



人权理事会  
第四十二届会议  
2019年9月9日至27日  
议程项目10  
技术援助和能力建设

## 中非共和国的人权状况

### 中非共和国人权状况独立专家的报告\*

#### 概要

本报告是中非共和国人权状况独立专家玛丽-特蕾兹·凯塔·博库姆根据理事会2018年9月28日第39/19号决议编写的，报告涵盖时间为2018年7月至2019年6月。报告阐述了中非共和国人权状况的总体变化和影响这一状况的主要动态。

在本报告所述期间，和平谈判速度加快，促成中非共和国政府与14个武装团体于2019年2月6日通过了《中非共和国和平与和解政治协议》。在班吉签署的这项协议是在非洲联盟发起的“中非共和国和平与和解问题非洲倡议”框架内，于2019年1月24日至2月5日在喀土穆举行谈判的结果。

关于人权状况的发展，截至2018年底，侵权事件的数量仍然居高不下，但2019年上半年大幅减少。

侵权事件数量减少的部分原因是敌对武装团体之间没有发生重大冲突，也没有对平民发动袭击，以及2019年2月6日在班吉签署了《和平协议》。然而，作为协议签署方的回返、申诉和复原武装团体分子的袭击破坏了这一改善趋势。

独立专家强调，只有冲突各方真诚执行《和平协议》，和平进程才有可能取得成功。正义是解决中非共和国危机的关键环节，也是和平进程取得成功的决定性因素。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 整体情况.....	3
A. 政治背景与和平进程.....	3
B. 安全背景.....	5
三. 人权状况.....	7
A. 整体情况.....	7
B. 武装团体的侵犯人权行为.....	8
C. 国家人员的侵犯人权行为.....	8
D. 性别暴力.....	9
E. 妇女权利.....	10
F. 儿童和青年的状况.....	10
G. 经济、社会及文化权利.....	11
四. 人道主义状况.....	12
A. 评论.....	12
B. 难民和流离失所者.....	12
五. 打击有罪不罚现象与过渡时期司法.....	13
六. 结论和建议.....	14
A. 评论.....	14
B. 建议.....	15

## 一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会 2018 年 9 月 28 日第 39/19 号决议提交，理事会延长了独立专家的任期，并委托她向其第四十二届会议提交一份书面报告。
2. 本报告涵盖时间为 2018 年 7 月至 2019 年 6 月，在此期间，独立专家先后于 1 月 15 日至 25 日和 6 月 4 日至 14 日对中非共和国进行了两次访问。在访问期间，独立专家会晤了总理，外交、非洲一体化和中非海外侨民事务部长，国防部长，内政、公安和领土管理部长，司法、人权和掌玺部长，提高妇女地位、家庭和儿童保护部长，卫生和人口部长，解除武装、复员、重返社会和遣返部长，人道主义行动和民族和解部长。她还会见了国民议会议长、国家人权和基本自由委员会的主席和成员、高级传播委员会主席以及特别刑事法院的院长和法官。
3. 独立专家还与联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)的负责人和各部门领导、联合国国家工作队、人道主义工作者和外交使团代表，包括非洲联盟、非洲集团、欧洲联盟驻中非共和国军事训练团、中国、法国、美利坚合众国和欧洲联盟的代表进行了交流。她还会见了武装团体、民间社会、包括反对派在内的政党、人权组织、妇女和青年组织的代表以及宗教领袖。最后，她会见了受害者和流离失所者。她访问了班加苏，参观了宾博女子监狱，并会见了恩加拉格巴监狱的青年。
4. 人权理事会第四十届会议期间，独立专家参加了关于中非共和国人权状况发展的高级别互动对话。在这届会议期间，独立专家与中非共和国常驻联合国代表团、日内瓦的其他国际组织以及负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表共同举行了一次活动，其主题为在中非共和国武装冲突中的儿童和青年状况与和平进程。这次活动得到了联合国人权事务高级专员办事处、非洲联盟、比利时、法国和摩洛哥的支持。第四十届会议期间通过了中非共和国的普遍定期审议最后报告(A/HRC/40/12)。向该国提出的建议包括：按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，使国家人权和基本自由委员会开始运作，通过一项反歧视的一般性法律，改进少年司法制度，通过过渡时期司法路线图。
5. 独立专家向人权理事会第四十一届会议口头介绍了中非共和国人权状况的最新情况。她还在日内瓦会见了联合国系统、外交使团和非政府组织的代表。
6. 本报告还提供了一个机会，以总结独立专家在提交人权理事会的各项报告中提出的主要建议。
7. 独立专家感谢中非当局在其整个任务期间给予合作，感谢联合国、中非稳定团，特别是人权司的支持，并感谢捐助者对其任务的支持。她感谢民间社会和多年来为她提供重要信息的所有人。最后，她感谢与她会面的受害者愿与她分享自己的经历和对国家的期待。

## 二. 整体情况

### A. 政治背景与和平进程

8. 在本报告所述期间，和平谈判速度加快，促成中非共和国政府与 14 个武装团体于 2019 年 2 月 6 日通过了《中非共和国和平与和解政治协议》。在班吉

签署的这项协议是在非洲联盟发起的“中非共和国和平与和解问题非洲倡议”框架内，于 2019 年 1 月 24 日至 2 月 5 日在喀土穆举行谈判的结果。

9. 独立专家认为，《和平协议》为中非人民提供了一次真正的机会，因为它为该国带来了实现和平和发展的真正希望。许多对话者强调，多项条款强调了尊重人权的重要性，并指出了当前危机的根源。特别是，《协议》强调必须解决政治和社会边缘化问题，呼吁各方停止对族裔和宗教进行政治操纵，谴责为政治目的诉诸武装暴力，并促进打击有罪不罚现象。

10. 独立专家注意到，由包括妇女和青年在内的民间社会成员以及政党组成的一个政府代表团访问了喀土穆。

11. 这种联合行动象征着团结的开始，它将加强中非社会各个阶层对支持《和平协议》的承诺。

12. 根据《和平协议》，建立了一个有武装团体代表参加的政府。此外，目前正在组建由武装团体和国家武装部队的成员组成的联合特别安全部队，由国家武装部队指挥。在过渡时期司法方面，在独立专家开始上次访问之际，于 2019 年 6 月 6 日启动了关于建立真相、正义、赔偿与和解委员会的全国协商。还成立了包容各方的委员会，该委员会由《协议》所有各方组成，负责审查与冲突的悲惨事件有关的各个方面，并就真相、正义、赔偿与和解委员会成立后可能采取的司法行动提出建议。

13. 关于对《和平协议》落实情况的监测，2019 年 5 月 15 日正式成立了监测执行委员会，由非洲联盟和中非共和国共同领导，《协议》所有各方和该国所有利益攸关方参与。还成立了一个国家执行委员会和多个省级执行委员会。

14. 《和平协议》签署一个月后，在新政府的组成方面出现了首次分歧，一些武装团体威胁要退出协议。为解决这一危机，非洲联盟呼吁所有各方于 2019 年 3 月 18 日至 20 日在亚的斯亚贝巴召开会议。经过会谈，图瓦德拉总统任命了由 39 名成员组成的新政府，成员包括所有武装团体的代表。

15. 根据中非稳定团所收集的信息，每周有 50 至 70 项具体执行《和平协议》规定的措施。

16. 独立专家强调，只有冲突各方真诚执行《和平协议》，和平进程才有可能取得成功。尽管冲突各方承诺立即停止敌对行动，但她获悉，一些签署了协议的武装团体继续犯下严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，并阻碍人道主义援助。

17. 鉴于中非人民为在全国恢复安全作出了重大让步，迫切需要所有各方承担责任、平息战火、终止暴力。独立专家回顾指出，武装团体，特别是要求在和平进程中占有一席之地的武装团体必须立即停止暴力行为。否则，负责人可能由于其领导职位及其作为上级的影响和责任而受到刑事起诉。国家也有责任提起公益诉讼，以便追究这类残暴罪行的所有实施者的责任。这种行为有可能危及和平进程的成功，独立专家呼吁所有各方、担保人和协调人坚定执行对侵权行为的制裁，并采取一切必要措施确保这种行为不再发生。

18. 独立专家还强调，国家自主权对于避免肤浅地执行《和平协议》十分重要。在民间社会的支持下，正在努力向所有中非人民宣传这项协议和说明其内

容，独立专家还鼓励当局加强这种努力。这种自主权还应当是国家生活各个部门不断协商的结果。在和平进程中，这种协商在谈判期间十分重要，但协商不能仅限于这一阶段。民间社会和各个政党近期举行抗议活动，突出表明中非政府需要进行持续和包容各方的对话，以维护民主空间，实现一段时间的平静，促进政治稳定。

19. 在若干地点开展和平对话的地方倡议也有助于减少暴力、促进和解和加强社会凝聚力。独立专家呼吁国家当局和所有有关行为体继续这些努力，并确保民间社会对制定过渡时期司法倡议的包容性参与。

20. 独立专家注意到，其对话者已相当关注即将举行的选举问题。在这方面，宪法法院 2019 年 6 月 5 日裁定《选举法》部分违宪的决定引起许多评论。一些人欢迎在妇女参政权方面取得进步，其他人指责宪法法院企图取代立法者。宪法法院决定将该法退回国民议会审查，由其进行必要修订之后再提交宪法法院以供颁发合宪证。

## B. 安全背景

21. 安全局势有所改善，但仍然脆弱。2018 年下半年，不安全状况加剧，暴力冲突造成大量平民受害。

22. 最严重的事件之一是巴丹加弗袭击事件。2018 年 10 月 31 日，中非复兴人民阵线和中非爱国运动的战斗人员袭击了巴丹加弗，在六天期间烧毁和抢劫了多个居民区，还摧毁了一些流离失所者营地。为对抗这次袭击，反巴拉卡团体在该市部署了增援部队，引发新的冲突，造成 11 人死亡，37 人受伤，23,000 人流离失所。

23. 另一起事件发生在 2018 年 11 月 15 日，前塞雷卡团体袭击了阿林道市，目的是惩罚在城外袭击牧民的反巴拉卡团体。流离失所者的营地成为目标。中非稳定团的调查表明，至少有 112 人死亡，17,732 人流离失所。

24. 2018 年 12 月 31 日至 2019 年 1 月 15 日，中非复兴人民阵线在企图向南方的班加苏推进，以扩张其控制区域，当时袭击了巴库马。这次袭击导致该市和临近村庄的几乎所有居民流离失所，还造成至少 45 人死亡，其中大多数为平民。报告了多起性暴力、劫掠和破坏财产，特别是破坏人道主义基础设施的案件。

25. 自 2019 年 2 月 6 日签署《和平协议》以来，激烈战斗虽然有所减少，但战火没有完全平息。雨季也对战斗减少有所影响。自那以后，迄今唯一一次有记录的重大袭击事件是 2019 年 5 月在保瓦地区由回返、申诉和复原团体的战斗人员发动的。

26. 人民每天面临的暴力行为几乎没有减少，特别是在各省。许多对话者都提请独立专家注意，仍未拆除的路障的目的是实施勒索，并往往伴有暴力。妇女和青年因人们对其所属社区的看法受到各种形式的骚扰。轻微犯罪在此期间也大幅增加，特别是在班吉。

27. 季节性游牧继续在国家力量仍然薄弱的农村地区造成频繁冲突。这一现象主要涉及西北部地区(布阿尔、博卡兰加、巴布阿)、西部地区(贝贝拉蒂、甘布拉、阿马达加扎)、中西部地区(博森贝莱、亚洛凯)、中东部地区(宽果、班巴

里、阿林道、肯贝)、瓦姆省北部和纳纳—格里比齐省。多年来,由于游牧路线中断,游牧民和农民之间关系恶化,导致牲畜被盗,随后又发生暴力报复,对这些地区居民造成的影响日益严重。联合国估计,受这一现象影响的地区约有 110 万人需要帮助。<sup>1</sup> 除安全措施以外,迫切需要制定包括社区司法和警务在内的预防措施来处理这一问题。还应与包括邻国在内的各个有关行为体共同努力管理这类迁移。

28. 在整个任务期间,独立专家收到若干关于上帝抵抗军实施侵权行为的报告。因此,她在 2017 年报告(A/HRC/36/64)第 17 段中强调,上帝抵抗军继续对平民实施严重侵权行为,包括系统地掠夺和绑架平民,包括儿童,以便对其实施强迫劳动、强迫征兵和性暴力。虽然这类袭击有所减少,但由于持续存在,独立专家呼吁中非当局和中非稳定团继续关注这项问题,并采取一切措施加以解决。

29. 独立专家注意到安全部门的改革和解除武装、复员、重返社会和遣返进程及其相关挑战。

30. 独立专家还注意到为《和平协议》规定的联合特别安全部队初步投入运作 24 个月所作的努力,主要目标是确保游牧走廊的安全。她还获悉,正在执行关于教官培训及其后勤安排的规定,其供资也已得到保障。一些对话者表示关切的是,将可能对以往侵犯人权行为负有责任的武装团体成员纳入这些部队可能会对保护平民构成风险,而且可能会导致侵权行为的复发。对此,独立专家获悉,新兵接受由中非稳定团支持的事先审查,随后进行解除武装、复员、重返社会和遣返程序,并由中非武装部队教官在欧洲联盟驻中非共和国军事训练团的支持下予以训练,这将有助于缓解这些关切。为避免任何误解,独立专家鼓励有关当局说明这些部队的指挥系统的运作方式,特别是来自武装团体的总理军事顾问的职能。

31. 独立专家欢迎采取努力重新部署安全部队和公共行政机构。根据收到的资料,自这一进程开始以来,训练了 4,000 多名士兵,在该国境内部署了 1,400 多名中非武装部队成员,其中 1,100 名得到了不同外部伙伴的援助。中非政府在 2018-2019 年度启动了第二次招募活动,招募 1,000 名警察和宪兵。国民议会于 2018 年 12 月 18 日通过了军事规划法,该法的目标是到 2023 年建立一支拥有 9,800 名士兵的部队,根据该法,2018 年 11 月启动了第一次招募活动。《军事诉讼法》的通过、将该法译为桑戈语以及为普及该法所作的努力也是朝着正确方向所取得的进展。独立专家认识到现有的挑战,特别是公共机构缺乏资源、培训水平低以及后勤和获得服务方面的困难。例如,由于只有班吉提供银行服务,一些公务员担心无法定期领取薪金,因此不愿被部署至该国其他地方。

32. 独立专家欢迎中非稳定团和欧洲联盟为支持中非武装部队的训练、核查和认证所作的努力。

33. 独立专家重申,每一个中非人都享有安全生活的权利,并要求当局在这方面加倍努力。在主要城市以外有效恢复国家权力、在全国各地部署安全部队以及加快解除武装、复员、重返社会和遣返进程将有助于改善局势。独立专家还认为,对违反《和平协议》的行为实行系统制裁将向武装团体战斗人员发出强有力

<sup>1</sup> 人道主义事务协调厅,《中非共和国:2019 年人道主义需求概览(2018 年 10 月)》,第 7 页。

的信号，并对安全产生积极影响。与此同时，确保国防和安全部队以专业方式开展工作，以及确保其成员在实施侵权行为的情况下受到惩处，这也是改善安全状况的一项重要条件。

34. 独立专家注意到，许多对话者要求解除武器禁运，这将有助于该国有效打击人民生命和财产所面临的威胁。一些对话者强调，政府部队难以获得武器，但武装部队却在灰色市场非法购买武器，这种状况是不公平的。在这方面，负责改革的当局向独立专家通报了在军队专业化方面所取得的具体进展，包括在强化部队人员以及加强国家对违纪分子的起诉和惩处能力方面的进展，这将有助于解除武器禁运。

### 三. 人权状况

#### A. 整体情况

35. 2018年7月1日至2019年6月30日期间，人权状况时好时坏，2018年记录的侵权行为数量居高不下，但2019年上半年出现大幅下降。

36. 独立专家获悉，2018年记录了2,500多起侵犯和践踏人权以及违反国际人道主义法的案件。特别是，2018年下半年记录了875起案件，受害者至少有1,246人。在此期间，主要由武装团体实施的侵犯人权行为包括任意处决，残忍、不人道或有辱人格的处罚或待遇，致伤或致残，与冲突有关的性暴力，任意剥夺自由，绑架，掠夺、破坏和侵占财产，严重侵害和虐待儿童，例如招募和使用儿童兵，以及袭击人道主义工作者。独立专家还获悉，学校和保健中心遭到破坏。瓦姆—彭代省、瓦姆省、纳纳—格里比齐省、姆博穆省和上科托省受到的影响尤其严重。

37. 尽管与2017年相比有大幅下降，但侵犯和践踏人权行为的数量仍然居高不下。

38. 2019年第一季度相对平静，侵犯和践踏人权行为与2018年第四季度相比大幅减少。部分原因是敌对武装团体之间没有发生重大冲突，也没有对平民发动袭击，而且2019年2月6日在班吉签署了《和平协议》。然而，作为协议签署方的回返、申诉和复原团体成员的袭击破坏了这一改善趋势。

39. 2019年1月至6月，中非稳定团记录了564起践踏和侵犯人权以及违反国际人道主义法的事件，至少有1,079名受害者。与2018年下半年记录的894起事件和1,700名受害者相比，2019年上半年的事件数量减少了36.9%，受害者人数减少了36.5%。

40. 在此期间记录的侵犯和践踏人权行为包括任意处决，残忍、不人道或有辱人格的处罚或待遇，致伤或致残，与冲突有关的性暴力，任意剥夺自由，绑架，掠夺、破坏和侵占财产，严重侵害和虐待儿童，例如招募和使用儿童兵，以及袭击人道主义工作者。

41. 独立专家感到关切的是，广播电台等传统媒体和在线媒体传播仇恨信息，并且往往导致身心暴力行为。正如安全理事会2018年12月13日第2448(2018)号决议所指出的，独立专家最强烈地谴责一切形式，包括基于宗教和族裔的煽动

暴力和仇恨行为。其中一些信息鼓吹种族或宗教仇恨、歧视、仇外、敌意或暴力，有时甚至鼓吹灭绝种族、战争罪和危害人类罪。这类信息对社会凝聚力、和睦相处和所有人享有人权造成不利的影 响。

42. 独立专家注意到，高级传播委员会在中非稳定团的支持下制定了一项防止仇恨言论和公开煽动暴力的国家行动计划，为制定在中非共和国打击公开煽动暴力战略奠定了基础。独立专家还注意到中非稳定团为查明载有煽动仇恨和暴力言论的出版物而开展的媒体观察方案。在强调必须维护表达自由的同时，她鼓励中非稳定团就所收集的资料发布报告，以帮助在该国防止侵犯人权行为。

## B. 武装团体的侵犯人权行为

43. 该国大部分领土仍然受武装团体，特别是签署《和平协议》的团体的影响。

44. 这些团体践踏和侵犯人权以及违反国际人道主义法行为完全不受惩罚，司法链条、国防和安全部队以及其他行政人员在许多省份的存在不足也使得这一问题更加严重。武装团体侵犯人权的主要指控包括法外处决，酷刑行为，残忍、不人道或有辱人格的待遇，任意剥夺自由，非法执法，与冲突有关的性暴力，没收财产，袭击人道主义工作者和维和部队人员，招募儿童，绑架等。

45. 根据独立专家收到的资料，签署《和平协议》的武装团体对该协议签署以来记录的绝大部分侵犯人权行为负有责任。

46. 独立专家继续感到关切的是，在访问该国期间，其对话者表示对武装团体的行为感到不安全。因此，她鼓励武装团体按照在和平进程框架内所作的承诺终止暴力。

## C. 国家人员的侵犯人权行为

47. 在若干地区部署安全部队和公共行政机关是一项积极的事态发展。然而，独立专家注意到，工作人员不足，缺乏后勤和物资资源，部署在实地的国家人员难以领取工资。

48. 国家人员，特别是中非武装部队和国内安全部队人员继续实施侵犯人权行为，包括任意拘留，酷刑，残忍、不人道或有辱人格的待遇以及非法征税。据最高当局称，随着对国防和安全部队加强培训，对权利的尊重有所改善。此外，如果发生不当行为，将立即予以惩处。

49. 独立专家对侵犯表达自由的行为尤感关切。应当调查对民间社会和反对派 2019 年 6 月 15 日抗议活动的镇压事件，并惩处其责任人。独立专家对中非剿匪办公室成员的行为尤感关切，他们在这次抗议活动期间逮捕了两名记者和一名反对派成员。她还获悉，该办公室成员犯下多起任意逮捕和拘留以及酷刑案件，有时造成死亡。她还对宾博监狱的司法程序缓慢表示警惕，关在该监狱的妇女必须等待数月才能被带见法官。她请有关当局对这些指控进行调查，在指控得到证实的情况下对其责任人予以惩处。她敦促中非稳定团人权司加强对拘留场所的观察，并定期报告情况。



50. 独立专家继续对存在非法拘留场所表示关切。她还感到关切的是，没有专门关押未成年人的设施，他们仍然与成年人关押在一起，特别是在该国内地，这违反了国际文书。

51. 正如独立专家最近在班加苏所看到的，缺少治安法官和监狱人员的问题助长了中非共和国持续存在的有罪不罚现象。事实上，这种情况助长了持续不断的侵权行为，有时还助长平行司法系统的发展，这可能是造成大量侵权行为的根源。尽管独立专家意识到，不安全状况可能会打击一些治安法官前往其工作地区的积极性，而且他们还面临后勤和物资方面的困难，但她呼吁治安法官为尊重所有人的诉诸司法权和防止侵权行为做出贡献。

#### D. 性别暴力

52. 与冲突有关的性暴力仍是独立专家的主要关切之一。她注意到，《和平协议》规定，所有签署方都有义务防止和惩治性暴力和性别暴力，确保肇事者不在事实上获得赦免，并促进妇女积极参与和平与和解进程。

53. 冲突各方，特别是武装团体犯下了许多与冲突有关的性暴力案件，主要是强奸、强奸未遂、性奴役和强迫婚姻。2018年，该国东南部不断发生反巴拉卡分子和争取中非和平联盟之间的暴力事件，大多数被冲突各方成员强奸的妇女和女童都是在前往农场途中或在逃往安全地带时被拦截的(S/2019/280, 第35段)。

54. 性暴力案件举报率往往偏低。例如，在本报告所述期间，即2018年7月1日至2019年6月30日，反巴拉卡组织、中非复兴人民阵线、中非复兴人民阵线/中非爱国运动联盟以及回归、申诉和复原团体等武装团体被控实施了226起性暴力事件，主要为强奸，涉及279名受害者(164名妇女、109名女童、4名男童和2名男子)。

55. 据报告，国家人员，特别是中非武装部队成员，应当对同期发生的4起强奸事件负责，这些事件涉及6名女童和2名妇女。

56. 受害者往往不愿提出申诉，因为害怕受到报复和污名化。此外，医疗、司法和心理社会应对能力都非常有限。

57. 独立专家欢迎中非共和国和联合国根据负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表的建议，于2019年5月31日签署了关于预防和打击与冲突有关的性暴力的联合公报。这表明了中非当局对这一问题的重视以及联合国在这一领域加强合作的意愿。

58. 人道主义国家工作队还着手查明了受性暴力影响最严重的地区，以便优先调整保护对策和加强安全。还在班吉建立了一个受害者综合接待中心。

59. 独立专家于2019年1月访问了快速干预和制止性暴力侵害妇女儿童行为联合小组。这一小组由警察和宪兵组成，主要目标是为人民福祉提供倾听和保护。在联合小组内建立了一个心理咨询中心，以满足受害者的需要，随后根据其问题适当指导他们获得相应服务。尽管这一小组缺乏后勤资源，但利用该小组的人众多，明确表明了它所受到的关注。为此，独立专家请中非政府通过任命工作人员的法令，并将这一机构列入国家预算。她鼓励各个司法机构有效和迅速地处理移交给它们的案件，以便使受害者有效诉诸司法。独立专家还请中非政府制

定联合小组和特别刑事法院司法警察特别小组之间的合作框架，以便后者能够方便和有效地利用联合小组的专门知识。

60. 独立专家请中非政府考虑在总理办公室内任命一名与冲突有关性暴力特别顾问，以便为履行这方面的承诺提供支持。

61. 关于国际部队实施性剥削和性暴力的指控，秘书长根据零容忍政策所采取的措施似乎确实发挥了威慑作用。根据所收到的资料，2019 年记录了 10 项中非稳定团成员实施性剥削和性虐待的指控(S/2019/498, 第 78 段)。然而，独立专家感到遗憾的是，所进行的调查很少公开，也很少导致定罪。她鼓励联合国继续在这些问题上做出努力，还鼓励有关各国对指控进行调查，确保始终将受害者的权利和需要置于行动的中心。这些受害者往往出身极为贫寒，应当向他们提供经济和心理治疗方面的支助，使他们能够有效参与调查，前往问讯地点，在开始与调查者接触时即获得翻译和律师陪同，以及在诉讼程序之前和期间照顾自己。

## E. 妇女权利

62. 2019 年 1 月和 6 月，独立专家在班吉和班加苏会见了妇女团体。妇女参政和增强妇女权能是讨论的核心。她们自己还动员起来，在全国 16 个省开展第一轮普及《和平协议》活动，随后，32 个妇女协会将在全国各地继续开展这项工作。

63. 由于即将举行选举，妇女领导人也在动员更多妇女作为候选人和选民参与选举。

64. 考虑到经济困难和传统观念，参加会见的妇女特别强调了农村妇女在融入方面的挑战。她们都指出，需要就妇女的领导能力进行培训，建设和平基金资助的一个项目在这方面提供了支持。她们还强调指出，传统上，妇女是没有身份证的。应当开展一项运动，使公民身份正规化，并向妇女发放身份证，使她们成为正式公民。

65. 在体制方面，宪法法院 2019 年 6 月 5 日关于《选举法》合宪性的决定在促使妇女充分参与公共生活的权利生效方面带来重大进展。根据 2016 年 11 月 24 日关于中非共和国性别平等的第 16.004 号法律，宪法法院决定对《选举法》加以补充，并规定，在多个席位的立法选举、参议院选举和地区选举中，所有竞选伙伴都必须签字。宪法法院还从《选举法》中删除了参议院选举的候选人须至少拥有学士学位以及在经济、政治、社会或文化领域具有至少十年工作经验的要求。宪法法院还将参议员和国会议员的保证金金额统一起来。保证金原定为 50 万非洲法郎，现降至 25 万非洲法郎。宪法法院回顾称，任何不尊重性别平等要求的法律或法规决定都是违宪的，议会选举、参议院选举、地区选举和市镇选举则恢复采用多人名单制，还明确指出，根据性别平等法，所有名单都必须包括至少 35% 的妇女。根据《选举法》，如果无法实现名单中 35% 为妇女的配额，法院应逐案决定可否接受名单。

## F. 儿童和青年的状况

66. 儿童仍然面临保护不足的问题，其原因包括家庭分离、被武装团体招募和利用、性暴力、剥削以及其他有害做法，如巫术指控、残割女性生殖器和早婚

等。2018 年 10 月至 12 月，报告了 91 起严重侵害儿童事件，有 75 名儿童受害，其中 63% 为男童，37% 为女童。更具体而言，记录了 19 起谋杀案件、13 起性暴力案件和 12 起在武装冲突中招募和使用儿童的案件。这些侵权行为绝大多数是由武装团体实施的。

67. 不安全状况仍是受冲突影响儿童接受教育的一大挑战。2018 年 9 月至 2019 年 2 月，363 所学校被关闭，其中 234 所遭受袭击或占领。自 2017 年以来，据报告发生了 100 多起针对教育系统的袭击事件。<sup>2</sup> 例如，2018 年 10 月 30 日和 31 日，巴丹加弗的 5 所学校被劫掠和烧毁。

68. 在冲突之外也迫切需要采取措施确保中非共和国儿童充分享有其权利，特别是考虑到儿童权利委员会在关于中非共和国第二次定期报告的结论性意见 (CRC/C/CAF/CO/2) 中提出的建议。关键的第一步是通过和颁布《儿童保护法》。独立专家还希望强调，应当采取协调一致的综合办法处理与触法儿童有关的问题。她感到遗憾的是，儿童法庭至今仍然没有发挥作用，儿童一旦犯法，被与成年人关押在一起。仅设立了一个未成年人重返社会中心。

69. 独立专家继续特别关注中非共和国的青年的处境。由于青年具有脆弱性，他们往往成为受害者，但也是武装团体招兵买马的来源。独立专家在各次访问期间都会见了青年团体，他们始终明确表示需要教育、培训和就业。独立专家敦促中非当局加强这方面的现有倡议，并将对青年投资作为优先事项。这种投资将有助于消除青年因面临大规模失业而造成的游手好闲现象，从而减少极端主义言论对他们的影响以及免受不优先考虑和平的人的操纵。一些复员青年因为没有工作而重新拿起武器。包括私营部门在内的国际伙伴的支持对于支持这些进程以及促进该国的稳定和持久和平至关重要。独立专家建议，在近期内，应在劳动力密集型工作项目等短期经济项目中积极考虑青年。

## G. 经济、社会及文化权利

70. 中非共和国在 2018 年人类发展指数世界排名中位列倒数第二(第 188 位)。结构型贫困加剧，一再发生人口大规模流离失所，有关民众丧失生产能力，从 2008 年的 62% 升至 2017 年的 75%。

71. 例如，关于食物权，2018 年 12 月的国家粮食安全调查显示，约 210 万人面临饥饿，相当于全国人口的近一半。这种长期营养不良的严峻状况在该国已持续近二十年，并造成了严重后果，如认知发育迟缓和就学延迟、死亡率上升、成人生产能力低下以及受教育机会不足。<sup>3</sup>

72. 保健方面的指标同样令人极为关切。新生儿死亡率为每千人 88.5 例，五岁以下儿童死亡率升至每千人 123.6 例，<sup>4</sup> 死亡主要是由可预防的死因造成的。由

<sup>2</sup> 人道主义事务协调厅，《中非共和国：人道主义局势和紧急资金需求》，2019 年 3 月 27 日更新，第 11 页(只有英文本)。

<sup>3</sup> 人道主义事务协调厅，《中非共和国：人道主义局势和紧急资金需求》，2019 年 3 月 27 日更新(只有英文本)。

<sup>4</sup> 联合国开发计划署，“人类发展报告，中非共和国，人类发展指数”。可查阅：<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/CAF#>(仅以英文提供)。

于在获得保健服务方面长期受到限制，以及戊型肝炎、猴痘和黄热病等易流行疾病的爆发，保健领域的需求仍然很大。卫生部长感到关切的是，脊髓灰质炎再度出现，以及在一个邻国发现埃博拉病例，并有可能传播至中非共和国。然而，独立专家承认，正如卫生部长所强调的，保健问题既是劣势，也是优势，保健场所可以发挥社会凝聚力，对和平与和解进行探索。

73. 受害者和各个阶层的民众对心理社会援助的巨大需求再次引起独立专家的关注。多年战争和暴力给人民造成的创伤应当成为关切的核心，因为只有解决这一状况，中非人才能充分和安宁地迈向和睦相处与和解，从而实现持久和平。独立专家注意到，中非当局十分关注这一问题，这体现在正在制定的心理卫生政策。她敦促合作伙伴在对中非共和国提供支助时优先考虑这一问题，以便迅速作出应对，以增设保健中心，特别是在该国内地增设保健中心，增加对保健人员提供高质量培训，以及免费提供医疗服务。

74. 要实现持久和平就必须优先投资于能够缓和紧张局势和促进国家发展的行动。独立专家强调，这些努力必须以人为本，促进社会正义。《国家恢复与建设和平计划》表明了将要采取的行动的重要性。西北部和东部地区正在修建公路。除了公路基础设施以外，还在卫生和农业领域规划了一些大型项目。2014年至2018年，7个省的劳动力密集型工作项目使近19,000人受益，其中39%是妇女。然而，应当在全国各地推广这类项目，并应加快落实《国家恢复与建设和平计划》的各项支柱。

## 四. 人道主义状况

### A. 评论

75. 平民继续为持续的暴力行为付出高昂代价。除了被迫流离失所导致生活条件艰难以外，武装分子在各地的存在继续对流离失所者的保护造成严重威胁，特别是在非法征税、性暴力、任意逮捕、杀戮以及招募青年和儿童兵方面。

76. 2018年9月至2019年2月这段期间，人道主义行为体进行的65次评估表明，该国的人道主义状况有所恶化，特别是在东南部地区。人道主义行为体估计仍有290万人需要人道主义援助和保护，占该国人口的63%，其中51%是儿童。根据这些评估，保护、保健和粮食安全被确定为主要需求。<sup>5</sup>

77. 联合国国家工作队2019年3月呼吁为应对这一局势提供1.65亿美元的紧急支助。

### B. 难民和流离失所者

78. 中非共和国自2013年以来的军事和政治危机尤其造成了大规模人口流离失所。目前在该国境内有613,031名流离失所者，在6个邻国有598,963名流离失所者。独立专家获悉，由于一些地方的安全状况有所改善，有超过115,000名

<sup>5</sup> 见人道主义事务协调厅，《中非共和国：人道主义局势和紧急资金需求》，2019年3月27日更新(只有英文本)。

难民自愿返回，4,570 人在 2018 年回国时获得帮助。同期有 257,311 名境内流离失所者自愿返回原籍地和(或)惯常居住地。这种回返趋势在 2019 年似乎得到延续，有 407 名难民和 48,915 名流离失所者自愿返回。此外，正如独立专家在班加苏所看到的，似乎有越来越多的人要求帮助他们返回家园。

79. 关于组织和管理邻国的中非难民自愿遣返的法律框架，独立专家欢迎中非当局、喀麦隆政府和刚果民主共和国政府以及联合国难民事务高级专员办事处之间签署三方协议。据难民署称，至少有 5,500 名中非难民在喀麦隆、4,000 名在刚果民主共和国以及 4,000 名在刚果(布)登记自愿遣返。

80. 独立专家敦促有关政府不仅要确保回返的自愿性质，还要确保回返在安全和有尊严的条件下进行。独立专家在 2019 年 6 月访问期间获悉，中非稳定团以及人道主义援助和发展行为体正在努力支持中非政府为流离失所者和难民的自愿回返和重新融入社会经济生活创造必要条件。

## 五. 打击有罪不罚现象与过渡时期司法

81. 独立专家在访问期间注意到，所有行为体都强烈呼吁终止有罪不罚现象。她认为，司法和赔偿对于解决中非危机至关重要，是保障和平进程取得成功的决定性因素。

82. 在司法领域，独立专家感到关切的是，在全国各地重新建立的刑事司法系统尚不有效，无法满足人民的期望。侵犯人权行为不受惩罚的现象仍是一项令人严重关切的问题。班吉以外地区的国家司法和监狱机构的能力和运作仍然有限，27 个初审和上诉法院中有 15 个开始运作，其中 13 个在班吉以外地区(S/2019/147, 第 45 段)。

83. 在最近访问期间，独立专家注意到，该国正在进行关于加强司法行动的协调性和互补性的思考，以期加强整个司法系统(国际刑事法院、特别刑事法院、普通法院)，使其更加有效。

84. 在与受害者协会会面期间，独立专家获悉，正在对受害者进行身份查验和普查工作。这对于帮助这些协会做好出庭的准备和组织工作至关重要。然而，支助受害者的倡议缺乏资金的问题引起了独立专家的注意，她请国际非政府组织以及技术和供资伙伴在这方面加大努力。

85. 关于监狱系统，中非政府 2019 年 1 月 9 日批准了国家非军事化战略，还批准了在中非稳定团的支持下拟定的囚犯健康和重返社会政策。成功征聘了 150 名新的文职监狱工作人员。他们的培训和随后的部署将有助于加强在全国各地的司法机关并使其更加有效。

86. 2019 年 1 月，独立专家参加了一次关于振兴过渡时期司法进程的讲习班，约有 60 人参加，他们来自中非政府、民间社会、国际组织和外交使团。讲习班回顾了机构改革方面取得的进展：解除武装、复员、重返社会和遣返进程，安全部门改革，设立特别刑事法院，对巡回法院进行改组，建立地方和平委员会以及针对境内流离失所者和难民处境制定持久解决方案战略。在各项建议中，她注意到以下方面存在的挑战：保护受害人和证人，照料脱离武装团体的儿童，通过保护儿童法，更广泛而言，重振少年司法，以及制定关于为和解与和平寻求真相的宣传战略。

87. 近几个月间，主要过渡时期司法机构的建立是一项积极的事态发展。过渡时期司法是一项全面进程，普通法院、特别刑事法院、国际刑事法院以及真相、正义、赔偿与和解委员会在其中各有各的作用。2019年6月6日启动了关于建立真相、正义、赔偿与和解委员会的全国协商，这是朝着正确方向迈进的又一步。然而，独立专家回顾称，为使这些协商更加可信，还应当在其中纳入最弱势群体，他们也往往是最少被征求意见的群体，如流离失所者、生活在偏远地区者，以及老年人和残疾人。独立专家呼吁加强在执行过渡时期司法战略方面向中非当局提供的技术援助。

88. 为响应人民对正义的追求，中非当局应当投资于整个系统的现代化，以确保：(a) 基础设施充分；(b) 律师、司法警察、治安法官和监狱管理人员等为履行任务接受培训；(c) 提供后勤和物资资源，特别是在法医学以及保护受害人和证人方面。在采取所有这些倡议时，都应怀着将受害者需求作为优先事项的明确政治意愿。

89. 在这一背景下，独立专家呼吁国际社会通过提供充足的财政和技术资源，坚决支持中非当局加强司法系统并使之现代化。她还鼓励私营部门参与这些倡议，以便加强法治，这是向投资开放以及尊重法律和公民尊严的社会的保障。还应将民间社会的能力建设作为优先事项，以便使其能够照料受害者，并为正义与和解的努力作出充分贡献。

## 六. 结论和建议

### A. 评论

90. 在独立专家监测中非共和国人权状况的六年间，该国面临着重大挑战。在六年期间，独立专家每年至少访问中非共和国两次，并与该国内外的所有主要行为体保持密切对话。独立专家欢迎中非当局继续给予合作，以及她始终能够会见中非当局最高层成员，以开诚布公的方式讨论与其任务有关的问题。她还欢迎联合国通过中非稳定团、联合国国家工作队和人权事务高级专员办事处，以及其他国际伙伴，特别是非洲联盟和各外交使团，为其执行任务提供支持。她还与不同特别程序任务负责人在保护中非共和国人权方面加强了合作。她与涉及推动中非共和国进展、设在纽约的各项机制，特别是秘书长办公室、秘书处和联合国其他机构、负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表、负责儿童与武装冲突问题秘书长特别代表以及防止灭绝种族罪行问题秘书长特别顾问在有益于所有各方的开放对话框架内进行了合作。最后，独立专家感谢数百名中非人与她分享自己的痛苦、分析和对国家的希望。她的目标仍然是通过倡导，提高所有行为体对保护和促进人权的重要性的认识，以及增加国际伙伴的技术援助与合作，从而加强法律和体制框架。她还努力在和平倡议和发展援助中促进人权视角。

91. 这些年来发生了大量流血事件，独立专家谨此尊敬地对亡者表示哀悼，对幸存者的痛苦表示同情。她满意地注意到，她的各项报告的许多建议已经得到执行，并以2015年班吉民族和解论坛为例，在论坛期间，各个部门的代表就建立和平、新的社会契约以及和解方面的重大议题发表了意见。为加强体制框架实施了多项改革，包括设立防止及惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视的国家委员会，还成立了高级传播委员会，最近还成立了国家人权和基本自由委员会。这些进展都有助于更好地保护人权。

92. 在司法方面，独立专家欢迎对过渡时期司法进程采取一种包容和互补的办法，并就人民的期待进行协商、建立特殊刑事法院、设立受害者赔偿基金，还通过了多项重要法律，如性别平等法、受害人和证人保护法以及《军事诉讼法》。她还注意到确定了一些试点区域，在这些区域制定了和平与安全方面的创新倡议。在这方面，独立专家在任务期间曾三次访问的班加苏的例子最终表明，采取一致行动显然有助于改善该区域的安全状况。这种办法将国防和安全部队以及公共行政部门的重新部署、中非稳定团的军事力量以及减少暴力方案的制定工作结合起来，使放下武器的青年能够学习手艺，并在开展创收活动时获得支持。

93. 独立专家在任务期间还呼吁该地区更多地参与解决中非危机，并加强国际社会在安全和发展方面的援助。

94. 2019年2月6日在班吉签署的《和平协议》为中非人民提供了一个真正的和平机会，但是，只有冲突各方真诚地执行这项协议，放下武器，停止暴力，正义占据上风，和平进程才有能成功。

95. 中非国家应当在中非稳定团和其他伙伴的帮助下，通过继续部署行政当局来收复领土。还迫切需要让人民感受到《和平协议》的初步积极效果，即减少人民日常遭受的暴力，以及按照在《国家恢复与建设和平计划》内制定的战略，改善获得服务，特别是保健和教育服务的机会。还应当使中非国家为国防和安全部队获得武器提供便利，从而确保其主权和保护在其境内生活的人民。

96. 在本报告所述期间，人权状况发展经历了剧烈变化，2018年记录的侵权行为数量居高不下，但2019年上半年出现大幅下降。

## B. 建议

97. 独立专家欢迎落实其以往报告所载的建议，并重申有待落实的建议。

98. 独立专家建议中非共和国政府在国际社会的支持下，采取下列措施：

(a) 采取基于人权的办法，本着与所有国家利益攸关方，特别是民间社会和政党进行协商和对话的精神，优先执行《和平协议》；

(b) 采取必要努力，使包括难民在内的所有中非人对《和平协议》拥有自主权；

(c) 对违反《和平协议》的行为予以惩处，并在可能的情况下将其实施者绳之以法；

(d) 通过促进包容性办法，支持地方和平与和解倡议；

(e) 继续努力与邻国进行次区域合作和协商，以应对共同挑战，特别是与季节性游牧、安全和人道主义问题有关的挑战；

(f) 通过部署安全部队和文职人员以及加快解除武装、复员、重返社会和遣返进程以及安全部门改革，继续努力在全国范围内保护平民和恢复国家权力；

(g) 加快重建法治的体制改革，并启动一项雄心勃勃的方案，使中非共和国的司法制度现代化，其中包括修订关键法律、通过《儿童保护法》、将武装冲突中严重侵犯儿童权利的行为定为刑事罪行、通过法律援助法、对工作人员进行

能力建设、为国家法院提供充足资源以及确保司法当局在其所在城市的有效存在；

(h) 按照《巴黎原则》，明确国家人权和基本自由委员会的法律地位，从而加强其独立性；

(i) 支持国家性别平等观察站、高级传播委员会以及防止及惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视国家委员会，并加强快速干预和制止性暴力侵害妇女和儿童行为联合小组的可用手段；

(j) 加强落实普遍定期审议和条约机构提出的建议；

(k) 继续执行过渡时期司法战略，将受害者的权利和需要作为该战略的核心；

(l) 执行《国家恢复与建设和平计划》，加快经济复苏；

(m) 促进劳动力密集型工作项目的实施，将所创造的就业机会优先提供给青年和妇女；

(n) 与私营部门合作，加强青年重返社会的倡议，使教育和就业更加匹配，促进青年就业计划；

(o) 根据安全理事会 2000 年 10 月 31 日的第 1325(2000)号决议，加强增加妇女参与和平与安全倡议和即将举行的大选；

(p) 研究冲突对经济和社会权利的影响，强调与非法开采自然资源的联系；

(q) 通过保护人道主义行为体，协助开展向人道主义援助提供资金的宣传，支持提供人道主义援助。

99. 独立专家鼓励已签署《和平协议》的武装团体本着诚意执行其规定，并继续优先考虑和平解决方案。她请没有签署协议的团体加入和平进程并签署协议。她还敦促武装团体采取下列措施：

(a) 停止对平民和人道主义工作者的袭击，采取必要措施，确保充分尊重人权和国际人道主义法；

(b) 加快参与解除武装、复员、重返社会和遣返进程；

(c) 停止非法开采自然资源；

(d) 协助在全国范围内恢复国家权力，特别是支持查明真相、伸张正义和赔偿受害者的进程。

100. 独立专家建议中非稳定团采取下列措施：

(a) 继续支持执行过渡时期司法战略；

(b) 继续为加强民主空间和民间社会有效参与政治对话提供支持；

(c) 加强防止暴力；

(d) 加强人权方面的技术和财政援助，特别是对司法系统、妇女和青年组织以及国家人权和基本自由委员会的援助。



101. 对国际社会，独立专家欢迎在保护平民方面所作的努力，并建议采取下列措施：

(a) 以互补方式支持《和平协议》的执行，号召各方真诚执行协议，还鼓励对违反协议的行为实施制裁；

(b) 紧急提供必要的资金，以响应人道主义机构发出的呼吁，这一呼吁迄今仍然资金不足；

(c) 迅速提供执行优先项目所需的资金，以支持《国家恢复与建设和平计划》的执行，并鼓励私营部门对此作出贡献。

102. 独立专家特别建议中非稳定团、联合国各机构、建设和平基金和双边伙伴采取下列措施：

(a) 为打击有罪不罚现象的努力提供具体和协调一致的支助，重点加强普通司法系统，同时为过渡时期司法进程的各个组成部分提供支持；

(b) 为支持受害者的倡议提供技术和财政支助，包括在面向性暴力幸存者的法律援助方面；

(c) 根据零容忍政策，在必要时继续执行防止和制裁国际部队实施性剥削和性虐待的措施；

(d) 鼓励和支持举行一次处理跨境问题的次区域会议，同时继续支持与邻国成立的联合委员会；

(e) 继续处理中非共和国的人权状况问题。

---