



第七十一届会议

暂定项目表* 项目 145

联合国维持和平行动经费筹措的行政和预算问题

驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待独立审查报告

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递根据大会第 70/286 号决议要求提出的驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待独立审查报告。

* A/71/50。



驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待独立审查报告 “对维和人员实施的性剥削和性虐待采取行动”

摘要

引言

如果维和人员利用他们被派去保护的人的脆弱性，那他们则从根本上背叛了信任。如果国际社会未能关爱受害人，或追究施害者的责任，则背叛行为加剧。

2014年春季，以下指控曝光：在中非共和国境内的维持和平特派团中服役的国际部队士兵对一些幼童实施了性虐待，这些幼童以此方式换取食物或金钱（“指控”）。被控施害者大都来自一支名为“红蝴蝶”部队的法国军队，这支部队作为维和人员在安全理事会授权下开展行动，但不由联合国指挥。

联合国各机构应对指控的方式存在着严重缺陷。联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)负责人未能对指控采取任何后续行动；他既没有要求“红蝴蝶”部队采取措施制止虐待，也没有指示将这些儿童迁到安全之家。他还未能指示其工作人员在联合国内部向上级报告这些指控。与此同时，联合国儿童基金会(儿基会)和联合国驻中非共和国人权事务工作人员未能确保这些儿童得到充足的治疗和人道主义援助，而且未能采取步骤保护其他被最先提出指控的儿童确认的其他潜在受害人。

相反，有关指控的信息在联合国多家办事处之间传来传去：从一个办公桌到另一个办公桌，从一个收件箱到另一个收件箱，没有一个人愿意负起责任，来处理这些严重的侵犯人权行为。实际上，即使法国政府知道了这些指控，并请联合国工作人员在其调查中予以配合，这些请求也遇到了抵制，并且办理手续时陷入僵局。工作人员过于关切这些指控是否被不适当地“泄漏”给法国当局，而且更加关注各项议定书，而不是行动本身。受害人的安康和追究施害者责任，即使得到了考虑，似乎也是事后才想起的。总的说来，联合国所作反应支离破碎且具有官僚主义作风，未能执行联合国应对侵犯人权行为这一核心任务。

本报告通过审查这些失利并建议改革，以阻止今后再发生维和人员性暴力事件，为联合国制定新的行动方案不开展富有意义的组织变革提供了一次机会。秘书长的零容忍政策要想变为现实，整个联合国——包括部队派遣国——就必须认识到，维和人员实施的性虐待不只是风纪问题，而是侵犯了受害人的基本人权，而且，在许多情况下，还违反了国际人道主义法和刑法。无论维和人员行事是否由联合国直接指挥，都必须将受害人作为优先关注对象。特别是，联合国必须认识到维和人员实施性暴力引发了其人权任务：保护受害人，对侵犯人权行为展开调查、提交报告和采取后续行动，以及采取措施追究施害者的责任。不采取具体

行动处理被派去保护弱势民众的人的错失行为，联合国的公信力和维持和平行动的前途将处于险境。

指控概述

2014年5月至6月期间，一位在中非稳定团工作的人权干事与儿基会的当地工作人员一起与六名年幼男童进行了面谈。这些儿童报告说，他们遭受了国际维和部队的性虐待，或者是他们目睹了其他儿童遭受虐待。在大多数情况下，被控施害者来自法国“红蝴蝶”部队。作为交换，儿童得到士兵提供的少量食物或现金。所有事件都发生在2013年12月至2014年6月之间，在班吉为境内流离失所者开设的姆波科营地附近。在某些情况下，儿童们还报告了有关施害者的详细情况，包括姓名和某些鲜明特征，如纹身、穿刺和面部特征。

儿童报告的信息表明，侵权行为不可能是孤立的事件。例如，某些儿童讲述自己目睹过其他儿童受害人(他们没有与人权干事面谈)遭受强奸；其他人指出，众所周知，他们可以找某些“红蝴蝶”士兵要些食物，但作为交换，必须接受性虐待。在若干情况下，据报告士兵们沆瀣一气、狼狈为奸，例如，将一名儿童带过卫兵进入营地，而那里不准许平民进入，或者喊叫儿童，指示他们靠近(这表明施害者并不害怕被抓住)。总之，如果经进一步调查证实了这些指控，则这些指控有可能表明，中非共和国境内存在着维和部队对儿童实施某种模式的性暴力。

联合国对实地指控所作的初步反应

协调统一可适用于性暴力的联合国政策

如前所述，联合国对指控所作的反应远远不够。在驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待外部独立审查小组看来，这部分上是由联合国工作人员对本组织应对维和人员性暴力的义务出现根本性误解所致。

如果要向联合国报告对维和人员性虐待的指控，则可适用两个截然相同的政策框架。第一个框架由秘书长为应对联合国工作人员及相关人员，包括由联合国指挥的部队性剥削和性虐待而专门采取的政策组成。这些政策不适用于未由联合国指挥的部队。例如，红蝴蝶部队不由性剥削和性虐待政策管制。这些政策重点解决作为风纪问题的不当行为。它们未赋予联合国追究施害者责任的权力；一旦问题移交部队派遣国处理，联合国可发挥的作用是有限的。由于部队派遣国经常不告诉受害人或当地平民为了起诉施害者它们已经采取的任何措施——或者，实际上它们是否采取了任何措施，在受害人看来，经常有维和人员的行为可以逍遥法外，无论其犯罪行为为何。这种认识不仅对受害人个人具有破坏性，而且对平民与联合国之间的关系也有破坏性。

第二个政策框架衍生于联合国人权任务，其根源在《联合国宪章》序言部分，并通过安全理事会决议和联合国政策得到落实。性剥削和性虐待政策以施害者为

核心，而人权政策以受害人为先。如果联合国收到侵犯人权行为受害人的报告，无论施害者的派别关系，都应启用人权政策框架。在这种情况下，联合国有义务对事件展开调查、报告任何侵权行为、保护受害人和促进问责制。如果透过人权政策框架视角来看，维和人员实施的冲突中的性暴力不只是风纪问题，而且是严重侵犯了人权。

在审查过程中已经看出，在许多联合国工作人员看来，人权框架不适用于对维和人员性暴力的指控。因此，如果有人指控未在联合国指挥下开展行动的维和人员对平民实施了性侵犯(而性剥削和性虐待政策并不适用)，某些联合国工作人员会认为联合国没有责任，或者是实际上没有权力处理所举报的性暴力。在审查小组看来，这里出现了根本性误解，并且忽视了联合国人权政策框架继续适用这一事实，无论性剥削和性虐待政策是否也可适用。为了解决这种歧义，联合国必须协调性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架，以便阐明联合国义务以富有意义的方式应对对维和人员的性暴力所作指控，无论维和人员是否在联合国指挥下开展行动。鉴于本组织最近在其人权先行倡议中重申了人权任务，这一做法特别适合。实际上，对性暴力受害人来说，施害者是否佩戴蓝盔，并不重要。在任何一种情况下，都是被联合国批准保护平民的人背叛了信任。

调查、报告和后续行动

当联合国收到侵犯人权行为报告时，它有责任在其人权政策框架下就这些侵权行为展开调查、提交报告和采取后续行动。这些义务是相互关联的，最终目的是确保联合国不仅监测侵犯人权行为，而且采取积极步骤进行干预，以终止虐待行为并追究施害者的责任。

然而，在中非共和国，联合国未能在一些重要方面履行这些义务。例如，虽然儿基会和中非稳定团人权与司法科采取了步骤，与某些举报遭受了虐待的儿童进行面谈，但该科未能对指控展开足够深入的调查。鉴于儿童报告的信息表明某些国际维和部队实施更宽泛模式的性暴力行为可能存在，必须开展进一步调查。该科也未能充分报告有关指控。特别是，它蓄意作出一项决定，不将有关指控立即报告给日内瓦的联合国人权事务高级专员。该科没有向高级专员发布一份关于指控的紧急报告——从指控的严重性和虐待行为似乎一直在继续这一事实来看，这似乎是一项适当的步骤——而是掩盖这些指控，只在宽泛的专题报告中报告有关指控，这种报告还包括其他国际部队的诸多其他严重侵犯人权行为的细节。令人遗憾的是，这种策略是有效的，这些报告，包括其中所载的指控，在联合国内部基本上都被忽略，直到问题得到国际媒介关注为止。

一些其他联合国官员也未能采取适当的后续行动。例如，尽管被告知 2014 年 5 月至 8 月期间多次有人提出指控，但中非稳定团负责人(负责中非共和国问题的秘书长特别代表)未能采取行动。同样，日内瓦的联合国人权事务高级专员办事

处(人权高专办)非洲处也没有采取富有意义的步骤，或者对人权与司法科或中非稳定团负责人采取后续行动。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表也未能对儿基会采取后续行动，以获取有关指控的详细信息，还未能对法国当局采取后续行动，以了解其调查结果并评估他们是否采取了适当措施以防虐待行为进一步发生。尽管在武装冲突中儿童遭受性虐待问题属于其任务核心，但在国际媒体报道有关指控时，负责儿童与武装冲突问题的特别代表并没有采取任何步骤来了解联合国为处理这些指控在 2015 年春季之前做了什么。

在审查小组看来，屡屡未能对指控作出反应，表明本组织内存在着责任四分五裂这一更大问题，其中联合国工作人员经常假设某些其他联合国机构将为处理侵权行为负起责任。最终结果是制度上严重失利，未能以富有意义方式应对指控。

保护受害人和其他平民

中非稳定团的核心任务之一是保护受武装冲突影响的平民，尤其是妇女和儿童。令人遗憾的是，对于这些指控，联合国及其当地合作伙伴未能履行其保护儿童受害人的义务。例如，在面谈结束后，儿基会将这些儿童移交给一家当地的非政府组织合作伙伴，以提供治疗和心理支助。虽然当地的合作伙伴通知儿基会正在为这些儿童提供治疗，但现在已经清楚的是，当时该非政府组织提供的全部服务就是举行了两个小时的会议，在会上，一名社会工作者在法律顾问协助下，与儿童进行面谈，然后完成了一项由儿基会提供的文书工作。非政府组织对这些儿童的医疗或安全需要未作评估，而且在随后的几个月里也没有与这些儿童联络过，即没有提供额外服务，也没有评估其健康情况。

虽然非政府组织提供的服务明显不充足，但儿基会既未监测其非政府组织伙伴的行为，也未能对这些儿童自身采取后续行动，这甚至更令人不安。此外，无论是儿基会，还是人权与司法科，都没有采取任何步骤来确定在面谈过程被提及的其他儿童受害人的下落，以确定这些儿童是否也需要保护服务。

只到 2015 年 5 月——在国际媒体开始报道指控之后且在最初提请联合国注意虐待行为的一年后——儿基会才对这家当地的非政府组织采取后续行动。只到那时，儿基会才确定了这些儿童的下落，并关注他们的保护需要。在审查小组看来，为儿童提供保护拖延这么久，加上为儿童提供保护显然是由国际媒体关注引发这一事实，中非稳定团、人权与司法科、儿基会和负责儿童和武装冲突问题的特别代表都没有履行他们在联合国保护任务下的责任。

问责

联合国在报告维和人员性剥削和性虐待方面做得还不够。它必须积极寻求确保这些罪行的犯罪者得到确认和起诉。在中非共和国，人权与司法科有一项具体责任，不仅要调查侵权行为和保护有风险的个人，而且要对侵犯人权行为采取后续行动，并协助将施害者绳之以法。令人遗憾的是，无论是负责中非共和国问题

的特别代表，还是该科长，都不认为联合国有责任推进问责进程。因此，他们没有采取任何步骤告知法国政府有关指控情况。

此外，联合国各机构未能充分支持法国政府针对这些指控启动的法律诉讼程序。例如，针对法国政府最初提出的在调查中予以配合的请求，本组织内部事务部门拒绝建议秘书长放弃对该人权干事的豁免，以允许她参与法国的法律诉讼程序。在每一轮交流时，法国常驻代表团与联合国，包括其各自的高级官员和法律处之间交换意见都要用几周的时间。最后，2015年7月，几乎在调查员到达中非共和国一年后，秘书长放弃了对该干事的豁免，并且同意将其未经编辑的面谈笔记(《红蝴蝶笔记》)转交给法国当局。这一做法被不必要地拖延，且具有官僚主义作风。必须在联合国执行其任务之需要与联合国增进问责制之需要之间取得平衡。

联合国在实地的领导力崩溃

按照其职权范围要求，外部独立审查小组必须评估，就这些指控而言，是否有联合国高级官员滥用职权事件发生。滥用职权概念要求达到两项标准。第一，必须存在对个人职权不当利用或错误利用情况；这可能源于疏于应对、不合理的决定或者违犯对于本组织的某项根本性义务。第二，对权力不当利用必然会给个人或者本组织带来不利后果。

审查小组在审查联合国对实地指控所作反应时发现，人权与司法科科长和负责中非共和国问题的特别代表都滥用了职权。作为中非稳定团负责人和中非共和国境内级别最高的联合国官员，特别代表是最有能力对应追究施害者责任的官员进行干预并阻止虐待行为再发生的人。但是，尽管特别代表多次已知晓有关指控，但他未采取任何步骤来确保采取后续行动。中非共和国的安全状况和未由联合国指挥的部队方面缺乏明确的准则，给特别代表的行为提供了某种环境。但是，这些环境没有为他在面对如此严重指控却长期不采取行动提供辩解。相反，他未能采取步骤防止儿童遭受性虐待或确保追究施害者的责任，这表明他在执行中非稳定团的使命时完全没有履行其维护人权的责任。

同样，人权与司法科科长的行动表明，他完全无视了他作为中非稳定团人权部门负责人应履行的义务。例如，他既不认为保护处境危险的儿童是他的责任，也不承认这些指控揭露了哪些行为可能是系统性侵权行为，这种侵权行为需要立即行动，以制止进一步虐待、确认施害者以及确保追究他们的责任。他也未能对据称遭受虐待的其他儿童采取后续行动。相反，他似乎一心只想着这些指控的政治敏感性。实际上，他鼓励负责中非共和国问题的特别代表对这些指控保持沉默，而不是采取步骤确保法国当局制止任何持续实施的虐待行为。他蓄意地将这些指控列入更宽泛的专题报告中，以掩盖这些虐待行为，这一策略与其保护平民并对侵权行为提交报告、展开调查和采取后续行动的责任背道而驰。

未能采取预防性步骤和干预行动以制止虐待，使得儿童(可能还有其他受害人)多次遭受性质最恶劣的攻击。此外，负责中非共和国问题的特别代表和人权与司法科科长未能采取适当行动，严重损害了相关证据的收集工作和法国与联合国确认施害者的能力。这反过来助长了有罪不罚文化永久化，并且破坏了中非稳定团的廉正。

日内瓦和纽约的联合国机构对指控所作的反应

到 2014 年 6 月底，人权干事通过电子邮件发给日内瓦人权高专办一份红蝴蝶笔记汇编。这些笔记又转给外勤业务和技术合作司司长，人权高专办的一名高等干事。不久之后，该司长告知法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团有关指控情况，并为该代表团提供了一份未经编辑的人权干事面谈笔记副本。

几个月之后出现了以下问题：外勤业务和技术合作司司长是否不当地将《红蝴蝶笔记》泄漏给法国政府。应人权事务高级专员的请求，副高级专员与该司长会面，并要求他辞职，但他拒绝这么做。2015 年 3 月和 4 月，应高级专员的请求，在秘书长办公厅主任主持下，举行了高级别会议。与会者包括主管内部监督事务副秘书长、道德操守办公室主任和主管人力资源管理副秘书长。会议结束后，高级专员请内部监督事务厅(监督厅)对该司长展开调查。他还要求暂停该司长的行政职务。虽然联合国争议法庭后来取消了暂停职务的决定。但该司长仍在接受调查。

按照其授权范围，审查小组必须对这些事件进行评估，以确定是否发生了滥用职权情况。

人权高专办工作人员承担的一项任务是，促进和保护人权，尤其是促进和保护弱势民众的人权，并且在发生滥用权力情况进行干预。人权高专办的政策强调向国家当局报告并与其分享信息的重要性，认为这对于促进问责制至关重要。人权高专办实地工作人员中间有一种公认的做法，即，与当地政府官员开展“静默外交”，以对侵犯人权行为采取后续行动。因此，在审查小组看来，外勤业务和技术合作司司长向法国当局传送《红蝴蝶笔记》，其行为并未超出其权力范围。

此外，虽然联合国官员在向地方政府当局透露受害人的机密信息之前当然必须极其谨慎，但在有必要知道的情况下可能会交流这种信息。在本案中，如果与法国当局分享受害人身份这一事实被视为给儿童安全带来风险，那么，在 2014 年 8 月，儿童身份被披露后，联合国本应立即采取步骤保护这些儿童。相反，它没有采取任何步骤来找到这些儿童、将他们迁出姆波科营地，或者在 2015 年 5 月之前评估他们的安全需要。因此，假设联合国各机构、单位和办事处当时没有认识到传送《红蝴蝶笔记》极有可能令这些儿童受到伤害是合理的。

在审查小组看来，高级专员表现出对该司长的行为展开调查的坚定决心。这

一决心基于一种先入之见：该司长在与法国当局分享这些信息时，必定是受到某些未披露的个人利益的推动。此外，在于 2015 年 3 月和 5 月召开两次高级别会议讨论该司长的行为时，高级专员无疑将其他高级官员置于艰难处境，其独立性及其办公室的独立性都有可能受到损害。然而，高级专员的行为到底还是没有达到滥用职权程度。高级专员的要求无论可能有多可疑，他请求其采取行动的官员都是与高级专员的级别相似的官员，预计他们在执行各自的任务时将独立行事。

与此相似，秘书长办公厅主任本应知道，召集高级别官员讨论外勤业务和技术合作司司长的行为，将激发一种推断：正在策划一场阴谋。此外，她能够而且也应该预计到，主管内部监督事务副秘书长参加会议有可能损害该副秘书长及其办公室的独立性。对她来说，显而易见的还有，道德操守办公室主任参加会议，将她置于利益冲突之中。尽管如此，她似乎毫不犹豫地主持了这次会议，而没有告诫任何与会者这样的会议可能有问题。尽管办公厅主任的行为欠考虑，但在审查小组看来，其行为并未达到滥用职权的地步。其干预活动仅限于请求出席会议。她没有参与针对是否要调查该司长的不当行为的任何决定。

道德操守办公室主任和主管内部监督事务副秘书长参加高级专员召集的高级别会议引起了更大的关切。虽然第一次会议的目的——讨论外勤业务和技术合作司司长的行为——一开始可能并不明确，但一旦讨论上该司长的行为，其目的必然变得明确。这时，道德操守办公室主任和主管内部监督事务副秘书长迫切需要自行回避这些会议。对办公厅主任而言，办公厅的职责是，(除其他外)管理联合国的举报人保护方案，包括通过向雇员提供保密意见。其任务并不是参加有关雇员纪律的讨论。她应维护其独立于高级主管和监督厅调查职能的独立性。然而，审查小组最终得出结论，道德操守办公室主任没有滥用职权。虽然她参加会议有可能损害其办公厅的独立性，但她终究不负责就外勤业务和技术合作司司长不当行为所受指控作出任何决定。

然而，主管内部监督事务副秘书长不仅出席了高级专员召集的高级别会议，而且还在这些会议之后对该司长的行为展开了调查。特别是，审查小组发现，副秘书长绕过其办公室的既定安排并亲自对外勤业务和技术合作司司长展开调查的决定才是令人严重关切的缘由。在评估是否要将高级专员申诉提升到最终调查时，副秘书长未能开展独立工作，而且也没有提出明显而重要的问题，这样的问题应促使她考虑开展调查是否合适。

最后，审查小组得出结论，主管内部监督事务副秘书长未能保住表面上所需要的客观性和独立性，以维护其办公室和调查过程的公信力。她未能在展开调查之前履行职责：对各种情况进行认真而有章法的审查。外勤业务和技术合作司司长承受的不利后果是明显的。现在正在对其行为进行公开调查，而且他还被临时停职(直到联合国争议法庭取消停职决定为止)。此外，副秘书长的行为对与工作人员的内部互动产生了影响，这方面已经发生过争执，对其办公室和整个组织的

公信力和独立性也产生了影响。因此，审查小组认定她滥用了职权。

审查小组还审查了主管维和行动副秘书长和秘书长办公厅一名高级工作人员的行为。在审查小组看来，虽然这些人的行为方式表明本组织未能以富有意义的方式对严重侵犯人权行为的指控作出反应，但其行动并未构成滥用职权。

改进联合国对维和人员的性剥削和性虐待所作的反应

外部独立审查小组在审查系列事件和这些指控曝光后所执行的基本政策后，得出了以下结论，并提出了以下建议。

将视角重新放在维和人员的性暴力上

为改善对维和人员性剥削和性虐待的指控所作反应联合国可采取的最有意义的步骤是，承认这种虐待是一种冲突中的性暴力形式，必须依据联合国人权政策进行应对。为承认并落实联合国的保护受害人、对指控提交报告、展开调查和采取后续行动以及确保追究施害者的责任等义务，必须将性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架协调在一个统一的政策框架下。

解决责任分散问题

审查小组在审查过程中注意到的最显著问题之一是，联合国工作人员倾向于推卸处理维和部队性剥削和性虐待的责任。人人有责处理性剥削和性虐待问题的制度产生了领导真空，最终，无人负责或被追究责任。审查小组建议设立协调股，以指导并协调联合国对冲突中的性暴力所受一切指控所作的反应，包括涉及对维和人员的指控，无论他们是否由联合国指挥。该股应设在人权高专办内部，由高级专员监督，因为人权高专办的核心任务是处理侵犯人权行为。协调股应由一个工作组来支持，该工作组应包括法律专家和部队派遣国代表。应让该工作组承担制定标准作业程序的任务，以期协调联合国打击性剥削和性虐待的政策，并促进问责制。

报告维和人员实施的冲突中的性暴力应是即时的和强制性的

必须即时报告对国际维和部队的性剥削和性虐待行为的指控。这对于告诫联合国内部负责当局和相关的部队派遣国，引发联合国保护平民、调查指控和对侵犯人权行为采取后续行动的义务都是必要的。向协调股和联合国内部负责当局报告有关指控，是解决维和人员性暴力问题的第一步，也是最重要一步。

需要一个专业的调查组

对有关维和人员性暴力的指控进行调查的方式必须是尊重受害人和证人的具体需要，同时为随后的司法程序保存证据。应设立一个专门的调查组，其中包括在调查冲突中的性暴力，尤其是涉及到儿童的性暴力方面有经验的专家。这个

小组应随时可以立即部署。

审查有关保密的政策

保密原则本身并不是目的，而是保护受害人、证人和工作人员的一种手段。不得将保密作为阻止联合国工作人员采取适当而必要的行动以保护平民并确保问责制的挡箭牌。相反，保密原则必须与同等重要的预防和问责目标取得平衡。工作组应审查联合国的政策，以期建立这种平衡。

受害人获得救济的权利

作为原则问题，与冲突有关的暴力受害人应得到补偿。然而，在武装冲突中，个人获得补救通常是可望而不可及。审查小组支持秘书长提议的共同信托基金。该信托基金并不打算以赔偿形式补偿受害人个人，而是协助提供性暴力受害人所需的专业服务。然而，该信托基金应提供给维和人员性暴力的所有受害人，无论施害者是否由联合国指挥。

重新审视起诉程序

目前用于对犯下性暴力罪行的维和人员提起刑事起诉的已到位机构既无效率，又不充足。联合国与部队派遣国之间的协定允许后者保留对起诉其部队所犯罪行的专属管辖权。这意味着在部队派遣国选择不行使其管辖权或不参与有缺陷的程序时，联合国、东道国和受害人无计可施。为了应对这些情形，联合国应考虑以北大西洋公约使用的模型等国际模型为基础，在有些情况下，在施害者国家政府不采取行动时，应允许东道国提起诉讼。这可以作为向部队派遣国施压的一种手段，以积极推动问责进程。

提高调查和起诉的透明度

即使提起了诉讼，提起诉讼程序的地点与犯罪地点一般也离得很远。结果，受害人和受影响社区很少有机会参与司法诉讼程序，而且未被告知结果。然而，相关机制已存在，用于处理在国际起诉背景下的属地管辖权问题和提高法律诉讼程序的透明度。调查委托书或司法协助协议安排不仅能使东道国的证据收集工作更加容易(从而推进问责制这一最终目标)，而且将为受害人和当地民众创造更大的透明度，以便他们能看到是如何伸张正义的。联合国和部队派遣国能够且应该建立这种机制。

问责制背景下的豁免

当部队派遣国启动诉讼程序以期起诉某支维和部队犯下的性犯罪时，联合国应为这些程序提供便利。在审查小组看来，在执行任务的联合国官员和专家应邀作为证人为性暴力犯罪作证时，豁免不应成为一种障碍。特别是，当联合国自身将被指控的性暴力事件移交给负责调查或起诉的国家当局处理时，理应作出一种

设想：联合国工作人员将在法律诉讼程序中予以配合。法律事务厅应采取一种设想联合国工作人员在问责进程中给予配合并积极参与的豁免办法；只有在联合国确定披露工作人员的信息将给受害人或证人带来安全威胁，或者受害人未对信息披露提供其知情同意的情况下，豁免才能发挥作用。

加强部署前风险评估、筛查和认证

联合国利用若干机制以最大限度地降低部队实施侵犯人权行为的风险。令人遗憾的是，这些机制还不充足，因为它们只能零碎地适用。例如，人权尽职政策只适用于得到联合国支助的部队。此外，目前还没有数据库来有效跟踪维和人员，包括蓝盔部队和未由联合国指挥的部队实施性暴力的所有指控或结论。

在审查小组看来，只要是部署了维和人员，无论有关部队是否由联合国直接指挥，或者是否得到联合国的支助，作为最低标准，依据人权尽职政策实施的筛查措施都应整合起来。设在人权高专办内部的人权数据库应连贯一致地使用，以跟踪对维和人员侵犯人权行为的所有指控和结论。综合且最新的数据库是联合国能够适当筛查部队以便在维持和平特派团中部署的一个至关重要的前提条件。

加强联合国各厅室的独立性

联合国设立了若干独立厅室，如监督厅和道德操守办公室，以便提高联合国工作人员的公正性。但是，正如 2015 年 3 月和 4 月高级官员之间举行的、讨论外勤业务和技术合作司司长的行为的会议所证明的，这些厅室的基本独立性和客观性仍然令人怀疑。审查小组以独立审计咨询委员会提出的建议为基础，制定准则和安排，以为担任要求独立性作为其任务规定一部分的厅室负责人的高级官员提供指导。这些准则也应涉及联合国其他高级官员在与这些厅室互动时的行为。

结论

维持和平特派团通常是在发生极端冲突的情况下保护平民并在允许政府和社区重建及前进方面可发挥重要作用的最后求助手段。这种工作的重要性、维和固有的挑战和维和人员个人为克服这些挑战所作的个人牺牲无论如何都不应被低估。实际上，就中非共和国而言，维和人员——包括法国“红蝴蝶”部队——极有可能避免成千上万无辜平民的死亡。但是，从长远来看，负责保护当地弱势民众的某些个人对这些民众持续犯下严重罪行，将维持和平特派团的可持续性置于风险之中。实际上，尽管联合国在过去 10 年里委托编写了若干专家报告，但该问题仍继续存在，这一事实只起到强化人们以下认识的作用，即，联合国更爱说空话，而不是采取行动。

联合国和部队派遣国要想重新建立受害人、当地平民和国际社会的信任，就必须立即采取慎重而有效的行动。要做的第一步应该是，承认维持和平部队实施的性暴力不仅是风纪问题，而且是严重侵犯人权行为，可能相等于犯罪。反过来，

这种认识引发了联合国和部队派遣国的一些义务，即，以富有意义的方式应对冲突中的性暴力事件，无论部队是否在联合国指挥下开展行动。至关重要是，即使在部署前，所有维持和平部队都要理解，当地民众遭受性剥削和性虐待构成了侵犯人权行为，可能会受到刑事起诉。如果联合国收到对维和人员性暴力的报告，它就必须立即采取行动，以制止这些侵权行为并追究施害者的责任。部队派遣国必须采取富有意义的步骤，以让受害人和当地社区看到部队犯罪不可能逍遥法外的方式，将性暴力施害者绳之以法。受害人也需要立即获得保护，包括治疗和关怀。但是，首先，联合国工作人员及其各机构必须结束责任分散且问责制从一个机构推给另一个机构的官僚主义恶性循环。

这种变化要求联合国和部队派遣国实现文化转变，而这种转变与联合国人权领先倡议相一致，且是该倡议所要求的。但是，联合国不能独自实现这种转变。部队派遣国可发挥重要作用。如果联合国和部队派遣国不真正地致力于实现零容忍，这一目标仍然可望而不可及，维持和平行动任务的前途将处于险境中。

建议

建议 1

承认，无论被控施害者是否由联合国指挥，维和人员所实施的性剥削和性虐待都是一种必须依据联合国人权政策加以应对的冲突中的性暴力形式。

建议 2

在人权高专办内部设立一个直接向联合国人权事务高级专员报告的协调股，以监督和协调对冲突中的性暴力所作反应，包括：

- 对性虐待指控进行监测、提交报告和采取后续行动；
- 对数据进行分析，以期跟踪旨在改善预防和问责制的趋势和做法；
- 为落实审查小组的建议采取后续行动。

建议 3

设立一个由专家(包括能够熟练处理国际部队性暴力的专业人员)和部队派遣国代表组成的工作组，以支助协调股的工作。工作组应：

- 制定一项将性剥削和性虐待政策与人权政策协调统一的单一政策；
- 制定促进追究性暴力刑事责任的程序。

建议 4

要求必须立即将所有性暴力指控报告给：

- 实地或特派团人权部门负责人，或报告干事；
- 在发生针对儿童的性暴力的情况下，报告给儿童保护干事，以及儿基会和负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表；在发生针对成年人的性暴力的情况下，报告给负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表；
- 协调股。

建议 5

在协调股授权下，设立一个专业调查组，以便在接到维和人员犯下冲突中的性暴力的报告时立即部署。

建议 6

该工作组将负责审查联合国的保密政策，以便在知情同意、保护和问责制之间建立适当平衡。

建议 7

设立一个向冲突中的性暴力受害人提供专门服务的信托基金。

建议 8

与部队派遣国谈判确保起诉的条款，包括通过给予东道国起诉维和人员性暴力罪行的附属管辖权。

建议 9

与部队派遣国谈判在协定中列入确保在问责过程中保持透明和合作的条款。

建议 10

采取假定联合国工作人员在问责进程中予以配合并积极参与的豁免办法。

建议 11

与所有部队派遣国谈判筛查部队的条款，这种条款至少要达到人权尽职政策中所规定的标准。

建议 12

维护设在人权高专办内部的全面、最新的人权数据库。

目录

	页次
第一部分. 导言	17
1. 指控和联合国所作反应概述	18
2. 审查小组的任务	19
2.1. 方法	20
2.2. 术语	21
第二部分. 具体情境中的指控	22
1. 中非共和国境内的冲突概述	22
2. 维持和平特派团中的性虐待问题	25
3. 指控	26
3.1. 《红蝴蝶笔记》中的指控摘要	27
3.2. 其他受害人和指控	30
第三部分. 联合国对实地指控的初步反应	31
1. 适用于性剥削和性虐待的政策	31
1.1. 性剥削和性虐待政策框架	32
1.2. 人权政策框架	33
1.3. 协调性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架	35
2. 调查、报告和后续行动	35
2.1. 对冲突中的性暴力所受指控展开调查、提交报告和采取后续行动的义务	36
2.2. 人权与司法科的调查	38
2.3. 未能立即报告有关指控	39
2.4. 未能进一步调查有关指控	42
2.5. 监测和报告机制	44
2.6. 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表未能采取后续行动	44
3. 保护受害人和其他平民	46
3.1. 人权与司法科的保护儿童任务	46
3.2. 联合国儿童基金会的保护儿童任务	47

4. 问责	50
5. 联合国在实地的领导力崩溃	52
5.1. 滥用职权测验	52
5.2. 人权与司法科科长	54
5.3. 负责中非共和国问题的秘书长特别代表	58
第四部分. 日内瓦和纽约的联合国机构对指控所作的反应	59
1. 日内瓦和纽约的联合国领导力崩溃	59
1.1. 外勤业务与技术合作司司长	59
1.2. 联合国人权事务高级专员	64
1.3. 秘书长办公厅主任	67
1.4. 道德操守办公室主任	68
1.5. 主管内部监督事务副秘书长	70
1.6. 主管维持和平行动副秘书长	73
1.7. 秘书长办公厅高等干事	73
2. 体制斗争	75
2.1. 秘书长办公厅	74
2.2. 法律事务厅	75
2.3. 维持和平行动部	75
2.4. 内部监督事务厅	76
第五部分. 改进联合国对维和人员所犯与冲突有关的性剥削和性虐待所作反应	76
1. 承认冲突中的性暴力是一种侵犯人权行为	76
1.1. 将视角重新放在维和人员所犯的冲突中的性暴力上	76
建议 1	77
1.2. 解决责任分散问题	77
建议 2	78
建议 3	78
2. 报告和调查	78
2.1. 将报告维和人员的性暴力列为强制性要求	78

建议 4.....	79
2.2. 建立一个专业调查组.....	79
建议 5.....	80
3. 保护受害人和其他平民.....	80
3.1. 使保密性与问责制取得平衡.....	80
建议 6.....	80
4. 受害人获得补救的权利.....	80
建议 7.....	81
5. 通过个人问责制加以预防.....	81
5.1. 重新审视起诉程序.....	81
建议 8.....	83
5.2. 提高调查和起诉的透明度.....	83
建议 9.....	85
5.3. 问责制背景下的豁免.....	85
建议 10.....	86
6. 通过审查和筛查加以预防.....	86
6.1. 加强部署前风险评估、筛查和认证.....	86
建议 11.....	87
建议 12.....	87
7. 加强联合国官员和机构的独立性.....	88
第六部分. 结论.....	88
附件	
一. 与指控有关的事件大事记.....	90
二. 关于联合国对中非共和国境内未由联合国指挥的外国军队成员所犯性剥削和性虐待及其他严重罪行的指控所作反应的外部独立审查的职权范围.....	101
三. 根据《职权范围》第 11 段提出的评论意见.....	103
四. 缩略语表.....	141

第一部分. 引言

1. 在经历极端冲突的国家中，安全理事会核准或授权的维持和平行动的首要且最重要的目标是保护平民。如果维和人员对当地民众成员实施性虐待，从而利用他们被派去保护的人的脆弱性，那么，他们是从根本上背叛了信任。如果联合国未能立即且果断地处理这些犯罪，这种背叛会更加严重，维持和平特派团所作重要贡献因而受到损害。令人遗憾的是，正如本报告所详述的，2014 年春天，以及在侵权行为曝光后的数月里，联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)中所发生的正是这种情况。

2. 以维持和平名义采取行动的国际军队实施性暴力并不新奇；联合国对该事项进行调查也不少见。自秘书长于 2013 年宣布“零容忍”政策以来，¹ 联合国委托编写了若干份关于该问题的高级别报告，² 并且执行了多项旨在预防和惩治参与联合国行动的人所犯性剥削和性虐待的政策。

3. 但是，之前报告中确认的那些问题仍未得到解决且没有减弱：某些领导对部队的性犯罪熟视无睹的有罪不罚文化；许多人不愿意对应对侵权行为负起责任或在调查和起诉犯罪行为中显示领导力的官僚主义作风；过于关切保护联合国及其各机构的形象而不是帮助受害人；以及在每个决策阶段有例行和系统拖延，即便是不采取行动意味着犯罪可能再度发生且将施害者绳之以法的机会一天少一天，也是如此。最终结果是不作为，这只是形成了一种认识：那些选择剥削最弱勢社会成员的人，其风险或后果甚小。

4. 未能从体制上立即有效地应对性暴力事件，不仅伤害了受害人，而且使少数居心不良者得以采取行动败坏全体维和人员所做的重要而宝贵的工作，许多维和人员冒着生命危险，为处境危险的民众带来和平与稳定。这严重威胁到平民、部队派遣国、联合国和国际社会之间的信任关系，从长远来看，这也破坏了维持和平特派团的可持续性。

5. 零容忍要想变成现实，整个联合国——包括部队派遣国和其他会员国——就必须认真对待儿童强奸问题：即，它是一种犯罪和一种严重的侵犯人权行为。重要的是，联合国要认识到其应对此类侵犯人权行为的责任，无论维和人员是否在联合国指挥下开展行动。按照联合国人权先行倡议，在开展维和活动时，有关政

¹ 见 [ST/SGB/2003/13](#)。

² 见，例如 [A/59/710](#)、[A/59/661](#)、[A/64/176](#)，Thelma Awori、Catherine Lutz 和 Paban J. Thapa，“最后报告：专家特派团评价联海稳定团、联利特派团、联刚稳定团和南苏丹特派团的性剥削和性虐待风险预防工作方面的风险”，2013 年 11 月 3 日，和监督厅，“关于对维和行动中联合国及相关工作人员的性剥削和性虐待所作执行和补救援助工作的评价”（工作号：IED-15-001），2015 年 5 月 15 日。

策必须将促进和保护人权作为本组织任务的核心。此外，联合国工作人员和机构对待这种承诺决不能口惠而实不至；相反地，它们必须为这些政策赋予真正含义，将本组织的人权任务纳入其日常行动中。

6. 更具体地讲，至关重要，所有维和部队，甚至在部署前，就必须被告知，对当地民众成员实施性剥削和性虐待，构成了侵犯人权行为，可能会受到刑事起诉。联合国在收到维和人员实施性暴力的报告后，必须立即采取行动，以制止侵权行为并追究施害者的责任。受害人需要立即得到保护，包括安全、医疗和社会心理关怀及人道主义援助，需要得到机会以关注并参与旨在将涉嫌施害者绳之以法的法律诉讼程序。首先，联合国工作人员及各机构必须终止将责任和问责由一个机构推给另一个机构的官僚主义恶性循环。不采取具体行动应对被派去保护弱势民众的人实施的犯罪行为，联合国的公信力和维持和平行动的前途将处于危险之中。

7. 本报告的主题不仅包括对维和人员所实施极其恶劣的侵犯人权行为的指控，还包括联合国某些最高级领导的失职。本报告为联合国制定新的行动方案并开展富有意义的组织和体制变革提供了机会。只有当联合国采取具体行动追究冲突中的性暴力施害者的责任并为受害人提供必要支助，维和人员打算发挥的作用才能恢复。联合国要想不辜负其人权先行倡议的目标并将人权至高无上纳入其日常工作，这些行动则是至关重要的。如不采取行动，则不可能实现零容忍。

1. 指控和联合国所作反应概述

8. 2014年春季，以下指控曝光：为境内流离失所者开设的姆波科营地中的一些儿童遭受了国际维和部队成员的性虐待，这些部队成员主要来自法国“红蝴蝶”部队。下文对此作了更加详细的阐述，其中包括有关儿童被迫同意性行为以换取军用口粮或少量现金的指控（“指控”）。

9. 中非稳定团中临时部署的一名人权干事，与联合国儿童基金会(儿基会)的儿童保护干事一起，与六名举报了性虐待的儿童进行了面谈，并得出结论：指控是可信的。人权干事在结束了初次谈话后，告知“红蝴蝶”部队的若干高级军官，她收到了关于“红蝴蝶”士兵在姆波科营地附近实施性虐待的消息。她建议“红蝴蝶”部队加强其在检查站的巡逻，以防此类事件再度发生。³

10. 2014年6月底，人权干事向中非稳定团人权与司法科科长和日内瓦的联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和平特派团支助和快速反应科发送了其面谈笔记汇编（“《红蝴蝶笔记》”）。

³ 人权干事给联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)工作人员的电子邮件，2015年6月8日；法国电视2台，Viols en Centrafrique: l'armée savait-elle plus tôt qu'elle ne le dit?, 2015年10月2日。

11. 大概与此同时，儿基会将这些儿童移交给一家当地的非政府组织，儿基会与该组织订立了一项提供法律和社会心理支助的全球合同。然而，非政府组织与这些儿童会面，只进行了一次两小时的“听取情况”会议。仅仅在国际媒体开始报道 2015 年 5 月事件之后——最初发生虐待事件一年多之后——儿基会才找到这些儿童的下落、将其迁至安全之家，并为他们提供治疗，还指派一名社会工作者为他们定期工作。

12. 2014 年 7 月底，法国政府被告知负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表与人权高专办外勤业务和技术合作司司长提出指控。该司长还向法国常驻联合国办事处代表团和日内瓦其他国际组织提供了一份《红蝴蝶笔记》未纪编辑的副本。几天后，法国当局到达班吉以调查相关事件。

13. 外勤业务和技术合作司司长将《红蝴蝶笔记》通报给法国政府几个月之后，出现了以下问题：该司长是否不当地泄漏了信息。司长被要求辞职，但他拒绝这样做。2015 年 3 月和 4 月，举行了高级别会议，除其他人外，联合国人权事务高级专员、主管内部监督事务副秘书长和道德操守办公室主任出席会议，以讨论该司长在处理《红蝴蝶笔记》方面的行为。最终，高级专员请求对该司长的行为进行调查，另外司长被暂停了行政职务。内部监督事务厅(监督厅)决定展开调查，目前调查仍在进行之中。暂停司长职务的决定由联合国争议法庭于 2015 年 5 月撤销。

14. 2015 年 5 月，国际媒体和非政府组织对性虐待的报道以及本组织对该司长的处理使联合国再次将注意力集中在儿童问题上及维和人员性剥削和性虐待这一更宽泛问题上。在得到公众注意之后，秘书长于 2015 年 6 月 22 日召集了驻中非共和国国际维和部队性剥削和性虐待外部独立审查小组，对联合国对指控所作反应开展独立外部审查。(有关任命调查小组之前发生的一系列事件，在与指控相关的事件大事记中作了更详细的阐述，并载入附件一。)

2. 审查小组的任务

15. 秘书长请审查小组对联合国对中非共和国境内未由联合国指挥的外国军队对儿童实施的性虐待所受指控所作反应进行独立外部审查。具体而言，秘书长请审查小组：⁴

- 提供与指控有关的事件大事记；
- 审查并评估相关事实和联合国应对指控所处环境，包括已经采取或本应采取的行动；

⁴ 联合国，“秘书长指定关于联合国对中非共和国境内外国军队实施的性虐待所受指控所作反应的独立审查小组”，可查阅：www.un.org/press/en/2015/sgsm16864.doc.htm。

- 评估已出台的将有关性剥削和性虐待指控信息通报给相关国家或区域当局以获得司法或其他反应的程序；
- 评估当时在各项任务，包括维持和平特派团、特别政治团、人权高专办和其他相关人权实体的任务下已部署到位、旨在防止性剥削和性虐待发生、调查此类指控以及支助和保护受害人的程序；
- 评估联合国为应对这些指控采取的行动，包括此类行动是否符合相关程序规定；
- 评估对于指控而言，包括向一个或多个第三方通报指控而言，是否发生了高级官员滥用职权事件；
- 考虑到能力、资源和其他限制，就可以采取哪些步骤以确保联合国有效并适当处理今后性剥削和性虐待所受指控提出建议；
- 如果审查小组确定应对处理联合国及相关工作人员，包括由联合国统一控制或受联合国行动控制的军事人员实施的性剥削和性虐待所作指控的内容或程序执行中存有缺陷，则提出它认为适当的任何建议。

16. 附件二阐述了审查小组的职权范围。

2.1. 方法

17. 为确保尽可能最广泛地参与审查并确保信息最完整，秘书长要求所有联合国工作人员与审查小组合作。在审查小组请求下，副秘书长还通过联合国内联网和各区域网络公布了一份邀请信，请所有联合国工作人员向审查小组直接提供自愿保密稿件，以及一份提示：不配合审查，不会受到打击报复。结果，许多前任和现任联合国工作人员都自愿参与审查。

18. 此外，审查小组请所有会员国、一家区域政治组织和对引起指控的事件似乎特别感兴趣或直接或间接参与其中的若干非政府组织投稿。审查小组独自决定要与谁面谈，而且与大多数参与了与指控有关的事件的联合国工作人员进行了面谈，从最低级别到最高级别不等。

19. 审查小组的任务要求秘密展开审查，并鼓励尽可能自由且坦诚地参与，按照此项要求，审查小组对收到的所有来稿都保密。然而，审查小组受命提供一份与指控有关的事件大事记，并对联合国官员可能滥用职权得出结论；这些指示必然要求它在一定程度上详细讨论某些事件。在执行任务时，审查小组力求尽可能保护所有工作人员的隐私利益。为了使各种因素取得平衡并确保本报告所有问题能够公之于众，审查小组选择不使用个人姓名，或者，除非是为了明晰起见而要求他们这么做，也不使用具体头衔。审查小组还对其源材料严格保密，同时承认联合国的某些内部文件已经放在了公众空间。

20. 审查小组不受限制地接触它确定与其审查相关的所有工作人员和文件。遵照秘书长的命令，审查小组有权从整个联合国组织广泛获取书面或其他记录及信息，包括监督厅编制或收集的任何文件或其他信息(与任务无直接关系的调查的材料部分除外)。审查小组估计在审查期间它收到并审查了数千份文件，包括内部电子邮件、备忘录、报告和编码电报。审查小组在开展工作时得到四位独立顾问的协助，挑选任用他们是为了确保审查工作仍然独立于联合国。⁵

21. 大多数面谈都是在 2015 年 7 月和 8 月在为期四周访问纽约、班吉和日内瓦期间进行的。然而，许多面谈是 2015 年 10 月之前通过电视电话进行的，以确保地理不会阻碍各方充分参与审查。结果，审查小组进行了 130 多次面谈，并且收到大量书面意见。审查小组注意到世界各地许多联合国官员表现出的意愿，他们与审查小组进行了接触并且愿意应对他们在处理性暴力的日常工作中遇到的各种挑战。不要求审查小组对指控本身展开调查，并且希望避免让儿童遭受多次面谈的不利影响。因此，它没有要求与儿童会面。

22. 正如审查小组职权范围所规定的，在审查小组对个人提出不利意见时，将为这些人提供分析审查小组初步意见并提交书面意见的机会。在有些情况下，这引起了旨在确保公平和透明度的广泛交流。这些人被告知他们的意见将附在本报告之后。选择对审查小组的意见作出反应的个人的意见载入附件三。在个人向审查小组提交了不止一个版本意见的情形下，只会列入最新版本。

23. 最初要求审查小组在开始工作后 10 周内向秘书长提交其报告。然而，鉴于其任务范围广且需要进行广泛面谈和编写大量文件，以及需要确保审查小组对其提出不利意见的个人获得一个公平过程，因此延长了审查小组的时限。

2.2. 术语

24. 在本报告中，提及“联合国”或“本组织”时包括秘书处及其单独管理的基金、方案和机构。

25. 联合国政策和文件经常使用“性剥削和性虐待”术语。然而，审查小组发现，使用缩略语“SEA”往往会掩盖基本行为的严重性，在许多情况下，这些行为都具有犯罪性质。因此，审查小组只在针对自身采用了这一缩略语的联合国政策中提及“SEA”。

26. 在本文件中，“冲突中的性暴力”被理解是指对妇女、男子或儿童实施的强奸、强迫卖淫、或严重程度相当的任何其他形式的性暴力事件或模式。此类事

⁵ 办公室主任 James Arguin；资深法律调查员 I. Maxine Marcus；法律干事兼研究员 Virginie Monchy；以及审查小组顾问 Emma Phillips。

件或模式发生在冲突中、冲突后或其他令人关切的局势(如政治纷争)中。它们还与冲突或政治纷争本身存在直接或间接联系,例如,时间、地理和(或)因果关系。⁶

27. “维和人员”一词使用广泛,包括被安全理事会核准或授权以支助各维持和平特派团的所有国际或区域部队。类似地,“部队派遣国”术语包括所有向维持和平特派团派遣了部队的国家,无论其部队是否由联合国指挥。

28. 由联合国指挥的部队因其鲜明的制服特征,有时也被称为“蓝盔”部队。

29. “受害人”一词使用广泛,是指据称遭受性虐待的人,无论该指控实际上是否已被法院所证实。

30. 缩略语细表载入附件四。

第二部分.具体情境中的指控

31. 在本部分中,审查小组回顾了中非共和国境内的冲突史、国际维持和平部队性剥削和性虐待这一更宽泛问题以及指控本身。

1. 中非共和国境内的冲突概述

32. 2013年初,中非共和国在经历几十年欠发达和政治不稳定之后,遭遇了一次重大的政治危机及法律与秩序崩溃,当时,名为“塞雷卡”的叛乱分子推翻了政府。随后组建自卫民兵组织“反砍刀”组织加剧了敌对行为。到2013年12月初,这场冲突的派性越来越强,而且冲突在大幅升级,导致暴力和侵犯人权行为普遍,导致数十万人逃亡。⁷

33. 引发的冲突影响到几乎全部人口,并且有可能扩散到整个区域。据称,有数千人惨遭杀害。⁸ 约270万人——一半以上人口——迫切需要得到保护,在许多情况下包括基本的人道主义援助。⁹ 尽管人数在波动,但根据联合国各机构的计算,逾120万人面临严重的粮食不安全,400 000人在境内流离失所,逾460 000

⁶ 审查小组采用了联合国系统使用的冲突中的性暴力定义,主要目的是通过监测、分析和提交报告安排实现报告的标准化。见 [A/66/657](#), 第3段; 另见安全理事会第1960(2010)号决议。

⁷ 见: www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml; 另见: [S/2014/142](#), 第3和第4段。

⁸ 见: www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/background.shtml。

⁹ 同上; 另见联合国难民事务高级专员办事处(难民署)国家行动概况: 中非共和国, 可查阅: www.unhcr.org/pages/49e45c156.html; [S/2015/576](#), 第45段; 人道主义事务协调厅中非共和国数据库, 可查阅: www.unocha.org/car。

人是邻国境内的难民。¹⁰数十万人逃到为流离失所者开设的、由国际部队保护的临时营地，包括姆波科营地。在冲突最激烈的时候，约 120 000 人¹¹ 居住在姆波科营地，到 2014 年 5 月仍有 57 000 多人留在那里。¹²

34. 占中非共和国半数人口的儿童¹³ 正在承受这场危机的打击。¹⁴ 他们遭到杀戮、致残和性暴力，并且被武装团体招募。¹⁵ 许多儿童与其家人分离，这加剧了他们的脆弱性。¹⁶

35. 安全理事会关切中非共和国境内日益严重的安全、人道主义、人权和政治危机，于 2014 年 4 月 10 日设立了中非稳定团，最初有最多 10 000 名维和士兵。¹⁷ 正如安理会第 2149(2014)号决议所述，中非稳定团的最优先事项是保护平民，¹⁸ 包括“为受武装冲突影响的妇女和儿童提供特定保护”。¹⁹

36. 中非稳定团并入了联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)，²⁰ 在该机构之前是一些可追溯到 1998 年的联合国特派团。²¹ 与此同时，安全理事会还数次授权在中非共和国境内部署各种外国军队。²² 特别是，2013 年 12 月 5 日，

¹⁰ 见 A/2015/576, 第 45 段; 人道主义事务协调厅, 中非共和国数据库, 可查阅: www.unocha.org/car; 和联合国儿童基金会(儿基会), “面向儿童的人道主义行动”, 2015 年, 可查阅: www.unicef.org/appeals/files/2015_HAC_CAR_MYR_Final.pdf。

¹¹ 面谈。

¹² 难民署, “对中非共和国局势作出紧急反应: 修订的补充呼吁”, 2014 年 5 月。

¹³ 儿基会, “中非共和国境内身处危机的儿童: 四个月的进度报告”(2014 年 5 月), 第 3 页。

¹⁴ 儿基会, “面向儿童的人道主义行动”, 2015 年, 可查阅: http://www.unicef.org/appeals/files/2015_HAC_CAR_MYR_Final.pdf。

¹⁵ 儿基会, “中非共和国境内身处危机的儿童: 四个月的进度报告”(2014 年 5 月), 第 3 页。

¹⁶ 同上, 第 15 页。

¹⁷ 安全理事会第 2149(2014)号决议, 第 18 和第 20 段。

¹⁸ 同上, 第 30(a)(-)段。

¹⁹ 同上, 第 30(b)(-)段。

²⁰ 同上, 第 19 段。中非建和办是根据 S/PRST/2009/5、S/PRST/2009/35 和安全理事会第 2031(2011)号、第 2088(2013)号、第 2121(2013)号及第 2134(2014)号决议设立的。

²¹ 例如, 联合国中非共和国特派团(中非特派团)(见安全理事会第 1159(1998)号和第 1271(1999)号决议); 联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)(见 S/1999/1235、S/2004/874、S/2005/758、S/2007/702、S/1999/1236、S/2000/944、S/2002/930、S/2003/890、S/2004/875、S/2005/759、S/2007/703、S/2008/809、S/PRST/2000/5、S/PRST/2001/25 和 S/PRST/2006/47); 和联合国中非共和国和乍得特派团(中乍特派团)(见安全理事会第 1778(2007)号、第 1834(2008)号、第 1861(2009)号、第 1922(2010)和第 1923(2010)号决议)。

²² 见安全理事会第 1778(2007)号决议, 第 6(a)段和第 2134(2014)号决议, 第 43 段。

安理会授权部署由非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)²³和法国“红蝴蝶”部队，²⁴以镇压日益严重的暴行。授权“红蝴蝶”部队“采取一切必要措施，支持中非支助团完成其任务”，²⁵其中包括保护平民。²⁶同样，安理会在其第2149(2014)号决议中准许“红蝴蝶”部队“采取一切必要手段，为中非稳定团人员提供行动支助”。²⁷2014年9月15日，中非稳定团正式合并中非支助团，如今在继续开展行动。²⁸到2014年3月，共有2000名“红蝴蝶”部队成员部署在中非共和国，包括班吉。²⁹

37. 维和部队在稳定中非共和国局势方面发挥了关键作用，其中包括避免一次更大暴行的爆发。³⁰在该区域开展行动的维和人员取得的成就，以及他们面临的具体危险，不应该被最小化。然而，这些成就有可能被中非共和国境内某些维和部队的严重侵犯人权行为，包括对儿童性虐待的指控蒙上阴影。令人遗憾的是，维和人员受到性暴力指控对联合国来说并不新奇。因此，最近受到的指控以及联合国的应对方式都必须放在本组织在过去几十年里对该问题采用的方法这一大背景下来分析。特别是，这种背景对于理解为什么维和人员对当地民众实施性剥削和性虐待问题已经被定性为“联合国维持和平特派团遇到的最大风险”³¹和维持和平特派团长期可持续性的一种威胁是不可避免的。³²

²³ 中非国家经济共同体中非共和国巩固和平特派团巩固和平特派团(巩固和平特派团)是非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)的前身；见安全理事会第2127(2013)号决议，第28-33段。

²⁴ 安全理事会第2127(2013)号决议，第50段；法国，国防部，“红蝴蝶行动”(2013年12月10日)，可查阅：[www.defense.gouv.fr/actualites/international/operation-sangaris2/\(language\)/fre-FR#SearchText=sangaris#xtcr=1](http://www.defense.gouv.fr/actualites/international/operation-sangaris2/(language)/fre-FR#SearchText=sangaris#xtcr=1)。自中非共和国于1960年从法国独立以来，根据双边防御协定法国部队定期在中非共和国部署(例如，见法国国民议会第3308号、第3309号和第3310号报告，法国国民议会，2011年4月5日)。

²⁵ 安全理事会第2127(2013)号决议，第50段。

²⁶ 同上，第28段。

²⁷ 安全理事会第2149(2014)号决议，第47段，由安全理事会第2217(2015)号决议延伸，第50段。

²⁸ 安全理事会第2149(2014)号决议，第21和第22段，及第2217(2015)号决议。

²⁹ 见A/2014/142，第46段。

³⁰ 见A/2014/928，第7页。

³¹ Thelma Awori、Catherine Lutz 和 Paban J. Thapa，“最后报告：专家特派团评价联海稳定团、联利观察团、联刚稳定团和南苏丹特派团内性剥削和性剥削预防工作方面的风险”，2013年11月3日。

³² 见A/59/710，第10段。

2. 维持和平特派团中的性虐待问题

38. 联合国将性剥削界定为“为性目的实际利用或意图利用弱势地位、权力差别或信任的任何行为，包括但不限于从对他人的性剥削中获取金钱、社会利益或政治利益”。它将“性虐待”界定为“通过暴力手段，或在不平等或胁迫条件下，实施或威胁实施对人身的性侵犯行为”。³³

39. 自 1990 年代初，联合国维和人员被牵涉到性丑闻中，波斯尼亚和黑塞哥维那、柬埔寨、刚果民主共和国、海地、利比里亚、南苏丹、东帝汶、科索沃和西非都报告过性丑闻案件，³⁴ 最近，即 2014 和 2015 年，中非共和国也报告了有关案件。

40. 2003 年，在反复发生维和人员性暴力事件二十年之后，秘书长发布了一份关于防范性剥削和性虐待特别措施的公报，³⁵ 其中规定普遍禁止联合国工作人员和维和人员的性行为，包括禁止同当地社区成员发生性关系，因为“固有的不平等权力关系”。³⁶ 该公报还具体禁止与儿童的性行为，无论如何界定法定成年年龄或同意年龄，以及普遍禁止嫖娼。³⁷ 该公报被统称为“联合国零容忍政策”。³⁸

41. 令人遗憾的是，零容忍政策没有什么作用。2014 年，秘书长报告了 79 起性剥削和性虐待案件，其中包括维持和平特派团和特别政治团的 51 起案件。³⁹ 前几年的几起案件也在等待处理。⁴⁰ 这些统计数据不可能精确地反映出维和人员性剥削和性虐待的规模和范围，如下文所述，联合国跟踪维和人员性暴力事件的方法有限，而且此类事件有可能被严重报告不足。

³³ 见 [ST/SGB/2003/13](#)，第 1 节。

³⁴ Jenna Stern, “减少联合国维持和平中的性剥削和性虐待：扎伊德报告 10 年后”，《冲突中的平民政策简讯》，第 1 期(2015 年 2 月)；Elizabeth F. Defeis, “联合国维和人员与性虐待和性剥削：制止有罪不罚”，《华盛顿大学全球研究法律术评》，第 7 卷，第 2 期(2008 年)，第 187 页；和 Thelma Awori、Catherine Lutz 和 Paban J. Thapa, “最后报告：专家特派团评价联海稳定团、联利观察团、联刚稳定团和南苏丹特派团内性剥削和性剥削预防工作方面的风险”，2013 年 11 月 3 日；另见：[A/69/779](#)、[A/68/756](#)、[A/67/766](#)、[A/66/699](#) 和 [A/65/742](#)。

³⁵ 见 [ST/SGB/2003/13](#)。

³⁶ 同上，第 3.2(d)段。

³⁷ 同上，第 3.2(b)和(c)段。

³⁸ “秘书长发言人关于对苏丹境内联合国工作人员的性剥削和性虐待指控的说明”，2007 年 1 月 3 日，可查阅：www.un.org/sg/STATEMENTS/index.asp?nid=2388。

³⁹ 这 51 起事件涉及至少 57 名受害人和至少 62 名被控施害者；见 [A/69/779](#)，第 4 和第 6 段及附件二。

⁴⁰ 外勤支助部向审查小组提供的数据。

42. 维和部队实施性暴力一再遭受指控，致使联合国在过去十年对这一问题展开了一些高级别调查。⁴¹ 这些调查产生的报告载有对维和行动中性剥削和性虐待问题认真而仔细的分析，以及明确的变革建议。在某些情况下，本组织还作出各种努力以落实这些建议。例如，按照 2005 年顾问在提交秘书长的关于在联合国维持和平行动中消除性剥削和性虐待的综合战略的报告(“扎伊德报告”)([A/59/710](#))中提出的建议，联合国阐明了处理维和人员性剥削和性虐待的行为标准，并且设立了行为和纪律股，负责处理外地特派团中的行为和纪律问题。该股负责制定政策、开展培训和处理对在联合国指挥下开展行动的维和人员不当行为的指控。⁴² 但是，重要建议从未得到过落实。例如，“扎伊德报告”确认了设立常设专业调查机制的重要性。⁴³ 这一建议从未被采纳过，这仍然是增进问责制方面的一个重大空白。

43. 尽管联合国在一段时间里从这些报告中受益，但从实质方面讲实地几乎没有什么变化。由于已确认的问题，以前的专家报告如今仍倍受争议。更糟糕的是，有罪不罚文化甚至变得更加顽固，因为受害人和施害者没什么理由认为犯罪行为应得到任何有意义的惩罚，或者将出台有效措施以预防今后再出现虐待行为。正是在这种有罪不罚文化的背景下，成为本报告主题的指控才出现。

3. 指控

44. 在姆波科营工作的一家当地非政府组织(“姆波科非政府组织”)负责人在境内流离失所儿童问题摸底工作过程中发现，某些外国军队逼迫儿童接受性行为以换取食物或金钱，于是，有关指控首次曝光。2014 年 5 月，有关指控报告给中非稳定团人权与司法科和儿基会班吉办事处，随后立即启动了调查。2014 年 5 月 19 日至 6 月 24 日，一名临时部署到该科的人权干事与儿基会儿童保护干事一起，与六名举报了“红蝴蝶”部队和其他部队派遣国部队性虐待行为的儿童进行了面谈。人权干事在一份机密文件中汇编了这些面谈的摘要(《红蝴蝶笔记》)。

45. 在审查联合国对指控所作反应之前，重要的是要理解并承认被指控已经犯下的罪行的严重性。这些罪行是受命去保护地球上某些最弱势群体——在武装冲突和人道主义危机期间身在流离失所者营地的儿童——的人严重侵犯了他们的人

⁴¹ 见，例如 [A/59/710](#)、[A/59/661](#)、[A/64/176](#)，Thelma Awori、Catherine Lutz 和 Paban J. Thapa，“最后报告：专家特派团评价联海稳定团、联利特派团、联刚稳定团和南苏丹特派团内性剥削和性虐待风险预防工作方面的风险”，2013 年 11 月 3 日，和内部监督事务厅，“关于对维持和平行动中联合国及相关工作人员的性剥削和性虐待行为所作执行和补救援助工作的评价”(工作号：IED-15-001)，2015 年 5 月 15 日。

⁴² 见，例如大会第 59/300 号决议。

⁴³ 见 [A/59/710](#)，第 31 和第 32 段。

权。性质如此严重的指控需要得到立即而有意义的反应，尤其是来自联合国的反应。

46. 尽管指控的细节是许多媒体报道的主题，但这些细节也需要在本报告中得到阐述，以确保指控本身和联合国所作反应得到充分理解。在叙述指控时，审查小组顾及需要保护儿童的安全和调查的完整性。

3.1. 《红蝴蝶笔记》中的指控摘要

47. 下文阐述了由于人权干事 2014 年 5 月和 6 月进行的面谈而曝光的信息。⁴⁴

面谈 1

48. 人权干事于 2014 年 5 月 19 日与一名 11 岁男童进行了首次面谈。根据该干事的笔记，这名男童说，2014 年 1 月，他在姆波科营地出口附近玩耍，当时一名法国“红蝴蝶”士兵对他说，如果他“舔他的 bangala”(当地话是指“阴茎”)，他会给他饼干吃。该男童说，士兵让他等到他和他的战友结束值勤任务之后，然后他跟着该士兵进入其营地。该干事报告说，尽管在正常情况下不允许儿童进入营地，但该男童指出，士兵们商量一会儿之后，允许他进入营地。该男童报告说，该士兵把他带到一处沙袋掩体，在那里，该士兵带上安全套，让男童“吸吮他的阴茎”。该男童报告说，他按照士兵的要求做了，作为交换，该士兵给了他一些食物和一笔钱。当被问到他能否认出那名男子时，该男童告诉该干事，他从照片上就能认出，因为那个男子有一处鲜明特征。⁴⁵

面谈 2

49. 5 月 20 日与一名 9 岁男童进行了第二次面谈。该男童报告说，2013 年 12 月 5 日前的某一天，一名在检查站工作的法国士兵叫住他，给了他一份单兵口粮，并让他看了其手机上的一段淫秽视频。该男童指出，该士兵随后解开了自己的裤子，露出其勃起的阴茎，还要求他吸吮其 bangala(阴茎)。该男童告诉人权干事说，他们干的事儿被另一名儿童看见，后者惊动了当地的一些流氓。在一群暴徒聚集的时候，该士兵让男童赶快逃跑，但该男童还是被逮住并遭到殴打。据该男童所述，当地的一名女性性工作者⁴⁶进行了干预，并且告诉该士兵，以这种方式利用儿童是令人不能接受的；该男童随后逃离现场。他告诉该干事说，该士兵许诺付给他报酬，但当天由于有人群聚集，他并没有支付；后来，该士兵给了他两盒单

⁴⁴ 与这些儿童和被控施害者有关的所有保密信息都已从《红蝴蝶笔记》的描述中删除。

⁴⁵ 《红蝴蝶笔记》。

⁴⁶ 审查小组指出，使用“性工作者”一词不应被解释为暗指自愿、同意卖淫。

兵口粮，然后回到法国。该男童告诉该干事，他知道该士兵的姓名，而且能够认出他来，因为他有一处鲜明特征。⁴⁷

50. 这名儿童还告诉该人权干事，后来，在 2014 年 3 月，另一名在机场入口处站岗的法国士兵把他叫过去进行性行为，但这次该男童拒绝了，然后该士兵要求他为自己找一位妇女以换取口粮。该男童指出，该士兵还问与他一起站岗的卫兵是否也想要一名妇女，但后者回绝了他。该男童告诉该干事说，他给该士兵带来一位本地的性工作者，该士兵用两盒单兵口粮来答谢他。⁴⁸

面谈 3

51. 人权干事于 2014 年 6 月 5 日⁴⁹ 与一名 9 岁男童进行了第三次面谈，该男童由其母亲陪同。根据该男童的口述，2014 年 3 月底，他的一位同龄朋友离开姆波科营地，到机场入口处检查站寻找食物，那里有两名来自“红蝴蝶”部队的士兵。⁵⁰ 该干事录下了该男童的以下口述：

他们问我们想要什么。我们回答说我们饿了。矮个男子告诉我们先吸吮他的 bangala(阴茎)。我很害怕，但我很饿，我就答应了，然后我先进了简易房。我的朋友跟在我后面。楼上佩带大武器的矮个男子下楼，并把他的 bangala 掏到裤子外面。长得瘦的男子把 bangala 放在我朋友面前。其 bangala 直挺挺地出现在我们面前，高度恰好在我们嘴的位置。他们站在那里，好像是要撒尿。他们告诉我们吸吮，我们就照办了。没有人带安全套。过了一会儿，矮个男子在我嘴里撒尿了，另一个在地板上撒尿。最后，他们给了我们三包 rasquette [一种军队口粮]和一些现金。⁵¹

面谈 4

52. 2014 年 6 月 17 日与一名八、九岁男童进行了第四次面谈。该男童报告说，因为他很饿，他去找机场入口处检查站的法国部队要些食物。据称，一名士兵告诉他进入防弹掩体，吸吮其阴茎，以换取食物。由于该男童的朋友已经这样做过，他知道他必须做什么。在该男童照着别人所说的做了之后，该士兵给了他一些食物。该男童说，2013 年 12 月至 2014 年 5 月期间，他这样干了若干次，都是在他饿了的时候，每次都与同一个男子，直到有一天，一个大男童看到了他，告诉他

⁴⁷ 《红蝴蝶笔记》。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 《红蝴蝶笔记》中的一个差错反映面谈日期是 2014 年 5 月 5 日。然而，人权干事随后更正了日期(2015 年 3 月的声明)。

⁵⁰ 《红蝴蝶笔记》。

⁵¹ 同上。

这样做不好。该男童告诉人权干事，该士兵威胁说，如果他告诉任何人发生了什么，都会打他。⁵²

面谈 5

53. 人权干事于 2014 年 6 月 18 日与一名来自姆波科营地的 13 岁男童进行了一次面谈。他告诉该干事有几位朋友定期得到国际部队提供的、要求以性行为换取的食物，他还确认了几名被控施害者，其中有些施害者在此次面谈期间仍在中非共和国境内。该男童提供了四位不同朋友的详细情况，他们都是儿童，他目睹他们进行口交，以换取法国“红蝴蝶”士兵给的金钱。在所有情况下，他都说，他要么知道士兵的姓名和所在地点，要么能够详细描述施害者特征。他为该干事提供了事情发生的地点，全都在机场检查站或机场附近检查站。该男童报告的事件之一便是在此次面谈的几天前发生的。⁵³

面谈 6

54. 2014 年 6 月 24 日，与一名 11 岁儿童进行了最后一次面谈，该儿童告诉人权干事，他从未用性行为换取过食物，但他见过他的两个朋友这么做过。目击者告诉该干事，2014 年 3 月中旬，他在机场附近的中非支助团军营里看到他的一名 9 岁或 10 岁的朋友与两名赤道几内亚士兵在一起。据称有一人对该儿童实施了性虐待，而另一人为他放哨；然后他们再轮换。⁵⁴ 该干事录下了男童所说的话，他看到他的朋友吸吮士兵的阴茎并遭受鸡奸。⁵⁵

55. 该男童还报告说，2014 年 3 月中旬，他看到有两名来自中非支助团的乍得士兵在鸡奸另一名大约 10 岁的朋友，而另一名乍得士兵站在一旁。目击者告诉人权干事，他听到他的朋友对士兵说：“快停——伤着我啦”，一名士兵回答说，停下来的话，他是不会给钱的。目击者说，他的朋友走路一瘸一拐的，像是受伤了。目击者告诉该干事，在同一个月，他看到这位朋友在行人检查站吸吮一名“红蝴蝶”士兵的阴茎，以换取食物和金钱。⁵⁶

⁵² 同上。

⁵³ 同上。

⁵⁴ 同上。

⁵⁵ 同上。

⁵⁶ 同上。

3.2. 其他受害人和指控

56. 儿基会将这些儿童移交给当地的一家非政府组织，儿基会与该非政府组织订立了提供护理的伙伴关系协定。⁵⁷ (下文将更详细地讨论儿基会和该当地非政府组织的作用和行为。)2014年7月7日，这家当地的非政府组织与九名受害儿童进行面谈。⁵⁸ 在几乎一年之后，即，2015年5月，在国际媒体开始提请关注这些指控时，12名儿童与该当地非政府组织进行了面谈。⁵⁹ 该当地非政府组织报告说，在面谈过程中，某些儿童指控了维和人员的其他性虐待案件。⁶⁰ 例如，面谈6中的儿童最初向人权干事报告他目击其朋友遭受了口交和鸡奸，现在他报告说他自己遭受了口交和鸡奸。⁶¹

57. 审查小组被告知自2015年1月以来中非稳定团收到的被指控的联合国性暴力案件，一些案件涉及不止一个受害人，许多案件都涉及到儿童受害人。⁶² 审查小组指出，未决案件数量——尤其是涉及对儿童的性暴力的案件数量——令人严重关切。

58. 与人权干事和该当地非政府组织进行面谈的儿童报告的虐待行为性质非常恶劣，符合联合国拟定的冲突中的性暴力定义。⁶³ 武装冲突中对儿童的强奸和其他形式性暴力也构成2014年6月发布的《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》中所描述的六种严重侵权行为之一。⁶⁴ 此外，向儿童购买性，用以换取食物或金钱，可能构成严重侵犯国际人权、违反国际人道主义法和国际刑法行为。⁶⁵

⁵⁷ 面谈；2014年儿基会与其当地合作伙伴之间的协定。

⁵⁸ 2014年7月进行面谈的儿童数量有了增加，2015年5月又有增加，因为姆波科非政府组织带来了更多的也举报虐待行为的儿童。

⁵⁹ 面谈。

⁶⁰ 面谈。

⁶¹ 面谈。

⁶² 人权高专办向审查小组提供的面谈和文件。

⁶³ 见 [A/66/657](#)，第3段。

⁶⁴ 儿基会，《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014年6月)，第7页。

⁶⁵ 国际刑事法院，《国际刑事法院罗马规约》，第七条第一款第3项、第七条第一款第7项、第八条第二款第1项第2目和第3目、第八条第二款第2项第12目、第八条第二款第3项第1目和第八条第二款第5项第6目。

第三部分 联合国对实地指控的初步反应

59. 在本部分，审查小组审查了适用于对维和人员性暴力所作指控的政策及其缺陷以及联合国对实地指控的反应。

1. 适用于性剥削和性虐待的政策

60. 有两个截然不同的政策框架联合国可用于处理对维和人员的性虐待和性剥削所作指控。第一个框架由秘书长通过的若干政策组成，用于回应联合国工作人员、由联合国军指挥的相关人员和部队实施性剥削和性虐待问题，这些政策被称为“性剥削和性虐待政策”或“性剥削和性虐待政策框架”。⁶⁶ 性剥削和性虐待政策大多涉及本组织对不当行为采取惩戒行动的权力，并且仅适用于由联合国指挥的部队。例如，由于受到指控的“红蝴蝶”部队并不直接由联中稳定团指挥，因而不在于性剥削和性虐待政策的适用范围内。

61. 第二个政策框架来源于联合国的人权任务，该任务源于《联合国宪章》序言以及本组织对“重申基本人权……之信念”的承诺。⁶⁷ 秘书长于 2013 年发起人权先行倡议，力求“在联合国系统范围内”实现“文化上的变革，使人权和保护平民成为整个系统的核心职责”，该倡议再次肯定了保护和促进人权这一承诺。⁶⁸ 联合国人权事务高级专员的授权任务具体阐明了本组织维护人权的责任，大会委派高级专员行使责任，“发挥积极作用，……应付充分实现所有人权所面对的挑战并防止世界各地持续发生各种侵犯人权事件”。⁶⁹ 促进人权以及防止违反国际人权法、国际人道主义法和国际刑法的责任，通过下文讨论的若干法律文书进一步纳入联合国维持和平特派团。⁷⁰ 无论施害者的身份或所属派别为何，联合国人权政策框架都适用。

62. 对性暴力受害人来说，施害者是否是由联合国军指挥的维和人员并不重要，头盔的颜色不会改变或减轻维和人员侵犯受害者权利为其带来的伤害。不论哪种

⁶⁶ 很多文书载有这些政策，其中最重要的是“联合国外地特派团行为和纪律问责政策”，编号 2015.10(2015 年 8 月 1 日)，这是一份关于全部问责政策的简编，其中包含关于性剥削和性虐待的政策；其他文书包括维持和平行动部、政治事务部、外勤支助部和人权高专办关于应对国际安全部队严重侵犯人权指控的指南的第 2329 号编码电报，2015 年 10 月 13 日。

⁶⁷ 见《联合国宪章》，序言。

⁶⁸ 联合国，“人权先行倡议：秘书长促进联合国捍卫全世界人权行动的新倡议”，可查阅：www.un.org/sg/rightsupfront/。

⁶⁹ 大会第 48/141 号决议，第 4 (f) 条。

⁷⁰ 两个重要的规范性来源是：“维持和平行动部/外勤支助部在联合国维持和平行动中保护平民的政策”，编号 2015.07(2015 年 4 月 1 日)和“联合国和平行动和政治任务中的人权政策”，编号 2011.20(2011 年 9 月 1 日)(《共同政策》)。

情况，由联合国授权去保护平民的人都已背叛了信任，这种背叛不仅损害了受害者个人，而且损害了当地民众、部队派遣国、联合国和国际社会之间的关系。

63. 鉴于秘书长近期重申人权必须而且将在其全部活动中发挥核心作用，⁷¹联合国和国际社会必须协调性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架，制定与本组织人权任务协调一致的统一政策。实际上，通过人权先行倡议，联合国不仅重申了对促进尊重人权作为联合国“核心目的”的承诺，⁷²还致力于将这一任务融入“联合国”的命脉，以更加有效地防止并应对严重侵犯国际人权和违犯人道主义法行为。⁷³在维和人员实施性暴力的背景下，要实现本组织在联合国战略及业务活动中赋予保护人权以核心地位这一既定目标，协调性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架是一个重要步骤。⁷⁴

1.1. 性剥削和性虐待政策框架

64. 根据性剥削和性虐待政策，性暴力行为被视为严重的不当行为。⁷⁵虽然性剥削和性虐待政策在一定程度上承认，根据适用的国内法，性剥削和性虐待可构成刑事犯罪，⁷⁶但这些政策首要关注的是作为风纪问题的不当行为。⁷⁷

65. 联合国的性剥削和性虐待政策制度规定了在由联合国指挥的部队实施性剥削和性虐待受到指控的情况下既适用于联合国又适用于部队派遣国的程序和措施，其中包括：

- 在可行的情况下，特派团负责人(通过行为和纪律股)应迅速将部队派遣国成员实施性虐待所受全部指控告知主管外勤支助事务副秘书长、主管维持和平行动副秘书长和主管内部监督事务副秘书长；⁷⁸

⁷¹ 联合国，“人权先行倡议：秘书长促进联合国捍卫全世界人权行动的新倡议”，可查阅：www.un.org/sg/rightsupfront/；以及联合国新闻报道中心，“重申我们对民众和联合国宗旨的承诺”，2013年11月22日，可查阅：www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=2068#。

⁷² 联合国，“人权先行”，可查阅：www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml。

⁷³ 同上。

⁷⁴ 人道主义应急，“情况介绍：实地中的权利先行”，2014年8月20日。

⁷⁵ 见，例如“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号2011.01(2011年3月1日)，E节。

⁷⁶ 同上，E节，第11页；另见，“外地特派团行为和纪律问责政策”，编号2015.10(2015年8月1日)，第10.3、第10.6、第12.1、第12.2、第12.6、第16.4和第16.5段。

⁷⁷ 见，例如“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号2011.01(2011年3月1日)。

⁷⁸ 见 [ST/SGB/2003/13](#)，第4.2和第4.6段；以及“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号2011.01(2011年3月1日)，第10.7、第12.5和第14.1段。

- 在确有初步证据证明事情发生的情况下，联合国应立即通知部队派遣国政府有关指控；⁷⁹
- 包括特派团负责人在内，联合国必须同部队派遣国主管当局全力合作，必要时协助部队派遣国展开调查(包括共享与调查指控有关的文件和资料)，推动部队派遣国开展调查工作，包括在证人认定和面谈方面；⁸⁰
- 部队派遣国承诺并同意告知联合国其本国为证实并处理指控所采取的所有行动，联合国应就部队派遣国采取的所有行动对部队派遣国采取后续行动。⁸¹

66. 联合国的性剥削和性虐待政策框架产生了两个令人关切的问题。首先，性剥削和性虐待政策仅适用于对联合国指挥下的部队的指控，不承认对于据称未由联合国指挥的部队实施性暴力联合国能起任何作用。其次，这些政策未赋予联合国追究施害者责任的任何权力；一旦事件移交部队派遣国处理，联合国的作用就十分有限。由于部队派遣国处理指控(如果确实对指控采取后续行动的话)的过程常常缺乏透明度，受害者和当地民众可能推断毫无作为、对施害者既未调查也未起诉，从而导致产生施害者有罪不罚的强烈看法。

1.2. 人权政策框架

67. 如《联合国宪章》第一条所述，⁸²促进和保护人权是联合国的首要宗旨之一，人权先行倡议对此予以重申。⁸³就联合国维持和平特派团而言，有若干法律文书载明其负有促进人权和防止违犯国际人权法、国际人道主义法和国际刑法的义务。例如，2011年9月“联合国和平行动和政治任务中人权事务政策”(《共同政策》)⁸⁴明确赋予联合国所有特派团在执行和平行动任务和特别政治任务的过程中维护国际人权法的义务，即使这并不是最初行动计划和任务制定的一部分。⁸⁵此外，

⁷⁹ 见“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号 2011.01(2011年3月1日)，第 11.1 和第 11.4 段；另见 A/61/19(Part III)，附件，第七条之四，第 2 段。

⁸⁰ 见“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号 2011.01(2011年3月1日)，第 13.5、第 15.2 和第 16.2 段；另见 A/61/19(Part III)，附件，第七条之四，第 3(a)、第 4(b)、第 4(c)和第 4(d)段。

⁸¹ 见“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号 2011.01(2011年3月1日)，第 16.3 和第 16.4 段；另见 A/61/19(Part III)，附件，第七条之六，第 1 段。

⁸² 见《联合国宪章》，第一条第三项和第五十五条寅项及序言。

⁸³ 联合国，“人权先行”，可查阅：www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtml。

⁸⁴ 《共同政策》。

⁸⁵ 同上，第二条和第八十七条。

维持和平行动特别委员会及其工作组也认为，根据国际人权法和人道主义法，联合国维持和平特派团负有防止维和人员实施性剥削和性虐待行为的义务。⁸⁶

68. 另外还制定了补充政策框架，对在发生冲突中的性暴力、⁸⁷ 武装冲突中暴力侵犯儿童行为⁸⁸ 以及有保护平民责任的情况下预防、保护、举报、宣传和干预、问责、司法及赔偿措施提供指导。⁸⁹

69. 就联中稳定团而言，该特派团的任务中载有保护平民的义务，包括“为受武装冲突影响的妇女和儿童提供特定保护”、⁹⁰ “监察、帮助调查和向公众和安全理事会报告中非共和国各地的违反国际人道主义法和践踏或侵犯人权行为”⁹¹ 以及“协助努力查明和起诉侵权违法者，防止这些侵权违法行为和虐待行为”，⁹² 同时呼吁联中稳定团“监测、帮助调查和具体报告侵害和虐待儿童的行为以及侵害妇女的行为，包括一切形式的武装冲突中性暴力行为，协助查明和起诉有此类行为的人，防止这些侵害和虐待行为”。⁹³

70. 此外在第 2217(2015)号决议中，安全理事会将联中稳定团的任务延期到 2016 年 4 月⁹⁴ 并重申其保护平民⁹⁵ 以及促进和保护人权⁹⁶ 的任务。安理会还强调，“亟需追究所有有违反国际人道主义法和侵犯践踏人权行为的人的责任，而不论其地位或政治党派为何，并重申其中有些行为可能是中非共和国已经加入的《国际刑事法院罗马规约》述及的罪行”。⁹⁷

⁸⁶ 见 A/59/19/Rev.1，第一部分，第 52 和第 53 段。第 52 段载明，“特别针对维持和平行动部所管理的联合国维持和平特派团军事、民警和文职人员的行为而言，特别委员会重申坚持要求履行国际人权法和国际人道主义法所赋予的义务，再次着重指出，不能容忍该部所管理的联合国维持和平特派团的军事、民警和文职人员进行任何剥削，包括性剥削，以及一切形式的虐待。”

⁸⁷ 见安全理事会第 1820(2008)号、第 1888(2009)号、第 1889(2009)号和第 1960(2010)号决议。

⁸⁸ 见，例如安全理事会第 1612(2005)号、第 1882(2009)号和第 1998(2011)号决议。

⁸⁹ 见，例如安全理事会第 1674(2006)号和第 1894(2009)号决议。

⁹⁰ 安全理事会第 2149(2014)号决议，第 30(a)(二)段。

⁹¹ 同上，第 30(e)(一)段。

⁹² 同上。

⁹³ 同上，第 30(e)(二)段。

⁹⁴ 见安全理事会第 2217 (2015)号决议，第 22 段。

⁹⁵ 同上，第 32 段。另见第 33 段，其中安理会授权联中稳定团支持国家和国际司法工作和法治。

⁹⁶ 见安全理事会第 2217(2015)号决议，第 32(e)段。

⁹⁷ 同上，第 15 段。

71. 上述决议的作用是，在出现侵犯人权指控的情况下，通过引导联中稳定团采取某些措施，落实本组织增进和保护人权的首要任务，包括履行其不分性暴力施害者的派别协助追究其责任的义务。

72. 通过研究组织的人权政策框架，可以看出，联合国负有按侵犯人权及潜在违反国际人道主义法和国际刑法来处理性暴力行为的责任，其中包括对事件展开调查、对侵权行为进行内部和公开报告、保护受害人以及努力追究施害者责任的义务。

1.3. 协调性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架

73. 虽然联合国工作人员普遍认为性剥削和性虐待政策框架与人权政策框架是沿着两条不同轨道运作的平行办法，但实际情况是，在很多时候这两个政策框架均可适用而且确实已经适用。所以，为了避免发生歧义或混乱，必须采用统一的政策对这两个框架进行协调与表述。甚至在本组织的性剥削和性虐待政策能够发挥作用的情况下仍然继续适用人权框架，给联合国带来一些对指控给予强有力的、有意义的回应的义务。承认适用人权政策和接受协调的必要性，可能需要联合国工作人员和部队派遣国方面在文化和做法上有所改变。

74. 联合国人权事务高级专员负有“协调整个联合国系统促进和保护人权的活动”的任务，⁹⁸在协助把联合国人权框架付诸行动方面，高级专员及其办事处具备最有利的条件，包括制定和执行与报告、调查和跟进侵犯人权行为而不分施害者派别有关的统一政策。

75. 此外，为了确保采取主动积极的做法，秘书长应组建一个协调股，以按照下文第五部分所述，在高级专员监督下，处理冲突中的性暴力问题。协调股应当在确保联合国工作人员和部队派遣国履行其在协调后性剥削和性虐待与人权政策下的义务方面发挥重要作用。协调股不仅要监督政策的协调，还应监测本报告中所载建议的执行情况。

2. 调查、报告和后续行动

76. 联合国在接到有关冲突中的性暴力的举报后，就有责任对这些侵权行为进行调查、报告和采取行动。⁹⁹ 这些义务相互关联，其最终目的是确保联合国不仅监测侵犯人权行为，而且积极采取积极干预措施，以结束虐待并追究施害者的责任。

⁹⁸ 见大会第 48/141 号决议，第 4(-)条。

⁹⁹ 见《共同政策》，第 53 和第 54 段；安全理事会第 1960(2010)号决议，第 8 段；S/2015/203，第 100(m)段；以及联合国新闻报道中心，“重申我们对民众和联合国宗旨的承诺”，2013 年 11 月 22 日，可查阅：www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statements_full.asp?statID=2068#。

77. 然而，在中非共和国，在与六名举报性虐待行为的儿童进行面谈以后，该特派团的领导人并未采取适当行动履行自己的义务。特别是，联合国官员未采取任何步骤，在初次面谈以外对指控进行调查、未按虐待行为的紧迫性对指控予以报告，以及未对法国当局对侵权案件的处理采取后续行动。相反，联合国官员采取的做法是，认定被控施害者是未由联合国指挥的“红蝴蝶”士兵，联合国应对指控的责任有限，因为指控具有政治敏感性，工作人员应当尽量不予关注。

2.1. 对冲突中的性暴力所受指控展开调查、提交报告和采取后续行动的义务

78. 如果未由联合国指挥的部队受到性虐待指控，则不适用性剥削和性虐待政策。但是，如前所述，联合国的人权任务要求联合国履行相互关联的义务，即调查指控；对指控进行内部报告、必要时进行公开报告；以及对指控采取后续行动，以防止虐待行为再度发生并确保追究受害者的责任。

79. 虽然特派团负责人(在本案中，负责中非共和国问题的秘书长特别代表)对于履行这些义务可发挥重要作用，但这些职责在很大程度上要由人权高专办承担，不论施害者的地位和政治派别，人权高专办在对侵权行为进行调查和报告方面发挥了核心作用。¹⁰⁰ 这一职能通常由作为人权高专办实地代表的特派团人权部门在特派团层面执行。¹⁰¹ 例如，在中非共和国，人权与司法科¹⁰² 对通过“积极采集、验证、记录和分析侵犯人权行为模式”以便“通过认定被控施害者促进问责”、从而对侵犯人权进行监测和调查负有特别责任。¹⁰³ (同时应该注意的是，联中稳定团军事部门也有义务对中非共和国境内侵犯人权行为展开调查。例如，2014年7月联中稳定团军事战略作战构想阐述了联中稳定团军事部门在增进和保护人权方面的义务，包括促进监测和报告武装冲突中的性暴力问题和协助确认施害者，以防止此类侵权和虐待行为再度发生。)¹⁰⁴

80. 同样，人权高专办工作人员通过人权与司法科承担了通过内部和公开报告对侵犯人权行为和违反国际人道主义法与刑法的行为进行报告的义务。¹⁰⁵ 此项报告活动是人权监测的基本内容，是增进人权的战略工具。¹⁰⁶ 特别是，公开报告

¹⁰⁰ 见《共同政策》，第 54 和第 63-67 段；关于联中稳定团人权部门的任务、作用、职能和结构的 GVA-0286 号编码电报，2014 年 6 月 3 日，第 6 段；以及“联中稳定团人力资源发展监测及报告战略”，导言，第 1 页；另见“2014-2017 年人权高专办关于中非共和国的国家情况说明”，第 2 和第 6 页。

¹⁰¹ 见《共同政策》，第 41 段。

¹⁰² 人权与司法科后来改组为人权科。

¹⁰³ GVA-0286 号编码电报，特别是第 6 段。

¹⁰⁴ 见“联中稳定团军事战略作战构想(作战构想)”，2014 年 7 月，第 30 条。

¹⁰⁵ 见《共同政策》，第 63 和第 64 段。

¹⁰⁶ 见联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2001 年)，第 13 章，第 4 页。

的目的是，记录和分析特定人权形势下的趋势和发展情况，¹⁰⁷ 内部报告的目的则是，将情报从人权部门向特派团负责人和日内瓦的人权高专办传递以便采取行动。¹⁰⁸ 内部报告可能包括面谈、事件或调查及紧急报告。¹⁰⁹ 特别是，紧急报告以提醒主管人员注意新增情况和采取紧急行动的必要性为目的，同时注意所报告的侵权行为的严重性、事件对政治和安全的影响以及被控施害者的身份。¹¹⁰ 这些紧急报告(又称为临时报告或“即时”报告)使人权外勤部门得以将紧急人权事项告知人权高专办。¹¹¹ 人权部门负责人可以根据“有无必要知道”原则自行酌定与实地一级外部人员分享报告，视得到适当的保密保证而定。¹¹² 人权高专办的政策明确规定，人权外勤部门的报告是在发生侵犯人权的情况下确保追究责任的重要工具。¹¹³

81. 联合国维持和平特派团人权部门调查和举报侵犯人权行为这两方面的义务与该部门“采取后续行动”并进行干预以制止侵权行为的责任密切相关。例如，人权高专办的政策明确规定，包括外勤人员在内的人权高专办工作人员有责任对侵犯人权行为采取后续行动，包括通过利用收集到的信息采取纠正行动。¹¹⁴ 既然在很多时候侵犯人权行为完全可以由政府当局本身来解决，根据人权高专办的手册，人权高专办工作人员应通过向相关政府当局传递情报，进行积极干预以解决人权关切问题。¹¹⁵ 例如，在一些情况下，人权高专办的政策认为，如果外勤干事发现无法对行动国境内的侵犯人权行为充分采取后续行动，可以通过大使等

¹⁰⁷ 见《共同政策》，第 65 段。

¹⁰⁸ 同上，第 66 和第 67 段；另见“人权高专办驻地代表处周报、日报和临时(‘即时’)报告标准作业程序”，OHCHR/CBB/02/07(2007 年 2 月 5 日)，第 2 和第 5.4 段。

¹⁰⁹ 见“人权高专办驻地代表处周报、日报和临时(‘即时’)报告标准作业程序”，OHCHR/CBB/02/07(2007 年 2 月 5 日)；以及联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2001 年)，第 13 章，第 12 和第 16 页。

¹¹⁰ 见联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2011 年)，第 13 章，第 3 和第 14 页。

¹¹¹ 见“人权高专办驻地代表处周报、日报和临时(‘即时’)报告标准作业程序”，OHCHR/CBB/02/07(2007 年 2 月 5 日)，第 2 和第 3.4 段。

¹¹² 见《共同政策》，第 67 段；“人权高专办驻地代表处周报、日报和临时(‘即时’)报告标准作业程序”，OHCHR/CBB/02/07(2007 年 2 月 5 日)，第 4.3 和第 4.4 段；以及“人权高专办标准作业程序：外勤业务与技术合作司全部驻地代表处月报”，2013 年 1 月 16 日，第 4.4 段。

¹¹³ 见，例如“人权高专办/维持和平行动部/政治事务部联合国维持和平行动人权部门公开报告政策指示”(2008 年 7 月 1 日)，B 部分。

¹¹⁴ 见“采取后续行动与寻求纠正行动”，《人权监测培训手册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)，第 366 页，第 1 段。

¹¹⁵ 同上，第 367 页，第 10 段，第 377 页，第 48 段；另见“对国家当局的宣传和干预”，第 31 章，第 4、第 6 和第 22 页；以及“与国家当局和机构接触”，第 17 章，第 5 页，联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2001 年)。

与各国政府对信息进行讨论。¹¹⁶ 从这个意义上说，向国家当局提起个别案件，可以向各国政府施更大压力，以改善部队的行为。¹¹⁷

82. 虽然人权政策框架适用于维和人员实施的性暴力，但是，在同样适用的情况下，不应忽视性剥削和性虐待政策。与人权框架不同的是，性剥削和性虐待政策专门用于处理发生性剥削和性虐待情形，其中包括有益的指南和程序。¹¹⁸ 如下文第五部分所作进一步论述，协调股应当得到一个工作组的支持，该工作组的任务是，制定统一政策，适用于对维和部队所实施性暴力指控展开的一切调查，这是协调两个政策框架的基本步骤。

2.2. 人权与司法科的调查

83. 从姆波科非政府组织获悉可能发生虐待之后，人权与司法科和儿基会班吉办事处便采取相应行动，立即授权工作人员对儿童进行面谈。¹¹⁹ 人权干事彻查了姆波科非政府组织负责人的可靠程度，随后会同儿基会的工作人员安排在儿童尽可能感到安全、以确保在艰苦条件允许的情况下尽可能保密的方式进行面谈。该干事对儿童使用浅显易懂的术语，此外，所有面谈均有一名儿基会工作人员使用这些儿童的母语，只有一次例外。

84. 面谈人员按照人权高专办和儿基会的政策采取措施，在举行面谈之前做到儿童知情同意。¹²⁰ 由于在大多数情况下儿童因为冲突与父母失散而沦为孤身未成年人，情况特别具有挑战性。但是，姆波科非政府组织负责人一直陪伴着这些儿童，孩子们都喊他“爸爸”。有一个孩子有家长陪同，商量以后这名家长参加了安排面谈的工作。孩子们都表示希望姆波科非政府组织负责人出席面谈，因此每次面谈他都在场。¹²¹ 孩子们被问及是否同意参加面谈以及是否同意披露事件原委以便联合国工作人员能够想办法保护他们并杜绝事件再次发生。¹²²

¹¹⁶ 见“采取后续行动与寻求纠正行动”，《人权监测培训手册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)，第 377 页，第 48 段；以及“与国家当局和机构接触”，联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2001 年)，第 17 章，第 12 页。另见《共同政策》，第 59 段。

¹¹⁷ 见“对国家当局的宣传和干预”，联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2001 年)，第 31 章，第 4 和第 22 页。

¹¹⁸ 见，例如“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，Ref. 2011.01(2011 年 3 月 1 日)，第 11.1、第 11.2、第 11.4、第 12.1、第 12.3、第 13.1、第 13.5、第 13.6 和第 15.2 段；另见 E 部分。

¹¹⁹ 面谈；2015 年 3 月陈述。

¹²⁰ 见“防止和应对性别暴力标准作业程序草案”，2014 年，第 17 和第 22 页，适用于事件发生时；以及“面谈”，联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2011 年)，第 11 章，第 15 和第 24 页；面谈。

¹²¹ 2015 年 3 月的陈述；《红蝴蝶笔记》；面谈。

¹²² 面谈。

85. 审查小组指出，在处理性暴力的调查和司法诉讼程序中，儿童必须先表示同意然后才可参加调查并且有权获得帮助他们做出决定所需的信息。¹²³ 鉴于获得儿童——特别是因为人道主义危机和被控性虐待可能遭受多重创伤的儿童知情同意——具有敏感性，必须极其谨慎地获得知情同意，最好由在儿童保护方面经验丰富的专业人士来完成。¹²⁴ 同时，在武装冲突的情况下，并不总能完成与平时期相同的手续。在对待受害儿童和证人方面的一个关键问题是，必须以一种能够注意到他们特有的认识水平并对其保持敏感的方式取得同意，以实现更为广泛的保护和预防目的。

86. 在中非共和国的局势中，审查小组认为，鉴于这些儿童在姆波科非政府组织负责人的带领下，向人权干事报告了所遭遇的虐待，已详细说明面谈的目的，以使其了解需要自述遭遇的原因，以及至少有一名他们信任并且主动提出代表儿童行事并维护其最佳利益的成年人陪同，看来这些面谈工作已经按照上述各项原则完成。因此，似乎已经达到了知情同意和用证据证明后续措施标准，包括在潜在的刑事检控方面。

87. 可以看出，要判断是否达到了知情同意要求，必须由面谈者对若干因素进行评估。在提高对侵犯人权行为的问责方面，由于可能传唤受害人和证人参加问责过程，如果身份泄露可能使他们面临危险，因而知情同意是必不可少的。与此同时，通过保密等短期措施和包括利用起诉达到预防目的在内的长期措施确保对受害人和证人的保护。

88. 为了阐明这个问题，协调股应指派工作组制定准则，以便在知情同意的问题上把握保密性与防止再次发生侵权行为需要之间的平衡。

2.3. 未能立即报告有关指控

89. 2014 年 5 月，日内瓦的人权高专办要求人权与司法科就中非共和国境内联中稳定团受到侵犯人权指控一事编写报告，以协助维持和平行动部筛查联中稳定团将要部署的部队。¹²⁵ 中非支助团的部队包括由非洲联盟成员国派遣的特遣队，其中几支特遣队被指在部署到中非共和国的过程中严重侵犯人权。¹²⁶ 维持和平行动部正在决定将哪些中非支助团部队“易盔”为蓝盔，以备联中稳定团进一步

¹²³ 见 [CRC/C/GC/12](#)。儿童也有权被告知《儿童权利公约》赋予他们的权利；另见经济及社会理事会关于“儿童受害人和证人刑事司法事项导则”的第 2005/20 号决议，特别是第 8(d) 和第 19 段。

¹²⁴ 见世界卫生组织，《关于研究、记录和监测紧急情况下性暴力现象的伦理与安全问题的建议》（日内瓦，2007 年），特别是第 7.5 条。

¹²⁵ 人权高专办发送人权与司法科的电子邮件，2014 年 5 月 28 日；人权与司法科工作人员之间的电子邮件，2014 年 5 月 29 日。

¹²⁶ 初步调查结果；人权高专办，“易盔报告”。

部署，因此，对人权与司法科提出要求，以便对部队进行侵犯人权行为筛查。按照日内瓦的要求，人权与司法科编写了报告，其中详述了若干对中非支助团部队侵犯人权的指控，包括对性剥削和性虐待的指控。¹²⁷ 尽管“红蝴蝶”部队不是中非支助团成员，但是，人权与司法科在部门负责人的引导下把人权干事头两次面谈(迄今人权干事仅仅组织过这两次面谈)后产生的信息也列入了本报告。¹²⁸

90. 在调查小组看来，人权与司法科把指控作为初步调查结果写进本报告的决定是站不住脚的。“红蝴蝶”部队显然不是中非支助团的部队成员，不应当接受任何易盗程序，因此，没有理由把有关指控的信息写入文件。此外，在审查小组看来，人权与司法科在第二次面谈结束时所掌握的信息是令人震惊的，宜另行编写紧急独立报告。例如，人权与司法科当时已知的信息是，儿童举报说受到“红蝴蝶”士兵的性虐待以换取口粮和少量金钱，¹²⁹ 以及一名士兵要求一名儿童为其介绍妓女。¹³⁰ 考虑到据报道士兵曾公开呼喊儿童介绍妓女，所举报信息还表明，这种行为并非罕见(至少表明在一些其他部队得到宽恕)。¹³¹ 特别令人关切的是，尽管不允许平民进入基地，但其中一名儿童被带进基地并且通过了一名卫兵。¹³² 仅仅这一条信息就足以催生向秘书长特别代表和人权高专办提交一份紧急报告，以立即引起对事件的关注，而不是把这条信息写进关于其他部队的更宽泛的专题报告。但是，人权与司法科并没有建议特别代表对指控进行报告，而是要求他保密。¹³³ 所以，虽然人权与司法科科长确实向上级报告了有关指控，但其报告方式是非常间接的，采用的渠道是为避免引起关注。

91. 更令人关切的是，人权与司法科未进一步采取任何干预措施以制止侵权行为或者追究施害者的责任。在这种情况下，人权与司法科科长有一些方案可选，包括：第一，要求秘书长特别代表采取干预措施，联络法国当局以及让儿童迁离姆波科营地；第二，请求高级专员进行干预，联络法国当局或与特别代表接触；或者第三，亲自与“红蝴蝶”部队接触。如前所述，人权高专办工作人员的义务不仅是就侵犯人权行为进行报告，还要主动积极利用这些信息，以制止侵权行为并寻求追究实施虐待者。

92. 实际上，人权与司法科科长并不知道，这正是人权干事主动采取的步骤。2014年5月底，该干事非正式地会见了若干名“红蝴蝶”高级军官。她并没有透露确

¹²⁷ 初步调查结果。

¹²⁸ 同上。

¹²⁹ 《红蝴蝶笔记》，儿童 1、儿童 2。

¹³⁰ 同上，儿童 2。

¹³¹ 同上，儿童 1、儿童 2。

¹³² 同上，儿童 2。

¹³³ 人权与司法科致负责中非共和国问题的秘书长特别代表的电子邮件，2014年6月1日。

认信息，而是告之以指控的性质并要求他们采取防范措施。¹³⁴ 这种非正式信息交流与人权高专办政策中所述人权工作人员对侵犯人权行为采取后续行动的职责是一致的。该科长本应考虑亲自采取这种行动。

93. 日内瓦人权高专办的不作为使得人权与司法科未能采取后续行动更加严重。2014年5月30日，人权与司法科将初步调查结果转发给人权高专办中非共和国事务处，同日，该处将载有报告的电子邮件转发至非洲处。¹³⁵ 当时，由于人权与司法科的报告延误，人权高专办已向维持和平行动部提交了自己的报告。¹³⁶ 因此，初步结果没有引起注意。

94. 大约一个月以后，2014年6月底，人权干事将“红蝴蝶”笔记提交人权与司法科科长。那么，希望该科当时就指控编写一份具体报告立即提交负责中非共和国问题的特别代表及日内瓦的人权高专办是顺理成章的。然而，该科长并未编写这样一份报告，而是再次决定将其写入一份载有若干其他国际部队严重侵犯人权行为——如杀戮和酷刑——指控的大报告，以此掩盖指控。在审查小组看来，就履行该科报告指控的义务而言，2014年7月17日的报告草案是不够的。如前所述，到6月底，该科有更多的证据证明虐待问题不是孤立的指控，而是一个系统性问题。指控的严重程度表明应当编写一份独立报告，直接而立即提请负责中非共和国问题的特别代表和日内瓦高级专员关注。这与该科长进行积极干预、采取措施防止再次发生虐待、确认责任人和调查指控以促进问责制的义务是一致的。如果特派团不愿意直接与“红蝴蝶”部队指挥官打交道，那么，向人权高专办报告有关指控也是必要的；在这种情况下，高级专员应与日内瓦的法国当局处理此事。¹³⁷

95. 人权与司法科不仅没有直接向负责中非共和国问题的特别代表或高级专员报告指控，而且实际上从未完成2014年7月17日报告草案的定稿，或将其提交人权高专办。这是因为2014年8月初众所周知外勤业务与技术合作司司长将《红蝴蝶日记》提交给法国政府。当时，人权与司法科科长认为，既然法国当局已经知晓这些事件，¹³⁸ 就没有必要再采取步骤对指控进行报告。尽管2014年7月17日报告中载有对“红蝴蝶”部队之外的国际部队侵犯人权的严重指控，但他还是做出了这个决定。审查小组从这一决定中推断，编写2014年7月17日报告的目的

¹³⁴ 人权高专办工作人员之间的电子邮件，2015年6月8日。

¹³⁵ 中非共和国事务处致非洲处的电子邮件，2014年5月30日。

¹³⁶ 人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014年5月30日(凌晨1时23分)；对审查小组的陈述。

¹³⁷ 见《共同政策》，第69段；“后续行动和寻求纠正行动”，第377页，第48段，“与国家机构和机构接触”，第12页，《人权监测培训手册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)。

¹³⁸ 人权与司法科致人权高专办的电子邮件，2015年5月24日；人权高专办核准报告草案的最新纪事，2015年6月3日；面谈。

的，在于隐瞒指控，使法国置身事外，以及尽可能减少人们对虐待行为的关注。令人遗憾的是，这一招很奏效，报告及其所载指控在很大程度上被人们忽视。

96. 审查小组认为，人权与司法科科长通过此举完全否认了他对指控进行报告的职责。该科科长不予完成 2014 年 7 月 17 日报告定稿的决定，意味着他未能履行其跟进《红蝴蝶笔记》所述指控、跟进报告草案中所列其他侵犯人权和违犯国际刑法的行为的义务。

97. 此外，审查小组感到关切的是，中非共和国驻日内瓦事务处对人权与司法科提供的、关于指控和其他侵权行为的信息也没有采取行动。2014 年 5 月至 7 月期间，该事务处至少五次获悉指控情况，包括通过 2014 年 7 月 17 日报告。¹³⁹ 然而，据审查小组所知，除了非洲处于 2014 年 7 月 21 日向外勤业务与技术合作司司长发出的一份最新人权发展状况中有个别隐晦的语句以外，¹⁴⁰ 该事务处没有采取任何进一步措施对该科或特别代表采取后续行动。最后，可能是针对法国调查人员试图与该科工作人员会谈一事，2014 年 8 月 5 日，事务处向该科科长发送电子邮件，请求他安排特别代表与高级专员商讨指控事宜。¹⁴¹ 审查小组认为，这说明该事务处未对维和人员对儿童实施性虐待的严重指控。

98. 人权高专办的政策强调了报告作为后续行动组成部分的重要性，但令人遗憾的是，这些政策和当地部分工作人员的日常行动似乎脱节。人权与司法科非但没有把对侵犯人权行为的报告义务当作以解决侵权行为、防止再次发生侵权并确保追究责任为目的的整体干预义务的一部分，反而过分强调对侵犯人权行为的记录。中非共和国事务处出现了同样的情况，它在接到 2014 年 7 月 17 日报告后，只不过将其交给另一个工作组进行编辑、返回人权与司法科，随后将其束之高阁。推诿责任、玩忽职守似乎已然成风。

2.4. 未能进一步调查有关指控

99. 人权干事短期合同到期离开中非共和国之后，人权与司法科没有继续进行调查，儿基会也没有尝试过确定其他儿童的下落，而迄今为止他们接收的信息中却多次出现了警示红旗：¹⁴²

¹³⁹ 2014 年 5 月 13 日和 30 日、6 月 19 日和 20 日以及 7 月 17 日(一名人权与司法科工作人员致另一名工作人员以及人权高专办的电子邮件，2014 年 5 月 13 日；人权与司法科致人权高专办的电子邮件，2014 年 5 月 30 日和 6 月 19 日)；人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014 年 6 月 20 日；人权与司法科致秘书长负责中非共和国问题的特别代表的电子邮件，抄送人权高专办工作人员，2014 年 7 月 17 日；提交审查小组的陈述)。

¹⁴⁰ 人权高专办非洲处致外勤业务与技术合作司司长的电子邮件，2014 年 7 月 21 日。

¹⁴¹ 中非共和国事务处致人权与司法科科长的电子邮件，2014 年 8 月 5 日。

¹⁴² 《红蝴蝶笔记》。

- 在六名进行了面谈的儿童中，有四人确认还有其他儿童受害人，人权干事并没有与所有人进行面谈。有两名儿童举报多个场合发生侵权行为，这一信息似乎表明指控并非孤立事件；
- 儿童的部分陈述表明，众所周知，他们为了食物去接近部分“红蝴蝶”士兵，然后屈从于性虐待作为交换；
- 儿童举报的信息表明，在某些情况下，士兵在虐待过程中有时候会进行合作与协调，包括将儿童带进他们无权进入的基地并通过卫兵；
- 部分儿童举报士兵向他们喊叫并命令他们靠近，随后他们就会受到性虐待。这种公开购买性行为的做法可能说明存在有罪不罚环境，或者至少说明有其他士兵对罪行熟视无睹；
- 在某个案件中，一名儿童报告称，他拒绝参与性虐待，士兵则要他为其寻找一名性工作者，还问另一名战友是否也想找一名性工作者。这种交换现象说明部分士兵有找当地民众购买性行为的习惯；
- 据报告，所有被指控的性暴力行为均发生在“红蝴蝶”和中非支助团部队控制地带的军事检查站附近，这一情况再次表明，其他士兵对侵权行为视而不见。

100. 总之，如果进一步开展调查，就可以揭示出存在着一种由部分维和人员对其儿童实施性暴力的模式。因此，审查小组认为，人权与司法科在5月底以前——当然包括2014年7月之前——掌握的信息本应促成对中非共和国境内的国际军事部队、尤其是“红蝴蝶”部队实施性剥削和性虐待开展更为深入的调查，这是该科对侵权行为开展后续行动义务的一部分。

101. 审查小组还注意到没有针对《红蝴蝶笔记》中所提对其他部队派遣国士兵的指控展开调查。特别是，有一名接受面谈的儿童声称，他曾目睹同属中非支助团特遣队成员的赤道几内亚和乍得士兵强奸另外两名儿童。尽管目击者提供了两名受害者的姓名并对被指控罪行进行了描述，但是人权与司法科和儿基会均未对指控开展进一步调查。¹⁴³这些指控显然已被人遗忘，直到近一年后负责儿童与武装冲突问题的特别代表指出，没有通过监测和报告机制对这些事件的情况进行过报告。¹⁴⁴

¹⁴³ 人权高专办和人权与司法科工作人员之间的电子邮件，2015年5月18日。

¹⁴⁴ 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室致/抄送儿基会和人权高专办工作人员的电子邮件，2015年5月12日；审查小组面谈；负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表办公室致/抄送法律事务厅、儿基会、联中稳定团和外勤支助部工作人员的电子邮件，2015年5月17日。

2.5. 监测和报告机制

102. 安全理事会在第 1612(2005)号决议中建立了一个对武装冲突期间影响到儿童的侵犯人权行为进行跟踪的监测和报告机制，¹⁴⁵该机制在中非共和国的国家工作队承担着就任何冲突方实施的六类严重侵权行为进行报告的义务。¹⁴⁶该国家工作队由儿基会驻国家代表和负责中非共和国问题的特别代表共同领导。¹⁴⁷特别代表与儿基会合作，必须每季度向负责儿童和武装冲突问题的特别代表提交全球横向说明。全球横向说明是定期向安全理事会儿童与武装冲突问题工作组提供关于受武装冲突影响的儿童处境的最新情况或警报的途径，不对外公开。¹⁴⁸其他用于公开报告的途径包括秘书长的监测和报告机制国别年度报告和关于秘书长儿童和武装冲突问题的年度报告。¹⁴⁹

103. 指控曝光后不久，儿基会与联中稳定团代表在监测和报告机制国家工作队方面的分歧也浮出水面，其分歧涉及是否将指控纳入该机制向负责儿童和冲突问题的特别代表提交的报告中。儿基会代表认为，“红蝴蝶”部队是“武装冲突的当事方”，因此，必须对被指控侵权行为进行报告。联中稳定团的官员不同意把维和部队视为冲突“当事方”，最后没有将指控列入报告。¹⁵⁰后来在秘书长办公厅的要求下，特别代表将其列入 2015 年报告，但是，这件事似乎并没有得到最解决。

104. 监测和报告机制是联合国确保对包括部队派遣国在内的武装部队的行为追究责任的重要工具。因此，在审查小组看来，该机制必须涵盖对维和人员实施性暴力侵害儿童行为的指控。在这一点上，国家工作队内部的不同意见导致机制进程未能得到利用，从而坐失一次倡导问责的机会并对联合国造成不良影响。

2.6. 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表未能采取后续行动

105. 负责儿童和武装冲突问题的特别代表受权担任受六种最为严重的侵犯人权行为侵害的儿童的代言人，其中包括强奸和其他形式性暴力，¹⁵¹特别代表的任

¹⁴⁵ 见安全理事会第 1612 (2005)号决议，第 2 段。

¹⁴⁶ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014 年 6 月)，第 22 和 23 页；以及《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制实地手册》(2014 年 6 月)，第 36 页。

¹⁴⁷ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014 年 6 月)，第 11、12 和 16 页；以及秘书长对其特别代表和副特别代表以及驻中非共和国驻地协调员兼高级人道主义协调员的指示，第 17 页；面谈。

¹⁴⁸ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014 年 6 月)，第 22 和 23 页；面谈；儿基会工作人员之间的电子邮件，2014 年 7 月 10 日。

¹⁴⁹ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014 年 6 月)，第 20-22 页；儿基会工作人员之间的电子邮件，2014 年 7 月 10 日。

¹⁵⁰ 儿基会工作人员之间的电子邮件，2014 年 7 月 10 日和 16 日；面谈。

¹⁵¹ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014 年 6 月)，第 7 页；《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制实地手册》(2014 年 6 月)，第 8、9 和 15 页；以

务尤其涉及：评估一国加强对受到武装冲突影响的儿童的保护的进展情况、促进收集有关受武装冲突影响的儿童困境的信息、与相关机构和非政府组织密切合作，以及推动国际合作以改善对他们的保护。¹⁵² 特别代表也可能就追究施害者责任问题直接对各国政府开展宣传。¹⁵³ 在支持机制国家工作队应对严重侵犯儿童行为和保护儿童方面，特别代表发挥着重要作用。¹⁵⁴

106. 2014 年 7 月，儿基会在内部讨论如何回应指控的问题之后，基金会的一名副执行主任与负责儿童和武装冲突问题的特别代表会面，以就指控问题提出建议。¹⁵⁵ 特别代表答应向法国当局提起该事项。2014 年 7 月 31 日，特别代表与法国常驻纽约联合国副代表讨论指控问题，当时她要求采取行动。次日，常驻副代表回应称，该事项已受到严肃处理，已经启动刑事和军事调查。¹⁵⁶ 特别代表相应地与儿基会交换了信息。¹⁵⁷

107. 对负责儿童和武装冲突问题的特别代表而言，这件事在 2014 年似乎已基本上得到了解决。¹⁵⁸ 由于没有人提醒她注意现有的指控，她以为法国当局已对该事项做了处理，因而她认为自己不再有任何进一步的义务来回应指控。

108. 负责儿童和武装冲突问题的特别代表直到 2015 年 4 月 29 日《卫报》发表文章¹⁵⁹ 以及随后一些其他新闻媒体报道和非政府组织展开调查，才再次关注该事项。当时，她表示没有得到足够的指控相关信息，她告知副秘书长，秘书长关于儿童和武装冲突问题的年度报告中没有提及指控。¹⁶⁰

及联合国，“武装冲突期间六种严重侵害儿童的行为：法律基础”，第 1 号工作文件(纽约，2009 年 10 月)。

¹⁵² 见大会第 51/77 号决议，第 36 段。

¹⁵³ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制实地手册》(2014 年 6 月)，第 63 和 65 页，另见第 52 页，参阅 [A/59/695](#)，第 75 页。

¹⁵⁴ 见《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制准则》(2014 年 6 月)，第 5 页；以及《武装冲突情势下严重侵害儿童行为监测和报告机制实地手册》(2014 年 6 月)，第 63 和 65 页。

¹⁵⁵ 谈话；儿基会工作人员之间的电子邮件，2014 年 8 月 6 日；负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表致副秘书长的电子邮件，2015 年 6 月 2 日。

¹⁵⁶ 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表与审查小组的来文往来，2015 年 12 月 1 日。

¹⁵⁷ 儿基会工作人员之间的电子邮件，2014 年 8 月 3 日。

¹⁵⁸ 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表致/抄送法律事务厅、儿基会、联中稳定团和外勤支助部工作人员的电子邮件，2015 年 5 月 17 日。

¹⁵⁹ 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表致副秘书长的电子邮件，2015 年 6 月 2 日；见《卫报》，“联合国援助人员因泄露法国部队虐待儿童报告被停职”，2015 年 4 月 29 日，可查阅：www.theguardian.com/world/2015/apr/29/un-aid-worker-suspended-leaking-report-child-abuse-french-troops-car。

¹⁶⁰ 负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表致副秘书长的电子邮件，2015 年 6 月 2 日；负责儿童和武装冲突问题的秘书长特别代表致/抄送法律事务厅、儿基会、联中稳定团和外勤支助部工作人员的电子邮件，2015 年 5 月 17 日。

109. 2015年5月，负责儿童和武装冲突问题的特别代表索取且最终得到一份《红蝴蝶笔记》副本。在调查小组看来，一旦负责儿童和武装冲突问题的特别代表通过儿基会获悉指控，就有理由期盼她将分别与负责中非共和国问题的特别代表和儿基会驻国家代表——监测和报告机制国家工作队的两主席——联系，对该事项采取后续行动，并查明已经采取了哪些行动。特别代表提醒法国常驻副代表关注指控问题的举动是适当的，但她的职责并没有就此结束，相反，她还有责任跟进法国当局询问调查结果及其是否采取相应措施防止侵权行为再次发生。

3. 保护受害人和平民

3.1. 人权与司法科的保护儿童任务

110. 保护平民是安全理事会针对维持和平行动部特派团授权的大多数军事任务的组成要素。例如，根据安理会第2149(2014)号决议，保护平民是联中稳定团的优先事项，特别是在保护受武装冲突影响的妇女和儿童方面。¹⁶¹ 人权高专办在调查和报告侵权行为以外，也有确保受害人个人得到相应保护的特别任务。此项义务由特派团人权部门承担，在联中稳定团则由人权与司法科承担。¹⁶²

111. 在履行保护平民的职责时，特派团可以呼吁其他联合国机构予以支持。相应地，这些联合国基金或机构通常在人道主义行为体“保护群组”的框架内相互协调，提供医疗、心理社会关爱、住房和保障等服务网络，视受害者的具体需要而定。¹⁶³特派团负责推进服务网络，并在促进和支持提供一线服务的各机构和非政府组织方面发挥核心作用。¹⁶⁴

112. 令人遗憾的是，就指控来说，联合国及其地方合作伙伴未能履行其保护儿童受害人的职责。不仅在为儿童提供基本医疗、心理社会支持、住房、食品或保护方面存在不合理的拖延，也没有采取措施确定《红蝴蝶笔记》所述其他儿童受害人的下落，以判断他们是否也需要保护和照顾。只有一个人对儿童进行了保护，他就是姆博科非政府组织负责人。他是使联合国关注指控问题的第一人，而他本人只是一名穷困潦倒的流离失所者。

¹⁶¹ 见安全理事会第2149(2014)号决议，第30(a)段；以及“联中稳定团军事战略作战构想(作战构想)”，2014年7月，第14(c)(-)段和第31段。

¹⁶² 见《共同政策》，第49、50段(“防止性暴力和基于性别的暴力、保护处境危险的个人、打击有罪不罚和促进对侵权行为的救济是人权部门的核心职能”)、第53和54段；GVA-0286号编码电报，第5和6段，规定了人权与司法科在保护平民、受害者和弱势群体免受严重人权侵权行为以及人道主义保护中的作用。

¹⁶³ 见，例如，《共同政策》，第78和79段。

¹⁶⁴ 见例如，安全理事会第2149(2014)号决议，第30(a)(三)和(四)段以及第30(c)段。

113. 人权与司法科在执行该保护任务时所做的具体回应，见下文有关该科长行为的讨论。

3.2. 联合国儿童基金会的保护儿童任务

114. 如上所述，儿基会从一开始就参与调查指控，并负有为受害人提供支持和照顾的首要责任。

115. 根据《联合国儿童权利公约》及其他适用的国际条约，儿基会的核心任务是保护儿童免受伤害。¹⁶⁵ 在发生武装冲突的情况下，基金会的“人道主义行动造福儿童的核心承诺”旨在确保儿基会通过向当地认定为弱势且需要一线支持的儿童提供服务，作出快速回应，包括移交一系列支助服务，如心理社会支助、家人下落追查和接受教育。¹⁶⁶ 重点是预防并应对暴力、剥削和虐待行为；¹⁶⁷ 支助战略可能涉及支持社会福利、教育、医疗卫生、执法和司法部门。¹⁶⁸ 该战略的关键要素是，通过与儿基会合作伙伴合作，对实地儿童保护情况进行监测，包括针对儿童生命或安康面临的任何风险作出适当应对。¹⁶⁹

116. 通过与政府、民间社会、社区领袖、宗教团体、私营部门、媒体、家庭及儿童本人合作，儿基会具体参与了预防和应对性暴力战略。¹⁷⁰ 2002年，儿基会支持了机构间常设委员会的政策声明，该政策声明同意人道主义界采取一切必要措施防止和切实应对对世界各地人道主义工作者和维和人员实施性虐待和性剥削的指控和事件的坚定承诺。¹⁷¹ 2003年12月，儿基会执行主任承诺对其工作人员及与儿基会有联系的工作人员对儿童进行性虐待和性剥削以及实施任何其他形式虐待和剥削儿童行为采取零容忍政策。¹⁷²

¹⁶⁵ 见 E/ICEF/2013/21，第1段，以及1989年11月20日签署、1990年9月2日生效的《儿童权利公约》；另见儿基会任务说明，可查阅：www.unicef.org/about/who/index_mission.html。

¹⁶⁶ 见 E/ICEF/2008/5/Rev.1，第37段。

¹⁶⁷ 同上。

¹⁶⁸ 同上，第39段。

¹⁶⁹ 同上，第47段；另见儿基会，《人道主义行动造福儿童的核心承诺》（纽约，2010年5月），第9、10、15、17、19、20和32段；以及儿童保护工作组，“人道主义行动中儿童保护最低标准”（2012年9月），第69页。

¹⁷⁰ 见，例如，儿基会，《人道主义行动造福儿童的核心承诺》（纽约，2010年5月），第34页；E/ICEF/2008/5/Rev.1，第4段；E/ICEF/2011/P/L.21，第14段；以及儿基会“对儿童的性暴力问题”，可查阅：www.unicef.org/protection/57929_58006.html。

¹⁷¹ 儿基会关于秘书长“关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报”执行情况的行政指示，CF/EXD/2003-029，2003年12月30日。机构间常设委员会是机构间人道主义援助协调的主要机制，涉及联合国和非联合国合作伙伴，包括儿基会（见 <https://interagencystandingcommittee.org/>）。

¹⁷² 儿基会关于秘书长“关于防止性剥削和性虐待的特别保护措施的公报”执行情况的行政指示，CF/EXD/2003-029，2003年12月30日。

117. 如上所述，人权干事和儿基会在 2014 年 5 月 19 日至 6 月 24 日期间进行了面谈。在面谈接近尾声时，儿基会将儿童交给当地一名已签署协议为包括儿童在内的性暴力受害者提供医疗、心理社会支助和法律援助的非政府组织当地合作伙伴。¹⁷³ 至于为什么没有在面谈结束时就立即移交儿童接受保护和医疗、包括进行法医体检(以便保存任何可能的起诉证据)，审查小组没有得到具有说服力的解释。

118. 儿童移交的地方伙伴通过 2014 年 8 月 7 日信件通知儿基会，已为九名儿童提供心理社会支助以及治疗工作正在进行之中。¹⁷⁴ 但是，现在已经清楚，该地方非政府组织当时并没有为这些儿童提供任何治疗，既没有立刻进行体检，也没有开展持续的医疗或心理社会关爱。相反，该地方非政府组织通过一名社会工作者提供服务，该社会工作者在法律顾问的协助下，于 2014 年 7 月总共用了两个小时的时间，(分别)听取了这些儿童的讲述，并填写了儿基会要求填写的表格。¹⁷⁵ 该非政府组织没有在会谈中评估儿童的医学和安全需求，在随后数月里也未与儿童接触，既没有为其提供其他服务，也没有评估他们是否安康。

119. 有关一次总共两个小时的会议，在审查小组看来，一名社会工作者在一名律师的协助下对九名儿童进行个别会谈、听取他们的讲述，把这称为“心理支助”不过是一个幌子而已。¹⁷⁶ 然而，令审查小组更为不安的是，儿基会未能监测其非政府组织合作伙伴的行为或对该非政府组织——抑或儿童本身——采取后续行动，以评估受害者是否安康。此外，儿基会不仅没有监测该非政府组织是否给予这些儿童适当的照顾和关注，而且还听任与该地方非政府组织订立的合同在 2014 年 11 月 1 日至 2015 年 2 月 28 日之间闲置长达四个月，¹⁷⁷ (尽管儿基会继续报销该非政府组织在 2014 年 11 月 1 日至 12 月 15 日期间的支出)。¹⁷⁸ 换言之，即使该地方非政府组织为儿童提供了相应的照顾，这也可能因为儿基会任凭合同到期而终止。

120. 直到 2015 年 5 月，在国际媒体报道指控以后以及最初提请联合国关注指控一年以后，儿基会才开始采取后续行动，确定儿童的下落，并满足他们的保护需求。¹⁷⁹ 这时，该地方非政府组织再次与儿童(当时人数已增加到 12 人)进行面谈。¹⁸⁰

¹⁷³ 2014 年儿基会与地方合作伙伴之间的协议。

¹⁷⁴ 地方合作伙伴致儿基会的信，2014 年 8 月 7 日。

¹⁷⁵ 面谈。

¹⁷⁶ 儿基会致负责中非共和国问题的秘书长特别代表的信，2014 年 7 月 17 日。

¹⁷⁷ 2014 和 2015 年儿基会与地方合作伙伴之间的协议。

¹⁷⁸ 儿基会地方合作伙伴致儿基会的信，2014 年 12 月 15 日；儿基会支出表。

¹⁷⁹ 面谈；人权高专办工作人员之间的电子邮件，2015 年 7 月 7 日。

¹⁸⁰ 面谈。

直到那时，该非政府组织才安排这些儿童参加由一名擅长与儿童打交道的专家进行的体检。¹⁸¹ 儿基会还与另一个地方非政府组织签约，以提供住房、衣物和入学。¹⁸² 在审查之时，这些服务已经到位，期限为六个月，到 2015 年 11 月 30 日结束。¹⁸³ 到该期限结束时则对服务进行审查。

121. 如上文所述，审查小组认为拖延一年为受害者提供治疗的做法令人震惊。迅速进行体检不仅对照顾和保护受害人必不可少，而且可能产生起诉施害者所必需的相关鉴定证据。

122. 此外，审查小组对儿基会未能确定未参加最初六次面谈的其他潜在虐待受害人的下落感到关切。姆波科非政府组织负责人最初向儿基会和人权与司法科提起对维和人员性剥削和性虐待的指控时，曾指出可能有几名儿童受害人。人权干事和儿基会没有与所有这些儿童进行面谈。除此之外，参加过面谈的六名儿童中有几人曾在面谈过程中指出，还有其他儿童据称受到或目击国际部队(大多是“红蝴蝶”部队)实施的虐待。¹⁸⁴

123. 即使有这些信息，儿基会并没有采取任何措施确定其他据称受到虐待的儿童的下落，以确定他们是否需要保护或医疗服务，儿基会在保护儿童方面再次严重失职。虽然该地方非政府组织最终在 2014 年 7 月和 2015 年 5 月找到部分其他儿童，但是这些服务并不是儿基会努力认定或确定受害者下落的具体结果。审查小组认为，对儿基会来说，被认定的其他剩余儿童需要立即得到医疗和心理社会关爱、基本的人道主义服务以及免受再次虐待，这本来是不言而喻的。

124. 2015 年 7 月，为努力解决提供受害者援助方面存在的上述某些不足，且在发生指控以后，儿基会及其合作伙伴就防止和应对中非共和国境内性别暴力问题通过了标准作业程序。该文件代表一种积极的进展，它提供了指导原则，重点是确保采用以受害者为中心的方法，把每一名受害人的个体需要和安全关切考虑在内。¹⁸⁵ 它还提供了国内心理、医学、精神、宣传和其他服务提供商移交网络，¹⁸⁶ 以承认众多儿童受害人的特殊需要和他们所承受的创伤。¹⁸⁷

¹⁸¹ 面谈。

¹⁸² 儿基会致另一当地非政府组织的信，2015 年 5 月 18 日；面谈。

¹⁸³ 儿基会致另一当地非政府组织的信，2015 年 5 月 18 日。

¹⁸⁴ 《红蝴蝶笔记》，儿童 3、儿童 4、儿童 5 和儿童 6。

¹⁸⁵ 《防止和应对中非共和国境内基于性别的暴力标准作业程序》，2015 年 7 月 24 日。

¹⁸⁶ 同上，第 18-27 页。

¹⁸⁷ 同上，特别是第 10、17、22、23 和 36 页。

125. 然而，应该指出的是，在提出指控时，儿基会为中非共和国制定了为受害人提供服务和支助的标准作业程序草案。¹⁸⁸ 尽管有程序草案及其提供的指导，儿基会仍然未能对其予以切实执行并为受害人提供支助服务。因此，儿基会对指控应对得不充足，显然不是仅仅因为缺乏政策指导的缘故。

126. 审查小组在此又注意到另一种似乎是联合国所特有的碎片化方法的情形。儿基会指望地方合作伙伴以及联中稳定团和人权与司法科采取行动，而联中稳定团和人权与司法科又依赖儿基会来保护儿童。在这两种情况下，都没有采取相应的措施。

4. 问责

127. 联合国促进对与冲突中的性暴力问责的义务的根基在于其促进和保护人权以及维护法治的义务。¹⁸⁹ 确保将施害者绳之以法的执行措施仍然是制止这些罪行的最佳办法。因此，联合国仅仅报告维和人员实施的性剥削和性虐待行为是不够的，它必须积极寻求确保相关部队派遣国对这类罪行的实施者予以认定并起诉。

128. 促进对侵犯人权的施害者问责是相关联合国特派团的责任，特别是其人权部门的责任。事实上，人权与司法科的某些核心职能就是防止性暴力和基于性别的暴力、保护有风险的个人、打击有罪不罚和促进对侵权行为的救济。¹⁹⁰ 人权与司法科具体负责调查侵权行为、保护有风险的个人、及时报告调查结果、对侵犯人权行为采取后续行动以及协助将施害者绳之以法。¹⁹¹

129. 令人遗憾的是，如上文所述，秘书长特别代表和人权与司法科科长似乎均未曾认为联合国负有追究施害者责任的义务或责任，日内瓦的人权高专办非洲处也没有就此采取任何措施。法律事务厅针对联合国工作人员享有的豁免采取冗繁的官僚主义程序使这种不作为程度更为严重。

130. 审查小组充分认识到，必须使联合国工作人员免于压力和报复，以便能够履行其自身的职责。为此，《联合国工作人员条例》和《工作人员细则》规定，联合国工作人员“不得请求或接受本组织以外任何政府或其他当局之训示”。¹⁹² 针对国家法律程序的这种豁免是和工作人员在本组织内部的工作相联系的。在实际

¹⁸⁸ 面谈；《防止和应对中非共和国境内基于性别的暴力标准作业程序草案》，2014年4月23日。

¹⁸⁹ 见，例如，联合国，“人权先行”，可查阅：www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtm；另见《共同政策》，第5和8段。

¹⁹⁰ 《共同政策》，第50段。

¹⁹¹ 同上，第50-62段。

¹⁹² 见《联合国宪章》，第一百条；另见 [ST/SGB/2014/1](http://www.un.org/sg/rightsupfront/doc/RuFAP-summary-General-Assembly.shtm)。

当中，除非秘书长宣布放弃豁免权，相关国家政府不得强迫其参与法律程序(或披露信息)。

131. 与此同时，联合国的政策也赋予工作人员配合问责司法程序的义务。¹⁹³ 在这种情况下，根据巴黎高等法院检察官于 2015 年 5 月 7 日发布的新闻稿，法国国防部就法国部队实施性虐待的指控于 2014 年 7 月 29 日向检察官办公室发送了一份说明。检察官办公室军事处要求宪兵和巴黎武警共同开展初步调查。为此，法国调查人员于 2014 年 8 月 1 日至 8 日前往班吉。当法国当局向联合国提出国际合作请求、特别是请求会见人权干事时，法律事务厅在回应时坚持主张豁免权，这是与工作人员必须配合国家当局促进问责的原则相矛盾的。

132. 此外，法律事务厅没有促成人权干事参加面谈，而是让法国当局采取书面问答的方式，¹⁹⁴ 这使该进程变得更加繁琐和漫长。例如，在法国检察官提出书面问题时，¹⁹⁵ 有关信息保密的关切使人权高专办和法律事务厅建议人权干事不要回答与受害人和其他潜在相关证人的身份有关的问题，尽管法律事务厅知道法国当局已经有了一份未经编辑的《红蝴蝶笔记》副本。然而，法律事务厅指示人权干事只提供一般信息，不要透露与证人、地点和事件有关的详细信息，¹⁹⁶ 它还建议联中稳定团只提供已经剔除保密信息的《红蝴蝶笔记》，并一再拖延对《红蝴蝶笔记》进行编辑修改的过程。¹⁹⁷

133. 最后，法国当局再次提出请求放弃人权干事的豁免权。2015 年 7 月，即在法国调查人员首次抵达班吉寻求会见人权干事一年之后，秘书长宣布放弃人权干事的豁免权，允许她作为证人参加法国的调查。¹⁹⁸

134. 在审查小组看来，法律事务厅采用的方法属于多此一举的官僚主义做法。在要求联合国通过其工作人员的工作完成自身使命、防止侵犯人权行为(这是豁免权的理由)和支持部队派遣国寻求问责的方法之间必须达成平衡。在本案中，法律事务厅未给予问责目标以适当的重视，给法国方面的调查工作造成不必要的妨碍，并且可能导致相关证据的丢失。

¹⁹³ 见联合国，《条约汇编》，第 1 卷，第 4 号，第 21 条；以及第 2329 号编码电报，第 12 段。

¹⁹⁴ 巴黎高等法院起诉处新闻稿，2015 年 5 月 7 日；人权高专办致法律事务厅的电子邮件，2014 年 10 月 24 日；人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014 年 10 月 22 日；法律事务厅致秘书长发言人和秘书长办公厅工作人员的电子邮件，2015 年 5 月 8 日。

¹⁹⁵ 巴黎高等法院起诉处新闻稿，2015 年 5 月 7 日。

¹⁹⁶ 法律事务厅和人权高专办工作人员之间的电子邮件，2015 年 2 月 25 日；人权高专办工作人员之间的电子邮件，2015 年 3 月 6 日。

¹⁹⁷ 人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014 年 10 月 22 日；2014 年 10 月 24 日至 12 月 9 日法律事务厅和人权高专办工作人员之间的往来电子邮件；2014 年 11 月 7 日至 12 月 9 日人权高专办、人权科及负责中非共和国问题的秘书长副特别代表办公室之间的往来电子邮件。

¹⁹⁸ 法国电视 2 台，Viols en Centrafrique: l'armée savait-elle plus tôt qu'elle ne le dit?, 2015 年 10 月 2 日。

135. 最后，有效的问责措施对于防止维和人员实施性暴力必不可少。必须告知部队适用零容忍政策，他们也必须通过直接经验认识到，如果实施了侵权行为，后果会很严重。在缺乏追究施害者责任的具体和直接行动的情况下，有罪不罚现象就会泛滥。

5. 联合国在实地的领导力崩溃

136. 审查小组已经阐述了本组织内部在体制层面出现的失职问题，特别是在儿基会、人权与司法科和联中稳定团。如果在个人方面也出现失职问题，高级官员则应当承担个人责任。

5.1. 滥用职权测验

137. 审查小组的职权范围要求它评估就相关指控而言联合国高级官员是否存在滥用职权情况。在对事实进行分析之前，审查小组必须先考虑在其任务背景下滥用职权指的是什么。

138. 审查小组的职权范围并没有界定“滥用职权”，审查小组依赖若干核心联合国文件对其分析工作进行指导。《联合国宪章》规定，雇用工作人员以及确定服务条件的“首要考虑”是“求达效率、才干及忠诚之最高标准”。¹⁹⁹ 为了执行此项规定，大会颁布了《工作人员条例》，要求全体工作人员、不论职级，按照相近的高标准履行自身职责。²⁰⁰ 如联合国行政法庭颁布的判决所解释的那样，《工作人员条例》以及秘书长公告和行政命令等其他行政指示对《条例》给予了具体的阐述。

139. 秘书长关于禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公告更加明确定义了“滥用职权”这一概念，其表述为：

“滥用职权”是针对他人不当地利用有影响力的职位、权力或职权。人们运用自身的影响、权力或职权对他人的事业或就业条件施加不当的影响时情况尤为严重，包括但不限于聘任、委派、续约、绩效评价或升职。“滥用职权”也可以包括造成敌对或攻击性工作环境的行为，包括但不限于使用恐吓、威胁、敲诈或胁迫。在同时发生滥用职权时，歧视和骚扰(包括性骚扰)尤为严重。²⁰¹

¹⁹⁹ 《联合国宪章》，第一百零一条，第三项。

²⁰⁰ 同上，第一百零一条，第一项；另见 [ST/SGB/2014/1](#)，条例 1.1(d)。

²⁰¹ [ST/SGB/2008/5](#)，第 1.4 段。

140. 根据大会的要求，监督厅经过与法律事务厅和其他相关部门及机构磋商，在其监督职能中采用了“滥用职权”的相同定义。²⁰² 因此，调查小组认定，这一定义不仅为雇用关系的目的、而且为在更广泛的联合国背景下对职权的运用确立了通行标准，包括高级官员针对联合国工作人员和广大公众行使其职权的方式。

141. 因此，调查小组指出，不能将秘书长公告中所载的、选自就业范畴的范例理解为把滥用职权概念的宽度限定为仅仅发生在雇用关系范畴内的滥用。在公众的眼中，高级官员是联合国的代表，他们理应对执行各自任务时所作决定负责。²⁰³ 他们必须按照最高标准维护联合国的价值观、原则和规则，他们的行动代表整个组织。

142. 调查小组已经明确，根据秘书长公告，滥用职权概念要求符合两项标准。第一，必须有不当或错误运用个人职权的行为。联合国争议法庭所作的裁决规定，可能因为不予回应、²⁰⁴不合理的决定²⁰⁵以及违背对本组织的基本义务而符合该标准。²⁰⁶ 与此同时，必须把决定不当与判断错误或仅属职权运用中的错误区别开来，决定不当的严重或恶劣必须足以达到滥用程度。

143. 第二，“针对他人”的表述要求以有害方式运用职权。换言之，对个人职权的不当运用必须产生不利后果。对“人”不能作狭义理解。不利后果不仅可以由个人感受到，如在严格的上下级关系中，还可以由因为适用政策而受影响的个人或实体感受到。例如，裙带关系不仅可能伤及合同的合法受益人，而且可能损害整个组织的信誉和利益。

144. 最后，调查小组指出，滥用职权的调查结果将同样取决于不当运用权力以及对受影响个人或实体的影响的性质和严重程度。换言之，决定是否是对个人职权的极端利用，和(或)决定不当是否给个人或实体带来重大损害，将成为确定是否发生滥用职权的相关因素。

²⁰² 见监督厅，“主要监督条款清单”，2013年4月，第3页；和大会第64/263号决议。值得注意的是，监督厅此前曾适用不同的定义；见《联合国法律年鉴》，第444和448页。

²⁰³ 大会第64/259号决议第8段指出：“问责制系指秘书处及其工作人员有义务对其作出的所有决定和采取的一切行动作出交代，并无条件地、无例外地对履行其承诺负责。”

²⁰⁴ 联合国争议法庭，波特诉联合国秘书长案(UNDT/2013/156号判决，2013年12月4日)，第100段，指出：“法庭认定，本案中的突出问题是滥用职权问题，这一突出问题在当局对申请人请求就所有这些情况发生的原因做出解释的信件不予回应之时即为完整。”

²⁰⁵ 联合国争议法庭，卡斯曼尼诉联合国秘书长案(UNDT/2012/049号判决，2012年4月26日)，第113段，提到温斯伯里不合理原则(即，“根据它声称据其行事的法律明示或暗示，政府当局未能注意本应得到考虑的事项，将构成滥用自由裁量权。同样，如果从法庭判定的事由和一般性法规解释出发，某些事项被视为不相关，那么这将构成决策进程的缺陷”)。

²⁰⁶ 联合国争议法庭，瓦瑟斯特罗姆诉联合国秘书长案(第19(NY/2010)号命令，2010年2月3日)，第25段，引自斯曼尼诉联合国秘书长案(UNDT/2012/049号判决，2012年4月26日)，第27段。

145. 考虑到这一框架，审查小组对指控相关事件中在中非共和国实地发生的行为进行了审查。本报告其他地方描述过的事实未予重复，而且仅仅突出最重要的行为或失职。²⁰⁷ 调查小组强调，调查小组对其提出不利意见的任何个人均有提交书面评论意见的机会。按照调查小组职权范围的规定，其评论意见载入了附件三。

5.2. 人权与司法科科长

146. 安全理事会授权联中稳定团将保护平民作为优先事项，特别是为受武装冲突影响的妇女和儿童提供具体的保护。²⁰⁸ 此外，人权与司法科的部分核心职能是防止性暴力和基于性别的暴力、保护有风险的个人、打击有罪不罚和促进对侵权行为的救济。²⁰⁹ 因此，人权与司法科在中非共和国的任务是很广泛的。它不仅负责通过监测和公开报告侵犯人权行为来促进和保护人权，²¹⁰ 而且专门负责调查侵权、保护有风险的个人、及时报告调查结果、对侵犯人权行为采取后续行动以及协助将施害者绳之以法。²¹¹ 值得提请注意的还有，人权与司法科科长向特派团负责人(负责中非共和国问题的特别代表)报告并担任其人权事项顾问，他在特派团中代表联合国人权事务高级专员并负责向他报告。²¹²

147. 人权与司法科科长欣然承认必须对指控进行调查，并授权人权干事同儿基会一起对所指受害人进行面谈。然而，此后其行动不仅受到错误引导，而且还表现出对安全理事会第 2149(2014)号决议及人权高专办相关政策对其规定的义务、乃至对受害者以及整个组织的完全无视。

148. 审查小组承认 2014 年夏季人权与司法科科长在艰难的条件下采取行动，特别是，长期的政治形势使安全条件动荡、特派团处于从中非建和办向联中稳定团过渡以及该科人员配备不足。但是，这些条件并未减轻审查小组对人权与司法科科长行为的关切。

149. 特别是，人权与司法科科长既不认为保护有风险儿童是他的责任，也不承认指控曝光了那潜在的系统性侵权行为，这需要立即采取行动，以阻止侵权行为再次发生、认定施害者以及确保追究其责任。人权与司法科科长知道有一些儿童向姆波科非政府组织负责人举报了性虐待行为，但人权干事没有与其进行面谈。此外，《红蝴蝶笔记》(特别是关于第三、第五和第六次面谈的笔记)表明，有更多儿童遭受了虐待。进行第五次面谈的儿童还举报有虐待行为正在发生。人权与司

²⁰⁷ 主要事实见附件一所载的大事记。

²⁰⁸ 见安全理事会第 2149(2014)号决议，第 30(a)(-)和(-)段。

²⁰⁹ 见《共同政策》，第 50 段。

²¹⁰ 见安全理事会第 2149(2014)号决议，第 30(e)(-)和(-)段。

²¹¹ 见《共同政策》，第 50-67 段。

²¹² 同上，第 41 段。

法科科长本应指导进一步调查指控，以确定受害人和证人是否需要照顾以及维和人员对弱势儿童实施性虐待的范围和程度。相反，他只是认为需要对指控予以记录，并且这完全是为了报告的目的，他尽可能通过间接方式执行，依赖儿基会对儿童予以保护。这说明，因为对性暴力指控采取的分散方法，联合国各部门和各机构之间互相推诿责任。

150. 此外，自 2014 年 5 月获悉指控以来，人权与司法科科长似乎就只想着这些指控的政治敏感性了。2014 年 3 月，人权与司法科报告了中非支助团指挥下的乍得特遣队实施的侵犯人权行为受到指控，²¹³ 这造成联中稳定团、人权高专办和乍得政府之间政治局势高度紧张。²¹⁴ 结果，乍得政府将自己的部队从中非共和国撤回。²¹⁵ 从表面上看，人权与司法科科长根据这一经验预料，对“红蝴蝶”部队所受指控进行的任何调查同样具有政治敏感性，并且将受到严格审查。由于法国对中非共和国和联合国都很重要，为了避免针对儿童受害人的指控隐含着可能由“红蝴蝶”士兵实施的报复，他决定以最高保密性处理有关指控。²¹⁶ 人权与司法科科长与儿基会商定，在完成调查和报告以前，不将指报告知“红蝴蝶”部队司令。²¹⁷ 虽然政治敏感性和报复风险是需要考虑的问题，但是，人权与司法科科长却任其掩盖他对受害人更广泛的义务。

151. 2014 年 5 月 20 日人权干事与一名儿童受害人进行的第二次谈话在结束时，恰逢人权高专办要求提供一份关于中非支助团部队侵犯人权情况的报告。²¹⁸ 如上文所述，该报告的目的是向维持和平行动部提供相关信息，以便它最终决定应该将哪些部队从中非支助团调到联中稳定团。“红蝴蝶”部队不受维持和平行动部决定的影响，但人权与司法科科长还是决定把人权干事进行的两次面谈的摘要写进报告。

152. 另外，如前所述，人权与司法科科长蓄意采取尽可能掩盖指控的策略。例如，在人权与司法科(经科长指示)向特别代表报告指控时，该科曾告诫他关于指控的

²¹³ 致审查小组的陈述；人权与司法科关于 2014 年 3 月 29 日枪击事件的报告草案和 2014 年 4 月 1 日的报告；人权高专办新闻发布会，2014 年 4 月 1 日。

²¹⁴ 致审查小组的陈述；人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014 年 4 月 7 日；关于审查小组初步调查结果的评论。

²¹⁵ 致审查小组的陈述；人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014 年 4 月 7 日；2014 年 4 月 9 日非洲联盟的新闻发言。

²¹⁶ 致审查小组的陈述；关于审查小组初步调查结果的评论。

²¹⁷ 致审查小组的陈述；关于审查小组初步调查结果的评论。

²¹⁸ 人权与司法科工作人员之间的电子邮件，2014 年 5 月 16 日；人权高专办工作人员致人权与司法科工作人员的电子邮件，2014 年 5 月 28 日；以及人权高专办工作人员致人权与司法科工作人员指明提交报告最后期限为 2014 年 3 月 30 日的电子邮件。但是，请注意，易盔会议于 2014 年 5 月 29 日举行。

敏感性以及泄露指控潜在的不利后果。根据 2014 年 5 月底初步调查结果随附的人权与司法科说明，披露指控将严重影响特派团并损害当地民众对国际部队的信任。²¹⁹ 人权与司法科用寥寥数语建议特别代表对指控秘而不宣、不要采取干预行动。人权与司法科科长确实蓄意采取了掩盖指控的策略。

153. 但是，这一策略是不符合人权与司法科保护包括儿童在内的民众的义务的。人权干事进行的第五次面谈已经明确被控强奸事件还在继续发生。如上文所述，2014 年 5 月 20 日以前该掌握的信息足以成为迅速采取干预行动的依据，如果人权与司法科科长在这些信息的基础上采取行动，儿童在第五次面谈中举报的侵权行为本应该能够避免。人权与司法科的首要关切原本应当是保护儿童的安康、²²⁰ 防止发生任何其他虐待行为、就指控向特别代表提出明确建议，以及向高级专员进行报告。即使该科科长通常通过中非共和国事务处向人权高专办报告，²²¹ 对儿童实施性侵害等问题也必须给予明确的迅速行动标识。关于重大事项，《共同政策》明确规定，必须做到让高级专员知情。²²² 在这种情况下，政治考虑和惧怕过激反应似乎影响到人权与司法科科长，掩盖了他作为高级专员在联中稳定团的代表的作用。

154. 负责中非共和国问题的特别代表也没有对指控作出回应，但这不能成为人权与司法科科长不作为的理由。相反，在这种情况下，他承担着向高级专员报告的更大的责任。²²³

155. 不仅初步调查结果未能履行人权与司法科科长的报告义务，在 2014 年 6 月底人权干事完成面谈以及人权与司法科科长获得更为全面的侵权指控相关信息以后，人权与司法科科长仍然没有向高级专员充分报告指控，而是再次决定准备向人权高专办报告，避免特别指出对“红蝴蝶”部队的指控。在 2014 年 7 月 17 日的第二份报告中，人权与司法科科长把指控的详细情况与中非共和国境内的其他国际部队实施的严重侵犯人权行为(如酷刑和杀戮)所受指控放在一起。这个决定起到两个作用：其一，它拖延了向人权高专办传达指控相关信息，这些信息本应立即传达；其二，它通过把指控隐藏在针对其他外国部队的其他极其严重的指控中掩盖指控本身的严重性。人权与司法科科长发送给人权干事的一封电子邮件²²⁴和他准备的一份部门间备忘录²²⁵映证了他的策略。他在这两份文件中表示，某

²¹⁹ 人权与司法科主管军官致负责中非共和国问题的秘书长特别代表的电子邮件，2014 年 6 月 1 日。

²²⁰ 儿基会的主要任务是保护儿童的福利，这也是联中稳定团和人权与司法科的任务的组成内容。

²²¹ 见“人权高专办驻地代表处周报、日报和临时(‘即时’)报告标准作业程序”，OHCHR/CBB/02/07(2007 年 2 月 5 日)，第 5.2 和 5.4 段。

²²² 见《共同政策》，第 41 段；另见第 69 和 70 段。另见“人权高专办驻地代表处周报、日报和临时(‘即时’)报告标准作业程序”，OHCHR/CBB/02/07(2007 年 2 月 5 日)，第 5.4 段。

²²³ 见《共同政策》，第 41 段。

²²⁴ 人权与司法科工作人员之间的电子邮件，2014 年 7 月 7 日。

次工作人员会议特意做出决定不对指控予以特别指出或者进行暗示。虽然人权部门有时候会选择编写关于侵犯人权行为模式的全面报告，但是这不应当妨碍人权与司法科科长在指控涉及对儿童性虐待的情况下以直接而迅速的方式就指控单独进行汇报，以促成采取适当的后续行动。²²⁶

156. 2014年8月，人权与司法科科长获悉，法国当局已经知晓指控，之后，他决定不再费心去完成报告，这一事实进一步印证了他利用2014年7月17日报告只不过是报告指控而不专门提醒高级专员注意这些事件的策略。²²⁷再者，在他听说已向法国当局传递以后，他主要关切的是传递事实本身，而不是侵犯人权行为或者对儿童的保护问题。但是，未经他的授权发送《红蝴蝶笔记》——以及法国当局掌握了一份《红蝴蝶笔记》副本——与他提请高级专员注意2014年7月17日所载全部指控的义务并不相关。必须再次指出的是，虽然2014年7月17日的报告中载有关于指控的重要详情，但它还包含对其他军队严重不当行为的指控。

157. 鉴于这些情况，审查小组认定，就滥用职权的第一个要素而言，人权与司法科科长蓄意决定掩盖指控、未立即和明确地向特别代表提出必须采取紧急和适当的措施建议、未立即和有效地告知人权高专办或高级专员有关指控以及未能切实采取行动以进一步调查和防止虐待行为再次发生，这些都造成对其职权的不当利用，程度令人震惊。

158. 有关滥用职权的第二个要素——不当决定的影响，伤害的性质令人怵目惊心。审查小组在考虑到受不当决定影响的儿童的极端弱势之后认定，他们受到了若干层面的伤害，包括完全缺乏早期支助和保护。未能采取预防和干预措施阻止侵权行为，将儿童(以及尚未认定的其他潜在受害者)置于再三遭受最为可鄙的侵害的危险之下。另外，它严重拖累了对施害者的认定工作，破坏了证据收集工作，从而降低了将所有施害者绳之以法的可能性，妨碍追究责任，而且严重削弱了本组织的整体应对，对中非共和国维持和平境内的特派团的廉正和整个联合国的公信力产生了不良影响。在审查小组看来，符合联合国认定滥用职权的标准。同时，定义的各个要素阐明了滥用职权究竟是什么。总之，人权与司法科科长没有维护人权与司法科存在的根本理由。

²²⁵ 人权与司法科提供的部门间备忘录，2014年8月。

²²⁶ 见上文保护部分。

²²⁷ 人权与司法科科长致人权高专办工作人员的电子邮件，2015年5月24日；人权高专办核准报告草案的最新纪事，2015年6月3日。

5.3. 负责中非共和国问题的秘书长特别代表

159. 作为特派团负责人兼联合国驻中非共和国最高长官，²²⁸ 负责中非共和国问题的特别代表知道或者应该已经知道，他最有能力对各位官员进行干预，以追究施害者的责任并阻止虐待行为再次发生。²²⁹ 他未能履行自身的责任。虽然在若干场合特别代表已被告知有关指控，但是他没有采取任何措施确保对施害者抑或对受害人采取后续行动。审查小组指出，特别代表承担了未能充分应对指控的责任，并且于 2015 年 8 月 12 日引咎辞职。²³⁰ 虽然特别代表已经辞职，但审查小组接到要求对高级官员应对指控的行为进行审查。根据本报告中审查的事实，审查小组将对特别代表行为的评论意见总结如下。

160. 2014 年 6 月 1 日，特别代表通过电子邮件收到 2014 年 5 月 30 日人权与司法科初步调查结果的副本，其中介绍了关于“红蝴蝶”部队成员对儿童实施严重性虐待的指控。虽然指控十分严重，但他未能立即提醒“红蝴蝶”部队任何高级官员、主管维持和平行动副秘书长、法国驻中非共和国大使或联合国人权高级专员警惕。2014 年 7 月 4 日，高级管理层会议提及这些指控，²³¹但特别代表仍然没有采取后续行动。2014 年 7 月 17 日，特别代表通过人权与司法科不仅收到关于国际部队实施侵犯人权行为的 2014 年 7 月 17 日报告的副本(其中包括指控)，而且收到儿基会驻国家代表的一封信，其中提醒他关注指控并表示他希望该信将帮助确定适当的行动方案。尽管驻国家代表指出儿童正在接受适当的心理和医疗服务，但他要求会见特别代表以进一步讨论该事项。²³² 特别代表未对这一请求采取后续行动。

161. 2014 年 8 月 6 日，儿基会驻国家副代表还致信特别代表，告知他法国调查人员已联系儿基会工作人员并请求他对“红蝴蝶”部队领导和法国当局采取干预行动，以确保在调查期间给予受害者更好的保护。²³³ 特别代表未回应任何请求。2014 年 8 月 6 日，特别代表要求其工作人员立即准备编码电报，将指控告知主管维持和平行动副秘书长和高级专员，²³⁴ 但他未能对其工作人员即时采取后续行动，此举令人费解。将近一个月以后，特别代表才对此事采取后续行动。甚至在

²²⁸ 见安全理事会第 2149(2014)号决议，第 28 段；以及秘书长关于负责中非共和国问题的秘书长特别代表的指示，第 18 页。

²²⁹ 见《共同政策》，第 69 段；另见第 86 段。

²³⁰ 见“秘书长对中非共和国相关新闻的评论全文”，2015 年 8 月 12 日，可查阅：www.un.org/sg/offthecuff/index.asp?nid=4046。

²³¹ 联中稳定团高级管理层会议行动要点，2014 年 7 月 4 日。

²³² 儿基会致负责中非共和国问题的秘书长特别代表的信，2014 年 7 月 17 日。

²³³ 儿基会致负责中非共和国问题的秘书长特别代表的信，2014 年 8 月 6 日。

²³⁴ 负责中非共和国问题的秘书长特别代表致工作人员的电子邮件，2014 年 8 月 6 日。

他获悉编码电报草稿尚未定稿时，特别代表仍然没有采取进一步行动，所以编码电报一直没有发送。²³⁵

162. 中非共和国安全局势动荡、指控潜在的政治敏感性以及缺乏针对未由联合国军指挥的部队的明确准则，这些情况为特别代表的行为创造了一部分环境，但并不是他面对指控的严重性和儿基会直接请求干预以协力确保儿童保护工作却一直未能采取行动的理由。特别代表未能回应，表明防止对儿童实施性虐待和确保追究这种罪行责任人的责任在 2014 年夏季并不是其优先事项。这直接违背了秘书长关于综合特派团的指导说明、直接违背了《共同政策》，二者均赋予秘书长在执行联中稳定团任务的过程中维护人权的职责。²³⁶ 作为特派团的负责人，特别代表不能让下属或其他机构成为自身不作为的替罪羊。面临诸多机会却未对指控予以及时而果断的应对，责任最终由作为特派团负责人的特别代表承担。

163. 审查小组应用滥用职权的两大要素后认定，特别代表一再地、持续地不报告有关指控，严重违背了联合国政策对其规定的义务。特别代表一再决定不采取任何行动显然是不当的。这种不作为具有明显的消极作用和潜在的可怕影响，因为它拖延了追究受害者责任的可能性，并且可能使儿童受到更多的虐待。最后，受不当决策影响的人是最弱势的社会群体：孤身、境内流离失所和食不果腹的幼童。审查小组认定，特别代表未能履行其作为联中稳定团负责人的职责后果严重，已构成滥用职权。

第四部分. 日内瓦和纽约的联合国机构对指控所作的反应

164. 审查小组在本部分审查了在指控从中非共和国传递到日内瓦和纽约以后联合国机构和工作人员对指控所作的反应。首先，审查小组审查了在外勤业务与技术合作司司长同法国当局分享《红蝴蝶笔记》的决定方面是否存在高级官员滥用职权问题；其次，审查小组审查了一些联合国机构在处理指控方面存在的制度缺陷。

1. 日内瓦和纽约的联合国领导力崩溃

1.1. 外勤业务与技术合作司司长

165. 2014 年 6 月底，人权干事没有向人权与司法科科长透露其行动，他通过电子邮件将《红蝴蝶笔记》发送给日内瓦人权高专办和平特派团支助和快速反应科

²³⁵ 负责中非共和国问题的秘书长特别代表与办公室之间的往来电子邮件，2014 年 9 月 3 日。

²³⁶ 见秘书长的综合特派团指导说明，阐明秘书长特别代表和秘书长副特别代表/驻地协调员/人道主义协调员的作用、责任和权限，2006 年 1 月 17 日，第 16 段；以及《共同政策》，第 37 段；另见秘书长关于负责中非共和国问题的秘书长特别代表的指示，第 19 页。

的一名工作人员。接收方意识到指控的严重性，将笔记转发给该科科长，并附言表示通常不与日内瓦人权高专办分享人权与司法科提交的报告。²³⁷ 和平特派团支助和快速反应科科长同意与负责非洲处和和平特派团支助和快速反应科的外勤业务与技术合作司司长会谈，该司长表示他将处理此事。²³⁸ 2014年7月23日，该司长将指控口头告知法国常驻日内瓦代表团副代表。此外，根据副代表的请求，该司长向其提供了一份《红蝴蝶笔记》副本，在传送该笔记之前并未对其中的保密信息进行编辑。²³⁹

166. 2014年8月7日，在与副高级专员进行的一次例会期间，外勤业务与技术合作司司长告诉她，他已将把《红蝴蝶笔记》传送给法国当局并且递给她一份《笔记》的打印文本。副高级专员表示，她本人于2014年10月向高级专员提及这一情况，但是高级专员当时似乎在全神贯注地思考另一起据悉未经授权传送信息的情况。于是，副高级专员似乎忘记了2014年8月7日的会议。2014年8月7日会议期间得到的信息没有在她的记忆中留下痕迹，这可能说明她并不认为传送笔记有何特别之处，且这种传送行为与司长的责任是一致的。实际上，2014年8月7日会议议程的主题之一是司长的业绩考核，如下文所示，其中包含与会员国的沟通。数月后，在2015年3月，司长传送《红蝴蝶笔记》的行为开始受到人权事务高级专员和其他联合国高级官员的严格审查。

167. 审查小组审查了司长传送未经编辑的《红蝴蝶笔记》是否构成滥用职权。

168. 如上文第三部分所述，根据秘书长关于禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公报，认定滥用职权有两个标准。第一，必须有不当或错误运用个人职权的行为。这可能包括不加以应对、不合理的决定(足够严重)或者侵犯对本组织的基本义务。第二，“针对他人”的表述要求以有害方式运用职权并且对个人职权的不当运用必须产生不利后果。这可能包括对个人或实体造成的伤害，例如作为一个组织的联合国。

169. 在审查过程中，以下情况已经明朗，人权高专办的工作人员和官员在解释司长传送未编辑的《红蝴蝶笔记》权利方面持有截然不同的观点。一种解释是，司长无权向会员国传送关于侵犯人权行为的报告；再者，他因为未对笔记中的保密信息进行编辑，违反了与保护受害人和证人相关的政策。根据另一种解释，外勤业务与技术合作司司长按照人权高专办的内部政策和做法采取行动，确实拥有这样的职权，并且具备向第三方传递保密信息为合法的条件。审查小组对上述两种对立解释审查如下。

²³⁷ 人权高专办工作人员之间的电子邮件，2014年6月27日；面谈；2015年3月陈述。

²³⁸ 面谈。

²³⁹ 面谈；2015年3月陈述。确切传送日期无法确定；但是，法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团确认2014年7月30日收到该信件。

170. 然而，作为一件初步事项，审查小组必须先审查声称个人利益促使司长决定向法国当局传送《红蝴蝶笔记》的审查参与人员提出的一个有关问题。这需要了解一下背景。按照高级专员的要求，从 2014 年 10 月到 2015 年 6 月，外勤业务与技术合作司司长因被指控向联合国另一个会员国传送涉及人权高专办在一个争议性问题上的立场的内部信息而受到监督厅调查。²⁴⁰ 虽然针对这一其他泄密指控的调查没有产生任何行为不当的结论，²⁴¹ 但是，人权高专办的部分官员仍然确信，司长滥用保密的内部信息是为了争取会员国支持其升职。因此，一些被调查人员表示了以下观点，司长向法国当局传送《红蝴蝶笔记》的动机同样应当是溜须求荣别有用心。然而，在考虑到针对所指向其他会员国和法国泄密提供的文件记录以后，审查小组没有发现得出司长因个人利益或不可告人的动机向法国当局传送《红蝴蝶笔记》这一结论的依据。

171. 就对司长职权范围的不同解释而言，人权高专办全体工作人员以及本组织内其他人权部门均承担着积极促进和保护人权(特别是在弱势群体内)以及在发生虐待行为时进行干预的任务。这些政策也一再强调了报告和分享信息的重要性，这对于促进问责制至关重要。²⁴² 这些政策同样明确规定，在很多情况下，工作人员而不仅仅是高级专员应当积极干预解决人权关切问题，可以向相关政府当局传递信息，²⁴³ 或者“在地方、国家和国际层面”发动“静默外交”，²⁴⁴ 包括通过大使与各国政府进行。²⁴⁵ 这其中包括按照“有无必要知道”原则、“视得到适当的保密保证而定”，与特定行为体分享报告。²⁴⁶ 值得注意的还有，这种“静默外交”是完全符合司长自身的职务说明和定期考核标准的，其中规定，司长应

²⁴⁰ 所称泄密不同于指控，与中非共和国和法国无关。

²⁴¹ 监督厅致联合国人权事务高级专员办事处的信，抄送办公厅主任，2015 年 6 月 2 日。

²⁴² 见联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2011 年)，第 13 章，第 4 和 7 页；“采取后续行动并寻求纠正行动”，《人权监测培训手册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)，第 366 页，第 1 段。

²⁴³ 见“采取后续行动并寻求纠正行动”，《人权监测培训手册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)，第 366 页，第 4 段；另见第 367 页，第 10 段；“对国家当局的宣传和干预”，第 31 章，第 4 和 22 页；和“与国家当局和机构的接触”，第 17 章，第 3 和 5 页，联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2011 年)。

²⁴⁴ 见《共同政策》，第 69 段。

²⁴⁵ 见“采取后续行动并寻求纠正行动”，《人权监测培训手册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)，第 377 页，第 48 段。

²⁴⁶ 见人权高专办，《周报、日报和即时报告标准作业程序》，第 4.4 段；另见联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2011 年)，第 13 章，第 24 页；《共同政策》，第 67 段；以及人权高专办，《月报标准作业程序》，第 4.4 段。

参与同政府当局的非正式会谈，加强与会员国的伙伴关系，争取落实本组织的人权议程。²⁴⁷

172. 因此，联合国政策中载有联合国工作人员、特别是外勤业务与技术合作司司长与相关政府当局分享践踏人权行为相关信息的明确依据。

173. 此外，审查小组还得到联合国驻世界各地特派团人权部门提供的大量涉及与政府官员非正式交流以对侵犯人权行为采取后续行动的做法的信息。审查小组得知这一做法是其业务的基本组成部分，改变这一做法将削弱它们有效开展工作的能力。鉴于有报告称该做法在审查过程中是前后一致的，审查小组认为，这种做法确实已经确立。因此，审查小组认定，司长向会员国之类的第三方非正式传递信息，不仅是人权高专办的政策打算，而且构成对侵犯人权行为采取后续行动不可分割的一部分。

174. 就司长因向法国常驻日内瓦特派团提供未经编辑的《红蝴蝶笔记》副本而违背联合国保护受害者和证人的指控而言，审查小组认为这一说法有些夸大。如果与法国当局分享受害者身份这一事实真被当成对儿童安全构成一种风险，人们就会期望联合国——特别是儿基会和人权与司法科——在得知儿童身份被泄露时采取紧急措施保护儿童免受报复。然而，2014年夏季到秋季，并没有任何人采取任何措施确定儿童的下落或将其迁出姆波科营地。实际上，在儿基会获悉《红蝴蝶笔记》以未经编辑的形式传送给法国当局时，它将这一侵权行为视为不需要立即采取任何保护性措施的“程序性错误”。²⁴⁸ 其实，2014年7月或8月初，人权与司法科科长、该科和儿基会许多工作人员、日内瓦中非共和国事务处、非洲处处长、和平特派团支助和快速反应科大多数工作人员以及副高级专员都知道外勤业务与技术合作司司长向法国政府传送未经编辑笔记一事，并没有人投诉应对他进行调查。根据这些情况，2015年3月联合国再次审视司长传送未经编辑的《红蝴蝶笔记》这一行为，并将其认定为“行为不当”，似有坦诚不足之嫌。

175. 但是，在审查小组看来，司长决定以未编辑形式披露《红蝴蝶笔记》的举动必须接受审查。虽然为促成有意义的干预而披露保密信息可能是必要的，²⁴⁹ 但所需详细程度视情况而不同。遵守“不伤害原则”和维护证人与受害人的隐私和保密，是管理人权高专办工作人员的重要规则。²⁵⁰ 与分析相关的还有，《红蝴蝶笔记》并不是一件成品，只是面谈记录汇编。分享面谈记录不是惯例。²⁵¹

²⁴⁷ 司长 2013-2014 年业绩管理记录；外勤业务与技术合作司司长职务说明。

²⁴⁸ 儿基会各工作人员之间的电子邮件，2014年8月6日。

²⁴⁹ 秘书长办公厅法治股股长致其他联合国工作人员的电子邮件，2015年5月1日。

²⁵⁰ 见“人权监测基本原则”，第2章，第4页和第6-7页；“受害人、目击证人和其他合作人员的保护”，第14章，第7和8页；“宣传和干预”，第31章，第11页，联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2001年)；“采取后续行动并寻求纠正行动”，《人权监测培训手

176. 因此，在外勤业务与技术合作司司长向法国当局传送《红蝴蝶笔记》时，他可以更多地考虑确保有现成的机制最大限度减少受害人的风险。虽然法国常驻日内瓦特派团口头保证将对信息保密，²⁵² 但是，应当以更加正式的方式对此予以确认，比如书面保证未经明确指示不使用笔记等等，以保证其在任何调查期间的保密性和尊重儿童的需要。

177. 此外，审查小组指出，外勤业务与技术合作司司长于 2014 年 8 月 5 日向人权与司法科科长坦然承认，已向法国当局传递《红蝴蝶笔记》中所载信息，但并没有承认他分享了真正的书面笔记。²⁵³ 如果司长以书面形式正式承认自身的作用，那么可能就不会有那么多的误会。

178. 然而，最后，外勤业务与技术合作司司长向法国当局提供详尽可靠的信息这一事实似乎产生了重大而积极的影响。在司长传送信息以后，法国政府立即采取强有力的行动对指控进行调查。这一回应与法国当局在人权干事于 2014 年 5 月向“红蝴蝶”高级官员通知指控(不含任何保密详情)后法国当局明显没有予以反应形成了鲜明的对比。

179. 总之，审查小组必须注意到外勤业务与技术合作司司长在人权高专办内部的资历、他在地特派团方面的广泛经验、他对人权与司法科在中非共和国的状况的了解、²⁵⁴ 人权与司法科在需要紧急行动时未对指控采取后续行动这一事实、他得到的信息保密保证以及(更为重要的是)法国将采取行动将施害者绳之以法。²⁵⁵ 考虑到对人权高专办工作人员进行管理的政策和实践以及司长的责任，审查小组认为，即使是未经编辑的形式，把《红蝴蝶笔记》传送给法国当局并不构成对职权的不当利用。既然认定滥用职权的第一条标准不成立，在这个问题上就不会对该司长作出不利的认定。

册》，HR/P/PT/7(联合国出版物，出售品编号：E.01.XIV.2)，第 366 页，第 4 段；另见第 374 页，第 33 段；《共同政策》，第 55 段；以及人权高专办，“人权高专办工作人员行为守则”(1988 年)，第 11 段；另见“人权高专办/维持和平部/政治事务部关于联合国维持和平行动人权部门公开报告的政策指示”(2008 年 7 月 1 日)，附件 4，第 15 和 16 页，第 1.7 段。

²⁵¹ 联合国，《人权监测手册》，HR/P/PT/7/Rev.1(纽约/日内瓦，2011 年)，第 12 页。

²⁵² 2015 年 3 月陈述；关于审查小组初步调查结果的评论。

²⁵³ 外勤业务与技术合作司司长致人权与司法科科长的电子邮件，2014 年 8 月 5 日。

²⁵⁴ 特别是，(a) 特派团正处于过渡时期、(b) 人权与司法科人员配备尚不充分、(c) 人权高专办曾试图任命一名更高级的人权部门负责人，但该人选已经辞职，以及(d) 向日内瓦和平特派团支助和快速反应科转发《红蝴蝶笔记》的原始信息称，该特派团过去未曾向人权高专办传送过报告。

²⁵⁵ 2015 年 3 月陈述；2014 年 7 月 30 日法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表致人权高专办、人权高专办于 2014 年 8 月 5 日收到的信。

1.2. 联合国人权事务高级专员

180. 2015年3月6日，高级专员获悉，外勤业务与技术合作司司长将《红蝴蝶笔记》传送给法国当局。²⁵⁶就对该司长针对第一项所指向其他会员国泄密(当时一直不曾间断)的行为展开调查而言，高级专员认为，在传送《红蝴蝶笔记》时另一种由司长未经授权分享信息的做法是整个泄密问题的一部分，显然给人权高专办带来更大的麻烦。

181. 几天后，即2015年3月10日，高级专员获悉，监督厅可能结束对第一项泄密的调查，得出的结论是无法证实对该司长的指控。²⁵⁷2015年3月11日，高级专员请副高级专员与外勤业务与技术合作司司长会谈，商讨《红蝴蝶笔记》泄密一事。²⁵⁸在2015年3月12日举行的会谈期间，副高级专员要求该司长辞职。²⁵⁹司长拒绝辞职并解释了自己的动机，提醒副高级专员他本人于2014年8月告诉她，他已向法国当局传送《红蝴蝶笔记》以及她当时并未指明他的行为不当。²⁶⁰据副高级专员介绍，司长进一步声称公众不会对举报人受到这种待遇给予积极反应。²⁶¹

182. 2015年3月20日，高级专员在秘书长办公厅主任的支持下，在意大利都灵秘书长务虚会期间召集高级别会议，讨论外勤业务与技术合作司司长在向法国当局传送《红蝴蝶笔记》方面的行为。²⁶²除高级专员外，出席会议的还有副高级专员、主管人权事务助理秘书长、主管内部监督事务副秘书长、道德操守办公室主任和主管人力资源管理副秘书长。²⁶³在会议过程中，高级专员显然并不知晓

²⁵⁶ 2015年3月陈述。

²⁵⁷ 办公厅主任致高级专员的电子邮件，2015年3月10日。

²⁵⁸ 2015年3月陈述；面谈。

²⁵⁹ 根据该司长的说法，副高级专员表示该请求是代表高级专员提出的。同样该司长指出，副高级专员还说明主管维持和平行动副秘书长提出了该请求。副高级专员对后一种说法予以否认，为审查小组提供的独立证据未证实该说法(2015年3月陈述；面谈)。

²⁶⁰ 2015年3月陈述。

²⁶¹ 2015年3月陈述。

²⁶² 同上；办公厅主任、主管内部监督事务副秘书长、道德操守办公室主任和主管人力资源管理助理秘书长之间的往来电子邮件，2015年3月19和20日。

²⁶³ 道德操守办公室主任致主管人力资源管理助理秘书长和办公厅主任的电子邮件，2015年3月20日；面谈。

所有相关事实。²⁶⁴ 最后决定收集关键个人——外勤业务与技术合作司司长、人权干事、副高级专员和高级专员——的陈述，以澄清事实。²⁶⁵

183. 截止 2015 年 3 月 30 日，所有陈述均已发送给道德操守办公室主任。²⁶⁶ 道德操守办公室主任阅览后致信高级专员，称她认为需要明确事件的先后顺序。²⁶⁷ 2015 年 4 月 8 日再次举行会谈，随后道德操守办公室主任于 2015 年 4 月 9 日表示，还需要进一步展开调查。²⁶⁸ 然而，此时高级专员已决定要求正式调查外勤业务与技术合作司司长的行为，并暂停其行政职务。²⁶⁹ 事实上，在 2015 年 4 月 9 日一份致主管内部监督事务副秘书长的简报中，高级专员要求“由监督厅即刻开展正式调查”。²⁷⁰ 同日，高级专员请求联合国日内瓦办事处针对所指该司长泄露《红蝴蝶笔记》对其处以行政假。然而，高级专员要求在 4 月 17 日以前不要通知该司长，原因是他本人会外出。²⁷¹ 几小时之后，副秘书长致信高级专员、办公厅主任和办公室主任，她启动了对所指该司长不当行为的调查。²⁷² 4 月 16 日，副秘书长向高级专员证实，监督厅针对该司长的调查已经开始。²⁷³ 4 月 17 日，该司长接到监督厅调查和立即对其予以暂停行政职务的通知。²⁷⁴ 此后停职决定取消，但对该司长行为的调查仍在进行。²⁷⁵

184. 在调查小组看来，高级专员行动的根据是对外勤业务与技术合作司司长动机预设的观点。高级官员确信，该司长先前曾经为了个人私利(即获取会员国对其

²⁶⁴ 例如，高级专员告知与会者事件发生在马里，而不是中非共和国；2015 年 3 月陈述；2015 年 3 月 25 日高级专员致主管内部监督事务副秘书长、道德操守办公室主任和主管人力资源管理助理秘书长的电子邮件。

²⁶⁵ 监督厅工作人员之间的电子邮件，2015 年 4 月 9 日。

²⁶⁶ 尤其是，该司长在其陈述中并未称其为举报人；相反，他采取的立场是，他在适当履行赋予他的职责，并于 2014 年 8 月将其行动报告给副高级专员(2015 年 3 月陈述)。

²⁶⁷ 道德操守办公室主任致高级专员的电子邮件，抄送办公厅主任及主管内部监督事务副秘书长，2015 年 3 月 30 日。

²⁶⁸ 道德操守办公室主任致高级专员和办公厅主任的电子邮件，抄送主管内部监督事务副秘书长，2015 年 4 月 9 日；对审查小组的陈述。

²⁶⁹ 高级专员致道德操守办公室主任的电子邮件，抄送办公厅主任和主管内部监督事务副秘书长，2015 年 4 月 9 日。

²⁷⁰ 高级专员致主管内部监督事务副秘书长的说明，2015 年 4 月 9 日。

²⁷¹ 高级专员致联合国日内瓦办事处的说明，2015 年 4 月 9 日。

²⁷² 主管内部监督事务副秘书长致道德操守办公室主任的电子邮件，抄送高级专员和办公厅主任，2015 年 4 月 9 日。

²⁷³ 主管内部监督事务副秘书长致高级专员的电子邮件，2015 年 4 月 16 日。

²⁷⁴ 联合国行政司司长办公室的信，2015 年 4 月 17 日。

²⁷⁵ 见联合国争议法庭，康帕斯诉联合国秘书长案(第 139(GVA/2015)号命令，2015 年 7 月 10 日)。

升职的支持)向会员国泄露保密信息。这对他解释该司长向法国当局传递《红蝴蝶笔记》的动机产生了影响,促使他请求秘书长办公厅主任协助召开2014年3月20日高级别会议讨论可能的纪律处分一事。高级专员的决定还导致要求两名联合国高级官员出席其自身独立性受到损害或有损害风险的会议。

185. 应该指出的是,高级专员在2014年秋季首次获悉《红蝴蝶笔记》被传送给法国当局。²⁷⁶ 当时,他并不知晓传送笔记是外勤业务与技术合作司司长所为。考虑到有多名工作人员知道该名司长的行为,如果信息传送人的身份是实际关键的根源所在,那么高级专员应该很容易查明此事系谁所为。但是,高级专员直到半年多以后才开始调查所谓的“泄密”,然后征求高级官员的意见,这些高级专员除副高级专员以外并没有掌握实际情况的任何相关信息。

186. 高级专员一心寻求投诉外勤业务与技术合作司司长的决定,还促使他要求调查该司长的行为,尽管如调查小组上文所述,向会员国传送信息经过了人权高专办政策、人权做法和该司长个人考核标准的周密考虑。

187. 另外,审查小组指出,高级专员以存在外勤业务与技术合作司司长将毁灭证据的“不可接受的风险”作为其提出对该司长予以停职的请求的理由,²⁷⁷ 虽然他明知监督厅作为调查机构并没有考虑存在任何此类风险。²⁷⁸ 同样,值得注意的是,在请求停职的同一封信中,高级专员还要求联合国日内瓦办事处将执行停职规定推迟一周,理由是他当时在外面出差。²⁷⁹ 联合国争议法庭在裁定暂停该司长行政假时认为,²⁸⁰ 如果真的存在毁灭证据的风险,就不应当将停职推迟七天。此外,如果该司长想要篡改证据,他已经有足够的时间采取行动,因为他最早是在2015年3月12日被要求辞职的。

188. 尽管如此,虽然调查小组认为,高级专员的行动欠考虑,但其行动并未达到滥用职权的程度。高级专员的行动扩大到要求其他高级官员:他要求召集会议、展开调查以及执行行政假。尽管高级专员曾事先设定该司长采取行动是为了个人利益,但在他的请求中似乎还有一种要压制在他看来人权高专办正在发生泄密问题的欲望在驱使他。

189. 高级专员请求调查该司长及其请求让该司长休行政假的行为,也不构成不当努力以对其他官员施加影响或压力。他向其提出这些请求的官员职务与高级专员

²⁷⁶ 2015年3月陈述。

²⁷⁷ 高级专员致联合国日内瓦办事处的说明,2015年4月9日。

²⁷⁸ 监督厅工作人员之间的往来电子邮件,2015年4月17日和20日。

²⁷⁹ 高级专员致联合国日内瓦办事处的说明,2015年4月9日。

²⁸⁰ 见联合国争议法庭,康帕斯诉联合国秘书长案(第139(GVA/2015)号命令,2015年7月10日),第41和42段。

级别相当或相对较高，因此，他们在本组织内拥有足够的资历而有能力在执行各自的业务时独立行事，包括他们有责任确保该司长的权利不受高级专员请求的不公平影响。

190. 那么，高级专员在请求这些高级官员开展调查或对该司长放行政假的过程中可能施加的任何压力均不得理解为其决定的理由。因此，无论高级专员的行为有多么可疑，它都不在滥用职权定义的范围之内。

1.3. 秘书长办公厅主任

191. 和高级专员一样，办公厅主任因为参加组织 2015 年 3 月 20 日的高级别会议而受到行为审查。虽然办公厅主任并没有亲自出席会议，但她联系了多人并请求他们出席，其中包括道德操守办公室主任和主管内部监督事务副秘书长。她是在与高级专员商议以后这样做的。

192. 2015 年 3 月 10 日，办公厅主任知晓，监督厅希望驳回上述该司长向其他会员国泄露保密信息的指控。²⁸¹ 和高级专员一样，她似乎对该司长有同该会员国分享信息的不当动机表示关切，对监督厅的调查结果感到失望。²⁸²

193. 2015 年 3 月 19 日，办公厅主任在与道德操守办公室主任和主管内部监督事务副秘书长等人沟通，随后她得知，高级专员在就如何处理外勤业务与技术合作司司长与法国当局分享《红蝴蝶笔记》的行为征求意见。²⁸³ 因为她在秘书长办公厅的职务，她一定还知道她的请求很可能会得到照办。

194. 如此高级别的官员济济一堂，讨论外勤业务与技术合作司司长的行为，这种情况令人担忧。高级专员基本上是作为一名考虑对雇员进行处罚的上司或者作为一起调查中的申诉人出席会议的。无论哪种情况，对办公厅主任来说，主管内部监督事务副秘书长出席该会议都是因为高级专员可能使副秘书长及其办公室的独立性受到损害。虽然向其他高级官员提供建议是副秘书长的任务，但是，此类建议不得涉及即将提出的或待决的案子的具体内容，因为副秘书长可能得到会影响其对该司长行为的看法并破坏其客观性的信息。

195. 对道德操守办公室主任来说也是如此。办公厅主任能够而且本来就应该知道，争取办公室主任出席是以联合国保护举报人方案为依据的，而不是提供道德操守建议。因此，她应该预见到办公厅主任出席会议将会发生出现利益冲突的风险。

²⁸¹ 办公厅主任致高级专员的电子邮件，2015 年 3 月 10 日。

²⁸² 办公厅主任致高级专员的电子邮件，2015 年 3 月 10 日；办公厅主任和主管内部监督事务副秘书长之间的电子邮件，2015 年 3 月 13 日。

²⁸³ 办公厅主任致主管内部监督事务副秘书长、道德操守办公室主任和主管人力资源管理助理秘书长的电子邮件，2015 年 3 月 19 日。

然而，办公厅主任对于促成会议似乎没有任何疑虑，她并没有提醒高级专员、主管内部监督事务副秘书长或办公室主任这样的会议可能是有问题的。

196. 还必须考虑办公厅主任在促成这一高级别会议过程中的作用造成的负面看法，它不仅对监督厅和道德操守办公室的独立性提出了合理的质疑，而且还导致人们猜测正在进行一场阴谋。事后看来，对召集高级别会议的决定看法似乎是消极的，但是其本身并未达到滥用职权程度。办公厅主任参与的程度限于召集高级官员会议，其严重性不足以构成对其职权的滥用。由于不符合第一条标准，审查小组没有必要对其参与的后果或者对本组织声誉的影响进行审查。

1.4. 道德操守办公室主任

197. 道德操守办公室是依照大会决议于 2006 年成立的，²⁸⁴ 具体承担五项各不相同的任务：就道德操守问题向联合国工作人员提供保密建议；在其专门知识领域内为本组织提供政策建议；开展道德操守提高认识和教育；管理联合国财务申报方案；以及支持和协助联合国工作人员打击对举报不当行为的报复(保护举报人)。²⁸⁵ 与监督厅一样，为了适当执行这些任务，道德操守办公室必须保持独立和公正，并且在保密和专业的基础上运作。²⁸⁶

198. 如上文所述，道德操守办公室主任应邀出席 2014 年 3 月 20 日和 4 月 8 日的高级别会议。要求她出席会议，是因为司长可能声称自己是举报人。在这种情况下，他可能有权作为一名举报人得到免于报复的保护以及道德操守办公室的协助。²⁸⁷

199. 在 2015 年 3 月 19 日办公厅主任联系道德操守办公室主任请她出席第一次会议时，她没有提供任何关于会议理由的详细信息。²⁸⁸ 在这种情况下，道德操守办公室主任可能认为高级专员需要关于道德操守的保密建议，这是她的本职工作。²⁸⁹ 但是，会议早些时候应该明朗的一点是，真正的问题是，高级专员认为外勤业务与技术合作司司长做了不当行为而急于采取纪律处分。

²⁸⁴ 见大会第 60/248 号决议；另见 [ST/SGB/2005/22](#)。

²⁸⁵ 见 [ST/SGB/2005/22](#)，第 3.1、3.5 和 3.6 节；面谈；另见“关于道德操守办公室”网站，可查阅：www.un.org/en/ethics/who.shtml。

²⁸⁶ 见 [ST/SGB/2005/22](#)，第 3.1(c)、3.3 和 3.4 节；以及联合国，“道德操守办公室介绍”，2015 年 11 月；另见道德操守办公室“主页”网站，可查阅：www.un.org/en/ethics/index.shtml；以及 [ST/SGB/2007/11](#)，第 1.2 节。

²⁸⁷ 对审查小组的陈述。

²⁸⁸ 2015 年 3 月 19 日办公厅主任致道德操守办公室主任的电子邮件。

²⁸⁹ 面谈；见 [ST/SGB/2005/22](#)，第 3.1(c) 节。

200. 参加讨论对雇员纪律处分问题不在道德操守办公室的任务范围内。该办公室不针对就业或纪律问题提供决定建议。²⁹⁰ 事实上，它是专门作为独立于管理部门的股室建立的。²⁹¹ 为了维护这一独立性，办公室不得协助或被发现协助行动可能构成报复行为的上级。主任办公室应树立榜样并维护最高的道德操守标准。道德操守办公室相对于管理层以及监督厅调查职能的独立性应成为一条基本原则。道德操守办公室主任本应该认识到，一旦她以主任身份出席讨论涉及某工作人员的纪律处分策略的会议，她的办公室就难以独立履行职责。

201. 再者，高级专员行事时本以为，外勤业务与技术合作司司长会作为举报人要求得到保护，如上文所述，这是道德操守办公室作为保护免受报复方案管理者的任务。²⁹² 该司长自称为举报人是否合理，对于高级专员决定要求开展调查具有决定性作用。因此，在会议早些时候对该办公室主任来说显而易见的是，她将参与了解与她涉及保护举报人方案的责任相冲突的信息。办公室主任不应参与可能由该办公室根据其保护举报人任务进行审查的案件或者参加以后可能涉嫌报复举报人的上级的策略讨论。

202. 总而言之，道德操守办公室主任本应意识到，会议可能被视为一个藐视外勤业务与技术合作司司长权利的阴谋，应当拒绝出席。此外，办公室主任不仅没有处理好 3 月 20 日会议造成的潜在利益冲突风险，而且还同意出席 2015 年 4 月 8 日的第二次会议，再次讨论该司长的行为问题。在 4 月 8 日会议以前，办公室主任已经收阅人权干事、高级专员、副高级专员和该司司长提供的陈述。会议的目的仍然是讨论该司司长的行为问题，不过可以受益于来自关键行为体的角度的信息。²⁹³ 这次会议甚至比上次会议更为不妥，办公室主任没有理由说事先不知道高级专员到底要做什么。审查小组指出，办公室主任一旦了解 3 月 20 日会议的目的，她就应当回避并拒绝出席 4 月 8 日的会议。

203. 不过，虽然道德操守办公室主任可能处于利益冲突之中，但是，调查小组认为并不构成滥用职权。办公室主任不负责就针对外勤业务与技术合作司司长(未寻求任何免于报复的保护)提出的行为不当指控做出任何决定。没有利益冲突真正地实现，不存在对其职务的不当使用。

²⁹⁰ 见联合国，“道德操守办公室介绍”，2015 年 11 月；另见“关于道德操守办公室”网站，可查阅：www.un.org/en/ethics/what.shtml。

²⁹¹ 见大会第 60/1 号决议，第 161(d)段；[A/69/332](#)，第 6 段；以及联合国，“道德操守办公室介绍”，2015 年 11 月；另见道德操守办公室“主页”网站，可查阅：www.un.org/en/ethics/index.shtml；以及联合国争议法庭，瓦瑟斯特罗姆诉联合国秘书长案(UNDT/2012/092 号判决，2012 年 6 月 21 日)，第 23(l)和 30 段。

²⁹² 见 [ST/SGB/2005/22](#)，第 3.1(b)节。

²⁹³ 对审查小组的陈述。

1.5. 主管内部监督事务副秘书长

204. 与道德操守办公室主任一样，主管内部监督事务副秘书长出席 2015 年 3 月 20 日和 4 月 8 日的会议升起了一面示警红旗。审查小组认定，加上副秘书长随后决定命令调查外勤业务与技术合作司司长在被指泄露《红蝴蝶笔记》方面的行为，这使得人们真的非常关切她的独立性受到损害。随后，这一情况又提出了一个问题：监督厅作为一个办公室的独立性和完整性是否受到破坏以及副秘书长是否滥用了职权。

205. 监督厅独立性的重要意义已经在大会若干决议中得到确认，无论如何强调都不过分。²⁹⁴ 运作独立性是监督厅正式结构的一部分，作为一项程序公平原则的独立性对于该厅调查职能的完整性至关重要。²⁹⁵ 因此，运作独立性和作为程序公平一部分的独立性对于监督厅的可靠性必不可少，对于保护被调查工作人员的权利来说至关重要。

206. 如上文所述，调查小组认定，2015 年 3 月 20 日和 4 月 8 日举行的高级别会议的目的是，就外勤业务与技术合作司司长在向法国当局传送《红蝴蝶笔记》方面的行为为高级专员提供建议。考虑到这一目的，主管内部监督事务副秘书长应该意识到，她出席这两次会议可能明显削弱其独立性或者至少看起来会造成她自身及其办公室的独立性受到损害。特别是，高级专员——看来显然是该司长投诉人——在召集会议过程中发挥的积极作用本应当令她极其谨慎地对待。实际上，鉴于办公厅主任在致信安排会议时已经明确地将其与监督厅此前针对名司长因个人私利向另一会员国泄露机密信息的指控展开的调查联系起来，副秘书长本应注意到第一次会议的目的。²⁹⁶

207. 为保持其程序公平独立性，主管内部监督事务副秘书长应拒绝出席会议，或者至少在该司长的行为事由出现在讨论过程中时请求离开会场。副秘书长决定不离开会场引起了严重的关切，即在对外勤业务与技术合作司司长有影响的决定中，她再也不会被视为公正的，或者不能再认为她是公正的。

208. 程序公平不仅要求决策者独立、客观、诚信行事，而且需要他们被视为如此行事。然而，主管内部监督事务副秘书长没有认识到她的行动所涉风险，不仅出席了第一次会议、审阅了随后为会议收集的陈述并出席第二次会议，而且在当时

²⁹⁴ 见大会第 48/218 号决议，第 5(a)段；ST/SGB/273，第 2 条；以及大会第 54/244 号决议，第 18 段，第 64/263 号决议，第 9 段，以及第 69/253 号决议，第 4 和 5 段。

²⁹⁵ 见大会第 59/287 号决议，第 1 页和第 2 段；以及联合国争议法庭，马歇尔诉联合国秘书长案 (UNDT/2011/205 号判决，2011 年 11 月 30 日)，第 193(b)段；另见监督厅，“调查手册：临时、待公布的经修订的 ST/AI/371”，2015 年，第 18 页，和监督厅，《调查手册》，2009 年 3 月，第 18 页，两者均指出，监督厅调查人员应“客观行事、披露任何实际或潜在的利益冲突，以及回避参与存在这种冲突的调查”，以及监督厅，“利益冲突协议”，2011 年 5 月 1 日，第 7 段。

²⁹⁶ 办公厅主任致主管内部监督事务副秘书长的电子邮件，2015 年 3 月 19 日。

异乎寻常地决定将投诉发展为由其本人进行的全面调查，却没有确保以透明或者任何其他可以保护独立性表象的方式做出决定。

209. 做出这一决定的方式引起了若干问题。首先，如联合国争议法庭所述，在自作主张命令进行调查的决定方面，副秘书长背离了其办公室的一贯做法。²⁹⁷ 重要的是，副秘书长仅有少数几次采取了这种异乎寻常的行动，其中有两次涉及外勤业务与技术合作司司长。²⁹⁸

210. 相反，监督厅的政策规定，监督厅收到的所有可能的不当行为报告均应“通过一个接收程序进行评估”，²⁹⁹ 这需要有一个“有条理的、一致的办法来接收、记录、筛查和分派调查事项”。³⁰⁰ 根据该厅自身的程序，该接收程序发生的方式“对于确保调查过程的透明和问责来说至关重要”。³⁰¹ 审慎的接收程序是程序公平³⁰² 和该厅整个问责体系的核心。在这种情况下，除非该司长已在接受调查否则高级专员不得要求对该司长处以行政停职接收程序，这一事实强调了接收程序、特别是分派调查事项的决定的重要性。³⁰³ 这说明调查决定可能在联合国引起严重后果。

211. 按照现行的做法，调查决定是在对投诉进行严格评估以确立调查依据以后做出的，由调查司司长根据副司长的建议来做出决定。³⁰⁴ 在这一做法确立以前，由接收委员会负责做出这样的决定。³⁰⁵ 现行的和先前的做法突出了决定中涉及到的高度考虑。虽然现行程序授权调查司司长做出决定，但它仍然确保决策者独立于提出调查建议的人。主管内部监督事务副秘书长并没有利用这两个程序。相反，她在 2015 年 4 月 9 日自行决定分派调查事项，既没有记录在案的提议，也没有独立的审查。

²⁹⁷ 见联合国争议法庭，康帕斯诉联合国秘书长案(第 139(GVA/2015)号命令，2015 年 7 月 10 日)，第 41 段；主管内部监督事务副秘书长和监督厅某工作人员之间的电子邮件，2015 年 4 月 9 日和 10 日。

²⁹⁸ 面谈。

²⁹⁹ 监督厅，“职权范围：接收”，第 2 条。

³⁰⁰ 见监督厅，“调查手册：临时、待公布的经修订的 ST/AI/371”，2015 年，第 15 页；以及监督厅，《调查手册》，2009 年 3 月，第 15 页。

³⁰¹ 监督厅，“程序：调查接收”，第 2 条。

³⁰² 见监督厅，“调查手册：临时、待公布的经修订的 ST/AI/371”，2015 年，第 15 页；以及监督厅，《调查手册》，2009 年 3 月，第 15 页。

³⁰³ 在技术上被称为“行政假”，但实际上是停职。

³⁰⁴ 监督厅，“程序：调查接收”，第 21 条。

³⁰⁵ 对审查小组的陈述。

212. 主管内部监督事务副秘书长在收到高级专员发起调查的请求后数小时内——并且显然没有适用相应的标准——做出调查决定发出了进一步警报。³⁰⁶ 副秘书长未能提出在做出对事项开展调查的任何决定之前必须考虑的明确而重要的问题。例如，在外勤业务与技术合作司司长解释传送《红蝴蝶笔记》的理由是阻止对儿童的性虐待时，她可以很快提出为什么向法国当局传送该笔记被称为“泄密”的疑问；³⁰⁷ 她也可以问传递信息是否像通常的泄密那样隐蔽而事实上其发生没有任何隐秘性(法国大使在发送给人权高专办的一封信中正式确认收到该笔记)。³⁰⁸ 再者，她还可以问在人权高专办的政策中有该司长决定向法国当局传递笔记的依据为什么仍要使用“泄露”一词。此外，副秘书长本来可以审查在该司长传递说明已经广为人知长达七个多月的情况下为何所称泄密被视为紧急事项。

213. 审查小组认定，在接收程序和分派调查阶段曾向主管内部监督事务副秘书长提出多次警报，但她因急于对该事项做出决定对其展开调查而置若罔闻。鉴于这些情况，对审查小组来说，副秘书长显然没有履行其在启动调查以前对环境进行仔细而有条理的审查的责任。相反，她依赖的是开启接收程序以前获得的信息，其中投诉人发挥了关键作用。

214. 虽然主管内部监督事务副秘书长有权自由裁量对哪些事项进行调查，但是必须采用与工作人员承担的公平义务相一致的方式行使这一自由裁量权。通过出席旨在讨论司长案件的高级别会议以及漠视调查政策提供的程序保护并让自己置身事中，副秘书长没有做到保持客观性表象及其办公室的独立性。因此，她未能维护其独立性的根本义务。结果，审查小组的结论是，符合认定滥用职权的第一条标准；即，副秘书长对其职权的使用是不当的。

215. 关于第二条标准，审查小组也认定，决定产生了不利影响。现在对该司长的行为展开了公开调查。其次，如果没有正在进行的调查，他就不会受到暂停行政职务的处分。虽然调查本身只是联合国纪律程序的一部分，但副秘书长的决定对该司长的职业和个人生活极其真实的负面影响不容忽视。

216. 此外，调查小组认定，副秘书长的行为对监督厅本身产生了体制方面的严重后果。调查小组注意到，监督厅内部的体制斗争在副秘书长关于外勤业务与技术合作司司长的决定以及传送《红蝴蝶笔记》之前早已存在。但是，为确保行政决

³⁰⁶ 主管内部监督事务副秘书长致道德操守办公室主任的电子邮件，抄送高级专员和办公厅主任，2015年4月9日；主管内部监督事务副秘书长致办公厅工作人员的电子邮件，2015年4月9日。

³⁰⁷ 2015年3月陈述。

³⁰⁸ 2014年7月30日法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表致人权高专办的信，人权高专办2014年8月5日接收。

策的公平、一致和透明，建立了程序公平准则和内部程序。被视为违背基本规则的高级官员所作决定必定会对本组织产生深远的影响。

217. 最后调查小组得出结论，就第一条标准而言，主管内部监督事务副秘书长的行动和决定是不当的；就第二条标准而言，其行动和决定对外勤业务与技术合作司司长、监督厅和本组织均有不利影响。因此，副秘书长的行动构成滥用职权。

1.6. 主管维持和平行动副秘书长

218. 有两个问题触发了审查小组针对主管维持和平行动副秘书长潜在滥用职权进行审查。维持和平行动部与外勤支助部一道共同对维持和平特派团的组织和业务负责。因此，它涉及对特派团的组织和业务有影响的性虐待政策的所有方面。

219. 第一个问题产生于外勤业务与技术合作司司长的陈述，该陈述称，在 2015 年 3 月 12 日该司长与副高级专员的会谈中，副高级专员表示高级专员和主管维持和平行动副秘书长均要求他辞职。³⁰⁹ 副高级专员否认提及主管维持和平行动副秘书长，副秘书长否认曾要求该司长辞职。没有证据佐证该司长的说法。因此，调查小组认定，将副秘书长与对该司长的辞职要求相联系的证据不足，因而在这一点上没有认定滥用职权。

220. 第二个问题与维持和平行动部决定将据称在作为中非支助团部队组成部分时曾实施严重侵犯人权行为的联中稳定团部队收编有关。虽然在发生引起指控的行为之后一些中非支助团特遣队被编入联中稳定团，但是，审查小组关切的是，这一决定确实纵容了肆无忌惮的行为，包括可能相当于冲突中的性暴力的事件。正是这种决定极大地助长了有罪不罚盛行的风气。作为部门负责人，主管维持和平行动副秘书长最终对这个决定负责，这个决定说明了对性剥削和性虐待予以容忍的风气在联合国已经变得多么普遍。在这方面，审查小组注意到，在审查期间，媒体报道了已易盔为联中稳定团特遣队的前中非支助团特遣队实施的严重侵犯人权行为受到的若干指控。

221. 然而，虽然这个决定可能体现了对国际部队实施性暴力容忍这个大问题，而且表明发生指控所述行为的有罪不罚风气，但审查小组的任务是，评估是否发生了与指控有关的滥用职权问题。在这种情况下，因果关系不成立。因此，审查小组认定，不满足认定滥用职权的第一条标准。

1.7. 秘书长办公厅高等干事

222. 围绕秘书长办公厅高等干事行动的事实如下。在 2014 年 8 月 7 日举行的会议期间，该司长告知副高级专员已与法国当局分享《红蝴蝶笔记》。同样在这次

³⁰⁹ 2015 年 3 月陈述。

会议期间，大家一致认为，应将传送笔记一事告知办公厅。³¹⁰ 8月8日，副高级专员办公室的一名工作人员致信秘书长办公厅设在纽约的非洲共和国事务处的官员，但该人员在休假。³¹¹ 该工作人员被介绍给办公厅高等干事，高等干事同时负责中非共和国事务处和另外几名要么缺勤要么休假的工作人员。副高级专员办公室的工作人员向办公厅高等干事介绍了指控性质以及法国当局对问责采取后续行动的承诺。³¹² 高等干事答应告知副秘书长并随后书面确认已经照办。³¹³ 然而在随后进行的口头沟通中，高等干事承认他其实并未将指告知副秘书长。³¹⁴

223. 无论秘书长办公厅高等干事的行为是否达到滥用职权程度尚无定论。高等干事不能担当替换其他工作人员所需完成的工作，不能成为误导副高级专员工作人员对其做法的理解的理由。副秘书长本应被告知指控；至少高等干事本来应当告知工作人员他没有机会告知副秘书长。但是，高等干事缺乏判断力不是对受害人和联合国造成损害的理由。相反，它只不过反映了更大的体制问题：在联合国的一些层面未能严肃对待关于维和人员实施性虐待的报告，以及不愿承担应对此类指控的责任。这是责任分散的另一种事例，这种情况使工作人员指望他人采取行动。

224. 审查小组没有就滥用职权第一条标准测验得出结论，因此认定，秘书长办公厅高等干事的行为不是因为对指控缺乏足够的应对造成额外损害的理由，不能因为对联合国的声誉带来额外损失而对他予以责备。因此，审查小组没有对高等干事做出任何滥用职权的认定。

2. 体制斗争

225. 尽管上述高级官员对应对指控负有明确的责任，但审查小组还是审查了在逐步展开的事件中起了作用的联合国各厅和机构的应对情况。

³¹⁰ 面谈；2015年5月1日关于2014年8月7日该司长与副高级专员会谈及后续行动的说明。

³¹¹ 面谈；2015年5月1日关于2014年8月7日该名司长与副高级专员会谈及后续的说明；副高级专员工作人员致秘书长办公厅工作人员的电子邮件，2014年8月8日。

³¹² 面谈；2015年5月1日关于2014年8月7日该司长与副高级专员会谈及后续行动的说明；副高级专员工作人员致秘书长办公厅高等干事的电子邮件，2014年8月8日。

³¹³ 面谈；2015年5月1日关于2014年8月7日该司长与副高级专员会谈及后续行动的说明；秘书长办公厅高等干事致副高级专员工作人员的电子邮件，2014年8月9日。

³¹⁴ 面谈；秘书长办公厅高等干事致联合国高级工作人员的电子邮件，2015年5月8日；秘书长办公厅高等干事的时间表。

2.1. 秘书长办公厅

226. 《联合国宪章》将秘书长描述为“本组织之行政首长”。³¹⁵ 据此，秘书长办公厅通常不得卷入联合国特派团内发生的事件的细枝末节中。但是，与此同时，需要建立机制，以在发生重要的、紧急的事项时，向秘书长办公厅传递相关信息，如对国际维持和平部队实施冲突中性暴力问题的可靠报告。在这种情况下，采用非正式方式向副秘书长传递信息的努力未能奏效，如此重要的信息显然不能通过非正式机制来传递。如上文所述，调查小组建议在人权高专办内设立协调股，以确保对性剥削和性虐待指控采取适当的后续行动，不仅是在个人层面，而且在体制层面。

227. 调查小组进一步指出，在回应有关指控的媒体文章时，秘书长办公厅的联合国高级官员在继续强调联合国指挥下的部队与未由联合国指挥的部队之间的区别。这一区别不仅与给予保护人权优先地位的大会决议不一致，而且也不符合联合国人权任务和“人权先行”倡议的应用。通过承认人权政策对未由联合国指挥的部队的适用性可以使也必须使这一缺陷得到纠正。

2.2. 法律事务厅

228. 审查小组在上文评论了在处理联合国工作人员参与法国调查问题上法律事务厅采取的繁琐而费时的程序。该事务厅是本组织内对秘书长和整个联合国提供有关豁免问题建议的机构。因此，该事务厅采用的办法对整个组织产生了影响。如下文所述，审查小组建议采取措施，减少评估豁免请求程序的时间，并降低其复杂性。这需要改变事务厅内部的组织文化，以内化秘书长将人权纳入全体联合国工作人员日常行为的承诺。

2.3. 维持和平行动部

229. 审查小组知道维持和平行动部不得不在紧急情况下向中非共和国部署部队所处的艰苦条件。但是，很多受访者表示筛选措施不充分，导致曾经实施严重侵犯人权行为的特遣队被编入联中稳定团。

230. 联合国部署曾经实施或者有实施严重侵犯人权行为风险的部队损害了维持和平特派团的宗旨。联合国必须采取严格的筛选和审查措施，以便不部署对民众有风险的部队。严格的审查和筛选机制有着短期和长期的影响：惯犯得到排除，潜在的施害者受到震慑。

231. 但是，进行审查和筛选并不仅仅是联合国的责任。部队派遣国应该在部署以前落实风险评估机制，并证明士兵个人没有或者不太可能实施侵犯人权行为。确保部署的部队不带来无法接受的风险，需要联合国和部队派遣国共同努力。

³¹⁵ 见《联合国宪章》，第九十七条。

232. 为了促成其自身的筛选和审查，联合国应当坚持使用集中的数据库把所有侵犯人权投诉记录下来。在这个方面，设在人权高专办内的人权数据库已经打算记录联合国工作人员、相关人员和所有维和人员实施的所有侵犯人权行为。数据库应由协调股来监管。此外，在制定部队筛选决策时，维持和平行动部应负责对照人权数据库对所有维持和平部队进行筛选。

233. 总之，联合国在执行其人权任务时必须与部队派遣国合作，争取实现减少部署风险的共同目标。

2.4. 内部监督事务厅

234. 在审查主管内部监督事务副秘书长的行为和失职方面，审查小组收到的提交文件和评论铺天盖地而来，纷纷揭示监督厅内部存在的深刻斗争。参与审查的人员对调查司的大量工作和监督厅的独立性问题表示关切。

235. 对监督厅有大量工作要完成表示的关切与开展将最终形成刑事起诉基础的性暴力调查所需的技能和资源有关。必须根据国际公认标准收集刑事诉讼需要的证据。联合国必须确保监督厅拥有达到这些标准的资源。

236. 关于监督厅独立性的问题，调查小组以独立审计咨询委员会最近提出的“全面审查”监督厅的建议为基础。³¹⁶ 此外，如前所述，审查小组注意到了威胁着监督厅和以独立性为其任务核心方面的联合国其他部门的困惑。这个问题说明，负责这些部门的高级官员需要得到指导，确保不背离这些部门的宗旨。

237. 最后，在审查过程中，调查小组意识到监督厅内部的严重分化。这些深层次的困难远远超出审查小组的任务。审查小组知道，这些斗争在对该司长的行为进行调查以前就存在。但是必须强调的是，高级官员遵守工作人员工作管理规则和程序，在上层定下了基调。其推论是，背离既定的规则和程序可能严重加剧现有的分裂和斗争。

第五部分. 改进联合国对维和人员所犯与冲突有关的性剥削和性虐待所作反应

238. 在本部分，审查小组阐述了本组织采用当前办法处理维和人员实施的性暴力行为所受指控期间查明的具体问题，并就改进联合国在出现指控时加以应对的对策提出建议。

1. 承认冲突中的性暴力是一种侵犯人权行为

1.1. 将视角重新放在维和人员所犯的冲突中的性暴力上

239. 如上文第三部分所讨论，联合国可以利用两个政策框架来处理维和人员实施的冲突中的性暴力行为：性剥削和性虐待政策与人权政策框架。这两个视角可以而且必须协调统一，以便在出现侵犯人权行为时进行更有效的应对。这种方法上的

³¹⁶ 见 A/70/284，第 65 段。

改变对联合国满足受害人的需求和构思其对有关指控提交报告、开展调查和采取后续行动的义务的方式具有重要影响。尤其是，通过人权视角看待此类虐待行为，可以明显看出，联合国有义务应对国际维和部队实施的所有性暴力事件。因此，为了改进其处理维和人员实施的性剥削和性虐待所受指控的对策，联合国可以采取的最重要步骤是，承认维和人员的虐待行为是一种冲突中的性暴力形式，需要依据联合国人权政策加以处理。

建议 1

承认，无论被控施害者是否由联合国指挥，维和人员所实施的性剥削和性虐待都是一种必须依据联合国人权政策加以应对的冲突中的性暴力形式。

1.2. 解决责任分散问题

240. 审查小组在审查过程中发现的最突出问题之一是，本组织内部有一种推卸处理维和部队所犯性剥削和性虐待问题的责任的倾向。目前没有一个实体或个人负责协调或落实应对维和人员所实施的冲突中的性暴力的行动。遍布多个地点的多方行动者、机构和办公室各负其责，问责不成体系。这使得个别工作人员太过于轻易地认为别人会采取行动，从而为自己的不作为找到借口。例如，出现指控后，人权与司法科科长和负责中非共和国问题的特别代表指望儿基会提供保护；儿基会等待负责中非共和国问题的特别代表采取行动；负责儿童与武装冲突问题的特别代表所持立场是，她得到信息的不充足，因而没有采取后续行动；中非共和国事务处满足于分发文件，但不积极主动；秘书长办公厅高等干事想当然地认为别人会处理指控；等等。在一个系统中，每个人都注定有责任处理性剥削和性虐待问题，却出现了领导力真空状态，导致最终无人负责，无人问责。这是有效应对维和人员所犯性暴力和防止出现新的虐待案件所面临的一大障碍。

241. 因此，审查小组支持设立一个协调股，指导和协调联合国应对维和人员实施的性暴力行为所受指控的对策。审查小组知晓，秘书长已计划成立一个类似的科室。然而，审查小组认为，该协调股应当设在人权高专办内部，而不是外勤支助部内部，以强调此类虐待行为是严重侵犯人权行为，而不应将其弱化为纪律处分问题。请人权高专办监督和协调应对冲突中的性暴力所受指控的对策，符合其人权任务规定和专门知识。由于冲突中的性暴力给整个联合国带来严重影响，协调股应当直接向高级专员报告。协调股应负责：

- 制定处理维和人员实施的冲突中的性暴力的统一政策，并就该政策向联合国工作人员提供指导和建议；
- 促进联合国各机构与负责应对指控的国家当局全面而有效地合作；

- 对部队派遣国和东道国国家当局采取后续行动，以确保包括报告、调查和起诉程序在内的问责措施及时有效，并与受害人和受影响社区分享有关问责措施的信息；
- 确保人权数据库得到连贯一致使用并提供指控和后续行动方面的最新资料。

242. 在业务层面，协调股应得到性暴力问题技术和法律专家工作组的支持。该工作组的首要任务是，制定标准作业程序，以期协调统一联合国在冲突中的性暴力方面的政策，并推行问责制。鉴于需要部队派遣国的参与，部队派遣国代表也应当参加该工作组。

243. 最后，审查小组已注意到，此前专家调查所产生的许多建议从未得到落实。因此，协调股应当负责落实审查小组的建议，以确保具体变革向前推进。

建议 2

在人权高专办内部设立一个直接向联合国人权事务高级专员报告的协调股，以监督和协调对冲突中的性暴力所作反应。包括：

- 对性虐待指控进行监测、提交报告和采取后续行动；
- 对数据进行分析，以期跟踪旨在改善预防和问责制的趋势和做法；
- 为落实审查小组的建议采取后续行动。

建议 3

设立一个由专家(包括能够熟练处理国际部队性暴力的专业人员)和部队派遣国代表组成的工作组，以支助协调股的工作。工作组应：

- 制定一项将性剥削和性虐待政策与人权政策协调统一的单一政策；
- 制定促进追究性暴力刑事责任的程序。

2. 报告和调查

2.1. 将报告维和人员的性暴力列为强制性要求

244. 审查小组从指控曝光后接连发生的事件中看出，最重大的失误之一是，尽管已有明确的政策指导，³¹⁷ 但相关指控并未及时向人权高专办高级官员报告。

³¹⁷ 见 [ST/SGB/2003/13](#)，第 3(e)节。

245. 为了履行与平民有关的责任，国际维和部队实施的性剥削和性虐待所受指控必须向协调股和联合国内部适当主管当局报告。为了提请联合国内部主管当局注意，有时为了提请相关部队派遣国注意，必须提交报告。这是因为报告义务与联合国对侵犯人权行为指控展开调查和采取后续行动的义务密不可分。如果指控未予报告，就不会触发这些重要义务。此外，必须规定报告要求是强制性的，以防止部队所属国籍等外来考虑因素干扰决策进程。与这一初始阶段的重要性相一致，报告还必须毫不延迟地做出，以确保保护受害人和保存证据。

246. 性暴力指控报告应当提交给特派团人权部门负责人或工作人员的报告干事。如果是针对儿童的性暴力行为，还应当向儿童保护干事以及儿基会和负责儿童与武装冲突问题的特别代表报告。如果是针对成人的性暴力行为，应当向负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表报告。在所有情况下，都应当向协调股报告。

建议 4

要求必须立即将所有性暴力指控报告给：

- 实地或特派团人权部门负责人，或报告干事；
- 在发生针对儿童的性暴力的情况下，报告给儿童保护干事，以及儿基会和负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表报告；在发生针对成年人的性暴力的情况下，报告给负责冲突中性暴力问题的秘书长特别代表；
- 协调股。

2.2. 建立一个专业调查组

247. 如果要追究施害者责任，对其行为进行调查必须符合国际标准。最佳做法显示，不仅必须以尊重受害者和证人的特殊需要的方式尽快收集证据，还必须以最终将通过司法程序审查的方式保存证据。因此，调查应当由训练有素的工作人员来进行。并非所有部队派遣国都能接触到此类专业人员，联合国特派团内部也未必掌握所有此类专门知识。

248. 鉴于上述考虑因素，审查小组支持扎伊德报告中的建议，以建立在调查性暴力行为尤其是涉及儿童的性暴力行为方面能接触到经验丰富的专业人士的专业调查小组。该小组应当接触到能够提供刑事诉讼相关法证要求和举证标准方面的建议的专家，还应当能够快速部署，一旦指控被曝光就能够为特派团所用，而特派团人权部门能够就指控的可信度做出初步决定。特别是，该小组应当按照面谈之前必须采取的步骤接受培训，以确保调查人员为了问责程序的需要披露受害者和证人的信息之前获得他们的同意。

建议 5

在协调股授权下，设立一个专业调查组，以便在接到维和人员犯下冲突中的性暴力举报时立即部署。

3. 保护受害人和其他平民

3.1. 使保密性与问责制取得平衡

249. 保密原则是联合国保护平民任务的核心。保密作为一项保护工具，与参与人权、法治、保护平民、甚至人道主义援助的联合国各机构和部门的业务准则密切交织。联合国政策强调，依照保密性条件提供的信息共享，若未事先获得个人对披露事项的知情同意，可能危及个人安全，有时可能侵犯其人权。

250. 虽然应当获得知情同意，但联合国也应强调，与国家当局共享信息对于保护个人安全及维护其人权也可能至关重要。信息共享可能对于追究施害者的责任并允许进行有效起诉是必要的。

251. 在许多情况下，保护个人可能无需共享保密信息。每个案件都必须依照各自的案情来审查。如上文所述，一旦出现指控，就无法维持保密性与问责性之间的这一微妙平衡。保密被用作不与法国调查人员合作的依据，尽管事实上保密信息早在数月前已经披露。保密性本身成为目的而不是保护平民的手段。同样，以牺牲保护为代价优先考虑保密性使这一概念本末倒置。保密性原则不应用作阻碍联合国工作人员采取适当而必要的行动以保护平民的挡箭牌。

建议 6

该工作组将负责审查联合国的保密政策，以便在知情同意、保护和问责制之间建立适当平衡。

4. 受害者获得补救的权利

252. 原则上，冲突中的性暴力受害者应获得赔偿。然而，在武装冲突中，个人救济往往是镜花水月。此外，在许多冲突后国家，国内司法系统可能功能失调。在本国法院追究外国施害者的法律责任往往行不通，因为受害人没有追究责任和获得补救的资源。

253. 考虑到受害人在此类情形下获得补救面临的困难，受害人应有机会获得秘书长提议的共同信托基金。该信托基金并非意在以赔偿形式对个人受害者进行补偿，而是协助提供性暴力受害者需要的专门服务。秘书长提议的信托基金目前未扩展至未由联合国指挥的维和人员所犯罪行的受害人。如上文所详述，做出这一区分

并无原则性根据。审查小组认为，信托基金应当提供给所有维和人员所犯性暴力的受害人，无论施害者是否由联合国指挥。

254. 审查小组承认，创建信托基金只是对冲突中的暴力问题造成的伤害进行补救的一小步。然而，这将有助于确认联合国的性剥削和性虐待政策具有包容性，并在人权共同点下协调统一；并且可以向一些性暴力受害人提供有意义的援助。

建议 7

设立一个向冲突中的性暴力受害人提供专门服务的信托基金。

5. 通过个人问责制加以预防

255. 联合国能够防止维和人员的性剥削和性虐待事件在今后发生的一个最重要方式是，追究对平民实施性虐待者对其罪行的责任。只有看到此类犯罪被处以相应的问责措施，包括刑事起诉，个别部队才会开始重视零容忍政策。与此同时，使问责措施对于受害人而言更加透明，将有助于确保各社区不会对联合国军事特派团的廉正丧失信心。小审查组在本节介绍一些改进问责的机制。

256. 若干问责规定已被纳入管制联合国与由其指挥的部队之间的关系谅解备忘录中。例如，部队派遣国必须承诺告知联合国为了佐证和处理指控所采取的任何行动。然而，审查小组并不知道联合国与未由联合国指挥的部队之间的协定中存在任何此类问责条款。从人权视角来看，这一空白几乎是毫无理由。

257. 联合国应当通过与所有部队派遣国谈判，在其协定中纳入与现有性剥削和性虐待政策及人权框架下的义务一致的相关条款，填补由联合国指挥的部队派遣国适用规则和未由其指挥的部队派遣国适用规则之间的空白。部队派遣国应当参与打击有罪不罚现象，同意纳入确保问责的条款。具体而言，联合国与部队派遣国之间的协定应当包括便利调查和起诉相关部队派遣国、联合国或东道国所犯性暴力罪行的健全措施，并使受害人、当地民众和联合国能够知道是否及如何追究被控施害者的责任。虽然问责进程的控制权在很大程度上依然掌握在部队派遣国的手中，但联合国应当在支持他们开展适当和敏感调查、保存证据以供司法程序使用以及向受害人及当地民众反馈法律诉讼结果方面发挥积极作用。有关问责条款的建议在下一节中进一步讨论。

5.1. 重新审视起诉程序

258. 众所周知，目前实施的对个别维和人员所犯性暴力罪行提起刑事起诉的问责进程被视为不起作用。成功起诉的重大障碍是，联合国迄今同意部队派遣国保留根据本国法律起诉本国部队所犯罪行的专属管辖权。这些协定通常被纳入联合国

与部队派遣国签署的谅解备忘录。³¹⁸ 这就意味着，如果部队派遣国选择不行使管辖权，或参与可能将受害人和证人置于风险中的有缺陷进程，或者蓄意干预该进程以免除被告的罪行，联合国代表和东道国便束手无策。这一问题尤其在涉及中非共和国境内另一系列侵犯人权行为时更为突出，负责调查中非共和国的国际调查委员会强调，“进行调查和报告相关结果的现行安排似乎并未提供正义将会或者可望得到伸张的保证，因而未能行使受害者家庭成员获得有效救济的权利。除了呼吁每个相关部队就此采取相关步骤外，[委员会]考虑，安全理事会迫切需要制定新的安排，以便今后指导此类案件，从而解决这些指控提出的问题”。³¹⁹

259. 2016年9月，秘书长核可了扎伊德报告中关于在东道国采用现场军事法庭诉讼程序的建议。³²⁰ 这将使更多受害人和受影响社区成员能够参与并看到正义得到伸张的过程。然而，仍然令人关切的是，部队派遣国自己的军队实施的司法程序不可能充分独立，³²¹ 或者可能缺乏满足性虐待受害人特别是儿童独特需要所需的专门知识。³²² 部队派遣国也可能反对在东道国而不是其本国法院开展此类诉讼程序。考虑到这类关切问题，该提议似乎有可能继续面临来自部队派遣国以及受害人权益维护者的强烈反对。此外，即便可以发现政治意愿支持现场法庭诉讼程序，也需要考虑确保这些诉讼程序向公众开放，表明受到合法保护关切的情况(如受害人是儿童)除外。

260. 鉴于上述挑战，必须考虑采用替代机制，以确保在调查和起诉情况下尊重人权及正当程序，并允许受害人和受影响社区有更多机会看到追究施害者责任的努力。

261. 为了减少部队派遣国不对指控采取后续行动(或被视为未采取后续行动)的事件数量，联合国应当考虑以北大西洋公约组织(北约)通过的部队地位协定范本为基础。³²³ 如果北约部队地位协定适用，应根据犯罪的具体性质而定，对在东道国实施的特定犯罪确定主要管辖权和附属管辖权。如果拥有主要管辖权的国家选

³¹⁸ 见联合国，“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号 2011.01(2011年3月1日)，第5条；及 A/61/19 (Part III)，附件，第7条之五，第1段。

³¹⁹ 见 S/2014/928，第574段。

³²⁰ 见 A/70/357，第120段；另见联合国，“秘书长告诉部队派遣国，凡过去有虐待记录者，不得在联合国任职，阐述了受害人信托基金计划”，2015年9月17日，可查阅：www.un.org/press/en/2015/sgsm17081.doc.htm。

³²¹ 见监督厅，“关于针对维持和平行动中联合国和相关人员性剥削和性虐待行为的执法和救济援助工作的评估”，评估报告(第 IED-15-001 号任务)，2015年5月15日，第25段。

³²² 同上；注意到调查标准千差万别，有些标准“被认为很差”。

³²³ 北约，《北大西洋公约缔约国关于其部队地位的协定》，1951年6月19日，可查阅：www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17265.htm。

择不行使管辖权，则另一国可以选择行使其附属管辖权。³²⁴ 北约部队地位协定还规定部队派遣国和东道国在开展调查和共享信息方面提供互助。³²⁵

262. 考虑到因一些部队派遣国不愿或无法及时行使其管辖权而产生有罪不罚现象缺口，这一办法尤其恰当。如果部队派遣国的一支部队被指控违反东道国本国法律，在东道国境内实施了性暴力，采用北约部队地位协定范本，可以赋予该国主要但非专属管辖权。然而，与部队派遣国的协定应当规定，如果部队派遣国未能立即采取行动，调查所报告的侵权行为，并在特定时期内起诉嫌疑人，应视其放弃主要管辖权。东道国——必要时，在联合国支持下——随后将依照东道国本国法律对在其领土内实施的犯罪自由行使附属管辖权。联合国应根据其人权任务规定，监测在部队派遣国或东道国进行的法律程序，以确保遵守现行国际标准，尤其是保护性暴力受害人方面的国际标准。

263. 修改与未由联合国指挥的部队之间的协定，对于减少维和人员今后实施性剥削和性虐待的任何努力都至关重要。只有每个士兵都认识到此类犯罪会招致法律后果，维持和平行动中的性暴力才会停止。这就要求联合国、部队派遣国以及(可能的情况下)东道国协调一致地努力，以确保部队派遣国，或者如果部队派遣国不作为，由东道国及时、有效地对施害者提出起诉。

建议 8

与部队派遣国谈判确保起诉的条款，包括通过给予东道国起诉维和人员性暴力罪行的附属管辖权。

5.2. 提高调查和起诉的透明度

264. 即便提出起诉，诉讼程序通常也在远离犯罪实施地进行，并且受害者及受影响社区照例不会被告知追究施害者责任的努力或在部队原籍国的法律诉讼结果。³²⁶ 然而，如果无法获悉为追究施害者责任而采取的步骤，受害者及当地民众通常会认为施害者并未面临其行动的任何后果。这反过来削弱了地方社区对维和人员及联合国的信任。另外，它还向该国其他潜在施害者发送了一个明确信号，即此类侵权行为不会被非常认真地对待。

265. 另外，在受害人面临持续保护问题和(或)为了自身安全移居他处的情形下，受害人需要了解任何司法诉讼的结果，以辨别他们所面临的安全风险是否依然存在。

³²⁴ 同上，第七(3)条。

³²⁵ 同上，第七(6)(a)条。

³²⁶ 见监督厅，“关于针对维持和平行动中联合国及相关人员性剥削和性虐待行为的执法和救济援助工作的评估”，评估报告(第 IED-15-001 号任务)，2015 年 5 月 15 日，第 25 段。

266. 关于指控，例如，中非共和国的受害人和地方社区尚未充分或定期获悉法国政府已采取的问责措施。其结果是保持缄默，这表明政府不作为；这反过来造成了有罪不罚表象，从而阻碍受害人今后提出指控，却给施害者壮了胆。³²⁷

267. 在国际起诉的情况下，处理属地管辖权问题的机制业已存在。调查委托书、司法协助协定³²⁸ 和特设安排，如乍得与塞内加尔关于非洲特别法庭³²⁹ 的安排，不仅使东道国更容易收集证据(从而推动实现终极问责目标)，而且将为受害人和当地民众建立更大的透明度，使他们能够看到正义得到伸张。联合国和部队派遣国可以且应当建立此类机制。

268. 小组认为，与国际部队的协定应当包括一项协定，即不仅部队派遣国将按照北约部队地位协定范本的规定，行使其起诉管辖权，或允许存在附属管辖权，而且将定期披露关于为调查或起诉被控施害者已采取的措施相关信息。这些规定将使联合国、受害人和广大公众得以监测已部署的工作及问责方面取得的进展。

269. 鉴于法律制度的多样性，所有部队派遣国与东道国很难采用统一的示范合作协定，但可以在部署前在联合国与部队派遣国之间的协定中纳入要求开展此类合作的条款。³³⁰ 联合国应当依照国际标准，采用合理的后勤及其他实用手段提高问责透明度，向部队派遣国提供支助，从而便利和鼓励执行这些合作及司法协助条款。³³¹

270. 不论是否提起刑事诉讼，都需要出台更强有力的机制，以确保对问责措施采取有效的后续行动，特别是扩展与受害者及受影响社区的联系。

271. 最后，秘书长呼吁部队派遣国及时通知联合国调查进展情况，包括案件结果。³³² 然而，尚未就如何告知受害人部队派遣国调查或起诉的结果制定或提

³²⁷ 联合国，“秘书长告诉部队派遣国，凡过去有虐待记录者，不得在联合国任职，阐述了受害人信托基金计划”，2015年9月17日，可查阅：www.un.org/press/en/2015/sgsm17081.doc.htm。

³²⁸ 例如，见2000年11月15日大会第55/25号决议，通过《联合国打击跨国有组织犯罪公约》，第18条；《美洲刑事事项互助公约及相关任择议定书》，1992年5月23日；《欧洲刑事事项互助公约》，1959年4月20日；《欧洲委员会保护儿童免遭性剥削和性虐待公约》，2007年10月25日，第38条；西非国家经济共同体，《关于刑事事项互助的A/P.1/7/92号公约》，1992年7月29日。另见大会第68/105号决议，第5(a)、(b)、(c)和(d)段。关于民事和商事事项，见欧洲联盟，2001年5月28日关于会员国法院在“调取民事或商事证据”方面合作的第1206/2001号理事会条例，第17条；以及美洲国家组织，《美洲调查委托书公约》，1975年1月30日。

³²⁹ 塞内加尔-乍得司法合作协定，《塞内加尔共和国与乍得共和国关于对1982年6月7日至1990年12月1日期间在乍得实施的国际犯罪提出起诉的司法合作协定》，2013年5月3日。

³³⁰ 例如，见联合国，“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”，编号2011.01(2011年3月1日)，第15.1至15.3段。

³³¹ 同上，第15.2段(“特派团应当与任务区内的主管当局包括东道国联络，以期对相关部队派遣国开展调查提供便利”)。另见大会第68/105号决议，第4段。

³³² 见联合国，“秘书长告诉部队派遣国，凡过去有虐待记录者，不得在联合国任职，阐述了受害人信托基金计划纲要”，SG/SM17081-PKO/520，2015年9月17日，可查阅：

出任何协议。后续措施应当由协调股推进，协调股负责协调联合国应对维和人员所犯性暴力指控的对策。³³³

建议 9

与部队派遣国谈判在协定中列入确保在问责过程中保持透明和合作的条款。

5.3. 问责制背景下的豁免

272. 当部队派遣国启动诉讼以期起诉某支维和部队的性犯罪时，联合国应当为这些进程提供便利。

273. 联合国官员“以公务资格发表的口头或书面言论及所实施的一切行为均免于法律程序”。³³⁴ 然而，秘书长在认为豁免会妨碍司法程序且放弃豁免无损联合国利益时，有权力且有责任放弃豁免。³³⁵ 考虑到请求放弃《联合国特权和豁免公约》所规定的特权和豁免所涉法律问题，在秘书长作出最后决定之前，所有放弃豁免的请求均由法律事务厅审查。³³⁶ 法律事务厅认为，由于每项调查的事实各异，甚至在规定的情况下都不可能预先总体放弃特权和豁免。³³⁷

274. 秘书长宣布，“如果经合理调查，有证据证明[联合国工作人员实施的]性剥削或性虐待所受指控，经与法律事务厅协商，这些案件可以移交国家当局提起刑事诉讼。”³³⁸ 特别具有现实意义的是，联合国有义务随时与会员国司法机关合作，“避免滥用(赋予其官员的)各种特权[和]豁免的情况出现”。³³⁹ 换言之，联合国官员和特派团专家如果实施了性犯罪，应不予豁免，因为这些犯罪必然不在任何公职范围内。³⁴⁰

275. 审查小组认为，联合国官员和专家参与调查和起诉且此类参与将预先问责时，应当采用同样的办法。实际上，法律事务厅已确认，“如果联合国本身要求起诉

www.un.org/press/en/2015/sgsm17081.doc.htm。联合国“执行示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序”也有此要求，编号 2011.01(2011 年 3 月 1 日)，第 16.1 和 16.3 段。

³³³ 见 A/69/779，第 74 段。

³³⁴ 见联合国，《条约汇编》，第 1 卷，第 4 号，第 18 节(a)项。

³³⁵ 同上，第 14、20 和 23 节。

³³⁶ 见 A/63/260，第 67 段。

³³⁷ 《1973 年联合国法律年鉴》，第 166 和 167 页；《1964 年联合国法律年鉴》，第 260 和 261 页；以及《1976 年联合国法律年鉴》，第 234-236 页。

³³⁸ 见 ST/SGB/2003/13，第 5 节。

³³⁹ 见联合国，《条约汇编》，第 1 卷，第 4 号，第 21 节。另见《2006 年联合国法律年鉴》，(联合国出版物，出售品编号：E.09.V.1)，第 441 和 442 页(讨论这项条款)。

³⁴⁰ 见 A/63/260，第 66 段。

被告人，且起诉能否成功可能取决于联合国是否允许其工作人员提供证据，则本组织应当愿意酌情取消对该工作人员的豁免，使其能够作证。”³⁴¹ 特权和豁免不应成为阻碍联合国官员和特派团专家作为证人为性暴力犯罪作证的障碍，特别是在联合国自身已将被控性暴力事件提交国家主管当局进行调查或起诉的情况下。³⁴²

276. 在这种情况下，法律事务厅应当依照上述原则，对豁免采取假定联合国工作人员合作和积极参与问责进程的办法。豁免应当仅在联合国确定由工作人员或证人披露信息可能导致受害人或证人的安全受到威胁，或者受害人未对披露该信息给予知情同意的情形下有效。

建议 10

采取假定联合国工作人员在问责进程中予以配合和积极参与的豁免办法。

6. 通过审查和筛查加以预防

277. 如果维和人员实施了性剥削和性虐待却能逃避罪责，不承接任何严重后果，其他潜在施害者就会更加大胆。因此，确保每个施害者承担实实在在的后果，对于实现长期的威慑目标至关重要。

278. 特别是，部署到维持和平特派团的士兵和指挥官必须了解，凡参与性剥削和性虐待行为者将因其行动面临严重后果。为此，现有审查或筛查机制需要予以加强并始终如一地执行。部署前上岗方案应当强调任何参与被禁止行为的士兵或指挥官或未能报告同事、下属或上司涉嫌实施性剥削和性虐待事件者将面临严重后果。

6.1. 加强部署前风险评估、筛查和认证

279. 为了最大限度地减少获得联合国支助的维和部队实施侵犯人权行为的危险，联合国利用了若干筛查机制，其中之一是人权尽职政策。该政策有助于筛查出显示具有不可接受风险的部队，即它们今后会实施侵犯人权行为，包括对儿童的性暴力行为。³⁴³

280. 人权尽职调查政策虽然有所助益，但因两个原因受到限制。首先，该政策仅适用于获得联合国支助或参与联合行动的部队。因此，并非所有部队都会通过该政策的筛查机制来加以考量。其次，该政策即便得到执行，似乎也不会严格适用。

³⁴¹ 见《2008年联合国法律年鉴》(联合国出版物，出售品编号：E.10.V.5)，第405页。

³⁴² 见《1976年联合国法律年鉴》，第234-236页。(“赋予外交人员或负有国际义务的官员豁免权并不妨碍这些人作为证人提供证据”。)

³⁴³ 见 [A/67/775](#)，第14-17和23段。

例如，审查小组获悉，中非支助团部队在中非共和国实施了许多侵犯人权行为，但维持和平行动部仅对中非支助团部队进行改编，将其编入中非稳定团部队。³⁴⁴此外，小组获悉，自从对作为本报告主题的指控提出报告以来，已有报告称在中非共和国发生了其他无数侵犯人权行为，并暗示是维和人员所为。³⁴⁵审查小组了解到，截至 2015 年 10 月，尚未对中非支助团的诸多侵权行为采取后续行动。

281. 考虑到由联合国指挥或未由联合国指挥的部队均可能实施侵犯人权行为特别是性剥削和性虐待的严重性及事实，为减少侵犯人权风险而创建并由人权尽职政策强制推行的机制应当作为最低标准被纳入，无论维和人员何时部署，无论该部队是否由联合国指挥或者获得联合国支助。这应当通过与部队派遣国谈判达成协议来完成，以执行至少等同于该政策所列标准的筛查和审查机制。因此，筛查机制应当在所有经授权在一国实施干预措施的部队中实行。

282. 领导力对于防止今后发生性暴力事件也至关重要。应当要求所有维和部队指挥官证实，他们不知晓任何未决或过去与涉及其特遣队成员的性暴力有关的犯罪行为。同样，他们还必须披露其知晓的任何事件并承诺立即报告在其部署期间可能发生的任何涉嫌性虐待的指控。这些证明将有助于让签署国意识到其承诺的严肃性。维持和平特遣队指挥官还必须认识到，未能处理其部队所犯性剥削和性虐待——包括采取适当步骤阻止或惩罚他们已知或有理由怀疑将实施或已实施性暴力行为的下属——属于不当行为，也可能构成将追究其责任的犯罪。

283. 最后，如上所述，联合国如何跟踪调查维和部队侵犯人权行为方面依然存在着严重问题。人权高专办管理人权数据库，该数据库预定用于追踪引起其关注的侵犯人权行为所受所有指控。³⁴⁶如果始终如一地加以利用，该数据库应当载有外国部队(不论归谁指挥)所犯性暴力指控的相关信息。数据收集和共享对于筛查部队至关重要。然而，审查小组获悉，人权数据库并未始终如一地利用。³⁴⁷这个问题必须解决。一个全面、最新的数据库是联合国能够合理筛查部队供维和行动部署的不可或缺的前提。

建议 11

与所有部队派遣国谈判筛查部队的条款，这种条款至少要达到人权尽职政策中所规定的标准。

建议 12

维护设有人权高专办内部的全面、最新的人权数据库。

³⁴⁴ 外勤支助部和维持和平部的第 1231 号编码电报，2015 年 6 月 2 日；人权高专办汇总表，2015 年 9 月 18 日。

³⁴⁵ 人权高专办汇总表，2015 年 9 月 18 日。

³⁴⁶ 见《共同政策》，第 57 段。

³⁴⁷ 面谈。

7. 加强联合国官员和机构的独立性

284. 上文第四部分涉及日内瓦和纽约的联合国机构对相关指控所作反应，审查小组在该部分审查了高级官员之间的互动情况。介绍了 2015 年 3 月和 4 月举行的高级官员会议，以及这些会议提出的问题。审查小组注意到参与审查及视这些会议为“阴谋”的工作人员的关切。审查小组已经说过这些会议令人不安，并发现一些高级官员参与会议，将他们置于利益冲突的危险中，或者似乎损害了他们的独立性及其办公室的独立性。

285. 虽然联合国设立一些独立办公室是为了加强其工作人员的正当程序，正当程序固有的要求——例如保持实际独立性和客观性，以及此类表现——似乎已经丧失。在这方面，审查小组发现独立审计咨询委员会在 2015 年报告中的评论意见尤其贴切，该委员会是监督厅的监督机构：

监督厅缺少商定一致且清晰界定的指导和协议，可能导致监督厅在无意中损害其独立性，和(或)可能造成包括会员国在内的关键利益攸关方对监督厅行动或陈述产生合乎情理的关切。³⁴⁸

286. 独立审计咨询委员会建议制订“在向管理层提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时使用的指导原则和协议”。审查³⁴⁹小组支持这项建议，但认为，应当将其扩展至监督厅以外。联合国其他办公室需要将独立性置于其任务核心。另外，本组织其他高级官员也可能要求对如何与监督厅和道德操守办公室等办公室互动提供指导，它们必须与本组织其他部门保持一定的距离。

287. 如审查小组所建议，决策的独立性对于包括监督厅和道德操守办公室在内的联合国一些办公室的廉正至关重要。这种独立性不仅应得到在这些实体内工作的高级官员的尊重，而且应得到本组织内其他高级官员的尊重。因此，联合国应当制定指导原则和协议，以管理高级官员与必须在执行任务时保持独立性的办公室的互动。

第六部分. 结论

288. 2015 年 9 月，秘书长谈及部队派遣国和警察派遣国所犯性虐待问题，并强调，除非性剥削和性虐待完全终止，否则维持和平特派团的部署不可能取得成功。他呼吁所有部队派遣国和警察派遣国并提醒它们，没有它们的支持，他无法阻止性虐待的发生。他在发言时提及指控是本次审查的核心。重要的是，秘书长没有对

³⁴⁸ 见 A/70/284，第 56 段。

³⁴⁹ 同上，第 57 段。

“红蝴蝶”部队与由联合国指挥的部队进行区分。这一发言标志着本组织应对国际维持和平部队所犯性剥削和性虐待的办法发生了变化。

289. 如今，这一文化上的变化必须扩展至联合国其他部门及部队派遣国。参加维持和平特派团的国际部队若为害平民，就是根本违背信任——无论他们是否头戴蓝盔。联合国及其会员国必须承担责任，确保虐待行为受害人获得合理对待，对责任人追究责任，本组织采取具体行动防止今后发生侵权行为。若无此类反应，联合国及其会员国的廉正和公信力就会遭到严重破坏。

290. 2014 年在非共和国发生的虐待行为，以及联合国未能充分应对，是一些根本的系统性问题导致的结果：有罪不罚文化，对个别部队的犯罪行为视而不见；碎片化的官僚作风，工作人员感到关切的是，推卸责任和处罚信息泄露，而不是处理虐待行为或保护受害人；在被控施害者未由联合国指挥的情况下，政策框架未能确认本组织的责任。从根本上说，联合国工作人员和各机构未能认识到作为指控核心的虐待构成侵犯人权行为，因此在联合国人权任务的范围内。结果是，放弃了处理因虐待对个别受害人或本组织整体造成的伤害的责任。

291. 一个将保护平民和促进人权作为核心任务的组织，如果想要长期维护其廉正和公信力，就无法容忍此种虐待行为。维持和平特派团尤其拥有在极端暴力和冲突情形下保护平民的突出记录，使国家政府和民众得以重建家园并继续前行。决不能低估此类目标的重要性及实现这些目标固有的挑战。但是，从长远来看，承担保护责任的一些部队持续对脆弱的当地民众实施严重犯罪，将维持和平特派团的可持续性置于危险之中。

292. 必须采取审慎而有效的行动，实现联合国零容忍政策。本报告，连同数年来编写的所有其他报告，提供了实用而具体的工具，以防止对我们社会中最脆弱成员进行性剥削和性虐待，保护和关爱受害人，增强会员国对实施性犯罪的维和人员追究责任的权能。其中一些步骤可能需要提供资源或新的法律机制。但是，为了有效应对维和人员的性剥削和性虐待问题，需要制定有创意的解决方案。现在，联合国和会员国必须实施必要的变革。

附件一

与指控有关的事件大事记

目录

	页次
一. 调查和报告指控	92
A. 联合国和法国在中非共和国的存在	92
B. 人权与司法科和联合国儿童基金会对指控进行调查	92
C. 人权与司法科关于国际部队侵犯人权行为的初步调查	93
D. 人权干事向其主管提交《红蝴蝶笔记》	93
E. 人权与司法科 2014 年 7 月 17 日提交的报告	94
F. 联合国儿童基金会的行动计划	94
二. 向法国发出的通知	95
A. 人权干事发出的通知	95
B. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表发出的通知	95
C. 司长发出的通知及转交《红蝴蝶笔记》	95
三. 联合国的反应及与法国调查的互动	96
A. 人权与司法科对法国调查人员所作的答复及对发送《红蝴蝶笔记》所作的反应	96
B. 司长向高级专员通报情况	97
C. 联合国人权事务高级专员办事处向秘书长办公厅通报指控及法国调查情况	97
D. 联合国儿童基金会对法国调查人员所作的答复及与联合国中非共和国多层面综合稳定团的联系	97
E. 联合国中非共和国多层面综合稳定团对联合国儿童基金会请求合作的答复	97
F. 联合国工作人员的豁免权	98
四. 联合国对所称泄露事件展开内部调查	98
A. 对向会员国转交保密信息展开平行调查	98
B. 高级专员发现司长在转交《红蝴蝶笔记》中的作用	98
C. 高级别会议和请求调查	99

D. 启动对司长的内部调查	99
E. 保护儿童	100

一. 调查和报告指控

A. 联合国和法国在中非共和国的存在

1. 2013年12月5日，安全理事会授权部署联合国政治特派团，即“联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)，并部署法国“红蝴蝶”部队协助非洲联盟由非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)的军队。2014年4月10日，安理会通过第2149(2014)号决议，成立了联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)，接管中非建和办的职能，并作为一支维持和平特派团开展行动。根据同一决议，安理会授权法国部队“采取一切必要手段，为中非稳定团人员提供行动支助”。

B. 人权与司法科和联合国儿童基金会对指控进行调查

2. 2014年4月1日，向中非共和国部署了一名人权干事执行临时任务。2014年4月底，该干事访问了位于班吉机场附近、收容境内流离失所者的姆波科难民营。该干事与负责姆波科营地的非政府组织会面，并获悉国际部队参与了针对该营地儿童的性虐待行为。该干事安排于2014年5月13日与消息来源，即在姆波科难民营开展工作的非政府组织(“姆波科非政府组织”)负责人举行会议，其间该负责人向干事提供了证实相关指控的证明文件。

3. 人权干事向中非稳定团人权与司法科科长报告了相关指控，科长授权她进一步调查该事项，并决定与联合国儿童基金会(儿基会)协调调查。大约与此同时，儿基会收到一份关于姆波科难民营儿童遭受性虐待所受指控的单独报告。根据人权与司法科科长提出的请求，儿基会派出两名儿童保护干事协助调查。

4. 2014年5月19日至2014年6月24日期间，人权干事与儿基会儿童保护干事与六名8至13岁的儿童进行了面谈。这六名儿童均详细描述了性骚扰事件(“指控”)。这些指控暗示大多数事件系法国“红蝴蝶”部队所为。每次面谈后，干事编写了有关其笔记的书面摘要，并将笔记转交给人权与司法科科长。由此产生了所有六次面谈的记录汇编，称为“红蝴蝶笔记”。

5. 人权干事表示，在2014年5月的某个时候，当时调查正在进行，她告知若干“红蝴蝶”部队军官，她已收到指控“红蝴蝶”士兵实施性骚扰的可靠情报，并建议采取预防措施，减少进一步侵权的风险。虽然该干事未记录当时的会议内容，但她提供了2015年6月8日大意如此的电子邮件陈述，并于2015年10月2日在法国电视2台媒体报道播报中公开重复了这一信息。

C. 人权与司法科关于国际部队侵犯人权行为的初步调查

6. 在对指控进行调查的同时，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)请人权与司法科紧急提交一份关于由中非支助团指挥的部队实施侵犯人权行为的报告，连同将该部队编入中非稳定团的计划一并提交给维持和平行动部。
7. 2014年5月28日，人权高专办催促人权与司法科提交其此前要求在5月29日下班前提交的报告，以便可以最迟在5月30日发送给维持和平行动部。人权与司法科将相关信息汇编成一份文件，名为“关于驻中非共和国国际维持和平部队侵犯人权行为所受指控的调查：进行中的工作初步调查”(“初步调查”)。尽管“红蝴蝶”部队并不属于中非支助团，但人权与司法科在其初步调查结果中列入了其从人权干事最初两次面谈(迄今为止仅有的面谈)中收到的关于指控的信息。2014年5月29日，该科汇编信息的工作人员将初步调查结果提交该科主管批准，另提交一份副本给科长，注意到该报告急需在当天下班前(纽约时间)提交，并且内容高度保密。
8. 维持和平行动部换盔会议于2014年5月29日在纽约举行。会议期间，显然人权高专办和维和部都未收到初步调查报告。经内部磋商后，人权高专办日内瓦办事处决定提供自己对中非支助团特遣队的人权分析报告。人权高专办的人权分析根据现有档案资料汇编而成，并纳入了对一些中非支助团特遣队侵犯人权人为的指控。
9. 2014年5月30日，人权与司法科将初步调查结论发送给日内瓦人权高专办中非共和国事务处。相关记录未披露中非共和国事务处与初步调查结论有关的任何进一步行动。
10. 2014年6月1日，人权与司法科向负责中非共和国问题的秘书长特别代表提交了一份初步调查结论副本，并告诫相关指控非常敏感，应当高度保密。相关记录未披露特别代表与初步调查结论所载的指控有关的任何进一步行动。

D. 人权干事向其主管提交《红蝴蝶笔记》

11. 2014年6月26日，人权干事向人权与司法科科长提交了她称为“最后”版本的《红蝴蝶笔记》。该笔记长达六页，载有她与儿基会同事同指称受到性暴力或见证其他儿童遭受性虐待的儿童进行的六次面谈摘要。这些内部笔记包括受害者、证人和同事的姓名，并确定了一些被控施害者的特征。《红蝴蝶笔记》虽然被称为最后文件，但仅仅是根据人权干事结束在班吉的临时部署时提交的面谈笔记汇编而成。
12. 2014年6月26日，人权干事将其载有《红蝴蝶笔记》的邮件抄送给人权高专办日内瓦办事处的一名同事，却未告知人权与司法科科长。(尽管该干事于2015

年3月提供了一份陈述，指明将邮件抄送给同事的日期为2014年7月14日，但向审查小组提供的电子邮件通信未能证明该日期。此外，她在2015年3月的陈述中指出，她也将《红蝴蝶笔记》发给了纽约。然而，该电子邮件的收件人似乎无一人的工作地点在纽约。)第二天，即2014年6月27日，该干事的日内瓦同事向四驻日内瓦的另外四名工作人员转发了《红蝴蝶笔记》。

13. 人权干事在离开班吉之前向儿基会的一名同事移交了她从姆波科非政府组织收到的文件，正是这些文件最初提醒她关注指控。应该如何处置这些文件，大家各执一词。虽然人权干事表示，她要求继续进行调查，但儿基会同事说，他收到的信息是要求用密封信封将文件退回姆波科非政府组织负责人，他照办了。

E. 人权与司法科 2014 年 7 月 17 日提交的报告

14. 人权与司法科科长将编辑后的《红蝴蝶笔记》摘要纳入一份合并报告中，该报告载有中非共和国境内的其他外国部队实施的侵犯人权行为所受指控。2014年7月17日，他将该合并报告的副本转交给负责中非共和国问题的特别代表和人权高专办。

15. 2014年7月25日，人权高专办日内瓦办事处向人权与司法科科长提供了对7月17日报告草案的评论意见，以便纳入定稿。然而，他从未向人权高专办提交过订正报告，因此该文件始终不是清稿。他随后解释说，他了解到法国当局已经知晓相关指控，于是停止了清稿进程。

F. 联合国儿童基金会的行动计划

16. 2014年7月5日，儿基会驻中非共和国儿童保护办公室通知了儿基会驻国家代表相关指控情况。驻国家代表答复称，他向负责中非共和国问题的特别代表提出了这一问题。驻国家代表还向儿基会区域办事处和纽约的同事通报了相关指控。两名儿基会工作人员被指派前往审查证据，以便儿基会可以决定需要采取何种后续行动，包括请求进一步调查和司法程序。

17. 2014年7月7日，经儿基会推荐，与儿基会订立了协定提供法律和心理支助的一家当地非政府组织与九名儿童受害者会面，总共长达两个小时。在这群儿童中，人权干事对五名儿童进行过面谈。

18. 2014年7月10日，儿基会驻纽约、日内瓦和达喀尔的官员参加了一次电话会议，讨论相关指控。

19. 他们一致同意，必须立即向儿基会的一名副执行主任报告相关指控，重点强调儿基会和中非稳定团已调查该指控。此外，他们建议授权一名副执行主任与负责儿童与武装冲突问题的特别代表讨论这一问题。

20. 2014年7月16日，一名儿基会副执行主任向负责儿童与武装冲突问题的特别代表通报了相关指控。该特别代表承诺向法国常驻纽约联合国代表团通报。

21. 2014年7月17日，儿基会驻国家代表告知负责中非共和国问题的特别代表，儿基会收到了2014年1月和2月“红蝴蝶”部队成员对儿童实施性虐待的指控。儿基会告知，这些儿童正在接受相应的心理和医疗服务，并要求与特别代表会面以进一步讨论这一事项。

二. 向法国发出的通知

A. 人权干事发出的通知

22. 如上文所述，人权干事表示，2014年5月期间，她向若干“红蝴蝶”部队高级军官告知法国军事人员实施的性虐待所受指控，并建议采取预防措施减少进一步侵权的风险。

B. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表发出的通知

23. 根据2015年6月提交的文件，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表办公室于2014年7月与法国常驻纽约联合国代表团联系，并获悉法国新任常驻代表尚未抵达纽约，副常驻代表未上班。副常驻代表于2014年7月31日返回办公室时，特别代表与他讨论了相关指控，并要求采取行动。第二天，副常驻代表证实已经启动民事和军事调查。

C. 司长发出的通知及转交《红蝴蝶笔记》

24. 外勤业务与技术合作司司长收到人权高专办和平特派团支助和快速反应科科长提供的《红蝴蝶笔记》(未向审查小组提供证据确定司长收到的日期)。2014年7月23日，在人权理事会特别会议期间，司长与法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表讨论了相关指控。

25. 根据2015年3月向道德操守办公室主任提供的陈述，法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团随后请外勤业务与技术合作司司长转交《红蝴蝶笔记》副本，他照做了。审查小组未收到任何证明文件证明司长向法国当局移交《红蝴蝶笔记》的确切日期。

26. 2014年7月30日，法国常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表向外勤业务与技术合作司司长发出一封信，感谢他提醒法国政府关注这些指控，并向他通报立即将该事件提交法国司法当局处理的决定。在该信中，常驻代表向司长通报纪律处分性质的军事指挥部调查也已经开启。人权高专办登记处收到这封日

期为 2014 年 8 月 5 日的信，并在当天将其电子版转发给司长和其他三名人权高专办官员。

三. 联合国的反应及与法国调查的互动

A. 人权与司法科对法国调查人员所作的答复及对发送《红蝴蝶笔记》所作的反应

27. 据人权与司法科科长称，2014 年 8 月 4 日，两名法国调查人员与其办公室工作人员联系，指出他们正在调查据称“红蝴蝶”部队成员实施性虐待受到的指控。调查人员告知，法国当局已收到外勤业务与技术合作司司长提供的《红蝴蝶笔记》。

28. 2014 年 8 月 4 日，人权与司法科科长向司长致信，告知他法国调查人员因收到外勤业务与技术合作司司长转交给他们的未经编辑的报告，正在班吉寻求与工作人员进行面谈。

29. 2015 年 8 月 5 日，外勤业务与技术合作司司长证实，他已向法国当局通报相关指控(但他指出，他是“口头、非正式地”传达这一信息的，而没有分享未经编辑的《红蝴蝶笔记》)。司长还建议人权与司法科科长与法国调查人员合作。同一天，司长向该科长转交了一封 2014 年 7 月 30 日法国常驻代表团的信件副本，请他转交给负责中非共和国问题的特别代表。在当天随后的交流中，司长提议，如果有困难，可与法国常驻代表团沟通。最后，科长告知法国调查人员，他们应当通过正规渠道提交其举行会议和提供文件的请求。

30. 2014 年 8 月 5 日，人权干事向人权与司法科科长报告，2014 年 8 月 4 日，法国调查人员也通过电话联系了她，称法国当局有了一份《红蝴蝶笔记》并希望与她面谈。人权干事就她是否应当接受面谈请求寻求指导。她被告知请法国调查人员提出正式的合作请求。

31. 2014 年 8 月 6 日，负责中非共和国问题的特别代表指示人权与司法科科长编写一份备忘录和编码电报，科长于 2014 年 8 月 7 日完成，以期向高级专员和纽约主管维持和平行动副秘书长通报情况。备忘录概述了科长对指控进行的调查以及科长所做的决定，即不仅仅聚焦这些侵权行为，而是编写更广泛的报告，记录中非共和国境内国际部队实施的其他虐待行为。根据该备忘录，报告现已定稿，将“适时”提交给特派团领导层。最后，备忘录详述了司长发送《红蝴蝶笔记》的情形。电报草稿已发送给负责中非共和国问题的特别代表办公室，但从未定稿。

B. 司长向副高级专员通报情况

32. 2014年8月7日,司长向副高级专员通报了相关指控及其将《红蝴蝶笔记》转交给法国当局的情况。司长还表示,法国当局愿意开展调查。此外,他向副高级专员提供了一份《红蝴蝶笔记》的打印文本。司长和副高级专员讨论是否应当向纽约联合国总部通报有关指控,并决定应告知秘书长办公厅。考虑到《红蝴蝶笔记》的敏感性,他们决定不向办公厅提供书面记录,而是口头传达其内容。

C. 联合国人权事务高级专员办事处向秘书长办公厅通报指控及法国调查情况

33. 继2014年8月7日通报情况之后,2014年8月8日,副高级专员办公室的一名工作人员向秘书长办公厅一名同事传达了指控性质及法国愿意调查该事件的情况。副高级专员办公室还向该办公厅同事提供了一份2014年7月30日法国常驻代表致司长的信件副本。信件内容及附件已转发给办公厅其他四名同事。

34. 秘书长办公厅工作人员承诺向副秘书长转达这一信息,并随后通过电子邮件证实他已这么做。然而,实际上他没有向副秘书长通报相关指控及法国调查情况。

D. 联合国儿童基金会对法国调查人员所作的答复及与联合国中非共和国多层次综合稳定团的联系

35. 2014年8月3日,法国调查人员与一名参与最初与儿童进行面谈的儿基会国家工作人员联系,告知她他们已有一份《红蝴蝶笔记》,并要求与其会面。该工作人员拒绝与调查人员会面,并将其引荐给儿基会驻中非共和国儿童保护办公室。2014年8月6日,儿基会副代表和儿基会儿童保护干事与法国调查人员会面。

36. 2014年8月6日,儿基会通知负责中非共和国问题的特别代表,法国调查人员已与其工作人员联系。儿基会寻求特别代表的支持,以确保受害人及其家人的安全。特别代表未对该来信做出答复。

37. 儿基会在日期为2014年8月8日的信件中正式答复法国调查人员与儿基会工作人员面谈的请求,指示他们向儿基会纽约法律顾问发送一份书面合作请求。

E. 联合国中非共和国多层次综合稳定团对联合国儿童基金会请求合作的答复

38. 2014年8月7日,继收到儿基会信件之后,负责中非共和国问题的特别代表提醒人权与司法科科长他在前一天已请求就此事项编写一份编码电报,并指示中非稳定团工作人员与纽约法律办公室联系。

39. 大约一个月之后，即 2014 年 9 月 3 日，负责中非共和国问题的特别代表对其关于编写编码电报的请求及有关指控的备忘录采取后续行动。一名中非稳定团工作人员答复称，人权与司法科科长已于 2014 年 8 月 8 日提交所要求的编码电报和备忘录，但她尚未有机会进行审查，并答应大约在 2014 年 9 月 8 日前处理。这并不表明电报草稿已发送。

F. 联合国工作人员的豁免权

40. 2014 年 8 月 21 日，一名法国调查人员再次与人权干事联系，这次是通过电子邮件联系的，请她参与一次面谈。她要求该法国调查人员向联合国官员提交正式请求以供审议。

41. 采用正规渠道——这就需要通过法国常驻代表团和联合国，包括各自的高级官员和法律办公室来进行——每轮沟通均花费数周时间。最后，2015 年 7 月，秘书长放弃人权干事的豁免权，并同意转交未经编辑的“红蝴蝶”记录。

四. 联合国对所称泄露事件展开内部调查

A. 对向会员国转交保密信息开展平行调查

42. 在法国调查指控的同时(但完全不相关)，有未经授权与另一会员国分享人权高专办内部讨论信息的情况曝光。2014 年 10 月 28 日，人权高专办请主管内部监督事务副秘书长对外勤业务与技术合作司司长可能参与所称泄露保密信息一事展开调查。第二天，副秘书长批准了开始正式调查此事的请求。

43. 2015 年 3 月 10 日，高级专员获悉，相关指控可能被认定为毫无事实根据。2015 年 6 月 2 日，内部监督事务厅(监督厅)正式结束调查，未就外勤业务与技术合作司司长或任何其他个人的不当行为得出任何调查结论。

B. 高级专员发现司长在转交《红蝴蝶笔记》中的作用

44. 2015 年 3 月 6 日，人权高专办工作人员向高级专员通报，在与人权干事就法国调查进行的一次对话期间，他们了解到，法国调查人员告诉该干事，《红蝴蝶笔记》已由外勤业务与技术合作司司长转交。

45. 2014 年 3 月 11 日，就在了解到对外勤业务与技术合作司司长涉及向另一会员国泄露信息的指控可能被认定无事实根据之后的第二天，高级专员要求副高级专员与司长讨论其在转交《红蝴蝶笔记》的行为。副高级专员于 2015 年 3 月 12 日与司长会面。在会谈期间，副高级专员告诉司长，高级专员希望他因处理《红

蝴蝶笔记》一事引咎辞职。司长拒绝辞职，声称其行动是受尽快阻止侵权行为的需要所驱使，而且符合联合国的零容忍政策。

46. 司长还指称，副高级专员告诉他，主管维持和平行动副秘书长也要求他辞职。然而，副高级专员和副秘书长均明确否认这一指控，并且没有证据来佐证该指控。

47. 第二天，副高级专员向高级专员通报，外勤业务与技术合作司司长承认他向法国当局披露了未经编辑的《红蝴蝶笔记》。高级专员决定，鉴于情况的严重性，最好是在即将举行的意大利都灵秘书长务虚会上与其他高级官员磋商。

C. 高级别会议和请求调查

48. 秘书长都灵务虚会于 2015 年 3 月 19 日至 20 日举行。3 月 20 日，高级专员在秘书长办公厅主任的支持下，在会议期间召开了一次高级官员会议，评议外勤业务与技术合作司司长的行为。参加此次会议的，除高级专员以外，还有副高级专员、主管人权事务助理秘书长、主管内部监督事务副秘书长、道德操守办公室主任和主管人力资源管理副秘书长。会议期间，事实显然并不十分清晰，无法使高级专员和其他高级官员了解事件是如何发展的及应当采取何种行动方案。会议决定，请所涉人员按先后顺序陈述相关事件。所有这些陈述都提交给道德操守办公室主任，主任确定仍然存在着重大出入。随后的一次会议于 2015 年 4 月 8 日举行，除其他外，高级专员、主管内部监督事务副秘书长和道德操守办公室主任参与讨论了同一议题。

49. 2015 年 4 月 9 日，高级专员请求主管内部监督事务副秘书长对外勤业务与技术合作司司长展开与转交《红蝴蝶笔记》有关的调查。副秘书长在收到该请求数小时后下令开展调查。当天晚些时候，道德操守办公室主任尚不知晓高级专员的调查请求，建议找外勤业务与技术合作司司长面谈，澄清围绕其决定透露《红蝴蝶笔记》的情形。高级专员做出答复，告知该办公室主任及都灵会议的其他与会者，他已经向监督厅发送了开始调查透露《红蝴蝶笔记》事件的正式请求，并请求安排该司长从 2014 年 4 月 17 日起休行政假。

D. 启动对司长的内部调查

50. 2015 年 4 月 9 日，主管内部监督事务副秘书长下令调查司长的行为，无需采用任何既定的监督厅审查程序。

51. 2015 年 4 月 17 日，根据高级专员关于在司长休假期间推迟其停职的请求，联合国日内瓦办事处行政司担任了外勤业务与技术合作司司长一职，并通知司长安排其立即休行政假。

52. 2015年5月5日，应司长的请求，联合国争议法庭中止其行政假决定。在审查期间调查仍在进行之中。

E. 保护儿童

53. 2015年4月29日，英国报纸《卫报》发表了一篇关于指控及向法国当局转交《红蝴蝶笔记》的后果的文章。此后媒体报道显著增加。

54. 2015年5月，在媒体引起对儿童的关注之后，儿基会对儿童问题采取了后续行动，并立约增加服务，以安置儿童并向其提供住房、衣物和学校教育。2015年11月30日将对这些服务进行审查。

55. 2015年5月7日，法国巴黎高等法院检察官发布了一篇新闻稿，详细介绍了法国当局启动的军事和民事调查以及联合国与法国政府就有罪不罚问题进行的意见交流。

56. 关于正在进行的法国司法诉讼程序，法国当局于2015年6月3日至13日在法国驻中非共和国大使馆与最初向人权干事报告相关指控的儿童进行了面谈。与儿基会有伙伴关系协定的当地非政府组织向儿童提供了面谈方面的法律援助。

57. 2015年10月2日，法国电视2台播放了一则新闻报道，其中包括来自班吉的录像片段及对一些个人包括人权干事的访谈，人权干事重申她于2014年5月通知了“红蝴蝶”部队若干军官。

附件二

关于联合国对中非共和国境内未由联合国指挥的外国军队成员所犯性剥削和性虐待及其他严重罪行的指控所作反应的外部独立审查的职权范围

背景

1. 秘书长对未由联合国指挥的外国军部成员在中非共和国境内所犯性剥削和性虐待及其他严重罪行的严重指控(“指控”)及联合国系统自身对指控的反应深表关切。在不损害有关政府确保对其专属刑事管辖权范围内的军事人员追究刑事责任的首要责任的情况下,秘书长决定任命一个外部独立审查小组,以审查联合国,包括其独立管理的基金和方案及其他附属机构,如何应对此类指控,并就联合国今后应如何应对可能产生类似问题的指控,包括涉及联合国及相关人员、东道国部队或中非共和国境内的非国家行为体的指控,提出建议(“外部审查”)。

审查小组的构成

2. 外部审查应由三名成员组成的审查小组进行,其中一名成员被任命为主席。如果审查小组需要外部顾问来协助其开展工作,联合国应立即依照联合国条例和规则聘请该顾问。顾问应在审查小组实质性权力下行事。

外部审查的范围

3. 审查小组应收集、审查和评估与联合国应对指控的方式包括已采取或理应采取的任何行动的事实和情形,铭记所称受害人的权益及被指控者的正当程序权利。外部审查应包括:

(a)描述当时在中非共和国和联合国通常用于应对指控的现行程序,包括但不限于预防、调查、受害人保护及通报相关国家当局或区域组织作出司法或其他反应所涉程序;

(b)评估此类程序在中非共和国和联合国通常不同任务规定下是否充足,包括在维持和平特派团、政治特派团、联合国人权事务高级专员办事处及其他相关人权实体的任务授权下是否充足;

(c)评估所采取的行动,包括此类行动是否符合适用的程序;

(d)评估在任何阶段是否存在高级官员在处理指控方面,包括将指控传达给一个或多个第三方时滥用职权的任何事件,同时考虑到为避免报复和滥用职权适用的程序;

(e)建议可采取哪些步骤以确保本组织有效和高效处理今后可能产生类似问题的指控。这些建议应酌情考虑能力、资源及其他限制因素。

4. 指控因未由联合国指挥的外国军队成员的行为所致。联合国及相关人员，包括由联合国统一指挥和行动控制的军事人员所犯性剥削和性虐待及其他严重犯罪的指控，应通过独立程序进行处理。^a 如果审查小组在外部审查过程中了解到处理联合国和相关人员，包括属联合国统一指挥和行动控制的军事人员所犯性剥削和性虐待及其他严重犯罪所受指控的现有程序的内容或实施情况存在缺陷，应当提出任何其视为合理的建议。同样，如果审查小组在外部审查过程中了解到处理东道国部队或中非共和国境内的非国家行为体所犯性剥削和性虐待及其他严重犯罪所受指控的现有程序的内容和实施情况存在缺陷，应提出任何其视为合理的建议。

联合国，包括其独立管理的基金和方案及其他附属机构的合作

5. 为了外部审查之目的，审查小组应不受限制地查阅任何联合国记录和资料，无论是书面形式还是其他形式，包括内部监督事务厅(监督厅)收集或创建的、与指控及其任何相关调查有关的任何文件和其他资料，只要符合监督厅的任务规定。

6. 为了外部审查之目的，审查小组应有接触所有联合国工作人员及其他人员的渠道，不论其职务高低，只要审查小组认为其拥有相关信息。根据联合国《工作人员条例和细则》及行政通知，工作人员应与审查小组合作，并且应受到免于因此类合作招致报复的保护。联合国应竭尽全力为审查小组与非联合国人员接触提供便利。

审查小组的报告

7. 审查小组应竭尽全力在工作开始后 10 周内向秘书长提交一份报告。如果审查小组预见会拖延到 10 周以后，应在目标日期前至少 3 周向秘书长发送通知，提出延期理由。

8. 报告中应包括事实经过、事实评定和现有程序描述以及对此类程序的评估。报告还应包括有关拟采取行动以处理任何违反联合国条例、细则或行政通知的建议以及改进今后处理性剥削和性虐待及其他严重罪行的指控方式的建议。

^a 这些程序受正在接受持续审查，包括日期为 2015 年 2 月 13 日秘书长最近题为“防止性剥削和性虐待特别保护措施”的报告(A/69/779)，其中列出了在专家小组发布的报告的调查结果和建议基础上提出的提议。这些程序包括但不限于：(a)《工作人员条例和细则》以及行政通知，如关于防止性剥削和性虐待特别保护措施的 ST/SGB/2003/13 号文件；(b)《关于非秘书处官员和特派专家的地位、基本权利和义务的条例》；以及(c)大会第 61/267B 号决议中通过的联合国与部队派遣国之间的《谅解备忘录》，以及维持和平行动部/外勤支助部执行联合国与部队派遣国之间的示范谅解备忘录行为和纪律修正案的标准作业程序。

9. 报告及相关文件应属于联合国财产。秘书长将按照正当程序和保密性考虑因素公布该报告。此外，秘书长可以以其认为符合联合国利益的任何方式利用该报告及其部分内容或审查小组收集的任何资料。

进行外部审查

10. 审查小组开展工作时应当公正、客观，不受任何内部或外部权力的影响，不论其地位如何。

11. 审查小组应确保其外部审查严格遵守保密性、公正性及所有相关正当程序，以及尊重联合国人员，遵守适用的联合国《工作人员条例和细则》及行政通知。外部审查期间收集的所有资料应由审查小组进行保密处理。保密例外在紧急情况下提供，包括安全和安保及适当的司法行政，以及保护上文第 9 段列明的秘书长的酌处权。此外，审查小组报告中点名的任何个人应当在可行的情况下与审查小组进行面谈，并获得提供信息的机会。已对其作出不利评论意见的任何个人应当有机会，在可行的情况下向审查小组提交书面评论意见，审查小组应将其附于报告之后。

附件三*

根据《职权范围》第 11 段提出的评论意见

如“方法”部分(第一部分, 2.1)中所述, 《职权范围》要求, 针对外部独立审查小组对其作出不良评语的人员, 该小组必须为这些人员提供机会, 以供其就此提出书面意见。该小组已将有关人员的意见列入所附附录之中。它还指出, 有些时候, 它从有关人员那里收到的意见不止一个版本。在此情况下, 只附这些人的最新版本。

1. 中非稳定团人权与司法科科长
2. 负责中非稳定团问题的秘书长特别代表
3. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表
4. 外勤业务与技术合作司司长
5. 人权事务高级专员
6. 秘书长办公厅主任
7. 道德操守办公室主任
8. 主管监督厅副秘书长
9. 主管维和部副秘书长
10. 秘书长办公厅高等干事

* 印发时未经正式编辑。

1. 中非稳定团人权与司法科科长 的评论意见

联合国中非共和国
多层次综合稳定团



联合国中非共和国多
层次综合稳定团

中非稳定团

我对外部独立审查小组报告的第二次回复

引言

1. 我极为仔细地阅读了外部独立审查小组的第二次初步审查结论。以下是我主要针对结论内容提出的一些意见。这些意见有证据为证——特别是先前发给审查小组的电子邮件。为强化这些意见，我希望重申我在两次听证会期间以及在透过电子邮件进行的多次交流过程中说过的内容，即我和人权与司法科对指控国际部队实施的侵犯人权行为承担全部责任，尤其对启动调查以查明驻班吉的法国“红蝴蝶”部队及其他特遣队所实施的性虐待行为承担全部责任。

2. 我还提请审查小组注意，我领导的人权与司法科是在中非共和国境内与儿基会一起共同开展这项调查工作的唯一国际机构，尽管中非支助团及其他国际非政府组织以及国际调查委员会内部也设有负责人权事务的部门。因此，我证实，根据其任务规定，我科负有这一责任。人权负责人的职权范围规定，“在负责中非共和国问题的秘书长特别代表负责总体监督以及人权事务高级专员办事处(人权高专办)提供实质性支持和指导的情况下，现任人权负责人将作为人权部门的负责人履行以下主要职能”。2011年9月1日《联合国和平行动和政治任务人权政策》中明确说明了与和平行动中人权部门负责人活动的活动有关的指导意见。

初步调查结论的内容

3. 在起草有关人权与司法科有关初步调查结论时，审查小组向我提供了部分报告，该部分涉及到我作为人权与司法科负责人所采取的行动。因为这些调查结论是基于构成报告主体的信息而得出的，所以我必须能够阅读完整报告，这一点至关重要，只有这样，我才能更好地了解审查小组是如何得出这些调查结论的，才能做出回应。我向审查小组提供了100多封电子邮件以及在2015年6月30日和7月17日编写的三份报告，并且按程序要求提供了我们自2014年6月30日起向本组织主要负责人通报我们的调查情况以及初步调查结论的证据。我对审查小组

没有考虑这些证据深表关切，尽管这些邮件不需要解释。另外，审查小组似乎没有重视我们已与人权高专办分享的 5 月 30 日特别报告，该报告推断“人权高专办起草了其自己的报告”，并同时自相矛盾地承认没有对我们的报告采取任何后续行动。人权高专办的这一报告不同于我们的特别报告，那它的内容是什么？审查小组支持平行报告令人吃惊，在人权事务方面，采取平行报告做法是一种错误。

4. 审查小组同样未能考虑安理会第 2149 号决议，该决议为特派团提供了以下任务：(一)监测、帮助调查、公开报告和向安全理事会报告中非共和国各地的违反国际人道主义法和践踏或侵犯人权行为，特别是包括前塞雷卡人员和反巴拉卡在内的不同武装团体的此类行为，协助努力查明和起诉侵权违法者，防止这些侵权违法行为，包括部署人权观察员；(二)监测、帮助调查和具体报告侵害和虐待儿童的行为以及侵害妇女的行为，包括一切形式的武装冲突中性暴力行为，协助查明和起诉有此类行为的人，防止这些侵害和虐待行为。应该指出，虽然该决议没有就保护受害者问题做出明确说明，但人权部门根据“不伤害”原则履行其被赋予的任务。

5. 该摘录的措辞就是证明审查小组倾向于得出有罪性调查结论的例证。第 3 段：“他的行动不仅被误导，而且表明完全无视他的义务……”。第 6 段：“暴露出该战略没有曝光有关指控……”第 7 段：有一种推断认为，人权与司法科阻止特派团团长披露这些指控。它不仅是一种虚假推断，而且是意在改写这项调查历史的一次后验企图(这将在随后得到证明)。第 9 段：尽管审查小组承认我的主管没有采取行动，但审查小组继续其有罪推断。“第 10 段及其他一些段落指控我掩盖人权与司法科调查的指控”。用这么长时间来调查然后再掩盖或削弱事实的目的是什么？该审查小组的摘录充满了矛盾。

6. 审查小组的关注重点是平民保护问题，这是在 2015 年 4 月的安理会第 2149 号决议中规定的。应该指出，这项调查始于 2015 年 5 月，当时，本来属于一个政治特派团的中非建和办被改为一个维和行动特派团。在那时候，既没有执行保护平民任务的资源，也没有执行保护平民任务的手段，这项任务需要考虑到很多因素，在当时，像人权与司法科这样一个小科根本无法承担这样的任务。这就是儿基会的任务授权及核心承诺中首先重视保护儿童问题的原因。

对审查小组第二次初步审查结论的反驳

7. 我拒绝承认第二次初步审查结论。我将从两个方面来证实我的拒绝理由，而这两个方面似乎是导致审查小组得出第二次初步审查结论的原因。

8. 根据中非建和办的任务，我领导的小组(3 名国际工作人员，5 名联合国志愿人员)和我本人正在中非共和国境内发生的各类侵犯人权和虐待行为进行调查和报告。正是在此背景下，我们正在调查国际部队实施的侵犯人权行为，特别是非洲联盟主导的中非支助团先特遣队，首先是在 2013 年 12 月开始对“红蝴蝶”部

队进行调查。我们发现有很多涉及这些侵犯人权行为的事件。我们时常与中非支助团部队司令和这些部队的指控官分享这一信息，因为我们只有一项政治任务。2014年4月，鉴于国内持续出现侵犯人权行为，安全理事会赋予特派团一项全面的人权任务(见上文安理会第2149号决议)。在此期间，我们对各项指控进行了全面调查，并向特派团内部及日内瓦人权高专办内各级指挥系统进行了汇报，就报告的严重案件采取必要行动是这些指挥系统的最终责任。

9. 在2014年5月初，当地非政府组织和我手下的工作人员向我通报了对“红蝴蝶”部队提出的性虐待指控。我很快任命两位人权官员对这一指控进行调查，一位来自法国，一位来自刚果民主共和国，这一点得到了审查小组的承认。我告诫他们要注意这项调查的敏感性以及调查将会产生的爆燃性。我还决定让儿基会参与这项调查，因为它对全球儿童负有保护任务。一旦儿基会参与进来，这项调查就成为一项联合调查，其特点是在与联合国国家工作队或高级管理小组进行联系之后还要定期与儿基会代表以及儿基会儿童保护部门进行联系。正如审查小组适当解释的那样，我们一致同意，在调查组完成对儿童们的听证以及在我们完成各自编写的最后报告之前，不能通知法国部队司令。出于安全/不伤害原因，必须在完成调查之前通知法国部队。审查小组对此项配合予以承认。

10. 就这项调查而言，就像审查小组适当指出的那样，我不得不考虑以下几点：(a)我们调查的信誉，其目的是在进行一次非常系统性调查的基础上编写一份十分详实的报告。(b)调查的保密性，因为信息保密是保护受害人和人权监督工作基本原则的第一步。(c)调查的法律依据问题。我为什么决定对非联合国指挥的外国部队启动调查？那是因为我注意到有人对重新委派和/重新审查一些部队进行了一些严格的讨论。在此背景下，为什么联合国应该调查不在联合国任务范围的国际部队实施的虐待行为？和平特派团内部的此种调查是由特别调查股进行的，我们有资源来完成这项调查吗？作为一个政治事务处，我们有调查针对儿童实施虐待行为的任务吗？正是考虑到这些问题，我才凭良心决定有理由进行人权调查。我不担心这项的结果。在博齐泽和前塞雷卡派系当政期间，我科开展了非常敏感的调查。除了这次调查之外，我们还对其他非常令人吃惊的侵犯人权行为进行了调查。

11. 审查小组针对人权与司法科科长得出的不利审查结论主要围绕两个关键性的问题。1.平民保护问题。2.向人权高专办报告和披露问题。

1. 平民保护问题

12. 安理会2014年4月通过的2149号决议赋予中非稳定团的任务是保护平民。该任务的条款非常明确：“为受武装冲突影响的妇女和儿童提供特定保护，包括部署保护儿童顾问和保护妇女顾问”。这项任务将由包括未来维和人员在内的整个特派团执行。在顺序方面，人权与司法科于2014年5月开始调查。必须

指出，2014年4月至9月15日期间被称为过渡期，其目的是建立与维和相关的机构以及制定包括儿童保护政策在内有关这项新任务方方面面的政策文件。在没有专门设立儿童保护股的情况下，包括在很多和平行动中设立的儿童保护顾问，人权与司法科肩负了这一责任。这就是为什么决定让儿基会参与进来的原因。审查小组肯定知道，儿基会肩负着在紧急情况下保护儿童的全球任务。这项任务是儿基会在人道主义行动中对儿童做出的核心承诺的一部分。这包括监测和报告严重侵犯儿童权利的行为，但更为重要的是为儿童提供心理支持和关怀以及促进儿童福祉的发展。

13. 因此，“依赖儿基会的保护”不仅是在授权活动方面的最佳决定，而且与允许在实现联合国授权任务时开展协同增效和加强一致性的“联合国一体行动办法”相一致。在这方面，审查小组应该考虑到，随着儿基会参与这项调查工作，它已成为一项联合调查行动。这意味着有明确的任务分担。人权与司法科负责监测和报告任务的目的是将犯罪者绳之以法，并且防止发生此类侵权行为，而儿基会负责保护、支助受害者，并为他们提供心理关怀以及确保其福祉。

14. 审查小组还应该承认，如果法国调查人员在到达班吉时透过人权高专办向法国驻日内瓦大使馆提供的未隐去受害人姓名的报告而了解到与受害人有关的所有细节，那么保护受害人的目标就会大打折扣。因此，我接受了儿基会的呼吁，发出了面谈须知。考虑到这种情况可能对儿童有危害，我被告知，儿基会决定启动保护程序，人权干事已在电子邮件要求这么做。关于收集证据和查明犯罪者的身份，我们的报告和儿基会的报告是唯一载有可能导致逮捕和起诉犯罪嫌疑人的证据和细节的联合国文件。

15. 因此而责怪人权与司法科科长没有保护受害人(儿童)是没有道理的，如上文所述，那是儿基会的任务。其次，正如我多次告诉审查小组的那样，从完成报告的编写工作到送到法国调查人员的手上，受害人保护不是调查期间需要考虑的问题，因为人权干事和儿基会工作人员正在采取相关的安保措施和程序。这个问题是在8月初当法国调查人员到达班吉并开始调查时出现的。作为特派团内部下属部门的主管，我领导之下的人权与司法科承担了启动对这些虐待行为进行调查的责任。在最终完成报告之前，我科始终如一地持续关注这项调查工作。我自始至终都在向所有相关人员通报情况，特别是各位负责人。我们履行了我们的职责。我提请审查小组注意安理会第2127号决议(2013年12月5日)和第2149号决议曾请求人权高专办向中非共和国部署更多人权干事。

16. 基于以下原因，了解驻班吉办事处所面临的危机的严重程度并做出必要决定以便在危机加重时向现场部署更多工作人员是日内瓦人权办公室的责任，且安理会已经暗示修改中非建和办的任务并将其升格为一个拥有地面部队的正式维持和平特派团。这是一次发出得足够早的警告，即在“红蝴蝶”部队之外另行部署维持和平部队将会缓解特派团的指挥和控制局势。在安理会进行讨论足以让人权

高专办管理层警觉起来，即根据其他特派团以往的经验，需要对部署在中非共和国的维和人员进行充分的监督。然后，并没有为此安排充分的人力和财政资源。我相信，日内瓦的领导们应该被问责，因为他们试图让驻班吉小组对他们的失误为他们背黑锅。应该指出，当我通知日内瓦办事处我即将离开人权与司法科时，他们没有派人来接替我的工作，从而使办事处的管理工作留下了一段空白。

2. 向人权高专办报告和披露问题

17. 审查小组声称，当秘书长特别代表未能就指控采取行动时，人权与司法科科长没有通知人权高专办。另外，审查小组还推断，人权与司法科曾警告秘书长特别代表不要披露这些指控。这一调查结论完全不是真的，有以下三点原因：1.在启动调查之初，就通过人权高专办日内瓦办事处主持的中非共和国工作队每周例会向人权高专办通报了这次调查的情况，该例会是通过电话会议举行的，由调查组组长主持会议，包括人权与司法科科长在内的人权高专办各部门都参加了这个例会。在这方面，审查小组应该追究人权与司法科科长在人权高专办出现沟通空白方面的责任。

18. 其次，正如审查小组所承认的，人权高专办在接到5月30日特别报告时被告知，报告中已包含与这些指控有关的两项证词。实际上，按照日内瓦人权高专办5月28日(星期三)至30日(星期五)提出的紧急请求，我科代理科长向人权高专办提交的报告中提供了两份有关“红蝴蝶”部队实施虐待行为的证词，以期转递纽约维和部。5月30日，我的一位纽约同事给我们发来一封电子邮件，谈到维和部对我们的报告做出的结论。应该指出，鉴于这些部队的人权记录，人权高专办对重新委派表达了强烈关切。正如我们的纽约同事所说，这次初步报告的打印文本已在5月30日下午的司长级执行工作队会议期间交给维和部负责人。在关于这次会议的报告中，纽约人权高专办得出如下结论：“在本阶段，不清楚维和部是否会考虑人权分析”。审查小组不应该隐瞒这样一个事实，即已向日内瓦和纽约人权高专办、纽约维和部司长级会议以及驻班吉的秘书长特别代表盖伊提供了5月30日特别报告的初步调查结论，根据5月20日对两名儿童进行的面谈内容，该特别报告明确提到法国“红蝴蝶”部队实施的虐待行为。断言与本摘要所述相反的内容都是完全不准确的。

19. 另外，推断未向人权高专办通报的说法也远不是事实。双重报告机制保证人权高专办和特派团团长同时得到通报。更为重要的是，人权部门的负责人无法向审查小组所辩称的那样直接与高级专员联系，而是通过外勤业务与技术合作司内部所设非洲处向人权高专办报告。在这方面，非洲处主管干事将往来我科的信函抄送所有相关部门。随后，报告于7月17日完成，并同时送交人权高专办和中非稳定团负责人，其目的不仅是要开始清除程序，而且还要启动两个实体之间就今后要采取的措施问题展开对话。非洲处调查组组长向非洲处处长以及方法、教育和培训科科长及法治和民主科科长转递了该报告。7月21日，非洲处处长通知

人权高专办负责人，声称班吉人权与司法科已经完成并向日内瓦发送了一份有关驻中非共和国国际部队实施的侵犯人权行为的报告以征求其对该报告的意见。这是审查小组想要掩盖的主要事实。为了透明，我将不得不公开有关向外勤业务与技术合作司负责人转递报告的电子邮件。法治司于 7 月 21 日向我们提供了第一次意见。第二次意见是在 2015 年 7 月 25 日提供的。我已将这些意见通知 SHR，并指示她完成报告，并在必要时将这些意见纳入报告之中，她于 2014 年 7 月 28 日将报告退还于我。在这一点上，应该让审查小组知道，我们在纽约的一些负责人承认了《市内新闻》报道的以下情况：“据 Malcorra 称，联合国调查持续了 3 个月，使他们能够证实这些指控。当最终调查结论出来时，它被送到两个指挥系统：驻中非共和国特派团团长和人权高专办”。当我们在纽约的负责人给出恰恰相反的说法时，审查小组怎能声称人权高专办未得到通知？

20. 第三点涉及到秘书长特别代表的信息以及有关人权与司法科警告他不要披露这些指控的推断。这一推断同样不正确。就我们而言，班吉人权与司法科代理科长将报告发给秘书长特别代表，要求他注意这一初步调查结论。所提到的邮件不需要解释。在完成调查之后应立即采取的行动是向秘书长特别代表和特派团高级管理层以及人权高专办(通过工作队)报告正在进行的调查情况以及完成关于对驻中非共和国国际部队实施的侵犯人权行为的调查报告。我对 SMM 的更新在我正式卸任人权科科长时停止，尽管我被请求继续负责办公室的日常管理工作直到人权高专办找到另一位高级人权干事来取代我为止。我默认了这一请求，继续凭着一腔热情、诚实和责任，履行我的职责。

21. 人权问题是一个具有共有性质的问题。儿基会肩负着保护儿童权利的任务，因此，正如所报告的，我已尽一切所能配合驻班吉儿基会国家办事处的工作。特派团团长知道并建议我们在采取共同方法以报告现有指控问题上给予配合。班吉人权与司法科科长不是未能采取行动的替罪羊，我坚决将它归因于一种制度缺陷，考虑到从特派团团长到纽约和日内瓦没有一个人希望对采取必要行动承担全部责任，因为他们担心指控会涉及到安理会中某个强大的常任理事国。

22. 有两个问题必须进一步解释：(a)不单独挑选出针对“红蝴蝶”部队军人的指控问题；(b) 2014 年 7 月 17 日报告的完成情况，该报告包括对其他军事部队所实施的严重不法行为的指控。

23. 关于第一个问题，我们被赋予的任务是要汇编在中非共和国境内实施的侵犯人权行为。因为我们已接到针对国际部队实施性虐待及其他侵犯人权行为的多起指控，故决定编写一份综合报告。SMM 的决定非常明确：“完成关于国际部队实施的侵犯人权行为的报告”。“红蝴蝶”部队是国际部队的一部分，因为安理会决议已对此做出说明，且从人权角度来讲，“红蝴蝶”部队与中非支助团在虐待方面没有任何区别。它们共用同样的房地，在一些行动中一起工作，按照 2013 年 12 月 5 日安全理事会第 2127 号决议建议共同使用其部队。考虑到中非支助团

特遣队与安理会第 2127 号决议所请求向中非共和国派驻的“红蝴蝶”部队之间存在渗透性关系，从道义和职业上无法单独挑出“红蝴蝶”部队，因为公正性和中立性是我们的核心价值观，我们强烈建议避免对特定团体发布照顾性声明。另外，审查小组的审查结论与联合国的道德操守标准也不相符，该标准规定：“联合国工作人员在执行公务时应始终以公正、客观和职业的精神行事。应确保所表达的个人观点和信仰不损害或似乎损害其执行公务或联合国的利益。其行为不得无理地导致对特定个人、团体或利益给予实际或感觉上的照顾或差别待遇。”

24. 关于第二个问题，如上所述，我的团队已经对有关其他军事部队以及“红蝴蝶”部队实施的不法行为的指控进行调查，它们都是国际非联合国部队的组成部分，且这些内容均已被列入报告之中。其次，审查小组故意无视我作为人权与司法科科长任期已于 6 月 30 日正式结束，我当时已经签署一份新的合同，而在 8 月 9 日，我当时正在休探亲假。这些严重不法行为得以持续归因于我的继任者，连同维持和平特派团的设立，包括一个行为和纪律部门，这一任务属于其职权范畴。我离开特派团，因为我要休年假，我离开人权科，由代理科长代为负责人权的事务管理，SHR 抄送的所有往来邮件表明了参加会议和负责报告的职责。在我休年假期间，我也收到人权高专办的电子邮件，通知我人权司新司长的任命问题，并感谢我以人权与司法科科长所做出的贡献。采取的唯一行动是在 9 月 3 日，当时，秘书长特别代表询问特派团在调查性虐待及其他侵犯人权行为方面进展如何。尽管承认我已及时提交所有文件以供总部参考，但办公室主任承认她没有看该文件。我于 9 月 9 日结束休假回来工作，我于 9 月 12 日前往我在卡加班多罗上任。在《卫报》报道这个问题之前，我根本没听说这个问题。

25. 关于第二个问题，审查小组指控我未能履行我不再担任的职责。我从 6 月 30 日起就不再负责特派团内的人权事务。审查小组应该问的问题是编码电报没有发到纽约？为什么没有就 7 月 17 日报告采取行动，最后，特派团没有将该报告正式转递给行为和纪律小组是否因为这些部队是新的中非稳定团的组成部分？其次，因为审查小组知道联合国道德标准明确规定，“联合国人员应该保持独立性，不应寻求或接受任何政府或联合国之外任何其他人或实体的指示，并且不应采取可能对其作为只对联合国负责的联合国人员的岗位产生负面影响的一切行为”。

26. 最后，我的以下解释已使审查小组在本案中对我得出的第二项调查结果和结论变得无关紧要。从 2014 年 5 月至 8 月，我已采取 15 项与本次调查有关的重大行动。以下是这些行动的概况。(1)我科指派两位人权干事负责调查和报告。(2)举行密集的工作人员会议以制定一项调查策略。这已导致儿基会参与调查(2014 年 5 月)。(3)将两个有关虐待的案件纳入向人权高专办提交的报告草案以便转递纽约(2014 年 5 月 30 日)。代理科长就这前两个案件向秘书长特别代表提供的信息(2014 年 6 月 30 日至 7 月 1 日)。(4)人权与司法科科长通过与人权干事定期会

面以便对调查进行定期跟踪(2014年6月)。(5)在与高级管理小组和联合国国家工作队以及儿基会保护干事进行交流之后,在我的办公室与儿基会代表交流调查进展情况。(6)持续与特别监察团以及人权高专办分享(通过工作队)关于正在进行的调查情况报告以及关于国际部队在中非共和国实施的侵犯人权行为的案件资料。在收集到充分且可信的资料向高级管理层报告。(2014年6月4日)(7)-按照程序起草报告。我们的司法干事对人权干事编写的预稿和高级人权干事编写的二稿进行了审查。(2014年6月26日至7月15日)。(8)审查人权与司法科科长报告(7月15日至17日)。(9)将报告同时转递人权高专办和中非稳定团负责人(2014年7月17日)。(10)非洲处就我科起草的报告向外勤业务与技术合作司提供信息(7月21日)。(11)日内瓦人权高专办提出评论意见以及将这些评论意见纳入隐去受害人姓名的报告版本(2014年8月21日至29日)。(12)与法国调查人员会面(2014年8月4日)。(13)与儿基会会面(8月5日);(14)秘书长特别代表安德斯与人权高专办之间的邮件交流。(15)起草一份说明,已通过编码电报将该说明发给纽约,并同时发给人权高专办且转递非洲处秘书长特别代表,请秘书长特别代表与人道主义协调员就这一问题进行对话(8月5日至6日)。

27. 另外,判断我的行动应根据安理会第2149号决议中规定的人权任务来进行。第4段所说的调查期间的人权任务是以监测、报告、预防和打击有罪不罚现象为中心。

- 1- 人权与司法科是否对中非共和国的人权状况进行监测? 是的。这就是为什么人权与司法科能够利用有限资源尽可能对严重侵犯人权行为进行调查的原因。有几份秘书长报告可以证明这项监测活动。
- 2- 人权与司法科是否明确调查这些指控? 是的,人权与司法科已在2014年5月至6月期间通过人权干事与儿基会共同开展了适当的调查。
- 3- 人权与司法科是否持续报告这些指控? 是的,从2014年5月至7月,已经起草报告,并在人权高专办中非共和国国家工作队会议期间与负责人进行了分享(6月30日、7月17日)、在高级管理层会议期间与秘书长特别代表进行了分享(7月4日)。
- 4- 人权与司法科有没有促进查明犯罪者的身份并起诉犯罪者以及防止此种侵犯人权和虐待行为的发生? 这是发给秘书长特别代表和日内瓦的7月17日报告的目标。就这一特定案件而言,秘书长特别代表和人权高专办应该就如何让各国了解这一报告内容展开对话,以便开始起诉进程。能否具体展开这一对话不在我的职责范围之内。

28. 审查小组应该承认,从5月到8月,我已采取15项重大行动,我科已经执行多项与这次调查有关的其他任务。相比而言,从我8月9日离开我的工作岗

到《卫报》披露这些案件为止(近一年的时间), 特派团和人权高专办没有采取任何实质性且相关的后续行动。

29. 如果审查小组考虑人权与司法科根据安理会第 2149 号决议就其授权任务的所作所为以及如何开展这项调查的问题, 那它就不应该做出滥用职权的负面推断, 原因如下: 根据联合国道德标准, “滥用职权系指不正当地针对他人使用某一职位的影响力、权力或权威。”从 2014 年 5 月至 8 月, 我手下的工作人员在开展调查时没有受到我的干扰。我没有针对我手下的任何工作人员使用任何权力或权威。我从没有与受害者会面以达到影响他们的目的, 我也从没有修改调查方向。因此, 谁是受到滥用职权影响的第三方呢?

30. 应该承认人权与司法科所起的积极作用; 在中非稳定团这样的冲突局势中开展这种调查需要有勇气, 需要承担义务, 而且需要有奉献精神。考虑到我们的资源有限, 故在完成调查之后的两周内完成报告的编写工作又是一项挑战。人权与司法科在会议上就国际部队实施的侵犯人权行为与我们的日内瓦和纽约负责人据理力争。正如人道主义协调员扎伊德在 2015 年 5 月 30 日所承认的那样, 将这些虐待行为记录在案具有重要意义, 这一点毫无疑问。现任人道主义协调员与所涉国家分享 7 月 17 日报告已是一年之后的事情。该报告使人权高专办能够就如何追究这些虐待行为的犯罪者问题与部队派遣国委员会开展对话。

最后观察

- (一) 正如本摘录所显示的, 审查小组所采取的策略似乎扩大了我的职责, 以期最大限度地保护位于纽约和日内瓦以及班吉的负责人, 正是他们没有做出回应。有大量证据表明已通过三份报告向特派团(特派团团长、办公室主任、特别顾问)、人权高专办(非洲处、外勤业务与技术合作司、纽约办事处)、维和部(中非共和国执行工作队、非洲二司司长)内部整个指控系统通报了这些虐待行为。因此, 我不接受审查小组所得出的任何具有归罪性质的调查结论, 这样的结论就是要让人权与司法科科长以及已在不同情况下履行其授权职责甚至扩大其调查范围以便将非联合国部队纳入调查范围的人权部门成为替罪羊。因此, 应该受到纪律处分是那些未将这些问题交由各自国家处理的负责人。最终, 新任人道主义协调员于 2015 年 5 月向派遣国委员会介绍了该报告的内容。
- (二) 这项调查是在我的监督之下进行的, 并且是本着集体精神完成这项任务的, 对于这一点, 没有任何疑问。作为一个集体和团队, 通过向儿基会报告工作并与其进行互动, 我们找到了一些法国士兵实施性虐待行为以及联合国部队和中非支助团部队侵犯人权的初步证据。根据我们在实地收集到的证据, 我们的报告明确说明了谁是犯罪者。
- (三) 6 月 30 日特别报告已经发送人权高专办, 以供其转递维和部, 该报告

揭露了两起由法国士兵实施的性虐待案件以及对其他特遣队提出的其他指控。正如人权高专办与特派团之间邮件交流所证明的，已向日内瓦人权高专办和维和部司级负责人通报这一报告，这一点毫无疑问。试图最大限度模糊这一事实的做法是站不住脚的。另外，还在这项调查的所有节点向人权高专办通报了调查情况。工作队每周举行一次会议，用以交流有关中非共和国境内人权状况的信息。审查小组不能将人权高专办出现的沟通不畅怪罪到人权与司法科科长头上。

- (四) 直到我们的调查工作结束，儿基会一直在保护儿童。这是我们能够收集这些证词的原因。受害者和证人面临危境不是因为我们的行动和报告，而是因为法国调查人员在来的时候带来了一份未隐去受害人姓名的报告，其中包括未隐去的受害人姓名。在调查期间，直到最终完成报告，受害人和证人都是秘密向人权干事和儿基会工作人员作证的。另外，在启动刑事调查之前，受害人的证词也是保密的。因此，考虑到安保措施和礼仪，在逐步展开调查以及在保护区会见儿童时，对受害人和证人实施保护问题是关键。人权与司法科和儿基会的最终责任是基于“不伤害政策”，目的是对这一调查及证词保密。
- (五) 我带领的团队在一丝不苟地调查这些指控，而最大限度减少人权与司法科及其团队行动是要保护负责人而非奖励我的团队，这一个是显而易见的策略，因为审查小组没有承认在我科完成报告之后的9个月时间内没有采取任何可信行动的事实。试图在团队工作的背景下单独处理我的责任对公平和平等司法原则而言不是一个好的预兆，因此，这表明存在偏见和不公。有大量不容置疑的证据表明我们做了工作，并且我已经向负责人通报了调查情况。审查小组不应该忘记人权与司法科科长只是秘书长特别代表的顾问。
- (六) 对滥用职权的指控是站不住脚的，对我们为这次调查所做的大量工作不公平，也不正义。人权与司法科没有不重视对这些滥用职权的指控。我们在三个月的时间里编写了三份报告，我们已多次向负责人通报这些报告的内容。证据是这些报告是最终供人道主义协调员扎伊德使用的唯一联合国文件，其目的是供人道主义协调员与各自相关国家及监督厅接触，以期开始对当前由联合国领导的中非支助团部队的不法行为进行调查，并且要求法国当局启动调查。如果没有报告会怎样？
- (七) 向审查小组提供了100多份邮件，这些资料将在今后某个时候予以公开。另外，审查小组还拒绝承认在所涉期间的大部分时间内，虽然我是科长，但我的职责被默认仅限于办公室的日常管理。我已于6月30日接受一个新职位，并为此向人权高专办发去电报以便为我寻找替代者。在我离开之后，由我的继任者或代理科长负责开展这项调查，直到其最后阶段。

因此，不应由我对本组织在九(9)个月的时间内的不作为负责。尽管这就是事实，但我还是承担了这次调查的责任。在技术和策略层面，人权科已对这些虐待行为进行了适当调查。是包括秘书长特别代表、维和部负责人和人权高专办总部负责人在内的战略层面没有采取适当的后续行动。试图淡化这一事实的做法是站不住脚的。

31. 按照我已经充分解释的普遍情况，我已经充分履行“工作人员聘用和任职条件中的首要义务。我已经尽了我的最大能力、权限和忠诚，提供了所发生的事件清单及先后顺序”，同时要考虑到当地的团队规模较小。另外，“滥用职权”的概念更适用于对其他工作人员利用一个人的职位的影响力、权力或权威。我不认为我的报告义务上升到滥用职权的程度，因为没有证据表明我阻挠/阻碍了我的手下在危机期间报告任何事情。我们都是在作为一个团队在积极工作，我支持我先前的回复和意见，并特此请求审查小组重新考虑其采取的审查方法及其得出的结论，并将这些结论重新寄送到适当的上级管理部门，首先是特派团团长以及他们寻求保护的纽约和日内瓦相关当事方。

32. 虽然期待为透明度目的而公开围绕这次调查而进行的沟通以及我的评论意见，但我保留诉诸联合国内部司法系统的权利。

2. 负责中非稳定团问题的秘书长特别代表的意见

秘书长特别代表的评论意见

尊敬的主席，

谢谢你给我机会就有关我作为秘书长特别代表所采取行动的报告草案中相关部分发表评论意见。正如我先前在 2015 年 10 月 27 日给审查小组的函件中所指出的，我于 2015 年 8 月 12 日辞职是对我作为秘书长特别代表所做一切决定负完全责任的最终表达，包括我在处理针对驻中非共和国国际部队所实施的性剥削和性虐待行为的指控方面存在的瑕疵。

我同意你的以下分析，即对“红蝴蝶”部队提出的性虐待和性剥削刑事指控是令人不快的，并且影响到最弱势群体：饥饿的流离失所儿童。实际上，当我听到这些指控时，我很震惊，也很心痛。不过，我不同意你的以下分析，即我被指控在应对有关针对“红蝴蝶”部队的指控方面不作为构成滥用职权。

更具体来讲，我相信我的行为未达到滥用职权定义的标准，因为根据《联合国和平行动和政治任务人权政策》(2011 年 9 月 1 日，第 41 段，第 10 页)，采取行动和做出回应的责任是由中非稳定团(和我本人作为秘书长特别代表)和人权高专办分担。另外，现有政策指导明确指出，人权高专办在调查由非联合国指挥系统内部队实施的性剥削和性虐待案件方面发挥主要作用。

因为人权调查和法国政府调查都在进行中，我坚信正义能够得到伸张。同样，儿基会确保受害人得到心理和医疗服务，并增加其在境内流离失所者营地内的保护活动。我还相信，在调查中获得的信息以及在这些指控之后实施的加强保护活动会对继续实施虐待行为起到震慑作用。

谨此，

前秘书长特别代表

3. 负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表的评论意见

负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表对独立审查小组摘录的回复

2015 年 12 月 3 日

要想说明负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表所收到的信息及其所作回复的背景，则必须了解所涉及的事件。

2014 年 7 月，只在与儿基会副执行主任的定期餐会期间向负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表提供了与指控有关的非常有限的信息。在那次餐会期间，儿基会副执行主任向负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表通报了其接到的一个电话的内容，这个电话是由设在达喀尔的儿基会区域主任打电她的，电话的内容涉及对“红蝴蝶”部队人员提出的有关其对儿童实施性虐待和性剥削的指控。所提供的信息不完整，既没有提供受害人的人数，也没有提供受害人的年龄，儿基会副执行主任在随后的一份书信中向负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表承诺，一旦儿基会副执行主任收到现场提供的其他资料，她将会向其提供。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表从未收到该文件。

根本没有人在 2014 年 7 月至 2015 年 4 月期间将这些指控纳入由监测和报告问题国家工作队提交的监测和报告机制的季度或年度报告之中。该国家工作队设在中非共和国境内，由中非稳定团和儿基会国家代表共同主持。作为武装冲突各方严重侵犯儿童行为的正式报告机制，监测和报告机制是负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表收到联合国已查实信息所有细节的渠道，包括侵权行为的性质和受害人的年龄。

就关于儿童与武装冲突问题的秘书长报告而言，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表通知副秘书长和办公厅主任说，她没有收到已经核实的信息，故无法将指控纳入 2015 年 5 月 8 日报告，而非报告文本中所述的 2015 年 6 月报告。负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表曾多次尝试接收一些关于指控的基本核实信息，而且她只收到断章取义的 2015 年 5 月 15 日采访内容，而且是严格保密的打印文本。值得注意的是，到目前为止，仍然没有关于这些指控的正式报告与负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表分享。

正如你在文本中注意到的，负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表向法国当局通报了这些指控，而法国当局通知她已经启动调查。如果负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表通过适当的正式渠道收到有关违反行为的核实信息，或得到任何实体警告称在干预期间任何时候正在发生违反行为，她将继续与国家

工作队和法国当局联系，以讨论进一步的后续行动备选方案。不过，监测和报告制度取决于国家工作队收集、核实和传递信息。

4. 外勤业务与技术合作司司长的评论 意见

人权事务高级专员办事处外勤业务与技术合作司司长的评论意见

我希望就案文发表两点评论意见。

首先，关于我被指称与人权与司法科科长缺乏沟通(第四部分，第 1.1 节，第 61 页)问题，我要强调审查小组在该段结尾处使用了“书面”一词，我实际上已向人权与司法科科长口头通报了我已经分享书面说明的事实。

第二点评论意见涉及到审查小组的结论，即法国外交使团的再次保证，“本应该得到更正式的证实”(第四部分，第 1.1 节，第 61 页)，我同意，实际上应该有一项既定政策，以供任何会员国在分享敏感信息时提供此种正式保证。不过，当时人权高专办内部并不存在这样的政策(我也知道，它们在此期间没有制定了这样的政策)，且有关这种正式行为的谈判要花时间，而在当时，这么做可能会对受害人或其他儿童带来更大的伤害。

5. 人权事务高级专员的评论意见

人权事务高级专员的评论意见

下面是我对审查小组所编写并转发给我的报告草案文本的评论意见。

因不了解报告的全部内容、语气和报告其余部分的结论，故我的回复内容仅限于审查小组发给我的段落部分。

我请求将我的评论意见作为附件全文附于报告之后。

首先，我要强调我一直以来的主要考虑，那就是重点关注儿童的权利和保护问题，以及重点关注我处的问责和廉正。

审查小组认定我曾“预定”我司司长的动机，表明对我要求调查的做法怀有报复的心理。

关于中非共和国境内非联合国维和人员实施性虐待的指控令人恐怖。我曾担任秘书长联合国维持和平人员性剥削和性虐待问题顾问，我非常清楚它们的一般性，并且于 2004 年在刚果民主共和国境内亲眼见证了对很多被指称性虐待行为的儿童受害者的采访。念及性虐待行为有多么可怕、儿童受害者多么应该受到保护，以及需要给予的关怀程度，我清楚地了解，任何不成熟或不恰当地暴露他们的身份可能会为他们带来多大的伤害甚至是危险。

因此，我对在 2015 年 3 月 6 日获悉我的一位最资深的主任向某个外交代表团转达一份机密且未隐去受害人姓名的文件感到震惊是非常真实的，该文件中载有被指称儿童受害者的姓名。即便我们在 2014 年 9 月至 2015 年 3 月期间每周见三次面，他也从未告诉我有关这一机密文件的情况，或者他与这一文件有关的行动。让我感到非常困扰的是，这是四个月内第二次该名主任的姓名与在高级专员不知情的情况下可能向某个会员国不当分享机密信息的行为直接联系在一起。

第一次是出现在很多文件被某个会员国的外交部泄露并被放到网上之后，这些文件引用了详细的、十分机密的特权信息，据称这些信息是在两年半的时间内由涉事主任向该国大使提供的。擅自分享机密的联合国信息似乎对世界上最旷日持久且冲突未得到解决的国家之一的数以万记受害者的人权不利，因此，我认为必须请求进行独立调查。

因此，向一国军队卷入可能非常严重的犯罪的国家外交人员分享未隐去受害人姓名的中非共和国文件是第二次发生这样的事，并且表明可能存在一贯的不道德行为。我坚定认为，我不能无视第二次发生这样的事情，并且请求再次启动调查；这并不意味着我已经“预定”两次调查中任何一次调查的结果。不过，我认

为，如果调查确实发现与某些会员国存在严重的不当联系，损害受害人的人权权益，则应该被追究责任。要求追究责任是我办经常提出的一项要求，而且我认为（并且依然认为），如果调查结果表明可能有联合国自身的高级职员参与不道德的行为，则联合国不应该掩盖问题。

就第二次发生这样的事情而言，我知道，如果不采取必要的司法保障措施，儿童的安全只能会继续遇到危险。考虑到这位主任在负责人权事务方面拥有长期的经验，他也本应该知道，如果向任何非司法当局披露受害人的姓名，则必须得到被指称受害人的事先“知情”同意，考虑到他们都是儿童，这实际上是不可能的。

因此，公布这个特定案例中的儿童和调查人员的姓名违反了“不伤害”原则，该原则是必须指导联合国所有工作的一项原则，载于秘书长公报 ST/SGB/2007/6 之中，并且适用于联合国系统掌握的所有机密信息。

另外，令人震惊的是，就在这位主任被停职几天后，有人似乎试图在为他辩护，向媒体和其他人泄露文件（同样载有未隐去的儿童和调查人员姓名），从而极大地增加了他们可能被曝露于公众的风险，并因而可能受到犯罪者或其所在社区进一步伤害的危险。

还让我感到不安的是，在推动将这一问题被公之于众的人当中，有些人在不时地试图质疑人权干事的廉正性，而正是这位人权干事首先获悉儿童遭受所指称的性虐待行为，对其进行彻底调查，并编写了采访摘要，且在她不知情的情况下，她的最资深的主任将该采访摘要交给了有关外交代表团，而且未经隐去受害人的姓名。

我相信她一直以来的行为没有瑕疵，我希望将这一点记录在案。她在记录可怕的虐待行为的同时，克尽职责，始终严密关注各种严重指控，谨慎地采访儿童，并采取一切必要措施来保护她们。我对她编写的内部文件被不恰当地公开而导致她的姓名被公开感到遗憾。如果在这个完全令人遗憾的事件中有真正的女主角，那么她才是这个女主角。

如果涉事主任在 2014 年 7 月向高级专员出示该机密文件，在向相关司法当局提供该文件之前，要采取适当的程序，隐去所涉人员的姓名。且儿童不会遭遇进一步的危险。

这位主任于 2014 年 7 月 15 日前后收到机密文件，并在未隐去所涉人员姓名的情况下将它交给上述外交代表团。直到又过了一周，也就是在所涉国家向班吉派去调查人员并与当地联合国工作人员接触之后，这位主任已将未隐去所涉人员姓名的文件交给他们的东西才被揭露出来，他才事后告诉副高级专员他已向上述代表团通报该文件内容。

在他收到该机密文件之后以及在将该文件转交给涉事外交使团之前，这位主任从未征求时任人权事务高级专员的意见或指示。这一点难以理解；鉴于前高级专员在其职业生涯中一直在积极推动追究强奸和性暴力行为的责任。

因此，人权高专办内部各级对他从来没有任何内部阻力，在他本人将文件交给涉事外交使团之前，人权高专办总部怎会通知相关当局，因为他从未测试这一命题。如果他当时按规定通知高级专员，她本应直接提请最高级司法当局注意，而不会危及有关儿童和调查人员的案例。毕竟这个问题不是一件小事。

不仅与非联合国士兵对中非共和国儿童实施性虐待有关的指控随后得到全世界媒体的关注(将其称为一个联合国丑闻)，它们也导致联合国秘书长设立本审查小组。尽管事实上高级专员在涉事主任于2014年8月6日向副高级专员坦白他的一些行为之前近三周的时间内几乎都在日内瓦，但涉事主任似乎并不认为这在当时对高级专员是一个足够重要的问题。在我担任高级专员职位时，他没有向我通报这些可怕的指控，也没有要求我干预以确保涉事国家对这些指控采取有效的后续行动。由此出现了一个显而易见的问题：如果不是这个问题，那么什么问题才足够重要以至于需要通知高级专员呢？

我期待公布审查小组的报告。必须提高对性虐待行为调查的效率，必须对这些最严重罪行的责任人予以惩罚。儿童受害人必须始终是我们最优先的考虑对象。

6. 秘书长办公厅主任的评论 意见

对请求就秘书长中非独立小组调查联合国对不属联合国指挥的外国军事部队成员所犯性不当行为的指控所作反应的结论草案发表书面评论意见的回复

我谨提及 2015 年 11 月 5 日的来文，该来文使我有机会就审查小组的调查结论摘录的初步草案提出书面评论意见。具体来讲，调查结论草案表明，我推动人权事务高级专员与联合国高级官员特别是主管监督事务厅副秘书长的道德操守办公室主任举行会谈是“有些问题的……[且]……事后情况……可能证明行动考虑不周”。

与审查小组的独立审查有关的事实，即有关指控对未成年人实施性虐待和性剥削行为的事实表明，在冲突和冲突后局势中可能已存在对弱势和面临风险人口实施的最惨无人道的犯罪。这种背景曾经是且仍然是我以办公厅主任身份采取任何及一切行动的中心。

关于你来文中提到的会议，我并没有出席，人权事务高级专员于 2015 年 3 月中旬与我联系，他向我通报了一个被认为既严重且又敏感的问题，而且他需要在这个问题上得到本组织适用议定书、规则和条例的指导。因为该高级专员当时在都灵参加一次疗养活动，很多高级官员都在那里，我认为他可以向拥有必要技术专业知识和了解适用体制框架的相关部门寻求指导，以便就可能采取的行动方针征求意见：即联合国道德操守办公室、人力资源管理厅和内部监督事务厅。在这方面，且如我向审查小组提交的电子邮件信函中所指出的，我给主管人力资源管理助理秘书长和道德操守办公室主任写了一个信息，说该高级专员要去找他们，并请他们为他提供支持和咨询意见。另外，我还通知主管监督事务厅副秘书长说，该高级专员将要就一个棘手且紧急的问题与她联系。

作为办公厅主任，我的部分职责是经常为本组织高级管理人员之间展开对话及进行适当且有效的信息交流牵线搭桥，以便能够做出及时且适当的反应。就本案而言，我认识到问题的敏感性，考虑到披露信息可能会使受害人受到进一步的伤害，故这么做可能会涉及到违反联合国的有关规程。因此，我曾要求为该高级专员提供必要的技术指导以确保全面且正确地处理这一问题。不过，在推动为该高级专员提供上述指导过程中，我仍然认识到有关官员的职责。同样，我的行动也是基于这样一种理解，即每位官员可能进行的任何互动或可能提供的咨询意见都是在其做出职业判断的基础上进行的，都是属于其各自职责及公务范畴之内的事情，包括由此产生的任何限制。

在这方面，审查小组的调查结论草案强调了某些高官在向高级管理层提供咨询意见的职责与他们的其他方面责任之间可能存在的紧张关系。因此，我了解这些事件可能是如何被误解的。就内部监督事务厅而言，独立审计咨询委员会在其最新提交大会的报告中也对他们称之为“内在紧张关系”发表了评论意见，并建议制订在向管理层提供咨询以及就可能接受审计或调查的情况发表陈述时使用的指导原则和协议(A/70/284，第 57 段)。审查小组的结论草案还支持在此领域内需要更大清晰度。

最后，我还要感谢审查小组所做的工作以及向我提供结论草案，并感谢它强调应该仔细考虑并应该制定更明确协议的领域。

2015 年 11 月 12 日

7. 道德操守办公室主任的评论意见

联合国道德操守办公室前主任回复中非共和国审查小组 2015 年 11 月 5 日报告的
陈述

2015 年 11 月 12 日提交

你曾热心为我提供发表评论意见的机会以便作为附件附于中非共和国独立审查小组调查联合国对不属联合国指挥的外国军事部队成员所犯性不当行为的指控所作反应的报告。

我赞赏你的结论，即我没有参与滥用权力行为。不过，为了全面了解到底泄露了什么机密，我认为有必要提供一些重要事实和澄清。

我是联合国道德操守办公室前主任，在 2010 年 7 月 19 日至 2015 年 8 月 3 日期间担任这一职务。

2006 年，秘书长设立了拥有独立地位的联合国道德操守办公室。根据其任务，本办公室既不代表管理层，也不是工作人员的代言人或代表。联合国道德操守办公室的主要目标是支持秘书长营造并维持一种合乎道德标准的组织文化。主任直接向秘书长报告工作。

联合国道德操守办公室为所有联合国工作人员提供服务，不管其职级高低。联合国道德操守办公室的任务包括：实施《关于防止报复的秘书长公报》(ST/SGB/2005/21)；提供机密的道德操守咨询；管理本组织财务披露方案；提供年度道德操守培训和通信；以及就各种政策和做法进行磋商。

道德操守办公室的所有任务都是平等的，没有谁比谁优先的问题。这五种任务之间也没有完全不同的区分。本办公室经常被要求向工作人员和管理层解释有关工作人员行为的《联合国条例和细则》以及提供咨询意见。对《关于防止报复的秘书长公报》而言尤其如此。

在这件事的整个过程中，道德操守办公室被要求针对其两项职责采取行动：提供机密的道德操守咨询和实施《联合国防止报复政策》(《政策》)。本办公室经常就如何实施《防止报复政策》以及如何防止报复等问题向工作人员和管理人员提供咨询意见。作为一个实际和道德问题，首先设法防止报复等工作场所伤害是道德操守办公室义不容辞的职责，而不仅仅是设法补救已经发生的报复所带来的不良后果。

根据这一政策，所涉个人可以向联合国道德操守办公室提出书面申诉，以此请求防止受到打击报复。申诉人提供的信息一般要试图说明他们曾参与以下三种当中的一种受保护活动：(1)通过一种联合国内部正式渠道提出与不当行为有关的申诉，(2)参与内部审计，或(3)作为内部调查的一部分受到约谈。申诉人必须说明，由于且在采取受保护的活动的之后，他/她曾遭受某类不利的工作场所报复行动。

不过，联合国的政策也为个人报告联合国正式报告渠道之外的不当行为提供了一种有限的途径。根据第 4 条，防止报复可扩大到个人向内部既有渠道之外的实体报告不当行为，只要满足具体标准。在大会授权的情况下，这种有限的例外允许工作人员在未首先用尽秘书长提供的内部报告机制的情况下寻求举报人身份。根据《政策》中概述的具体条件，对已察觉到不当行为的外部报告(例如，“外部举报人”)可被视为防止报复意义上的一种受保护的活动的。

审查小组对我的行动及出席两场具体会议持有异议，一次是在 2015 年 3 月 20 日，另一次是在 2015 年 4 月 8 日举行的。审查小组指出，它倒更愿意我曾回避后一次会议，并在与会者对会议议程做出说明之后突然离开前一次会议。审查小组相信，我参加这两次会议可能会产生利益冲突，但在结论中认为“实际上没有产生利益冲突”。

我谨认为，审查小组在指出可能存在利益冲突时搞错了。对于道德操守办公室而言，关键问题是是否有一个或多个联合国工作人员曾经向外部渠道报告了不当行为，而不是向联合国四种正式内部报告渠道之一报告，并因此使他们自己置身于《政策》第 4 条所提供的这种有限的保护途径。按照任务规定，道德操守办公室必须根据两次会议当时(大多肯定尚不清楚)的事实，就这一《政策》是否可以适用问题向管理层成员以及为人权事务高级专员办事处工作的某些联合国工作人员提供咨询意见。

我希望记录要反映以下情况：

2015 年 3 月 19 日，我收到办公厅主任给我的一封电子邮件，要求我就一个紧急问题向人权事务高级专员提供道德操守咨询意见。既没有告诉我要求提供的咨询意见的性质，也没有告诉我任何个人或任何问题会成为所要求提供的道德操守咨询意见的焦点。正如审查小组所认定的那样，我无法在会议之前预见或知道所要讨论的主题。正如办公厅主任对秘书长所说的，拒绝参加这一紧急讨论将极为不妥。

2015 年 3 月 20 日，我与该高级专员、副高级专员、主管人力资源管理助理秘书长及主管监督厅副秘书长举行了一次会议。在高级专员及其副手做了很长且令人困惑的情况介绍之后，管理层显然需要了解有关联合国工作人员各种行动的基本事实，也就是与马里或中非共和国境内出现的性剥削和性虐待行为有关的人权报告的基本内容。在这次会议结束后，我立即与我在纽约道德操守办公室的同

事联系，以便准确了解 SGB/2005/21 第 4 条的具体规定，我的同事通过电子邮件形式给我发来了这份文件。这将帮助我提供道德操守咨询意见和确定《政策》如何适用于被指称卷入所涉案件的联合国工作人员。2015 年 3 月 20 日的会议提到几个在这个未被披露的问题中起到某种作用的人的姓名和/或职务。D-2 级工作人员并不是这次会议唯一的讨论焦点，但此人的决定和行动在整个事件中起到了核心作用。

2015 年 3 月 23 日，我参加了同办公厅主任举行的一场通报会，向她通报了上周五举行的讨论情况。秘书长办公厅和人力资源厅的代表也出席了这次会议。会议的结果是要求管理层向高级专员、副高级专员以及直接了解所涉人权报告的各种工作人员收集书面陈述以及该报告如何和何时在联合国内外进行传播的。我同意与一个具体人员联系以确保他了解联合国关于防止报复的政策、向联合国道德操守办公室提出与报复有关的申诉的程序以及第 4 条(保护外部举报人)可能适用的条件。

在我能够与这个人谈话之前，他在 2015 年 3 月 24 日给我发来一封电子邮件，请我与他联系。道德操守办公室在回复他的请求时根据《政策》为他提供了机密道德操守咨询意见。2015 年 3 月 30 日，这个人向主管监督厅副秘书长和道德操守办公室发去一封电子邮件，并在所附书面陈述中谈到有关在中非共和国境内发生的恋童癖的报告。此人指出，他是应人权高专办副高级专员的请求提供陈述的。尽管就他根据《政策》享有的权利向其提供了咨询意见，但他当时并未向道德操守办公室提出要求防止报复的书面请求；而且，据我所知，他从没有在这个问题上提出有关防止报复的请求。

2015 年 3 月 31 日，我跟高级专员谈起请求提供的书面陈述。我们讨论了一个挥之不去的困惑，即这个问题是在马里发生的，还是在中非共和国发生的，以及《政策》如何适用于包括 D-2 级工作人员在内的各种联合国工作人员。我问高级专员是否考虑过除交给监督厅开展内部调查以外的其他替代办法，因为交给监督厅可能被视为对任何个人的职业生涯都会产生负面和报复性影响。高级专员谈到了他对泄露人权高专办内部机密信息的持续关切。

2015 年 4 月 8 日，我参加了与高级专员、主管监督厅副秘书长、主管人力资源管理助理秘书长以及秘书长办公厅代表举行的一次会议。根据它从掌握相关信息的个人那里收到的陈述中所载信息，管理层讨论了可能采取的若干行动方针。主管监督厅副秘书长对涉及一个工作人员的事先内部调查的进展情况进行了说明。我被要求解释如何适用《政策》，特别是外部报告不当行为的机制(见 SGB/2005/21，第 4 条)。我指出，在关于人权高专办指挥系统内部如何分享有关中非共和国境内发生的侵犯人权行为的报告、何时举行讨论或会议以及何时与外部人员分享及与谁分享该报告的问题上，还有一些没有最终确定。

根据《联合国关于防止报复政策》第4条，用尽内部申诉机制对允许外部报告的途径之一进行了限制如果管理层收集的陈述指出D-2工作人员报告了他对性剥削和性虐待行为的关切，并且在与本组织以外任何外部人员分享该报告之前与其指挥系统分享了该紧急人权报告，则随后采取降低其工资以及在人权高专办的任职条款或条件的行为可能构成《政策》规定的报复行为。因此，了解这个人的行动及其指挥系统的平行行动的性质和先后顺序曾是且现在仍是《政策》之下的重要调查领域。对联合国关于防止报复的政策第4条的适用是根据具体事实。如果这一条款适用于任何特定工作人员的行为，则这一问题将构成对联合国的最初印象之一。

虽然2015年4月8日举行的会议对管理层可能做出的一些决定进行了说明，但在会议结束时没有宣布任何决定。

2015年4月9日，我给高级专员、办公厅主任和主管监督厅副秘书长写信，敦促在开始对这个人的行为进行任何内部调查问题上要谨慎。我建议高级专员在决定将问题提交监督厅之前收集补充事实材料。我随后获悉，有关将问题提交监督厅以开展内部不当行为调查的管理层决定在这一电子邮件发出之前已经做出。因此，管理层在做出决定之前没有考虑我的建议。

道德操守办公室关心的主要问题是：根据《政策》，这位D-2级工作人员是是否能够被视为一个举报人。如果请求提供的书面陈述表明这个人已经履行了他的内部报告义务或满足了外部报告的先决条件，则道德操守办公室是是否能够因此而为管理层及这个人提供咨询意见。我向管理层建议，在将问题提交监督厅以开展内部调查问题上需要谨慎。

我不同意审查小组的以下结论，即我的行为可能使道德操守办公室可能陷入利益冲突的境地。根据《联合国条例和细则》，个人利益冲突出现在“工作人员的个人利益因其行为或不作为而影响到其履行公务及职责或影响到该工作人员作为一名国际公务员的身份所需的廉正性、独立性和公正性时”。从没有任何人合法质疑与我的个人利益会影响我履行公务职责。实际上，审查小组在此方面的结论似乎是基于它的以下看法，即道德操守办公室的任务本身与其所肩负的职责存在内在冲突。

因为审查小组必须认识到，个人利益冲突与岗位或职责冲突之间有实质性区别。如果不说明我将我的个人或私人利益置于本组织的利益之上并违反我的《就职誓言》，就不可能有利益冲突。另一方面，职责冲突引出的问题是，分配给联合国道德操守办公室的任务是否能够在没有矛盾的情况下予以实施。职责冲突不是个人利益冲突。

对于所有联合国工作人员而言，尊重赋予所在单位和岗位的任务是实施有效行政管理的核心。在当前的问题中，秘书长要求道德操守办公室根据

ST/SGB/2005/22 规定的职权范围履行其任务。其中包括提供机密的道德操守咨询以及《政策》的实施。

业已证明，在组织的道德操守和履约领域，对一个独立的道德操守办公室的职责有复杂的要求。在解决争议以及在困难局势中提供机密的道德操守咨询方面，它要尽到最大努力。提供机密的道德操守咨询是所有关于工作人员行为的联合国工作人员条例和细则的要求，包括其防止报复政策。我谨认为，在这一问题上，道德操守办公室适当地履行了其任务，根据联合国条例和细则，没有出现潜在冲突。

如果审查小组认为道德操守办公室的任务中存在某种形式的内存职责冲突，谨请求审查小组将其关切直接传达秘书长和大会。

该审查小组的成员将在事后做出不同的决定的事实表明了进行时间、距离、信息和大量反思性分析的好处。目前的情况并非如此，在就这一问题举行重要会议并由管理层做出全面决定之后的几个月时间里没有出现这种书面。回想起来，不同的决定还只是不同的决定而已。不同不等于滥用权力，也不等于有个人利益冲突。

8. 主管监督厅副秘书长的评论意见

我以前主管监督事务厅(监督厅)副秘书长身份就中非共和国独立审查小组对我在
这一问题中所起作用做出不利审查结论所作回复中的评论意见

我很高兴有机会就审查小组对我在回应对中非共和国境内性剥削和性虐待
行为的指控方面所起作用的观察意见做出回复，该案由人权事务高级专员办事处
负责调查。

我将对审查小组主席 2015 年 10 月 26 日给我的来函中所述每一项评论进行
逐一回复。

审查小组评论 1:

“你参加 2015 年 3 月 20 日和 2015 年 4 月 8 日会议是在审查小组监督之下
做出的决定，因为作为监督厅负责人，你知道或应该已经预期到会议的目标是为
高级专员提供与外勤业务与技术合作司司长的行为有关的咨询意见。”

回复：我收到秘书长办公厅主任 3 月 19 日给我的一封电子邮件，说高级专
员次日将与我联系，并说，“监督厅调查的工作人员有新的情况出现。非常棘手
且紧急。”

大会在 1994 年 8 月 12 日第 A/RES/48/418 号决议中设立监督厅的任务描述
了其目的是“协助秘书长履行其与本组织资源和工作人员有关的内部监督职责”。
该决议第 5(d)部分将在有效履行其职责方面“为管理层提供支助和咨询”描述为
打算实现的援助方式之一。1994 年 9 月 7 日的秘书长公报 ST/SGB/273(《设立内
部监督事务厅》)又在第五部分(为管理层提供支助和咨询)逐字加强了这一方式。
最后，ST/SGB/2002/7(内部监督事务厅的组织)在第 3.2 节明确将我的职责之一描
述为“在监督问题上为秘书长和本组织高级管理层提供咨询。”

因此，按照人权事务高级专员的请求出席 3 月 20 日的会议并就有效履行其
职责以及就监督问题为他提供咨询意见不仅是我的任务中规定的适当职责，而且
也是我必须履行的职责，无论我是否知道具体的会议主题；不这么做相当于放弃
我的法定职责。

同样，我出席 4 月 8 日与秘书长办公厅主任的会议也是出于同样的目的，我
必须出席。另外，ST/SGB/273 第二.3 节指出，“监督厅可以接受秘书长提出的
服务请求，但不得禁止监督厅开展其任务范围内的任何行动。”办公厅主任以
秘书长名义发出的请求等同于此种请求。

审查小组评论 2:

“同样，一旦你出席会议，就会损害你在涉及高级专员将向监督厅提交的主任案件中的独立性。”

回复：为了向高级管理层提供咨询意见而出席会议并不会损害在随后就会议所讨论的任何主题做出决定方面的业务独立性。咨询意见是根据所提供的信息提供的，这与始终需要基于适当证据的担保工作(包括审计和调查)不同。

实际上，我在 3 月 20 日会议上的作用是就这件事是否需要监督厅参与问题向高级专员提供咨询意见，在 4 月 8 日会议上的作用同样是向办公厅主任提供咨询意见。“这件事”系指被指控不当透露一份机密人权报告，由于其被指称未采用适当做法，包括未隐去姓名和正式转递文件，为报告中所述人员以及本组织带来严重风险。

不管我是否出席这两次会议，有关分配案件调查任务的决定都是在这两次会议之外独立且客观地做出的，考虑了两项标准：

(一) 所报告的事情是否属于监督厅的任务和管辖权范畴之内；和

(二)所指称的行为(如果得到证实)是否可能相当于严重不当行为和/或为本组织带来高风险。

另外，我还考虑了所提供的信息(即指控的细节)是否可信。

十分清楚的是，在第一次会议期间，虽然表面上满足这两项标准，但当时提供的细节尚不清楚和简明扼要，尚不足以到可信的地步，因为对于被指称泄漏的报告中所述的事件的具体位置以及对于是否涉及到联合国指挥的部队仍有混淆。

此外，指控的主题据称是自称享有“举报人”保护的權利并威胁要向媒体透露他将要调查的行动。不过，有主张这种保护的内部机制(通过道德操守办公室)，他显然没有利用这种机制。

不管是在会议上，还是通过其他方式接到不当行为指控，都不会在决定调查时产生冲突，也不会污染其行为和结果。每一项指控基本上都是民到某人的请求，调查本身常常不考虑指控主题是什么。

审查小组评论 3:

“你的另一决定背离了习惯做法，这使外勤业务与技术合作司司长无法采用独立且一贯的方式接收、记录和筛选高级专员的调查请求，并使他不当当地遭受毫无根据的行政停职处分。”

回复：副秘书长是监督厅的负责人，是负责监督厅所有活动的官员。ST/SGB/273 和 ST/SGB/2002/7 规定主管监督厅副秘书长有权启动调查，且包括调查司的入职程序在内的监督厅所有内部程序都不能消除这一权限。

与我同级或高于我的级别的其他高级管理人员直接将报告或不当行为指控交给我不是不寻常，我的任务授权中也没有阻止这种直接报告的规定。众所周知，联合国秘书处尊重其机构中的上下级关系。

众所周知，调查司是一个例外，它的一些管理人员和工作人员在培养一种独立于主管其工作的监督厅高级管理层以及独立于根据 ST/SGB/2002/7 第 7.1 节，调查司需要直接对其负责的主管副秘书长的恶劣态度。纽约调查司的一些工作人员和管理层还被怀疑出于个人动机而不当透露一些机密信息。

对于我而言，作为主管监督厅副秘书长，就一些需要审计或调查的问题做出指导同样是正常的(我的任务授权也没有阻止我这么做)，包括应其他组织要求否定被推荐人名单和做出管辖权例外。

在这个特殊案例中，调查司司长对这个特定决定的反映是不正常的，他既没有合理理由反对我的决定，也没有十分公开地这么做。在我做出将案件交付调查的决定之前，我基本上已经独立满足了有关受理和评估该指控的所有要求。

将监督厅管理某一程序的责任指定或授予任何一个司(例如，受理对有关该司长的决定属于不当行为的指控)并没有消除我自己做出知情决定的权限或能力。联合国争议法庭第 139(GVA2015)号命令证实，我的决定实际上就是在此基础上合法且适当做出的。另外，从那以后，我既不直接开展或监督该调查，也不干预调查或强迫调查人员听取我的意见；实际上，鉴于调查司长最终回避本案，我将他有关本案的职责分派主管监督厅助理秘书长，此人完全有资格调查本案。这样分派也是我的任务所允许的。

另外，受理程序规定需要重新考虑所做出的调查决定；不过，就连调查人员也没有提出重新考虑的要求，进一步证实先调查是一个适当的决定。

我起初也像往常一样完全期待调查司司长在整个过程中做出建设性投入，这也是他将所有通信均抄送维也纳副司长的原因，直到他公开宣布回避本案为止。

调查司司长和维也纳副司长都知道且了解我决定仅限于由维也纳副司长办公室人员负责处理本案的原因：我完全对纽约办事处关键人员维护和尊重高度敏感信息的保密原则失去信任，不然的话，这些信息将会在调查司案件管理系统中进行归档，实际上所有调查人员都可以查阅。调查司司长本人对这一问题的处理不当只能证实这一推理的合法性。

关于让外勤业务与技术合作司司长行政休假问题，监督厅没有要求让外勤业务与技术合作司司长行政休假。没有关于被监督厅调查的工作人员需要自动行政

休假的要求，且监督厅不负责这样的决定，也没有参与这样的决定。因此，我做出启动调查的决定不是导致让外勤业务与技术合作司司长行政休假的原因。

实际上，负责监督调查的副司长(维也纳)通知我，高级专员计划在监督厅调查结果出台之前请求批准外勤业务与技术合作司司长带薪行政休假，且监督厅未将此种行为视为出于调查目的的一种要求。我立即亲自通过电话会议方式将这一信息传递给高级专员，主管监督厅助理秘书长也出席了这次电话会议。同一天，我随后通过电子邮件向副司长(维也纳)证实我已经这么做，并通报了高级专员的反映，即虽然他认为监督厅并不认为有休行政休假的必要，但他自己有请求批准行政休假的原因。

审查小组评论 4:

“你愿意遵照高级专员的请求致使你未能将明显相关的一些因素视为受理程序的一部分，例如，已将信息传递给已获得接收授权的第三方、司长传递信息的做法符合政策和实践以及早在七个月之前就已将信息传递给司长的第一报告官员的事实。”

回复：正如上文所概述的，我未“遵照高级专员的请求”；我独立地评估了所提供的指控和陈述，并且决定需要对这一问题进行调查。

虽然我熟悉在已经完成的调查中哪些应该披露和哪些不应该披露(监督厅日常就是这么做)，我也敏锐地意识到，在决定调查之前确定调查的结果既不当，也没有必要。

有理由相信，人权事务高级专员及其副手(他们都已提供信息)知道应该如何处理他们的报告，都是在秉持善意行事，并且意识到所提指控的严重性。调查过程本身旨在收集与政策和实践相关的所有相关信息，并确定所采取的行为是否符合要求或是否构成不当行为。

另外，虽然外勤业务与技术合作司司长实际上早在七个月之前就已向其第一报告官员提供信息，但所提供的陈述(包括他本人提供的)表明他只是在向一个外部当事方(法国常驻联合国代表团)提供该信息之后大约一周后才向其第一报告官员报告这一情况，而且只是在他的第一报告官员注意到被指称的非法披露之后。

另外，联合国也没有关于不当行为的时效期限；由监督厅调查而导致的很多指控只是在被报告不当行为发生之后几个月有时甚至是几年之后才显露出来的。

考虑到本案中所指控不当行为的严重性以及所提供陈述的份量，依照我的专业判断，调查是确定案件的实际情况以弄清是否发生不当行为最可靠的机制。

审查小组评论 5:

“在联合国框架内，滥用职权涉及到做出对第三方产生负面影响的不当决定或行为。你参加会议对司长的行为施加了压力，使你无法满足有关做出与是否应该派人对高级专员的申诉进行调查的决定所需要的独立性标准。”

回复：我坚决不同意关于我的调查决定不恰当评论。这是正确的决定，认为有关严重不当行为的可信指控是善意提出的。

我也不同意关于我的调查决定对第三方产生任何负面影响的评论，在本案中，第三方就是外勤业务与技术合作司司长。调查决定并不是一种结果，而是打算支持对行动进行问责；问责不是负面影响，而实际上是确保所有国际公务员廉正的基础。

在内部监督方面，“独立性”不需要孤立地做出决定，而是需要在考虑到相关信息和背景的情况下，以一种客观的心态做出决定，不受管理层不当影响的，或者，就本案而言，不受被指称主体的胁迫。它曾经且仍然是一个适当的决定。

负面影响是在调查司司长公开质疑我作为决策者的合法权限时出现的；外勤业务与技术合作司司长本人在向媒体披露这一决定而非允许对其工作进行调查(调查可能对明了他的行为产生积极的影响)时也产生了负面影响。

审查小组评论 6:

“你随后放弃惯常受理程序的决定使缺乏独立性成为事实。通过减少或失去对监督厅以及对联合国组织的信任的方式，使该司长直接感受到并使整个组织间接感受到负面影响的结果。”

回复：我的决定是直接派副司长(维也纳)对这一问题进行调查，这是在我的任务授权范围内适当做出的决定，并且对需要限制公开的案卷信息做出了安排，我做出这一决定的唯一目的是减少信息可能被泄露的风险。更具体来讲，我担心的问题是，监督厅调查司纽约办事处中少数人际关系不好的工作人员可能共谋有意胡乱处理他们能够通过其他途径获取的案卷信息，而且他们在这么做的时候会无视其行为对外勤业务与技术合作司司长、监督厅和本组织的影响。

我坚信，这在各种情况下都是正确的决定。尽管我为避免泄露信息采取了防范措施，但事后与本案有关的机密信函的泄露证实了我这么做的合理性。

审查小组评论 7:

“符合认定滥用联合国职权的标准。”

回复：我坚决不同意关于我在做出本案中的决定或行为时存在滥用职权行为的评论；相反，我的行为都是我作为主管监督厅副秘书长的法定权限范围内做

出的，而且，鉴于所提指控的严重性以及可能对本组织带来的风险，我是在考虑了相关且适当的信息之后独立且客观做出的。

影响到外勤业务与技术合作司司长、内部监督事务厅和本组织的披露不是由我的决定或行为间接产生的，而是由以下行为间接产生的：

- 调查司司长不当且公开地质疑我的合法职权；以及
- 外勤业务与技术合作司司长本人在具体实施他的威胁（他威胁将这一问题捅给媒体，而不是配合合法调查）过程中采取的行为，而调查的目的是正要消除对他的指控。

我在上述评论意见中提到的以下立法文件：

1. 大会 1994 年 8 月 12 日关于设立内部监督事务厅的第 A/RES/48/418 B 号决议；
2. 1994 年 9 月 7 日的秘书长公报 ST/SGB/273——《设立内部监督事务厅》；
3. 秘书长公报 ST/SGB/2002/7——《内部监督事务厅的组织》。

9. 主管维和部副秘书长的评论意见



邮政地址：UNTIED NATIONS, NY 10017

电报地址：UNATIONS NEWYORK

参阅：

2015 年 11 月 2 日

尊敬的 Deschamps 女士，

感谢你在 2015 年 10 月 26 日的来函中介绍外部独立审查小组关于 2014 年 9 月 15 日将中非支助团并入中非稳定团的部队遴选工作的初步结论。我非常欢迎有机会在完成报告之前对这些结论做出回应。

我首先重申，我对有关驻中非共和国外国部队人员实施性剥削和性虐待及其他严重犯罪行为非常愤怒，外部独立审查小组正在对这一指控进行审查。无论是否受联合国指控，部署在任何国家的和平行动中的军警或文职人员都必须遵守不能容忍此种犯罪的行为标准。

在组建中非稳定团部队时，我领导下的维持和平行动部(维和部)采取了多种措施，以解决对先前侵犯人权行为的所有已知指控和关切，并对即将加入该部队的人员进行审查，并对重新委派的人员进行培训，使其了解与人权及良好行为有关的义务。这些措施符合现有政策，在很多情况下，更多地反映了我和维和部对待我们在此方面的职责的认真态度。

如你所知，中非共和国 2014 年春季的局势十分不稳定，担心可能发生种族灭绝行为。在此背景下，安全理事会于 2014 年 4 月 10 日授权设立中非稳定团，并“请秘书长尽可能多地按联合国标准，将中非支助团的军事和警察人员并入中非稳定团”（第 2149(2014)号决议执行部分第 22 段）。

从那时起，联合国已经开始与非洲联盟、中非支助团、可能的部队派遣国及关键伙伴进行接触，以评估中非支助团参与未来联合国维持和平行动的适当性。由维和部牵头，但在与其他联合国部门、办事处和机构密切磋商的情况下，对各种可能与重新委派这些特遣队将会带来的政治、行动、人权或声誉有关的风险进

行了评估。我将重点介绍我们为了解决对重新委派可能产生的人权问题所采取的行动，你对这方面表达了关切。

正如你所指出的，已经报告的很多指控都涉及到一些中非支助团特遣队人员，突出表明可能存在严重的侵犯人权行为或不当行为。在安全理事会请求联合国为中非支助团部队提供支助时根据我们的《人权尽职政策》开展的一项风险评估尤其查明一些具体事件涉及到中非支助团部队，而这些问题必须在最终重新委派之前予以解决。为了确保对各项指控进行调查并对被指称的犯罪者采取行动，已向非洲联盟和中非支助团发出外交照会。如你所知，一些相关的特遣队最终被重新委派，针对即将被重新委派的中非支助团特遣队的剩下唯一指控涉及到一些军人被指控在 Boali 和 Bossangoa 过度使用武力(维和部当时知道该指控)。按照我们的要求，有关派遣国和中非支助团已在移交权力之前将这些军队所属的整个连队遣送回国，而非洲联盟开展的调查在同时进行。

虽然没有其他足够具体或得到证实的指控足以阻止重新委派其他军警人员，但我们还是采取了额外措施以解决可能面临的进一步风险，并强调联合国在军警人员行为方面的标准，而且特别强调了对性剥削和性虐待行为的零容忍政策。所有考虑为中非支助团重新委派部队和警察的派遣国均接到一项普通照会，以提醒其有责任确保中非稳定团所有人员均不得因任何刑事犯罪而被定罪或当时正在因任何刑事犯罪而被调查或起诉，包括违反国际人权法律或国际人道主义法律。特遣队人员因任何刑事犯罪被调查、指控或起诉但未被定罪的，还请各国政府提供与调查或起诉有关的一切信息。我们还要求所有被视为中非支助团重新委派的部队/警察派遣国以书面形式澄清它们不知道针对其特遣队人员的任何指控，且它们未因为任何行为或不作为而涉及到相当于违反国际人权法律或国际人道主义法律的任何行为当中。所有特遣队已在 2014 年 9 月 15 日中非支助团向中非稳定团移交权力之前完成这一证明程序。

另外，我们采取缓解措施的目的在于防止正在重新委派的部队和警察人员发生不当行为：在人权事务高级专员办事处培训员的支助下，由维和部/外勤部提供随团培训，以使特遣队员符合被中非稳定团吸收的资格。联合国培训小组在班吉举行了 7 次特派团培训课，又在部队所在地另外举行了 5 次培训课，重点对关键人员(参谋人员、步兵营和建制警察部队指挥人员、准尉和培训员)进行培训，而这些关键人员又将关键信息传递到所有被部署的军警人员。

虽然强调预防，我们也加强了对中非稳定团军人、警察和文职人员的行为进行调查以及最终就有关中非稳定团人员的不当行为的所有指控按既定程序进行调查、报告和采取行动的能力。其中包括在中非稳定团内部支持开展预防相关活动和处理与不当行为有关的指控，确保将这些指控移交有关调查机构、监测调查进度以及审查调查报告，以便在合适时能够就需要采取的纪律或其他问责措施提

出建议。我曾几次亲自向中非稳定团的文职和军警领导强调对待性剥削和性虐待行为的零容忍政策以及他们在确保所有人都遵守这一政策方面的个人责任。

我还要更具体地谈到刚果民主共和国(刚果(金))特遣队的情况，它带来了一个不同的问题。虽然部署到中非共和国的刚果(金)特遣队的总体表现被认为是恰当的，而且维和部没有收到关于不当行为的指控，但我们意识到刚果民主共和国武装部队(刚果(金)武装部队)和刚果国家警察被列入关于儿童与武装冲突以及关于冲突中性别暴力问题的秘书长报告。鉴于这两份报告，我作出指示，部署到中非支助团的所有刚果(金)武装部队和刚果国家警察都要在重新委派之前接受审查，这是一项需要利用人权高专办和联刚稳定团专家支助的措施，并且超出了当时已有的政策要求。根据这项活动的结果，3位刚果(金)武装部队人员和14位刚果国家警察人员随后在中非支助团向中非稳定团移交权力之前被遣送回刚果(金)。另外，我们还为培训其余刚果(金)特遣队人员做出了特殊的努力，对45位刚果(金)维和人员进行了培训师培训，以便向其他特遣队成员持续传播信息。其中包括部署在Mobaye的步兵营24人和部署在班吉的建制警察部队21人。我还亲自向刚果(金)最高当局强调必须确保部署在中非稳定团的刚果(金)军警人员遵守联合国标准。

以上行动完全不是“宽恕极端恶劣的事件”或证明“容忍性剥削和性虐待行为”，我相信这些行动从相反角度映证了我们为确保将被重新委派到中非稳定团的中非支助团单位不会将受到严重指控的人员并入中非稳定团做出的系统性努力，以及我们为确保最终被重新委派的中非稳定团特遣队将会达到联合国军警人员行为标准以及特别是我们对性剥削和性虐待行为的零容忍政策所做出的努力。显然，要在中非稳定团及其他维和行动中实现这一目标将继续需要做出系统性和不懈的努力，而且还有更多工作要做。我绝对致力于实现这一目标。我们的目标不仅是执行我们的零容忍政策；而且还要实现零案件的目标。

最后，我还要指出，法国“红蝴蝶”部队的部署是在中非稳定团设立之前就已经得到安全理事会的授权。我了解针对“红蝴蝶”部队的指控也是在中非稳定团向中非支助团移交权力的日期之前；因此，正如你在信中所提到的，关于重新委派某些特遣队人员的决定不能“助长出现同样的有罪不罚现象，即“红蝴蝶”部队最终承认针对儿童实施了被指称的犯罪”。

出于本信中概述的一些原因，我断然拒绝以下断言，即存在“容忍”性虐待和性剥削以及侵犯人权及其他严重犯罪的现象，或在重新委派和部队组建活动中所做出的决定实际上宽恕了此种行为或助长了有罪不罚现象的出现。

如果你有具体的调查结果需要进一步澄清，我乐见有机会提供更详细的回复。

谨此，

主管维持和平行动副秘书长

埃韦尔·拉德苏(签名)

10. 秘书长办公厅高等干事的评论意见

关于秘书长办公厅高等干事部分的评论意见/回复

如《中非共和国独立审查小组职权范围》中所述，在这位工作人员就本报告特定项目进行作证之后，他正在利用提出评论意见的机会，以便将其评论意见作为附件附于报告之后。具体来讲，这位工作人员相信，关于秘书长办公厅高等干事部分的某些信息事实上是不正确的。另外，他相信，在这个由三段组成的部分的第一段未包括和/或忽略了在 2014 年 8 月 8 日围绕相关组织实体之间和内部处理来文的方式问题而出现的很多关键事实、背景因素及决策选择。因此，将该工作人员有关传递某一重要信息的行动称为“具有误导性”——而未能报告中反映他所采取的行动、判断和决定(以及影响该工作人员和副秘书长办公室立即处理这一问题的能力的的环境)是令人遗憾的。因此，该工作人员请求将这部分完整案文列入附件之中。

总而言之，秘书长办公厅在 2014 年 8 月 8 日(副高级专员办公室当天就这一特定问题给秘书长办公厅打电话)同时处理了至少三件直接相关的事：辛贾尔山雅兹迪人的状况；未能延长加沙停火及外交连锁反应；以及东乌克兰的人道主义僵局。就在这一天，整个负责支持高级管理人员围绕这些问题开展工作的单位人都走了，而且只有一位核心专业工作人员(共 6 位)负责中东、欧洲、亚太、非洲和美洲区域的文件及相关责任。另外，我相信，副秘书长是当天秘书长办公厅内唯一的高级管理人员，因为秘书长和办公厅主任都走了。

副高级专员办公室在美国东部标准时间上午 11 时 52 分(这是后续电子邮件上的标记时间，该电子邮件中只有一份法语照会)之前的某个时间给该高等干事打来电话。关于这通电话本身，该高等干事记不清具体内容；但属于一般性质的简短电话。该高等干事确信这一点，因为在这之后是非常繁忙的下午情况通报会，而且会议在多个与情况通报本身有关的截止日期项目上纠缠不清。不过，打这个电话的主要原因是向法国传递了敏感信息，并要求该高等干事向副秘书长转达这一情况。即便副秘书长当天的日程表已经排满了(且随后又受到上述不断发展的情况的影响)，该高等干事本应回答说，好的，他会向副秘书长通报这个问题。该高等干事忆及，他曾多次试图找机会向副秘书长办公室传递这一信息，但未能成行，因为一整天都在处理一些需要立即处理的危机项目。该高等干事还忆及，在快要到晚上的某个时候，副秘书长办公室的工作人员再次打来电话，询问该高等干事通报副秘书长的后续情况。该高等干事本应再次指出，好的，他会通知副秘书长。

报告中的案文指出，该高等干事“随后以书面形式证实他已经”[向副秘书长通报这一情况]。这是不正确的：在回复副高级专员办公室工作人员的一封电子邮件中，该高等干事只承认收到以电子邮件形式发来的法语普通照会。该高等

干事也立即将他本人与副秘书长办公室工作人员之间的电子邮件线程转发单位内部中非共和国主要文件保管员以及单位内其他相关人员。该高等干事随后向主要文件保管员口头通报了他在副高级专员办公室工作人员回到办公室后与其进行的交流情况。

事后，在决定下一步要采取的行动方针时，该高等干事考虑了以下几点：问题的性质极其严重[在先前的实地工作中，该高等干事拥有处理性暴力犯罪问题的丰富经验]。不过，鉴于副高级专员办公室提供的信息涉及到转递一份关于过去所犯罪行的报告，该高等干事做出决定：在极其繁忙当天向副秘书长传递一条一般信息，或将这一问题转发(更了解情况的)中非共和国文件保管员，以便在采取必要的后续行动之后向副秘书长办公室通报情况，都不会对实地受害人有影响。

该高等干事的所在单位在将任何来函或问题提交秘书长办公厅高级管理层之前有围绕该来函或问题开展必要尽职调查的特定义务(特别是具有高度敏感性的)。因此，该高等干事做出决定，由主要中非共和国文件保管员就这一严重且敏感的问题进行一次完全知情通报将是对即将对其通报的副秘书长办公室更加负责任的办法。紧接着，该高等干事还决定，需要就副高级专员办公室给秘书长办公厅的来函的性质进行几点补充说明：因为这是标注发给副秘书长的一个极其严重的问题，为什么不是直接与他的办公室联系？日内瓦人权高专办以及特别是副高级专员办公室工作人员在之前已经多次这么做，而且，这种问题只以口头方式标记以非正式“秘密渠道”转递某个单位似乎不同寻常，一旦被副秘书长办公室删除怎么办？另外，本来也可以利用纽约人权高专办向副秘书长办公室作更加详细和直接的通报；但这一途径也没有利用。总之，该高等干事推测，可能有一些关键细节和重要背景内容需要进一步核实、补充和澄清，这项工作最好是由能够非常熟练应对中非共和国文件相关挑战的工作人员来处理。该高等干事再次认为，主要文件保管员(与副高级专员办公室工作人员保持极其密切工作关系)将是最适合处理这一问题以及随后向副秘书长办公室通报的人选。考虑到这种密切的工作关系，我推定(可能不正确)二者会立即采取后续行动。我的过错在于，我本可以在第二天与副高级专员办公室工作人员联系，以便让她知道单位会在中非共和国文件主要负责人即将回来之后继续关注这一问题的落实情况。考虑到这些情况，报告中声称该高等干事“解释说，如果信息那么重要，那就应该在随后通信中处理”的说法具有误导性且不准确。该高等干事没有这么说；不过，以上各段描述了该高等干事就如何处理最终向副秘书长办公室转递该信息问题所作的一些主要考虑。

与8月8日直接危机相关的责任具有时间敏感性，一名高等干事和副秘书长办公室都要承担这一责任。简而言之，转递副高级专员办公室信息的工作(本来只需要有关层面片刻时间的关注)没有在2014年8月8日完成。因此，才采取上述后续行动。

附件四

缩略语表

中非建和办	联合国中非共和国建设和平综合办事处
中非共和国	中非共和国
维和部	维持和平行动部
秘书长办公厅	秘书长办公厅
外勤业务与技术合作司	外勤业务与技术合作司
人权与司法科	中非稳定团人权与司法科
人权干事	人权干事
境内流离失所者	境内流离失所者
共同政策	联合国和平行动和政治任务人权政策
中非稳定团	联合国中非共和国多层次综合稳定团
中非支助团	由非洲主导的中非共和国国际支助团
监测和报告机制	监测和报告机制
北约	北大西洋公约组织
非政府组织	非政府组织
人权高专办	联合国人权事务高级专员办事处
监督厅	内部监督事务厅
法律厅	法律事务厅
性剥削和性虐待	性剥削和性虐待
秘书长特别代表	秘书长特别代表
负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表	负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表
部队派遣国	部队派遣国
联合国	联合国
难民署	联合国难民事务高级专员公署
儿基会	联合国儿童基金会
副秘书长	副秘书长