



**国际刑事法院检察官
根据联合国安全理事会第 1593 (2005)号决议提交联合国安全理事会的第十次报告**

引言

1. 本报告是由国际刑事法院检察官根据 2005 年 3 月 31 日联合国安全理事会第 1593 号决议第 8 段的要求提交的。报告概括介绍了自从 2009 年 6 月 5 日提交上一次报告以来开展的司法活动以及苏丹和其他缔约国提供或未提供合作的情况。
2. 安全理事会于 2005 年 3 月 31 日在联合国安理会第 1593 号决议中认定，苏丹的局势继续构成对国际和平与安全的威胁，并且根据《宪章》第七章的规定，决定将达尔富尔自 2002 年 7 月 1 日起的情势提交给国际刑事法院检察官。联合国安理会第 1593 号决议赋予了法院管辖权。
3. 2005 年 4 月至 5 月，检察官办公室查询了苏丹是否对苏丹全国调查委员会、联合国调查委员会以及安理会都有大量文献记载的、在达尔富尔实施的大规模犯罪提起了诉讼。检察官办公室已在海牙举行的两次探讨会晤中向苏丹官员说明，如果其国内存在诉讼程序，国际刑事法院作为不得已才会启用的法院便不会介入。但是，这样的诉讼程序并不存在。
4. 2005 年 6 月 1 日，在既不存在国内诉讼程序也没有任何进行国内诉讼前景的情况下，检察官办公室开始了它的初次调查。

迄今为止开展的调查和起诉活动

检察官诉哈伦和库沙布案

5. 检察官办公室在 2006 年 12 月 14 日提交联合国安全理事会的第四次报告中指出，它将于 2007 年 2 月以前完成初次调查并将案件提交法官，除非苏丹司法机关将自行展开调查和审判，而后者并未这样做。
6. 2007 年 2 月 27 日，检察官办公室将有关前内政部长艾哈迈德·哈伦和“金戈威德”民兵领导人阿里·库沙布的证据提交第一预审分庭。控方提交的材料为苏丹和这两名个人提供了机会，使他们可与法院进行合作（即：自首），从而让法院可以只签发传票而不是逮捕令。这两个人拒绝主动到法院出庭。结果，法官于 2007 年 4 月 27 日因 51 项危害人类罪和战争罪罪状签发了对艾哈迈德·哈伦和阿里·库沙布的逮捕令。
7. 检察官办公室的证据显示了艾哈迈德·哈伦和阿里·穆罕默德·阿里·阿布德·拉哈曼（又名阿里·库沙布）是如何联手在达尔富尔迫害和袭击平民的。艾哈迈德·哈

伦组建了一套系统，借以招募、资助和武装“金戈威德”民兵，为苏丹武装部队提供补充，并且煽动他们对平民人口发动袭击和实施大规模的犯罪。阿里·库沙布是该系统的关键部分，他亲自运送武器并领导对村庄的袭击。他们共同实施了杀害、迫害、强迫人口迁移、不人道行为、监禁或严重剥夺人身自由、酷刑、强奸、损害个人尊严、袭击平民人口、摧毁财产和抢劫等行为。

8. 逮捕令于 2007 年 6 月 16 日转交领土国苏丹。2007 年 10 月和 2008 年 2 月，书记官处两次试图了解苏丹为执行逮捕令采取了哪些措施。每次都有人私下向法院的官员透露，根据政府的指示，法院的文件被拒绝接受。

9. 检察官办公室在 2008 年 6 月 5 日提交安理会的第七次报告中指出，苏丹政府没有为逮捕艾哈迈德·哈伦和阿里·库沙布采取任何行动。

10. 巴希尔总统在 2007 年 6 月、2008 年 5 月和 2009 年 3 月的公开讲话中明确拒绝将哈伦部长移交国际刑事法院，并称哈伦将继续执行他的命令。2009 年 3 月，达尔富尔问题特别检察官尼米尔·易卜拉欣·穆罕默德表示可以由他对哈伦进行讯问，结果他与司法部长阿卜达-巴西特·萨卜达拉特一起被指责采取了“与国家拒绝同国际刑事法院打交道的立场相违背的”立场。2009 年 3 月 22 日，萨卜达拉特表示对哈伦没有提出指控。

11. 从 2005 年 9 月被任命为人道主义事务部长起至 2009 年 5 月，哈伦控制了达尔富尔流离失所者的命运。2009 年 3 月 10 日在决定驱逐人道主义工作者之后，他对联合国关于这样做将把成千上万人置于危险之中的警告不予理睬。

12. 2009 年 5 月 7 日，艾哈迈德·哈伦调任另一职务：南科尔多凡省省长。此后他一直担任这一职务，而这一职务对平民人口的安全至关重要，因为它关系到《全面和平协议》，包括常设仲裁法庭关于阿卜耶伊地位的裁决的实施，以及 2011 年的全民公决。苏丹政府没有做出任何打算逮捕他的表示。

13. 阿里·库沙布目前在南达尔富尔省是自由的。2009 年 2 月 26 日，达尔富尔问题特别检察官尼米尔·易卜拉欣·穆罕默德指出，包括库沙布在内的三人在一桩涉及在德莱杰、穆克贾尔、班达斯和加尔西拉发生的事件的案件中受到指控。2009 年 5 月 6 日，苏丹最高法院法官阿卜杜勒·拉赫曼·沙尔菲表示，“当有足够的证据时”，阿里·库沙布可以接受审判。但苏丹政府在此方面没有向法院提供任何信息。

14. 两个逮捕令至今仍未得到执行。

检察官诉奥马尔·巴希尔案

15. 在 2007 年 6 月 7 日和 12 月 5 日提交安理会的第五和第六次报告中指出，检察官正在对动用整个国家机器实施的持续不断的犯罪进行调查，同时强调，“哈伦在人道主义事务部任职以及担任苏丹政府给予的其他一些显赫职务，证明官方对他的犯罪行为是容忍的，甚至是积极支持的。苏丹政府已经决定……要保护和提拔艾哈迈德·哈伦。”

16. 检察官办公室宣布，第二个案件的焦点是针对富尔人、马萨利特人和扎加瓦人持续发动的袭击，这一案件将于 2008 年 7 月提交法官。

17. 2008 年 7 月 14 日，检察官办公室将证据提交第一预审分庭，请求以 10 项灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的罪状发布对奥马尔·巴希尔总统的逮捕令。

18. 控方指控巴希尔总统使用国家机器在达尔富尔犯下了滔天罪行。他下令苏丹武装部队与“金戈威德”民兵一起袭击了几百个主要人口是富尔人、马萨利特人和扎加瓦人的村庄。结果，250 万人因此被迫居住在为国内流离失所者准备的营地里。控方提交的证据显示，巴希尔总统正在使用包括强奸和阻碍人道主义援助在内的各种手段，刻意将这 250 万人置于会摧毁其身体健康的生活条件之下。

19. 2009 年 3 月 4 日，第一预审分庭发布了它在检察官诉巴希尔案中的裁决。法官以灭绝、强奸和杀害等 5 项危害人类罪以及有意指示袭击平民人口或未直接参与敌对行动的平民和抢劫等 2 项战争罪的罪状发布了逮捕令。

20. 法院书记官处于 3 月 6 日试图将逮捕令转交给领土国苏丹的大使馆。大使馆宣称苏丹共和国不承认国际刑事法院的管辖权，并拒绝接收文件。

21. 在逮捕令发布之后，苏丹政府于 3 月 5 日以“勾结国际刑事法院”的不实指控驱逐了 13 个非政府组织，并威胁对与国际刑事法院合作的任何人实施人身伤害。2009 年 3 月 9 日，巴希尔总统声明：“国际刑事法院的裁决，他们可以把它撤销，也可以用来煮水喝。来吧，我们等着你们……记住我说的话：检察官、他的法院和所有成员，都被我踩在脚下。”

22. 《朱巴宣言》是苏丹领导人发表的唯一一项鼓励执行司法判决的高层声明。2009 年 9 月 26 日至 30 日，苏丹人民解放运动邀请了苏丹所有的政党、民间团体、知名人士和媒体参与了一场全国性的对话。对话后通过了《朱巴宣言》，“申明绝不容忍有罪不罚，确保将犯有战争罪的人员送交独立司法机关接受审判。”

关于灭绝种族罪罪状的上诉

23. 2009 年 7 月 6 日，控方对第一预审分庭做出的未保留对巴希尔总统的灭绝种族罪指控的多数法官裁决提出上诉。控方指出，多数法官在做出推断以确定是否存在《罗马规约》第 58 条所指“合理理由”时适用了错误的法律标准。该裁决为控方施加了对诉讼程序的现阶段不适宜的举证负担。控方请求上诉分庭或者纠正这一错误并做出结论：有合理的理由相信，巴希尔总统还应为三项灭绝种族罪的罪行承担责任；或者推翻该裁决并将该问题发回预审分庭重审，以根据第 58 条做出新的裁决。

24. 上诉分庭尚未做出裁决。上诉程序对于已经就危害人类罪和战争罪发布的逮捕令没有中止效力。

检察官诉阿布加达案

25. 在 2007 年 12 月提交安理会的报告中，检察官办公室表示正在编写有关叛乱分子对维持和平人员及人道主义车队发动袭击的材料。它指出，“[像 2007 年 9 月在哈斯卡尼

塔对非盟维持和平人员所发动的]这样的袭击可以构成国际刑事法院管辖范围内的战争罪”。

26. 2008年6月的报告指出，各方将袭击的目标指向“那些前去帮助平民的人、非盟和联合国维持和平人员、救援工作者。这样的袭击……直接妨碍了关键服务的提供，从而加剧了易受伤害群体的痛苦……。……调查的焦点是……对哈斯卡尼塔的袭击……。尼日利亚、马里、塞内加尔和博茨瓦纳都有维持和平人员丧生……。[袭击]似乎是由叛军实施的……。安理会成员国强调应不遗余力地将犯罪分子绳之以法。”

27. 2008年11月20日，检察官办公室向第一预审分庭提交了有关三名叛军指挥官的证据，其中包括3项战争罪指控。申请的内容重点涉及2007年9月29日对部署在北达尔富尔省哈斯卡尼塔军事小组营地的非洲联盟驻苏丹特派团维持和平人员、设施、物资、单位和车辆的袭击。叛军指挥官被指控犯下了《罗马规约》第8条第2款所指对生命施以暴力、故意指令攻击执行维持和平任务的人员、设施、物资、单位和车辆以及抢劫等战争罪行。

28. 袭击者杀害了12名维和人员并造成另外8人重伤。除此以外，他们还摧毁了通讯设施、宿舍、车辆以及非盟驻苏丹特派团的其他物资。袭击之后，指挥官还亲自参与了对营地的抢劫。

29. 与在哈伦和库沙布案中所做的一样，检察官办公室提出，如果嫌疑人合作，签发传票即可。哈伦和库沙布拒绝了这样的机会并成为逮捕令的对象，而哈斯卡尼塔嫌疑人则表示了同意。从2008年11月20日起，冲突中的五个反叛集团，即苏丹解放军—阿卜杜勒·瓦希德派、苏丹解放军—阿卜杜勒·沙菲派、苏丹解放军—团结派、联合抵抗阵线和正义与平等运动都公开申明，即使在他们的阵营内有个别人受到国际刑事法院的追捕，他们仍打算与国际刑事法院合作。

30. 2009年5月7日，第一预审分庭做出了哈斯卡尼塔案中的第一项裁决，亦是密封保存的绝密裁决，并以三项战争罪向叛军首领巴哈尔·伊德里斯·阿布加达送交了传票。第一预审分庭认为，不需要为确保出庭而实施逮捕。5月17日，该裁决被公之于众。

31. 阿布加达于2009年5月18日遵照传票的要求自愿到法院出庭。他保证与法院全力合作。检察官办公室对于在整个过程中包括乍得、尼日利亚、马里、塞内加尔、冈比亚和荷兰在内的许多非洲和欧洲国家提供的合作表示感谢。

确认指控听讯

32. 2009年10月19日至30日，阿布加达自愿返回海牙接受确认指控听讯。在听讯开始时，他说：“我来到这里，是因为我相信正义（……）。如果我在这里出庭（……）能够以任何方式帮助改善我的国家苏丹的局势，特别是达尔富尔饱受苦难的人民的境遇，并且鼓励其他人前来与国际刑事法院合作，或者让其他人，那些对我们国家、对苏丹达尔富尔的人民犯下真正罪行的人来到这一法院，我会感到非常欣慰。”

33. 由副检察官法图·本苏达率领的控方小组做了事实陈述，并且介绍了三名证人，其中一人是参加过联合国和非盟许多特派团的高级军事专家证人，两人是选自受伤非洲维和人员的受害人。控方在所做陈述中确认了非盟驻苏丹特派团作为一支维持和平部队的受保护地位以及阿布加达对袭击应承担的刑事责任。

34. 尼日利亚、马里和塞内加尔受害人的法律代理人也出席了听讯。

在哈斯卡尼塔案中提到姓名的其他个人

35. 在 2008 年 11 月的申请中，控方提到了三个人的姓名。控方将在 2010 年 6 月的报告中进一步就另外两个人的情况做出报告。

为推动依法追究责任人进行的国家努力和其他努力

案件的可受理性

36. 从 2005 年 3 月起，检察官办公室一直评估苏丹是否真正调查或起诉过，或者正在真正调查和起诉那些最应为达尔富尔最严重犯罪行为承担责任的人。对苏丹为追究责任而采取的所有行动都进行了追踪和评估。但是，艾哈迈德·哈伦、阿里·库沙布、巴希尔总统和哈斯卡尼塔犯罪人实施的犯罪都没有受到苏丹国内诉讼程序的审理。

37. 2005 年 6 月 7 日，苏丹政府宣布为达尔富尔问题成立一个新的特别法庭。2005 年 11 月，苏丹政府宣布再成立两个特别法庭，以及若干委员会——司法调查委员会、特别起诉委员会、防止强奸行为委员会、司法部打击对妇女和儿童暴力股以及赔偿委员会。检察官办公室与所有这些机制都进行过接触。

38. 2005 年至 2007 年期间，检察官办公室向喀土穆派出了若干访问团。2005 年 11 月 14 日，检察官办公室通过其首次派出的访问团要求对包括艾哈迈德·哈伦在内的身在喀土穆的几人进行面访。2006 年 2 月 25 日至 3 月 2 日，检察官办公室率领进行了第二次访问。

39. 检察官办公室于 2006 年 6 月 3 日至 8 日和 8 月 14 日至 21 日，然后又于 2007 年 1 月 27 日至 2 月 7 日进行了对苏丹的第三、第四和第五次访问。检察官办公室与司法部长、司法部副部长、三个达尔富尔省的首席大法官以及特别法庭庭长举行了广泛的会晤，并与司法调查委员会的三名成员进行了访谈。制作了逐字记录。苏丹方面提供的资料显示，其国内没有进行有关的诉讼程序。

40. 在审查控方针对艾哈迈德·哈伦和阿里·库沙布以及针对巴希尔总统提出的申请时，预审分庭认为这些案件是可受理的，其理由是不存在相关的国内诉讼程序。

41. 自从发布逮捕令以来，法院没有收到苏丹政府表示有意调查或起诉这些案件的任何通信。司法机关没有审理哈斯卡尼塔案件。关于对阿里·库沙布提起诉讼的传闻没有成为现实。有关可能对哈伦的行为进行审查的说法也遭到驳斥。

42. 苏丹政府是有能力为逮捕和制止犯罪提供合作的。检察官办公室已利用各种机会鼓励苏丹政府参与司法进程。尽管有来自各方的敦促，但是苏丹政府却仍未这样做。

43. 苏丹 2008 年 9 月 17 日提交非洲联盟的第一次进度报告已转交联合国，报告中介绍了达尔富尔特别法庭于 2005 年底结束审理的七个案件。没有审理过涉及在达尔富尔实施的有系统犯罪的案件。特别法庭庭长于 2006 年 3 月 1 日在喀土穆对检察官办公室工作人员讲，没有涉及严重违反国际人道主义法的案件将要得到审理；已经审理的案件是从普通法院中选出的案件。2008 年 8 月 5 日任命的尼米尔·易卜拉欣·穆罕默德检察官没有提供任何新的信息。

44. 2009 年 2 月 2 日的第二次报告指出：“负责达尔富尔罪行问题的检察长与调查委员会成员一起对达尔富尔进行了五次访问，在访问期间，他们听取了证人的证言，并继续对西达尔富尔省的事件进行了调查。”在过去四年里，控方和其他人都收到了同样的信息。事态没有新的发展。

45. 而与此相反，一直有报告称，被怀疑掌握有关犯罪信息的苏丹人却受到苏丹安全部门的威胁。

为追究责任所做的补充性努力

46. 与此同时，国际社会为了填补达尔富尔有罪不罚的漏洞做出了努力，把对犯罪最直接负责的人提交国际诉讼程序、对较低级别的犯罪人适用其他责任追究机制以及和解进程结合在一起。安理会在联合国安理会第 1593 号决议中“鼓励该法院根据《罗马规约》酌情支持国际社会配合该国努力在达尔富尔促进法治，保护人权和打击有罪不罚现象。”

47. 阿拉伯国家联盟为推动追究责任做出了积极努力，它于 2004 年便向达尔富尔派出了特派团，并且就大规模犯罪的实施做出了报告，是最早这样做的机构之一。2008 年 7 月，在秘书长穆萨访问喀土穆后，苏丹政府承诺将通过现有或新建司法委员会、特别法庭和检察官对犯罪进行调查；对于确定参与犯罪的人，无论其担任什么职务，都将依法制裁；将国际犯罪写入刑法（对刑法的修订已获得通过），并且允许非盟、阿拉伯联盟和联合国的专家监督国内诉讼程序。非盟和平与安全理事会在 2009 年 10 月 29 日的公报（见以下第 60 段）中建议阿拉伯联盟继续参与努力。

48. 非洲联盟在 2008 年 7 月成立了一个“由具有崇高道德操守的杰出非洲人组成的独立高层专家小组”，其目的是解决“制止有罪不罚和促进和平与和解的相互关联的问题”。姆贝基总统作为专家组的领导人与莫雷诺-奥坎波检察官进行了接触，并要求获得有关国际刑事法院的活动以及在达尔富尔实施的犯罪的意见。

49. 在 2009 年 6 月提交安理会的报告中，检察官办公室指出，姆贝基总统领导的专家小组任务艰巨，它需要“就如何一方面更好地解决追究犯罪人责任和制止有罪不罚的问题，另一方面有效而全面地做好和解和创伤愈合工作，包括设立真相和/或和解委员会的事宜提出建议”，同时强调，国际刑事法院和专家小组只能发挥补充的作用，并指出“必须为达尔富尔找到全面的解决办法，包括推动对其他参与实施犯罪的个人追究责任的进程，以及和解和赔偿。”检察官进一步强调，他“承诺与姆贝基总统和非盟专家小组一起共同为实现这些目标而努力。”

50. 检察官办公室向专家小组提交了书面意见，指出“苏丹政府设立了司法机构，但又不允许它们履行自己的授权。虽然苏丹政府遇到了资源以及不安全带来的许多挑战，但是检察官办公室认为，它并非真正打算将那些负有最大责任的人绳之以法。”

51. 在提交的材料中还指出，“认为有了国际刑事法院的干预就可以不再需要其他干预的想法是错误的。国际刑事法院的干预标志着需要来自国家司法机关和国际社会的承诺更多了，而不是更少了。国际刑事法院必须发挥一种催化作用，以推动国家当局和其他各方切实采取行动，充分应对司法挑战。”

52. 提交的材料包含了一些对专家小组讨论有所帮助的意见，这些讨论涉及苏丹政府与国际刑事法院进行合作的必要性；通过国家机制对较低级别的犯罪人追究责任；制止对举报犯罪行为的人进行威胁；对性暴力追究责任；以及对犯罪人不论官方身份，一律追究责任。

53. 2009年7月7日，专家小组全体成员在亚的斯亚贝巴非洲联盟总部接待了检察官。他们一起举行了半天的对话，以进一步澄清国际刑事法院调查的犯罪类型、其专注于对犯罪负有最大责任之人的事实以及其他法院和机制在进一步调查其他犯罪人方面的作用。

54. 姆贝基专家小组的报告于10月8日提交并于10月29日在阿布亚举行的非盟和平与安全理事会高层会议上获得一致通过。

55. 报告尊重国际刑事法院的独立和司法授权，同时申明苏丹政府应担负起为苏丹人民提供司法正义的责任。专家小组指出，“由于国家未能处理在达尔富尔的严重局势，对刑事司法制度的信念受到了极大的削弱。为了重建信心和防止有罪不罚，除了修剪枝叶以外，还要从根部进行改变。特别是，必须建立一个综合的责任追究制度，让不同的措施和机构协同发挥作用，以处理在冲突期间实施的各种虐待和侵犯权利的行为。”

56. 报告进一步指出，“在强调国际刑事法院作用的同时不应忘记，事实上，即使国际刑事法院满负荷运转，它也只能处理少数几个人的案件，因此主要的司法重担还要由国家制度来承担。今天，苏丹尚未批准国际刑事法院《罗马规约》，并且继续拒绝接受国际刑事法院的干预。但是，它也不能无视自己对处理在达尔富尔实施的犯罪行为所负有的责任。专家小组认为，现在的重点应是加强苏丹国内的法律制度，以适当处理犯罪人，同时为苏丹国内的受害人提供赔偿。但是，迄今为止，达尔富尔严重罪行的犯罪人绝大部分都未受到惩罚，愈合创伤以及和解的需要也都基本上未得到满足。这种局面必须立即得到纠正，而且必须与实现通过谈判取得和平的目标结合起来。”

57. 为此建议的措施，除其他外，包括：建立适当的实体法机构，涵盖国际犯罪；取消法律和事实上的有罪不罚以及对起诉设定的其他障碍，例如法定时效；保障公平审判，包括获得适当的法律代理的权利；允许证人和受害人参与诉讼程序；采取包括立法在内的处理强奸罪和其他性犯罪的特别措施；采取措施保护参与诉讼程序的证人和受害人；任命足够数量的有资格的人员履行司法和调查职能；提供培训，开展能力建设；以及在刑事司法系统内协调不同的法院和职能。

58. 检察官办公室注意到，报告提及了保护证人和受害人的必要性。检察官办公室在 2006 年 12 月提交安理会的报告中指出，“在对达尔富尔情势进行调查时，保护受害人和证人一直是而且将继续是本办公室的首要关切。这是法律为本办公室和本法院规定的一项具体职责，它要求建立一个安全框架，以便对威胁受害人和证人安全的紧急情况做出反应。正是因为缺乏这一框架，加上达尔富尔内部持续发生暴力，所以本办公室的调查一直在达尔富尔外部进行，从而避免让受害人和证人承受更多的风险。”

59. 在 10 月 29 日的公报中，和平与安全理事会“支持非盟达尔富尔问题高层小组的报告[PSC/AHG/2(CCVII)]和其中所载的建议；重申非盟致力于根据《非盟组织宪章》的有关条款制止有罪不罚，并强烈谴责在达尔富尔对人权的侵犯，强调非盟达尔富尔问题高层小组报告所载的建议……为达尔富尔实现和平、正义、和解和愈合创伤提供了明确和完好的道路图，因此有助于实现推动苏丹可持续和平和稳定的总体目标，并决定这些建议应成为非盟介入达尔富尔问题以及它与国际伙伴互动的基础；请委员会主席成立一个由前总统塔博·姆贝基、皮埃尔·布约亚和阿卜杜勒萨拉米·阿布巴卡尔将军组成的非盟高层实施小组，为非盟达尔富尔问题高层小组建议的各个方面的实施提供帮助，并进一步请委员会主席与联合国秘书长和阿拉伯国家联盟秘书长举行磋商，以便迅速建立一个磋商论坛……定期听取有关本决定实施情况的报告，并作为协调机制发挥作用。”

60. 10 月 27 日，联合国-非盟协调员吉布里尔·巴索雷欢迎非盟高层小组的报告，称之为“巨大的努力”并补充道，“苏丹冲突各方之间的对话将使我们能够找到需要的方法，以实现和平、改善人道主义局势、结束当地的冲突，当然还有实现正义。”

61. 本办公室期待着继续与姆贝基总统和非盟为实施报告提出的建议开展合作。

为执行逮捕令等目的而进行的合作

62. 安全理事会根据联合国安理会第 1593 号决议，决定“苏丹政府和达尔富尔冲突的所有其他各方应与法院和检察官充分合作并向其提供任何必要的援助。”根据此项决定和法官的命令，法院就达尔富尔情势发出的逮捕令已被送交苏丹政府。

63. 2008 年 6 月 16 日，安理会一致通过主席声明 21：“安全理事会……根据第 1593 号决议……忆及它的决定，根据《联合国宪章》第七章……苏丹政府和达尔富尔冲突的所有其他各方应与法院和检察官充分合作并向其提供任何必要的援助……在强调补充性原则的同时……注意到检察官为将达尔富尔战争罪和危害人类罪的犯罪人绳之以法所做的努力，并特别注意到国际刑事法院与苏丹政府采取的后续行动，包括法院书记官处于 2007 年 6 月 16 日向苏丹政府转交了逮捕令以及检察官开启了其他对达尔富尔各方所犯罪行的调查。在此方面，安理会敦促苏丹政府和所有其他冲突各方依照第 1593 号决议的要求与法院充分合作。”

64. 与安全理事会在联合国安理会第 1593 号决议和主席声明 21 中采取的方式一致，检察官办公室一贯指出，作为领土国，苏丹政府承担着执行这些逮捕令的主要责任，并完全能够在主权独立、不受任何外界干扰的情况下做到这一点。

65. 除此之外，检察官办公室一直敦促各国保持并公开和在外交上表示对这种方式的支持。它还要求各国不要向作为逮捕令对象的三个人以及保护他们的人提供政治支持或财政援助。它还邀请联合国会员国断绝与国际刑事法院逮捕令要求逮捕之人的一切非必要的接触。检察官对于各国为履行本国法律义务和遵守上述准则所采取的行动表示感谢。

66. 在过去 6 个月里，各国在履行联合国安理会第 1593 号决议和国际刑事法院《规约》所确定的法律义务方面采取了坚定的立场。在 10 月举行的联合国大会一般性辩论期间，56 个国家强调了与法院合作、包括在实施逮捕方面开展合作的重要性。

67. 《罗马规约》的非洲缔约国一方面申明，作为非盟成员国，它们的立场是联合国安全理事会应考虑推迟对达尔富尔的调查，另一方面确认根据《规约》的要求，它们在法律上有义务在被起诉人员出现在其领土上时对其实施逮捕。10 月 29 日，肯尼亚在联合国大会上代表非洲缔约国重申了上述履行法律义务的承诺。刚果民主共和国在同一辩论过程中强调，刚果民主共和国是第一个对其国民执行逮捕令的缔约国，并且表示司法正义是和平与安全的一个要素。

68. 2009 年 7 月 20 日，乍得总统代比重申支持将巴希尔总统送交司法审判。博茨瓦纳政府于 2009 年 5 月 5 日和 10 月 24 日也做了同样的表示。

69. 在过去的 6 个月里，检察官莫雷诺-奥坎波与南非总统祖玛、国际关系部长库瓦纳·马莎巴尼和副部长伊斯迈·伊卜拉希姆；乌干达总统穆塞韦尼、安全部长姆巴巴齐、国防部长基永加和司法部长马库布亚；坦桑尼亚外交部长梅姆贝；肯尼亚总统齐贝吉、总理奥廷加和外交部长韦坦古拉；刚果民主共和国司法部长卢佐罗·班比·莱萨博士；以及卢旺达总统卡加梅和司法部长塔尔西塞·卡鲁加拉马举行了会晤。副检察官本苏达与冈比亚总统贾梅举行了会晤。他们得到了有关支持法院的坚定承诺。

70. 联合国安理会成员国墨西哥于 10 月 29 日在联合国大会上提及苏丹拒绝与国际刑事法院进行合作时，称其清楚地显示了苏丹政府未能履行它的义务。

71. 9 月 15 日，欧盟对外关系理事会通过结论，强调它对国际刑事法院的支持，并“呼吁苏丹政府根据其国际法义务与国际刑事法院充分合作。”

72. 巴希尔总统作为逮捕令的对象，因担心被捕的风险而没有前往缔约国领土旅行，其中包括南非、乌干达、尼日利亚和委内瑞拉。他未能出席在哥本哈根举行的联合国气候变化大会，因为丹麦外交部曾指出，丹麦将遵守安理会第 1593 号决议。他也没有出席联合国大会以及伊斯兰会议组织经济和商业合作常设委员会的首脑会议。

对过去六个月实施的犯罪的分析

73. 在 2009 年 6 月在安理会的发言中，检察官办公室表示，检察官办公室将对以下内容进行审查：有关正在实施的犯罪的资料，除其他外，重点是任何对流离失所者有影响的决定，特别是人道主义援助委员会的决定；有关苏丹国防部和其他人推动的针对平民的运动的资料；以及各方、包括反叛运动组织使用儿童兵的情况。

74. 在过去的 6 个月里，记录了以下可能属于国际刑事法院管辖范围内的针对平民的犯罪：*(i)* 对平民滥施轰炸，造成伤亡和被迫流离失所；*(ii)* 持续迫使流离失所者处于恶劣的生活条件之下，包括减少获得食物、水和基本服务的机会；专门攻击难民营内的领袖和族长；强迫返回不安全地区；*(iii)* 强奸和造成身心伤害的性暴力；以及*(iv)* 招募和使用儿童兵。

对平民的袭击

75. 联合国秘书长在 2009 年 7 月 13 日的报告中指出，在达尔富尔，安全问题继续构成“*对平民的持续威胁*”。

76. 由于有了联合国-非盟达尔富尔混合行动，与过去几年相比，2009 年 6 月以来达尔富尔的军事行动相对较少。但是针对平民的袭击仍在继续。苏丹武装部队和“金戈威德”民兵在飞机轰炸的支援下在贾贝尔-玛拉和北达尔富尔省发动的地面攻势对平民造成了过度的影响，而根据国际法，这是一种犯罪行为。9 月 17 和 18 日在科尔马和安西洛周围的行动造成了 20 名平民伤亡，至少 5000 名国内流离失所者被迫离开曾经被认为是达尔富尔重建典范的一个地区。9 月 28 日至 29 日苏丹武装部队在梅里特周围对苏丹解放军-阿卜杜勒·沙菲派的行动造成 28 名平民伤亡，摧毁了公共基础设施，并造成 2000 名平民流离失所。这些袭击都是按之前报告的那种模式展开的：先是飞机狂轰滥炸，然后是苏丹武装部队的地面部队和“金戈威德”民兵发动攻击，摧毁和抢劫平民财产，造成当地人口流离失所。

77. 10 月，为监督联合国安全理事会第 1591 号决议遵守情况而设立的联合国专家小组证实，喀土穆违反了该地区军事禁飞的规定。专家小组还强调，苏丹武装部队大肆过度使用武力，持续地给平民人口造成痛苦。

78. 造成不安全状态的原因还包括执法当局的不作为或者参与犯罪，以及苏丹政府助长的有罪不罚的文化。苏丹政府于 2009 年 3 月 5 日决定驱逐 13 个非政府组织，加剧了这种不安全状态。联合国指出，“*达尔富尔（……）的不安全达到了*”自 2009 年 3 月以来“*很长时间未曾见过的高度*”。

79. 难民营内的局势发生恶化，骚扰行为激增。发生了多起有目标的谋杀，国家情报安全局逮捕了国内流离失所者的领袖和其他人士。8 月 4 日、5 日和 6 日，在法希尔附近的阿布舒克难民营和阿斯-萨拉姆难民营至少有 26 人被随意羁押并随后即告失踪。

80. 非盟达尔富尔问题高层小组的报告同样指出，“*大规模的流离失所和贫困继续成为数百万达尔富尔人不得不面对的严酷现实。居住在流离失所者营地的人数居高不下，虽然数年来难民营内的基本人道主义条件尚未达到紧急程度，但是人们的生活没有尊严，到处缺乏安全，而且远离自己的家园村庄。在农村地区，农民和牧民也处于贫困之中，被剥夺了基本服务，而且遇到干旱、暴力或其他逆境时还可能陷入更深的匮乏与贫穷。*”

81. 令人担忧的是，监督的能力已经丧失。国际组织被阻止进入农村地区，在这里对平民人口的侵犯远离国际社会的视线。联合国苏丹人权状况特别报告员西玛·萨马尔在她 2009 年 6 月的报告中强调：“*在一些情况下，政府拒绝批准飞机前往执行任务，特*

别是在禁飞区，从而妨碍了人权官员的监督工作。”即使一些组织掌握了信息，国家情报安全局和人道主义援助委员会实施的新闻检查制度也迫使它们不得不保持沉默。

82. 自从 2009 年 3 月人道主义工作者遭到国家情报安全局的羁押和恐吓，并由此被敲诈勒索了 4000 多万美元的资金和财产后，援助人员更是随时会因为无法满足人道主义援助委员会随心所欲的要求而受到驱逐的威胁。援助工作者匿名对记者讲，由于害怕被驱逐，他们无法从事保护工作，也不敢公开谈论侵犯权利的事件。

83. 专家小组详细分析了国家情报安全局用以发现和惩罚那些被认为与国际刑事法院或其他国际机构合作的人的构架，特别是称为“中央安全局政治部”的部门。

84. 许多绑架事件也令人怀疑有苏丹政府的参与。根据截获的绑匪之间的通信联络，有报道称，2009 年 11 月 1 日爱尔兰援助机构“目标”的两名工作人员遭到绑架，系由“金戈威德”民兵领导人、现任苏丹政府联邦事务部特别顾问的穆萨·海拉尔之子所组织。苏丹政府曾公开警告，北达尔富尔省长于 2009 年 8 月底也发出同样的警告，对于拒绝接受它“保护”的组织，它将无法保障其安全，而这样的要求是违反人道主义的中立原则的。未直接遭到驱逐的组织必须遵守苏丹政府提出的条件，否则就可能遭到“不明来历身穿制服的武装人员”的抢劫、绑架或劫持车辆，而做起其他事来效率极高的苏丹安全部门却对这些人束手无策，逮捕无门。

85. 其结果是，一些未遭到驱逐的非政府组织也由于安全的缘故被迫离开达尔富尔。剩下的组织则疲于应付。因此，大部分保卫的责任便落到了非盟-联合国达尔富尔混合行动部队的肩上，这支部队做出了不同寻常的努力，将自己的能力发挥到极限，以试图在国内流离失所者难民营和农村地区执行其任务。在科尔马和安西洛袭击（见上文第 76 段）发生后，达尔富尔混合行动部队为派出评估团尝试达两星期之久，但其努力因政府的拖延还受到阻碍。

人道主义局势— 强制施加恶劣的生活条件，以达到摧毁社区的目的

86. 苏丹政府 2009 年 3 月 5 日驱逐人道主义非政府组织的决定危及了所分配援助的质量标准，因为那些被驱逐的都是在该地区工作的最有经验、装备最齐全、知识最丰富的组织。他们大部分都是联合国机构的实施伙伴，而他们离开时所带走的当地知识和专门技能却是达尔富尔人道主义行动的基石。

87. 只要巴希尔总统的政策不变——而这也正是法官指控他的罪名（灭绝流离失所者、强奸妇女），通过他所控制的组织实现人道主义援助的“苏丹化”就不是一个值得称赞的目标。相反，它会帮助巩固灭绝。在援助组织被驱逐之后，援助已经变成了“敷衍药式的”行动。苏丹政府声称驱逐措施没有造成缺口。联合国不同意这种说法，它解释道，人道主义社会只有能力缩小在拯救生命领域中造成的极大的缺口。

88. 2009 年 8 月 4 日的首次联合国/苏丹政府联合评估仍然是唯一可以获得的有关驱逐援助组织后果的全面公开统计：受到影响的有 110 万粮食援助的受益者；150 万获得健康服务的人；116 万得到饮用水和卫生支持的人；以及 67 万接受非食品物资的人。在驱逐决定做出六个月后未曾对局势进行过综合评估，这令人担忧。大部分人道主义机

构都丧失了监督能力，未丧失监督能力的也不愿意公布有可能引起人道主义援助委员会和国家情报安全局反感的数字。

89. 由于世界粮食计划署扩大了其活动规模，同时有紧急/临时分配机制可以依赖，因此眼下没有爆发严重的饥荒。在雨季短暂的农业收入使得国内流离失所者有钱购买一些食物。此外，由于其决定引发的国际愤慨，苏丹政府不得不顾及自己的形象，因此采取了一些短期措施，通过临时预算填补一些立即出现的缺口，但是没有采取任何长远的措施。因此，目前在卡斯的多尔难民营和南达尔富尔省的朱莱达难民营以及在北达尔富尔省的阿布舒克难民营、卡萨布难民营和夏达德难民营都有食物短缺的记录。

90. 还报道出现了用水短缺。清洁用水的获取受到阻碍，迫使国内流离失所者为了避免到营地的用水分发点排长队而重新使用不干净的井水。据联合国称，“*驱逐所造成的清洁卫生服务的缺失*”，使得因使用不清洁水而导致的危险大大提高。因此，作为达尔富尔难民营内主要杀手的“*严重腹泻*”病例增加，爆发霍乱的危险也大大超过了驱逐行动以前的水平。驱逐行动导致了在雨季可以获得的基本健康服务和住所减少。只是因为今年的雨季雨水不多，才没有发生一场大规模的健康危机。

91. 粮食安全、个人卫生、环境卫生都受到了严重影响。生死攸关的需求是通过短期应急机制来满足的，但是联合国和其他机构对于未来达尔富尔“*提供援助的质量和标准*”感到担忧。

性暴力

92. 检察官办公室继续对大规模的强奸以及此种暴力行为受害者的处境感到担忧。专家小组指出，“*对于性暴力和性别暴力行为普遍漠不关心，而且不愿意进行调查。*”可以反映达尔富尔强奸问题严重性的例子包括：在西达尔富尔省扎林盖的哈萨希萨难民营，妇女们报告，在雨季期间她们冒险离开难民营去从事耕作时，每周都会发生强奸事件，最多曾达 25 起；还有在西达尔富尔省扎林盖的哈马迪亚难民营，一名曾在 2003 年逃离村庄时遭到强奸的妇女，在 2009 年 5 月 15 日外出拾柴禾时，再次遭到三名身穿制服的武装人员的轮奸，并被刀刺。专家小组记录了对怀孕妇女和年轻女孩的性攻击事件，包括一群妇女于 2009 年 5 月 31 日遭遇的强奸，受害者中包括一名 12 岁的女童。专家小组还记录了在北达尔富尔省卡布卡比亚发生的袭击事件，以及警察不愿意为受害人提供帮助的事实。

93. 在非政府组织被驱逐之后，达尔富尔原本已经脆弱的反对性别暴力服务网络彻底坍塌。当地工作人员说，他们感到自己已经被人盯住，并且相信如果他们帮助强奸受害人的话，他们的组织就会被驱逐。人权事务高级专员注意到驱逐行动带来的后果，以及一些参与为强奸受害者提供心理-社会和法律支持的当地非政府组织，包括阿迈尔中心和苏丹社会发展组织，都被吊销了执照。

强迫返回

94. 国内流离失所者返回自己的原籍地，如果是根据自愿、安全和尊严等国际法原则而进行，那是合法的。联合国难民事务高级专员署认为，自愿返回的基础应当是国内流离失所者在充分了解情况之后，因为导致流离失所的原因不复存在，原籍地的安全情

况得到改善，所以做出了返回的决定。自愿返回的基础不能是恐吓、利诱或其他不当压力，例如切断人道主义援助。返回者必须能够获得客观的、最新的信息，以便做出决定。同时，返回原籍地不仅人身安全要有保障，而且在法律上也应当是安全的。当局必须保证返回者在返回之后不会遇到暴力；他们必须消除对返回设置的法律和行政障碍，并帮助恢复住房、土地和财产权利。最后，返回原籍地还要求有一定程度的物质安全，即应当可以获得饮用水、健康和教育等基本服务。

95. 在达尔富尔，这些条件都不具备。但是，苏丹政府仍在逼迫国内流离失所者返回自己的原籍地。人道主义援助委员会专员阿卜杜勒 - 拉赫曼·哈萨布 11 月 10 日对联合国赞助的 Miraya FM 广播电台发表讲话时说，苏丹政府计划在 2010 年初关闭在大达尔富尔地区的难民营。《沙哈法报》于同一天引用哈萨布的话说，苏丹政府正在法希尔、杰奈纳和尼亚拉等首府城镇修建 20,000 个居住单位，国内流离失所者将可以选择返回自己的村庄或迁入新的住宅群。他没有提到可以选择拒绝返回。

96. 国防部正在参与这项政策的实施。苏丹政府利用遣返的需要来为其最近在达尔富尔的军事行动提供理由：2009 年 9 月 20 日，在北达尔富尔省的行动之后，奥斯曼·穆罕默德·科比尔省长说，科尔马和塔维拉地区的叛军已经肃清，国内流离失所者现在可以返回了。

97. 苏丹政府还增加了宣传，表示驱逐非政府组织是一项必要的措施，因为它们通过提供服务把国内流离失所者留在了难民营并且阻止了他们的返回。2009 年 6 月至 8 月，政府通过苏丹媒体中心和下属机构大力宣传在达尔富尔修建了标准的村庄并恢复了基本的基础设施，公开发表了一些统计数字，表示数十万达尔富尔人已经被遣返，并要求捐助者和人道主义组织支持政府的遣返计划。

98. 在这样做的时候，除了在雨季可耕地显示出的季节性吸引以外，并不存在任何可以让国内流离失所者永久性地安全返回其原籍地的“拉动因素”。由于独立观察员无法进入，因此对于达尔富尔农村地区目前的生活条件没有任何可靠的信息。所以，国内流离失所者必须在不知道等待自己的到底是什么的情况下决定留在难民营还是返回自己的家园。苏丹政府没有保证会在他们返回后提供保护。达尔富尔的农村地区仍然没有执法机关；有关方面继续报告有对返回者的暴力行为以及苏丹政府对外国人在流离失所者土地上定居的支持。

99. 苏丹政府在难民营中动用了“排斥手段”。在驱逐了人道主义组织和通过设置障碍减少援助之后，苏丹政府通过骚扰拒绝参加所谓“自愿遣返计划”的族长和领袖（他们是国内流离失所者的最后保护来源），来强迫减少难民营中的人口。朱莱达难民营的三名流离失所者领袖向当地政府遣返委员会表示，如果不能恢复安全、提供赔偿和解除“金戈威德”民兵的武装，他们就不愿意返回自己的村庄，结果遭到了逮捕。苏丹政府以流离失所者必须回家为借口，扣押了对法塔布尔诺难民营的援助。苏丹政府安全部队还拦阻了前往南达尔富尔省乌姆达弗克难民营的援助。

招募儿童兵

100. 检察官办公室继续对儿童兵的使用表示担忧。联合国秘书长儿童与武装冲突问题特别代表拉迪卡·库马拉斯瓦米于 11 月中旬访问了苏丹，以评估儿童的状况，包括指称使用儿童兵的情况。专家小组重点指出了“正义与平等运动”的作法，称其“未能提供证据表明有充分的机制来防止招募儿童。”在那之后，“正义与平等运动”承诺努力“防止招募儿童进入其军队，包括出资使儿童兵与其家人重新团聚，或者使他们重新入学。”专家小组还指出，苏丹政府在“安全理事会第 1556 号决议要求的解除‘金戈威德’武装和使其重新融入社会的问题上不透明。因此专家小组无法确认原先在这些民兵中服役的儿童兵是否已经融入中央预备警察、边防守卫队和人民防卫军，这些部队中都有 18 岁以下的儿童。”

结论

101. 国际刑事法院涉及达尔富尔情势的司法活动正在按计划进行。叛军首领阿布加达是达尔富尔问题上第一个在法院出庭的人。他被指称应对杀害和伤害来自博茨瓦纳、塞内加尔、马里、尼日利亚和冈比亚的维和人员负责。对非洲联盟在苏丹的行动的袭击影响到数百万需要援助和安全的平民。安理会和非洲联盟都强调了袭击的严重性以及将犯罪者绳之以法的必要性。法官关于确认指控的裁决尚未做出。

102. 国际刑事法院申请或已经发布的所有逮捕令和传票在本报告的前面部分都已有介绍。对持续不断的犯罪正在继续开展调查，检察官办公室如决定开启新的案件，将同以往一样，提前向安理会做出通报。

103. 由于检察官办公室只调查和起诉有限数量的涉及应付最大责任之人的案件，因此它将继续与非盟高层实施小组等其他机构开展合作，以便帮助促使在依法追究责任及和解方面所开展的补充性努力取得成功。

104. 检察官办公室调查、起诉和推动逮捕的努力得到了国家和国际组织大力的公开支持和司法合作。这些努力汇集在一起，敦促苏丹履行其作为联合国主权会员国的责任，制止犯罪并逮捕被起诉的人员。

105. 根据联合国安理会第 1593 号决议，苏丹在法律上有义务与法院进行充分的合作，但是它却没有这样做。它没有采取任何措施对 2007 年发布的逮捕令追捕对象艾哈迈德·哈伦和阿里·库沙布实施逮捕。安理会在主席声明 21 中已经要求苏丹政府关注这一事项。检察官需要安理会在此问题上进一步提供帮助。