



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19日

议程项目4

需要理事会注意的人权状况

南苏丹人权状况委员会的报告*

概要

本报告由南苏丹人权状况委员会根据人权理事会第43/27号决议提交，其中概述南苏丹人权状况，并向理事会通报委员会收集和保存了证据的最新重大情况和事件。¹

* 本报告逾期提交，以反映最新情况。

¹ 另见载有委员会收集的证据和主要调查结果的会议室文件(A/HRC/46/CRP.2)，可在委员会网页上查阅(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoHSouthSudan/Pages/Index.aspx)。



一. 引言

1. 人权理事会在第 31/20 号决议中，决定设立南苏丹人权状况委员会，任期一年。委员会向理事会第三十四届会议提交了第一次报告(A/HRC/34/63)。
2. 人权理事会在第 34/25 号决议中，决定将南苏丹人权状况委员会的任务期限延长一年，并请委员会继续监测并报告南苏丹的人权状况，为防止人权状况进一步恶化提出建议，并就包括和解在内的过渡期正义机制提交报告并提供指导。
3. 人权理事会还请委员会确定和报告据称严重侵犯和践踏人权及相关犯罪，包括性暴力和性别暴力及族裔暴力的事实和背景情况，收集和保存证据，查明责任，以制止有罪不罚现象，追究责任。理事会还请委员会将相关信息提交所有过渡期正义机制，包括将根据《解决南苏丹冲突协议》第五章与非洲联盟合作设立的南苏丹问题混合法庭等机制。²
4. 人权理事会在第 37/31 号决议中，决定将委员会的任务期限延长一年，并在其第 40/19 和 43/27 号决议中各再延长一年。人权理事会主席任命的委员会现任成员是亚斯明·苏卡(主席)、安德鲁·克拉彭和巴尼·阿法科。
5. 南苏丹人权状况委员会得到设在朱巴的秘书处的支持。它访问了南苏丹境内的几个地点，包括博尔(琼莱州)、皮博尔(大皮博尔行政区)、Akop、Awul、夸乔克和瓦拉卜镇(瓦拉卜州)，以及朱巴、拉苏、莱尼亚和耶伊(中赤道州)。委员会还在欧洲进行了访问(地点不详)。委员会会见了大量受害者、证人、政府官员、民间社会成员和其他利益攸关方。
6. 在本次任务期间，委员会记录了超过 100 份详细的个人证词，收集了包括机密记录在内的超过 100 份文件，涵盖自 2013 年 12 月以来在南苏丹发生的事件。所有证据都保存在委员会的机密数据库和档案中。
7. 委员会感谢南苏丹政府为其任务提供便利。委员会还感谢非洲联盟、联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)、联合国各机构、民间社会组织和专家的协助和贡献。

二. 方法

8. 委员会按照人权理事会第 43/27 号决议向理事会提交本报告。在报告中，委员会主要侧重于查明 2018 年 9 月签署《解决南苏丹冲突重振协议》至 2020 年 12 月期间发生事件的事实和背景情况。
9. 鉴于其任务的重点是问责，委员会还侧重于确定侵犯人权行为的责任，并查明应对这些侵犯人权行为和罪行承担责任的个人。为了澄清国际罪行的责任，特别是国际法规定的指挥或上级责任，委员会试图查明指挥结构、行为模式以及控制和纪律指标。

² 根据其任务规定，委员会负责收集和保存证据，将其储存在数据库中，并按独特的证据登记号(ERN)进行分类。报告通篇提到这些登记号，以便各国在请求查阅证据时使用。

10. 对具体事件和行为模式的事实认定是对侵犯人权行为、南苏丹法律规定的罪行以及酌情对战争罪和危害人类罪等国际罪行进行法律定性的依据。

11. 委员会采用了“有合理理由相信”的证据标准，其工作的依据是要求按照这一标准收集和保存证据，以支持未来的问责机制，包括刑事问责的规定。

12. 在委员会认定指称犯罪人与具体侵犯人权行为或侵犯人权行为模式存在关联，有关资料足以构成刑事调查或起诉的证据时，在严格保密的基础上保存了这些资料。在某些情况下，没有足够的信息来确定应对侵犯人权行为负责的个人；在这种情况下，这些人所属的武装部队或武装团体被认定负有责任。

13. 委员会采用了实况调查的最佳做法，旨在确保证人安全、安保、保密和福祉。因此，只有在信息来源方给予知情同意，并且披露不会导致暴露信息来源或对其造成损害的情况下，才列入信息。委员会感谢受害者/幸存者和证人分享自己的经历。委员会始终遵循“不伤害”原则。

三. 政治和安全动态

A. 《解决南苏丹冲突重振协议》的执行情况

14. 经过 9 个多月的拖延、政府间发展组织(伊加特)批准将过渡预备期两次延长(最初从 2018 年 9 月延长至 2019 年 5 月)以及《解决南苏丹冲突重振协议》各方解决在区域州数量和边界问题上的政治僵局之后，重振后的南苏丹民族团结过渡政府于 2020 年 2 月成立。各方又同意废除以前设立的 32 个州，重新设立 10 个州，并承认三个行政区。各方还同意将一些在延长的过渡预备期内无法完成的安全安排延续到新的过渡期(2019 年 5 月至 2022 年 5 月)。第一副总统和四位副总统于 2020 年 2 月宣誓就职；2020 年 3 月任命了内阁部长和副部长。

15. 然而，各主要当事方之间在政治上持续的哗众取宠、分歧、怀疑和不信任，导致旨在“恢复”南苏丹“永久和可持续的和平、安全与稳定”³的《重振协议》治理、政治、社会、经济、安全和正义方面执行工作的关键阶段进展出现不适当的拖延。

16. 围绕权力分享以及州和地方两级责任的长期争执，使南苏丹广大地区陷入治理和安全真空，加剧了持续的不安全，特别是族群内和族群间的暴力行为。行政部门未能保障安全和维护法治，此外，立法职能也陷入停顿，因为各方未能就重建由国民议会和州委员会组成的过渡期国家立法机构达成一致。因此，实施《重振协议》规定的关键改革所需的几项关键立法仍然悬而未决，包括纠正 2020 年《宪法修正案》中异常情况的《宪法修正法案》，该法案将把该协议转变为《南苏丹共和国过渡宪法》。国家安全、选举、资源、经济金融管理、反腐败等方面法律的审查和修正工作也尚未进行。

³ 《重振协议》，第 1.2.2 条。

17. 由于没有立法机构，尚未通过有关法律，以便设立真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹问题混合法庭和补偿和赔偿局及基金，以处理与冲突有关的侵犯人权和暴行罪的遗留问题，从而中止了过渡期司法响应，因而也中止了南苏丹消除创伤、和解和社会恢复的前景。

18. 关于安全问题，重振后的南苏丹民族团结过渡政府一直无法确保或提供足够的财政资源和后勤支持，以统一、训练和部署适当的武装部队。营地内的反对派部队往往无法获得基本的生活条件，如食物、水、卫生设施和自己及家属的医疗保健。尽管有中国、埃及、乌干达和埃塞俄比亚等的捐助，但联合部队营地和训练中心的运作没有得到充分支持，阻碍了联合训练的有效开展。部署必要的联合部队的计划，包括全面执行关键政策，以及建立联合部队统一的指挥结构，都已被推迟。此外，不会并入联合部队的武装部队的预期解除武装、复员和重返社会工作面临拖延，原因包括缺乏支持这一进程的财政资源。⁴

19. 拖延加剧了政府和反对派力量之间的不满、不信任和怀疑。由于适当的解除武装、复员和重返社会计划执行工作的拖延，日益不安的反对派团体无法获得社会经济利益，无法维持生计，这增加了它们重新集结的可能性。

20. 《重振协议》的签署方和非签署方继续违反永久停火、《停止敌对行动协定》和有关的《罗马决议》。⁵ 民族拯救阵线(未签署《重振协议》)、苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)和南苏丹人民国防军在全国各地不断发生敌对行动。小武器和轻武器在琼莱州和瓦拉卜州等地的族群内和族群间暴力、抢牛和报复性袭击中的扩散和使用，造成了日益严重的人道主义危机，其特点是受影响社区大规模流离失所，对住所、食物、卫生和保健服务的需求上升等。

21. 实际的暴力和威胁进一步阻碍了某些地区的人道主义行动。对人道主义工作者的杀戮和持续袭击导致人员暂停工作或暂时撤离。此外，根据《重振协议》第三章，重振后的政府将在 2019 年 10 月之前设立一个特别重建基金，以促进基础设施的重建，特别是受冲突影响地区的基础设施重建，并向境内流离失所者、回返者和受冲突影响的家庭提供援助，但该基金迄今并未设立。

22. 对政治权力和国家资源的激烈竞争、民主治理不善以及在处理多样性方面的失败等一系列因素，使南苏丹在独立后不久陷入新的冲突。猖獗的腐败和经济犯罪将非法财富集中在少数人手中，继续激起不满，助长冲突。在腐败的政治制度中，占主导地位的族裔群体组成的精英联盟边缘化和排斥其他群体，而侵犯人权行为却不受惩罚，这助长了国家和地方一级的暴力竞争，在那里，软弱或缺失的国家机构为侵犯人权行为提供了便利。然而，《重振协议》提出了一个广泛和协商一致的路线图，只要忠实加以执行，并辅之以一个植根于民主价值观、尊重所有群体和公民的建国项目，就能够促进南苏丹的复兴和稳定。

⁴ 委员会在 2020 年 12 月 17 日举行的一次秘密会议上收到的资料。另见重组后的联合监测和评价委员会，关于 2020 年 7 月 1 日至 9 月 30 日期间《解决南苏丹共和国冲突重振协议》执行情况的报告，第 25 至 31 段。

⁵ 见同上，第 18 至 24 段；停火和过渡期安全安排监测和核查机制违规报告(可查阅 <https://ctsamvm.org/ctsamvm-violation-reports>)。

23. 基尔总统在 2021 年新年讲话中表示，和平协议执行进展缓慢并不是因为缺乏政治意愿，而是因为各方需要继续对话，以解决协议中未包括的问题。他指出，随着 10 个州中有 9 个州(上尼罗州仍未确定)现已确定了责任的分享，组成重组后的过渡期国民议会的候选人的提名进程已经开始(包括宣布了副州长)，并将分阶段继续进行。⁶

24. 尽管如此，委员会仍然感到关切的是，重振后的政府始终未能提供强有力的领导和执行《重振协议》的明确路线图，而是继续以临时方式运作，无视商定的时间表，阻碍落实推动南苏丹走向稳定所需的关键措施。令人遗憾的是，基尔总统列举的措施仍然不足以推动全面实现《重振协议》。

25. 全面执行《重振协议》工作的拖延是持续的政治争夺和冲突的驱动因素造成的，这些因素正在出现新的表现形式。暴力越来越多地出现在广泛的局部冲突和报复性袭击中，肇事者犯下侵犯人权和暴行罪而不受惩罚。与此同时，受害者继续首当其冲地承受侵犯人权行为造成的身体、心理、社会和经济损失，没有得到政府任何形式的承认或赔偿。

26. 《重振协议》的执行进展严重落后于计划。最令人关切的是，根据《协议》负责落实其规定措施的重振后的政府本身的组建仅部分完成，而旨在使南苏丹走上变革之路的措施几乎没有得到实行。⁷ 令人遗憾的是，这使得南苏丹仍然深陷冲突，不安全加剧，人道主义局势严峻，公共机构、基础设施、法律、政策和政治进程薄弱。

B. 持续不断的冲突⁸

27. 自 2018 年 11 月以来，涉及南苏丹人民国防军、当地民兵和民族拯救阵线(南苏丹反对派运动联盟成员)的敌对行动在中赤道州持续存在。⁹ 持续冲突的动机包括领土争端、获取利润丰厚的金矿、非法征税、敲诈勒索和走私，以及报复涉嫌或被指控支持敌方的人。

28. 中赤道州不同地区的不安全和暴力程度各不相同。在耶伊镇及其周边地区，平民向委员会表示，他们对南苏丹人民国防军部队存有戒心，相当害怕，他们还害怕南苏丹人民国防军和国家安全局的成员。2020 年年中成功地将 26 名对平民犯下罪行的南苏丹人民国防军士兵绳之以法，只改善了一个村庄(拉苏)的情况，驻扎在该村附近的士兵以前曾恐吓过平民。¹⁰ 平民和人道主义工作者继续面临在

⁶ 见塔马祖伊电台，“基尔在新年致辞中请求国际伙伴承认”，2021 年 1 月 1 日。

⁷ 见《重振协议》，附件 D，2018 年重振执行工作汇总表。

⁸ 西赤道州的部分地区也同样受到这场冲突的影响，而东赤道州的某些地区则经历了以控制自然资源为目的的与冲突有关的暴力，以及琼莱州战斗的溢出效应。委员会 2020 年未能访问西赤道州或东赤道州。

⁹ 中赤道州环绕朱巴，并有从乌干达通过边境城镇尼穆莱的重要陆上补给路线。

¹⁰ 例如，见 ERN 103721-103725；ERN 103726-103730；ERN 103741-103745a；ERN 103756-103760；ERN 103761-103765。

中赤道州遭到武装肇事者道路伏击的风险，这些武装肇事者洗劫旅行者的财物、汽车、摩托车或人道主义工作者的药品和通信设备。¹¹

29. 南苏丹人民国防军和苏人解反对派的成员还在针对民族拯救阵线的军事行动中骚扰平民，并摧毁和抢劫平民财产。一名目击者将政府军士兵的袭击描述为一场混乱、“丧心病狂”的抢劫、殴打和强奸，士兵们胡作非为。2020年6月和9月，当南苏丹人民国防军和苏人解反对派部队在刚果民主共和国领土上袭击南苏丹公民时，暴力事件蔓延开来。¹²

30. 中赤道的妇女和女童受到尤为严重的影响，经常成为与冲突有关的性暴力的受害者(见下文第70段)。委员会听取了几项陈述，涉及南苏丹人民国防军士兵强奸和多起轮奸事件，以及没有领取工资或口粮的士兵勒索食品和家居用品。

31. 与此同时，民族拯救阵线战斗人员继续绑架和强行招募男子、妇女和儿童，往往一次整批数十名受害者。被绑架者被用作战斗人员、搬运工或厨师，或作为“妻子”即性奴隶，时间从几个小时到几个月或几年不等，之后他们要么被释放，要么逃脱。虽然民族拯救阵线偶尔绑架南苏丹人民国防军或苏人解反对派士兵，但在本报告所述期间，绝大多数受害者是平民。

四. 局部冲突

A. 琼莱州和大皮博尔行政区

32. 虽然《重振协议》的签署导致国家一级的敌对行动连续第二年减少，但南苏丹大片地区有组织的部落民兵实施的暴力大规模升级，超过了2013年12月的暴力冲突。¹³ 未能遵守《协议》规定的关键义务和最后期限，使州长的任命被推迟，在国家以下一级造成了严重的治理和领导真空，削弱了各州以调解及和解方式解决当地不满或采取协调行动制止长期自相残杀式冲突的能力。¹⁴

¹¹ 例如，2020年8月10日，包括一辆救护车在内的两辆非政府组织车辆在耶伊-拉苏公路上遭到伏击。车队遭到抢劫，一名平民受伤，另一人失踪。2020年8月29日，疑似民族拯救阵线战斗人员在莱尼亚附近伏击了一个人道主义运输队。他们抢劫和摧毁车辆，打伤一名司机，另有两人失踪。

¹² 与中赤道州接壤的刚果民主共和国地区收容了许多来自南苏丹的难民。一些民族拯救阵线战斗人员渗透到难民营和社区进行临时休养，再返回南苏丹作战。

¹³ 国家一级敌对行动减少的部分原因可能是《重振协议》的签署和部队的统一。然而，在国内行为体的推动下，地方一级的政治暴力事件已经失控，这些行为体以抢牛的外表为掩护，用军用武器武装族裔民兵和准军事团体，这反过来又导致报复和仇杀，所有这些都是南苏丹冲突各方的掩护和控制下进行的。见 A/HRC/43/56，第58和61段。

¹⁴ “数百人在南苏丹部族间冲突中丧生”，半岛电视台，2020年5月20日。大多数战斗都按部落区分敌我。此外，由于牛在该区域洛乌努埃、丁卡和穆尔勒族群的生计及其社会和文化系统中始终处于核心地位，武器的扩散和军事化程度的提高、牛的商业化和嫁妆的上涨助长了抢牛和绑架儿童的行为，使近年来的局部冲突更加致命。见 A/HRC/43/56，附件二，第30段。另见 Judith McCallum 和 Alfred Okech，“琼莱州冲突的驱动因素”，人道主义实践网，2013年5月。

33. 2020年2月至11月期间，全国许多州都发生了局部冲突，最具破坏性的是丁卡族和努埃尔族的民兵联盟与穆尔勒族牧民民兵之间在琼莱州中部和南部以及富含石油的低地地区大皮博尔行政区的冲突。¹⁵

34. 在本报告所述期间报告的局部冲突之前，妇女和男子向委员会强调，琼莱州的紧张局势在2005年签署《全面和平协定》后开始加剧。2013年冲突爆发后，苏丹人民解放军(苏人解)和苏人解反对派得到部落民兵的支持，丁卡族组成了马蒂昂·安约尔(现已基本并入南苏丹人民国防军)，洛乌努埃尔族基本上与苏人解反对派结盟。

35. 就在重振后的政府成立之时，琼莱州和大皮博尔行政区在地方一级爆发了四波激烈冲突和战斗：2020年2月在Likuangole村(大皮博尔行政区)；2020年5月在Pieri镇及其周边地区(琼莱州乌洛尔县)；2020年5月又一次在Likuangole村；2020年6月、7月和8月在Gumuruk村(皮博尔县)。在各次袭击之间，琼莱州/大皮博尔行政区轴心都发生了野蛮的暴力行为。

36. 这些地区的暴力情况是自2013年12月南苏丹爆发全国冲突以来最严重的一次，一波又一波的袭击和报复造成数百南苏丹妇女、男子和儿童死亡、伤残或赤贫。¹⁶ 在袭击中，男子成为袭击目标被杀，数百名妇女、女童和男童遭绑架。被绑架妇女和女童被迫沦为性奴，遭受酷刑，遭多次轮奸，被绑架男童则被迫参战，某些情况下被迫融入敌对群体，族裔和其他身份特性被完全抹去。¹⁷ 截至2020年12月，数百名被绑架者仍下落不明。数十万平民因暴力和洪水流离失所。¹⁸

37. 除了这些骇人听闻的侵害行为外，琼莱州和大皮博尔行政区各地战斗还蓄意袭击民用基础设施，包括焚烧民宅(泥茅屋)，毁坏井眼和水处理设施，劫掠和毁坏当地和国际人道主义组织的物品。2020年6月，在古穆鲁克村(皮博尔县)，为15 000户家庭提供清洁用水的水处理设施被毁。¹⁹ 2020年，在南苏丹遇害的9名人道主义工作者中，有8人在琼莱州和大皮博尔行政区丧生，其中包括一名在无国界医生组织工作的护士和一名南苏丹红十字会志愿人员。²⁰ 委员会收集的证据

¹⁵ 见ERN TW303-M0015，第8段；A/HRC/37/71，第18段。洛乌努埃尔族青年社区组成自卫团体后，经常动员起来保护他们的土地不受袭击。见ERN 102918-102924，第12段。然而，洛乌努埃尔人(又称“白军”)有自己的指挥结构，并倾向于独立于苏人解反对派而行动。见ERN 103701-103714，第9段。当地穆尔勒社区成员后来对丁卡族和努埃尔族部落民兵联盟的袭击进行了报复。见ERN 103399-103406，第19段。

¹⁶ 见ERN TW103-A0015，第9段；ERN TW107-A0015，第5段；ERN TW303-M0015，第9段。琼莱州和大皮博尔行政区各地族群七年多来一直遭受一再发生的冲突、严重洪灾和被迫流离失所的困扰。见人道主义事务协调厅，琼莱州和大皮博尔行政区，《人道主义最新情况》，2020年12月8日，第2页。

¹⁷ ERN TW402-M0010；ERN TW302-M0010，第12段。

¹⁸ 截至2020年11月，琼莱州有387 000人受到影响，大皮博尔行政区有141 000人受到影响。见人道主义事务协调厅，《人道主义最新情况》，2020年12月8日，第2页。

¹⁹ 见ERN TW103-A0015，第9段；ERN TW303-M0015，第24段。

²⁰ 所有八人均在2020年5月至8月遇害。见人道主义事务协调厅，《人道主义最新情况》，2020年12月8日；另见“South Sudan clashes 'kill 300' in Jonglei state”，BBC，2020年5月21日。

表明，所有这些战斗都是有组织的、高度军事化的和协调进行的，似乎是精心策划的，以造成最大程度的破坏。²¹

38. 委员会记录的大多数袭击中，当地民兵得到了武装人员和物资的支持，包括南苏丹人民国防军或苏人解反对派部队提供的重型攻击性武器。委员会深为关切地注意到，在报告所述期间，冲突各方继续利用当地争斗，操纵族群之间的历史分歧，利用种族认同，达到排挤驱赶一方或另一方认为的持异议族群的目的(见A/HRC/43/56，第61段)。²²

39. 2020年6月23日，基尔总统设立了一个由13人组成的高级别总统调查委员会，由副总统詹姆斯·瓦尼·伊加领导，负责应对琼莱州和大皮博尔行政区冲突根源问题。²³ 6月29日，基尔总统任命约书亚·科尼为大皮博尔行政区行政长官，7月17日，任命德奈·查戈尔为琼莱州州长，截至该时，这两个地区的大部分暴力事件已经平息(S/2020/890，第3段)。

40. 然而，鉴于暴力的持续影响，造成流离失所和人道主义局势迅速恶化，加上7月季节性洪水，基尔总统于2020年8月12日宣布琼莱州和大皮博尔行政区进入为期三个月的紧急状态。²⁴

B. 瓦拉卜州东通季县罗米奇

41. 基尔总统在2020年7月9日纪念南苏丹独立九周年的全国讲话中宣布，政府将启动“全面解除平民武装”。委员会关切地注意到，在几个安全机构参加的随后解除武装行动中，数十名平民被杀。就在8月8日东通季爆发暴力事件前两天，民间社会代表警告说，“自上而下草率解除平民武装”将使平民安全状况恶化。²⁵

42. 罗米奇解除武装部队由老虎营、国家安全局和南苏丹人民国防军的人员组成，均部署在同一军营。委员会收到的可靠信息称，东通季解除武装部队人员横行无忌，强奸妇女和女童。²⁶

43. 8月8日下午4时左右，平民与解除武装部队在一个市场上发生争端引发战斗，持续到次日上午7时30分。²⁷ 解除武装部队使用装在皮卡车后部的12.7毫

²¹ 见ERN TW221-L0015，第14段。

²² 安全理事会第2206(2015)号决议所设南苏丹问题专家小组记录了国家安全局具体涉入情况(S/2020/1141，附件，第36段)。

²³ ERN TD102-M0010。另见“Kiir sets up committee to resolve Jonglei communal violence”，塔马祖伊电台，2020年6月24日。尽管南苏丹人权状况委员会多次尝试，仍无法获得关于调查委员会成果或调查结果(如果有的话)的经核实文件。南苏丹人权状况委员会还关切地注意到，尽管成立了调查委员会，但暴力活动持续到11月，只因季节性洪水来临才结束了战事。

²⁴ Okot Emmanuel, “Kiir imposes state of emergency to contain greater Jonglei conflict”, Eye Radio, 2020年8月13日。

²⁵ 南苏丹小武器行动网，新闻稿，2020年8月6日。

²⁶ 见ERN TW213-L0015，第12段。

²⁷ ERN TW211-L0015，第9段；ERN TW210-L0010，第4段；ERN TW211-L0015，第4段。

米口径枪支以及火箭榴弹、PK 机枪和 AK-47 突击步枪(卡拉什尼科夫冲锋枪)攻击平民,其中有些平民也有武器。²⁸ 据一名目击者称,“他们随意开枪”。²⁹ 次日上午,解除武装部队随车前往附近牛群营地,包括 Pajiklir、Parieng、Thikuel 和 Ramathieng,在那里杀害平民,杀了数百头牛。³⁰ 在两天时间里,至少有 85 名栾依江族群成员被解除武装部队杀害,其中包括 20 名妇女和 10 名儿童。³¹

C. 瓦拉卜州北通季县

44. 2020 年 4 月至 12 月,北通季县还遭到以 Rualbet、Akop 和 Alabek 为一方以及以 Awul、Aweng 和 Rualatok 为另一方的丁卡族群之间的多次袭击和报复性袭击。袭击造成数十名平民伤亡,房屋被烧毁,牲畜遭劫掠,数万平民流离失所。³²

侵害行为和被控罪行:调查结果

45. 委员会严重关切地注意到,南苏丹人民国防军和苏人解反对派向有组织民兵提供了人员和武器,包括军用级武器。政府军和武装反对派团体袭击平民行为违反了《日内瓦四公约》第 3 条和《第二附加议定书》的规定,还违反了习惯国际法,构成了谋杀、掠夺、不必要破坏财产和性暴力等战争罪。³³

46. 此外,在局部冲突中,隶属于南苏丹人民国防军和苏人解反对派的武装民兵犯下严重侵犯人权和虐待行为,严重违反国际人道法。侵害平民行为包括绑架、强行招募(包括儿童)、谋杀、性暴力、虐待、抢劫和不必要破坏财产行为。其中许多袭击事件表明,对平民生命的漠视情况令人震惊。

47. 暴力事件还侵犯了《非洲人权和民族权宪章》第 4 条和第 14 条保障的生命权和财产所有权,也违反了《过渡期宪法》,特别是生命权、免受不人道和有辱人格待遇的自由以及财产所有权,此外还违反了 2008 年《刑法典》和《苏丹人民解放军法》第 57 条和第 206 条,其中禁止破坏和掠夺财产。委员会有合理理由认为,这些行为可能构成战争罪³⁴ 和南苏丹问题混合法庭章程草案³⁵ 所列的国际法上的其他严重罪行。

²⁸ ERN TW210-L0010, 第 4 段; ERN TW211-L0015, 第 9 段。

²⁹ ERN TW211-L0015, 第 9 段。

³⁰ ERN TW210-L0010, 第 5 段。

³¹ ERN TW212-L0010, 第 13 段。

³² ERN TD202-L0025; ERN TW215-L0015, 第 7 段; ERN TW216-L0010, 第 7 段; ERN TW217-L0015, 第 8 段; ERN TW218-L0010, 第 12 段; ERN TW219-L0015, 第 8-9 段。

³³ 见南苏丹问题混合法庭章程草案第 4 条和第 5 条。另见 Jean-Marie Henckaerts 和 Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law, Vol. 1: Rules* (红十字国际委员会/剑桥大学出版社, 2005 年), 第 590-603 页。

³⁴ 章程草案第 4(a)、(b)、(c)和(h)条。

³⁵ 章程草案第 5(a)-(c)条。

五. 饥饿作为战争手段和免于饥饿

饥饿作为战争手段

48. 过去七年来，南苏丹全境粮食极度不安全和急性营养不良情况主要是由洪灾和将饥饿作为战争手段造成的。据称，助长数百万南苏丹妇女、男子和儿童忍饥挨饿的间接或偶然因素主要与气候变化造成的挑战有关，如季节性降雨推迟、大洪水和干旱，导致收成不佳。南苏丹各地连续第二年发生洪灾，是有记录以来最严重的，削弱了数百万已经受旷日持久的武装冲突和局部冲突影响的平民的复原力。虽然自 2005 年以来，南苏丹每年都有大洪水，但本报告所述期间的洪灾是有记录以来最具破坏性的一次。³⁶

49. 委员会发现，政府军在西加扎勒河州(2017 年 1 月至 2018 年 11 月)和琼莱州(2017 年至 2019 年)将饥饿作为战争手段。政府军试图通过剥夺平民生存必需品来边缘化和惩罚少数族裔群体，包括西加扎勒河州的 Balanda Boor(费尔蒂特人)和卢奥人族裔，政府军认为他们怀有敌意，同情反对派(苏人解反对派)。指挥官们还准许士兵掠夺这些农村人赖以生存的物品，包括收成(如高粱、木薯和秋葵)和牲畜(鸡、牛和山羊)。³⁷ 委员会还认定，这些侵害行为是针对西加扎勒河州平民的广泛或有系统的攻击的一部分。多年来，该州多个城镇和村庄遭到持续袭击，造成大量死亡和强奸案件，财产遭到破坏、焚烧和劫掠。由此造成的人身和粮食不安全使平民别无选择，只能逃离家园到别处避难。委员会断定，因被认为支持反对派而按族裔情况等实施的这些针对性攻击，可构成南苏丹问题混合法庭章程草案第 3(h)条规定的以政治和(或)族裔为由实施迫害行为的危害人类罪。³⁸

50. 2018 年，武装团体成员还在中赤道州将饥饿作为战争手段。苏人解反对派部队蓄意阻挠国际人道主义援助组织的活动，阻止他们向有需要的族群运送必要食品，包括为此任意拘留人道主义援助人员。2018 年，至少有 117 名人道主义人员在南苏丹被长期拘留。³⁹

³⁶ Nhial Tiitmamer, “South Sudan’s devastating floods: why they happen and why they need a coherent national policy”, *Weekly Review*, 苏德研究所, 2019 年 12 月 12 日。

³⁷ 士兵往往得不到适当报酬，或无法养活自己，被鼓励以劫掠维持生计，这些情况加剧了情势。见委员会会议室文件(A/HRC/40/CRP.1)，可查阅委员会网页 (www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoHSouthSudan/Pages/Index.aspx)。

³⁸ 见 “‘什么也没留给我们’：饥饿是南苏丹战争手段”，南苏丹人权状况委员会会议室文件(A/HRC/45/CRP.3)，可查阅委员会网页 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoHSouthSudan/Pages/Index.aspx。另见南苏丹问题混合法庭章程草案，第 3(d)、(h)和(j)条。

³⁹ 人道主义事务协调厅，2018 年 1 月至 12 月南苏丹人道主义援助准入情况审查报告，2019 年 2 月 25 日。据报，2018 年 3 月和 4 月，中赤道州发生两起此类事件，均涉及苏人解反对派部队。另见 A/HRC/45/CRP.3。

免受饥饿

51. 除了将饥饿作为战争手段外，粮食极度不安全状况连续第二年增加，部分原因是季节性降雨造成大范围洪灾，严重影响了白尼罗河沿岸，特别是琼莱州、湖泊州、团结州和上尼罗州几个县的农村人口。⁴⁰ 自 2020 年 7 月洪灾爆发以来，100 多万南苏丹人受到洪水影响，超过 856 000 人流离失所，被迫到地势较高处避难。⁴¹ 妇女和儿童仍然最受影响，约 380 所学校被迫关闭。到 10 月底下旬，三分之一勉强可以居住的学校被流离失所家庭占用。⁴² 那些流离失所到更偏远地区者得不到适当医疗。⁴³ 据大皮博尔行政区一名妇女称，“一切都被摧毁了。妇女在受苦挨饿，因为她们什么都做不了。根本动不了。”⁴⁴

52. 洪水还摧毁了几公顷农作物，导致当地居民失去了赖以生存的牲畜。此外，重要水源受到严重污染，脆弱社区无法逃离，面临感染伤寒和霍乱等危及生命的水媒疾病的严重风险。⁴⁵ 2020 年 11 月，大皮博尔行政区一名男子告诉委员会，“没有食物，没有清洁用水。我们都在喝洪水，也在里面排泄”。⁴⁶ 截至 2020 年 12 月，有 750 万南苏丹人需要人道主义援助。⁴⁷

53. 由于道路受阻、简易机场使用过度和不安全状况普遍存在，南苏丹政府和人道主义行为体难以深入受洪水影响地区的平民并提供人道主义救济。⁴⁸ 与此同时，琼莱州一些人道主义组织办公室被淹。⁴⁹ 一个受欢迎的步骤是，由国家人道主义援助委员会组织的水灾工作队定期部署直升机，向受灾地区运送药品、卫生材料、蚊帐和净水设备，但族群需求远远超出有限的应对措施。⁵⁰

⁴⁰ 见 A/HRC/45/CRP.3。另见南苏丹洪灾情况报告，组群间协调小组，2020 年 11 月 18 日；南苏丹洪灾加剧饥饿和不安全的影响，行动最新情况，2020 年 12 月 17 日。洪灾是与埃塞俄比亚接壤的白尼罗河和阿科博河双双泛滥的结果。见“Food Insecurity in South Sudan: The Impact of Flooding and Conflict”，Borgen Magazine，2020 年 11 月 24 日。

⁴¹ 南苏丹：洪灾情况报告，组群间协调小组，2020 年 11 月 18 日。另见人道主义事务协调厅，南苏丹洪灾掠影，2020 年 10 月 21 日。

⁴² 同上。

⁴³ 红十字国际委员会，“南苏丹：洪灾加剧饥饿和不安全的影响”，新闻稿，2020 年 12 月 17 日。

⁴⁴ ERN TW106-A0010，第 18 段。

⁴⁵ ERN TW103-A0015，第 17 段。

⁴⁶ ERN TW103-A0015，第 16 段。

⁴⁷ 人道主义事务协调厅，南苏丹洪灾掠影，2020 年 11 月。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ ERN TW103-A0015，第 17-18 段。

⁵⁰ “Food Insecurity in South Sudan: The Impact of Flooding and Conflict”，Borgen Magazine，2020 年 11 月 24 日。另见 ERN TW103-A0015，第 17 段；红十字国际委员会，“南苏丹：洪灾加剧饥饿和不安全的影响”。

54. 截至 2020 年 12 月，阿科博和皮博尔(琼莱州)、南阿韦勒(北加扎勒河州)以及东通季、北通季和南通季(瓦拉卜州)的居民开始面临“可能发生饥荒”或“灾难”状况，部分原因是季节性降雨推迟，后来 7 月开始出现洪灾。⁵¹

55. 琼莱州最受影响，局部冲突一再发生以及由此造成的不安全状况使情势更加复杂。冠状病毒病(COVID-19)大流行的影响和经济危机使该州部分地区很有可能被归入粮食安全阶段综合分类系统第 5 阶段(饥荒)。⁵² 委员会访谈了琼莱州许多受洪灾影响的居民，他们都强调，他们及其家人，包括幼童，非常饥饿，许多人每天只能分吃一顿简陋的饭菜。⁵³

56. 2020 年，估计有 130 万营养不良儿童生活在南苏丹。⁵⁴ 委员会此前详述了急性营养不良和粮食短缺如何产生特定性别影响，妇女倾向于让子女和男人优先进食，自己排在后面，从而加剧了她们自己的营养不良状况。⁵⁵

57. 针对人道主义行为体发出的饥荒警告，农业和粮食安全部于 2020 年 12 月 13 日发布声明，敦促克制，指出任何饥荒说法均为时过早。然而，南苏丹粮食极度不安全规模和严重程度预计仍是 2014 年以来的最高纪录。⁵⁶

58. 除洪灾外，COVID-19 大流行也影响了粮食安全，特别是在朱巴(中赤道州)和博尔(琼莱州)。例如，4 月初病毒扩散后，朱巴每公斤玉米价格上涨了 84%，从 2019 年 4 月的 159 南苏丹镑涨至 2020 年 4 月的 298 南苏丹镑。⁵⁷ 涨价引发了示威游行；例如，民间社会组织成员在博尔举行示威游行，抗议粮价上涨和不安全，指责交易商从大流行病和成本上涨中牟取暴利。

侵害行为和被控罪行：调查结果

59. 除了 2017 年至 2019 年在西加扎勒河州、琼莱州和中赤道州将饥饿用作战争手段以及可能犯下的危害人类罪外，委员会还注意到，南苏丹季节性洪水造成流离失所人数增加，过去两年这种情况逐步恶化，影响到 100 多万南苏丹人，仅过

⁵¹ 粮食安全阶段综合分类，“南苏丹：分析显示六县人口面临‘可能发生饥荒’或‘灾难’状况”，简要报告，2020 年 12 月 12 日，第 1 页。

⁵² 皮博尔县 Gumuruk、Lekuangle、Pibor 和 Verteth 区。见粮食安全阶段综合分类，“南苏丹：分析显示六县人口面临‘可能发生饥荒’或‘灾难’状况”，第 2 页。粮食安全阶段综合分类粮食极度不安全分类将饥饿程度分为 1 至 5 级，并向决策者提供信息，为此侧重于防止、缓解或减少粮食极度不安全的短期目标；见 www.ipcinfo.org/ipcinfo-website/ipc-overview-and-classification-system/ipc-acute-food-insecurity-classification/en。

⁵³ 见 ERN TW106-A0010，第 7 段；ERN TW108-A0010，第 10 段；ERN TW111-A0015，第 8 段；ERN TW112-A0010，第 9 段；ERN TW118-A0010，第 11 段；ERN TW119-A0015，第 13 段。2020 年 1 月至 10 月，联合国儿童基金会(儿基会)治疗了近 167 000 名患有重度急性营养不良的儿童；见儿基会，南苏丹人道主义情况报告，第 150 期，2020 年 10 月。

⁵⁴ 人道主义事务协调厅，南苏丹洪灾掠影，2020 年 11 月。

⁵⁵ 见 A/HRC/45/CRP.3。

⁵⁶ South Sudan Food Security Outlook Update, Fews net, 2020 年 8 月，第 1 页。

⁵⁷ Edward Thomas, “South Sudan’s food imports in the time of COVID-19”, Rift Valley Institute, 简报，2020 年 4 月。

去 6 个月就造成 856 000 多名妇女、男子和儿童流离失所。委员会提请注意，南苏丹负有国际义务，根据《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(《坎帕拉公约》)，“尽可能实际可行且尽力不拖延地向境内流离失所者提供适足人道主义援助，包括食物、水、住所、医疗和其他保健服务、环卫、教育和其他必要社会服务，并酌情向当地和收容社区提供此种援助”。⁵⁸ 《公约》禁止武装团体成员在任何情况下阻碍向境内流离失所者提供保护和援助，禁止其阻碍向境内流离失所者提供人道主义援助及阻碍救济物资、设备和人员通行。

60. 南苏丹还受《非洲人权和民族权宪章》规定的约束。虽然《宪章》未明文规定保障食物权和住房权——受洪灾影响者有权享有但目前被剥夺了这些权利——但非洲人权和民族权委员会指出，《宪章》通过生命权、健康权以及经济、社会和文化发展权隐含地保护了食物权。⁵⁹ 同样，虽然《宪章》未明文规定享有住房或获得收容安置的权利，但第 14 条(财产权)、第 16 条(有权享有能够达到的最佳的身心健康状况)和第 18 条(家庭单元权)综合起来应作为享有获得收容安置或住房的权利载入《宪章》。⁶⁰

61. 此外，国家主管部门负有向受其管辖的境内流离失所者提供保护和人道主义援助的主要义务和责任。⁶¹ 境内流离失所者有权要求国家当局提供保护和人道主义援助并获取这种保护和援助，不得因提出此种要求而受到迫害或惩罚。⁶²

62. 在本报告所述期间，在白尼罗河两岸，毁灭性洪灾尤其影响到农牧社区，这些社区在南苏丹的生计一直受种植和生长季节的影响。各州还负有保护对土地有特殊依赖性的牧民社区不致流离失所的特殊义务。⁶³

63. 食物权可载于《南苏丹过渡期宪法》第 9(3)条和第 11 条，这两条既保障在国内适用南苏丹加入的国际人权文书，也保障生命权和人的尊严。

六. 性暴力和性别暴力

64. 性暴力和性别暴力，特别是与冲突有关的性暴力，一直是南苏丹冲突的一个特征。截至 2020 年 9 月，南苏丹与冲突有关的性暴力受害妇女人数估计增加了 88%，自上一季度以来，绑架数增加了 119%。⁶⁴ 中赤道州(耶伊和周边地区)、琼

⁵⁸ 见“Translating the Kampala Convention into practice: a stocktaking exercise”，《红十字国际评论》，第 99 卷，第 1 期(2017 年)，第 365-420 页。

⁵⁹ www.achpr.org/public/Document/file/English/achpr30_155_96_eng.pdf，第 64-65 段。

⁶⁰ 同上，第 60 段。

⁶¹ 《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)，原则 3(1)和 25。

⁶² 同上，原则 3(2)。

⁶³ 同上，原则 9。

⁶⁴ 南苏丹特派团，影响平民的暴力事件季度简报(2020 年 7 月至 9 月)。

莱州和大皮博尔行政区以及瓦拉卜州(西通季和北通季)的局部冲突激增, 妇女和女童成为各方目标。⁶⁵

65. 委员会以往报告期间收集的数据和证据明显存在类似模式和趋势。⁶⁶ 最令人震惊的特征是, 在武装冲突和局部冲突期间, 性侵害和基于性别的侵害行为存在相似性。

66. 委员会记录, 2020 年 5 月至 9 月, 在琼莱州和大皮博尔行政区局部冲突期间, 民兵和民防团体绑架了数百名妇女和儿童。⁶⁷ 被绑架妇女和女童被迫沦为性奴或被迫结婚, 遭受多次强奸和性暴力。⁶⁸

67. 多达 50 000 名战斗人员卷入 Padoy(琼莱州)⁶⁹ 的一次袭击, 其间大量平民被绑架。⁷⁰ 地方当局采取干预措施, 收集失踪人员名单, 并与各战斗团体领导层接触, 但未能找到被绑架者。⁷¹

68. 委员会关切地注意到, 将妇女商品化作为冲突战利品的做法在地方一级持续存在, 原因是, 政府军及与其结盟民兵、苏人解反对派部队和其他武装团体获准(作为一种“补偿”)抢劫和掠夺、绑架、强奸和强迫妇女成为性奴和强迫妇女结婚。在南苏丹, 与冲突有关的性暴力远非存在于真空中, 而是植根于冲突的结构暴力中, 与当地政治经济相关。

69. 委员会一直警告, 社区和平民住在军事单位和武装团体附近时, 妇女面临的性暴力风险增加。委员会告诫, 如果复员和解除武装会导致军事单位和武装团体直接部署在平民附近的话, 则不要实施复员和解除武装(见 A/HRC/34/63, 第 35 段)。⁷² 通季(瓦拉卜)的对话者告知委员会, 作为解除武装部队的一部分部署到罗米奇地区的南苏丹人民国防军士兵和国家安全局人员对多项严重侵权行为负有责任, 包括敲诈勒索、攻击以及对妇女和女童造成严重伤害的强奸和性暴力行为。⁷³ 罗米奇的一名证人向委员会证实, 一名被拘留并关押在临时监狱院子里的妇女在拘留期间遭一名士兵强奸。⁷⁴

⁶⁵ ERN TW103-A0015; ERN TW109-A0015; ERN TW121-A0015; ERN TW123-A0015; ERN TW124-A0010; ERN TW222-L0010, 第 11 段; ERN TW224-L0010, 第 15 段。

⁶⁶ 见 A/HRC/40/CRP.1。

⁶⁷ ERN TW103-A0015; ERN TW109-A0015; ERN TW121-A0015; ERN TW123-A0015; ERN TW124-A0010。

⁶⁸ 见 A/HRC/40/CRP.1。

⁶⁹ ERN TW226-L0015。

⁷⁰ ERN TW109-A0015; ERN TW103-A0015。

⁷¹ ERN TW122-A0010; ERN TW123-A0015; ERN TW124-A0010。

⁷² 另见委员会会议室文件(A/HRC/37/CRP.2), 可在委员会网页上查阅 (www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoHSouthSudan/Pages/Index.aspx)。

⁷³ ERN TW210-L0010, 第 14 段; ERN TW211-L0015; ERN TW212-L0010。

⁷⁴ ERN TW210-L0010, 第 14 段。

70. 委员会还记录了2019至2020年期间驻扎在拉苏村外的南苏丹人民国防军机动部队成员在耶伊(中赤道州)大肆抢掠、杀害平民、强奸大量妇女和女童的事件。妇女们作证说,武装士兵冲进她们的院子和泥茅屋,抢劫、焚烧她们的财产,殴打、杀害她们的亲人和年迈的亲属,然后开始强奸、轮奸她们。⁷⁵ 围绕这些侵权行为展开的社区抗议活动导致建立了地区法院军事法庭。⁷⁶ 在2020年12月举行的秘密会议上,申诉人告诉委员会,他们为自己的人身安全担心,因为该地区的南苏丹人民国防军威胁要对他们进行报复。根据委员会的记录,据称南苏丹人民国防军士兵为了报复其同事被定罪而杀害了一名幸存者的丈夫。⁷⁷

71. 南苏丹妇女和女童也继续因年龄和生育能力而成为敌对双方武装部队和敌方社区的侵害目标。⁷⁸ 一名男性证人向委员会作证说,穆尔勒人袭击了他在琼莱的村庄,那里的武装民兵成员故意以孕妇为目标:“如果妇女怀孕,穆尔勒袭击者就会杀了她。我亲眼看到一名孕妇是如何被枪杀的,也目睹了许多孕妇被杀。”⁷⁹

72. 自2013年以来,性暴力,包括强奸、轮奸、绑架、性奴役、性残害和性酷刑等等,成为南苏丹冲突的一贯特征。现在,地方一级的冲突中也是这种情况。⁸⁰ 委员会还注意到,地方一级的武装冲突导致平民、特别是妇女和女童大规模流离失所。一名为躲避琼莱冲突而逃到朱巴的老年妇女说,由于她的村庄发生冲突,她先后七次逃离家园。她失去了几名家庭成员,其中有与她失散的,也有被杀害或被绑架的。⁸¹

七. 过渡期正义和追责⁸²

73. 自签署《重振协议》、建立重振后的政府以来的两年多时间里,南苏丹在建立该协议第五章规定的过渡期正义机制、追究南苏丹境内与冲突有关侵犯行为的责任方面没有取得任何具体进展。根据第五章,重振后的政府必须设立真相、和解和消除创伤委员会,调查并记录南苏丹境内侵犯人权行为的模式以及造成冲突的原因,并与非洲联盟一起,建立南苏丹问题混合法庭,调查、起诉对侵犯行为和暴行罪负有责任的个人,设立补偿和赔偿局,管理受害者基金。

⁷⁵ ERN 103726-103730; ERN 103731-103735; ERN 103741-103745; ERN TW113-A0015; ERN TW114-A0010; ERN TW115-A0015。

⁷⁶ ERN 103741-103745(a)。

⁷⁷ ERN 103741-103745(a)。

⁷⁸ ERN TW226-L0015, 第14-15段。

⁷⁹ ERN TW226-L0015, 第16段。

⁸⁰ 同上。

⁸¹ ERN TW123-A0015。

⁸² 见委员会关于过渡时期正义和追责的会议室文件(A/HRC/45/CRP.4),可在委员会网页上查阅(www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/CoHSouthSudan/Pages/Index.aspx)。

74. 尽管 2020 年 2 月组建重振后的政府一事推迟，但真相、和解和消除创伤委员会、混合法庭以及补偿和赔偿局仍将于 2020 年 8 月开始运作。然而，《重振协议》各方完全不承诺遵守商定的时间表，并推迟就权力分享条款达成共识，包括就新成立的州、地方政府和州长任命达成共识，导致政治僵局持久化，和平协议过渡期间设想的关键实质性措施的执行进展缓慢。例如，旨在为建立上述机制颁布国内立法的过渡期国民议会尚未重组。此外，如果《重振协议》规定的全面过渡期正义方案得到实施，将有助于管理族裔和宗教多样性，建立对国家的信任，并最终为防止再次发生与冲突有关的侵犯人权行为提供途径。过渡期正义方案的目标是民族创伤愈合与和解、人道主义和重建举措、治理措施(包括建立国家机构)、安全部门改革、司法改革和南苏丹经济部门改革。

75. 委员会极为关切地注意到，在执行《重振协议》第五章的规定方面，包括在采取步骤建立过渡期正义机制方面，持续存在拖延，致使有罪不罚现象根深蒂固，冲突的根源和驱动因素永久化，特别是对政治权力、政府资源和领土控制的激烈竞争、治理不善、多样性管理不力、未能限制政治精英的影响等问题长期存在。要解决对侵犯人权行为和暴行罪缺乏问责的问题，过渡期正义机制和进程至关重要，因为缺乏问责使有罪不罚现象根深蒂固，并在各级造成边缘化和排斥，在受影响社区中滋生怨恨，助长暴力和冲突的循环。

八. 结论

76. 根据调查结果，委员会有合理的理由认为，南苏丹政府成员在中赤道州武装冲突中从事了相当于严重侵犯人权和严重违反国际人道法的行为。政府军一般也没有遵照《南苏丹过渡期宪法》第 9(3)条和第 11 条，履行尊重食物权和免于饥饿权的义务。政府还在琼莱州、大皮博尔行政区和瓦拉卜州的局部冲突期间，参与武装和支持有组织民兵团体，严重侵犯和践踏了人权。

77. 在地方一级，与南苏丹人民国防军或苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)有关联的有组织的武装民兵往往参与局部冲突。这些冲突以野蛮袭击为特征。对平民的侵犯行为有绑架(包括绑架儿童)、谋杀、强奸和其他形式的性暴力、身心折磨和虐待、抢掠和破坏平民财产、庄稼和其他谋生手段。

78. 在中赤道州，性暴力和性别暴力事件(包括与冲突有关的性暴力)继续广泛普遍存在，包括在局部冲突中。这些事件的特征是施害者惯用恐怖、镇压手段。委员会记录的侵犯行为包括强奸和轮奸、性残害、强迫婚姻、绑架和性酷刑。儿童(包括女童)也沦为性剥削的受害者。

79. 任意逮捕和拘留以及其他对表达自由、意见自由和集会自由的限制，在南苏丹日常生活中也仍然比比皆是。这些做法侵犯了《非洲人权和民族权宪章》所载知情权和表达权以及结社自由和集会自由。此外，强迫失踪行为持续存在，南苏丹未能履行其义务，本着诚意调查所有侵犯人权指控，特别是在仅有主管部门掌握相关信息的情况下。

80. 由于对严重侵犯和践踏人权、违反国际人道法的行为缺乏问责，局部冲突也继续对南苏丹的稳定构成巨大威胁。国家结构薄弱(包括在地方一级)，精英的掠夺行为及其对政治权力和经济资源的竞争，以及族裔分裂和多元化管理不力，这些都加剧了稳定风险。

九. 建议

81. 委员会建议重振后的民族团结过渡政府：

(a) 全面执行《解决南苏丹冲突重振协议》各项条款，优先完成未完成的政治任命，落实紧急安全安排，建立过渡期国家立法机构，建立《重振协议》第五章设想的过渡期正义机制：

(b) 执行《重振协议》第五章所述过渡期正义条款；

(c) 指定一个牵头实体，与非洲联盟以及其他区域和国际实体协作，对重振后的政府执行《重振协议》第五章条款的工作进行协调；

(d) 确保 2016 年为就设立真相、和解和消除创伤委员会进行全国协商而在司法部下设立的技术委员会充分代表民间社会，并与指定的牵头实体、非洲联盟驻南苏丹联络处、重组后的联合监测和评价委员会以及整个南苏丹民间社会合作；

(e) 牵头制定《重振协议》第五章实施路线图，并提出一个汇总表，其中包括并界定以下要素：

(一) 为成立真相、和解和消除创伤委员会、南苏丹问题混合法庭、补偿和赔偿局，编写相关法律，确保这些机构的效力和独立性，并明确成立时间表和里程碑；

(二) 确定过渡期正义机制和进程的供资途径，确保其效力和独立性；

(三) 采取措施加强国内刑事司法，包括军事司法系统，以便对相关罪行行使刑事管辖权；

(四) 确定促进南苏丹社区内部问责与和解的社区机制，包括传统机制；

(五) 南苏丹对侵犯行为和罪行的传统补偿和赔偿方法；

(六) 审议全国对话的相关成果，以及信仰组织和其他组织进行的其他协商；

(七) 制定协商计划，促进持续参与，并提高公民、受害者和国内利益攸关方对制定和执行上述措施的认识，特别注意妇女、青年和边缘化群体的参与；

(八) 界定和澄清包括重振后的政府、非洲联盟、伊加特、重组后的联合监测和评价委员会、南苏丹特派团以及国际和区域行为体在内的执行实体之间的工作关系和责任；

(f) 完成通过与非洲联盟谅解备忘录的进程，协助和加快设立混合法庭及真相、和解和消除创伤委员会；

(g) 设立临时赔偿方案，满足受害者和幸存者的紧迫需求，包括提供医疗和心理支持，采用对性别问题有敏感认识的做法，并特别关注与冲突有关的性暴力问题；

(h) 促进追究与冲突有关的性暴力行为的责任；

(i) 设立一个由性别平等、儿童和社会福利部、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)、南苏丹特派团、负责与冲突有关的性暴力问题秘书长特别代表办公室、南苏丹人权状况委员会、性暴力问题专家和南苏丹民间社会代表组成的委员会，处理与冲突有关的性暴力行为的追责问题；

(j) 授权该委员会就国内法院和军事法庭在起诉与冲突有关的性暴力行为方面将发挥的作用提供咨询意见，并就一致、全面、对性别问题有敏感认识的调查和起诉战略提供咨询意见；

(k) 加强国家收集、保全证据的能力，包括建立数据库并收集法证数据，以便促进《重振协议》第五章设想的过渡期正义机制和国内法院的工作；

(l) 确保重振后的政府在执行《重振协议》方面有效运作并发挥领导作用；

(m) 采取步骤解决竞争和边缘化问题，这些问题破坏了民族凝聚力和稳定，助长了国家和社区一级的族裔暴力和虐待行为；

(n) 根据《重振协议》，通过并促进民族和解和消除创伤战略，促进多元化和族裔多样性管理，防止局部冲突；

(o) 确保及时调查对南苏丹人民国防军、国家安全局和其他安全部队成员严重侵犯人权、违反国际人道法行为的所有指控，以及对他们违反南苏丹法律犯下的严重罪行的所有指控；

(p) 协助实现难民和境内流离失所者的返回权；

(q) 为境内流离失所者和难民返回家园创造有利条件，使他们能够自由、有尊严地生活；

(r) 确保因绑架而失散的家庭成员，特别是在局部冲突中被绑架的妇女儿童，与家人团聚，并有机会参加社会融合方案；

(s) 采取紧急、尽职行动，消除和防止构成强迫婚姻的做法，解决其根源，确保调查强迫婚姻案件并酌情提出起诉；

(t) 根据《重振协议》，启动改革，确保安全部门多元化并具有族裔包容性；

(u) 确保在遵守指挥责任原则的同时，遵守军事纪律，并对人员进行审查，将其过去侵犯人权和违反国际人道法的行为考虑进来；

(v) 加快实施解除武装、复员和重返社会方案，并提高民众认识，确保这些方案得到广泛接受；

(w) 停止并防止重新分配在解除武装、复员和重返社会进程中收缴的枪支；

(x) 采取有效措施，防止和应对任何可能构成制造饥荒罪的行为，例如在局部冲突中损毁庄稼或牲畜，或是非国家行为体造成民众流离失所；

(y) 确保联合国、红十字国际委员会和人道主义工作者无阻通行，使他们能够根据自己的任务和国际法开展工作；

(z) 采取有效措施，防止旨在干扰言论自由的行为，例如企图恐吓民间社会、记者、法律专业人士、人权维护者和政治团体或使其噤声，对这种干扰行为进行调查，确保起诉肇事者，并酌情向受害者提供补救；

(aa) 停止所有针对媒体和民间社会行为者，包括与联合国合作的媒体和行为者的镇压活动；

(bb) 创造一个尊重言论自由、结社自由和媒体自由的权利的环境；

(cc) 废除限制或削弱民间社会和非政府组织活动的法律，包括监测并报告政府政策和侵犯人权行为的法律；

(dd) 全面执行三部媒体法——《媒体管理法》、《信息获取权法》、《公共广播公司法》，并根据所有相关、适用国内、国际法律设立相关媒体机构；

(ee) 调查国家安全局在非法拘留、任意逮捕、强迫失踪和酷刑(包括性酷刑)等侵犯基本权利行为中扮演的角色，并追究个人责任；

(ff) 调查强迫失踪案件，明确失踪者的命运和下落，并将施害者绳之以法。

82. 委员会建议南苏丹人民国防军、苏人解反对派各派别和非国家武装团体：

(a) 向其所有部队及结盟民兵组织颁布明确的公共命令，着其防止和终止非法杀戮、任意拘留、酷刑、强制失踪、与冲突有关的性暴力以及抢掠行为；

(b) 立即撤离所有学校、医院和任何其他民用基础设施；

(c) 立即释放所有与武装力量有关联的儿童；

(d) 根据联合国、红十字国际委员会、人道主义组织和人权捍卫者的任务授权和国际法，允许他们无阻通行。

83. 委员会建议非洲联盟和伊加特：

(a) 确保非洲联盟委员会和重振后的政府完成并签署关于设立南苏丹问题混合法庭的谅解备忘录。谅解备忘录应包括汇总表、路线图、明确的时间表，并阐明重振后的政府和非洲联盟的作用；

(b) 商定根据《重振协议》设立南苏丹问题混合法庭、真相、和解和消除创伤委员会及补偿和赔偿局的明确时间表，并作为紧急事项任命一名检察官及高级官员；

(c) 确保重振后的政府及其指定机制的有效参与，以便迅速执行《重振协议》第五章设想的措施；

(d) 推动南苏丹驻非洲联盟联络处协助重振后的政府和其他实体执行《重振协议》第五章设想的措施；

(e) 确保为《重振协议》第五章设想的机制提供充足资金。

84. 委员会建议联合国南苏丹特派团：

(a) 支持为设立真相、和解和消除创伤委员会进行全国协商而设立的技术委员会，就执行《重振协议》第五章设想的措施所需的进程开展全面外联和教育活动，并根据最佳国际做法协助建立这些机制；

(b) 继续支持国内司法机构调查、起诉严重罪行，并确保证人和受害者得到适当保护和支助；

(c) 支持为建立专门数据库所做的工作，收集和保全过渡期正义证据；

(d) 继续支持联合国各机构和民间社会组织记录与冲突有关的性暴力事件，设计并制定摸底和记录方案，对性别暴力和与冲突有关的性暴力的数据加以分类，以便今后追究责任，同时确保证人和受害者的保密和安全。

85. 委员会建议会员国和发展伙伴：

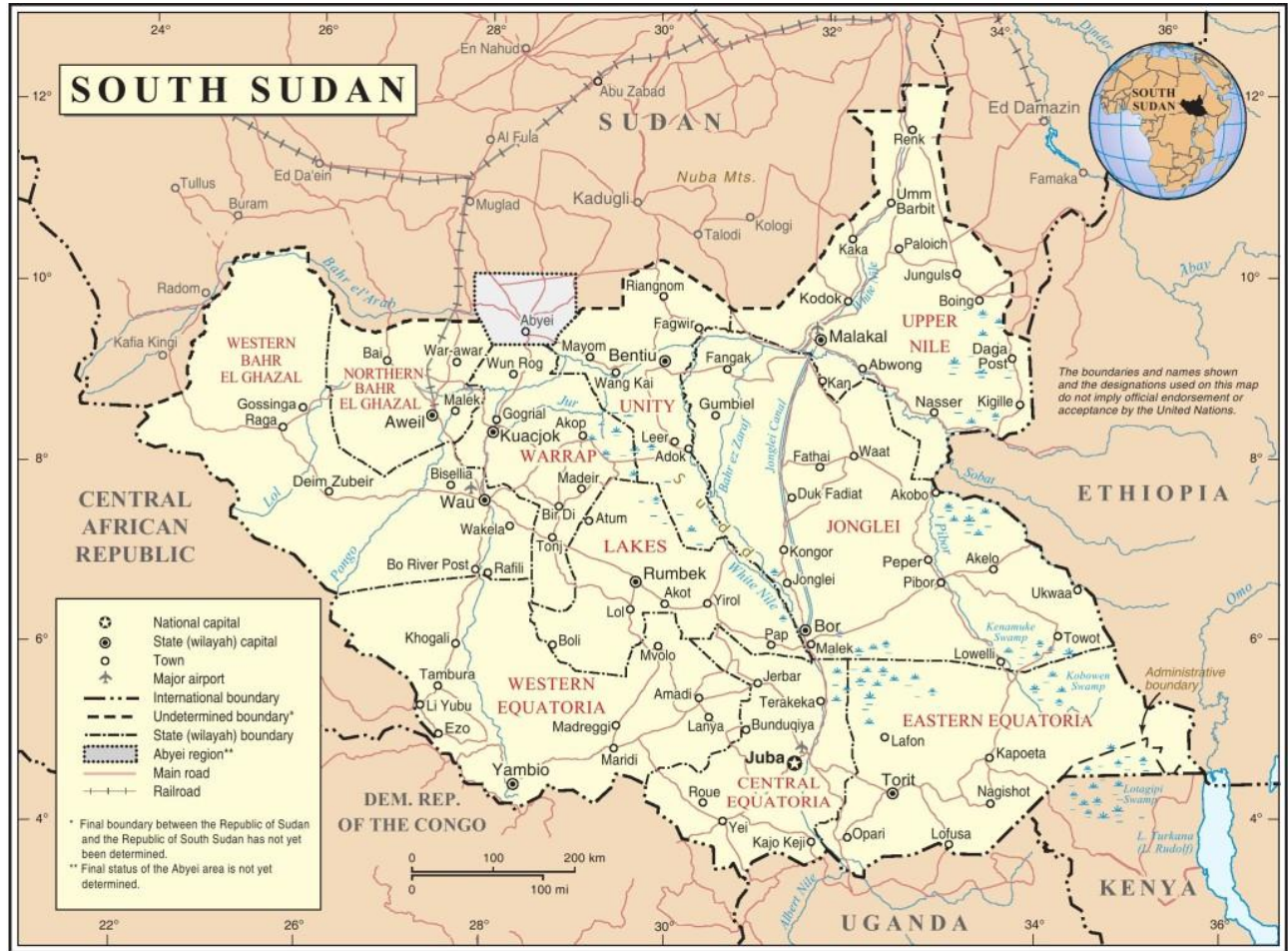
(a) 向重振后的政府和其他实体提供必要的政治支持，以便全面执行《重振协议》；

(b) 承诺提供政治、财政和技术援助，支持南苏丹过渡期正义进程，特别是按照最佳做法和标准执行《重振协议》第五章的规定；

(c) 支持民间社会和受害者团体的努力和能力，确保他们有效参与南苏丹过渡期正义进程。

附件

南苏丹地图



Map No. 4450 Rev.1 UNITED NATIONS
October 2011

Department of Field Support
Cartographic Section