



2016年11月1日秘书长给安全理事会主席的信

继2016年7月8日至25日在朱巴发生肆无忌惮的暴力行为以及恶意攻击平民和联合国工作人员的事件之后，我下令由帕特里克·卡马特少将(已退役)牵头对此展开独立特别调查。独立特别调查的任务是审查联合国南苏丹共和国特派团(南苏丹特派团)采取了何种行动，应对当时发生在朱巴的性暴力和暴力侵害平民事件以及特雷营地事件。

谨随函附上独立特别调查摘要，其中重点说明了报告所载主要调查结果以及向有关各方提出的一系列建议(见附件)。这些建议涉及的问题有些是南苏丹特派团所特有的，有些则是系统性问题，均需加以解决以便更有效地执行保护平民任务。

请将本信及其附件提请安全理事会成员注意为荷。

潘基文(签名)



附件

关于 2016 年朱巴暴力事件和联合国南苏丹特派团应对行动的独立特别调查的执行摘要

背景介绍

1. 2016 年 7 月 8 日至 11 日，朱巴爆发危机，三天的激烈战斗造成许多平民及联合国南苏丹特派团(南苏丹特派团)两名维和人员死亡，南苏丹总统萨尔瓦·基尔及其前第一副总统里克·马查尔之间脆弱的和平协定崩溃。由于这场危机，在这一世界上最年轻国家的首都，暴力肆意蔓延，参战分子一路进行毁坏和屠杀。
2. 2016 年 8 月 23 日，秘书长组建了由帕特里克·卡马特少将(已退役)牵头的独立特别调查小组，其任务是审查 2016 年 7 月朱巴危机的两个方面：发生在称为“联合国之家”的南苏丹特派团总部及相邻的两个收容了 27 000 多名境内流离失所者的保护平民地点内或附近的针对平民的暴力行为，包括性暴力行为；在私人大院特雷营地，联合国人员、援助工作者和当地工作人员遭武装士兵抢劫、殴打、强奸和杀害的事件。调查任务包括确定南苏丹特派团及其特遣队是否作出了适当反应，评估联合国安保计划和程序以及南苏丹特派团在其中的角色，并查明袭击特雷营地的犯罪人。秘书长授权特别调查小组就上述两个重点调查领域提出建议，如有必要，提出针对南苏丹特派团人员表现不力等问题的补救措施。

方法

3. 特别调查小组进行了案头审查，并在纽约与人道主义保护伙伴等有关各方举行了会议。2016 年 9 月 9 日至 29 日，调查小组前往乌干达恩德培和朱巴，与许多证人、受害者、南苏丹政府部长及官员以及南苏丹特派团所有部门、联合国国家工作队和人道主义非政府组织的工作人员进行了 67 次访谈。在朱巴，特别调查小组访问了在联合国之家的南苏丹特派团总部和 Tomping 基地、朱巴保护平民地点、特雷营地和遭劫掠的世界粮食计划署(粮食署)仓库等地。

调查结果

在危机发生之前

4. 前第一副总统里克·马查尔与 1 200 多名武装战斗人员返回朱巴当初被视为执行和平协定的重要起点。但这些反对派士兵被置于距离联合国之家和保护平民地点不到一公里的地方，这样做的安全风险极大，因为一旦爆发战斗，境内流离失所者和联合国人员将陷于交火险境，秘书长特别代表、国际安全顾问和政府军队将领对此都表示强烈反对。然而，当时撮合政府和反对派的国际调解人认为，这是达成和平协定的必要妥协。

5. 在暴力发生之前的几周，南苏丹特派团和人道主义界及时、准确地发现有迹象显示苏丹人民解放军(苏人解)和苏丹人民解放军反对派(苏人解反对派)可能在朱巴恢复敌对行动。尽管有预警信息表明联合国之家附近可能爆发战斗，南苏丹特派团却未妥善准备应对可预见的三种重要情况：第一，联合国之家北边沿线的战斗将导致保护平民地点 1 内的境内流离失所者进入联合国之家大院寻求更多保护；第二，特派团将面临政府规定的严重行动限制，曾经多次设想过的这种情况，但却从未在军事和安全统筹应急计划中予以明确规划；第三，联合国之家可能陷入交火之中；周边沿线的瞭望塔和防御阵地的筹备和装备很差，连小武器火力都难以阻止，而一旦爆发使用重型武器的战斗，特派团的应对能力更加严重受限。

危机期间

6. 危机期间，特派团身处激烈冲突的前线，面临一系列艰巨情况。交战方使用了火炮、坦克和武装直升飞机，有时距离联合国之家仅数米。三天战斗中，两名中国维和人员死亡，数人受伤，联合国之家大院的 182 幢建筑物被子弹、迫击炮和火箭榴弹击中，成千上万的境内流离失所者从保护平民地点逃入联合国之家寻求保护。

7. 特别调查发现，特派团关键高级人员领导不力，最终导致应对行动混乱而无效。

8. 在文职方面，尽管南苏丹特派团联合行动中心作了很大努力，但全特派团的综合协调在危机之前和期间都很差。危机期间，迅速采取联合行动至关重要，但特派团根深蒂固的各自为政的报告和行动文化导致其无法采取有效行动。联合行动中心以及安保情报和行动中心并未按照联合国的政策要求同地办公，这加剧了安保反应分散的问题。

9. 在军警方面，部队未在统一指挥下开展行动，来自中国、埃塞俄比亚、印度和尼泊尔的四个部队特遣队接到的命令太多甚至有时相互矛盾，最终导致联合国之家 1 800 多名步兵没有发挥应有的作用。部队指挥官任命中国营长担任事件指挥官，负责指挥除了他自己营之外的联合国之家所有部队。此外，部队指挥官命令突发事件指挥官保持连接 Topping 的南区总部的明确指挥链，然而这一指挥链最终带来了混乱，因为在战斗期间，联合国之家与南区总部的这一指挥链实际上遭到切断。这一混乱安排加上实地领导缺位，导致联合国之家军事和警察特遣队出现应对不力事件，其中至少有两次是中国营于 7 月 10 日和 11 日遗弃了在保护平民地点 1 的某些防御阵地。尼泊尔建制警察部队在阻止一些境内流离失所者在联合国之家内抢劫和控制人群方面也表现欠佳。

政府和反对派的角色

10. 特别调查小组强调，保护南苏丹平民的责任首先在于南苏丹政府。危机期间，政府部队和反对派部队不分青红皂白地开火，射击联合国设施和保护平民地点，袭击平民，导致保护平民地点内 20 多名境内流离失所者死亡，数十人受伤。政府士兵还对特雷营地发动袭击，9 月 15 日政府会见特别调查小组时未就这一指控提出异议。政府部队还涉嫌参与战斗后在保护平民地点周围发生的侵害平民的性暴力事件。

特雷营地事件

11. 特派团未能应对距离联合国之家 1.2 公里的特雷营地的局势。7 月 11 日，政府士兵强行进入该营地，当时营地内约有 70 名平民，包括特雷营地的工作人员和居民，其中 5 名是联合国人员，特派团对其有明确的保护任务；另外还有 10 多名人道主义援助工作人员，他们属于联合国安全框架和特派团更广泛的保护平民任务的范围。约 15 时 30 分，士兵开始抢劫和强行闯进住所，居民立即通知了联合国安保部门和南苏丹特派团。遇袭过程中，平民遭受和目睹了政府武装士兵实施的严重侵犯人权行为，包括谋杀、恐吓、性暴力和相当于酷刑的行为。

12. 联合行动中心多次要求组建一支快速反应部队作出反应，但南苏丹特派团各特遣队均拒绝了这一要求，理由是其部队没有人手可另作支配。此时联合国之家的情况仍然混乱，数千名境内流离失所者聚集在工作人员办公地区，武装男子仍威胁着保护平民地点 3 的周边，大批政府武装士兵仍集结在联合国之家大门前的耶伊公路上。政府最高级别将领派出联络官在大门附近的一个检查站接应南苏丹特派团的快速反应部队，以帮助其进入特雷营地，但即便如此，快速反应部队仍未组建。

13. 约 19 时，南苏丹国家安全局的成员撤出了特雷营地的多数居民。三名女性国际人道主义工作人员被留在营地。7 月 11 日晚，特派团了解到，截至 20 时 40 分她们仍下落不明，却未尝试派遣一支部队去撤出这三名妇女。21 时至 22 时之间，三名妇女中一人设法打通了联合国安保部门的电话。接电话的安全干事(特别调查小组无法查明为何人)对她的援助请求不屑一顾，当她的电话卡用完后，也没有回电话给她。联合国安保部门没有记录这一电话。虽然南苏丹特派团联合行动中心连夜筹划在第一时间内组建快速反应部队，但特派团没有派出任何队伍。该夜，这三名妇女一直困在特雷营地，营地周围的几个地点还有约 20 名特雷营地工作人员。7 月 12 日约 7 时，一个非政府组织派遣的私人保安公司撤出了营地内的这三名女性人道主义工作者。

性暴力

14. 战斗发生后的几周内，朱巴保护平民地点内部和周围侵害平民的性暴力行为增多。特别调查小组审查了媒体和非政府组织提供的述及性暴力行为，特别是在

保护平民地点周围发生的性暴力行为的多份报告，其中指称 7 月 17 日和 18 日维和人员未对直接发生在其面前的性暴力事件作出反应。虽然这些性暴力事件几乎肯定发生过，但特别调查小组无法核实关于维和人员的反应的指控。不过，特别调查小组获得的其他信息表明，在保护平民地点附近，维持和平人员在保护平民免遭性暴力方面行动不力。至少有一次是 9 月 2 日，在距离保护平民地点 1 入口仅几米远处，就在南苏丹特派团部队和联合国警察的眼皮底下，有人袭击一名妇女。她大声尖叫，但部队和警察人员却没有任何反应。直到南苏丹特派团在该地的参谋挺身而出，才阻止了进一步袭击。

15. 危机后，部队和警察部门继续采取规避风险的态度，这与保护平民免遭性暴力和其他偶然性攻击的任务毫不相称。危机后两个多月，特派团仍不开展定期徒步巡逻、隔离巡逻或周边外围夜间巡逻。即使进行巡逻，士兵也只是从装甲运兵车的小窗往外张望，可这一办法难以发现性暴力犯罪人，也难以接触社区以增加民众的安全感。

抢掠

16. 战斗结束后，联合国之家周围地区普遍发生抢掠事件。在危机发生之前，粮食署请求南苏丹特派团部队保护其营地和主要仓库。特派团未提供保护，价值 2900 万美元的粮食、设备和用品在三个多星期内被一抢而空。同样，联合国粮食及农业组织储藏种子和农业设备的仓库也遭到抢掠。

与保护平民有关的挑战

17. 在保护平民地点及其周围提供安保方面，特派团继续面临挑战。正如马拉卡勒问题联合国调查委员会所强调的，为保护平民地点(相当于人口数千人的小城市)提供保护超出了南苏丹特派团或任何维持和平特派团的能力，对这一任务的期望并不合理。然而，南苏丹特派团确认，保护平民地点可能会继续存在一些年，特派团在为这些地点提供安全和维护其平民性质方面具有关键作用。联合国之家的保护平民地点周围一些地方全是茂密的灌木丛，导致很难(如果并非不可能)从周边瞭望塔上发现犯罪活动。而且周边漏洞很多，境内流离失所者很容易将武器偷运进出这些地点。

18. 特别调查小组发现，南苏丹特派团军事和警务部门缺乏准备、指挥控制不力以及规避风险或“内向型”的姿态导致当地居民和人道主义机构等对其缺乏信任和信心，认为他们欠缺意愿和技能，无法主动展示坚定姿态保护受威胁的平民，包括保护其免受性暴力和侵犯人权行为之害。

建议

19. 根据特别调查的结果和结论，建议采取下列行动：

给联合国秘书处的建议

(a) 维持和平行动部、外勤支助部和秘书长执行办公室应解决维和人员未能保护平民的问题。认识到维和人员在平民遭到袭击时不采取行动的情况超出了简单的表现不力问题，秘书处应借鉴为处理维和人员性剥削和性虐待指控而设立的彻底和系统的追查程序。应立即调查那些对距离维和基地一公里内遇袭平民袖手旁观的维和人员，应追究所涉维和人员、指挥官和相关部队派遣国不予保护的责任。必须与部队派遣国和警察派遣国进行讨论，明确建立各方的期望；

(b) 维持和平行动部和外勤支助部应迅速制定一项短期行动计划，概述所需关键行动，以恢复联合国和南苏丹特派团的信誉，让国家和国际伙伴重拾信任和信心，相信特派团有意愿、有能力充分执行保护平民和联合国工作人员的任务。应在报告提交秘书长三个月内评估特别调查小组所提建议的执行情况，并采取适当后续措施，确保迅速执行；

(c) 安全和安保部、有关人道主义机构和非政府组织应确保设立明确的、针对具体国家的期望和义务；

(d) 维持和平行动部，包括其军事厅，应采取下列步骤：

(一) 向新来的部队指挥官提供明确的指导和指示，使其明了联合国总部关于执行任务、接战规则和使用武力的愿景和期望。还应考虑重新制定部队指挥官书面指令，在部队指挥官上任之初明确列示关于部队指挥官工作关键要素的指示和指导；

(二) 确保南苏丹特派团所有营长、关键营级参谋人员和军事参谋人员掌握工作所需英语；

(三) 建立和部署一支流动培训支助组，由来自部队派遣国、包括南苏丹特派团的部队派遣国有经验的维和人员和干事组成，负责向各营人员提供关于南苏丹特派团的任务、接战规则、使用武力以及维和困难的培训；这些小组应根据维持和平行动部和外勤支助部关于保护平民的指导和培训，运用情景培训概念，包括开展性暴力问题培训；

(e) 维持和平行动部和外勤支助部应进一步支持现有的对特遣队指挥官和女性军事和警察人员的有效培训方案；

(f) 维持和平行动部和外勤支助部应重新审查当前对部队指挥官和部队副指挥官的指导计划，以提供关于保护平民、包括保护其免受冲突中的性暴力的情景培训，并使其更针对特派团，而非以总部为重点；

(g) 维持和平行动部、外勤支助部以及安全和安保部应确保各特派团有严格的应急计划，并定期开展桌面演练和演习。所有特派团都应定期进行桌面演练和演习。一旦环境和(或)任务发生重大变化，应重新审查这些计划；

(h) 向南苏丹特派团部队和计划中的区域保护部队明确说明安全理事会第2304(2016)号决议的执行情况，特别是说明关于违反部队地位协定、限制行动自由和使用武力(“有力的行动”)的规定。关于部署区域保护部队引起的对南苏丹特派团存在两类部队的关切，应为此作出关于“一个特派团，一支部队”的明确命令和声明，南苏丹特派团部队和区域保护部队根据相同的接战规则和行动自由的指令，具有相同的使用武力的授权；

给联合国南苏丹特派团的建议

(i) 与维持和平行动部、外勤支助部和有关部队派遣国一道尽快处理和执行关于2016年2月16日至18日在马拉卡勒的南苏丹特派团保护平民地点遇袭事件的特别调查提出的有关建议(2016年5月31日)以及联合国调查委员会就马拉卡勒保护平民地点冲突情况提出的有关建议(2016年6月25日)；

(j) 立即改变南苏丹特派团部队执行保护平民免遭性暴力等人身暴力的任务的方式，为此采取前瞻性、高度机动的态度；开展积极的徒步日间和夜间巡逻；主导保护平民地点周围地区；提供充分保护，以防止和消除侵犯和践踏平民人权的行為；

(k) 定期开展关于执行任务、运用接战规则和使用武力指令的情景模拟培训和演习；与关键行为体定期开展关于综合应急计划，包括疏散和撤出的情景模拟培训和演习，为最坏和最危险的假设情况做好准备；定期开展关于在部队、联合国警察和联合国安保部门之间划分保护平民地点的安保职责的情景模拟培训和演习，包括但不限于从建制警察部队到部队的责任移交程序；

(l) 改进朱巴的业务和战术安排，更好地协助危机管理；

(m) 部队指挥官应确保在可能情况下，在保护平民地点周围和联合国之家等地酌情开展综合徒步巡逻，并让(女性)军事人员、警察以及人权和妇女保护顾问等文职人员参与其中；

(n) 特派团支助部门应与联合国安保部门合作，确保为潜在危机做好准备，包括：

(一) 建立庇护所以提供保护，应对发生在联合国之家工作区或住所附近的直接和间接火力；

(c) 改善联合国之家的心理创伤护理和医疗后送能力，以向南苏丹特派团人员发出强有力的支助信息；如有必要，从民用市场聘用这类护理和后送能力以暂时填补相关缺口；

(o) 特派团支助部门应与部队、联合国警察和联合国安保部门合作，确保保护平民地点拥有足够的安全基础设施；

(p) 特派团办公室主任应重新审视危机反应协调安排，并建立一个统筹行动中心，整合联合国之家所有同地办公但独立于没有任务分派权力的联合行动中心的行为体(军事部门、联合国警察、联合国安保部门和建制警察部队)；

(q) 特等安全顾问应确保在制定安保计划时，适当优先考虑联合国机构、基金和方案的安全需求。还应确保联合国安保人员意识到联合国安全管理系统和共同保护生命框架规定的其对非南苏丹特派团人员的责任，并确保对不严肃对待联合国机构和人道主义非政府组织的安全关切的人员予以申斥，并在必要时予以解雇；

给南苏丹政府的建议

(r) 确保南苏丹政府对特雷营地遇袭事件开展透明、迅速和可信的调查，并开展相关程序将犯罪人绳之以法。军事和政治主管部门最高级别应公开明确表示，暴力侵害和袭击人道主义行为体、援助工作者和平民的行为是不被容忍的非法行为，将受到起诉和惩罚；

给安全理事会的建议

(s) 利用安全理事会成员的所有权力，解决关于限制行动自由、违反部队地位协定和阻碍联合国人员的医疗后送的问题。这些限制危及生命，并可使特派团陷入瘫痪。安全理事会成员应对南苏丹等阻碍执行安理会规定任务的国家施加更大的政治和经济压力；

(t) 认识到特派团在提供安全和保护方面的角色不能脱离其政治角色。南苏丹特派团的秘书长特别代表应获得安全理事会的充分、一致支持，以便在与各方接触中发挥更加积极主动的作用；

给部队和警察派遣国的建议

(u) 应以书面形式(契约)向维持和平行动部和外勤支助部确认，部队愿意并能够遵照部队指挥官的命令，在联合国房地外围和保护平民地点周边地区进行徒步巡逻，包括日夜隔离巡逻；最大程度地利用交战规则；改善与当地民众的互动；执行保护平民、人道主义工作人员和联合国工作人员的任务。部队派遣国和警察派遣国还应确保实地指挥官获得相应培训和指导，如表现不佳，维持和平行动部将追究其责任；

(v) 在部署前培训中，所有初级和高级指挥官应进行关于任务和接战规则的情景模拟培训，建制警察部队指挥官应接受关于使用武力的指令的培训。应要求部队派遣国和警察派遣国向维持和平行动部和外勤支助部提供部署前培训方案，包括这些培训活动的课程表；

(w) 警察派遣国应派出更多女警官到南苏丹特派团，以开展社区警务活动，帮助性暴力受害者和幸存者。
