



人权理事会

第三十三届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

技术援助和能力建设

根据人权理事会 S-24/1 号决议对布隆迪开展的独立调查报告*

概要

本报告系根据人权理事会 S-24/1 号决议编写，内容涉及 2015 年 4 月 15 日至 2016 年 6 月 30 日期间布隆迪境内的侵犯和践踏人权行为。开展调查的独立专家发现，犯下严重侵犯人权行为的主要是国家人员以及与他们相关的人员。独立专家还发现，这些严重侵权行为有系统性且已形成模式，而且有罪不罚现象普遍存在。危机仍在继续，尽管公开暴力有所收敛，但对社会的整体压迫和控制程度加强了，表现在任意剥夺生命、强迫失踪以及个人被关押在秘密拘留场所的可信指控、酷刑和其他形式虐待以及大规模任意拘留。布隆迪人几乎完全无法享受言论、结社和集会自由。受害人和证人是报复的目标。如果布隆迪政府不坚决干预，国际社会(包括联合国和非洲联盟)不再次积极介入，布隆迪每况愈下的局势不可能扭转，这不仅会威胁到个人权利，还会威胁到该区域的整体安全。独立专家不能排除某些严重侵犯人权行为可能构成危害人类罪，并呼吁设立独立的国际司法程序，将被指控的肇事者绳之以法。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 方法	4
三. 法律框架	4
四. 当前危机的背景	5
五. 主要调查结果	7
A. 任意剥夺生命	7
B. 强迫失踪	9
C. 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚	9
D. 性暴力和基于性别的暴力	10
E. 过度使用武力	11
F. 任意或非法逮捕和拘留，包括大规模逮捕	11
G. 带有族裔色彩的言论	13
H. 言论和结社自由	13
I. 经济和社会权利	15
J. 布隆迪难民和境内流离失所者	16
六. 国内问责机制失效	16
A. 缺乏独立的司法机构	16
B. 真相与和解委员会	17
C. 国家人权委员会	17
D. 国家调查委员会	18
E. 缺乏与国际人权系统有意义的合作	18
F. 国际罪行	18
七. 结论和建议	19
A. 结论	19
B. 建议	21

一. 引言

1. 人权理事会在 2015 年 12 月 17 日 S-24/1 号决议中请联合国人权事务高级专员紧急组织并尽快派遣一个由现有独立专家组成的特派团前往布隆迪，尽快对侵犯和践踏人权行为开展调查，以期防止人权状况的进一步恶化，并就改善人权状况和技术援助提出建议，以支持和解和《阿鲁沙布隆迪和平与和解协定》的执行。
2. 人权理事会重点关注 2015 年 4 月爆发的危机，目前危机仍在持续。人权理事会在 S-24/1 号决议中，请独立专家在第三十三届会议上发布最后报告，并参加关于布隆迪人权状况的强化互动对话。
3. 2016 年 1 月，高级专员任命了三名独立专家对布隆迪进行独立调查：联合国法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员克里斯托夫·海恩斯(当选主席)；联合国寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员巴勃罗·德格列夫；以及非洲人权和人民权利委员会非洲难民、寻求庇护者、移徙者和境内流离失所者问题特别报告员马亚·萨赫利-法德尔。鉴于其中两名专家来自联合国，一名专家来自非洲联盟系统，所以这是联合国和非洲联盟联合开展的调查。积极调查于 2016 年 6 月底结束。
4. 在 2016 年 1 月 11 日的一封信中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)告知布隆迪政府任命专家一事，并提出专家进行四次国别访问以及部署实地观察员的框架。
5. 政府没有对第一次访问请求作出答复，因此未能实现。2016 年 3 月 1 日至 8 日和 6 月 13 日至 17 日进行了两次访问。由于安全方面的考虑，最后一次访问(原定于 2016 年 9 月)未能成行。
6. 人权高专办设立了秘书处以支持独立专家：2016 年 4 月至 9 月，5 名人权干事在布琼布拉工作。
7. 2016 年 4 月 22 日，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员向人权理事会口头介绍了调查情况。此外，独立专家还请高级专员(其办事处作为与调查有关的档案资料库)授权他们查阅资料以便追究责任。同时，对相关问责机制也提出了关于保密和保护关切。此外，独立专家汇编了一份被指控肇事者的名单与这些机制共用，受害人和证人多次提到这些肇事者是严重侵犯人权行为的责任人。
8. 独立专家感谢政府在国别访问和部署秘书处工作人员方面的合作。但是，他们指出，他们也面临一些挑战，包括他们计划的四次访问中有两次无法成行。一些受害人和证人担心遭到报复。此外，据报情报局特工和执政党青年组织成员在现场并进行监督，独立专家只好避免在某些地点进行调查，以保护证人和受害人。虽然与政府官员初次接触的情况相对较好，但随着时间推移，情况不断恶化。

9. 若干政府官员说，他们无法提供信息，但之后会以书面形式提供。在 2016 年 7 月 19 日的一封信中，独立专家向政府提出了具体问题，并在 2016 年 9 月 1 日的一封信中跟进。在后一封信中，专家还表示愿意提供技术能力，以记录所指称的乱葬坑。令人遗憾的是，直到报告完成之日，也未收到任何答复；这样的反应是对所有侵权行为的彻底否认。

10. 尽管存在这些制约因素，独立专家还是得以收集并核实足够的资料来证实他们的结论。

二. 方法

11. 独立专家共进行了 227 次访谈，有些情况下是与多方进行访谈。受访者中有布琼布拉、穆拉姆维亚和吉特加的政府官员、政治人物和民间社会成员。独立专家还对刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国进行了实地访问，与 182 名难民等进行了面谈。继呼吁设立在线提交资料的网站¹后，独立专家收到了 57 份材料。对其他相关资料也进行了广泛审查，包括联合国的报告以及国际和国家人权组织的报告。

三. 法律框架

12. 独立专家依据国际人权法、国际刑法和国际难民法的适用标准以及《布隆迪宪法》和其他国内法律履行其任务。

13. 根据国际人权法，各国必须尊重人权，并确保国家代表不侵犯这些权利，例如通过擅自使用武力侵犯这些权利。国家还应对可能归因于国家的非国家行为体的行动负责，例如在其赞同或默许下运作的非正式团体。²而且，各国还必须保护其管辖范围内的人免遭非国家行为体侵犯人权。此外，各国必须至少确保对严重侵犯和践踏人权的行为问责。³如果一个国家不能确保对任意剥夺生命的行为问责，这本身也构成对生命权的侵犯。⁴

14. 布隆迪批准了一系列人权条约，包括《公民权利和政治权利国际公约》(1990 年)、《经济、社会及文化权利国际公约》(1990 年)、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》(1993 年)以及《非洲人权和人民权利

¹ 见 www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/UNIIB/Pages/UNIIB.aspx。

² 见大会第 56/83 号决议，附件，第二章。

³ 见《公民权利和政治权利国际公约》第二条第 3 款。

⁴ 人权事务委员会关于《公约》缔约国的一般法律义务的性质的第 31 号一般性意见(2004 年)，第 18 段。另见非洲人权和人民权利委员会，关于《非洲人权和人民权利宪章》：生命权(第四条)的第 3 号一般性意见(2015 年)，第 15 段。

宪章》(1989 年)。布隆迪也是《国际刑事法院罗马规约》的缔约方(2004 年)。

《布隆迪宪法》承认生命权(第 24 条)和不受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利(第 25 条), 并保障法院的独立性(第 209 条)。

15. 布隆迪是人权理事会的成员, 在以协商一致方式通过 S-24/1 号决议时也是理事会成员。

16. 各国负有首要责任尊重、保护和确保其管辖范围内所有人的人权。虽然国家主权是目前全球秩序的一个重要和受尊重的支柱, 但主权既不能为侵犯人权提供理由, 也不能作为有罪不罚的借口。

17. 独立专家根据“有合理理由相信”的举证标准确立了调查结果, 即基于与其他资料一致的可靠信息, 而且一个理智的具有正常判断力的人基于这些资料有理由认为已发生某事件或产生某种行为模式。

四. 当前危机的背景

18. 无论是在独立(1962 年)之前还是之后, 布隆迪一直反复陷于严重的暴力循环中, 包括族裔社区之间的暴力。

19. 必须在更广泛的区域背景下理解布隆迪的局势, 因为一个国家的暴力几乎不可避免地具有溢出效应, 会涉及其邻国, 并影响区域安全。

20. 2000 年签署了《阿鲁沙协定》, 标志着长达十年的内战结束, 该协定规定了各种社会政治和族裔群体之间的权力分享安排。《阿鲁沙协定》带来了自独立以来持续时间最长的相对和平。

21. 2014 年, 关于总统皮埃尔·恩库伦齐扎是否有权根据《阿鲁沙协定》和《宪法》的规定竞选第三个任期的问题产生了争议。2014 年 3 月 22 日, 旨在修订《宪法》以允许第三个任期的一项法律草案被国民议会否决。尽管国内出现广泛抗议, 国际社会(包括非洲联盟、大湖区问题国际会议和东非共同体)也不断呼吁, 但执政党保卫民主全国委员会-保卫民主力量仍于 2015 年 4 月 25 日指定恩库伦齐扎为总统候选人。

22. 2015 年 5 月 5 日, 布隆迪宪法法院确认了恩库伦齐扎再担任一届总统候选人的合宪性。关于该决定的一些争议见下文。

23. 候选资格宣布之后, 引发了抗议浪潮。最初, 抗议主要包括非暴力街头示威, 但当局很快开始依靠使用武力驱散示威者, 更多的是为了压制政治异见。

24. 2015 年 5 月 13 日政变未遂之后, 政府在言论和实践中都将是示威者(主要是平民)与军事政变的领导人联系起来, 并将报复的范围扩大至任何反对总统或执政党的人或任何涉嫌参与示威的人。政府利用安全机构(国家警察、国家情报局和国防部队)以及执政党青年组织“远望者民兵”针对政治反对派, 实施下述严重侵权行为并普遍压制民间社会。

25. 安全部队经常在布琼布拉所谓的反对派居民区(Musaga、Ngagara、Kanyosha 和 Nyakabiga)开展暴力警戒搜查行动,以追踪示威者。
26. 在 2015 年 12 月 11 日首都附近四个军事基地遇袭后,安全部队开始滥用暴力。任何涉嫌反对政府的人都有危险,包括国家官员、国家情报局特工,甚至高级军官。安全部队内部为了报复而实施的严重侵犯人权行为,是此次危机的一个显著特点。
27. 非国家行为体参与侵犯人权行为,例如暗杀政府官员以及在公共场所投掷手榴弹,杀害平民。
28. 2014 年 12 月,在当前危机爆发前四个月,安全理事会未延长联合国布隆迪办事处(联布办事处)的任务期限,该办事处在布隆迪已工作了十多年。然而,危机开始后,便启动了各种国际倡议,包括设立非洲人权和人民权利委员会代表团的实况调查团,通过了非洲联盟和欧洲联盟的各项决议,启动了东非共同体推动的对话(现在陷入僵局),各非洲国家元首访问,欧洲联盟决定暂停直接援助,安全理事会访问,审查禁止酷刑委员会的一份特别报告,消除种族歧视委员会发起早期预警程序以及部署非洲联盟观察员。
29. 非洲人权和人民权利委员会代表团的报告载有非洲联盟主要人权监测机构的意见。⁵ 值得注意的是,代表团将政府安全人员和附属团体犯下的侵权行为描述为“普遍和系统的”以及“严重和大规模的;”;⁶ 它要求部署“国际警察特派团”,⁷ 并在布隆迪设立一个独立的、由国际支助的特别法庭。⁸
30. 2015 年 12 月,非洲联盟和平与安全理事会决定向布隆迪部署 5000 名维和人员。布隆迪发表声明称将该部署视为入侵,之后该决定尚未被提交给国家元首和政府首脑大会就被推翻。同时,在高级别代表团访问之后,非洲联盟决定部署 100 名人权观察员和 100 名军事观察员。迄今为止,只部署了 45 名人权观察员和 24 名军事观察员。政府尚未与非洲联盟签署关于观察员的谅解备忘录。此外,政府坚持要先“检查”观察员的报告,才能提交给非洲联盟机构。
31. 2016 年 7 月 29 日,安全理事会通过了第 2303(2016)号决议,授权部署最多 228 名联合国警察。政府已断然拒绝执行该决议。
32. 2016 年 6 月 3 日,秘书处维持和平行动部宣布决定在联合国中非共和国维持和平行动的 280 名布隆迪警察任期结束时不换人。据报非洲联盟或联合国维持和平人员中的一些布隆迪人拒绝返回布隆迪,担心被视为亲近反对派的士兵而遭到报复。

⁵ 可查阅 www.achpr.org/files/news/2016/05/d218/achpr_report_fact_finding_eng.pdf。

⁶ 同上,第 110 段。

⁷ 同上,第 169 段(h)项。

⁸ 同上,第 172 段(c)项。

33. 布隆迪政府一再指控邻国卢旺达参与支持布隆迪的反政府团体。政府的批评人士称，布隆迪当局利用联攻派民兵成员补充其安全机构。

五. 主要调查结果

34. 没有人能够准确地量化在本报告所述期间发生的所有侵犯人权行为以及在布隆迪这样封闭和高压的环境中继续发生的侵权行为。

35. 根据一些估计数据，危机期间有 1000 多人被杀害。⁹ 据报数千人受到酷刑，人数不详的妇女遭受各种形式的性犯罪，数百人失踪，数千人被非法拘留。¹⁰

36. 一个特别有说服力而且较容易验证的数字是自危机爆发以来逃离该国的人数。联合国难民事务高级专员办事处估算，自 2015 年 4 月以来前往邻国避难的人数为 286,036 人(截至 2016 年 8 月 25 日)。¹¹ 人道主义事务协调厅报告称 109,459 人流离失所(截至 2016 年 8 月 31 日)。¹² 显然，许多当地人民认为过去的恐怖将再次上演，于是逃离了该国。

37. 下文是独立专家提供的关于部分已调查的侵权行为概述。

A. 任意剥夺生命

38. 关于危机期间被杀害的人数，没有官方数字，而且实际上不存在问责制度。人权高专办告知独立专家，高专办核对了 2015 年 4 月 26 日至 2016 年 8 月 30 日期间发生的 564 起处决。鉴于人权高专办运作受到限制，这显然是保守估计。

39. 独立专家们发现，绝大多数受害人是反对或被认为反对恩库伦齐扎总统第三个任期的人或反对党成员。

1. 安全部队及其合作人员执行的处决

40. 独立专家收到并核实的资料支持这样的结论，即安全部队经常在远望者民兵的支持下大规模执行处决。在听取的众多证词中，独立专家强调以下案件。

⁹ 见 <https://www.fidh.org/en/region/Africa/burundi/burundi-a-bloody-first-year-of-challenged-presidency-for-pierre>。

¹⁰ 例如，见人权观察社关于布隆迪的报告汇编，可查阅 https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/burundi_compendium_2016_web_version_4.pdf。

¹¹ 见 <http://data.unhcr.org/burundi/regional.php>。

¹² 不过，该数据可能也包括了那些因自然灾害而流离失所的人。见 https://www.humanitarianresponse.info/fr/system/files/documents/files/note_dinformation_humanitaire_31_aout_2016.pdf。

41. 2015年4月26日上午,16岁的让·内波在布琼布拉的圣约瑟夫教堂参加完周日弥撒后回家。在非洲之门大学附近,他遇到了高呼口号反对总统第三个任期的示威者。警察驱散了投掷石块的示威者。据证人说,人群散去时让还留在现场,一名警察局长命令一名警官杀了让。据称让求这个警察不要杀他,他说:“我可能也是你的孩子。我求求你。救救我。”正当这个警察犹豫不决时,警察局长拔出枪,朝着让的头部开了两枪。当局没有对该案件启动任何调查。

42. 独立专家收到的第一手资料证实,远望者民兵参与谋杀被视为同情反对派的人。因此,一名前远望者民兵作证说,他在布琼布拉参与谋杀了20人,其中包括两名远望者民兵,因为这两名成员透露了处决计划。该证人补充说,远望者民兵负责逮捕所有反对第三个任期、反对总统或不配合保卫民主全国委员会-保卫民主力量的人。据报那些被处决人员的遗体被装进袋子里,用临时船只运送到鲁济济河对岸,被埋在了刚果民主共和国。

43. 2015年12月11日武装团体袭击了四个军营,其中三个军营在布琼布拉市,一个在布琼布拉农村省,随后安全部队采取行动,据称在此期间犯下大规模侵犯人权行为,特别是对大量青年实施法外处决。独立专家收到的证词证实了这种法外处决,而且表明在为期两天的袭击中87人遭杀害的官方数字非常保守。

2. 乱葬坑报告

44. 关于群葬上述事件中被处决人员的指控已被广泛报道。¹³ 初始卫星图像表明,在此期间他们的遗体可能埋在乱葬坑中,包括在布琼布拉(在Kanyosha和Mpanda)和布班扎省。独立专家收到的证词证实存在乱葬坑。据报告,远望者民兵和国家情报局官员对拥有相关信息的人进行恐吓,这进一步证实了该证词。

45. 对指称乱葬坑的适当法医检查需要有专业知识。同时,相关地点也绝不能受到干扰。独立专家提出安排对所述地点进行妥善记录,以便在稍后阶段对其进行全面调查,但政府没有对这一提议作出答复。

3. 针对性的暗杀

46. 一名国防军前任高级军官向独立专家证实,确实有几份安全部队要清除的人员名单,包括平民和军事人员。

47. 反政府武装分子也参与了几起谋杀,特别是针对性的暗杀。独立专家记录了一名远望者民兵被活活烧死的案件。据称武装分子还发起了手榴弹攻击,造成平民伤亡。从2015年5月至2016年2月,人权高专办驻布隆迪办事处记录了几起由不明人员在公共场所(主要是在布琼布拉)投掷手榴弹的案件。

¹³ 见 <https://www.amnesty.org/en/press-releases/2016/01/burundi-satellite-evidence-supports-witness-accounts-of-mass-graves>。

48. 在军队内出于报复的针对性暗杀尤其威胁到武装部队的团结，突出案例包括对几名高级军官的暗杀，他们或属于《阿鲁沙协定》签订之前的布隆迪武装部队，或属于前反叛团体“武装政党和运动”，还包括对部队内据称支持现政权者的明显报复性暗杀。其中最典型的案件是 2015 年 8 月 2 日阿道夫·尼什米尼马纳将军遭暗杀、2016 年 4 月 25 日阿札那斯·卡拉库扎将军遭暗杀以及 2016 年 3 月 22 日达吕斯·伊库拉库勒上校遭暗杀。后者是在军队联合部队总部大楼中被枪杀。

49. 人权活动者及其亲属是主要目标。例如，2015 年 8 月 3 日，著名人权活动家及保护人权和被拘留者协会代表皮埃尔·克拉韦尔·姆博宁帕在一次明显的未遂暗杀中被击中脸部和手臂。2015 年 8 月 6 日，他的儿子韦利·弗勒里·齐通达被捕；后来在布琼布拉的穆塔库拉居民区被杀害。2015 年 10 月 9 日，姆博宁帕先生的女婿帕斯卡·宁什米里马纳在 Ngangara 回家时被火器和手榴弹杀害。

B. 强迫失踪

50. 自危机开始以来许多人已失踪，通常是被安全部队任意逮捕之后失踪，特别是被国家警察和国家情报局任意逮捕之后。受害人包括反对派和民间社会成员以及示威者。独立专家会见了被安全部队逮捕的人的亲属，被捕之后再也没人见过他们。独立专家无法从当局获得关于有关人员的命运或下落的任何资料。

51. 民间社会组织布隆迪人权联盟(Ligue Iteka)的财务主管玛丽·克洛代特·克维泽拉据称于 2015 年 12 月 10 日被国家情报局逮捕，自此之后再也没人见过她。2016 年 7 月 22 日，Iwaku 报记者让·比尔吉马纳据称被国家情报局逮捕，自此以后一直失踪。

52. 独立专家还从证人那获得关于 12 名知名的情报、警察和军事人员的资料和姓名，据称他们对许多强迫失踪案件负有责任，并直接向行政部门内部报告。

C. 酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

53. 在危机期间，当局对反对总统第三个任期的人和反对党成员或其亲属使用酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，以获取信息或作为惩罚，这种做法很普遍。独立专家与酷刑或虐待的证人和受害人进行了 65 次面谈。国家情报局、国家警察、远望者民兵以及国防部队(程度较小)的人员一直被指认为犯罪者，有些人(包括安全机构的高层人物)一再被提及。

54. 基于各种证词，独立专家得以制定一份关于受害人在安全部队手中遭受的酷刑和其他虐待形式的非详尽清单：

- (a) 使睾丸负重；
- (b) 用钳子夹碎手指和脚趾；

- (c) 将人关在密闭容器中；
 - (d) 迫使家属留在亲人的尸体旁边；
 - (e) 强迫受害人坐在酸性液体中或碎玻璃或钉子上；
 - (f) 当着孩子的面轮奸其母亲；
 - (g) 在睾丸和身体其他部位注射黄色液体，导致瘫痪；
 - (h) 用刀刺砍；
 - (i) 用加热过的电缆或铁棒鞭打；
 - (j) 用喷灯或气瓶逐渐烧伤；
 - (k) 逐步电刑；
 - (l) 拉扯系在睾丸上的绳索；
 - (m) 将水沙混合物撒到受害人身上，用扫帚涂抹，使其填充皮肤的孔隙(在基隆迪语中这种做法被称为“ubutoteza”)；
 - (n) 把人的手臂紧紧地绑在背后，持续数天；
 - (o) 使用侮辱和有辱人格的言论，包括与族裔有关的言论；
 - (p) 用手指刺受害人的眼睛；
 - (q) 捆绑受害人的双脚倒挂(在基隆迪语中被称为“amagurizege”)。
55. 政府没有根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》建立国家预防机制。

D. 性暴力和基于性别的暴力

56. 这场危机加剧了已经普遍存在的性暴力和基于性别的暴力问题，这是独立专家调查中发现的侵权行为的一种模式。独立专家记录的关于布隆迪难民妇女和女童的事件表明，在逃离该国的过程中，她们在布隆迪境内和境外经历了各种形式的性暴力和基于性别的暴力。

57. 证人和受害人告诉独立专家，许多逃离该国的妇女在逃离过程中遭受了远望者民兵、身份不明的武装人员和边防警卫实施的性暴力，包括在“未发生战争时”遭受这种暴力，作为离开该国的惩罚。

58. 独立专家获得了可靠的资料，表明与反对总统第三个任期或被视为持不同政见者的男性有关的许多布隆迪妇女和女童，都成为了安全部队人员实施人身暴力和性暴力的目标。

59. 在独立专家记录的一些案件中，受害人生殖器官遭受损害。例如，2015 年 8 月，远望者民兵在锡比托克省搜寻一名妇女的丈夫时损害了她的生殖器官。她说，他们没找到她丈夫，就把她反手绑起来，殴打她。她补充说：“他们把手伸到我阴道里把我的子宫扯出来。然后任我在那里流着血，痛苦地尖叫。邻居闻声赶来，试图将我的子宫塞回去。”

60. 在锡比托克省，一名证人说，2015 年 4 月身穿军装的武装人员进入她邻居的房子。第二天，证人发现她的邻居死了，她的阴道被插入了木头。

61. 独立专家还记录了第一手和第二手针对男性的性暴力指控，特别是在拘留中。2015 年 5 月，一名被国家情报局拘留 18 天的男子据报被强迫张开双腿，他的生殖器遭到严重殴打，造成永久性勃起功能障碍。据报一名拒绝加入远望者民兵的男学生被同学被带到一所房子里，据报他被戴上手铐，遭到三名男子强奸，而其他人在观看。

E. 过度使用武力

62. 国际、区域和国家组织的几份报告谴责了布隆迪安全部队在示威期间的行为。¹⁴ 当局现在坚持认为示威从来都不是和平进行。独立专家收集的资料表明，警察对高呼口号反对总统的示威者过度使用武力，其中一些示威者只是投掷石块和堵塞路口。这些行动都不至于导致执法人员使用火器，包括对逃离的示威者使用火器。此外，即使在控制了示威者之后，警察通常还会逮捕和殴打示威者，特别是对男青年，这公然违反了关于使用武力的国际标准。¹⁵

63. 独立专家访问了防暴部队在布琼布拉的营地。在指挥官中，似乎很少有人了解管理示威的替代技术或如何使用非致命武器。当被问及该部队的成员是否接受了特别培训时，指挥官说他们没有，在被问及如何挑选成员时，他们的回答是根据“体力”选择。

64. 以公开示威的形式进行抗议(除非由当局组织)几乎不再发生，各方普遍认为这不是因为抗议的理由变少了，而是因为人们害怕后果。

F. 任意或非法逮捕和拘留，包括大规模逮捕

65. 任意逮捕和拘留一直是布隆迪的基本镇压手段，为各种其他侵犯人权行为创造了机会。2015 年 4 月 26 日之后，任意逮捕和拘留激增，专门针对反对总统第三个任期的人。在 2015 年 5 月政变未遂之后，当局加大了镇压力度。据报国

¹⁴ 例如，见 A/HRC/32/30。

¹⁵ 例如，见《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990 年)。

家情报局、国家警察、远望者民兵和国防部队追踪反对者，特别是通过在布琼布拉所谓的反对派居民区开展警戒搜查行动和突袭。

66. 根据独立专家得到的证词，安全部队通常将被逮捕人员带到临时拘留地点，然后根据他们是与武装反对派团体合作还是参与反对第三个任期的运动进行分类。

67. 被安全部队逮捕的人往往不仅遭受身体虐待，还会被敲诈勒索，被要求向中间人支付 400 至 500 万布隆迪法郎作为“赎金”，才能获得释放。

68. 在危机期间，大规模逮捕已变得很普遍，无论是在首都的某些街区还是在边境皆是如此。安全部队几乎每天都在布琼布拉的所谓反对派居住区进行突袭。清晨，警察全副武装抵达，包围目标地区，命令所有房屋的住户将家中清空以便于搜查。一些人会被逮捕。尤其针对 18 至 35 岁的年轻人。这种做法在相关居住区造成恐惧和恐慌的气氛。

69. 监狱过度拥挤的程度令人震惊，一些监狱的入住率为 300%。独立专家访问的布琼布拉姆平巴监狱计划容量为 800 人，却关了 3800 名囚犯。

70. 调查证实当局在没有起诉的情况下滥用审前拘留和长期拘留。在访问姆平巴监狱期间，专家们遇到了几名年轻的被拘留者，据报他们是在 2015 年上半年的示威期间被逮捕，但他们尚未因任何罪行接受审判。

秘密拘留场所

71. 尽管共和国检察长已正式否认存在秘密拘留场所，但独立专家得出结论，有合理的理由认为，安全部队和远望者民兵已设立若干这样的地点。

72. 独立专家采访的一些受害人指出了他们被拘留的确切地点，包括：

(a) 在布琼布拉：

- (一) 教廷大使办公室附近的一座绿色房子；
- (二) 穆塔库拉地区一座无人居住的房子，位于第 8 条街和第 9 条街之间；
- (三) 国家情报局所在地的秘密牢房；
- (四) 位于卡门盖的名为“伊瓦博·纳班图”的酒吧，属于已故的尼什米尼马纳将军；
- (五) 保卫民主全国委员会——保卫民主力量在恩加加拉总部的地下室；
- (六) 公安部长阿莱·邦尤尼在基纳尼拉和加斯克布叶的住宅的地下室；
- (七) 在基戈比供水配送公司 REGIDESO 大楼旁边作为军事阵地的集装箱，靠近国民议会；
- (八) 被称为“切斯·恩达达耶”的警察派驻地点，靠近恩达达耶公墓；
- (九) 在恩干加拉的 REGIDESO 大楼，靠近哈利德国王医院；
- (十) 在基戈比靠近 REGIDESO 大楼作为军事阵地的集装箱；

(b) 在恩戈齐省：

- (一) 在维耶格瓦名为“切斯·恩亚穆加鲁卡”的酒吧；
- (二) 恩库伦齐扎总统在穆乌姆巴县的房子；
- (三) 国家情报局地下室。

G. 带有族裔色彩的言论

73. 调查中记录了各种族裔分裂性言论。

74. 2016年8月24日，防止灭绝种族罪行问题特别顾问发表媒体声明，对公职人员发表的可能构成煽动暴力的煽动性言论表示关切。¹⁶ 特别顾问提到公职人员的大量言论，特别是保卫民主全国委员会—保卫民主力量网站8月16日由时任党主席兼国民议会主席帕斯卡尔·尼亚本德发表的言论。顾问警告说，该言论“有可能引起布隆迪境内和境外的种族紧张局势”。¹⁷ 尼亚本德先生在发言中还暗示，卢旺达大屠杀是国际社会捏造的谎言。¹⁸

75. 独立专家严重关切政府发布族裔分裂性言论的普遍趋势，¹⁹ 这可能导致局势失控，包括布隆迪边界以外的局势。鉴于种族融合是《阿鲁沙协定》的主要成就之一，所以发生这种情况的可能性更加严重。

76. 独立专家敦促政府及其官员避免这种行为，并呼吁所有相关利益攸关方(特别是非洲联盟和联合国)严格监测局势，²⁰ 并采取必要步骤，防止进一步大规模侵犯人权。

77. 独立专家获得了关于使用族裔分裂性言论的几个案例的证据。例如，2015年7月，来自恩亚卡比卡的一位图西族妇女在布琼布拉被四个身着警察制服的男子带到树林里。据报，这四个男子对她严重殴打，刺伤她的乳房并轮奸了她。据报其中一人对她说：“我这样做，是因为我希望你怀上我们胡图族的孩子。”

H. 言论和结社自由

78. 如广泛报道的那样，布隆迪民间社会行为体(特别是人权维护者和记者)是当局系统性镇压的主要目标。以下是民间社会组织的成员和媒体向独立专家阐述的部分案例。

¹⁶ 见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54757#.V8UilU1f3cs。

¹⁷ 同上。

¹⁸ 另见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20215&LangID=E。

¹⁹ 见 CAT/C/BDI/CO/2/Add.1, 第18段。

²⁰ 见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54757#.V8UilU1f3cs。

79. 2015 年 11 月 23 日，通过部级法令“暂时”停止 10 个领先民间社会组织的活动，其中一些机构及其高级管理人员的银行帐户被冻结。

80. 已对民间社会组织领导人发出了国际逮捕令，即民间社会选举监测联盟的贾斯廷·恩库伦齐扎、良知与发展论坛的帕西尼克·尼尼纳哈齐维、加强民间社会论坛的维塔尔·尼什米尼马纳、布隆迪天主教法学家协会的加托加托·约翰·维亚内和布隆迪废除酷刑基督教徒行动联合会的阿梅尔·尼永热尔。

81. 独立记者遭受骚扰、死亡威胁、逮捕和酷刑，办事处被关闭或设备被毁。

82. 2015 年 5 月 13 日，在未遂政变之后，据报身穿制服人员和远望者民兵使用重型武器攻击下列独立广播电台：非洲公共广播电台、Bonesha FM 电台、Isanganiro 广播电台和复兴广播电台。不久之前，在宣布政变之后，众所周知与政府关系非常紧密的无线电台 Rema FM 被抗议总统第三个任期的人民摧毁。

83. 2015 年 8 月 2 日，法国国际广播电台和法新社驻布隆迪的记者被警察逮捕，因为他正在尼什米尼马纳将军被暗杀的现场拍照，尼什米尼马纳将军是国家情报局前负责人，与总统关系密切。他被带到国家情报局总部，一名指挥官下令对他“每天定量”惩罚，即用木棍打 100 下。他最终被释放，因耳膜穿孔、手指断裂、腿和脚趾骨折以及内出血而接受治疗。迄今为止，尚未对这起事件启动调查。

84. 2015 年 10 月 13 日，一家当地电视台的记者在家门口被杀，据说是机构保护单位的警察所为。据报，他的妻子和两个孩子被迫在他的遗体旁边跪了两个多小时，等待着关于他们命运的决定。最终这些警察处决了他们以及另一个亲属。

85. 该国政府辩称，局势正在恢复正常，电台已经恢复运营许可证，尚未恢复运营许可证的电台是因为它们没有提交必要的申请。一些广播电台确实已获发许可证，但存在一些合理疑问，即已恢复许可证的电台是否与以前一样：人员配置、内容和编辑观点似乎发生了根本性的变化。

86. 与本报告所记录的其他侵犯行为一样，受害人不仅限于政府以外的人。即使在政府内部或执政党内，也不容许提出反对意见。

87. 镇压的气氛无处不在，政府对在恩库伦齐扎总统照片上涂鸦的学生采取严厉措施；据报，2016 年 5 月数百名学生被暂停上课，近 60 名被国家情报局拘留，而布琼布拉的 16 所学校被警察占据(其中 10 所仍受到警察的控制)。²¹ 独立专家与教育部长进行了讨论，通过讨论独立专家不能确信，学校制度对于培养民主价值观的重要性得到了理解。

88. 围绕总统的个人崇拜存在令人担忧的迹象。

²¹ 见 www.news24.com/Africa/News/burundi-school-kids-deface-portraits-to-defy-president-20160620-4。

I. 经济和社会权利

89. 布隆迪的内战对经济和生活水平造成了破坏性影响。然而，在《阿鲁沙协定》签署后，特别是在 2005 年以后，恢复了和平与稳定，使经济增长了 4% 至 5%，卫生和教育部门得到相应的改善。²²

90. 教育部门的改革已使小学入学率增加，²³ 卫生部门的改革改善了获取医疗服务的途径，一些基本的保健和预期寿命指标得以改善。²⁴

91. 然而，政治危机正在使取得的进展出现倒退。暴力和镇压的气氛破坏了经济活动，导致 2015 财政年度官方收入减少 20%，购买力下降，由于暂停向官方部门提供援助而造成破坏。总体而言，世界银行估计，2015 年该经济体收缩了 2.5%。²⁵

92. 经济中的所有部门都受到了危机的影响。布隆迪 80% 的受薪雇员（只占经济活跃人口的一小部分）就业于公共部门。²⁶ 经济危机不仅导致公共部门的招聘机会有限，而且导致雇佣明显与政治挂钩；据称仅有的少量职位要留给执政党成员。

93. 据估计，布隆迪一半年轻人失业。反对总统第三个任期的的大多数示威者是年轻人，高失业率可能为新的反叛运动和远望者民兵的招兵买马提供了大量人员来源。

94. 农业部门雇用了 90% 的经济活跃人口，该部门受人口流离失所及其导致的土地冲突的影响。²⁷

95. 学生和教师流离失所，许多学生所依赖的学校食堂的补贴削减，所以教育领域也受到影响。

96. 卫生部门的国家支出也减少了。医院的条件已恶化，特别是在首都以外地区，有时 4 名患者共用一张病床。²⁸ 卫生服务人手不足，一些从业人员由于政治危机而离开了该国。

²² 见 [http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG? locations=BI](http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=BI)。

²³ 见 <http://allinschool.org/wp-content/uploads/2015/02/OOSC-2014-QW-Burundi-Primary-final.pdf>。

²⁴ 见 www.who.int/bulletin/africanhealth2014/improving_access_to_health_care/en。

²⁵ 见 www.worldbank.org/en/country/burundi。

²⁶ 见 www.heritage.org/index/country/burundi。

²⁷ 见 www.worldbank.org/en/country/burundi/overview。

²⁸ 见 www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Burundi_Humanitarian_SitRep_30Oct2015.pdf。

J. 布隆迪难民和境内流离失所者

97. 上文第 36 段提供了危机造成的难民和境内流离失所者人数。难民外流在特定时期大量增加：2015 年 5 月未遂政变后、2015 年 7 月总统选举期间以及 2015 年 12 月军事营地遇袭之后。此后，难民外流速度放缓，部分原因是离开该国的限制增多了，包括在边境省份设有许多检查站。

98. 独立专家的调查证实，政治危机与布隆迪人大量外流之间存在关联。在刚果民主共和国、卢旺达、乌干达和坦桑尼亚联合共和国接受采访的难民列出离开的原因如下：因参加了示威或为示威者提供了物质或经济支持、拒绝加入远望者民兵、叛变为反对派或持有不同于保卫民主全国委员会——保卫民主力量的意见、身为被捕人员的家庭成员或因支持反对党，而遭到国家情报局和远望者民兵的报复或担心遭到报复。提到的原因还包括整体不安全氛围以及与土地有关的冲突，其中大部分是政治性冲突。

99. 大多数难民生活在难民营，生活条件很不稳定。此外，有可信指控称，国家情报局和远望者民兵渗透到了一些营地或难民地点，这在难民之间造成了恐惧和不安全的氛围。

100. 虽然没有关于因布隆迪全境危机而流离失所人数的确切统计数据，但对布琼布拉所谓反对派居住区的突袭以及对实际或被视为的反对派的普遍镇压已导致大规模流离失所现象。

六. 国内问责机制失效

101. 国家有责任确保追究侵犯人权行为的责任。布隆迪政府公然不履行下列义务：迅速、彻底和公正地调查和起诉侵犯人权行为；将被指控的肇事者绳之以法，对被认定有罪者判处与罪行严重程度相符的惩罚，包括对位高权重者；为受害者提供有效的补救和充分的赔偿；以及采取措施防止再次发生。

A. 缺乏独立的司法机构

102. 目前的危机进一步强化了行政部门目前在系统和体制上对司法机构的主导地位。

103. 有一个行政部门的成员对(被认为的)反对派使用暴力手段，这强化了行政部门在制度上对司法部门的主导地位。这一新情况已导致受害人不对侵犯人权行为提出申诉，也不利用司法系统解决分歧。

104. 一个众所周知的例子可以说明司法部门所面临的压力。宪法法院副院长西尔韦尔·尼姆帕加里泽流亡国外，并公开宣称法院法官受到威胁，被要求更改对恩库伦齐扎总统第三个任期合法性的裁决。独立专家收到可信报告称，法院法官

面临巨大压力，需作出对总统有利的裁决。据报一些支持第三个任期的前法院法官获得了收入不菲的职位作为奖励。

105. 另一个典型的例子是关于 2015 年 5 月 13 日未遂政变的审判，这是评估司法系统公信力和独立性的一个基准。审判最后导致一系列系统性无法获得司法保障的问题。

B. 真相与和解委员会

106. 鉴于目前的政治危机，独立专家关切真相与和解委员会在执行其重要任务时所面临的困难：其任务是揭露 1962 年至 2008 年在布隆迪发生的事件的真相，并启动过渡期正义和集体宽恕进程。

107. 独立专家重申寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员就真相与和解委员会提出的关切，即：(a) 将寻求真相的优先次序置于赦免过程之后；(b) 委员会没有足够的资源来执行其任务；以及(c) 关于保护受害人和证人的关切。

108. 目前危机所带来的挑战加剧了特别报告员指出的关切。鉴于暂时没有公共自由，表达与政府不同的意见已成为迫害的理由，许多关键证人目前处于流亡状态，而且严重侵犯人权行为再次发生，在这种情况下真相与和解委员会很难以有意义的方式履行其任务。

C. 国家人权委员会

109. 自危机爆发以来，布隆迪国家人权问题独立委员会发布了一份报告。²⁹ 在报告中，委员会通过提供最低数据来淡化已犯下的严重侵犯人权行为的程度。例如，报告中提及 2015 年全年只有 27 起酷刑和虐待案件，而人权高专办记录的是 2015 年 4 月至 2016 年 4 月期间有 250 起酷刑和虐待案件。

110. 委员会确实发布了一份关于逮捕涂鸦总统照片的学生的新闻稿。³⁰

111. 鉴于国际人权组织和布隆迪人权组织针对该机构提出的偏袒指控，目前仍然持有 A 级资格的该委员会将于 2016 年 11 月接受国家人权机构全球联盟认证小组委员会的审查。

²⁹ 见 www.cnidh.bi/sites/default/files/CNIDH_Rapport%20annuel%202015%20.pdf。

³⁰ 同上。

D. 国家调查委员会

112. 自危机开始以来，检察长办公室设立了三个委员会以调查侵犯人权行为。

113. 一个委员会负责调查 2015 年 4 月 26 日爆发的叛乱运动，在报告中只确认了参与组织示威的个人和组织的责任，而无视安全部队犯下的侵犯人权行为。

114. 另一个委员会旨在查明 2015 年 12 月 11 日和 12 日的死亡事件以及关于乱葬坑的指控，该委员会得出结论认为关于存在乱葬坑和发生法外处决的指控毫无根据。这些调查结果与独立专家的调查结果相矛盾。

115. 独立专家感到遗憾的是，设立调查委员会的做法似乎是布隆迪当局让国家犯罪者逃避严重侵犯人权责任的一种手段。

E. 缺乏与国际人权系统有意义的合作

116. 独立专家在评估布隆迪的人权状况时寻找了国家当局与国际人权系统之间合作的迹象。他们表示严重关切的是，当局显然越来越不愿意与国际人权系统接触。一个突出的例子是该国政府拒绝参加与禁止酷刑委员会的第二次对话(2016 年 7 月 29 日)，这是有史以来一个国家代表团首次作出此举。³¹

117. 独立专家关切地注意到，政府采取的方式是自动全盘否认几乎所有指称的侵犯人权行为。

F. 国际罪行

118. 上述评估主要涉及侵犯人权行为的国家责任问题。然而，国际专家的任务还包括调查个人责任。³²

119. 2016 年 4 月 25 日，国际刑事法院检察官办公室开始对 2015 年 4 月以来据控在布隆迪犯下的属于法院管辖范围的罪行进行初步审查。初步审查侧重于关于杀害、监禁、酷刑、强奸和其他形式性暴力，以及强迫失踪案件的指控。

120. 《罗马规约》第七条规定，在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的一些罪行，包括谋杀、不公正监禁、酷刑、对可识别的团体进行迫害和强迫失踪等罪行，相当于危害人类罪。“危害人类罪”一词是指“对平民实施的运动或行动”。³³ 因此，

³¹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20325&LangID=E。

³² 见人权理事会 S-24/1 号决议，第 17 段(c)项。

³³ 国际刑事法院，根据《罗马规约》第十五条作出的关于批准对肯尼亚局势调查的决定，2010 年 3 月 31 日，第 80 段。

这些罪行不会是随机的或孤立的，而是构成国家整体政策的一部分。³⁴ 然而，国家政策不需要明确阐明，但可以推断。³⁵

121. “广泛”或“有系统地”袭击平民的表述应被分别解读。“广泛”一词是指大规模实施的袭击且针对多种受害人。³⁶ “有系统地”一词是指“暴力行为的有组织性质及其随机发生的不可能性”。³⁷

122. 根据《罗马规约》第六条，除其他外，灭绝种族是指“蓄意全部或局部消灭某一民族、族裔或种族团体”而实施的杀害或造成严重的身体伤害。

123. 鉴于本报告概述的事实，独立专家不能排除本文分析的一些事件构成危害人类罪。

124. 从该国历史来看，灭绝种族罪的危险挥之不去。独立专家建议由独立的国际程序对可能的国际罪行实施问责。

七. 结论和建议

A. 结论

125. 独立专家发现有充分证据表明，政府及行动可归因于政府的人犯下了严重侵犯和践踏人权的行为。也发生了第三方侵犯人权的行为。然而，绝大部分侵犯行为的责任应由政府承担。

126. 2015 年底布隆迪频频发生严重的公开暴力事件，这一现象目前不复存在，但这并不意味着局势正朝着正确的方向发展。正如一位受访者告诉独立专家，“你在这里看到的是荷枪实弹下的和平”。镇压已变得更加隐蔽，因此更难追踪，但更有系统性且数量在增加。问责机制极其薄弱，有罪不罚现象普遍存在，这使暴力循环力度继续有增无减。

³⁴ 同上，第 94 段。另见检察官诉杜什科·塔迪奇案，案件号 IT-94-1-T，起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭的意见和判决，1997 年 5 月 7 日，第 648 段。

³⁵ 另见检察官诉杜什科·塔迪奇案，意见和判决，第 653 段。

³⁶ 国际法委员会，1996 年《危害人类和平及安全治罪法草案》，第 18 条草案的评注第 4 段。另见：国际刑事法院，根据《罗马规约》第十五条作出的关于批准对肯尼亚局势调查的决定，第 95 段。

³⁷ 国际刑事法院，根据《罗马规约》第十五条作出的关于批准对肯尼亚局势调查的决定，第 96 段，以及检察官诉布拉斯基奇案，案件号 IT-95-14-A，起诉应对 1991 年以来前南斯拉夫境内所犯严重违反国际人道主义法行为负责者的国际法庭的判决，2004 年 7 月 29 日，第 101 段。

127. 此外，在调查过程中发现，越来越多的人因面临被镇压的风险而逃离了该国，或者不敢发表言论或采取行动。暴力事件减少，在很大程度上是由于镇压力度加强。任何表面上反对政府的行为都会被无情处置，实施者似乎不用担心被问责。

128. 正如一位受访者说：“如果封闭了太长时间，平民空间就会消亡。”现在需要的不仅仅是稳定局势：必须扭转局势。民间社会和社会结构已然非常羸弱，需要协调一致的努力，为建立一个基于人权和法治的民主国家创造条件。

129. 给独立专家留下突出印象的是，布隆迪社会正变得越来越压抑，越来越不能容忍异见，对外界越来越封闭。除非政府、人民和国际社会采取具体步骤，否则在今后几年里、甚至就在几个月里，布隆迪人将很难获得世界人民珍视的、有尊严的生活所必需的元素。

130. 几乎没有采取任何措施向受害人提供有效的补救，包括将肇事者绳之以法或防止再次发生侵权行为。只有在满足某些条件时，一些公开暴力指标的下降才可以被解读为该国的人权状况得到了改善。相关问题包括：

- (a) 人员移动和流动是否有变化(特别是，是否有更多的人返回布隆迪)?
- (b) 言论自由和民间社会活动的空间是否有扩大?
- (c) 恐慌感是否在减弱?
- (d) 煽动性言论(尤其是当局高级官员的煽动性言论)是否在减少?
- (e) 对国家机构(包括对安全部门)的信心是否有所增强?
- (f) 机构是否迅速有效地回应公民就可能的侵犯和践踏人权行为提出的申诉?
- (g) 机构是否有效地回应这些申诉，它们是否确立举措以防止发生新的侵犯人权行为?

131. 所有这些方面都存在令人严重关切的问题。

132. 独立专家感到严重关切的是，侵犯人权和不予问责已形成“模式”。独立专家的调查表明，犯罪的数量、方式、被指控的犯罪者、明显的受害人身份、明显动机以及国家当局方面缺乏补救或预防行动都显示，侵权行为不是偶然事件，不是个别“害群之马”所为，不是挑衅触发的结果，也不是出于必要。侵权行为与特定政治事件之间的紧密关联也显然表明，这些行为是蓄意选择的结果。调查还表明，普遍和系统性的侵权行为正在发生，因此除其他事项外，需要通过国际进程对犯罪者的国家责任和个人责任进行判决并有效补救受害人。

133. 独立专家深感关切的是，政府倾向于认为其本身处于国际社会的攻击之下，实际上是与联合国和其他人权机构之间存在冲突，没有共同致力于解决该国面临的挑战。

134. 在实地、首都和任何发生暴力行为之地，观察员的作用至关重要。国内流言四起，不确定性加剧了不安全感。没有可靠的事实，就不可能实现问责。

135. 国际社会的关注可能已经有助于减少更为公开的暴力，但显然危机仍在继续。大多数利益攸关方认同，需要一个包容性的政治解决办法，以建立一个基于保护法治和人权的强有力机构的制度，但政治进程已基本停滞。

136. 虽然没有简单的方法来总结布隆迪危机在族裔层面的特点，但独立专家感到震惊的是，虽然通过《阿鲁沙协定》取得了很多成就，在政治争论领域中消除了族裔问题，但国家官员(包括最高级别官员)使用的言辞只会挑起先前已弥合的分裂，并在布隆迪境内和境外引发族群之间的不信任。这些分裂开始在安全部队中显现，安全部队中的族裔融合既是《阿鲁沙协定》的标志性成功，也是避免布隆迪境内外再度陷入种族冲突悲剧的堡垒。

137. 独立专家还就其负责调查的事件对大湖区和平与安全的潜在威胁发出警告。这个地区的族裔关系历来复杂且具有重大的跨境影响，许多因素不容国际社会忽视，最明显的是陷入僵局的政治举措、可能构成危害人类罪的持续和系统性的严重侵犯人权行为、涉及大量境内流离失所者和难民流动的人道主义危机、对贸易的破坏和普遍的有罪不罚现象等。

B. 建议

对布隆迪政府的建议

138. 政府必须命令其人员和行动可归因于政府的其他实体(如远望者民兵)立即停止实施严重的和其他侵犯人权行为，并建立有效的问责机制和程序。

139. 没有全面的政治解决办法，就无法摆脱危机。政府应通过言行表明其对政治解决方案的承诺，包括与危机涉及的所有各方一道积极参与阿鲁沙和平谈判。不应为了自己的目的而操纵布隆迪人之间的对话。

140. 迫切需要解除所有青年民兵的武装。应由国际实体严格监测裁军过程。同时，执政党尤其应该禁止其青年组织成员使用或威胁使用暴力，并确保青年组织不承担任何警务职能。

141. 所有政府官员必须避免使用仇恨或分裂性言论。使用此类言论的人应受到起诉，应公开禁止表达仇恨和分裂性情绪，特别是当局高级官员。

142. 政府必须采取一切必要步骤，加强司法机构的独立性。它应立即在法律、言辞和实践中重申其对司法独立原则的承诺，避免采取任何破坏司法独立的行动，包括对司法机构的直接或间接威胁。就中长期而言，至关重要的是，要恢复陷入僵局的关于宪法改革的讨论，以限制行政部门在法官的任命、晋升和处分方面对司法机关的控制权。

143. 政府必须根据《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》规定的义务，优先建立有效的预防酷刑机制。国际社会应在这方面提供协助。

144. 政府必须立即停止使用情报机构和警察部队作为武装工具以保护党派政治。就中长期而言，安全部门有必要进行大胆、彻底的改革，包括人事和结构调整以及审查，以建立让所有布隆迪人都能信任的情报部门和国家警察部队。必须对安全部门设立有效的民间监督机制。这种机制应该是多层次和分散的，以使监督不会成为行政部门对安全部门进行政治控制的工具。

145. 通过《阿鲁沙协定》实现武装部队的融合，为布隆迪有史以来首次享有和平奠定了基础。不应建立不符合已商定的职位分配标准的特别单位，或操纵不同部队单位的预算，来损害配额制度，无论是公开还是秘密进行。

146. 政府必须与国际人权系统合作，包括条约机构，如禁止酷刑委员会。它还应与监测当地人权状况的各方合作。

147. 政府必须立即停止报复和威胁与独立专家和其他人权机制和组织合作的个人。

148. 应该完成部署非洲联盟人权和军事观察员，并扩大其人数和覆盖的区域，以包括首都以外的地区。应通过谅解备忘录承认他们的地位，他们的报告不需获得政府的批准。

149. 政府必须立即遵守安全理事会第 2303(2016)号决议。

150. 政府必须停止报复和威胁在国外的布隆迪难民。任何难民遣返必须符合国际人权标准，并旨在促进流离失所者返回其原籍地。

151. 政府必须确保所有公民和团体充分享有言论自由和结社自由的权利。因此，它必须停止对国内媒体、非政府组织和其他民间社会组织的一切干涉。

152. 政府应立即毫无保留地批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

对非国家行为体的建议

153. 所有非国家行为体必须优先考虑保护平民并避免犯下侵犯人权行为。

对联合国系统和非洲联盟的建议

154. 鉴于政府设立的问责制度无效，独立的国际司法程序必须考虑是否犯下了国际罪行。所有相关利益攸关方，特别是非洲联盟和联合国，必须继续处理此事，严格监测局势，³⁸ 采取必要步骤，防止进一步发生与族裔相关的大规模侵犯人权行为。

³⁸ 见 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=54757#.V8UilU1f3cs。

155. 如果政府继续不遵循安全理事会第 2303(2016)号决议，并且侵犯人权行为继续发生，独立专家呼吁联合国，特别是安全理事会，有效履行其任务，确保和平与安全，并在不影响布隆迪当局的主要责任和 2015 年 11 月 25 日安全理事会主席声明(S/PRST/2015/22)所载的维持和平基本原则的情况下，根据《联合国宪章》第七章保护平民免受人身暴力威胁。

156. 应立即设立一个调查委员会，以继续从事独立专家所做的工作，适当考虑联合国和非洲联盟就此继续合作。委员会的任务应是确保个人问责，并与安全理事会交流调查结果，以便通过司法程序实施定向制裁。该任务必须包括调查关于在布隆迪活动的跨境武装团体的指控，包括其他国家可能的参与。在开展调查时，委员会必须有足够的资源和保证，并能够获得专业的弹道和法医知识。

157. 必须扩大和加强人权高专办在实地的监测作用，包括增加人权干事的人数和他们的专业知识，以确保全面覆盖该国领土。

158. 联合国系统应该审查自身在布隆迪的行动，特别是关于结束联合国布隆迪办事处任务的决定。它还应审查“人权先行倡议”在实地是否有效，并采取适当的补救措施。

159. 危机仍在继续，联合国和非洲联盟应逐步停止使用布隆迪部队参与维持和平行动。

160. 非洲联盟是《阿鲁沙协定》的担保方，必须为确保《协定》的长期成功发挥关键作用。非洲联盟各有关机构应采取步骤，确保采取更加协调一致的办法，以确保实现这一点。

161. 东非共同体在目前的谈判中发挥了主导作用。认识到没有政府的合作就不可能取得成功，东非共同体需要尽最大努力，使谈判进程摆脱目前的僵局。

162. 布隆迪的朋友和邻国袒护该国政府，使其免于遵守国家和国际人权义务，却没有给布隆迪公民带来益处。所有国家，特别是与布隆迪关系密切的国家，以及历史上发挥了重要作用的国家，包括在促成《阿鲁沙协定》的进程中发挥了重要作用的国家，都应进行斡旋，以明确捍卫布隆迪公民的人权。

163. 国际社会应该明确表明，如果人权状况没有改善或反而恶化，将会对布隆迪施加更大的压力。国际社会应采取针对性和相称的措施，以便尽量减少对人民的影响。

164. 根据大会第 60/251 号决议第 8 段的规定，人权理事会应考虑布隆迪是否可以继续担任理事会成员。