



秘书长审查南苏丹特派团任务的特别报告

一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会决议第 2241(2015)号决议第 13 段提交，安理会在决议中请我在 45 天内提交鉴于南苏丹政治和安全局势对联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)的任务所作的评估，并提出南苏丹特派团履行其授权任务和支持执行《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》方面的建议及所需资源。本报告还根据该决议第 15 段评估了南苏丹特派团和其他合作伙伴迄今为止为支持南苏丹国家警察局而采取的行动，并根据汲取的经验教训，为进一步支持南苏丹国家警察局及和平协定所设想的联合整编警察而可以采取的行动步骤提出的建议。在 2015 年 11 月 23 日我给安理会主席的信(S/2015/903)中载列了对朱巴的安全规划所作的评估以及对南苏丹特派团可发挥作用的建议，涉及为根据第 2241(2015)号决议第 14 段的要求而保障关键的基础设施，由此保护行动自由。

2. 为了编写本报告，曾与南苏丹综合工作队和联合国国家工作队及当地的合作伙伴密切合作，经由一个由维持和平行动部和南苏丹特派团联合领导的进程，对支持和平进程的要求开展了战略审议。评估分两步进行。第一步是对当前的冲突进行分析，据此评估了促成持续敌对行动的因素、对落实和平协议的可能威胁，和巩固和平。随后，审查并确定了南苏丹特派团在支持执行协议为和平进程营造有利环境方面可能起到的作用以及优先的目标，以应对上述威胁。

3. 第二步是，由以下各方代表组成一个联合工作队进行技术审查：维持和平部、外勤支助部、政治事务部、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、安全和安保部、联合国开发计划署(开发署)、联合国南苏丹特派团和联合国南苏丹国家工作队；由特派团领导。技术审查确定了南苏丹特派团在实现战略审查中阐述的优先目标所需开展的任务和需要的资源。这项工作是通过与南苏丹各阶层的利益攸关方开展协商进行的，涉及的有该国政府、反对派、其他政党、地方政府官员、境内流离失所者、妇女、青年和民间社会代表，以及外交界、捐助方、联合国国家工作队、人道主义国家工作队以及国际和国内非政府组织的代表。



工作还依据了一些关键的规划假设，包括各方充分执行和平协定的承诺、根据南苏丹特派团部队地位协定认可通行自由，以及支持关键的联合国、区域和国际伙伴来协助过渡计划。

二. 战略审查的结果：对冲突的分析

4. 政府间发展管理局(伊加特)调解达成的“和平协定”为各方结束敌对行动提供了框架，而在 30 个月的过渡阶段里开始了重要的政府改革，以便将南苏丹送回到可持续和平与恢复的道路上。但是，为战略审查而作出的冲突分析指出了一连串复杂的政治、安全和体制性障碍，如果不加以认真监测和处理，有可能损害过渡，消极地影响到和平协定的切实执行。

政治方面的挑战

5. 由于违反停火的行为，并由于各方未能遵守为执行和平协定筹备阶段而确定的初步期限，关于各方对和平进程的承诺，以及各方对执行和平协议的认可就存在疑问。

6. 过渡阶段中，由于对解读和平协定的条款存在分歧，协定的执行有可能面临进一步的拖延，同时每一方都在估量其选民的得失，并力图在选举前占据有利地位。过渡机构有可能成为政府、苏丹人民解放运动/军反对派和过去的受拘留者之间新的政治战场，使民主和施政改革难以开展，新的体制安排难以有效落实。

7. 在国家层面上，过渡阶段权力继续集中在总统周围，国家资源持续管理不善有可能导致政治分歧，引起不满，并导致分崩离析的局面。建立 28 个州的命令已经使一些少数选民群体担心被边缘化，并可能在过渡阶段导致更多的地方冲突。

安全方面的挑战

8. 由于冲突中的主要国家和地方行动者对和平进程的政治参与存在上述的不足现象，各方之间持续发生直接对峙、各方各自联盟中半独立的成分所涉足的安全事件倍增也是有可能的。在冲突的 20 个月里所犯的暴行，以及在大上尼罗地区和大赤道州某些地区以及加扎勒河州政府的总体崩溃，表明报复性的杀戮和各群体之间的暴力增加也将构成过渡阶段的重大风险。敌对行动的持续违背了永久停火协定，有可能进一步损害民众对国家过渡的信任，造成更多的政治障碍。

9. 对各方部队人员指挥和控制不力已经损害到安全局势。如果两个联盟内部的指挥系统进一步涣散，过渡阶段中就可能会有更多武装行为体通过使用武力对参与和平进程讨价还价，从而损害主要各方的立场。将苏丹解放军改革成专业、统一和多族裔实体的部队的整编和改造、使之远离政治利益的这项工作如果拖延，对于维持中长期的和平进程将构成一项关键的安全障碍。

10. 各群体之间的严重分歧，以及整个危机阶段所凸显的严重暴力行为，有可能导致经常性的报复杀戮状况，尤其是如果侵犯人权的人得以逍遥法外的话。依据上述派别划界而实施的报复行为可能成为高度政治化，导致大批人丧生、推动暴力的持续循环。存在各方有组织的部队卷入这一进程的风险，由此会对平民造成更加危及生命的环境，最终并损害和平进程的声誉。

11. 过去，各群体间围绕使用土地、放牧权和水资源的冲突曾由于调动了民兵和有组织的部队而加剧。在大加扎勒河地区、尤其是在西赤道和中赤道地区，按上述各派的划界而呈现的紧张局势非常明显，在这些地区，为保护当地居民，部落自卫队的组建正在增加，有可能上升到失控的程度，尤其是鉴于小武器泛滥，传统的冲突减缓机制失效。虽然这些冲突并不对过渡构成直接威胁，但很容易被操纵，用以离间各个社区，也很容易被有政治图谋的人利用。

体制上的挑战

12. 虽然政府首先负有其公民提供安全和安保以及基本服务的责任，但该国战争的后遗症以及国家体制的能力薄弱使之几乎无法承担这些基本责任，即使在爆发危机之前都是如此。这些体制上的弱点也将影响到过渡机构推进改革议程的能力。

人权和法治

13. 目前的冲突更恶化了人权状况。冲突各方从事了对平民的蓄意和有目标的杀害，及法外处决和其他非法杀戮、任意逮捕和拘留、强迫失踪、虐待和酷刑、不分青红皂白地使用爆炸性武器，如集束弹药，并毁坏了财产。平民因其族裔而遭到有针对性的袭击。

14. 与冲突有关的性暴力仍然是冲突的主要特点。所有各方均从事强奸、轮奸、绑架和性奴役、强迫堕胎，和对妇女身体的残割。同样，严重侵害儿童的行为继续发生，包括招募和使用儿童、杀害和残割儿童、强奸及其他形式的性暴力、袭击学校和绑架。公民权利和政治权利也受到政府的严重限制，而政治反对派、民间社会和媒体的代表受到尤其严重的影响。

15. 原已薄弱的法治体制在国家危机中崩溃，由此导致有效的警察部队和正常运作的司法机关缺失，正规的和习惯法的司法系统薄弱，这些都可能成为难以克服的挑战，而且如果有罪不罚现象依然根深蒂固、基本法律和维护秩序的服务得不到恢复，那么就存在重新陷入冲突的风险。在过渡时期里，对国家执法机构和司法系统的能力作出实际投资，使之能伸张正义，将是对南苏丹公民一个重要的和平红利，否则就可能损害“和平协定”。

人道主义危机

16. 即使在冲突爆发之前，该国总体上就不提供可靠的基本社会服务，在某些地区服务并经常因部族间的争斗而切断。2013年12月以来，激烈的冲突将人道

主义需求推向新的规模和深度。由于冲突、降雨量不足、经济恶化、应对机制的不堪重负，造成粮食无保障状况的迅速扩大。根据最新的综合粮食安全分类阶段性报告，估计有 390 万人属于粮食和营养方面严重无保障的类别。如果不紧急提供人道主义援助，使援助送达受影响最严重的地区，那么 10 月至 12 月期间就有发生饥荒的真实风险。

17. 由于冲突，教育和保健设施均被摧毁。迄今为止，40 多万学龄儿童受教育的机会被阻断。估计有 127 个保健设施由于抢掠、损坏、毁损、人员逃离而无法运作。因此，南苏丹的健康指标属于世界上最差的之列，包括产妇死亡率属于世界最高之列(每 100 000 例活产中有 2 054 例死胎)。在四个州里，疟疾已达到流行病的程度，已超过急性呼吸道感染，成为国内流离失所者的主要病因。如果日益加深的人道主义危机不得到解决，这种脆弱性将会损害公众的信任，对过渡投下的资源，及支持过渡的能力，从而导致更多境内和境外流离失所的境况。

经济压力

18. 过渡时期宏观经济的前景极为令人担忧；其标志是石油价格和产量的下降；通货膨胀增加；中央银行货币贬值，硬货币的储备缩小。市场价格的急剧上涨也使家庭收入和生计机会严重不景气，即使在不直接受到冲突影响的社区也是那样。如果过渡期间的经济状况不改善，普遍的不满情绪可能导致动乱，最终并导致暴力。同样，如果不能偿付安全部队人员的薪金，也可能导致犯罪、暴力和指挥系统的断裂。

三. 南苏丹特派团支持和平进程的优先目标

19. 鉴于上述对冲突的分析，并鉴于过渡时期预计将会面临巨大的政治和安全障碍，以及中短期流离失所更加严重而且粮食不安全和人道主义需求状况更加恶化，建议南苏丹特派团今后的任务以将以下一系列优先目标作为依据。这些目标顾及到的要求是，特派团应继续增强现有任务的核心支柱，同时优先注重对“和平协定”的支持，因为这对于今后两年内协议的稳步推进而言是必不可少的。

A. 对执行“和平协定”提供政治上的支持

向过渡时期民族团结政府和其他合作伙伴提供斡旋、咨询和支助，使“和平协定”能够在国家和国家以下一级得到执行

20. 为了支持和平进程的巩固和履行“和平协定”中阐述的联合国的职责，我的特别代表及特派团应利用斡旋，与缔约方和其他南苏丹的相关利益攸关方联系，协助解决执行“和平协定”中各个方面的僵局。我的特别代表参加了联合监测和评价，这是利用斡旋职能来支持该机制委员会主席 Festus Mogae 总统的主要渠道之一。同时，南苏丹特派团可以与全国、州和地方当局联袂根据透明度、参与性和负责任的决策，支持制定国家政策，并协助接纳妇女参与各级的政府治理。

21. 在区域和国际层面上，我的特别代表将与“加伊加特+”的成员和其他伙伴合作，确保有效的协调，并鼓励在整个过渡期间与各党派进行持续和统一的政治交往，以此保证充分而及时地执行“和平协定”。

协助建立、重组和维持执行“和平协定”的各种机构和机制

22. “和平协定”规定了一些专门的机构和机制，而要执行“协定”，就必须启动这些机构和机制的运作。南苏丹特派团通过其在联合监测和评价委员会的代表，将能够评估根据以下的轻重缓急建立、重组这些机构，并提供支助方面的进展，并在必要时提供帮助。

支持民族团结过渡政府按照“和平协定”阐述的设想作出宪法和立法的调整

23. 宪政进程从本质上就是政治性的。在危机发生之前，南苏丹特派团向国家当局提供了技术和咨询服务，并协调了国际上对宪法审查进程的支持。该特派团还与关键的政府行为体、国家立法大会和有关国家机构进行了广泛接触，支持全国范围有关的公民教育方案。根据区域和国际伙伴提出的载于“和平协定”第六章的援助请求，南苏丹特派团应与联合国国家工作队和其他合作伙伴协调，通过政治层面的广泛参与等等，重新确定对宪法审查进程的支持。特派团还可以根据所汲取的经验教训帮助协调国际伙伴对这一进程的支持。

协助民族团结过渡政府对有公信力的全国选举作出规划

24. 虽然对选举的支助将会包含在联合国南苏丹行动的中长期优先事项之中，但预计重组的全国选举委员会组织选举的能力有限，并鉴于确保公信力的选举进程所需支助的参加选举人群规模，加之“和平协定”第一章有关对联合国支持的具体要求，因此强烈建议联合国在选委会成立后开始直到选举日前的 24 个月阶段里主动提供技术选举援助。这一援助将以综合方式在南苏丹特派团的领导下提供，并包含对审查和起草相关选举法的咨询，包括涉及选举的“宪法”、政党法和选举法的条款。在政治上，特派团将通过其斡旋帮助防止和解决可能随选举进程而来的争端，也会通过利用其警察和军事资产加强选举的安全。

B. 推动安全局势的改善

25. “和平协定”第二章和有关附件规定了联合国和其他伙伴支持停火和过渡期安全安排的运作，审查据此建议南苏丹特派团提供下列支持。

通过停火和过渡期安全安排监测机制协助监测、调查、核实和处理违反停火的行为，包括监督部队的不接触、集聚和进驻营地

26. 永久停火生效后，2014 年 1 月 23 日停止敌对行动协定的一项规定就是，伊加特监测和核查机制开始转变为停火和过渡期安全安排监测机制。一旦实施，这一机制将负责监测遵守永久停火和过渡安全安排的情况，并直接向联合监督和评

估委员会报告。“和平协定”阐述，停火和过渡期安全安排监测机制将远远超过以前分配给伊加特监测和核查机制的责任，任务是监督和报告所有涉及协定内安全安排的情况，包括签署方部队的脱离接触、聚集、和在营地驻扎，以及涉及朱巴的安全条款。

27. 南苏丹特派团已经提供部队保护和后勤及技术援助，在博尔、本提乌、马拉卡尔、梅卢特、纳赛尔和朱巴支持了六个伊加特监测和核查小组。鉴于向停火和过渡期安全安排监测机制分配的额外的职责，目前的伊加特监测和核查机制正在计划扩大其行动，将最多达 12 个监测和核查小组包含在内。建议南苏丹特派团工程部队将目前的保护、后勤和技术援助安排扩大到同样驻扎在南苏丹特派团基地内的更多的监测和核查小组。额外的支助还可包括：(一) 利用联合国军事联络官在特定业务领域内与监测和核查小组协作；(二) 协助威胁评估和了解局势的信息；(三) 与监测和核查小组一起进行巡逻规划；(四) 支持就违反停火的营地监测提出报告；(五) 支持批准停火总图的执行汇总表。

28. 由于还未制作标明签署方计划的部队驻扎地点的最终停火总图，据评估，将在上尼罗河州和团结州内设立对行动具有较大意义的营地。为了向停火和过渡期安全安排监测机制在大上尼罗河地区内的活动提供足够的部队保护，建议在较短的时间范围内在马拉卡尔州内增加一个连，以加强部队力量。这项强化工作可以随各签署方部队准备脱离接触、聚集、和驻扎而逐步推进。

29. 为了启动停火和过渡期安全安排监测机制的初步评估访问及营地内人员及武器的登记/检查，将通过空中交通和地面行动的混合作业，或通过海上部队，以现有的资源在监测和核查小组到达前开展部队保护运行。为支持对营地的继续监测，南苏丹特派团正在审查如果确定每 7 至 10 天对大约 50 个营地作一次视察的巡逻规律是否切实可行。

为联合整编警察部队的部署和行动提供咨询和专门的能力建设

30. 在危机爆发前，并根据安全理事会第 1996(2011)号决议，南苏丹特派团向南苏丹国家警察的体制改革作出大量投资。然而，自危机发生以来，并根据安全理事会第 2155(2014)号决议调整后的南苏丹特派团任务的轻重缓急，南苏丹特派团便根据关于联合国支持非联合国安全部队的人权尽职政策(人权尽职政策)，将自身与南苏丹国家警察局的接触局限在作业协调方面，旨在加强对面临暴力威胁的平民的保护，包括在南苏丹特派团保护平民(POC)地点和可能回返的地区内的保护。

31. 2014 年末以来，与南苏丹国家警察的交往包括一项称为停火和过渡期安全安排监测机制的举措。该战略目前处于试验阶段，旨在通过查明和确保自愿返回地区，帮助为朱巴的境内流离失所者提供一个安全的环境。特派团根据人权尽职政策协调了讲习班，使 104 名南苏丹国家警察局人员(60 名男性，44 名女性)更加认识到保护平民原则，包括人权和面向社区的维持治安工作。南苏丹特派团、开发

署、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和双边伙伴共同提供技术支持和基本设备，以支助这项战略。此外，开发署还为参与该项目的警务人员发放身份证而提供培训、设备和技术支助。并在开发署和双边伙伴的支持下为朱巴设立了一个紧急呼叫中心。第一批受训的警员正在朱巴的 Khor William 区行动，大约有 150 名国内流离失所家庭已返回这一社区。建立信心和信任的警务战略还在朱巴另两个区试行。

32. 联合整编警察是和平协定目前设想为朱巴、博尔、本提乌和马拉卡勒提供安保的主要机制，其组建和部署应得到联合国和其他伙伴的支持。根据 10 月 21 日至 11 月 3 日在亚的斯亚贝巴举办的永久性停火和过渡安全安排讲习班后续会议的成果，各方商定，在朱巴的联合整编警察人数将为 3 000 人，而 2 400 名联合整编警察人员将部署到博尔市、马拉卡勒市和本提乌市。

33. 联合整编警察的警员需要培训和设备以适当和专业地执行任务。业已根据从支持建立信任和信心警务战略中汲取的经验教训，提议一项南苏丹特派团和开发署联合方案，通过培训支助和咨询援助以及恢复或建立警察设施，支持联合整编警察的建立和初步运作，最初侧重于南苏丹特派团保护平民营地所在地。南苏丹特派团支持面向社区警务、包括性暴力和基于性别的暴力在内的调查以及职业道德和人权问题培训，而辅助这项培训的是开发署和伙伴支持体制能力建设的行动、培训设施和基本办公设备和家具，使联合整编警察单位能够在其部署地区运作。南苏丹特派团还可以与联合整编警察秘书处一道支持需求评估、战略制定和业务规划。这些额外任务所需的联合国警察人员可以通过增加最多为 100 名特别单派警官、从联合国警察总部调动警员和关闭社会支助基地来提供。特派团还将就制定符合人权尽职政策的监督机制和其他缓解措施提供咨询意见。

34. 长期体制建设将在适当的时候通过多年期联合国法治联合方案来开展。在这方面，南苏丹特派团可侧重于为最终建立一个一体化、民主、接受问责和顺应民需的警务部门提供援助。

支持各方建立和运作联合行动中心，协助在朱巴协调缓解冲突安保行动

35. 根据预想，联合行动中心的建立是协调获准留在朱巴的部队的流动及减缓部队间冲突的手段。中心工作人员将是国家安全部队和停火和过渡期安全安排监测机制的代表。截至 11 月 3 日，除了先前商定的 3 000 名联合整编警察人员外，各方同意允许总共达 4 380 人的部队留在朱巴。

36. 在这些规划基准内，南苏丹特派团拟在顾及人权尽职政策考虑因素情况下支持联合行动中心，包括：(一) 把 6 名参谋人员部署到联合行动中心；(二) 为中心的建立之初提供技术咨询；(三) 支持联合行动中心在朱巴协调不同安全部门的努力。

C. 保护平民

保护平民和威慑对他们的暴力，包括在原籍地区和流离失所地区

37. 自从 2013 年 12 月爆发危机以来，特派团的平民人身保护活动基本上围绕向目前在南苏丹特派团保护平民营地寻求保护的约 180 000 名平民提供保护。这一需要大量资源的努力使特派团在保护平民营地外提供平民人身保护的能力面临挑战。这些努力并由于政府和反对派实施行动限制、基础设施差、使用南苏丹特派团航空资产缺乏安全、部队不愿意经常在保护平民营地以外投射力量而进一步受到损害。

38. 虽然存在这些挑战，但据评估，可以做更多的工作，把保护工作扩大到保护平民营地以外。对现有兵力与任务安排的详细审查确定了调整军队提供的周边安保范围据此一部分资源可转用于加大对流离失所、返回和重新安置地区投射力量的机会。在采取这项行动前，当然要对有关保护平民营地进行彻底的安全和威胁分析，而且将视条件而定。如果这些营地的范围或威胁综合因素超出联合国警察的应对能力，以快速反应人员来提供的军事增援将留在保护平民营地以支持加强建制警察部队。

39. 一些被免除固定营地安保任务的部队将用于在受特别关注的地区的试点临时严格行动基地，扩大短途和长途巡逻及徒步巡逻。同时还将增加不仅利用南苏丹特派团部队和警察，还涉及人权、保护平民营地、儿童保护、民政、保护妇女顾问的综合巡逻，以充分发挥特派团掌握的各种人身保护和其他工具的作用。

40. 未装备武器的无人驾驶航空系统和其他相关技术的部署也应迅速进行，以加强特派团执行保护平民任务的预警和早期反应机制。

维持保护平民营地内外的公共安全和安保

41. 迄今为止，保护平民营地在保护平民免遭人身暴力威胁方面是成功的。目前，南苏丹特派团正在向居住在 6 个保护平民营地的 178 906 名境内流离失所者提供人身保护，包括在本提乌的 99 930 人、在马拉卡勒的 47 791 人、在朱巴的 27 950 人。但是，过度拥挤以及流离失所者社区之间复杂的族裔和族群间紧张关系日益威胁这些营地的内部安全和安保。截至 2015 年 9 月，特派团已记录并处理了保护平民营地内的 2 900 多起安全事件。事件有轻有重，包括杀戮、性暴力、犯罪和攻击联合国人员和人道主义人员。

42. 南苏丹特派团需要更多警员来控制进入保护平民营地，提供足够的警察巡逻和驻扎力量，及时应对犯罪事件，在送达人道主义援助时确保公共秩序，为南苏丹特派团拘留设施提供安保。需要更多建制警察部队力量，为单派警察、联合国人员和人道主义工作人员提供保护，进行人群控制，处理保护平民营地内的安保事件。

43. 根据上述分析, 建议增加 500 名建制警察部队人员, 以部署到朱巴(160)、马拉卡勒(70)和本提乌(270)。关闭县支助基地和改组警察部门后所产生的单派警察将用于重点担任保护平民任务。根据警察人数上限分配给拘留设施的现有员额将归还警察部门, 78 名由政府提供的、有适当履行职能技能的专职惩教人员将分别被部署到朱巴、马拉卡勒、本提乌和博尔的保护平民营地。鉴于分配给无武装单派警察的任务涉及一定程度的人身执法, 包括逮捕和搜查, 需要最起码的个人防护装备。可以采用进一步的安保基础设施, 包括视频监控和紧急呼叫中心, 促进更加预防性的环境。

44. 鉴于可能的官僚障碍及特派团吸收能力有限, 可以通过成立新的建制警察部队或以立即增援方式扩大现有部队, 实现更多警察部队的分阶段部署。

支持加强预防、减轻和管理部族间暴力的地方冲突解决与和解机制

45. 南苏丹特派团与联合国伙伴将继续优先考虑缓解族群间暴力的努力。这将包括与妇女领导人等当地领导人、宗教团体和机构合作, 协助基层和国家一级论坛, 促进对话与和解。特派团还将协助全国和平与和解的平台在各州开展活动; 促进冲突社区之间的族裔间冲突管理活动, 包括协助牧民与农业社区之间的对话; 通过一个定期论坛促进协调南苏丹各地国际行为体的冲突管理活动; 与南苏丹特派团公共信息干事和米拉亚电台定期开展联合活动, 促进和平与和解方面的新闻活动。

46. 南苏丹特派团还应继续与传统社区领袖合作, 加强其作为对话进程内仲裁人和调解人的角色, 这是冲突转化、恢复性正义与和解的一个基本要素。此外, 特派团将根据人权标准对活动的和不活动的地方冲突解决机制进行全州摸底, 并与伙伴协作启动或加强这些论坛。

为境内流离失所者和难民最终安全、有尊严、自愿和知情地回返及重新安置提供安全环境

47. 停止敌对行动和执行和平协定, 将是推动为境内流离失所者和难民回返及其他持久解决办法创造安全环境的最重大因素。南苏丹特派团部队向外体现的力量以及在返回地提供安保的努力只能辅助签署方建立的安全环境。特派团支持过渡民族团结政府执行和平协定各部分, 包括力图在安全部队与境内流离失所者之间建立信任的机制, 如联合整编警察, 将逐步协助形成更具保护性的环境, 使平民能够重新定居或返回家园。为此, 境内流离失所者需要充分了解潜在回返或重新安置地区的条件, 以确保任何移动的自愿性质, 这将需要特派团和人道主义伙伴开展专门外联工作。

48. 如果能有清除地雷和未爆弹药的强健的能力, 以此清除现有的雷区和受污染区, 那将推动协助境内流离失所者或难民不必恐惧爆炸危险而返回或重新安置。

联合国地雷行动处(地雷行动处)将重点放在高优先道路核查和清理上，以促进平民居民的行动自由以及特派团行动和人道主义伙伴的安全准入。

D. 人权

监测、调查、核查和报告侵犯人权和违反国际人道主义法行为，特别注意严重侵权、侵害儿童、冲突中性暴力的行为

49. 南苏丹特派团应继续优先考虑监测、调查、核实和定期报告人权局势，包括和平协定的执行情况。这样做是为了：

(a) 查明面临危险的民众的早期预警信号和趋势，以便为特派团的保护平民反应提供投入和信息；

(b) 加强特派团调查侵犯人权行为，包括与冲突有关的性暴力行为的能力，以改善定期报告并支持问责制进程；

(c) 通过宣传、法律改革、政策改变、培训、宣传和能力建设，查明保护人权的障碍，并使联合国机构、南苏丹特派团各实务科室以及政府相关机构参与协助应对这些挑战的行动；

(d) 定期发布公开报告，向国家和国际政治进程提供信息，支持问责进程，同时支持宣传鼓动工作。

支持过渡民族团结政府确保根据和平协定所预见的新宪法和立法框架遵循国际人权标准

50. 特派团的人权任务设置应使特派团能够立即就启动和平协定第一、四和六章所设想的体制和立法改革向过渡民族团结政府提供技术援助和咨询。关于宪法审查进程，这将包括提供技术援助和咨询服务，以确保宪法充分提供人权保护，确保新立法的制定符合可适用的人权标准。在中期内，南苏丹特派团将倡导和协助按照国际法律和人权标准统一成文法和习惯法框架，避免再次发生未解决的不满及冲突的复发。

支持国家当局、民间社会和受害人打击有罪不罚现象，建立过渡时期司法机制，包括通过支持发展符合国际人权标准的真相、和解与和恢复委员会、司法进程和赔偿框架

51. 在近期内，特派团人权司将监测和平协定第五章规定的过渡时期司法进程，并为其提供咨询支助，以确保按照国际公正审判标准，无拖延地及时起诉和审判对侵犯人权行为，包括与冲突有关的性暴力和严重侵害儿童行为负有责任的人。人权司还将酌情向国家当局提供技术咨询，并支持受害人参与建立符合国际人权标准的过渡时期司法机制。人权司将支持过渡民族团结政府，并酌情支持国际机制对侵犯人权和虐待行为进行调查，并将酌情支持和监测起诉程序。通过其在国

家和州两级驻扎的力量，联刚特派团人权司还将继续与相关国家当局和机构接触，对经核实的侵犯人权行为追究责任和寻求补救，同时确保为受害人和证人落实适当的保护机制。

52. 若要建立和平协定第五章规定的过渡时期司法机制，便需要大量资源来支持全国协商，建立真相、和解与和恢复委员会及补偿和赔偿权力机构，并视需要向南苏丹混合法院提供专家意见。这项工作应该与南苏丹特派团其他相关部门及联合国国家工作队一起开展，特别是在全球协调中心警务、司法和惩处领域安排的支持下开展。

支持民间社会和国家人权机构，以确保对侵犯人权行为追究责任

53. 应优先考虑支持人权捍卫者、传媒和受害者和幸存者团体。为了增强民间社会权能，加强其打击有罪不罚现象的能力，并加强人民寻求正义、真相和赔偿的权利，特派团人权司将拟订具体方案和战略，以支持受害人诉诸司法，并加强监测和报告侵权行为的能力。此类方案应包括标准培训，支持制订保护机制，使受害人具有对过去的侵权行为诉诸司法公断的权能。

54. 此外，应当特别强调向南苏丹人权委员会提供技术援助，以加强其监测、核查和促进人权的能力。

人权尽职政策

55. 支持和平协定的一些安保规定，包括联合整编警察和联合行动中心，要求特派团加强充分执行人权尽职政策的能力。

冲突中的性暴力

56. 冲突中的性暴力事件以及其他暴力侵害妇女和女童的威胁一直居高不下。因此，南苏丹特派团应通过对冲突中的性暴力的模式和趋势进行监测、分析和报告，并通过培训、预防和问责加强这方面的内部能力，继续努力执行第1960(2010)号和第2106(2013)号决议。南苏丹特派团和联合国各机构将开展一系列活动，涉及宣传、主流化、培训和能力建设以及使特派团内部和外部进一步认识到冲突中的性暴力问题、以加强预防和回应的活动。特派团还将继续协调冲突中的性暴力的任务，在执行联合公报方面向冲突各方提供高层参与和技术支持，并主张将防止这类侵权行为及追究其责任纳入安全部门改革、复员方案和司法改革进程中。

儿童保护

57. 冲突各方继续实施严重和普遍的侵害儿童行为。南苏丹特派团应根据安全理事会就武装冲突中的儿童问题委托的任务，继续强调对六种严重侵害儿童行为的监测、核查和报告。特派团还应该继续倡导政府立即全面执行其修订后的行动计

划，以结束和防止对儿童实施的严重侵害，并支持这项工作。同样，特派团并应帮助苏人解运动/解放军反对派立即履行他们的承诺，结束严重侵害和虐待儿童的行为，并支持这项行动。

58. 和平协议有关保护儿童、特别是有关通过驻扎营地的筛查协助将儿童脱离军队和武装团体的规定，将要求相关南苏丹特派团、联合国国家工作队和人道主义国家工作队行为体优先参与有关工作。

E. 为运送人道主义援助创造条件

与人道主义行为体密切协调，为创造有利于运送人道主义援助的安全状况作出贡献，以按照人道主义原则，使所有需要救助的人员快速、安全和没有阻碍地获得救援人员和资产，并酌情确保执行授权任务所需的设施和设备的安

59. 为支持救助最脆弱的人群以及防止人道主义局势进一步恶化的人道主义工作，南苏丹特派团将需要在整个过渡时期，与人道主义行动者密切协调，为创造有利于运送人道主义援助的安全条件作出贡献。

60. 为将人道主义援助遍及的范围扩大到以前无法接触到的受冲突影响的民众，南苏丹特派团将需要进行车辆巡逻，沿救援人员常用的路线继续深入。将需要在人道主义援助和保护需求较高的地区建立前方作业基地和徒步巡逻，以确保地区安全，从而安全运送人道主义援助。由于持续存在针对人道主义工作人员的暴力和掠夺人道主义物资的风险，将需要一些南苏丹特派团基地内部的人道主义设施和办公室继续合用同一地点并在必要时保护人道主义中心。一些保护平民地点的紧张种族关系和犯罪也对在这些地区范围内工作的人道主义工作人员构成严重威胁。仍需要南苏丹特派团在人道主义行动期间酌情提供安全，并与人道主义机构密切协调。

61. 由于公路的状况恶劣，使供应线上造成瓶颈，南苏丹特派团与人道主义国家工作队一道出力协助维护重要的基础设施(道路、机场、内河港口等)，对于及时运送人道主义援助就至关重要。

F. 法治和安全机构

62. 和平协议规定联合国对法治和安全部门改革进行投资。为此，建议南苏丹特派团优先注重提供战略和技术咨询意见，强化和平协议内具有以下作用的要素：加强对法治的尊重，并为将来的机构建设措施铺平道路；展示国家机构有决心、有能力追究那些犯有严重罪行、包括暴行罪和煽动冲突的罪行的人，以此赢得公众对法治机构的信任；通过加强警务、教养机构、安全部门改革和解除武装、复员和重返社会方案(复员方案)，实现安保。

协助各方促进法治,包括通过支持国家调查和起诉程序、立法改革和协调向警察、司法和惩戒机构提供的支持

63. 拟议建立适度的司法和惩戒咨询能力,补充其他南苏丹特派团组成部分的工作,从而:

- (a) 按照全球协调中心方法支持对法治机构的国际支助的协调;
- (b) 在和平协议和保护平民的有关方面联络和支持国家法治机构(司法、检察、司法部、监禁机构);
- (c) 在警察、司法和惩戒等领域向和平协议中所概述的立法改革进程提供咨询和技术支持;
- (d) 通过一个小型起诉支持团队,包括五名政府提供的司法人员,提供咨询、指导和技术支持,协助国家牵头对经指称由国家行为体、安全部队或武装团体成员从事的严重犯罪的调查和起诉,包括暴行罪和助长冲突的罪行;
- (e) 对全国各地法治机构的状况和组成、对加强这些机构的冲突前举措的影响,以及对任何特派团参与进一步能力建设的建议方法进行一次评估;
- (f) 支持联合国警察部分为联合整编警察编制课程。

64. 法治能力将提供惩戒业务能力,以承担管理位于朱巴、马拉卡尔、博尔和本提乌保护平民地点内的关押设施的艰巨任务,并提供司法咨询专门知识,以此确保就移交给国家主管部门的案件开展后续行动。这项工作包括对 78 名政府提供的惩戒人员的管理,确保有关被拘留者权利的拘留案件档案的适当材料标准和管理。

为制定安全部门改革路线图、包括制定国家安全部门改革和复员方案战略支持计划进行的战略防御和安全审查(SDSR)

65. 安全部门改革和解除武装、复员和重归社会方案的规定是和平协议第二章的永久停火和过渡安全安排规定的核心。对于安全部门改革和复员方案,南苏丹特派团在监测、评估和协调以及提供咨询和专门知识、包括制定具体计划和战略方面具有比较优势。

66. 然而,鉴于南苏丹当前的政治、安全 and 经济局势,启动安全部门改革或解除武装、复员和重归社会方案的可行性仍然有限。此外,鉴于设在朱巴的传统安全部门改革和/或复员方案捐助方对资助大规模方案工作的兴趣不大,建议联合国在这些领域的援助应有轻重缓急,将具体基准的实现作为实施更多支助的一个先决条件。此外,应进一步遵循国家所有权的总体原则,其核心是在组建专业的安全部门方面接纳多方参与。在战略防御和安全审查程序取得可靠的进展之前,南苏

丹特派团可考虑提升其安全部门改革/复员方案能力，以在稍后阶段提供增强的咨询、技术和能力建设支持。

67. 有鉴于此，建议南苏丹特派团设立一个小型咨询安全部门改革团队，通过向我的特别代表提供咨询来支持有关安全部门改革规定的政治协议。如果需要，这种能力也将提供技术咨询和专门知识，为未来的安全部门改革提供信息。

68. 同样，应建立一个解除武装、复员和重归社会方案的小型团队，以提供技术咨询、规划和协调支持。应设立衡量解除武装、复员和重归社会方案进展的明确基准，以在将来需要时提升这种能力。

三. 特派团支助考虑事项

69. 为了推动对上述协议的执行工作的支持，及改善现有授权任务的执行所需的行动调整，将需要对实务人员配置作起码的增设。此外，适度增加部队和警察人员也将使特派团能够推进新的任务，而不用转移已经用于目前授权任务的资源。

70. 将提高部队和警察的规模上限，以分别增加 500 和 600 名人员。还将需要总共 78 名政府聘用的惩戒人员来管理南苏丹特派团保护平民地点内的关押设施和五个政府聘用的司法人员，以支持国家的刑事调查和起诉。

71. 为了支撑更多的任务，并帮助提供新的军事和警察人员，特派团还需要更多的增强军力手段，其中包括将设在本提乌的一个工程公司，多达 13 个新增航空资产，一个也将设在本提乌的二级医疗设施，以支持超过 1 600 名军警人员和平民，并在朱巴用一个三级机构替代现有二级医疗设施，这对于部署增援能力以来对整体新增军警人员提供必要的紧急医疗服务至关重要。

四. 意见

72. 本报告中包含的建议所依据的设想是协议签署国愿意为最终完成他们关于实施安全安排的计划作出必要妥协和全心全意地致力于和平进程。

73. 为了协助和平协议在目前执行的关键早期阶段取得进展，并鉴于特派团需要继续执行其目前的授权任务，我建议安理会在南苏丹特派团的未来任务中包含本报告中所列的优先目标。这一行动将不仅使特派团作出加强现有授权任务的交付所需的行动调整，而且可以向民族团结过渡政府和其他过渡机构提供支持。

74. 我的特别代表已就本报告中提出的结论和建议征询了一些利益攸关方，包括内阁事务部长、国防和退伍军人事务部长、司法部长和内政部部长以及外交部副部长。她并与在亚的斯亚贝巴的行为体协商，其中包括苏人解运动/解放军反对

派领导人、前被拘留者代表、非洲联盟和平与安全专员和南苏丹特使伊加特办公室。所有这些利益攸关方表示，南苏丹特派团对执行和平协议的支持是必要的。

75. 大多情况下，政府表示，应向南苏丹特派团授予一个具有深远影响的机构能力建设任务，包括对联合整编警察和安全部门改革及解除武装、复员和重归社会方案进程提供全面支持，但不应承担安全问题上的直接责任。苏人解运动/解放军反对派要求南苏丹特派团协助确保停火得到尊重，并确保联合监测和评价委员会能够发挥其作用。前被拘留者预计南苏丹维持和平人员需要加强其对平民的保护。

76. 同时，伊加特特使主席强调，需要南苏丹特派团的支持，以监督停火，确定违法停火行为的责任。他们并强调为举行可信和透明的选举需要在今后协助开展选举支助的协调和斡旋。非洲联盟和平与安全专员强调，在该国设立非洲联盟特派团之前，需要南苏丹特派团对联合监测和评价委员会主席提供支持。双方支持灵活和分阶段审查特派团的任务规定这一想法，以此适应不断变化的政治和安全环境。

77. 本报告所建议的重点目标广泛地涉及这些利益攸关方提出的需求。我敦促安全理事会在有关南苏丹特派团任务的审议中考虑这些建议。为了推进这些重点目标和相关的任务，我建议再核准 500 名士兵、600 名警察人员以及 83 名政府提供的惩戒和司法人员。航空资产的增加和实务专家的少量增加也是必要的。

78. 联合国系统内的合作伙伴，特别是联合国国家工作队，将在本报告中所确定的许多领域发挥重要作用。联合国各机构、基金和方案在支持和平协议的若干规定方面具有比较优势，并且特派团和联合国国家工作队之间的密切协调在开展一致的联合国工作支持和平协议的执行方面至关重要。联合国国家工作队对南苏丹特派团当前的授权任务的贡献迄今一直至关重要，将需要在未来的任务期间继续作出此种贡献。同样，其他利益攸关方，尤其是伊加特和非洲联盟的参与将是成功执行和平协定的关键；这两个组织在这方面可以发挥领导作用，并且与之密切合作将是至关重要的。

79. 南苏丹特派团无法提供一切必要的支持，来确保和平进程的成功。推进和平协议中规定的民主变革、善治、司法与和解、赔偿和愈创以及早日恢复的框架将需要大量资源。必须为支持和平向民族团结过渡政府提供技术和财政援助。我鼓励捐助方以协调的方式支持过渡方案的实施。也不能忘记该国严峻的人道主义局势，并且我呼吁捐助方继续在有持续需求的情况下为人道主义工作提供资金。

80. 由于当地的政治和安全局势的不断变动，我建议，我们在界定南苏丹特派团在南苏丹的参与方面采取灵活和分阶段的办法。在执行和平协定方面的政治动态和进展应定期重新评估，确保特派团的任务和能力始终适应运作环境的要求。应为落实建议的任务变化和评估影响留出一年时间。

81. 由于在执行和平协议过渡前规定方面的延迟，指导这一审查的一些规划假设将需要调整。一旦组建民族团结过渡政府、设立联合整编警察指挥以及停火和过渡期安全安排监测机制，就必须进行深入协商，以澄清其任务的先后顺序，制定他们的行动计划，并进一步评估所需的支持，以逐步强化他们的行动。

82. 最后，本报告中的一些建议是以国家当局加强合作的承诺为根基的。我呼吁各方采取一切使南苏丹特派团能在过渡期间根据部队地位协定自由运作的必要行动。
