



秘书长关于向非洲联盟委员会和民族团结过渡政府提供技术援助以执行关于解决南苏丹共和国冲突的协议第五章的报告

一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第 2241(2015)号决议提交，其中安全理事会请我与非洲联盟委员会和民族团结过渡政府协商，根据《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》第五章第 1.5 条向其提供技术援助，以执行《协议》第五章，包括协助设立《协议》设想的南苏丹混合法庭，并在设立真相、和解和消除创伤委员会方面为其提供援助。

2. 在同一项决议中，安全理事会请我在决议通过之日起 6 个月内就所提供的技术援助向其提交报告，并请非洲联盟就所取得的进展提供信息，以协助我编写报告。安理会还表示打算届时评估在建立南苏丹混合法庭方面已完成的工作。我回顾安理会在第 2252(2015)号决议中重申了这些请求。

二. 南苏丹混合法庭

3. 2013 年 12 月以来，南苏丹出现了政治、安全、人道主义危机，随后发生了暴力事件，其中有人犯下了严重违反国际人道主义法和侵犯人权的行为。所犯下的罪行包括：法外处决、基于族裔的暴力、强奸等形式的性暴力和性别暴力、招募和使用儿童、强迫失踪、任意逮捕和羁押、为在平民中散布恐怖而实施暴力、袭击学校、宗教场所和医院、袭击联合国和相关维持和平人员、袭击人道主义工作人员和资产。包括安全理事会、人权理事会、非洲联盟和平与安全理事会在内的许多论坛以及民间社会均曾要求追究相关责任。

4. 《协议》签订方商定，应设立南苏丹混合法庭，以协助切实追究相关责任。《协议》第五章的内容是过渡时期司法、追究责任、和解、消除创伤，其中为南苏丹混合法庭规定了总体框架。具体而言，第五章第 3 条规定，混合法庭是独立的混合司法法院，应由非洲联盟委员会设立，以调查和起诉 2013 年 12 月 15 日



至过渡期结束这段时间内违反国际法和(或)南苏丹适用法律行为的责任人。第 3 条还规定了混合法庭的总则，内容包括管辖权、任务、至上权、人员及任命程序、受害人及证人的权利、刑事责任、处罚方式。

三. 真相、和解和消除创伤委员会

5. 《协议》规定，真相、和解和消除创伤委员会负责全面调查国家和非国家行为者以及(或)其代理人和盟友针对南苏丹境内所有人的侵犯和践踏人权行为、违反法治行为、滥用权力行为。《协议》还规定委员会应调查、记录、报告冲突的过程和原因，并提出受害者获得赔偿和补偿的程序。根据《协议》，关于执行工作的法律应规定通过哪些机制和方法使委员会能够履行其职责和责任。按照规定，过渡民族团结政府司法和宪法事务部应举行公共协商，开始时间不应晚于委员会成立前 1 个月。

四. 非洲联盟所取得的进展*

6. 根据《协议》第五章第 3 条和非洲联盟和平与安全理事会 2015 年 9 月 26 日的公报，非洲联盟委员会负责提出了总则，内容包括南苏丹混合法庭的地点、基础设施、供资机制、执行机制、适用判例、法官人数及构成、法院工作人员的特权及豁免以及任何其他相关事项。

7. 2015 年 11 月 2 日，非洲联盟就《协议》执行工作举行高级别特别研讨会，出席者包括非洲联盟南苏丹问题高级别特设委员会成员、政府间发展管理局(伊加特)成员国代表、“伊加特+”的代表。

8. 研讨会产生了成果文件，包括就设立南苏丹混合法庭问题向非洲联盟委员会提出了下列建议：(a) 按照《协议》规定，就设立混合法庭所需的各项要素制定非洲联盟的立场；(b) 根据非洲联盟的立场，在过渡民族团结政府成立后，尽快与联合国以及南苏丹各方展开互动；(c) 为混合法庭以及真相、和解和消除创伤委员会调动必要的资源；(d) 组建和启动一个技术工作组，就上述任务制定并提出咨询意见。

9. 非洲联盟和平与安全理事会 2016 年 1 月 29 日的公报呼吁非洲联盟委员会紧急执行研讨会的成果文件。法律顾问办公室是非洲联盟委员会负责国际刑事司法问题的中央部门，因此非洲联盟委员会已授权该办公室协调建立混合法庭的进程。

10. 非洲联盟委员会 2016 年 3 月 24 日就设立混合法庭问题举行部门间会议，由非洲联盟委员会法律顾问主持。会议就联合国愿意提供援助表示欢迎。现在将制定这种援助的形式，包括部署人员的方式。

* 本节的资料由非洲联盟委员会法律顾问办公室提供。

五. 联合国协助设立南苏丹混合法庭

11. 这是秘书处首次受命为区域组织建立混合法庭提供技术援助。联合国在建立和运作国际以及联合国支助的刑事法院和法庭方面，拥有丰富的专门知识。在目前情况下，秘书处的作用是将这一专门知识传授给起主导作用的区域伙伴。还必须指出，同时在努力执行《协议》的其他要素，可能会影响混合法庭的建立。

12. 安全理事会通过第 2241(2015)号决议后，召集了一个部门间工作组，负责讨论如何就成立南苏丹混合法庭事宜向非洲统一组织委员会和过渡民族团结政府提供技术援助。工作组成员包括法律事务厅、维持和平行动部、联合国驻非洲联盟办事处、联合国人权事务高级专员办事处、防止灭绝种族罪行特别顾问办公室、开发署、建设和平支助办公室。法律事务厅是秘书处内主管国际刑事事务的主管机构，因此主动与非洲联盟委员会法律顾问办公室展开接触。

13. 2016年1月15日进行初步接触后，主管法律事务副秘书长兼联合国法律顾问致函非洲联盟委员会法律顾问，表示联合国愿意提供安全理事会在第 2241(2015)和第 2252(2015)号决议中提出的技术援助。非洲联盟委员会法律顾问欢迎这项援助建议，并表示愿意与秘书处法律事务厅展开协作。

14. 此后，两个办事处又进行了交流，以确定非洲联盟委员会在设立混合法庭方面有哪些具体需要。此外，法律事务厅还分享了过去在建立和运行国际刑事法庭和混合刑事法庭方面的经验教训。迄今为止分享的信息涵盖了在筹建混合法庭过程中必须解决的重要实际问题，包括：设立国际法庭的法律依据；技术评估团的作用；费用和资金问题；甄选法官和法官的人员构成；辩护律师；地点；对国家司法能力建设的贡献；外联活动。两个办事处正在就这些实际问题进行讨论。

15. 具体提供何种性质的技术援助，以及如何确定提供援助的时机，将取决于非洲联盟关于混合法庭的立场，也将取决于未来过渡民族团结政府的意见。法律事务厅愿意与非洲联盟委员会法律顾问办公室密切合作，以取得具体和切实的成果。法律事务厅如接到请求，将提供各种援助，包括协助起草法律文书，用以设立和运行混合法庭。

16. 为编写用于组建混合法庭的法律文书，可能需要就一些实质性法律问题提出建议，包括建立法庭的法律基础、混合法庭的属人管辖权(因为签署协议已就属事管辖权和属时管辖权作出规定)以及关于不适用大赦和刑罚的规定，包括不判处死刑的规定。将特别注意与混合法庭治理有关的措施。

17. 同时还须就混合法庭的实际运作安排提出建议。根据其他刑事法庭的经验，实际安排的内容将包括混合法庭的组织结构、供资机制、地点及房地、如何开始运行、证人保护措施、被害人的参与、如何执行判决。此外，如果预期将向混合法庭和联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)其他过渡时期司法机制提供支持和与

之互动，则实际安排的内容还包括就此提出建议，包括适当考虑到特派团为继续执行现有任务而需要的资源。

六. 联合国协助落实《协议》所设想的其他过渡时期司法措施

18. 关于《协议》第五章提及的其他过渡时期司法措施，必须为建立过渡时期司法机制落实所需前提条件，包括完全停止敌对行动、保障安全、在高级别作出政治承诺、获取必要的资源。可取的做法是举行全面、有意义、包容各方的协商。

19. 为了给这一独立和包容各方的协商进程铺平道路，开发署已与民间社会和南苏丹和平委员会等各利益攸关方展开对话，促进就《协议》第五章的执行框架进行讨论。因此，2015年11月在朱巴举行了过渡时期司法会议，2016年2月又在内罗毕举行了后续会议。朱巴会议的共同主办方是南苏丹法律协会和开发署。与会方包括南苏丹司法部、民间社会、南苏丹司法机构、南苏丹和平委员会、南苏丹教会理事会代表、国内外的过渡时期司法专家。会议产生了一些具体结论和建议，内容涉及真相、和解和消除创伤委员会以及补偿和赔偿局的建立、目标、任务、委员和工作人员甄选，还涉及这两个实体之间的关系。会议制定了七项原则，作为共同的参照物，用以为南苏丹过渡时期全面司法方案制定路线图。

20. 开发署已就建立真相委员会方面应考虑哪些主要方案向司法部提供技术咨询，并就如何利用传统式和解机制提供了咨询。南苏丹特派团正在考虑与国家和国家以下各级负责促进和平与和解的、很可能继续存在的实体进行互动。这些利益攸关方可在真相、和解和消除创伤委员会框架下不断合作，努力促进和平与和解。

21. 开发署正在支助最近成立的过渡时期司法工作组。其成员包括几个民间社会组织。工作组将帮助参与南苏丹过渡时期司法工作的民间社会行为者协调其活动，使它们能代表公民发挥重要作用，支持《和平协议》，为南苏丹过渡时期司法利益攸关方与过渡时期正式司法进程充当联系纽带。

22. 2016年2月17日和18日，过渡时期司法工作组在开发署司法救助和法治项目及外部合作伙伴支持下举行会议。制定了过渡时期司法进程参与战略的要素。

23. 2016年2月22日，南苏丹特派团向过渡时期国家立法大会立法和司法委员会主席等官员介绍了对拟议的《2016年刑法修正案》的法律分析，以协助确保将所有国际罪行列入国家法律框架。拟议的法案将确保国家法院有必要的法律和管辖权，能够起诉和审判国际罪行，包括战争罪、灭绝种族罪、危害人类罪。

七. 意见

24. 我随时准备为按照安全理事会第2241(2015)和第2252(2015)号决议设立南苏丹混合法庭提供技术援助。我能否提供这种援助必然取决于《关于解决南苏丹共和国冲突的协议》的执行进展情况，也取决于非洲联盟委员会在努力建立混合法

庭方面取得了多大进展。在这方面，我谨重申秘书处长期以来的建议，即：为国际刑事法庭供资需要有可持续的机制。还应指出，如果没有全面组建和运作的民族团结过渡政府，则非洲联盟委员会的工作就可能无法取得更多进展。因此，建立过渡政府，而且该政府愿意支持区域和国际组织并与之合作，具有至关重要的意义。

25. 据几份报告、包括联合国人权事务高级专员办事处 2016 年 3 月 10 日向人权理事会提交的报告指出，有合理的理由相信政府军及所属民兵和反对派军队在南苏丹犯下了粗暴违反国际人权法行为、侵犯人权行为、严重违反国际人道主义法行为、国际法所规定的罪行。对于这些据指控的罪行，我与安全理事会同样感到严重关切，因为如安全理事会所指出，这些罪行威胁到南苏丹的和平、安全、稳定。日益迫切需要在南苏丹消除有罪不罚现象，依法惩处所有犯下这类罪行的人。追究责任、和解、消除创伤对于确保可持续和平至关重要。因此，我将继续全心全意向非洲联盟委员会提供技术援助，确保尽快设立南苏丹混合法庭。