



第七十一届会议

临时议程\* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

赤贫和人权

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递赤贫和人权问题特别报告员菲利普·奥尔斯顿根据人权理事会第 [26/3](#) 号决议提交的报告。

\* [A/71/150](#)。



## 赤贫和人权问题特别报告员的报告

### 摘要

2010年10月，在一支新的联合国维和人员特遣队从一个霍乱传染区到达后不久，海地爆发了霍乱疫情。如今，有确凿的科学证据表明，该维持和平特派团是疫情的来源，对此负有责任。迄今为止，已有9 145人死亡，近780 000人被传染。

2016年8月，在向媒体透露本报告草稿之后，联合国宣布，秘书长正在制定新方法，以解决本报告提出的许多关切。常务副秘书长表示，秘书长还重申，联合国对受害者负有“道义上的责任”，将为他们提供更多的“物质援助和支持”。特别报告员热烈欢迎这一举措。

然而，不可避免的是，新的进程还应该包括道歉并承担责任，承认受害者的索偿产生了私法问题，因此需要联合国提供适当的补救。接受这两点决不会损害本组织免于被起诉的豁免权，也不会为其他索偿打开方便之门。

迄今为止，联合国的法律立场包括拒绝对疫情爆发承担法律责任，拒绝所有索偿，拒绝制定解决此类私法问题所需的程序，以及毫无道理地表示，本组织免于被起诉的绝对豁免权会因采取不同的做法而受到损害。现有的做法在道义上是不合理的，在法律上是站不住脚的，在政治上是自拆墙角的。这也是完全没有必要的。实际上，它损害了联合国的豁免权，因为它激起了要求国家法院重新考虑的主张；它奉行双重标准，即联合国坚持要求会员国尊重人权，而自己却拒绝承担任何这种责任；它使联合国在该案件以及今后的案件的最终损害赔偿要求中陷入被动，因为它们最不可能按本组织认为可控的条件得到解决；它给指控联合国维持和平行动践踏被保护者权利的人提供了强大的动力；而且它破坏了本组织的整体信誉和秘书长办公室的公正廉明。

联合国此前的政策依赖于一种在科学上不确定的论调。鉴于如今已众所周知，这种论调再也站不住脚。联合国显然负有责任，现在也必须采取相应行动。

## 目录

	页次
一. 导言 .....	4
A. 特别报告员的作用.....	4
B. 报告方法.....	5
二. 疫情的来源和联合国的反应 .....	6
A. 科学证据.....	6
B. 联合国的反应.....	7
C. 联合国在法律上的反应.....	10
D. 各方对联合国立场的反应.....	12
E. 国家的作用 .....	13
三. 解决主要关切 .....	14
A. 商定原则.....	14
B. 反对问责制的论点.....	14
四. 联合国为何需要转变立场 .....	17
五. 2016年8月的新方法 .....	19
六. 前进的道路 .....	20

## 一. 导言<sup>1</sup>

1. 本报告是关于联合国对于海地霍乱疫情的责任，是根据人权理事会第 26/3 号决议提交的。

2. 2010 年 10 月，在一支新的联合国维和人员特遣队到达并加入联合国海地稳定特派团(联海稳定团)后不久，海地爆发了霍乱疫情。这些维和人员来自一个流行同一病株的国家。海地迄今已有 9 000 多人死于随后爆发的流行病。有确凿的科学证据表明，尼泊尔籍维和人员与霍乱的爆发有直接关系。虽然秘书长接受了“道义上的责任”，并针对本报告草案宣布将采用一种新的做法，其中包括追加对受害者的“物质援助和支持”，但联合国继续按其法律顾问所坚持的意见，拒绝承担法律责任，拒绝制定任何程序来解决有关其责任的争论，并正在阻碍旨在解决此事的所有其他尝试。尽管美利坚合众国的法院最近维护了其绝对的法律豁免权，但它仍然这样做。为了给这一推卸责任的政策提供依据，联合国完全依赖未公开的内部法律意见，其主要观点已经透露，但其文本仍然保密。<sup>2</sup> 特别报告员及绝大多数专家评论员认为，本组织采取的法律办法有很大的缺陷。因为它是在联合国否认自己的责任的时候起草的，但是，情况似乎已经发生变化，因此应重新审议该意见。

3. 特别报告员认为，本组织现在采用的简单推卸责任的法律办法在道义上是不合理的，在法律上是站不住脚的，在政治上是自拆墙角的。推卸责任的做法不仅是不可持续的，而且是完全没有必要的。秘书长应立即采用新办法是有充足理由的。这种办法尊重受害者的人权，同时保护本组织的豁免权，履行其法治承诺，以及维护维持和平系统的公正廉明。

### A. 特别报告员的作用

4. 本报告由赤贫和人权问题特别报告员提交。事实证明，霍乱是这个拉丁美洲和加勒比最贫穷国家面临的一大挑战。海地在 2015 年人类发展指数中所列的 188 个国家中排在第 163 位。联合国开发计划署估计，该国超过 42% 的民众生活处于或接近多维贫穷状态。世界银行的数字甚至更加令人痛心。它们显示，在海地的 1 040 万人口中，超过 600 万人(59%)生活在国家贫困线以下，即每天生活费不足

---

<sup>1</sup> 特别报告员感谢 Christiaan van Veen 在本报告起草过程中提供的宝贵协助，感谢 Silvia De Rosa 和 Tom Endering 提供出色的研究协助。

<sup>2</sup> 2013 年 2 月 21 日、2013 年 7 月 5 日和 2014 年 11 月 25 日的信件间接提到了联合国的法律立场，这将在下文予以说明。良好做法通常需要编写详尽的法律意见供内部使用，并依赖于这些信件的起草。采用这种做法通常是为了避免任何暗示法律顾问是在编造依据。

2.42 美元，超过 250 万(24%)生活在国家赤贫线以下，即每天生活费不足 1.23 美元。<sup>3</sup>

5. 迄今为止，海地全部人口中至少有 7% 曾经被传染过霍乱。它对生活贫穷者影响最大，因为他们应对疾病后果或采取必要预防措施以减少有关风险的能力较差。该疫情还挤占了海地这个本来就贫穷的国家稀缺的资源。

6. 编写本报告的动机源于特别报告员此前与另四位任务负责人密切合作所做的共同努力。他们分别负责海地人权状况、医疗保健、住房以及水和卫生设施领域。虽然报告并非与他们共同撰写，但它以这组任务负责人的共同关切为基础，并寻求扩大他们在此前的声明中共同表达的立场。任务负责人从常务副秘书长 2016 年 2 月 25 日致他们的信中获得了巨大的鼓舞。副秘书长在信中欢迎他们“提议进一步处理该问题，讨论联合国能够根据其任务采取何种进一步措施，以帮助霍乱受害者及其社区”。特别报告员在与各位任务负责人协商后确定，特别报告员向大会提交一份重点突出的报告有助于推动这一对话。

## B. 报告方法

7. 本报告基于人权原则并特别重视尊重人权、提供补救和确保问责制的义务。然而，特别报告员承认，基于人权和国际法的论点往往不足以说服会员国采取必要措施，甚至不足以说服联合国采取必要措施。人权报告往往假定，要让政府或国际组织的政策发生根本性改变，需要做的事情只是指明国际准则和声明义务。实际情况通常复杂得多。还需要让当权者相信现行政策不可持续且代价高昂，相信可以作出改变。

8. 本报告因此也依据一些根植于实用主义和私利中的论点。采用这种办法不仅出于战略上的原因，也不是因为这些问题的很多法律分析已经公布，而是因为其目标是让关键行动者相信，转变政策是至关重要的，完全可行的，并且可立即启动。

9. 以最为一致的方式出现且似乎被接受程度最高的论点是基于以下情况的论点：担心承担责任会损害本组织的豁免权，危及其财政维持能力，给今后的维持和平行动带来负面影响，制造不良先例，或使联合国卷入无休止的诉讼。

10. 与此相反，本报告的出发点是，强调现行的推卸责任的做法不能以援引基本原则和声称如果联合国承担责任这些原则就会受到损害为理由。如下所述，承担责任能够保护而不是削弱本组织的豁免权。联合国正式接受人权原则不存在任何问题；对联合国来说，第三方责任并非一个陌生概念，提供补救措施也不会打开潘多拉盒子。

<sup>3</sup> 见 [www.worldbank.org/en/country/haiti/overview](http://www.worldbank.org/en/country/haiti/overview)。

11. 报告旨在减轻这些担忧并确定一条维护海地人民人权的前进之路，同时也使联合国避免采取破坏其合法性和公信力的自我毁灭做法。

12. 然而，首先，因为联合国官员一直在争论这个问题，有必要审查认定联海稳定团是将霍乱带入海地的来源、应对霍乱疫情负责的科学证据，并证明联合国为推卸责任而援引的法律论据毫无说服力。

## 二. 疫情的来源和联合国的反应

13. 海地史上第一次霍乱疫情始于 2010 年 10 月中旬。许多学者一再提到海地霍乱爆发问题独立专家组的说法，即这是海地 100 年来首次爆发霍乱疫情，但事实上海地此前从无霍乱记录。<sup>4</sup> 截至 2016 年 5 月 28 日，联合国的数字记录霍乱造成的死亡人数为 9 145 人，被传染人数为 779 212 人。科学研究还声称，实际死亡率几乎肯定大大高于报告数字。<sup>5</sup> 2016 年 1 月至 4 月期间，死亡人数新增了 150 人，比 2015 年同期增加了 18%。

### A. 科学证据

14. 从 2010 年 10 月 8 日开始，一支此前于加德满都爆发霍乱疫情之时<sup>6</sup> 在那里完成训练的尼泊尔籍维和人员特遣队抵达联海稳定团位于海地米勒巴莱的安纳普尔纳营地。几天后，住在 Mèyé 附近的一些村民从靠近营地厕所的一条小河取水，因此受到传染。后来的调查发现，原来，10 月 16 日或 17 日，与联海稳定团签订合同的一家保洁公司倾倒了营地的垃圾箱。由于收储秽物的化粪池已满，“司机倾倒了秽物，大量粪便进入当地的小溪并流入阿蒂博尼特河。第二天上午，下游社区的许多人便被传染”。<sup>7</sup>

15. 随着灾害规模为人所知，国际要员谨慎地回避承认联海稳定团营地的倾弃物导致霍乱疫情爆发。<sup>8</sup> 关于霍乱来自其他地方的暗示还从一些科学观察员提出的环境理论中得到了支持。根据该理论，霍乱菌自然存在于许多死水环境，2010

<sup>4</sup> Deborah Jenson 等人，“十九世纪海地和其他加勒比区域的霍乱”，《新增传染病》，第 17 卷，第 11 号(2011 年 11 月)，第 2133 页。

<sup>5</sup> Francisco J. Luqero 等人，“2010-2011 年海地霍乱流行期间的死亡率”，《新增传染病》，第 22 卷，第 3 号(2016 年 3 月)，第 410 页。

<sup>6</sup> “尼泊尔：加德满都爆发霍乱疫情”，2010 年 9 月 23 日，可查阅：<http://crofsblogs.typepad.com/h5n1/2010/09/nepal-cholera-outbreak-in-kathmandu.html>。

<sup>7</sup> Ralph R. Frerichs,《夺命之河：海地地震后的霍乱和真相掩盖》，(康奈尔大学出版社，2016 年)，第 243 页。

<sup>8</sup> 例如，泛美卫生组织表明，霍乱爆发“与环境管理不足有密切关系”，泛美卫生组织，“泛美卫生组织应对海地霍乱疫情爆发”，新闻稿，2010 年 10 月 21 日。

年 1 月海地大地震之类的环境冲击或特大暴雨会激活它们。然而，大多数科学来源和媒体来源拒绝接受该理论，而是明确将责任归咎于维和人员。<sup>9</sup>

16. 值得赞扬的是，为了解决争议，秘书长 2011 年 1 月成立了独立专家小组。该小组在其 2011 年 5 月发布的报告中，<sup>10</sup> 明确拒绝接受环境理论。相反，它认定，“有确凿的证据支持以下结论，海地霍乱疫情爆发的原因是，人类活动造成阿蒂博尼特河的 Mèyé 支流受到当前流行的南亚型霍乱弧菌致病性菌株的污染。”如果专家们到此为止，那么结论就是联海稳定团维和人员对霍乱爆发负有责任。但他们接着指出，“如果不是同时存在着水质和卫生设施及医疗保健系统上的缺陷……以及助长疫情的环境和流行病学条件”，仅仅是倾弃粪便“不可能导致疫情爆发”。通过增加这条意见，专家们指出，自然条件以及该国的欠发达状态也是导致疫情爆发的原因。鉴于此，他们得出的最终结论认为，“疫情爆发是各种情况综合作用所导致的……不是某一团体或个人的过错或故意行为所导致的”。

17. 针对这一模糊和不一致的评估引发的争议，专家小组于 2013 年发表了一篇后续文章，提出了一种新的提法，即“证据的优势和间接证据的份量确实会导致得出以下结论，即联海稳定团米勒巴莱设施的相关人员是霍乱进入海地的最可能来源”。他们还指出，报纸上的一篇报道准确解释了他们的科学措辞，该报道将其结论解释为，疫情爆发“几乎可以肯定是由建在一个乡村营地的简陋的卫生系统所导致，而其使用者是来自尼泊尔的几百名联合国部队人员”。他们进而解释了为何主张任何人都没有过错：“我们不认为这是故意将霍乱带入海地”；这是“各种事件意外且不幸地综合作用的结果”。<sup>11</sup>

18. 在疫情最初蔓延将近四年之后，内部监督事务厅内部审计司编写了一份报告，但其公开发布拖延很久。该报告认定，联海稳定团的有效废物管理监管框架依然不能令人满意，这一评价表明存在着“关键和(或)普遍的重大缺陷”。<sup>12</sup>

## B. 联合国的反应

19. 在大多数情况下，联合国的分析故意回避将霍乱带到海地由谁担责的问题。第一种技巧是采用被动语态，告知读者，霍乱“出现”，或“发生”或“严重的霍乱疫情得到了证实”。换言之，它只是发生了，不需要任何科学或技术上的解释。另一种技巧是称需要放下过去，着眼未来。过去既未在为未来拟定有效政策

<sup>9</sup> Renaud Piarroux, “Rapport de mission sur l'épidémie de choléra en Haïti”(2010 年); 和 Renaud Piarroux 和 Stanislas Rebaudet, “海地霍乱：流行和斗争史：展望和建议”，Assistance publique-Hôpitaux de Marseille, 2016 年 7 月。

<sup>10</sup> 可查阅：[www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/haiti/UN-cholera-report-final.pdf)。

<sup>11</sup> Daniele Lantagne 等人，“海地的霍乱疫情：它源自何处，如何形成？”，《当前的微生物学和免疫学专题》，第 379 卷(2013 年 5 月)，第 145 页。

<sup>12</sup> 第 2015/068 号报告，2015 年 6 月 30 日。

中被视为重要要素，也未被视为要避免重蹈覆辙需要了解的一个方面。第三种办法是以“指责”取代“责任”一词，然后说玩“指责游戏”是无益的，会分散注意力，无法回答或产生分歧，因此需要避免。例如，虽然专家小组的任命就是为了“调查并力争确定”疫情“来源”，但其分析的底线是，确定来源“与控制疫情不再相关。”因此，是时候应该向前看，把重点放在预防措施上。

20. 虽然专家小组的报告对联合国官员在回应要求本组织承担责任的呼吁中提出的论点很重要，但联合国采取的做法缺乏一致性，有点难以预测。在一些情况下，该小组的结论受到质疑，其建议被拒绝接受；在另一些情况下，其关于无过错的调查结论获得了认可并被严重依赖。

21. 在 2011 年 5 月专家小组的报告发布后不久，联合国的一位发言人对该报告不屑一顾，其理由是：它没有“提出任何确凿的科学证据证明疫情的爆发与联海稳定团维和人员或米勒巴莱营地有联系”。<sup>13</sup> 一些高级官员继续依赖这种辩解。然而，助理秘书长兼应对海地霍乱高级协调员佩德罗·梅德拉诺·罗哈斯在 2014 年 11 月 25 日致特别程序任务负责人的信中提供的更为详细和正式的答复给出了不同的说法。虽然这封信又长又详细，但它出人意料地并未提到专家小组的主要调查结论，即如上所述，“海地霍乱疫情的来源是阿蒂博尼特河的 Meye 支流因人类活动受到当前南亚型霍乱弧菌致病性菌株的污染”。换言之，联海稳定团确实是疫情来源。相反，在援引专家小组关于水质差和卫生条件差及医疗设施不足的提法后，梅德拉诺先生认为，调查的主要成果是说明疫情爆发“不是某个团体或个人的过错，也不是因为故意所为”。同样，说明联合国对策的定期更新的简报依然没有提及专家小组对于联海稳定团得出的主要结论。它被排斥在整个事件之外。

22. 值得注意的还有，在如此热衷于接受专家小组的无过错声明的同时，联合国完全拒绝了它关于筛查和预防的其他一些重要建议。一个专家组最近的报告强烈质疑这种做法。<sup>14</sup>

23. 由于联合国官员采取的立场严重依赖关于霍乱疫情的来源仍然存在疑问这一说法并援引专家小组的报告作为支持，适当的做法是评估专家小组一直被援引的评估结果的有效性以及考虑最近的科学评估。在这样做之前，应当注意的是，专家小组的结论存在着根本上的不一致。在明确指出“海地霍乱疫情的来源是因为污染”之后，该报告接着指出，“如果不是同时存在水质和卫生设施及医疗保健系统上的缺陷，环境受到粪便污染导致这种霍乱菌株传入不会成为此类疫情的

<sup>13</sup> 见 [www.reuters.com/article/us-haiti-cholera-panel-idUSTRE74457Q20110505](http://www.reuters.com/article/us-haiti-cholera-panel-idUSTRE74457Q20110505)。

<sup>14</sup> Joseph Lewnard 等人，“在国际人员部署期间预防传入霍乱的战略：基于 2010 年海地霍乱的计算模型分析”，*PLoS Medicine*，第 13 卷，第 1 号(2016 年 1 月)。



来源”。据推测，专家小组想要说的是，如果不是粪便排放的环境存在缺陷，仅仅是污染不可能成为唯一原因。但报告表述的其实并非如此。

24. 从法律角度上讲，专家小组得出无过错结论的推理存在着根本缺陷。首先，由于专家得出了联海稳定团营地是来源这一结论，那么很难再得出结论认为没有任何个人或团体有过错。其次，专家们没有提供任何有关分析来支持他们的无过错说法。第三，最重要的是，专家小组在报告中采用了科学做法，而非法律做法，但这并不妨碍它声称提供了关于未发现过错的法律结论，尽管它既没有确定任何法律标准，也没有对证据进行任何法律评估。它后来提供的解释——即它不“觉得”霍乱是被“故意”传入的——完全没有提到疏忽的核心问题，更不用说对此加以分析，而这是本案关于无过错的法律问题的核心所在。由于这些缺陷，关于无过错的调查结论显然是无效的，而联合国一直试图严重依赖它，以逃避责任。

25. 最后，如上所述，专家小组试图减轻本组织的责任，指出疫情爆发并非因为单一事件，而是“各种情况综合作用所产生的结果”，包括水质、卫生设施和医疗保健系统存在着缺陷。但同样，除了与关于联海稳定团确实负有责任的主要调查结论不一致以外，这种说法将把霍乱带到海地的责任和该国家的脆弱性混为一谈。事实是，如果不是因为联合国的行动，霍乱是不会爆发的。

26. 在独立专家小组提交报告后的五年多里，有许多科学研究对证据进行了评价，并为当时已知的情况补充了一些新内容。<sup>15</sup> 详细介绍各项研究的分析和结论已经超出了本报告的范围，但 2016 年 6 月出版的一本书对该任务作了系统介绍。该书作者 **Ralph R. Frerichs** 是加利福尼亚大学洛杉矶分校流行病学荣誉教授，书中对过去的科学争论进行了缜密和公平的评价。<sup>16</sup> 为此目的，值得注意的是，该书得出结论认为，维和人员对传入霍乱负有责任。在此过程中，它系统证实了首批调查海地疫情爆发的国际霍乱专家之一 **Renaud Piarroux** 博士得出的结论。<sup>17</sup> 它还谴责了它称之为“为保护联合国和维持和平方案进行不实宣传”的做法。

27. 底线是，联合国继续依赖关于科学证据模糊不清的论据，将此作为回避法律责任的做法再也站不住脚。如果在 2010 年、甚至 2011 年，可能还有得辩护，但后来的研究在科学上足够明确地证明了有关责任。如果联合国选择继续挑战该结论，就应当毫不拖延地进行独立调查。

<sup>15</sup> 见 Lewnard 等人；和 Fabini D. Orata、Paul S. Keim 和 Yan Boucher，“海地 2010 年霍乱疫情：科学如何解决争议”，*PLoS Pathogens*，第 10 卷，第 4 号(2014 年 4 月)。

<sup>16</sup> Frerichs，《夺命之河》。

<sup>17</sup> Renaud Piarroux 等人，“了解海地霍乱疫情”，《新增传染病》，第 17 卷，第 7 号(2011 年 7 月)，第 1161 页。

### C. 联合国在法律上的反应

28. 2011年11月3日, 5 000名霍乱受害者的代表向联海稳定团提出了请愿, 要求: (a) 举行公平和公正的听证会; (b) 获得经济补偿; (c) 联合国采取预防行动; 和(d) 联合国公开承认负有责任并公开道歉。十六个月后, 主管法律事务副秘书长作了答复, 指出, “联合国对霍乱疫情爆发这一灾难感到极其悲痛, 秘书长已经对霍乱疫情爆发造成的可怕苦难表示了深切的同情”。副秘书长随后似乎间接地引用9个月前发生的地震是真正元凶这一理论: “霍乱疫情爆发不仅是一个巨大的国家灾难, 而且让人痛苦地想起海地在出现国家紧急事件时的脆弱性。”在回顾了独立专家小组关于“各种情况的综合作用”和无过错的调查结论后, 副秘书长称, “根据1946年的《联合国特权和豁免公约》第二十九条”, 请愿者的索偿要求“不可受理”。该条要求联合国为联合国作为当事人的私法性质的争端提供适当的解决方式, 但副秘书长认为索偿要求不属于“私法性质”, 因为其审议“必然包括审查政治和政策问题。”<sup>18</sup>

29. 申请人质疑不可受理的调查结论, 并请求调解或开会讨论此事。2013年7月, 副秘书长二话不说, 直接驳回了这种请求: “关于你们让调解员介入的请求, 不存在支持介入这种不可受理的索偿的依据。”由于这些索偿不可受理, 我认为没有必要会面并进一步讨论该事项。<sup>19</sup> 由于在联合国内已经没有进一步的追索权, 申请人于2013年10月向美国纽约南区地方法院提起了集体诉讼。2015年1月, 法院裁定被告具有免于被起诉的豁免权。第二巡回上诉法院2016年8月19日在“乔治诉联合国”一案中维持了这一裁决结果。

30. 虽然本报告篇幅有限, 无法进行详细的法律分析, 但基本原则是明确的。作为其国际法律人格的一个属性, 联合国早已承认自己可以承担私法性质的义务和责任。<sup>20</sup> 它还承认对联合国部队在该框架内的活动造成的损害负有国际责任。在其关于第三方责任的第52/247(1998)号决议中, 大会建立了专门制度, 以处理维持和平特派团背景下的第三方索偿事宜, 尽管它对该项责任的时间、财务和其他限制作了规定。

31. 联海稳定团的部队地位协定中也提到“私法性质”的索偿, 并将其定义为“关于由联海稳定团造成或直接归因于联海稳定团的财产损失或损害和人身伤害、疾病或死亡的第三方索偿”。在阐述该类别时, 秘书长曾指出, 过去受理的索偿包括“在相关任务地区内因为联合国维持和平行动成员的行为而遭受人身伤害或死

<sup>18</sup> 主管法律事务副秘书长帕特里夏·奥布赖恩2013年2月21日致海地正义和民主研究所所长 Brian Concannon 的信。

<sup>19</sup> 主管法律事务副秘书长帕特里夏·奥布赖恩2013年7月5日致海地正义和民主研究所所长 Brian Concannon 的信。

<sup>20</sup> 《2001年联合国法律年鉴》, 第二部分, 第六章, A节, 第381页及以后。

亡和(或)财产损失或损害的第三方提出的赔偿要求”(A/C.5/49/65, 第 15 段)。这种索偿有别于以下性质的索偿:“基于对联合国的政治或政策有关的冤情提出,那些冤情通常与安全理事会或大会所采取的行动或所作决定有关”,并且往往“包括对本组织的政策提出杂乱无章的谴责”和指称由此造成经济损失(同上,第 23 段)。

32. 在维持和平行动背景下受理的索偿往往得到友好解决,但联合国将所有此类事项保密。一位负责处理此类索偿长达 10 年的前官员只裁定过另一起涉及科索沃的案件为出于这些理由不可受理。<sup>21</sup> 2014 年致特别程序任务负责人的信中也提及该案。它涉及及要求对由联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)建立的营地中的铅污染造成的损害进行赔偿。联合国以这相当于审查特派团任务的执行情况为由拒绝了该索偿。2014 年的信中还提到联合国拒绝处理索偿的另两起案件。其中一起指控联合国卢旺达援助团未能保护 1994 年大屠杀的受害者,另一起指控联合国保护部队 1995 年未能保护波斯尼亚和黑塞哥维那斯雷布雷尼察的居民。

33. 一些来源向特别报告员指出,最初提交给秘书长的法律意见在处理这些关键问题时采取的做法与最终采取的做法有很大不同。但由于法律事务厅的分析均未公布,无法确定其真伪。然而,如果真是这样,则可以解释为推卸责任提出的论点为何不容置辩,且无充分理由。

34. 特别报告员和大多数学者认为,<sup>22</sup> 支持不可受理的索偿的法律论据在法律上完全没有说服力。首先,这些索偿似乎具有私法侵权索偿的所有特征。受害者指控联合国有过失,未能充分筛选维和部队,从而造成霍乱疫情,未能在米勒巴莱营提供适足的卫生设施和废物管理,未能进行充分的水质检测和以及未能在霍乱传入后立即采取纠正行动。这些都是典型的因个人伤害、疾病和死亡提出的第三方损害索偿,并且它直接由联海稳定团的作为或不作为引起,或可归因于联海稳定团。这包括未能一丝不苟地对私人承包者的行动进行监督。联合国经常处理涉及被指控疏忽,特别是与交通事故有关的疏忽的索偿。

35. 其次,联合国承担的职责直接类似于公司或私人业主承担的职责,即确保进行充分的废物管理和采取适当的预防措施,以防传播疾病。

36. 第三,关于受理索偿“必然涉及政治和政策问题的审查”的说法是自私和不公正的。按照秘书长 1995 年提出的定义,即针对政治机关的行动或决定,这些索偿根本没有“政治性”,它们也不是漫无边际的谴责(见 A/C.5/49/65)。在政策

<sup>21</sup> Bruce C. Rashkow, “联合国的豁免权: 实践和挑战”, 《国际组织的豁免权》, Niels Blokker 和 Nico Schrijver 编辑(Brill, 2015 年), 第 86 页。

<sup>22</sup> Frédéric Mégret, “La responsabilité des Nations Unies aux temps du cholera”, *Revue belge de droit international*, 第 46 卷, 第 1 号(2013 年), 第 161 页。

方面，的确可能需要审查废物管理和其他类似的内部政策，但如果预期足以导致不可受理，那么将永远不可能要求联合国进行损害赔偿。

37. 第四，海地的情况明显有别于卢旺达和斯雷布雷尼察的索偿案。后两起案件都指称维和人员未能从本质上履行其职责，并提出与未能避免传播高度传染和致命疾病相反的业务判断问题。科索沃案件更接近于海地案件，但无疑可以认为它们的不同之处在于，科索沃特派团作为科索沃的临时行动当局开展工作，联合国不应对它到来之前存在的污染承担责任。值得注意的是，不可受理分类并不妨碍联合国为审查科索沃指称中的侵犯人权案件而成立的人权咨询小组在 2016 年主张“科索沃特派团对不可逆转地影响”儿童申诉人的“生命、健康和发展潜力”负有责任。<sup>23</sup>

#### D. 各方对联合国立场的反应

38. 虽然前联合国人权事务高级专员纳瓦尼特姆·皮莱在 2013 年公开呼吁对海地受害者灾民进行赔偿，但联合国各级官员反而在法律事务厅的眼皮底下普遍采取放弃责任的做法。

39. 与此相反，特别程序任务负责人一贯对拒绝承担责任持批评态度。特别是，连续几任海地人权状况独立专家自 2012 年以来一直在提出警告，称在该问题上沉默和拒绝将付出代价。2016 年，独立专家呼吁立即成立一个委员会，“查清损失，给予相应的补偿，查明责任人，遏制疫情和采取其他措施” (A/HRC/31/77, 第 102 段)。

40. 全球媒体也纷纷批评联合国。例如，《经济学家》指责联合国逃避责任，《纽约时报》认为，它“在[海地]的持续悲剧中未能正视自己的角色”，《内部商业消息》将霍乱疫情爆发称为“联合国的水门事件”，《华盛顿邮报》评论称，“因拒绝承担责任，联合国损害了自己的地位和道德权威”。

41. 即使是本组织的一些传统支持者也认为，其“维和招牌已经被三大罪状玷污，洗也洗不掉”。它们是：不当的性行为、在霍乱传入海地事件时玩忽职守和“联合国不幸地未能承认这些疏忽并以有效的和讲原则的方式应对它们”。<sup>24</sup>

42. 学者们批评本组织“采取令人无法接受的形式主义做法，回避其敦促世界其他国家和组织遵循的法治原则”，<sup>25</sup> “荒谬地”未能提供补救，<sup>26</sup> 开展“没有

<sup>23</sup> 人权咨询小组，N.M. 等人诉科索沃特派团，第 26/08 号案件，2016 年 2 月 26 日的意见，第 347 页。

<sup>24</sup> Allan Rock, “我们必须改变联合国在维持和平方面掩盖事实的风气”，《渥太华公民》，2016 年 6 月 13 日。

<sup>25</sup> Jeremy Waldron, “《联合国宪章》与法治”，在纽约大学法学院提交的文件，2015 年 11 月 1 日，第 15 页。

问责制的维和”，<sup>27</sup> 让公共卫生灾害和公共关系灾害同时发生，<sup>28</sup> 因奉行危险的“律法主义”而实际上将本组织与问责制隔离开来，<sup>29</sup> 以及“一再地未能……为受其决策影响的人提供适当程序，并且其决策已经对本组织及其活动产生不利影响”。<sup>30</sup>

43. 在非政府组织中，大赦国际呼吁建立“一个公平、透明和独立的机制，以审理霍乱受害者的索偿，并确保提供补救，包括赔偿”。<sup>31</sup> 人权观察对缺乏任何“独立的事实裁判”提出了批评。<sup>32</sup> 有 34 个非政府组织援引了“有确凿证据表明联合国维和人员负有责任”，作为吁请秘书长一职的候选人“承诺确保海地霍乱受害者获得公平补救”的依据。<sup>33</sup>

## E. 国家的作用

44. 法律事务厅的意见为各国回避介入联合国对海地霍乱疫情的责任提供了方便的理由。虽然安全理事会授权在海地部署维和人员并定期审查特派团的状态，但它显然未能解决本组织对引入霍乱承担责任的问题。2016 年 6 月，一个由 158 名美国国会议员组成的两党小组指出，“没有得到联合国的适当回应，每一天的流逝对海地霍乱受害者来说都是悲剧，对联合国的声誉来说都是污点”。他们呼吁美国国务卿给联合国施压，敦促其对受害者进行补偿。包括《纽约时报》、《华盛顿邮报》和《波士顿环球报》在内的各大报纸支持这项呼吁，重点关注联合国的不端行为。然而，有一种观点值得一提，即如果没有美国和安全理事会其他成员的默许(如果不是积极支持)，联合国不会采取放弃责任的做法。

45. 虽然联合国一直热衷于强调它在海地开展了多少工作，但现实情况是，实施《海地消灭霍乱 2013-2022 年国家计划》需要 22 亿美元，但各会员国迄今同意捐助的金额只达到 18%。

<sup>26</sup> Farhana Choudhury, “联合国豁免制度：在不受约束的保护和问责制之间寻求平衡”，《乔治敦法律杂志》，第 104 卷，第 3 号(2016 年)，第 741 页。

<sup>27</sup> 《没有问责制的维和：联合国对海地霍乱疫情的责任》(纽黑文，耶鲁大学，2013 年)。

<sup>28</sup> José Alvarez, “霍乱爆发时的联合国”，AJIL Unbound, 2014 年 4 月 4 日。

<sup>29</sup> Mara Pillinger、Ian Hurd 和 Michael N. Barnett, “如何远离霍乱：联合国、海地和国际法”，《政治观点》，第 14 卷，第 1 号(2016 年 3 月)，第 70 页。

<sup>30</sup> Devika Hovell, “联合国中的适当程序”，《美国国际法杂志》，第 110 卷，第 1 号(2016 年 1 月)，第 1 页。

<sup>31</sup> 2015 年 5 月 29 日致秘书长的信。

<sup>32</sup> 见 [www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/haiti](http://www.hrw.org/world-report/2016/country-chapters/haiti)。

<sup>33</sup> 见 [www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/7/27](http://www.codebluecampaign.com/press-releases/2016/7/27)。

### 三. 解决主要关切

#### A. 商定原则

46. 在解决被用来支持放弃责任的方法的一些主要实际问题之前,有必要强调的是,在有关主要原则上存在广泛的一致意见,虽然在它们的适用方面依然存在争论。

47. 第一,各方普遍认为,联合国豁免权是一项非常重要的原则,但凡承担对霍乱疫情爆发的责任都应坚持这一原则。

48. 第二,各方一致认为联合国行动应符合人权标准。本组织特别声称“确保其维和行动及其人员在国际人权法的规范框架内开展工作,并对指称的违反行为负责”。<sup>34</sup>

49. 第三,如上所述,联合国原则上承认,它有责任对维和行动过程中给第三方造成的损害进行赔偿(见 [A/C.5/49/65](#))。

50. 第四,1946年的《联合国特权和豁免公约》、部队地位协定和联合国惯例都承认,若出现与私人性质的行为的赔偿责任有关的争议,应提供适当补救。

51. 鉴于该法律框架的一致认可程度,让人不解的是,联合国目前的立场为何距离这些原则似乎需要的成果那么遥远。从本质上讲,有两个原因。第一个原因是决心遵守尚未公布的法律意见,而这种法律意见宣称索赔要求不是私人性质的。由于上述所释的种种原因,应重新审议和修订这种观点。第二个原因是未能公开承认并明确解决使担心加剧的各种背景因素,而这种担心显然使各种行为者不愿寻求按原则性解决问题。本报告现在就探讨这些问题。

#### B. 反对问责制的论点

52. 如前面的分析表明的那样,基本原则问题并非联合国目前放弃责任的方法的支持者的核心关切。相反,倒提出了各种实用或工具主义的关切。这些关切之所以重要,特别原因是它们似乎解释了一项符合联合国理想和基本原则并将接受责任和促进适当行动的政策遭到反对的程度。

##### 1. 保护绝对豁免权

53. 联合国在国家法院免于被起诉的豁免权被大多数观察家视为一种不可或缺的手段,可以保护它免遭政治攻击和避免使它遭受不可预测的、也许带有恶意的或敌对的国家法院的任意摆布。但没有提供替代补救的绝对豁免权同样是不可持续的,这就是为什么1946年的《公约》对豁免和补救均作了规定。2005年,一

<sup>34</sup> 助理秘书长兼应对海地霍乱高级协调员佩德罗·梅德拉诺·罗哈斯2014年11月25日致特别程序任务负责人的信,第57段。

次维和审查建议，“如果豁免的继续存在将妨碍司法的进行，而放弃豁免并不损害联合国的利益”，则放弃与犯罪行为有关的豁免权(A/59/710，第 86 段)。目前的情况应当适用类似原则。

54. 联合国在海地霍乱问题上的立场具有讽刺意味，它远非强化其要求豁免权的理由，反而激起了强烈反应，导致学者和评论家们呼吁取消豁免权，<sup>35</sup> 只承认公务豁免，<sup>36</sup> 或由国家法院调整豁免做法，以尊重获得补救这一人权原则。<sup>37</sup> 如果在海地霍乱一案中不提供适当补救，这些建议获得的支持只会增加。<sup>38</sup> 1946 年的《公约》第二条所赋予的绝对豁免权以尊重第八条第二十九节要求联合国提供“适当的解决方式”的规定为条件，这种论点，赞同的话有很多，许多学者也支持，诉讼也加以援引。美国法院拒绝该论点并不保证其他地方的法院也这样做。

## 2. 屈服于诉讼威胁

55. 一些官员和外交官表示，虽然他们支持在该案中提供适当补救，但在诉讼的阴影消除前，什么也做不了。在那之前采取行动只会纵容更多旨在达到同样结果的诉讼：俗语所说的“水闸”将会被打开。但是，即使是在 2016 年 8 月 19 日撤销诉讼之后，水闸论调似乎也促使联合国继续坚持放弃责任的政策。

56. 如果援引水闸论调实际上是善意的，那么对联合国来说就是非常不详之兆，因为这将意味着实际上有许多案件，本组织在其中不公平地拒绝提供补救措施，并且除非提起诉讼，否则联合国将不会让步。事实上，美国上诉法院受害者驳回受害者的索赔要求有可能会对受害者和辩护人面临更大压力，试图说服其他国家的当局和法院相信，联合国在这种情况下的豁免权导致出现某种程度上需要加以纠正的不合理的结果。

## 3. 创下不良先例

57. 一个密切相关的论点是，如果联合国“与私人索赔人达成谅解或进入争端解决程序，导致需要进行赔偿的裁决结果，将会对本组织产生寒蝉效应”。<sup>39</sup> 其弱点与水闸论是一样的。如果联合国在第三方索赔方面的做法是一致的和公平的，如果索赔要求以对本组织来说可持续的条件得到解决，就没有理由突然出现一连

<sup>35</sup> Ian Hurd, “结束联合国的法律豁免权”, *The Hill*, 2016 年 7 月 22 日。

<sup>36</sup> Kristen E. Boon, “联合国是善良的撒玛利亚人：豁免权与责任”, 《芝加哥国际法杂志》, 第 16 卷, 第 2 号(2016 年), 第 383 页。

<sup>37</sup> Rosa Freedman, “联合国豁免还是有罪不罚？一项基于人权的挑战”, 《欧洲国际法杂志》, 第 25 卷, 第 1 号(2014 年)第 254 页。另见 Jan Wouters 和 Pierre Schmitt, “质疑联合国机构、附属机构和官员的行为”, 载于《在国家法院质疑国际组织的行为》, August Reinisch 编辑(牛津大学出版社, 2010 年), 第 110 页。

<sup>38</sup> 见 Reinisch, “结论”, 载于《在国家法院质疑国际组织的行为》, 第 273 页。

<sup>39</sup> 同上, 第 346 页。

申目前并不存在的索赔。担心创下不良先例是支持在不公正面前不作为的一个典型论点。

#### 4. 惩罚部队派遣国

58. 各种观察家认为,在诸如海地霍乱等案件中承认赔偿责任将使部队派遣国不敢参与今后的任务。但这种分析存在几个问题。首先,本组织拒绝接受合理的索赔要求给部队派遣国造成的名誉损失肯定大于公正解决造成的名誉损失。溃烂的伤痛远比愈合的伤口糟糕。其次,对于一般积极派遣部队的国家来说,如果本国部队仍处在悬而未决的指控阴影下,将不太可能被请求派遣部队。再次,根据大会 1995 年关于对第三方索赔的决议,针对合理索赔达成的经济赔偿应当主要由本组织承担,而非由个别国家承担。因此,消除部队派遣国顾虑的最有效方法是确保推出保险计划,无论它们是内部制订,还是与外部承保商合推。

#### 5. 损害维持和平的财政维持能力

59. 有人表示担心目前诉讼成功可能会使联合国本身或至少其维和行动“破产”。这些担忧反映了根据诉讼当事人向美国法院提出的索赔金额进行的计算:死亡的受害者每人 100 000 美元,伤病受害者每人 50 000 美元。目前的官方数字为:死亡 9 145 人,感染 779 212 人。这些数字相乘后得出的赔偿金额可能高达 39 875 100 000 美元,即将近 400 亿美元,这还不包括未来几年肯定会死去或被感染的人数。由于这几乎是全世界年度维和总预算的 5 倍,这被视为是一个过高而不切实际的数字是可以理解的。在预算普遍紧缩,对多边发展和人道主义资金的支助不断压缩,难民危机资金优先解决之时,也许毫不奇怪的是,无论是联合国还是各会员国实际上都把海地霍乱放进了“太难的篮子”,选择不作为。

60. 但是,这是短视和自毁长城的做法。应当将 400 亿美元这一数字作为一种警示,让大家了解如果国家法院确信放弃责任的政策不仅不合情,而且不合法,可能会产生的后果。避免出现这种后果的最好办法是由联合国提供适当补救。本报告不是详细估计此事应当看起来如何和会花费多少钱的地方。但在这方面,有某些指导原则和先例可能有用,不妨牢记于心。

61. 第一,学者们曾就联合国应采取的最佳方法是出自人权原则还是出自侵权法的问题进行过辩论。为了学术目的,可以并且已经围绕其中一些问题进行充分的辩论。从联合国的角度来看,这些制度都没有完全符合情况,可以在拟定最佳应对措施时从两者当中提取一些要素。<sup>40</sup>

62. 第二,大会关于第三方索赔的第 52/247 号决议具有重大意义。<sup>41</sup> 它规定了提交索偿的时间限制,但在特殊情况下,秘书长可将时限延长。伤害、疾病或死

<sup>40</sup> Boon, “联合国是善良的撒玛利亚人”; Hovell, “联合国中的正当程序”; 和 C. Ferstman, 《应对霍乱传入海地: 政策选择》(伦敦, Redress, 2016 年)。

<sup>41</sup> 然而,注意第 7 段,其中大会赞同秘书长的意见,即联合国不能将其赔偿责任局限于蓄意或怀着犯罪意图或由于严重疏忽犯下不法行为的情况(A/51/903, 第 14 段)。



亡应付的赔偿金额将参照当地赔偿标准确定，但不能超过 50 000 美元。不赔偿非经济损失以及惩罚性或精神损害。

63. 第三，联合国在对由维和行动造成的损害进行一次性赔偿时可以参考现有的各种先例。1965 年与比利时达成的一份协议涉及“联合国工作人员在违反战争法和国际法规则的情况下采取行动造成损害的经济赔偿”的接受问题，但申明“不损害联合国享有的特权和豁免”。1966 年与卢森堡、1967 年与意大利也分别达成了类似协议。<sup>42</sup>

64. 第四，对于死亡情况而非涉及伤害的情况，可以考虑不同的安排。鉴于问题的持续性和赔偿所有生病人员的复杂性，采取方案方式对第二类受害者来说可能是一个要素。

65. 第五，可以从国家一级一次付清的重要先例中获得指导。相关例子包括：美国为赔偿 2001 年 9 月 11 日恐怖袭击受害者制定的安排、<sup>43</sup> 美国和法国 2014 年为赔偿大屠杀受害者达成的协议<sup>44</sup> 和加拿大印第安寄宿学校制度赔偿方案——旨在对在这样学校上学的土著儿童遭受歧视的历史遗留问题提供补救。<sup>45</sup>

66. 显然，联合国可以利用这些各种各样的先例，以制订一种赔偿方法，作为为受害者伸张正义的、可负担的一个更广泛方案的一部分。

#### 四. 联合国为何需要转变立场

67. 特别报告员在上文辩称，似乎放弃责任方法背后的各种主要关切问题都可以在不损害联合国及其会员国的任何核心利益的情况下得到圆满解决。为支持行动而提出的理由实际上比结论可能表明的理由更加强大。因此，在勾勒具有建设性的和负责任的方法之前，有必要强调强烈表明迫切需要转变政策的一些积极理由。

68. 维和。联合国在世界许多地方发挥作用，维和是其中越来越重要的部分。成功的可能性取决于多种因素，但其中最突出的合法性、可信性和反应能力。在海地，联海稳定团的声誉已经被霍乱事件严重玷污。科学界和公众舆论法庭都明确认定联合国有责任，本组织却并不愿意对产生可怕后果的过失行为负责，这一消

<sup>42</sup> Freedman, “联合国豁免还是有罪不罚？”，第 248 页。

<sup>43</sup> Mike Steenson 和 Joseph Michael Sayler, “9·11 基金和明尼苏达州 I-35W 大桥坍塌基金的遗产：为赔偿将来的大规模侵权灾难受害者创建一个样板”，《威廉·米切尔法律评论》，第 35 卷，第 2 号(2009 年)，第 524 页。

<sup>44</sup> “美国和法国签署大屠杀受害者赔偿协议”，《美国国际法杂志》，第 110 卷，第 1 号(2016 年)，第 117 页。

<sup>45</sup> 《印第安寄宿学校赔偿协议的共同经历赔付和创作治疗：探讨接受赔偿者所受影响定性研究》(渥太华，土著居民创作治疗基金会，2010 年)。

息将不可避免地影响到其他正在考虑同意接纳或参与维和行动的国家。虽然性虐待和过失行为之间有很大的区别，但在海地的情况中，联合国需要从中非共和国性虐待问题独立审查中吸取一个重要教训。审查小组警告称：“若国际社会未能关照受害者或将罪犯绳之以法”，即相当于对信任的背叛。<sup>46</sup>

69. 法治。大会在一些决议中强调了尊重法治的至关重要性，秘书长和常务副秘书长对此表示大力支持。然而，联合国在本案中采取的方法破坏了法治，削弱联合国作为尊重法治的倡导者的可信性。由于没有采取甚至最起码的措施追究自身的责任并赔偿受影响者，或甚至解释其拒绝这样做的原因，联合国复制了它在别的地方努力纠正的行为。法治要求联合国遵守其条约义务，包括部队地位协定中规定的义务，以及遵守各种基本人权，如向受到本组织伤害的人提供有效补救措施。它还要求本组织以始终如一的方式行事，以类似方式回应对它提出的一切合理的私法性质的索赔。联合国应当树立一个好榜样，发挥带头作用。

70. 人权。联合国近年来令人印象最深刻的人权成就之一，是本组织因 2010 年在斯里兰卡内战最后几个月所扮角色而内部遭遇类似危机之时取得的。针对各方的一致批评，秘书长先是委托一个内部审查小组调查联合国是否履行了其防止和应对严重侵犯人权和人道主义法行为的职责。然后，他跟进宣布他的“人权先行”倡议，该倡议“旨在帮助联合国在本组织工作各支柱——和平与安全、发展和人权——各领域更加协调一致地开展工作”。如常务副秘书长曾经指出的那样：“人权先行是关于改善联合国系统的运作方式以及工作人员的工作方式。”然而，拒绝解决海地因霍乱疫情而出现的侵犯人权行为与该倡议的极佳意图形成鲜明对比。<sup>47</sup> 除非采取行动，否则就等于说是适用双重标准。根据这种双重标准，联合国可以坚持要求会员国尊重人权，但自身即使是在特别严重的情况下，也拒绝承担这种责任。

71. 补救。为不当行为提供补救是豁免法、人权法、法治和问责制原则的一个必不可少的方面。人权事务高级专员定期和适当地告诫拒绝向人权受到侵犯者提供补救的国家，但在海地一案中，联合国甚至拒绝考虑可以合理且可行地提供的各种补救。同样，在过渡时期司法的背景下，联合国一直呼吁各国承认不当行为，以确保真正的索赔辩护程序和为受害者提供补救。然而，在海地一案中，受害者被告知，一些关注范围广泛的发展项目应当提供足够的赔偿。即使在武装冲突中，联合国各机构也在敦促各国向遇难者或受伤者提供各种形式的补偿(无论是以特惠方式或其他方式)，即使提供此类赔偿的法律义务并非没有受到质疑也要这样做。

<sup>46</sup> Marie Deschamps、Hassan B. Jallow 和 Yasmin Sooka,《就维和人员性剥削和性虐待问题采取行动：驻中非共和国国际维持和平部队性剥削和性虐待问题独立审查报告》(2015 年)。

<sup>47</sup> Rosa Freedman 和 Nicolas Lemay-Hebert,“Jistis ak reparasyon pou tout victim kolera MINUSTAH: 联合国与海地的健康权”,《莱顿国际法杂志》,第 28 卷,第 3 号(2015 年),第 507 页。

72. 秘书长办公厅。维护秘书长办公室的公正廉明至关重要。现任秘书长曾前往海地看望过霍乱受害者，与受害者们同悲伤，曾谈到过本组织的道德责任，并对此问题的深表关切。但他一直未能采取联合国超越其放弃责任政策所需要采取的任何措施。在外人看来，就许多内部人士来说，原因似乎是允许法律事务厅提供的法律意见凌驾于所有其他考虑之上，而这些考虑是如此强烈地表明需要寻求具有建设性的和公正的解决办法。按该厅的解释，用法来治胜过了法治。

73. 综上所述，有危险的是本组织在许多不同领域的整体可信度。它在地海地霍乱问题上的现有立场与它在其他关键政策领域如此强烈地拥护的立场不一致。若重新考虑其立场，它将有重大收获；若顽强维持其目前的方法，它将损失惨重。

## 五. 2016 年 8 月的新方法

74. 在敲定本报告之前，向秘书长和其他相关官员提交了一份草案，征求他们的意见。令特别报告员惊讶的是，该草案被泄露给了媒体，全文刊登在《纽约时报》上。后来，常务副秘书长于 2016 年 8 月 19 日给了特别报告员答复。答复中载有一些新颖的内容，很受欢迎。特别是，联合国承诺采取一种“新方法”，它“将解决[本]报告中提出的许多令人关切的问题”。除现有方案之外，该方法还将包括一个为受害者及其家属提供“物质援助和支持”的一揽子计划，那才是“重中之重”。该一揽子支助计划和执行机制将通过涉及与海地当局、各会员国和受害者的协商的“一个透明程序”加以制订。本组织还承诺加强应对疫情的努力。其中每项承诺都很重要。言下之意是，将有一项新方法，它远远超出现有方法，将透明，将调动更多资源，并将赔偿受害者。

75. 同样，新政策仍然极为不完整。目前尚无道歉或接受责任的承诺。重复此前的措词“深深的遗憾”和“道德责任”没什么新意。拒绝一切法律责任的“本组织的法律立场”被全面重申。提供适当补救的义务因此被拒绝，解决办法必须仅“通过政治、外交和其他手段”加以寻求。换言之，为逃避任何形式的法律责任而做的法律曲解，自私而可悲，但仍然得到了保留。除非新程序还包括重新考虑这一点，否则本组织挽救其道德(更不用说法律)信誉和权威的能力将遭到严重损害。

76. 总体而言，新方法显然是个突破，但难题尚待解答。它们包括：

(a) 为何不可能超越承认“道德责任”，切实接受根据目前已知事实明显适用的法律责任？

(b) 在整体情况没有新内容，既没有任何道歉也不认可法律责任的情况下，近年来只愿意提供相当于现要求总额的 18% 的资金的各会员国缘何如今决定更慷慨地提供捐助？

77. 除非新方法还包括修订法律政策，否则它将开创一个先例，即无论事实多么骇人听闻，联合国今后将绝不会承担法律责任。这将对正义的终极持续嘲弄。

## 六. 前进的道路

78. 放弃责任的方法之所以能够大行其道，是因为未能探索建设性可选方案，故而促使毫无实效的法律形式主义成为普遍现象。但这种方法既违背正义的利益，也违背了联合国的利益。

79. 现在有充分理由进行道歉并承担责任。首先，关于联合国对把霍乱引入海地负有责任，怀疑成分已经明确排除。在独立专家小组发布报告后，一系列科学研究和声明以及专家们自己后来的澄清没有留下任何合理的疑问，联合国的立场必须反映这一现实。在过去的多年里可以说有其合理性的一项政策显然不再获得科学事实的支持。

80. 第二，现有法律政策是在大约 6 年前制定的，并没有注意到“人权先行”倡议和中非共和国性虐待问题独立审查报告得出的重要经验教训。

81. 第三，在联合国自身内部采用的方法中，认真对待法治问题的承诺如今远比以前强烈，这需要在应对海地霍乱的法律措施中得到反映。

82. 本报告并不适合详细阐明为矫正已经发生的错误还需要做些什么。但它可以大致勾勒出需要采取的主要措施。

83. 首先，应当以秘书长的名义道歉，并承担责任。

84. 联合国应当承认，索赔要求具有私法性质，因此应当提供适当补救，因为这是法律要求。由常务副秘书长宣布的新方法对合法提供这种补救大有裨益。

85. 自 2016 年 8 月以来，秘书长似乎已经赞同，不可认为现有基于项目的倡议能替代对受害者及其家属的个人赔偿。他最近新提出的一揽子计划应当确保足够的赔偿，顾及上面已确定的因素。

86. 根据常务秘书长的声明，该进程应当反映一项新的承诺，即在尽可能透明的基础上与所有利益攸关方协商。

87. 这里勾勒的进程还应当为联合国今后遇到这种情况采取这一方法提供依据。

88. 包括现临时政府在内的海地当局需要克服前政府不愿催促国际社会确保其公民的人权得到维护的做法。

89. 展望未来，各会员国的作用绝对至关重要。虽然在海地霍乱中失去的生命比在整个非洲埃博拉疫情中失去的生命多，但太多的国家迄今为止都错误地认为海地的情况太难解决。为维和预算提供实质性支持的各国，尤其是主要捐赠国美国，

---

应积极支持采用尊重受害者权利和最好地维护联合国声誉和其他利益的方法解决这场持续的危机。如果做不到这一点，本组织及其在世界各地获得的尊重将遭受无法弥补的损害。

---