



## 人权理事会

## 第四十九届会议

2022年2月28日至4月1日

议程项目2和10

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

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的报告\*

## 摘要

本报告是根据人权理事会第46/29号决议提交的，理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员编写一份关于向南苏丹提供技术援助和能力建设支持的全面书面报告。本报告涵盖时间为2021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接触后获得的信息，以及联合国南苏丹特派团人权司收集并核实的意见和资讯。

\* 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. 人权理事会第 46/29 号决议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,向南苏丹提供必要的技术援助和能力建设支持,以应对冲突后过渡时期的人权挑战。并向理事会第四十九届会议提出一份全面的书面报告。理事会还请人权高专办监测和报告南苏丹的人权状况,并提出建议,防止局势恶化,并改善人权状况。

2. 本报告涵盖期为 2021 年 1 月至 12 月,它介绍了南苏丹的人权状况和该国的主要人权挑战,并概述了人权高专办向南苏丹提供的技术援助和能力建设支持。报告还载有对政府和其他利益攸关方的建议,旨在加强促进和保护该国的人权。

## 二. 方法

3. 本报告依据的是联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)人权司通过驻朱巴总部、10 个州的 12 个外地办事处以及一些临时行动基地和特别调查团收集和核实的意见和信息。人权司向持续的暴力热点地区部署了监测和调查小组,与侵犯和践踏人权行为的受害者和证人进行了当面谈,并与民间社会成员、社区和传统领导人以及地方和国家当局进行了接触。

4. 本报告介绍了一些突出的案例,而不是对报告所述期内发生的侵犯人权和虐待行为作出详尽综述。某些指控无法核实,因此未列入本报告或被称为指控。

5. 本报告中的调查结果是根据人权高专办的标准调查方法加以记录和佐证的,它支持政府为尊重人权和打击有罪不罚现象所做的努力。调查和获取信息受到各种挑战的阻碍,如该国幅员辽阔、有些地方拒绝准入、与冠状病毒病(COVID-19)大流行有关的限制,以及后勤、财政、安全和人力资源方面的限制,导致尤其是在偏远地区难以收集和核实一些侵犯和践踏人权的严重指控。

6. 人权高专办强调与南苏丹政府的建设性接触,并欢迎它与人权高专办、人权理事会特别程序任务负责人、南苏丹人权委员会、南苏丹特派团以及驻南苏丹的区域、次区域和其他国际机制合作。人权高专办通过人权司开展了一些技术援助和能力建设活动,旨在加强政府应对人权挑战的能力。此外,去年 11 月,人权高专办从政府收到了一份向该国各部委提供必要技术援助的清单,包括司法和宪法事务部、性别、儿童和社会福利部以及建设和平部。

## 三. 主要人权挑战

### A. 保护平民

7. 在《解决南苏丹共和国冲突重振协议》签署三年后,尽管涉及签署方的武装暴力明显减少,但南苏丹的人权状况依然令人关切。局部冲突继续使平民的人权受到多种侵犯,特别是在西赤道、中赤道、琼格莱、湖泊和瓦拉卜州。

8. 2021 年,人权司记录到直接受暴力影响的平民伤亡人数达 3,414 名。至少有 1,907 名平民被打死(1,601 名男性、187 名妇女和 119 名儿童),842 人受伤(737 名男性、66 名妇女和 39 名儿童),471 人遭绑架(200 名男子、93 名妇女和 178 名儿

童)，194 人遭受与冲突有关的性暴力(29 名男性、135 名女性和 30 名儿童)。绝大多数受害者(87%)主要受到国家以下各级暴力的影响。

9. 瓦拉卜州、湖泊州和琼格莱州以及大皮博尔行政区遭遇了地方性暴力事件，其中涉及以社区为基础的民兵，他们按照族裔划分进行组织和动员，常常得到国家和地方行为者的支持，这些人受政治和(或)经济利益的驱动，借助社区亲属关系进行结盟。这加剧了紧张局势，使平民面临更多的攻击、杀戮、伤害、绑架和性暴力的风险。2021 年 5 月 7 日至 20 日期间，来自瓜瓦尔努尔、丁卡(琼格莱州达克县)和洛乌努尔(琼格莱州乌洛尔县)的社区武装分子对利关戈尔、古穆鲁克和维尔特地区的 29 个村庄和居民点发动了至少 36 次袭击，至少造成平民 90 人死亡，55 人受伤。据估计，在这些袭击之后，有 2 万多名平民被迫流离失所。

10. 在本报告所述期间，在瓦拉卜州大通杰地区，包括卢安江、提伊克、卢帕赫尔、阿普克和诺伊社区在内，丁卡族内各小部落之间的冲突造成至少 193 名平民死亡，107 人受伤。这些社区之间的暴力行为似乎是由长期以来的抢牛事件和报复性袭击以及小武器和轻武器扩散引发的。尽管冲突社区于 2021 年 10 月 27 日缔结了和平协议，但局势仍然高度紧张，破坏分子经常发动袭击，试图重新引发进一步的冲突。

11. 在中赤道州，涉及南苏丹冲突各方的事件主要是由南苏丹人民国防军与救国阵线之间的紧张局势引发的，主要集中在大耶伊和莱恩亚地区。人权司记录的事件包括杀戮、伤害、强奸和其他形式的性暴力、绑架、强迫流离失所、任意拘留以及抢劫和(或)破坏平民财产。

12. 在西赤道州，特别是在坦布拉地区，地方分裂继续被用来谋取政治利益。2021 年 6 月至 9 月，南苏丹人民国防军和忠于詹姆斯·南多少将的阿赞德社区部队与来自巴兰达社区的苏丹人民解放运动反对派部队之间的冲突，导致至少 440 名平民被打死(332 男子，60 名妇女和 48 名儿童)，18 人受伤(17 名男子和 1 名妇女)，平民财产遭到大规模破坏，并有报告称约 74 名男子、妇女和儿童被绑架和超过 64 起性暴力案件。2021 年 9 月 8 日，联合防务委员会的一个 14 人小组前往坦布拉，调查正在发生的暴力事件，并就执行《重振协议》建议采取具体措施。<sup>1</sup>

13. 人道主义局势仍然令人震惊，包括暴力和与气候变化有关的紧急情况，继续造成大规模流离失所，使妇女和女童受到尤其严重侵害。据人道主义事务协调厅称，因坦布拉暴力事件，近 8 万名平民流离失所，对包括食物权、健康权、受教育权和住房权等社会经济权利产生了严重影响。<sup>2</sup> 据报告，一些境内流离失所者在教堂和学校寻求庇护，迫使儿童辍学。许多儿童因父母被杀害而无人陪伴。水、环境卫生和个人卫生条件继续迅速恶化。2021 年 1 月至 9 月，中赤道州的武装冲突主要涉及《重振协议》的非签署方和其他武装派别，造成超过 12 万名平民流离失所。此外，自 2020 年 7 月以来，估计有 85.6 万平民受到洪水的影响。居住在白尼罗河沿岸地区的人们逃到地势较高的地方躲避洪水，同时有近 40 万平民流离失所，其中妇女和儿童受影响最大。难民营中存在严重的性暴力威胁，因此这些灾难加剧了妇女和女童的整体脆弱性和不安全感。

<sup>1</sup> 联合防务委员会是根据《重振协议》第 2.4.2 条设立的最高执行安全机制，在过渡期间负责指挥和控制所有部队。

<sup>2</sup> 人道主义事务协调厅，《南苏丹：坦布拉冲突速报》第 1 期，2021 年 9 月 14 日，第 1 页。

## B. 法治、问责制和过渡时期司法

14. 南苏丹继续普遍存在有罪不罚的氛围，对严重侵犯和践踏人权的行為缺乏追責，特别是对高级官员缺乏问责。在全国许多地区，司法和法治机构缺失或遭到破坏。特别是，在受局部暴力影响的农村或偏远地区，诉诸正式司法机制的机会有限，原因除其他外，包括缺乏资源以及各级机构和执法者的数量和能力有限。由此造成的有罪不罚氛围导致一些政府当局以不符合国际人权规范和标准的方式处理地方性犯罪。

15. 例如，在本报告所述期间，为了遏制局部暴力，出现了一波令人不安的政府官员法外处决事件，主要是在瓦拉卜州和湖泊州。2021年4月11日，在瓦拉卜州北顿吉县的董安吉村，瓦拉卜州州长的保镖根据州长的命令，对5人(包括一名儿童和一名老人)进行了法外处决。报告指出，据说受害者被指控袭击一辆商用车并杀害了两名男子。

16. 这两个州的最新数字表明，据报告至少有52人因犯谋杀和偷牛等罪行而被法外处决，其中包括至少三名男孩和两名妇女。据报道，在部分案件中，将受害者从监狱或警察拘留所带走，带到当地官员那里进行“宣判”，而未受到法庭的审理，然后被行刑队处决。湖泊州地方当局继续为使用这种法外处决进行辩护，并认为这是在缺乏司法机构的情况下的一种威慑形式。人权司继续倡导遏制适用死刑，包括通过法定司法系统和南苏丹特派团支持的流动法院进行。

17. 瓦拉卜州和湖泊州的法外处决案件以及坦布拉的局势突出表明，必须追究侵犯和践踏人权者的责任。这些事件显然是南苏丹落实问责制的明显倒退，可能加剧民众对国家机构的不信任。为了解决普遍存在的有罪不罚和对严重侵犯人权行为缺乏追責的氛围，人权司继续大力倡导采取适当措施，确保对南苏丹冲突各方的侵权行为和虐待行为追究责任。人权司定期向司法和宪法事务部、政府高级代表、政党和国家当局等各利益攸关方开展基于证据的战略宣传，以提高他们对将犯罪者绳之以法的认识和承诺。

18. 过渡时期司法对于实现可持续和平、民族和解和愈合创伤以及重建法治至关重要。几十年的暴力冲突，其特征是难以形容的暴行，加之法治机构薄弱，导致安全羸弱，无法无天，人口按族裔严重分裂。因此，需要进行巨大的政治和社会投资，以重建社会和实现持久和平，重建法治，处理严重侵犯和践踏人权的行為，并优先采取注重真相、和解和愈合创伤的措施，包括通过过渡时期司法机制进行。

19. 《重振协议》各方认识到，南苏丹刚刚摆脱了扩大民族分裂的暴力冲突，倘若不首先处理过去犯下的滔天罪行和暴行，就无法实现可持续和平，也无法重建一个尊重法治和人权的社会。因此，《重振协议》第五章具体规定了过渡时期司法，包括司法和非司法程序和机制，包含真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹混合法院以及赔偿和补偿局。

20. 在本报告所述期间，尽管在充分执行《重振协议》方面出现了重大延误，但政府还是采取了令人鼓舞的步骤。2021年1月29日，政府决定按照《重振协议》第五章的规定，开始创建过渡时期司法机构和机制的进程。

21. 2021年1月30日，政府同意成立南苏丹问题混合法庭，按照《重振协议》第五章的规定，调查和起诉涉嫌犯有灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和其他严

重侵犯人权和违反国际人道主义法行为的个人。然而，混合法庭的规约草案和将与非洲联盟签署的谅解备忘录仍被拖延。需要更多的政治意愿来推动建立混合法庭和赔偿和补偿管理局这两个重要的机制。

22. 2021年3月26日，司法和宪法事务部设立了一个工作队，负责监督《重振协议》关于过渡时期司法机制的第五章和关于南苏丹永久制宪进程的第六章的执行情况。

23. 2021年6月30日，政府启动了一个关于设立南苏丹真相、和解和消除创伤委员会的技术委员会，它标志着公众协商进程的开始，以收集和巩固公众对进程的看法和意见。技术委员会公开协商的结果将为创建真相、和解和消除创伤委员会的国家立法框架提供信息。到目前为止，技术委员会已制定了职权范围、工作计划和预算草案。它还设立了三个小组委员会，负责处理与规划、培训、宣传和提高认识有关的问题，并制定了公共协商方法。

24. 2021年8月30日重组过渡时期全国立法议会，也是朝着通过与过渡时期司法机制有关的立法，包括《重振协议》中规定的真相、和解和消除创伤委员会迈出的积极一步。

25. 2021年12月31日，萨尔瓦·基尔总统还承诺在2022年1月底之前启动设立真相、和解和消除创伤委员会的进程；确定相关国际伙伴，以协助建立赔偿和补偿局；设立国家人权咨询委员会，以跟进南苏丹签署的区域和国际公约，并与非洲联盟就导致建立南苏丹问题混合法庭的进程进行接触。<sup>3</sup>

26. 人权司继续在议会立法和司法委员会以及人权和人道主义事务委员会中倡导将起诉国际罪行的立法规定纳入立法框架的提议。将国际罪行纳入国内法将是促进问责制和打击南苏丹普遍存在的有罪不罚现象的重要步骤。

### C. 公民空间和参与

27. 在本报告所述期间，当局使用越来越多的限制性做法限制公民空间，对言论、结社、和平集会和参与自由的权利造成了较大的影响。人权司记录了骚扰、恐吓、任意逮捕和拘留记者、人权维护者和民间社会活动家以及其他表达批评或不同意见者的事件，它们进一步限制了基本自由和公民空间。这些事件大多归咎于国家安全局，该实体拥有极为广泛的监视和逮捕权，它的运作往往不受法律约束。<sup>4</sup>

28. 2021年8月30日，呼吁现政府下台的公民行动人民联盟，未能实现计划在全国范围内组织的抗议活动，因为在朱巴部署了大量安全部队，而且全国范围内的互联网服务中断。在计划示威的前后几天，一些被认为是公民行动人民联盟同情者的人遭到任意逮捕。

29. 此外，2021年10月6日，南苏丹银行向在南苏丹营业的所有商业银行发出书面指示，要求立即冻结和封闭与公民行动人民联盟和2021年8月30日抗议失败有关的5名领导人和4个组织的账户，但没有提供任何理由。目标个人包括

<sup>3</sup> “南苏丹共和国总统萨尔瓦·基尔·马亚尔迪特先生阁下的新年贺词”，2021年12月31日。

<sup>4</sup> 根据2011年《南苏丹共和国过渡宪法》第159(3)条，国家安全局的任务重点是收集信息、分析和向有关当局提供咨询。

2021年8月2日至11月22日被国家安全局关闭的苏德研究所所长，以及2021年8月2日在朱巴被任意逮捕的公民行动人民联盟联合创始人之一、北加扎勒河州前州长。时至今日，后者仍未被指控犯有何种罪行，也未被送交法庭，目前他在朱巴住院，由全副武装的士兵看守，与家人的接触受限。公民行动人民联盟的另外三名联合创始人因担心被捕而躲藏起来，其他人则被迫逃离该国。

30. 2021年8月24日，耶伊政府安全部队任意逮捕了4人，包括耶伊福音长老会主教和两名民间社会活动分子，指控他们与公民行动人民联盟有联系。主教和一名大学生被拘留在军事设施，后于2021年10月底被保释出来。这两名民间社会活动分子在被军事拘留两个月后也被释放，据称此后，他们两次被县政府和军事情报部门传唤，要求他们回答关于其获释后在社交媒体上发表声明的问题。

31. 此外，2021年8月27日，琼格莱州的一个社区广播电台被关闭，三名记者被国家安全局短暂拘留，原因是涉嫌支持公民行动人民联盟和动员人民参加计划于2021年8月30日举行的全国抗议活动。在电台经理道歉并收到政府指示后，该电台得以于2021年9月24日重新开播，包括播放促进和平共处与发展的报道，以平衡报道，避免播放可能使国家陷入战争和可能造成社区紧张局势和暴力的负面政治报道。

#### D. 妇女和女童的权利

32. 一些地区的地方性暴力事件使妇女和儿童进一步受到暴力侵害。在本报告所述期间，在琼格莱州和大皮博尔行政区，至少有133名妇女和儿童被绑架，其中至少有10名妇女遭到强奸或强奸未遂。人权司继续协助释放和遣返被绑架者。2021年10月1日，作为和解、稳定和复原信托基金资助的现有项目的一部分，该司协助释放了10名属于穆尔勒社区的被绑架者(5名妇女和5名儿童)从兰克林和瓦阿回到大皮博尔行政区的皮博尔。共有127名受害者(38名妇女、45名男孩和44名女孩)获释。这些正在进行的努力对于在社区之间创建信任和为对话和可持续和平奠定基础至关重要。

33. 尽管取得了明显的进展，但南苏丹与冲突有关的主要影响妇女和女童的性暴力仍然令人担忧。虽然自2018年9月12日签署《重振协议》以来，报告的与冲突有关的性暴力案件数量有所减少，但与冲突有关的性暴力仍然是全国各地普遍呈现的个人伤害形式。

34. 政府安全部队和非国家行为者，包括有组织武装团体和社区民兵，继续实施与冲突有关的性暴力。2021年，人权司记录了194名与冲突有关的性暴力受害者(135名妇女、30名儿童和29名男子)，主要是南苏丹人民国防军(40名受害者)、社区民兵(109名受害者)、南苏丹国家警察署(11名受害者)、苏丹人民解放运动(反对派)(6名受害者)和救国阵线(4名受害者)。

35. 地域分析表明，与冲突有关的性暴力热点仍然集中在西赤道州，占记录的案件总数的33%。这可能是由于苏丹人民解放运动(反对派)与忠于南多少将及其各自所属民兵的南苏丹人民国防军分子之间的武装冲突。中赤道州占记录案件总数的20%，可归因于南苏丹人民国防军与救国阵线之间持续的冲突，以及与抢牛有关的局部暴力事件。2021年，南苏丹特派团妇女保护高级顾问办公室报告了在

局部暴力中使用性暴力的情况，包括强奸和强奸未遂，以此作为惩罚敌对团体的武器。

36. 在追究性暴力犯罪者责任方面看到的积极趋势甚微。瓦拉卜州和西加扎勒河州的民事法院对 2019 年至 2020 年期间发生的强奸、轮奸和谋杀未成年人案件的军警人员(南苏丹人民国防军 1 名成员和南苏丹国家警察署 4 名成员)作出定罪和判刑。判决包括罚款、五年监禁和死刑。

37. 鉴于妇女在历史上被奴役和排斥在正式决策过程之外，妇女的融入和参与是建立南苏丹社会结构的关键。重振的民族团结过渡政府由一个 35 名成员组成的内阁领导，其中 9 名为女性，占 26%。此外，10 名副部长中有一名妇女，5 名副总统中有一名妇女。在 10 个州长职位中，只有一个由妇女担任，在 10 个副州长职位中，三个由妇女担任。此外，妇女在 10 个州任命的官员中占 16%，在议会席位中占 29%，包括过渡时期全国立法会议会议长和国务委员会第一副议长。虽然这些数额未达到《重振协议》中规定的 35% 的平权行动门槛，但尤其是在一个总体上由于父权制和性别社会规范等原因妇女继续面临歧视和不平等的国家中，迄今所取得的妇女代表权显示了有希望的进展，包括在公共参与方面。

38. 秘书长关于冲突中性暴力问题的年度报告附件列出了国家和非国家行为者在实施性暴力方面的作用。<sup>5</sup> 由于南苏丹普遍存在与冲突有关的性暴力，因此成为安全理事会第 2206(2015)号决议规定的制裁标准。

39. 实际获得医疗仍然极具挑战性，与冲突有关的性暴力的受害者和幸存者就医往往要长途跋涉，因而使他们面临进一步受到伤害的危险。

40. 人权司继续帮助改善转诊途径，并提高人们对性暴力和性别暴力受害者和幸存者需要获得的医疗服务和心理社会支助的认识。

## E. 经济、社会及文化权利

41. 虽然南苏丹的 COVID-19 病例仍然相对较少，但获得疫苗、基本检查和治疗仍然是一个挑战。<sup>6</sup> 这次疫情对享有经济、社会和文化权利，特别是社会中最弱势群体的健康权具有深刻的消极影响。妇女和儿童最容易受到因多年冲突所加剧的不平等现象的影响，而 COVID-19 大流行使这种不平等更加雪上加霜。

42. 为遏制 COVID-19 大流行的蔓延所采取的措施对家庭产生了消极影响，并加剧了两性不平等。因行动受到限制、学校关闭和长时间受限在家，使妇女和女童面临更大的性别暴力风险。因经济利益所致童婚、早婚和强迫婚姻大幅增加，成为面对 COVID-19 大流行带来的困难的一种消极应对机制，少女怀孕也大幅增加。由于大流行病造成的经济衰退和对生计的焦虑，也导致了家庭暴力案件的增加，并迫使一些妇女陷入性剥削、强迫卖淫和出于经济动因的暴力和犯罪行为。

43. 由于卫生基础设施欠缺，加之普遍缺乏对 COVID-19 的了解，人权司通过联合国电台每周一次的节目在全国广播，提高人们对 COVID-19 影响的认识。此

<sup>5</sup> S/2021/312 号文件。

<sup>6</sup> 据世界卫生组织统计，截至 2021 年 12 月 31 日，南苏丹共记录了 15,242 例 COVID-19 病例。迄今为止，南苏丹各地已有 1.4% 的人口全面接种疫苗。然而，14 个受洪灾影响的县中 29 个保健设施尚未开始接种疫苗。

外，还向南苏丹人权委员会提供了技术支持，以起草并向司法和宪法事务部提交一份咨询意见，其中载有关于在 COVID-19 大流行背景下缓解拘留设施拥挤状况的具体建议。在能力建设活动中，人权司强调，伙伴和对应机构需要采取遏制措施，如保持社交距离和戴口罩。

44. 2021 年 9 月 23 日，南苏丹人权委员会发布了一份关于南苏丹侵犯人权行为和和相关经济犯罪的会议室文件。<sup>7</sup> 报告在非法资金流动、腐败和相关金融犯罪与国家缺乏满足人口核心社会经济需求，如保健、教育和可持续发展目标所涵盖的其他需求之间建立了明确的联系，包括妇女和儿童在内的穷人受到的影响尤为严重。报告称，经济犯罪是南苏丹武装冲突的一个重要驱动因素，因为经济犯罪为精英阶层提供了筹集和维持战斗部队或煽动暴力的资源。

#### 四. 能力建设和技术合作方面的主要成就

45. 尽管存在与 COVID-19 大流行有关的挑战，但人权司在 2021 年 1 月至 12 月期间共开展了 457 项能力建设活动，包括关于人权的讲习班、会议、提高认识运动和广播宣介节目，在南苏丹各地受众超过 12,374 人，其中女性占 37%。与会者包括国家和州政府官员、政治领导人、武装部队成员、警察、国家安全局、监狱部门、司法部门和南苏丹人权委员会，以及人权维护者、民间社会活动家、社区领袖和青年。

##### A. 法治、问责制和过渡时期司法

46. 为了促进诉诸司法和问责制，人权司与南苏丹特派团法治咨询科合作，继续支持部署流动法庭，在受暴力影响的地区和正规司法机构未充分运作的地区起诉和审判罪犯。所处理的案件包括强奸、谋杀、抢劫、盗窃和袭击。人权司通过人权尽职政策，确保不得对得到南苏丹特派团支持的法院正式定罪的任何一人判处或执行死刑。

47. 此外，人权司继续向该国民间社会组织和法律援助提供者给予技术、后勤、财政和能力建设支持，通过提供法律援助、提高法律意识、培训各级司法人员发展和加强其能力，并支持以和解努力取代判处死刑。这些活动是促进诉诸司法和加强法治的关键，因为南苏丹继续判处死刑引人严重关切，尤其鉴于没有足够的保障措施确保应有程序和公平审判。此外，人权司支持南苏丹人权委员会进行实地访问，以便对指称的侵犯人权行为进行独立调查和报告。

48. 人权司与南苏丹特派团其他部门和联合国各实体合作，在西加扎勒河州和瓦拉卜州边境地区减少涉及牲畜的暴力事件项目框架下，一直帮助提供技术咨询和能力建设。例如，该项目规定开展培训、提高认识和协商活动，让正规司法系统各级人员和传统领导人参与，以确保案件移交机制在实践中发挥作用，并加强整个司法系统各级的联系。

49. 人权司还继续支持从南苏丹人民国防军抽调的人权培训员小组，为宪兵、军事情报、总统共和国卫队(老虎营)、国家安全局和南苏丹国家警察署的高级和低级官员开展关于国际人权法和人道主义法律的额外能力建设。2021 年 1 月至 12

<sup>7</sup> 见 [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoHRSouthSudan/A-HRC-48-CRP.3.docx](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoHRSouthSudan/A-HRC-48-CRP.3.docx)。

月期间，人权司向南苏丹人民国防军调解人小组提供了技术支持，该小组在朱巴、瓦乌和托里特举办了 8 次讲习班，使南苏丹人民国防军至少 1,519 名成员(包括 259 名女性)、1,495 名南苏丹国家警察署警员(包括 535 名女性)和 2,809 名政府官员(包括 850 名女性)受益。

50. 在全球法治协调中心的一个联合项目框架下，人权高专办与南苏丹特派团和联合国开发计划署(开发署)合作，向南苏丹国家政府和冲突各方提供技术支持，制定并实施整体计划、法律框架和其他承诺，解决与冲突有关的性暴力问题。在初步案头研究和差距分析的基础上，该项目的下一阶段将包括就保护受害者、证人和其他司法人员的一个法律框架进行协商。例如，2021 年 12 月 13 日至 17 日，人权司参加了南苏丹特派团法治咨询科为民间社会组织、独立法律从业人员和其他利益攸关方举办的为期五天的协商讲习班，讨论在南苏丹执行证人和受害者保护措施的问题。将于 2022 年举办第二次专对决策者的讲习班。

51. 为了推进南苏丹过渡时期的司法议程，人权司继续向南苏丹各地的民间社会利益攸关方提供技术、财政、后勤和能力建设支持。人权司继续支持社区增强赋权促进进步组织在朱巴、耶伊、瓦乌和延比奥设立的过渡时期司法资源中心。

52. 人权司继续支持过渡时期司法工作组的工作，该工作组是一个从事过渡时期司法工作的民间社会组织网络。在本报告所述期间，在朱巴、本提乌、博尔和皮博尔举办了四次关于保护受害者和证人的培训班，以及三次关于讲述真相和叙述暴行的对话。共有 140 人参加了这些对话，包括社区领袖、妇女、男人和青年人。但由于据称是 2021 年 8 月 30 日流产的全国抗议活动头目遭到政府安全部队的镇压，工作组的活动受到阻碍。

53. 此外，南苏丹人权委员会在人权司的技术支持下，在国家和州一级举办的人权论坛，一直是建设民间社会组织和其他利益攸关方能力的重要工具，它提高了民众对过渡时期司法问题的认识，并有效促进和营造了问责文化。人权论坛的成员通过参加米拉亚电台每周一次的“了解你的权利”的谈话节目，借助有针对性的小组讨论提高民众的认识。人权司还通过过渡时期司法论坛协助民间社会组织在 2021 年 6 月举办了一次小组讨论，就加强南苏丹在真相、和解和消除创伤方面的机构合作向各负责人提出了具体建议。

54. 人权司和开发署正在招聘一名国家过渡时期司法顾问，将其借调到司法和宪法事务部内办公，为设立真相、和解和消除创伤委员会下的技术委员会提供技术咨询。

55. 2021 年 12 月 13 日至 15 日，南苏丹人权委员会与人权高专办和南苏丹特派团合作，在内罗毕召开了为期三天的关于维持南苏丹过渡时期司法势头的高级别会议。与会者由国家和非国家行为体组成，评估了在执行过渡时期司法措施方面取得的进展，并确定了推进南苏丹过渡时期司法进程的机会和具体策略。

56. 在建设和平基金下与南苏丹特派团、人权高专办、开发署和其他伙伴开展的关于通过促进南苏丹包容性和参与性过渡时期司法进程和机制建设和平的联合项目的提案获得批准。<sup>8</sup> 该项目为期两年，旨在通过支持国家利益攸关方加强努力，解决冲突遗留的问题，促进和平、真相、问责、赔偿、民族和解、预防和愈

<sup>8</sup> 政府于 2021 年 12 月 22 日批准并签署了该项目，其中还包含关于诉诸司法的重要组成部分。

合创伤，包括通过建立真相、和解和消除创伤委员会，促进南苏丹包容和参与性过渡司法进程和机制。

57. 该项目以建设和平基金下正在开展的项目中的过渡司法部分为基础，并由开发署、南苏丹特派团、人权高专办和其他伙伴联合实施，旨在打破暴力循环，恢复司法和问责机制，将暴力冲突的幸存者和肇事者转变为促进和平的变革力量。在该项目框架内，人权司支持在莱尔、本提乌和博尔建立受害者和幸存者网络，国家官员也参与其中。这些网络是提高受害者和幸存者认识的重要工具，使他们有能力提出自己的需求，并推动本身在问责和过渡时期司法方面的要求。该项目还包括能力建设和培训活动，旨在增强受害者和幸存者以及与其合作的民间社会组织的能力，以促进和平、正义、和解和愈合创伤。在这个项目下，人权高专办和南苏丹特派团聘用了一名顾问，以便设计出某种协调一致的方法，支持未来的过渡时期司法机制。

## B. 公民空间和参与

58. 为了加强和保护公民空间和民主对话，人权司于 2021 年协助开展了六项能力建设 and 提高认识活动，共有 214 人参加，其中包括 64 名妇女。参加者包括武装部队成员、州政府官员、国家媒体管理署、记者联盟、人权维护者和民间社会。2021 年 6 月，在伦拜克举行了为期两天的关于打击仇恨言论和煽动暴力的圆桌讨论，湖泊州的青年团体和人权专员参加了讨论。

59. 在南苏丹政治两极分化的背景下，社区之间因不平等而产生的不信任，缺乏民主的公民空间，骚扰、恐吓以及任意逮捕和拘留人权维护者、记者和民间社会活动分子，极为重要的是创建一种有利于制宪进程和选举的环境，有利于过渡时期司法的协商进程，并使所有南苏丹民众能够自由表达意见而不必担心受到干涉或迫害。最近举行的关于维持南苏丹过渡时期司法势头的高级别会议的成果，以及联合国全系统正在解决上述关切问题的办法，为进一步倡导扩大民主和公民空间，让受害者、幸存者和民众更多地融入和参与制宪进程和落实《重振协议》第五章的协商提供了机会。

## C. 妇女和女童的权利

60. 为了防止和应对与冲突有关的性暴力问题，人权司针对武装部队、政府机构和整个社区开展了一些能力建设活动。例如，与性别平等、儿童和社会福利部合作，举办了为期两天的关于性暴力指控中以幸存者为重点的调查和实况调查技巧讲习班，共有来自性别平等、儿童和社会福利部、司法和宪法事务部、建设和平部、卫生部和南苏丹国家警察署的 47 人参加。此外，在本报告所述期间，至少 214 名南苏丹人民国防军、苏丹人民解放运动反对派和南苏丹国家警察署成员(包括 102 名妇女)因参加与冲突有关的性暴力问题提高认识活动而受益。

61. 人权司和南苏丹特派团妇女保护高级顾问办公室支持国防和退伍军人事务部长以及联合防务委员会的高级领导层，启动了关于解决南苏丹冲突中性暴力问题的武装部队《联合行动计划》。《联合行动计划》合并了南苏丹人民国防军和苏丹人民解放运动反对派 2019 年发布的各自行动计划，并由联合防务委员会在 2021 年 1 月签署并批准。虽然统一部队人员的毕业和重新部署被推迟，但统一部

队的所有人员，无论其以前的隶属关系如何，都必须遵守《联合行动计划》规定的义务。

62. 值得注意的是，安全理事会第 2577(2021)号决议将执行《联合行动计划》列为审查武器禁运措施的一项主要基准。预计政府将在 2022 年 4 月 15 日前报告执行进展情况，这一进程将成为倡导有效和及时执行《联合行动计划》的另一个手段。

63. 在启动《联合行动计划》后，联合防务委员会主席和共同主席发布命令，设立联合执行委员会，由南苏丹人民国防军、苏丹人民解放运动反对派、南苏丹反对派联盟以及国防和退伍军人事务部的高级官员组成。该委员会受权监督《联合行动计划》的执行情况，预计将跟踪和报告执行进程中的进展和差距。在人权司的技术合作下，委员会开始举行一系列会议，以确定执行任务的指导原则、方法和工作程序。

#### D. 联合国人权机制和南苏丹人权委员会

64. 2021 年全年，人权司向国际人权机制部际委员会提供了技术支持。例如，2021 年 10 月，人权司协助部际委员会就国家报告进行公开协商、起草和提交，该报告将于 2022 年 1 月第三轮普遍定期审议期间审议。人权司还向民间社会组织提供了类似的支持，以便于 2021 年 7 月提交相应的补充报告。

65. 2021 年 8 月至 10 月，人权司与联合国国家工作队其他成员一道，支持政府筹备与消除对妇女歧视委员会进行建设性对话，对话于 11 月举行。<sup>9</sup> 这是南苏丹独立以来首次与联合国人权条约机构系统接触。人权司将与联合国国家工作队一道，就如何以最佳方式支持政府执行委员会的结论性意见制定策略。<sup>10</sup> 人权司提供一名国家顾问，协助政府编写南苏丹根据《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》提交的初次报告。

66. 人权理事会在 2021 年 3 月 24 日第 46/23 号决议中，要求南苏丹人权委员会就促进和保护人权和基本自由，包括解决性暴力和性别暴力问题，提出技术援助和能力建设建议，包括对执法机构的建议。自成立以来，委员会一直支持政府和其他相关的利益攸关方努力促进享有人权。人权高专办在政府的宝贵支持下，继续向委员会秘书处提供协助，支持委员会的任务及其对保护和促进该国人权的重要贡献。

67. 关于与国家人权机构的接触，人权司继续向南苏丹人权委员会、人权维护者和民间社会组织提供技术支持，以开展人权实地监测、调查和报告任务，包括整合用于对耶伊、伦拜克和马拉卡勒的拘留设施进行人权检查的清单和工具，于 2021 年 6 月开展了这些工作。还向南苏丹人权委员会和民间社会组织提供了类似的支持，以虚拟和到场方式举办国家和州一级的人权论坛，评估南苏丹的人权状况并提出相关建议。在 2021 年 2 月任命了州一级人权专员后，人权司与开发署合作，向南苏丹人权委员会提供了技术支持，以便于 11 月为新任命的官员开展

<sup>9</sup> 南苏丹代表团由性别、儿童和社会福利部部长任团长，随团的有国务委员会第一副议长等人。

<sup>10</sup> CEDAW/C/SSD/CO/1 号文件。

能力建设活动。还为每周广播宣传节目提供了类似的支持，政府、国家人权机构和民间社会组织的代表参加了各种有关人权专题的小组讨论，这些节目由米拉亚电台和其他商业电台播出。

## 五. 结论和建议

### 结论

68. 欢迎政府在 COVID-19 大流行期间致力于促进和保护人权，执行《重振协议》，并继续与人权高专办合作。

69. 在本报告所述期间，在充分执行《重振协议》方面取得了有意义的进展，包括改组了过渡时期全国立法议会，任命了该国有史以来首位女议长，并启动了设立真相、和解和消除创伤委员会的技术委员会的工作。另一个积极事态发展是，启动了武装部队解决南苏丹冲突中性暴力问题的《联合行动计划》，该计划是在人权司的支持下制定的。

70. 然而，该国的人权状况依然令人担忧，其特点是杀戮、性暴力、任意逮捕和拘留、强迫流离失所、绑架、抢劫和破坏平民财产，以及威胁和限制结社、集会和言论自由权。

71. 社区民兵和民防团体实施的局部暴力行为对人权状况产生了不利影响，并有可能进一步破坏该国的稳定，危及可持续和平。政府部队和中赤道州等地区的反对派团体也应对侵犯和践踏人权行为负责。

72. 暴力与枪支容易获得和数量充裕、国家武器弹药缺乏管控以及在琼格莱州和大皮博尔行政区等地的社区间暴力中的广泛使用有关。

73. 地方性的暴力事件，加之缺乏司法应对措施，滋生了有罪不罚氛围，助长了新的暴力循环。追究侵犯人权行为者的责任对于防止侵权行为、冲突和暴力、建设和维持和平以及实现包容性发展至关重要。缺乏问责制是阻碍境内流离失所者和其他流离失所者安全和自愿返回的主要障碍之一。因此，必须支持南苏丹政府加强其法治机构和过渡时期司法机制，以便将肇事者绳之以法。

### 建议

74. 委员会建议南苏丹政府：

(a) 加紧努力，消除暴力的系统性根源，保护平民，对所有侵犯和践踏人权的指控以及所有违反国际人道主义法的行为进行迅速、公正和有效的调查，追究肇事者的责任，并确保受害者能够得到补救；

(b) 解散所有武装团体和民兵并解除其武装，采取措施确保国有武器和弹药的安全储存，以避免被社区民兵和民防团体挪用；

(c) 停止法外处决，确保彻底调查此类做法，批准旨在废除死刑的《〈公民权利和政治权利国际公约〉第二任择议定书》；

(d) 通过采取具体有效措施执行《重振协议》第五章，包括通过真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹混合法院以及赔偿和补偿局，参与促进真相、正义、赔偿并杜绝重蹈覆辙；

(e) 采取步骤，起诉性犯罪和性别犯罪，包括与冲突有关的性暴力，同时确保幸存者获得与其所受侵害相称的适当赔偿；

(f) 采取步骤解决普遍存在的有罪不罚现象，改善诉诸司法的机会，通过立法、程序和行动促进人权并将其纳入主流，采取果断步骤将过去和目前被指控侵犯人权的肇事者绳之以法；

(g) 继续加强法治机构的能力，特别是在农村和偏远地区；

(h) 尊重和促进公民空间，加强国家人权机构、人权维护者、记者和媒体的独立性和对其的保护，并确保包容各民间社会组织长期参与制宪进程；

(i) 限制国家安全局的权力，建立问责机制，以确保安全机构依法运作并尊重所有人权；

(j) 鼓励政治对话，避免采取任何可能限制任何个人享有基本权利和自由的不当行动，维护所有人，特别是女性表达意见的权利，因为这些权利对于维持一个包容、和平和有复原力的社会和为强大的民主创造必要条件至关重要；

(k) 优先考虑在安全理事会第 2577(2021)号决议第 2(e)段关于执行武装部队解决冲突中性暴力问题联合行动计划的基准方面取得进展，重点是对国防和安全部队作出培训、提高认识、问责和监督；

(l) 按照《重振协议》的详细规定，加强妇女在各级政府中的参与；

(m) 确保增强妇女和青年的权能，使其有能力积极参加公民参与、制宪、过渡时期司法进程和治理；

(n) 在各级和所有公共行政部门的经济和公共财政管理中，培养和维持问责和廉政文化，包括加强和支持负有监督责任的机构和官员，追究参与经济犯罪者的刑事责任，并确保追缴被盗资金；

(o) 重新调整支出的优先次序，将资源用于满足公民的迫切需要，优先考虑并加快实现所有南苏丹人民的经济、社会和文化权利；

(p) 优先批准南苏丹尚未加入的核心国际人权文书，并履行向人权机制提交报告的相关义务；

(q) 将起诉国际罪行的立法规定纳入南苏丹的立法框架，从而确定国际罪行，促进问责制，打击南苏丹普遍存在的有罪不罚现象。

75. 建议苏丹人民解放运动-反对派军和其他武装分子：

(a) 解决悬而未决的争端，并商定一个明确的进程和机制，本着妥协与和平的精神开辟前进的道路；

(b) 停止蓄意攻击和杀害平民，采取行动保护平民，并确保追究所有对这类侵权行为负责者的责任；

(c) 防止和处理与冲突有关的性暴力，追究所有应对侵犯和践踏人权和国际人道主义法行为负责者的责任。

76. 建议非洲联盟和其他区域行为体：

(a) 加强支持过渡时期司法的努力并创建关键的过渡时期司法机制，如真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹混合法院以及赔偿和补偿局；

(b) 确保保持签署《重振协议》所产生的势头，并确保其中所有规定得到充分执行；

(c) 与南苏丹政府接触，签署关于设立南苏丹混合法院的谅解备忘录；

(d) 支持南苏丹全面、迅速执行《重振协议》，建立重要的治理和安全机构，以便建立问责制和过渡时期司法机制。

77. 建议国际社会：

(a) 利用一切现有的外交手段和渠道与相关利益攸关方沟通，以支持上述建议的实施；

(b) 继续呼吁所有各方立即停止战斗和一切形式的暴力，避免侵犯人权或触犯违反国际人道主义法的行为或其他国际罪行；

(c) 继续支持政府根据国际规范和标准加强法治机构，特别是在农村和偏远地区；

(d) 继续与地方领导人密切合作，以期和平解决助长族裔之间暴力和加剧地方不满情绪的地方性冲突，并追究政府中高级政客和反对派部队中高级指挥官的责任。

---