



安全理事会

Distr.: General
16 July 2021
Chinese
Original: French

2021 年 7 月 15 日秘书长给安全理事会主席的信

安全理事会在第 2567(2021)号决议中要求秘书长按照最佳做法，评估为南苏丹选举创造有利环境的安全、程序和后勤需求，并迟于 2021 年 7 月 15 日向安全理事会提供评估结果。根据该决议，我高兴地通知你，需求评估团已于 5 月 6 日至 26 日到访南苏丹，其间对马拉卡勒进行了实地访问，并在亚的斯亚贝巴举行了磋商。我将在本信附件中通报评估团的主要结论和建议。

评估由政治和建设和平事务部选举援助司牵头，成员包括该部东非司和联合国开发计划署的代表。我感谢南苏丹共和国快速连贯地支持这一进程。

需求评估显示，人们对南苏丹脆弱的政治、社会经济和安全局势普遍感到关切，但对举行和平和可信选举的期望值仍然很高。如果选举进程赢得广大公众信任，选举结果也得到和平接受，选举就可能成为南苏丹的一个转折点。为此需要努力减少高风险，摒弃排他性政治，加强政府内部的制衡制度，引入保护和促进所有人人权的机制，确保反对派发挥真正作用，审视国家资源分配方式，并解决其他结构性不满。和平协议中设想的宪法和法律改革为鼓励切实参与决策提供了重要机会，为此尤应努力确保妇女对这一进程的切实参与并向她们提供保护。

南苏丹的选举援助需求很大。需求评估建议在选举之前的两年内，在三个领域达成协议：(a) 选举的法律和安全框架；(b) 全国选举委员会的组成和运作以及在朱巴和国家以下一级的成员任命；(c) 为全国选举委员会的运作费用和选举活动预算划拨资源。为了这些努力和其他努力，和平进程各方在前进过程中很可能需要联合国、非洲联盟、政府间发展管理局、三驾马车(美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和挪威)、欧洲联盟和其他方面的协助。这些行为体事先进行密切协调至关重要，联合国南苏丹特派团处于独特的地位，能够在区域和国际伙伴之间发挥协调作用，确保对斡旋和技术援助作出有效的调整。

在后勤方面，需求评估显示，由于基础设施破旧、安全关切、大部分地区雨季无法进入、文盲率高以及许多南苏丹人难以证明年龄和公民身份，南苏丹选举的运作将极其复杂和漫长。加上可能需要填写多张选票，同时举行的全国和地方选举将变得更加复杂。



为了支持南苏丹政府和人民举行和平可信的选举，建议立即成立一个由南苏丹特派团领导的综合选举援助小组。该小组首先将为审查选举法律框架以及在国家和国家以下一级建立选举管理机构提供技术援助，包括进一步评估全国选举委员会与境内外投票所需基础设施、后勤、安全和资金有关的能力。与此同时，我在南苏丹特派团的团队也将与联合国国家工作队协调，采取步骤进一步查明需求，以支持选举并确定开展筹备的最佳方式。

我感谢安理会及时关注这个备受南苏丹人民、该区域和联合国关切的事项。我期待安理会积极考虑这些建议。

安东尼奥·古特雷斯(签名)

附件

南苏丹选举需求评估

秘书长给安全理事会的摘要

1. 2021 年 3 月, 安全理事会在第 2567(2021)号决议中要求秘书长按照最佳做法, 评估为南苏丹选举创造有利环境的安全、程序和后勤需求, 并迟于 2021 年 7 月 15 日向安全理事会提供评估结果。因此, 在整个 2021 年 5 月, 由政治和建设和平事务部选举援助司牵头的一个小组协同该部东非司和联合国开发计划署的一名代表, 对南苏丹进行了选举需求评估。小组举行了远程会议, 并于 5 月 6 日至 26 日前往朱巴、马拉卡勒和亚的斯亚贝巴会见了主要对话方, 包括南苏丹政府、非洲联盟、政府间发展管理局(伊加特)、重组后的联合监测和评价委员会、临时全国选举委员会、民间社会、各政党、媒体、外交团体和其他许多利益攸关方。
2. 需求评估小组发现, 人们对南苏丹脆弱的安全局势以及具有挑战性的政治和社会经济环境普遍感到关切, 但对举行和平和可信选举的期望值仍然很高。
3. 举行选举有可能成为南苏丹的一个转折点。但需求评估小组发现, 为使选举赢得广大公众信任, 选举结果也得到和平接受, 南苏丹的政治和选举制度就必须尊重法治和人权, 并激励落败的候选人继续参与。为此需要努力减少高风险, 摒弃排他性政治, 避免赢家通吃的政治和选举制度。需要努力加强政府内部的制衡制度, 引入保护和促进所有人人权的机制, 通过会外协商确保反对派发挥真正作用, 审视国家资源分配方式, 并解决其他结构性不满。和平进程中设想的宪法和法律改革为切实参与决策提供了重要机会, 将影响到选举的实施方式和最终接受的结果。
4. 由于基础设施破旧、安全关切、大部分地区雨季无法进入、文盲率高以及许多南苏丹人难以证明年龄和公民身份, 南苏丹的选举活动将极其复杂和漫长。尤其是如果全国和地方选举同时举行, 现有选举制度就需要八种不同的选票, 选举管理、政党、候选人和选民面临的挑战将成倍增加。
5. 关于选举时间表, 评估小组建议, 在选举之前两年内, 必须在以下方面取得进展: (a) 就选举的法律和安全框架达成协议, 包括选举制度、划界、针对境内流离失所者和难民的特别措施、境外投票、争端解决机制和选举观察, 以及将要举行的选举的类型和级别; (b) 就全国选举委员会的组成和运作以及在朱巴和国家以下一级的成员任命达成协议; (c) 为全国选举委员会的运作费用和选举活动预算划拨资源。
6. 和平进程各方在前进过程中很可能需要联合国、非洲联盟、政府间发展管理局、三驾马车(美利坚合众国、大不列颠及北爱尔兰联合王国和挪威)、欧洲联盟和其他方面的协助。在选举背景下, 当前支持执行和平协议的合作将变得更加重要。选举需求评估小组指出, 联合国南苏丹特派团处于独特的地位, 能够在区域和国际伙伴之间发挥协调作用, 对斡旋和技术援助作出有效的调整。

7. 考虑到安全理事会的现有授权，选举需求评估小组建议联合国在秘书长特别代表兼联合国南苏丹特派团团长的全面指导和领导下，以综合方式向南苏丹提供选举援助。联合国项目事务署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、联合国难民事务高级专员公署、联合国教育、科学及文化组织、国际移民组织和联合国开发计划署等联合国机构、基金和方案将视需要逐步补充南苏丹特派团的努力。

8. 评估小组建议分两个阶段提供联合国选举援助，详情如下：

第 1 阶段

9. 短期内，通过提高认识、动员、斡旋、技术咨询和援助继续支持和平进程，以建立举行可信选举且其结果可接受的选举框架。这方面可包括：

(a) 与伊加特、非洲联盟、三驾马车和广大外交团体进行政治接触，促进政治行为体之间的对话和建立信任；

(b) 就起草与选举有关的宪法条款和审查选举法提供技术咨询；

(c) 就重组全国选举委员会提供咨询和技术援助，包括成员指派、运作机制和建立基础设施；

(d) 推动及时完成与《解决南苏丹共和国冲突重振协议》有关的关键活动，包括提升国家安全部队；

(e) 支持更多妇女、青年、残疾人、流离失所者、难民和政治边缘化群体参与选举进程；

(f) 建立快速预警机制，预防和应对与选举有关的暴力；

(g) 南苏丹特派团领导的综合选举援助小组将评估全国选举委员会与境内外投票所需基础设施、后勤、安全和资金有关的技术能力，为国家选举规划和联合国支助提供信息。

第 2 阶段

10. 在中长期(至 2023 年 12 月底)，视该国政府组建情况、新一轮技术需求评估情况和额外可用资源，联合国可继续在法律和程序事项、业务运作、选举安全、信息技术和数据库管理、对外关系、媒体培训以及选民和公民教育等方面，向重组后的全国选举委员会提供技术援助。

11. 选举需求评估小组建议国家当局：

(a) 建立一个对话平台，为开展选举筹备工作创造有利的政治、社会和安全环境；

(b) 按照和平协议的规定，启动一个包容和透明的选举框架审查进程，包括起草《宪法》、修订选举法(包括选举争端解决机制)和建立经过重组的全国选举委员会；

(c) 开始规划工作，为确保选举行政运作以及管理和开展选举活动争取资源；

(d) 就选区划分和选民登记的备选方案进行包容和透明的讨论；

(e) 支持并授权国家警察负责选举期间的安全工作。

12. 选举需求评估小组建议国际伙伴为南苏丹选举进程提供快速和持续的支持。区域和国际伙伴的参与将有助于鼓励取得进展，并为筹备和在过渡期结束时举行选举提供所需的外交、技术和财政支持。应寻求并加强所有伙伴之间的团结和互补关系。

13. 为了应对执行和平协议中与南苏丹选举有关的条款所产生的迫切需求，然后在全国选举委员会完成重组后提供业务和技术援助，选举需求评估小组建议成立一个由七名选举顾问组成的综合选举先遣队，在上述第 1 个支助阶段提供援助。

14. 最后，与联合国支持会员国的所有情况一样，任何技术援助和参与都应应以国家自主、尊重国家主权、促进和保护人权以及严格公正的原则为基础。
