



人权理事会

第二十三届会议

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

向南苏丹提供人权领域技术援助和能力建设的进展情况

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告根据人权理事会第 21/28 号决议提交。在报告中，联合国人权事务高级专员概述了南苏丹作为一个摆脱几十年战争的新国家所面临的人权挑战。她确定了目前提供技术援助和能力建设的情况，以及今后援助南苏丹政府努力增进和保护人权的优先领域。

高级专员强调了支持该国政府开展法治机构和人权机构能力建设的重要性，并提出了行动建议，以解决现有能力不足的问题。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 背景	4-13	3
三. 人权挑战和优先事项	14-43	4
A. 平民保护	20-22	5
B. 司法和法治	23-30	6
C. 保护言论、结社和集会自由权	31-32	7
D. 增进和保护妇女和女孩的权利	33-34	7
E. 经济、社会和文化权利	35	7
F. 国家保护人权法律框架中的空白	36-43	8
四. 技术援助的优先领域	44-72	9
A. 南苏丹国家警察局	48-50	10
B. 苏丹人民解放军	51-52	10
C. 司法机构	53-57	10
D. 南苏丹国家监狱管理局	58-60	11
E. 人权委员会	61-65	12
F. 国家人权议程	66-68	12
G. 提高对性别问题认识的方案	69-72	13
五. 结论和建议	73-74	13

一. 引言

1. 人权理事会在第 21/28 号决议中，请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供一切必要的技术支持和培训，协助南苏丹政府增进和保护人权，并向理事会第二十三届会议提交一份关于技术援助和能力建设进展情况的报告。理事会还请国际社会、联合国相关机构和利益攸关方支持该国政府的技术援助和能力建设努力。
2. 在第 21/28 号决议中，人权理事会认识到南苏丹政府作出了加强国家增进和保护人权机制的承诺，并呼吁它就增进和保护人权相关问题加强与联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的合作。理事会鼓励该国政府批准主要的国际和区域人权文书，并继续致力于与苏丹政府解决 2005 年《全面和平协定》方面的所有未决问题。
3. 人权高专办谨感谢南苏丹政府、在南苏丹开展活动的联合国各机构和民间社会组织的合作及其对本报告的贡献。

二. 背景

4. 一些重大因素对南苏丹的人权状况造成了严重影响，其中值得注意的是南苏丹和苏丹之间持续的政治紧张局势、国内冲突和族裔紧张关系，以及部族间的冲突和暴力，这严重削弱了国家和体制建设的努力。2013 年 3 月，在紧张关系持续了 12 个多月后，南苏丹和苏丹政府签署了《安全、经济和跨界合作执行计划》。2012 年 1 月以来暂停的南苏丹到苏丹的石油运输随后于 2013 年 4 月重新启动，但要完全恢复生产和带来石油收入，还需要几个月的时间。
5. 石油出口占国家收入的 98%，2012 年 1 月至 2013 年 4 月的出口暂停，再加上相应的紧缩措施，严重影响了发展，尤其是在提供卫生、教育和基础设施等基本服务方面，并影响到消除普遍贫困和边缘化的努力。如果最近签署的协定得到执行，希望它们能为创造有助于提高南苏丹人民生活水平的环境作出贡献，并改善南苏丹人民的人权落实情况。
6. 该国面临的许多挑战仍然十分严重，包括与人权有关的挑战。需要作出巨大努力，不仅解决与内战遗留问题和持续的部族暴力有关的问题，还要克服紧缩措施对人口造成的影响。
7. 上述挑战包括建立拥有必要的资源、能力和问责结构的治理和安全机构；处理腐败问题，确保对公共资源的公平和透明管理；制定新《宪法》；以及解决棘手的族裔问题。在南苏丹，族裔间的紧张关系体现在生活的诸多方面，并有多种表现方式，包括资源、政治职位和就业机会分配上的族裔间暴力冲突。调解或和平进程有时会成功缓和这类冲突，但要建立同时尊重族裔多样性的民族认同感，还需克服基本的分歧。

8. 部族间的暴力，包括与掠夺牲畜有关的暴力，导致很多人丧生，并在旱季仍然常见，特别是在琼莱州和三州交界地区(湖泊州、瓦拉布州和团结州交界处)。这些攻击往往不仅涉及杀戮，还涉及对妇女和儿童的绑架。偷窃大量牲畜使受影响社区丧失了主要甚至是唯一的生活来源。国家为行使权力作出的努力，特别安全部队的部署，似乎在遏制这一现象方面起到一定的作用，族裔间暴力比 2011-2012 年记录的水平有所下降。但南苏丹特派团的一次调查显示，2013 年 2 月 8 日，掠夺牲畜者设下埋伏，杀死了 100 多名移徙的游牧民族；此外，2013 年 1 月至 4 月，据称在三州交界地区，掠夺牲畜造成了 100 多人死亡。

9. 人道主义需求仍然很大，尤其是在琼莱等地区，这些地区的不安全继续引发流离失所浪潮；而在上尼罗河州和团结州，2012 年底从发生战乱的相邻苏丹各州涌入的难民增加。主要来自苏丹的南苏丹返回者也导致对支持的需求增加，国际移民组织记录了 150,000 多人，预计还将有 125,000 人返回。世界粮食计划署估计，全国有 410 万人面临粮食不安全风险。

10. 估计有 90%以上的人口生活在贫困线以下。至少 50%的儿童没有上学，而上学的儿童中，只有 39%是女孩。童婚和早婚仍然妨碍女孩接受教育，并产生了健康问题和与性剥削有关的严重保护问题。高文盲率还影响到改善尊重人权情况的能力。

11. 过去 12 个月里，在促进 2015 年选举的主要过渡进程方面，取得了一些进展。政府批准在 2014 年进行全国人口普查。2013 年 1 月成立了国家选举委员会，并于 2 月 12 日向联合国提出为预计举行的选举提供技术、后勤和业务支持的请求。已经任命了政党理事会成员。

12. 制定新《宪法》的工作进展极其缓慢；这是一个令人关切的重大问题，因为它是过渡进程的核心要素。还存在对言论和集会自由权的严重限制，被认为批评或反对政府的记者和民间社会行为者受到威胁和攻击。媒体法已经制订了一段时间，但仍在议会审查当中，并提出了一些旨在加强对言论自由权保护的修改。

13. 因此仍有许多障碍，包括需要确保对政治多元空间的保护，使民间社会能够发挥公开、关键的作用，以及同样重要的是，加快从以军队和军事化为主的环境向和平、多党和平民主导的民主进程过渡。

三. 人权挑战和优先事项

14. 鉴于上述背景，南苏丹在宣布独立两年后，仍然在改善对人权的尊重方面面临严峻挑战。虽然冲突和欠发达的历史遗留问题，再加上现有困难(紧缩措施妨碍了为促进经济、社会和文化权利改善环境的努力)，限制了政府在保护和增进人权方面取得重大进展的能力，但制定保护人权和基本自由的法律和政策的工作取得了一些积极进展。

15. 例如，主要国际人权公约规定的人权准则和标准被纳入了南苏丹过渡宪法。另一个重要成就就是在部长理事会在 2012 年 11 月通过了一个国家人权议程，该议程由人权委员会在人权高专办支持下起草。

16. 南苏丹保障人权的能力仍然有限，并有一些恶化迹象。生活在易发生冲突地区的平民继续遭到暴力和恐吓，而在首都朱巴，则有关于安全部门成员侵犯人权的报告。在缺乏合格人员和过度依赖主要人口中心以外的习惯和传统司法系统情况下，法治仍然脆弱，对有罪不罚现象的打击力度减小。对记者、人权维护者、外国国民或政治反对派成员的任意逮捕及恐吓和骚扰行为仍在发生，而且很少被追究责任。这些缺乏尊重言论自由的表现与政府关于在法治、多元和容忍各种观点的基础上建立一个民主制度的公开承诺背道而驰。这种承诺需要转化为行动，并在各级予以加强。

17. 除 2012 年 10 月一名联合国高级人权干事遭到驱逐和 2013 年 1 月两名高级干事被暂时拘留外，联合国人权干事还在开展监督和调查工作中面临许多障碍，包括经常无法接触军事设施或国家安全设施中的被拘留者。剥夺接触机会妨碍了一些领域的信息共享，并有碍于查明可能需要技术援助的领域。

18. 人权委员会无法有效履行其法定职能。尽管批准主要国际人权条约的程序很繁琐，但仍取得了一些进展。

19. 需要加强政府保护平民、尤其是受犯罪和武装冲突影响的平民的能力。

A. 平民保护

20. 政府负责确保对平民的保护。但平民仍然受到暴力之害，尤其是在琼莱和三州交界地区，这表明当局没有履行这一责任。根据人道主义事务协调厅收集的数据，部族间的暴力对南苏丹平民构成了最大威胁，特别是在与掠夺牲畜有关时，这种行为造成的死亡占独立以来与冲突有关的所有死亡的 73%。暴力行为的实施者主要包括携带武器掠夺牲畜的年轻人、伺机发动掠夺牲畜袭击的犯罪团伙和全副武装的反叛民兵组织。

21. 虽然 2012 年 3 月琼莱州的解除平民武装进程和 2012 年 5 月与全琼莱州和平会议同时进行的和平动员相对减少了暴力行为，增加了稳定，但很快就由于 2012 年下半年 David Yau Yau 民兵再次出现、穆尔勒族青年从埃塞俄比亚返回该州以及缺乏执行上述和平会议决定的资源和能力而遭到破坏。据称 2012 年 3 月至 8 月解除武装期间皮博尔县安全部队侵犯人权的行为增加，南苏丹特派团已提请有关当局注意这一情况，以调查和起诉肇事者。

22. 由于武装部队的活动和苏丹人民解放军的反应，琼莱州的许多部族离开家园，搬到更安全的农村地区。为了消除 David Yau Yau 民兵造成的威胁，国家当局优先考虑作出政治努力，与穆尔勒族酋长、政治人士和青年团体进行接触，甚至向 Yau Yau 提出大赦。但报告表明，平民对和解进程很不信任，并担心遭到安

全部队的报复。结果琼莱州的平民仍在保护方面面临最严重的威胁，尤其是皮博尔、阿科博和波查拉县。

B. 司法和法治

23. 南苏丹的司法系统虽在某些方面取得了进展，但仍然薄弱和无效。缺乏合格的法官和律师，基础设施薄弱，管理制度不发达，整个刑事司法系统的协调较差，并缺乏适当的通讯和交通设施。在地方层面，许多犯罪案件仍通过传统司法机制裁定，这些机制不符合国际人权标准，而且在很多情况下违反了南苏丹过渡宪法和其他国家法律。南苏丹国家警察局和其他负责执法的安全机构仍需大量的进一步培训和加强能力。

24. 虽然南苏丹在 2012 年 11 月的大会上投票赞成在全球暂停执行死刑，¹ 但后来的报告表明，仍有人被判处死刑。全国等待处决的有 233 人。被定罪者，包括被判处死刑的人在内，在审判中很少有法律代理。官僚主义的和不明确的程序要求也妨碍行使上诉权。

25. 长期和任意拘留仍然是一个严重问题。缺乏资源和对所适用的程序规定的了解不够以及检察院的案件积压是导致拘留超过法定期限的最重要因素。政府已经认识到问题的严重性，并设立了一个高级别政策小组，以采取行动，尤其是启动流动法院举措，以加快法律程序，并对法官短缺的问题加以弥补(尽管司法部门作出了征聘更多法官以分配到各州的努力)。警察在没有适当的法律依据或未遵循适当程序要求的情况下实施的任意逮捕和拘留案件，以及未在执法方面获明确法律授权的实体实施的逮捕和拘留，包括苏丹人民解放军和国家安全部队对平民的拘留，仍然一个重大问题。

26. 注意到军方拘留平民的案件，但军方似乎没有拘留平民的法律授权。特别是，国家安全部队在有些情况下通过拘留来干涉其他权利的充分行使，如言论自由权。在这方面，还注意到军事和政治人员干预司法系统的现象。

27. 安全部队过度使用武力是一个长期问题。例如，2012 年 12 月，安全部队成员在西加扎勒河州的首府瓦乌向手无寸铁的示威者射击，造成 9 人死亡，至少 17 人受伤。在另一些严重事件中，苏丹人民解放军成员 2013 年 4 月 1 日在琼莱州对平民进行的射击造成至少两人死亡，此外还收到关于苏丹人民解放军 2012 年 12 月 4 日在琼莱州的 Lotho 村对 13 名平民执行法外处决的指控。南苏丹特派团人权司正在调查这一事件。

28. 在上述大多数案件中，有关当局尚未将这类侵权行为的肇事者绳之以法。例如，在瓦乌，没有采取任何行动来追究杀害示威者的人员的责任。

¹ 大会第 67/176 号决议。

29. 但在普遍的有罪不罚现象方面也有例外，如三名警官被指控在中赤道州强奸三名妇女的案件，这些警官被逮捕，并将接受审判。

30. 继联合国苏丹特派团 2010 年开展的人权调查后，南苏丹政府采取了措施，对过去的侵权行为、包括关于在国家警察培训中心实施强奸和杀人的指控进行问责，并防止再发生侵权行为。一些被认定负有责任的人遭到停职，但在是否对其采取了任何进一步的措施方面，仍然不清楚。南苏丹特派团人权司在该中心发挥能力建设作用，作为综合课程的一部分，开展了人权培训。还在考虑为加强内部问责机制提供技术援助。

C. 保护言论、结社和集会自由权

31. 南苏丹特派团记录了一些国家当局干涉言论自由权的案件，包括对批评政府的记者和其他人员的任意逮捕、拘留和骚扰。在全国著名的专栏作家以赛亚·亚伯拉罕 2012 年 12 月遭到杀害后，至少记录了 18 起这类事件。在一些案件中，南苏丹特派团进行了干预，以促进对被认为受到直接威胁的记者、民间社会活动人士或人权维护者的保护，其中有些人被迫离开该国。

32. 南苏丹特派团和其他伙伴一直努力建设记者、民间社会和其他行为者的能力。但目前，由于缺乏培训和资源以及安全问题，限制了民间社会有效监督违反法治和侵犯言论自由的能力。

D. 增进和保护妇女和女孩的权利

33. 在消除南苏丹存在的歧视和虐待妇女和女孩的行为，包括家庭暴力、强迫婚姻和性暴力方面，进展缓慢。虽然过渡宪法规定法律面前男女平等，但妇女仍然经常面临歧视，包括在婚姻、土地和财产所有权、继承和教育等基本事项上。有害的传统习俗也是妇女在社区内长期处于不平等地位的一个因素，尤其是在农村地区。

34. 妇女和女孩仍在司法方面受到严重歧视。妇女经常由于非刑事的习俗“犯罪”如通奸而遭到拘留，她们在通奸方面受到的指控往往偏多。此外，习惯法律制度在解决争端甚至裁定刑事案件中起到的广泛作用导致了对妇女权利的进一步侵犯，因为所采用的习惯原则往往与不歧视的国际人权准则不一致。

E. 经济、社会和文化权利

35. 南苏丹大多人口仍然生活在贫困和欠发达之中，这对享受经济、社会和文化权利不利。在此情况下，苏丹和南苏丹 2012 年 9 月签订的合作协定的最近执行是一个显著进展，因为它促进了石油出口的逐渐恢复。但短期内不能指望会收到增加国家预算收入之效。因此，据合理预期，妨碍在公共服务领域进行更多投资的现行紧缩制度仍将持续一段时间。一旦国家收入正常化，对国家预算的修订

应侧重于社会投资，向历来遭到忽视的领域拨出更多资源，以改善公共服务的提供。

F. 国家保护人权法律框架中的空白

36. 在 2012-2013 年的议会届会期间，颁布了许多对人权有影响的法律。尚待就审查中的三项重要媒体法案采取进一步的行动，其中一部法案定于 2013 年 5 月在议会进行二读。关于国内民间社会和国家情报机构的必要立法尚未颁布。此外，仍需采取立法行动，处理成文法与习惯法在许多领域的关系不明确造成的重大空白，这导致了侵犯人权行为。

37. 所颁布的法律包括《普通教育法》(2012 年)和《高等教育法》(2012 年)。《普通教育法》规定南苏丹人人可以获得免费基础教育，以提高教育水平。由于识字率极低，获得基础教育的机会很少，因此，本法的执行不仅在民众享有受教育权方面，而且在加强对人权和义务的理解及适用方面都很重要。

38. 虽然取得了这些进展，并通过了作为过渡进程关键要素的选举和政党立法，但仍需处理重大的法律空白问题。最重要的是审查过渡宪法。在共和国总统发布法令有效设立宪法审查委员会以来的一年中，这方面的进展缓慢。许多民间社会组织和公众对这一进程缺乏透明度和包容性表示关切。2013 年 2 月 26 日，该委员会的任务授权被延至 2014 年 12 月 31 日。

39. 还需要审查现行法律，使之与过渡宪法的人权条款和国际人权标准相一致。有些现行法律在人权相关问题上相互抵触；例如，早婚和强迫婚姻、过继婚和剥夺妇女的财产继承权等传统习俗与过渡宪法的规定相悖。刑法制度需与宪法规定的人权标准总体协调。一些对人权有影响的法案尚待议会审查，其中最重要的包括三项关于媒体和获取信息的法案。其他有待审查的法案包括《石油收入管理法案》、《宣传法案》和《国家安全局法案》。最后一部法案对于界定安全局的逮捕权特别重要。民间社会组织和对个人对目前有待议会一读的《自愿和人道主义组织法案》表示了许多关切，该法案将就非政府组织的运作作出规定。处理人权和治理问题的人特别感到关切的是，该法案的规定会妨碍他们的工作，例如对接受国际机构提供的资金施加限制。

40. 政府承诺批准所有主要国际人权条约，以建立保护人权的国家法律框架。议会已在批准进程中就政府确定的三项优先考虑的文书，即《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》和《儿童权利公约》采取了步骤。与法律意见南苏丹特派团人权司和联合国伙伴机构合作，编写了关于加入上述文书和《关于难民地位的公约》的法律意见。这些意见于 2013 年 5 月 17 日提交部长理事会，获得了该理事会的批准，并被转交议会。还在讨论启动《消除一切形式对妇女歧视公约》批准进程的问题。关于区域人权文书，2013 年 1 月，南苏丹签署了(但尚未批准)《非洲人权和人民权利宪章》。它也包括在部长理事会 2013 年 5 月 17 日核准的文书中。

41. 2012 年通过了《难民法》和《日内瓦公约法》，这标志着在加强法律保护框架方面取得重要进展。南苏丹在议会于 2012 年 7 月 16 日通过一部法案后，加入了 1949 年日内瓦四公约及其任择议定书。另外，政府还在 2013 年通知国际劳工组织说，它已接受七项公约，包括与强迫劳动、歧视和最恶劣的童工形式有关的公约。

42. 南苏丹特派团人权司继续通过相关委员会，为国民议会和州议会建设能力和专门知识提供技术援助和支持。应议会请求，该司将在 2013 年 5 月底为议员开展关于批准和加入国际人权条约以及随后将国家立法与国际标准相统一的培训活动。国民议会根据其 2013 年工作计划，正在寻求技术和后勤支持，包括短期专门培训以及与其他国家立法机构之间的交流方案。

43. 继续支持南苏丹政府以及国家和州一级的立法议会对于确保立法进程的迅捷、包容和透明以及加强人权保护法律框架十分重要。

四. 技术援助的优先领域

44. 为制定以保护南苏丹人权为优先事项的法律和政策框架，作出了重大努力，并分配了资金。南苏丹 2011-2013 年发展计划和联合国发展援助框架确定将人权和两性平等作为拟纳入所有发展和国家建设优先事项的跨部门问题。由于这些计划的实施受到暂停石油生产后采取的紧缩预算措施的严重限制，已提议将这两个并行计划方案的有效期延至 2016 年。

45. 根据安全理事会第 1996(2011)号和第 2057(2012)号决议，南苏丹特派团被赋予强有力的人权任务，即通过加强国家利益攸关方的技能和知识来增强其能力。在人权高专办主持下，将一项技术合作方案纳入了南苏丹特派团人权司的工作范围，以此作为特派团任务的一个重要组成部分。该方案已获实施：与人权委员会和联合国专门机构密切合作，开展了旨在建设特定利益攸关方人权能力的活动。

46. 自 2011 年 7 月 9 日南苏丹特派团成立以来，在技术合作方案下，已根据南苏丹特派团的人权任务开展了 140 项人权能力建设活动。这些活动的重点是政府部委、国民议会、南苏丹国家警察局、苏丹人民解放军(包括军事司法)、劳教官员、传统领导人、人权委员会、民间社会组织、人权维护者和媒体集团。国家和州和县一级的活动包括就立法的人权方面提出咨询和建议，以及举办能力建设讲习班等。

47. 南苏丹特派团人权司的工作是与特派团的专门机构，即联合国警察、法治和安全机构支助办公室以及儿童保护、民政和性别问题部门密切合作开展的，以确保将人权纳入上述机构的所有机构建设和能力建设活动，包括为民间社会开展的活动。如以前所报告的，国家人权委员会仍然是一个主要伙伴，尽管其过去一年的工作深受削减预算的影响。

A. 南苏丹国家警察局

48. 南苏丹国家警察局需要建设其能力，以履行预防、打击和调查犯罪、维护法律和社会秩序、保护人民和财产以及维护和执行《宪法》和法律的任务。2013年1月23日，总统发布了一项任命警察局新局长的法令。

49. 如高级专员在上一份报告中所述，联合国警察与利益攸关方合作，制定了2012-2015年战略培训计划。² 该计划为长期机构发展奠定了基础，并借鉴了2010-2013年战略计划和国家警察局2011-2015年行动计划框架。

50. 根据2012-2015年战略培训计划，目前有300名联合国警官与南苏丹国家警察部署在同一地点，目的是传授知识和技能。南苏丹特派团人权司与联合国警察密切合作，为拉贾夫国家警察培训学院的学员提供人权培训单元。还向整个南苏丹的各种警察机构提出了人权培训方案。人权干事在监督警察拘留行为的工作中，就改善人权尊重情况提供咨询意见，尤其是在解决任意拘留案件方面。

B. 苏丹人民解放军

51. 南苏丹过渡宪法设想，武装部队应是一个尊重人权的专业和纪律严明的机构。南苏丹特派团人权司向苏丹人民解放军提供了关于适用人权标准的培训讲习班，主要重点是加强军事司法和问责。本报告所述期间，在全国举行了对苏丹人民解放军的培训。其中许多活动是与南苏丹特派团军事司法顾问科合作开展的，该科与苏丹人民解放军互动，以确保遵守法治、尊重人权。

52. 苏丹人民解放军创建了一个培训学院，即伦拜克军人学院，由南苏丹特派团的军事和双边伙伴不断提供培训。因此，南苏丹特派团制定了一项加强与苏丹人民解放军联系的战略，由人权司提供能力建设，并提高对关于在人权方面尽责的政策的认识。正继续与苏丹人民解放军进行关于将专题人权培训纳入该学院课程的讨论。

C. 司法机构

53. 政府在其人权议程和行动计划中，将司法、法律和秩序部门改革定为紧急优先事项，并指出，它将为加强能力寻求国际援助。司法系统的薄弱——包括缺乏人力、财政和物质资源以及需要长期培训和专门知识——在联合国报告和其他报告中均有大量描述，并对遵守人权原则的情况产生了深刻影响。

54. 根据司法部2012-2014年法律援助战略，监狱中的绝大多数人(估计有95%)在严重的刑事、民事、土地和家庭事项中都没有法律代理，或无权获得免费的法

² A/HRC/21/34，第54段。

法律援助。法律援助成为技术援助的一个重要领域，因为缺乏法律代理损害了公平审判权，对于死囚牢中的犯人而言最为紧迫。

55. 与成文法制度一起运作、并由传统领导人根据 2009 年《地方政府法》实施的习惯法制度，是司法和人权面临的又一个挑战。虽然诉诸传统法院比诉诸法定法院更为容易，但在法律和实践中，往往会模糊习惯法院和法定法院之间的界限。将习惯法与人权标准相统一的任务是一个难题。为解决这一问题，南苏丹特派团人权司制定并在三个州实施了一系列培训方案，随后还将将在各州的传统法院开展了 10 项培训活动。

56. 司法机构、检察官和执法官员需要加强处理弱势人员和制定弱势群体综合政策框架，包括少年司法规定的的能力。2011 年 7 月建立了少年还押审查制度，目的是减少对儿童的审前拘留时间，并对司法机构和相关利益攸关方进行宣传，以增进和保护被拘留儿童的权利。几个州正在采取类似举措。显然需要继续对少年司法刑事链中的行为者进行能力建设，并需建立由专门法官主持的少年法庭。

57. 妇女被拘留者是最弱势的群体，而且拘留理由往往够不上刑事犯罪(例如通奸)。根据通奸法遭到逮捕、拘留和处罚的妇女比例过高，给她们及其子女造成了严重后果。

D. 南苏丹国家监狱管理局

58. 南苏丹国家监狱管理局仍然未能充分履行其惩教、改造和重返社会的任务。与监狱系统合作的国际行动者赞扬管理局的领导层，他们了解适用的国际标准，但面临着严峻的资源挑战，而且监狱工作人员能力不够，尤其是在州一级。2012 年 11 月，政府设立了对监狱管理局进行监督的高级代表团，但该小组自成立以来没有开展任何后续访问。

59. 南苏丹特派团法治和安全机构办公室惩教咨询科向监狱管理局提供咨询意见和技术援助，并向南苏丹各地的监狱设施派遣惩教顾问。南苏丹特派团人权司制定了广泛的惩教人员培训方案并在所有的 10 个州予以实施，此外还监督监狱条件，协助监狱当局解决人权问题。需要新的设施，并需加强财政和人员能力，以维持监狱设施，遵守国际标准。

60. 需要对弱势被拘留者，包括妇女、少年和残疾人予以特别关注，由于刑事调查和审判程序的拖延、适用的刑法和程序方面的知识空白、刑事司法机构之间缺乏协调、受害人和证人不出庭、缺乏适当的交通、基础设施、记录和案件管理，以及缺乏权利意识和法律援助服务等，他们在审判前可能会被拘留几个星期甚至几个月。

E. 人权委员会

61. 南苏丹人权委员会在独立前根据过渡宪法和 2009 年《人权委员会法》设立。到 2011 年，该委员会已在所有的 10 个州建立了存在，南苏丹特派团人权干事则在全国提供技术咨询和援助。去年，由于全国紧缩措施下的预算大幅削减，所取得的这一进展发生逆转：各州的办事处已经关闭，委员会所有的 92 名工作人员目前全在朱巴。

62. 上述情况由于委员会缺乏开展业务活动的资金——甚至在首都也是如此——而更加严重。因此，它已有数月无法调查严重侵犯人权行为、发布公开报告、接受和处理个人申诉。委员会得以开展的有限活动，包括调查和能力建设，是在南苏丹特派团人权司(通过人权高专办)和其他联合国机构，如联合国开发计划署和联合国难民事务高级专员办事处的支持下进行的。

63. 在这种支持下，委员会于 2012 年发布了 2011 年年度报告(尚待议会核准)和 2012-2015 年第二个战略计划，该计划正在人权高专办和其他联合国机构、基金和计(规)划署的技术支持下实施。委员会还在人权高专办的技术支持下，制定了申诉和调查程序以及公开调查程序。

64. 在与国家机构合作制定和实施符合人权准则的政策、做法和法律，以及为侵犯人权行为的受害者个人仗义执言方面，一个活跃、有力和独立的国家人权机构必不可少。人权委员会还应发挥关键作用，支持制定人权议程实施计划，并确保它共同主持的人权论坛在促进各个利益攸关方之间的对话方面发挥重要作用。资金和专门知识方面的国际支持对于重建委员会和帮助它成为保护和增进南苏丹人权的重要倡导者十分必要。

65. 高级专员在上一份报告中强调，机构发展捐款如有明确的基准并以渐进和分阶段的方式实施，可以提高委员会的能力。她还说，捐款应逐步促进一个独立委员会的出现，将付款与透明的任命、委员的任期保障以及发布关于重大人权问题的公开报告联系起来。³

F. 国家人权议程

66. 2012 年 11 月，部长理事会通过了一个国家人权议程，其中载有以五个核心优先事项为基础的行动计划：建立增进和保护人权的有效法律框架；开展关于人权的教育、培训和提高认识运动；加强执行机制，包括采取措施，确保政府政策、方案和行政做法以人权为基础；加强监督、调查和保护机制，即人权委员会、议会和民间社会；以及冲突解决和管理。

³ 同上，第 60 段。

67. 虽然该议程尚未提交议会，但可为制定综合的国家计划和州一级计划提供有益的框架，以发展尊重人权的立法，增强政府、州和民间社会实体增进和保护人权的能力。在这种计划中列入各种基准，将使利益攸关方能够评估进展情况，并确定需要克服的障碍。该计划还可确定需要国际社会提供的支持。

68. 议程还强调了政府对人权论坛的支持，该论坛将人权利益攸关方，包括政府代表、民间社会和发展伙伴汇集在一起，定期就不断变化的人权相关问题进行对话。该议程于 2012 年 12 月向人权论坛提出。该论坛本身可成为就制定议程计划进行协商的极佳渠道。

G. 提高对性别问题认识的方案

69. 独立以来，南苏丹呈现出实现两性平等和尊重妇女权利的巨大潜力。妇女正在社会中发挥越来越积极的作用，但在主要贫困指标方面仍然存在性别差异，如妇女文盲率高达 86%。缺乏教育和获得卫生服务的机会，再加上早婚，导致婴幼儿死亡率极高，孕产妇死亡率也是世界最高的国家之一。性暴力和基于性别的暴力依然存在，而肇事者大多不受惩罚。

70. 作为提高对性别问题认识的机制，在全国举行了关于安全理事会涉及妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的和平论坛，让公民进行关于性暴力和基于性别的暴力的讨论。2012 年 8 月，苏丹人民解放军领导人首次同意开展南苏丹特派团推动的对 26 名军官的性别问题主流化培训。指挥官们在培训后承诺，将在苏丹人民解放军内实现性别问题的主流化。

71. 关于促进女童的教育，联合国儿童基金会与普通教育和教学部正在最后制定一项关于女童教育的国家战略计划，该计划预计在 2013 年 7 月启动和传播。通过媒体和公共活动，政府和其他利益攸关方正在开展宣传工作，以支持女童入学和不辍学。

72. 政府为批准《消除对妇女一切形式歧视公约》采取了一些措施，设立了一个有司法部相关机构、南苏丹特派团和联合国机构参加的工作组。该工作组正在开展《公约》加入文件的编制工作，并在对利益攸关方进行提高认识运动，以增进其对《公约》规定的了解，促进与国内立法的进一步统一。还需继续开展宣传工作，不仅是为了提高公众对批准《公约》重要性的认识，还为了加强议会对批准《公约》的支持。

五. 结论和建议

73. 在独立以来的两年中，南苏丹为奠定新国家的基础和建立必要的机构应对其民众的需求作出了重大努力。在人权领域，体制和立法层面取得了一些进展，但措施的切实执行仍然很弱。

74. 联合国人权事务高级专员建议南苏丹政府在国际社会支持下：

(a) 在经国民议会核可后实施人权委员会制定的国家人权议程所载的人权战略；

(b) 根据通过的国家人权议程，制定并实施目标、战略和责任明确的国家人权行动计划；

(c) 加强国家机构在全国各地的存在，包括司法和安全部门，以维护法治，保护民众免遭暴力行为的侵害；

(d) 采纳和实施以人权为基础的发展方针，确保将人权纳入政策、方案和预算编制过程；

(e) 采取一切必要措施，制定强有力的增进和保护人权法律框架，具体方法包括：

(一) 批准主要的国际和区域人权文书，包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会和文化权利国际公约》、《儿童权利公约》和《非洲人权和人民权利宪章》；

(二) 确保国家立法，包括长期《宪法》完全符合相关国际人权标准；

(三) 改进习惯法的适用，确保符合国际人权标准；

(四) 继续开展有利于弱势群体、尤其是儿童、妇女和残疾人的工作；

(五) 支持相关机构，如宪法审查委员会、法律审查委员会、司法部和国民议会人权委员会落实人权机制的建议，包括在普遍定期审议中提出的建议；

(f) 确保将打击有罪不罚现象作为一个优先事项处理，方法如下：

(一) 安全部门进行全面改革，以制止执法人员的侵害行为，同时赋予南苏丹国家警察局调查犯罪并追究肇事者责任的手段；

(二) 支持司法机构的能力建设，特别是法官、检察官和律师的培训，同时建立法律援助机制，并确保受害者获得有效补救，包括赔偿的权利；

(三) 协助人权委员会履行其职责，确保提供足够的资金和技术援助；

(四) 支持南苏丹国家监狱管理局，确保其拥有足够的资源和能力，使之成为一个遵守国际标准的惩教机构；

(五) 确保为民间社会、人权维护者、记者和媒体集团提供有利的环境，使之能够自由促进人权和法治，而不必担心受到恐吓、骚扰、逮捕、拘留或其他侵犯人权行为；

(六) 加大努力，预防、惩罚和消除一切形式的暴力侵害妇女行为；

(g) 禁止为通奸行为拘留妇女和儿童；

(h) 加强宣传工作，通过能力建设和让妇女参与和平与和解进程，增加妇女在各级决策中的代表性和参与；

(i) 暂停执行死刑，尤其是在司法机构目前无法保障公平审判和适当程序的情况下。
