名男童)，与2021年的受害者人数(194名受害者)相比大幅增加。冲突各方及其附属武装团体对大多数记录在案的案件负有责任。

25. 在团结州南部，2月至5月期间，有131名平民(113名妇女和18名女童)在联合政府部队及其附属武装民兵/团体与苏丹人民解放运动/解放军反对派成员之间的冲突中遭到强奸或轮奸。

26. 在上尼罗州，8月至12月期间，至少有72名平民(包括40名妇女和32名女童)在苏丹人民解放运动/解放军反对派的派系斗争中遭到强奸。至少有100名妇女被冲突方绑架，她们面临性暴力风险，包括强奸、轮奸和性奴役的风险。

27. 在瓦拉卜州，南苏丹人民国防军成员在南苏丹人民国防军与 Rualbet 青年发生上述武装对峙后，于7月至11月期间在 Rualbet Payam 发动了报复性袭击，强奸了53名平民(41名妇女和12名女童)。大多数妇女在从事农作时遭到袭击和强奸，之后由于南苏丹人民国防军在该地区大量部署军队而无法就医。

28. 人权司认为，性暴力案件和事件没有得到充分报告是由各种因素造成的，其中包括污名化、获得支助服务和司法服务的机会有限以及害怕受到报复，这些因素阻碍了受害者及其家人报案。被绑架的妇女和女童的行动也受到限制，这妨碍了她们举报性暴力事件。

29. 南苏丹各地的性暴力受害者在诉诸司法方面面临重大障碍。继续阻碍幸存者诉诸司法的因素有：特别是在偏远地区，缺乏司法基础设施或司法基础设施薄弱，以及对污名化和/或报复的恐惧。受害者往往因根深蒂固的交叉脆弱性，包括经济能力有限，而不得求助于非正式或传统补救机制，而这些机制对性别问题没有敏感认识，缺乏能力，不适合对严重罪行作出裁决。

四. 能力建设和技术合作方面的主要成就

30. 2021 年 11 月，南苏丹政府就重振后的南苏丹共和国民族团结过渡政府已确定的技术援助和能力建设需求向人权高专办和人权理事会提交了请求，人权司与南苏丹特派团其他部门合作，开展了一次摸底调查，以确定为满足这些需求所需提供的技术援助和能力建设支助。确定的干预领域有：国际人权法和国际人道法、刑事调查和职业道德方面的能力建设；关于监狱服务的培训；对立法改革，包括起草关于设立真相、和解和消除创伤委员会的法案提供技术援助。确定的其他领域有：向国家安全部队提供关于儿童保护和性别平等主流化的培训；向政府各部委、国家人权机构和民间社会组织提供技术援助。

31. 为满足一些已确定的需求，人权司向南苏丹人权委员会和州人权委员会提供了能力建设支助，包括关于人权和过渡期正义的培训课程和讲习班，以协助各委员会执行宪法规定的保护和促进南苏丹人权的任务；并向法治机构提供支助，以促进司法和追责。还向司法和宪法事务部提供了技术和后勤支助，包括协助将真相、和解和消除创伤委员会的技术委员会送往所有 10 个州，以便在全国范围内开展公众协商。

32. 在本报告所述期间，人权司与南苏丹特派团有关部门和外部伙伴协作，⁵ 共为 11,055 人(7,105 名男子和 3,950 名妇女)实施了 312 项能力发展和宣传方案。参与者来自国家和州职能部委、国家人权机构、民间社会组织和国家安全部队，包括南苏丹人民国防军、南苏丹国家警察署和南苏丹国家监狱管理局。这种全国范围的互动提高了参与者在人权领域的知识和能力，以及国家和各州在促进和保护人权方面的能力。这些举措还有助于加强并扩大人权司的地方预警网络，从而更多、更及时地传播预警信息和人权相关信息。

33. 此外，作为“了解你的权利”谈话节目的一部分，米拉亚电台播放了 31 个由来自民间社会组织和政府伙伴的特邀专家主持的提高公众认识节目。节目讨论了一系列主题，例如：民间社会组织在倡导保护和防止暴力侵害妇女和女童行为方面的作用；政府和民间社会组织在南苏丹实施过渡期正义举措方面的作用；保护侵犯人权行为的受害者和幸存者；追究侵犯人权者的责任；以及必要的联合部队在保护和促进人权方面的作用。节目的播出产生了重大影响，提高了南苏丹各族群对人权问题的认识，增强了他们建设性参与保护和促进人权的能力，并促进了与南苏丹特派团的预警信息交流，以协助防止侵犯人权行为。

A. 法治、追责和过渡期正义

34. 人权司与南苏丹特派团其他部门合作，继续为加强南苏丹的法治和追责机构提供支助。例如，为了帮助创建一个保护平民的环境，人权司向司法人员(83 名男子和 9 名妇女)提供了关于国际人权标准和国际人道法的培训，包括通过南苏丹和解、稳定和复原力多伙伴信托基金方案开展培训，以减少西加扎勒河州和瓦拉卜州边境地区与牲畜有关的暴力行为。

35. 为了推进在南苏丹的追责工作，除其他举措外，南苏丹特派团还设立了一个追责工作组，负责推出关于支持法治机构、促进追责和诉诸司法的追责战略。该

⁵ 培训师来自南苏丹人民国防军、南苏丹人权委员会和南苏丹人权维护者网络。

战略旨在加强与司法系统所有行为体的协调，并就如何加强追责机制向联合国以及国家和州一级的对应机构提供战略指导。琼莱州、上尼罗州和西加扎勒河州也在州一级建立了类似的协调机制。

36. 在琼莱州，7 月成立的追责工作组的秘书处职能由人权司承担，工作组负责协调加强法治机构的战略，促进诉诸司法和追责，并通过摸清主要司法行为体、提供技术援助和能力建设、开展联合宣传并分享关于司法领域进展和关切的信息来终止暴力循环。

37. 在上尼罗州马拉卡勒，人权司与法治咨询科和联合国警察合作，于 1 月协调设立了马拉卡勒司法小组，以便按照联合国维持和平行动和特别政治任务处理拘留问题的标准作业程序，精简和统一嫌疑人的拘留和应对措施。该小组每月收集关于被拘留者和所处理案件的数据，并定期向州司法机制提供最新情况。该小组还创建了一个司法信息共享平台，包括与利益攸关方和责任承担者就追责和加强该州以受害者为中心的诉诸司法问题提供联合技术咨询、报告和宣传。

38. 3 月，在西加扎勒河州，人权司与法治咨询科合作，协调设立了一个高级别司法部门行为体委员会，⁶ 该委员会获得了主要责任承担者的支持，以应对司法工作中面临的结构性挑战。由于这一举措，6 月 27 日至 7 月 1 日，南苏丹特派团支持在拉贾县重新部署司法机构，此前该县已有六年未设司法机构。南苏丹特派团还支持在该县设立一个习惯法法院，人权司向新任命的酋长提供了关于其管辖权的培训。

39. 为解决一些州缺乏正常运作的司法系统的问题，在朱巴的南苏丹特派团追责工作组与开发署和其他伙伴协调，继续倡导和支持在本提乌、马拉卡勒、延比奥和耶伊等不同地点部署流动法院、联合特别流动法院和军事法庭。法院的部署使一些侵犯和践踏人权行为的受害者，包括与冲突有关的性暴力行为的幸存者，得以诉诸司法。例如，在本报告所述期间，设在耶伊的普通军事法庭共判处 22 人犯有严重罪行，包括在 2021 年和 2022 年犯下谋杀和强奸罪。5 名被控犯有强奸罪的南苏丹人民国防军成员被定罪、开除和剥夺军衔，被判处 10 年监禁，并被要求向受害者支付赔偿。9 月 15 日，政府向 5 名受害者支付了赔偿金。虽然政府支付赔偿是一项积极措施，但力度仍然有限，因为还有 7 名受害者没有得到赔偿。此外，耶伊地区军事法庭 2020 年判给 5 名受害者的赔偿仍未落实。人权司还与法治咨询科合作，为受害者和证人安全地参与司法程序提供支助。例如，在耶伊部署普通军事法庭期间，人权司跟踪并监测了军事法庭审理的案件，与州当局一起查明并解决受害者、幸存者和证人的保护问题。这促成了性别暴力问题分小组⁷ 设立了一个工作队，向涉及军事法庭的妇女和幸存者提供进一步支助，并解决她们对保护的关切。

⁶ 该委员会由联合国警察、儿童保护股、开发署和国家行为体(司法机构、警察、法律管理和公诉办公室以及监狱部门)组成。

⁷ 人道主义行动和方案拟订中的性别暴力问题协调机制，由联合国国家工作队、南苏丹特派团、民间社会组织 and 政府官员派代表参加。

40. 人权司实施了六项速效项目⁸ 以改善各地的基础设施状况并加强司法。在南苏丹特派团的支持下，对湖泊州伦拜克检察院进行了翻修，并为伦拜克高等法院的房舍配备了家具、太阳能电池板、蓄电池和通风风扇，从而改善了工作条件。

41. 同样，在朱巴，人权司赞助在中赤道州莱尼亚县实施了两项速效项目：莱尼亚中心的治安法院大楼和库佩拉帕亚姆的一个警察署。在延比奥，人权司赞助在伊巴县建造了一座监狱，并对迈里迪县法院进行了翻修。

42. 为支持过渡期正义机制的实施，人权司与人权高专办总部、开发署和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)合作，正在实施一项由建设和平基金资助的联合项目，项目名称为“通过促进南苏丹包容性和参与性过渡期正义进程和机制建设和平”。该项目旨在通过采取促进真相、消除创伤与和解的干预措施，加强对当前和过去侵犯人权行为的追责，并通过实施包容、透明、对性别问题敏感和以受害者为中心的解决方案，解决大规模侵犯人权行为的遗留问题。⁹

43. 具体而言，该项目支持根据《重振协议》第五章的规定设立真相、和解和消除创伤委员会并将其投入运作，使对话者和受益者认识到对过渡期正义问题采取整体方法的重要性，并倡导及时设立补充机构，特别是混合法庭及补偿和赔偿局，从而促进联合国可持续发展合作框架中概述的建设和平与加强治理的优先事项。该项目还力求促进落实在普遍定期审议进程框架内提出的主要建议，特别是与需要建立过渡期正义机构有关的建议。

44. 为推动以受害者为中心的过渡期正义机制，人权司构想了“打破暴力循环”方案，以增强当地利益攸关方有效参与过渡期正义机制的能力。¹⁰ 人权司还向当地民间社会组织“对话与研究所”提供了财政和技术支助，以便在琼莱州和团结州实施该方案。自方案启动以来，共有 3,000 名(1,531 名妇女和 1,469 名男子)侵犯和践踏人权行为的受害者、幸存者和证人参与并接受了培训，培训内容涉及真相、和解和消除创伤委员会规定的真相讲述程序以及《重振协议》第五章的内容及对南苏丹实现和平的意义。有针对性的救济和消除创伤活动的目标受众为直接受害者¹¹。

45. 为筹备 5 月举行的关于真相、和解和消除创伤委员会的全国性公众协商，人权司向过渡期正义工作组¹² 提供了培训和技术咨询，以精简其活动，并确定宣传和实施《重振协议》第五章的优先事项，包括审查过渡期正义战略计划。

46. 5 月 6 日至 30 日，在开发署和人权司通过建设和平基金支助的项目提供的技术、财政和后勤支助下，司法和宪法事务部任命的技术委员会成员在所有 10 个州开展了公众协商。在举行州一级协商之前，人权司和开发署通过司法和宪法事务部与技术委员会一起开展了筹备活动，包括举行协调会议和培训班，内容涉及

⁸ 联合国维持和平行动支助的小规模项目，以建立并巩固对南苏丹特派团、其任务及和平进程的信心，从而改善有效执行任务的环境。

⁹ 项目于 2021 年 12 月 31 日启动，为期 24 个月。

¹⁰ 方案于 2019 年 10 月启动，为期 24 个月，还可延长 6 个月。

¹¹ 直接受害者包括但不限于遭受伤害的个人，特别是因武装暴力和性暴力而受到伤害的个人，还包括因与冲突有关的性暴力而意外怀孕生产的妇女。

¹² 过渡期正义工作组是一个由 86 个民间社会组织组成的联盟，成立于 2015 年，旨在促进南苏丹的过渡期正义。

人权、国际刑事司法、《重振和平协议》、《重振协议》第五章过渡期正义机制以及协商技巧。开发署为制作调查问卷和宣传材料以及租用场地和车辆提供了支助，而人权司则通过南苏丹特派团的航班为技术委员会小组前往各州提供便利。

47. 参加协商的人员有州一级政府官员、州立法会议代表、政党、县当局、民间社会组织、宗教组织、媒体和商界、残疾人、传统领袖、老人、妇女、青年、境内流离失所者以及武装部队和武装团体成员。协商通过焦点小组讨论、市民大会和个人访谈等形式进行。

48. 为确保侵犯和践踏人权行为的幸存者参加协商，技术委员会专门寻求让博尔(琼莱州)和耶伊(中赤道州)的幸存者团体¹³ 参加协商。对话与研究所就技术委员会的实质和重要性对幸存者团体进行了宣传和培训，并鼓励他们参加协商。

49. 虽然总体而言，大多数目标地点的协商进展顺利，并在自由、良好的环境中进行，但协调、后勤、安全和环境方面的制约因素阻碍了在关键县取得进展。由于局势不安全，因此无法在阿卜耶伊行政区、东赤道州和西加扎勒河州部分地区开展协商。技术委员会未能进入西加扎勒河州大巴加里区由苏丹人民解放运动/解放军反对派控制的地区，丁卡—博尔族与马圭县当地族群之间存在敌对行动，故委员会无法在马圭县总部和尼穆勒镇开展协商。此外，技术委员会小组人数有限，无法覆盖中赤道州的大城市，并且丁卡—特威克族和丁卡—恩哥克族之间的持续冲突阻碍了在阿卜耶伊行政区开展协商。

B. 公民空间和公民参与

50. 7月，南苏丹特派团根据其2021-2024年战略愿景和安全理事会第2625(2022)号决议，通过了关于保护公民空间和面临风险的非国家行为体的全特派团干预战略和一般准则(公民空间和保护战略)。人权司让南苏丹特派团相关部门参与进来，并建立了一个协调结构，以便在整个特派团采取整体方法和有效行动。

51. 在国家一级，人权司与南苏丹政府，包括信息、通信技术和邮政部及媒体管理局一起，倡导对侵犯和践踏人权维护者、记者和媒体从业人员人权的行为进行追责。人权司还与民间社会组织、南苏丹人权委员会、人权维护者和媒体从业人员合作，促进和保护公民空间和公民参与，并为鼓励公民空间和公民参与的举措提供技术支助。

52. 人权司向南苏丹人权维护者网络提供了技术援助，以加强其在公民空间和保护方面的工作。此外，人权司还协助南苏丹记者联盟举办了提高认识研讨会，介绍基本人权规范和原则，包括保护新闻自由的相关立法框架，来自5个州(北加扎勒河州、东赤道州、团结州、上尼罗州和西赤道州)的220名媒体从业人员(155名男子和65名妇女)参加了研讨会。

¹³ 2019-2021年期间，通过“打破暴力循环”项目成立了11个幸存者团体(见第44段)。

C. 与冲突有关的性暴力

53. 为持续努力促进南苏丹妇女和女童权利，南苏丹特派团继续与武装部队联合行动计划联合执行委员会¹⁴ 举行会议，讨论如何解决南苏丹境内与冲突有关的性暴力问题。6 月 9 日，妇女保护咨询股促成了国防部长与联合执行委员会举行会议，讨论安全理事会第 2577(2021)号决议规定的关于军火禁运审查措施的基准 5 的进展情况，即联合行动计划的执行情况，其成果已列入政府提交给安全理事会的报告。此外，妇女保护咨询股协助联合执行委员会对军事训练设施进行了五次访问，以在必要的联合部队¹⁵ 毕业之前，传达对与冲突有关的性暴力“零容忍”的信息。另外，为纪念联合行动计划启动一周年，联合执行委员会还与培训中心开展外联活动并在电台播放宣传节目，强调行动计划的目标和取得的成就。

54. 此外，为纪念消除冲突中性暴力行为国际日，人权司在国家和州一级开展了一系列活动，以提高认识，并让各利益攸关方参与预防和应对与冲突有关的性暴力的活动。在朱巴，妇女保护咨询股和法治咨询科于 6 月 17 日举行了一次务虚会，讨论在南苏丹人民国防军军事司法局内设立一个与冲突有关的性暴力问题专门小组事宜，并讨论该小组的运行模式。6 月 21 日，军事司法局设立了一个与冲突有关的性暴力问题专门小组，专门小组由 3 名妇女和 3 名男子组成，负责调查和起诉性暴力罪行。

55. 6 月 23 日和 24 日，人权司还与法治咨询科合作，在朱巴为民间社会组织、律师和其他利益攸关方举办了一次讲习班，讨论将与冲突有关的性暴力示范立法条款纳入国内法的问题，该讲习班是由负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表在 2021 年纪念消除冲突中性暴力行为国际日期间发起的。在提交给性别平等、儿童和社会福利部长的讲习班成果声明中，与会者请相关部委支持将与冲突有关的性暴力示范立法条款中的若干条款纳入南苏丹的刑事和民事司法框架。此外，妇女保护咨询股还向南苏丹教会理事会和南苏丹伊斯兰理事会提供技术支助，以传播与冲突有关的性暴力方面的信息。

56. 妇女保护咨询股还采取了其他外联和能力建设举措，以提高国家对与冲突有关的性暴力议程的自主权，并促进在所有预防和应对冲突中性暴力的活动中采取“以幸存者为中心的方法”。这些活动包括：在朱巴为南苏丹国家警察署 30 名高级警官(包括 9 名妇女)举办培训，以评估自 2019 年启动南苏丹国家警察署应对与冲突有关的性暴力行动计划以来取得的进展和存在的差距；就“南苏丹与冲突有关的性暴力幸存者获得医疗保健”问题开展协商对话，33 人参加了对话，其中包括来自政府部委、民间社会组织、律师界、学术界和社工领域的 22 名妇女代表；举办关于以幸存者为中心的监测、调查和报告技能讲习班，包括 11 名妇女在内的 20 人参加了讲习班，他们来自国家非政府组织和民间社会组织，是与冲突有关的性暴力问题联合协商论坛的成员；在朱巴大学举行了一次与冲突有关的性暴力问题互动会议，包括 26 名妇女在内的 60 名学生和教职员工参会，讨论如何向与冲突有关的性暴力幸存者提供支助。

¹⁴ 联合执行委员会由南苏丹人民国防军、苏丹人民解放军反对派、南苏丹反对派联盟和国防部的 11 名高级官员组成，其任务是监督《武装部队应对与冲突有关的性暴力行动计划》的总体执行情况，跟踪并报告进展情况和存在的差距，并生成关于各组成部分执行情况的数据。

¹⁵ 必要的联合部队由军队、警察和其他安全人员组成。

57. 在 2022 年 1 月秘书长关于这一问题的报告发布后，人权司和性别平等事务股发起了一项关于“以幸存者为中心的方法”的宣传运动，以预防和应对南苏丹与冲突有关的性暴力，重点关注因冲突中性暴力而怀孕的妇女和女童以及因冲突中性暴力而出生的儿童。¹⁶

58. 联合国南苏丹人权委员会采取了补充举措，于 2022 年 3 月发布了一份关于与冲突有关的性暴力的会议室文件，敦促政府公开承诺对冲突内外发生的性暴力和性别暴力采取“零容忍政策”，解除参与实施性暴力的高级官员的职务，确保追究肇事者的责任，并确保受害者得到援助，包括获得法律代理。¹⁷

D. 国家和州人权委员会

59. 南苏丹的人权架构由南苏丹人权委员会¹⁸、各州人权委员会¹⁹、国家人权咨询理事会²⁰ 和国家人权论坛²¹ 组成。人权司向所有人权机构提供培训和技术咨询，以加强保护和促进人权的工作。

60. 在朱巴，人权司与南苏丹人权委员会合作，于 2 月和 11 月协助召开了两次全国人权论坛会议，来自政府、外交使团和民间社会的广泛利益攸关方参会，重点讨论了司法和实现经济、社会及文化权利方面的挑战。人权司还向中赤道州和湖泊州的人权委员会提供了技术支助，帮助这些州举办人权论坛，让民间社会成员和政府官员参与讨论法治、人权、过渡期正义机制和建设和平问题。

61. 人权司向南苏丹人权委员会提供了人权文件编制和报告方面的技术指导，并提供了后勤支助，以便该委员会在接到关于法外处决和强迫失踪等侵犯人权行为的指控后，于 1 月在湖泊州和瓦拉卜州开展独立的人权监测和调查。南苏丹人权委员会随后公布了调查结果报告，这些报告被用于促请国家和州当局解决人权关切并保护平民。人权司提供的技术指导加强了该委员会执行宪法任务的能力，包括监测、调查和报告南苏丹各地侵犯人权行为的能力。

62. 人权司还向中赤道州、湖泊州、西加扎勒河州和上尼罗州的人权委员会提供了技术援助和培训，内容涉及人权监测、报告、文件编制和宣传，包括南苏丹在国际、区域和国家法律和机制下承担的人权义务。人权司还鼓励各州人权委员会参与国家活动和国家平台，分享最佳做法和区域经验，为这些活动和平台作出贡献。

¹⁶ 见 [S/2022/77](#)。

¹⁷ 见 [A/HRC/49/CRP.4](#)。

¹⁸ 根据《南苏丹过渡宪法》第 145 条设立，其任务包括监测《宪法》所载权利的适用和执行情况，并调查任何侵犯人权和基本自由的行为。

¹⁹ 2021 年 2 月和 3 月，南苏丹共和国总统根据《重振协议》重组了州一级地方过渡政府，并任命了州人权委员会和州长人权顾问等职位。每个州的人权委员会由五名成员组成，包括一名主席、一名副主席和三名成员，代表《重振协议》的各方。州人权委员会是促进和保护人权的机构，其任务与南苏丹人权委员会类似。

²⁰ 根据南苏丹广播公司 2022 年 6 月 11 日公开发布的总统令设立，负责协调落实南苏丹在普遍定期审议进程中接受的建议。

²¹ 由南苏丹人权委员会和民间社会组织联盟共同主持，汇聚了政府机构、联合国国家工作队、外交使团和民间社会组织，共同解决人权关切。

E. 联合国人权机制

63. 人权司将一个民间社会组织联盟和一个部际委员会聚集在一起，协助利益攸关方对南苏丹第三轮普遍定期审议进行了反思。普遍定期审议期间提出的主要建议²² 包括：需要提高社区和地方一级责任承担者对普遍定期审议进程的认识；开发相关工具，监测审议中提出的建议的落实情况；并让南苏丹人权委员会参与审议进程。截至 12 月，部长委员会仍在审议普遍定期审议中向南苏丹政府提出的主要建议。政府正在开发一个监测工具，以帮助落实这些建议。

五. 结论和建议

结论

64. 南苏丹平民继续遭受各种形式的暴力。冲突和其他武装团体和社区民兵的袭击继续对各地保护平民的工作构成重大风险，导致侵犯和践踏人权的行为以及违反国际人道法的行为，包括杀戮、伤害、绑架、与冲突有关的性暴力、抢劫和平民大规模流离失所。

65. 妇女和女童仍然是冲突双方和其他武装团体实施的与冲突有关的性暴力的主要受害者。性暴力受害者诉诸司法机构和支助系统的机会仍然有限，许多幸存者无法得到有效补救。

66. 对严重侵犯人权和严重违反国际人道法的行为追究责任仍然困难重重。如果没有明确和坚定的承诺将侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的责任人绳之以法，则持久和平仍然难以实现。法治和司法基础设施在许多地方仍然薄弱或根本不存在，这进一步阻碍了诉诸司法的机会。

67. 当局对公民空间和政治空间施加不当限制，包括安全部队骚扰记者和活动人士，审查持续不断，公民空间受限，而且民间社会和普通公民被排除在治理过程之外，这一切仍然令人关切，特别是在该国开始筹备大选之际。

68. 人权高专办通过人权司提供的能力建设和技术援助支持在继续加强各利益攸关方改善南苏丹保护人权的环境的能力。人权司的努力促成了联合宣传和协调机制的建立，如在朱巴、西加扎勒河州、琼莱州和上尼罗州建立了追责工作组，它们继续努力加强司法系统。此外，向司法和宪法事务部提供的技术和后勤支助帮助就真相、和解和消除创伤委员会开展了包容各方的全国性协商，使公众，包括侵犯人权行为的受害者能够参与这一重要进程。

建议

69. 根据本报告所载调查结果，并回顾人权高专办上一份关于向南苏丹提供技术援助和能力建设的报告中提出的建议，²³ 建议南苏丹政府：

²² 见 [A/HRC/50/14](#)。

²³ 见 [A/HRC/49/91](#)。

(a) 采取有效措施，保障人权保护工作，保护平民免遭袭击，包括免遭族群间暴力；

(b) 采取措施，对所有侵犯和践踏人权以及违反国际人道法的指控进行独立、公正、迅速、有效、彻底、可信和透明的调查，追究肇事者的责任，包括追究担任指挥和权威职务者的责任，从而制止普遍存在的有罪不罚现象；

(c) 采取适当措施，向侵犯人权行为的受害者，包括与冲突有关的性暴力的幸存者/受害者提供及时、充分、全面和变革性的顾及性别平等的赔偿；

(d) 继续加强法治和司法系统，包括加强敏感对待性别问题的调查和起诉能力，从而加强在南苏丹各地诉诸司法的机会；

(e) 加紧努力，实施《重振协议》第五章所述的过渡期正义机制，包括与非洲联盟签署关于南苏丹问题混合法庭的谅解备忘录，作为设立该法庭的一个积极步骤；

(f) 加强和保护公民空间，确保尊重基本自由，包括表达、结社及和平集会自由权，防止任意逮捕、骚扰和拘留记者、人权维护者、民间社会行为体以及发表批评或不同意见的平民。

70. 建议非洲联盟：

(a) 支持并鼓励及时执行《重振协议》和将过渡期延长 24 个月的“和平、民主地结束过渡期路线图”（2022 年路线图）；

(b) 支持执行《重振协议》第五章规定的过渡期正义机制，包括设立真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹问题混合法庭以及补偿和赔偿局；

(c) 继续与南苏丹政府接触，签署关于设立南苏丹问题混合法庭的谅解备忘录。

71. 建议国际社会：

(a) 继续通过技术援助和能力建设支持南苏丹政府，并加强财政支助，以增加这些方案的受益者；

(b) 大力倡导南苏丹政府确保保护平民并遵守国际人权法和国际人道法；

(c) 支持建立和完善追责机制，包括南苏丹问题混合法庭；

(d) 支持加强南苏丹各地，包括偏远地区的司法系统；

(e) 继续支持政府和人道主义组织向性暴力幸存者提供医疗和社会心理援助。