



安全理事会

Distr.: General
29 October 2014
Chinese
Original: English

2014 年 10 月 29 日秘书长给安全理事会主席的信

国际刑事法院检察官根据安全理事会第 1593(2005)号决议第 8 段的规定于 2014 年 6 月 17 日向安全理事会做了通报，她在通报中指出，最近有人指控非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的报告被篡改，以便蓄意掩盖对平民和维和人员所犯下的罪行，特别是苏丹政府部队所犯罪行，她对这些指控表示关切。达尔富尔混合行动的前发言人曾于 2012 年 8 月至 2013 年 4 月在该特派团工作，他已提请检察官注意这些指控。检察官在其通报中要求我查明这些指控的实情。

2014 年 7 月 2 日，我发表了一项声明，宣布我打算对这些指控进行审查。安全理事会第 2173(2014)号决议欢迎我宣布的内容，希望迅速全面进行这一审查，并强调，如有必要，必须迅速针对审查结果采取有效行动。

审查小组由一名经验丰富的联合国前高级官员领导，仔细审查了正式报告前发言人所记录的 16 次事件的方式，以及公开报道其中 6 次事件的方式。在前发言人的协助下，并借助达尔富尔混合行动与维持和平行动部的合作，审查小组跟踪了经该特派团指挥链向维和部报告的每一次事件，并审查了秘书长的报告以及维持和平行动部和政治事务部编写并提交安全理事会的关于外地行动的每周简报。审查小组审查了数百份文件、电子邮件、报告和简报。与达尔富尔混合行动和维持和平行动部前任和现任高级工作人员进行了接触，以征集他们对针对特派团提出的指控的看法，并在纸面和电子记录不够明确的情况下提供背景。审查小组由于领取签证的时间较晚，并认为可以通过视频和电话会议或通过电子邮件收集到所有相关资料，因此取消了其计划进行的一次访问。

审查小组没有发现有任何证据支持关于达尔富尔混合行动蓄意掩盖针对平民和维和人员犯下的罪行的指控。不过，经审查发现，在审查的 16 次事件中，特派团未就其中 5 次事件向联合国总部提供说明事件来龙去脉的全面报告。审查小组还发现，特派团对媒体采取了过于保守的做法，在媒体本来可以发表新闻稿时保持沉默，甚至在缺乏所有事实的情况下这么做。这说明特派团有这样一种倾向，即如果它对事实没有绝对的把握，就不做任何报告，即使有足够证据可使其



就某一事件的来龙去脉作出知情判断也是如此。令人关切的 5 项指控全部涉及政府或亲政府部队的罪责。

我认识到达尔富尔混合行动目前面临的独特挑战，该特派团要有效执行其任务，需要苏丹政府的同意和配合，却并不总是得到其同意和配合。然而，特派团报告标准下降，以及倾向于不全面报告袭击平民和联合国维和人员的事件，这令人非常不安。

我致力于采取一切必要步骤，确保特派团提出全面和准确的报告。将尽一切努力确保及时系统地提请联合国总部和安全理事会注意敏感信息。将对达尔富尔混合行动媒体政策重新进行审查，以确保更大的开放性和透明性。预计特派团将对政府调查维和人员遇害或受伤事件的工作正式采取后续行动并提出报告。

审查结果导致人们广泛对一个从设立之日起就因受到当地政府和叛军系统阻挠而无法自由开展行动的维和特派团发挥的影响产生疑问。多年来，秘书处定期报告该特派团得不到苏丹政府支持的情况。我在 2014 年 2 月 25 日提出的达尔富尔混合行动特别审查报告(S/2014/138)中确定政府的合作是该特派团面临的三个主要挑战之一，另外两个挑战是其内部管理问题以及部队和警察派遣国的能力问题。我仍然致力于应对特别报告确定的不足之处。我们有责任为达尔富尔人民和我们在当地的人员确保为达尔富尔混合行动顺利执行任务创造基本条件。

达尔富尔混合行动显然不是在履行其准确和坦诚报告的义务的同时，包括在履行报告对平民及其内部人员实施的暴力行为的义务的同时，在让东道国政府保持同意和善意方面面临挑战的唯一特派团。正如我在 2013 年 11 月 21 日关于再次对人民和联合国的宗旨做出承诺的发言中指出的那样，每天，在冲突地区、人道主义紧急情况和不安全地区，联合国工作人员努力履行其保护人民的责任。在这样做的时候，他们往往表现出巨大勇气并做出大量承诺。有时，他们会为联合国的事业献身。确保联合国协调一致地反对暴行并确定行凶者的身份是我提出的“人权先行”倡议的一个主要目标。因此，我打算确保为所有特派团履行其报告义务提供更多指导，特别是报告人权和平民保护情况的义务。我还希望把即将开展的联合国和平行动审查当成一次全面解决我特别重视的这一问题的机会。

请提请安全理事会成员注意本信及其附件，附件为审查小组就达尔富尔问题报告被篡改的指控所提报告的执行摘要。

潘基文(签名)

附件

审查小组就达尔富尔问题报告被篡改的指控所提报告的执行摘要

引言

国际刑事法院检察官根据安全理事会第 1593(2005)号决议第 8 段的规定于 2014 年 6 月 17 日向安全理事会做了通报，她在通报中指出，最近有人指控非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的报告被篡改，以便蓄意掩盖对平民和维和人员犯下的罪行，特别是苏丹政府部队犯下的罪行，她对这些指控表示关切。《外交政策》根据达尔富尔混合行动的一名前发言人 Elbasri Aicha 的说明刊登了 4 篇系列文章，由此引发这一关切。检察官呼吁秘书长查明前发言人的指控的实情。对此，秘书长于 2014 年 7 月 2 日宣布任命一个审查小组，以报告指控的真实性。安全理事会第 2173(2014)号决议对此表示欢迎。

方法

Elbasri 女士同意与审查小组充分合作，并提供了大量文件，以支持她的说明。在这样做的时候，她提到据称达尔富尔混合行动没有报告的其他事件。审查小组然后审查了正式报告 16 次事件的方式，以及公开报道其中 6 次事件的方式。这些事件全部发生在 Elbasri 女士担任达尔富尔混合行动发言人的 8 个月任期内。

在 Elbasri 女士的帮助下，并通过与达尔富尔混合行动和维持和平行动部合作，审查小组跟踪了经该特派团指挥链向维和部报告的每一次事件，如果是重大事件，则在秘书长的报告以及维持和平行动部和政治事务部编写并提交安全理事会的外地行动每周简报中报告。这需要审查数百份文件、电子邮件、报告和简报。与达尔富尔混合行动和维持和平行动部大部分前任和现任高级工作人员进行了接触，以征求他们对达尔富尔混合行动提出的事件报告的看法，并在纸面和电子记录不够明确的情况下提供背景。审查小组领取签证的时间较晚，并判断可以通过视频和电话会议或通过电子邮件收集到所有相关资料，因此取消了其计划对达尔富尔混合行动进行一次访问。

分析事件报告

审查小组在其报告中努力根据实际情况进行分析，因为审查所涉及的 8 个月期间无法孤立地看待。人们知道，达尔富尔混合行动是最困难的维持和平特派团之一。它要应付一项具有挑战性的任务、艰难的环境、由来已久的敌意、不充分的人力和物力资源以及一个妨碍特派团部队的行动能力和流动性的东道国政府。因东道国政府威胁对其进行报复，达尔富尔混合行动无法如实提出报告。同样，达尔富尔混合行动工作人员因在实地开展已获授权的工作而受到威胁，他们在尝试核实平民遇袭事件时经常无法接触有关人员。

审查小组注意到，在审查的一些事件中，虽然初步报告确定袭击者疑为政府或亲政府部队，但在正式报告链中的某一点上却对报告进行了改动，使行凶者变

成“身份不明的袭击者”或“穿军装的武装男子”，原因是达尔富尔混合行动无法确切核实他们的身份。这一改动导致行凶者身份不明，无法追究政府对其部队和(或)代表的犯罪行为的责任。

在所审查的 16 次事件中，7 次涉及袭击平民行为，2 次涉及据称未能报告/调查侵犯人权行为，6 次涉及袭击达尔富尔混合行动的行为，1 次涉及袭击平民和达尔富尔混合行动的行为。审查小组发现，在 16 次事件中，对 11 次事件的指控无法得到证实，包括达尔富尔混合行动人权报告中提出的两项指控。在这 11 宗案件中，认定补充文件与指控相互矛盾，和(或)审查小组不同意 Elbasri 女士对事件的解释。审查小组在不同程度上发现其余 5 起事件的报告存在问题，现概述如下：

- **塔维拉。**达尔富尔混合行动未能向维持和平行动部提供关于亲政府部队在塔维拉四个村的袭击、强奸和劫掠行为的核查报告副本。因此，虽然已提请安全理事会注意最初的事件，但既没有提请安理会成员注意已核实的调查结果，也没有将其列入秘书长提交安理会的报告。
- **Kushina。**达尔富尔混合行动在报告政府两架攻击直升机的侵略性飞行时，没有向总部报告政府口头威胁对车队进行空炸/空袭，也没有提到车上载有一名武器专家，他是苏丹问题专家小组的一名成员。这一事件仅在专家小组的一份事件报告中向安全理事会充分披露。
- **海沙拜。**有合理证据表明，包括如达尔富尔混合行动内部报告的那样，边防卫队成员参与了这次袭击活动，并继续犯下罪行和侵犯人权行为。达尔富尔混合行动未向总部汇报这一情况，也未曾发表谴责这一犯罪行为的公开声明。
- **Sigili。**达尔富尔混合行动没有选择向总部报告民防军成员发出的威胁，即他们将确定在达尔富尔混合行动车队中旅行的两名扎格哈瓦部落村民的身份并将其杀害。民防军搜查了联合国车辆，并开始放肆地向达尔富尔混合行动的苏丹本国工作人员提问，此后，巡逻队才返回基地。特派团报告说，巡逻中断的原因是在一个检查站损失了时间。
- **穆哈吉里耶队部。**有大量的证据和理由认为，对穆哈吉里耶队部的致命袭击是亲政府部队实施的。一项军事调查、一个综合访问团的报告以及苏丹问题专家小组的报告均证实了这一点。尽管当天晚上发生两次袭击事件，但仅对致命性的第二次袭击进行了公开报道。由于没有把握确定袭击者的身份和归属，维持和平行动部称袭击者为“身份不明的袭击者”。政府同意调查，但一年多以后，正义仍未伸张。

向媒体发布信息

对媒体报道的审查显示，达尔富尔混合行动的主要高级领导人顽固地决心未经核查就不发布任何公告，即使国际媒体已经报道有关事件。由于缺乏核查途径，

新闻稿经常拖延数日，使其错过媒体周期，在政府和亲政府部队涉嫌参与事件时尤为如此。

在特派团内部，传播和新闻司运作不良，在编写和发布特派团新闻谈话稿的责任问题上存在严重分歧。由于无法从苏丹当局获得签证，该司时任司长一直无法部署到达尔富尔，不得不从亚的斯亚贝巴远程履行其职能。

Elbasri 女士根据维持和平特派团发言人的通用职务说明以及联合国媒体准则设想和期望的作为发言人发挥的作用，与特派团为她所任职位制订的实际职权范围相差甚远，实际职权范围更小，仅限于为特派团团长传达信息。上述问题综合起来使问题更严重，她与特派团大多数高级别领导人之间缺乏信任的情况迅速产生，最终导致她辞职。

结论和建议

审查小组未发现有任何证据支持这一主张，即达尔富尔混合行动或维持和平行动部在报告中蓄意掩盖对平民和维和人员犯下的罪行。

在得出结论时，审查小组意识到，在应付一个不情愿地接受特派团存在的东道国政府方面，达尔富尔混合行动面临独特的挑战，但会员国显然容忍了这种情形。与苏丹政府保持民事关系与合作，以确保特派团能够尽最大能力完成其任务，这已成为目的本身。报告所述期间只有 8 个月，不能脱离自特派团设立以来的过去四年发生的事件来看待。这些年留下了一种工作人员受惊吓和保持沉默的气氛，使其担心遭到报复，比如旅行限制和迟迟不签发签证，因此不敢提出有关政府的负面报告。

审查发现，如政府和亲政府部队涉嫌参与事件，未经核查和确有把握则不予追究责任的做法导致报告的事件数目不足。在某些情况下，前线报告中报告的事件与最终出现在正式报告中的事件明显存在差异。在某种程度上，这可能是由于各指挥链内部的报告标准有时很低。不过，特派团在其提交总部的报告中进行自审的做法需要立即得到处理。

显然缺乏说明政府部队涉嫌参与的事件的编码电报往来，这说明有必要使特派团一级更有信心以保密方式处理通过编码电报发到总部的敏感信息(比如紧急但仍未经核实的信息)。

对事件的所有报告几乎都是通过特派团联合行动中心编写的每日局势合并报告进行的。载有更详细资料的后续核查和军事调查报告并非总是送交总部。如果总是送交总部，维持和平行动部就能够更好地确保安理会充分知情，并确保安理会在闭门磋商中应对因政府参与而产生的敏感性。

特派团不得不判断何时积极主动地对媒体发表声明以及何时仅在核实事实之后发表声明是谨慎的。公开报道战斗人员之间的冲突不是维持和平特派团的职

责，不过，当战斗或犯罪活动发展成袭击平民的活动时，尤其是当保护平民是特派团任务中最重要的要素时，特派团有责任能够答复媒体的问题。如果达尔富尔混合行动采取更加积极主动的媒体办法，它可能已经成为前临时联合特别代表应对与保护平民有关的关切所需的政治宣传工具，并已推动和平进程。

审查小组考虑到自本报告所述期间以来的 16 个月里局势可能已经改变，因此提出下列建议。

为维持和平行动部提出的建议

审查小组建议维持和平行动部：

- 审查如何确保维持和平特派团和总部敏感资料(密码电报、核查报告、调查报告、人权报告等)的保密性
- 审查已制订的保护通过编码电报所发资料的程序，因为目前处理加密编码电报的做法未能确保保密性
- 必要时确保将核查结果和事件调查报告列入秘书长的报告
- 严格审查发言人与媒体关系股的作用，以确保有协同增效作用与合作。

为非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动提出的建议

审查小组建议达尔富尔混合行动：

- 在向总部提出报告时，不因自己的信息具有敏感性而对其进行审查
- 增加每日情况报告，以说明与保护平民、侵犯人权或袭击达尔富尔混合行动有关的事件，为此提供一份关于事件发生背景的简短分析，并增加通过编码电报发送的特别报告
- 通过编码电报自动向总部发送袭击平民事件核查报告和袭击特派团事件调查报告
- 正式跟踪和报告政府在调查维和人员死亡或受伤事件方面取得的进展情况
- 审查特派团的媒体战略，以期与国际媒体机构建立更加响应要求、透明和积极主动的关系，目的是使它们随时了解特派团所做的出色工作并在危机时期参与工作。