



人权理事会  
第二十二届会议  
议程项目 10  
技术援助和能力建设

## 海地境内人权情况独立专家米歇尔·福斯特的报告

### 概要

在本报告中，独立专家强调，广义的法治是海地发展的一项贯穿性的关键要素。

在公民权利和政治权利领域，独立专家描述了进步之处，同时也记录了各级选举、司法改革、司法培训学院和反腐败斗争过程中遇到的障碍。他还分析了监狱系统、延长审判前拘留和警察系统。独立专家还探讨了儿童的处境，特别是分析了收养、“寄养”和人口贩运受害者的情况，从而强调有必要实施更严格的法律、设置儿童法庭法官。

然后，独立专家讨论了海地的经济、社会和文化权利问题，就食物权、受教育权、医疗保健权利提出了具体建议，并且关注了霍乱和难民营情况。

最后，独立专家提出了一种逐步将国际保护移交海地当局的机制，该机制基于四大支柱：他建议设立一名法治部际代表，加强公民保护办公室和公民保护管理局的职能，在太子港市中心开设人权办公室。

## 目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-9	3
二. 法治.....	10-15	4
三. 公民权利和政治权利.....	16-76	5
A. 选举.....	16-21	5
B. 司法.....	22-40	5
C. 监狱系统和延长审判前拘留.....	41-54	8
D. 警察.....	55-65	10
E. 儿童的处境.....	66-73	12
F. 公民保护办公室.....	74-76	13
四. 经济社会权利和人道主义形势.....	77-92	14
A. 食物权和食品安全.....	78-82	14
B. 受教育权.....	83-84	15
C. 医疗保健权.....	85-87	15
D. 霍乱.....	88-89	16
E. 难民营情况.....	90-92	16
五. 保护.....	93-98	16
六. 建议.....	99-110	17

## 一. 引言

1. 根据人权委员会第 1995/70 号决议规定的任务，以及人权理事会(“理事会”)主席声明，<sup>1</sup> 理事会“同时邀请独立专家向第二十届会议提交报告，并在此后赴海地执行任务，向第二十二届会议提交报告”。
2. 该报告涵盖的时间范围为 2011 年 6 月至 2012 年 12 月，并且包含对海地政府和国际社会提出的一系列建议。
3. 独立专家从 2012 年 11 月 25 日至 12 月 1 日对海地进行了最近一次考察。他访问了太子港，并造访了海地角。他对在海地访问期间，以及在巴黎、日内瓦所见的许多海地人表示谢意。
4. 独立专家还感谢海地当局确保他在最佳条件下执行其使命。他感谢总统米歇尔·马尔泰利、总理洛朗·拉莫特，以及他会见的其他政府和议会成员，感谢他们的坦诚及其高质量的意见。他也赞同其任命一位人权和打击极端贫困部长的决定，这与他所提出的一条旨在使人权成为一个贯穿性项目的建议相呼应。
5. 独立专家还会晤了秘书长特别代表兼联合国海底稳定特派团(联海稳定团)团长马里亚诺·费尔南德斯和他的两名副手：凯文·肯尼迪和奈杰尔·费希尔。他感谢其团队所有成员为他提供了有效支持。
6. 独立专家还感谢他所会见的联合国主要机构和美洲国家组织的负责人，以及在太子港和纽约的外交使团成员，他与他们在各种场合就国际社会在海地的作用和行动模式交换了意见。
7. 最后，独立专家希望再次感谢与他共同工作并与他分享信息和经验的联合国职员，对他们的专业精神、决心和勇气表示敬意。联海稳定团人权科和司法科的成员在太子港以及在其旅途中提供了坚定的支持，并与他分享了他们对形势和改革进展情况的评估。独立专家希望指出，这两个科是其执行理事会赋予其任务的重要合作伙伴。
8. 2012 年，飓风桑迪再一次严重打击了该国人民，使最弱势群体的生活条件越来越差，不安全和极端贫困之间的联系也更加明显，成为了暴力侵害穷人行为的主要原因。海地人民正在等待该国的命运翻开新的一页，以重建、经济增长和建立法治为主要标志。“估计在 1,000 万海地人口中，800 万人在没有电的条件下生活，500 万人不会读写，白天和黑夜都生活在黑暗中。80%的海地人每天生活

---

<sup>1</sup> A/HRC/PRST/19/2。

费不足 2 美元。2%的海地人控制着全国 69%的财富。估计 460 万的工人中，只有不到 20 万人拥有一份稳定的工作。至少 80%的大学毕业生在国外生活<sup>2</sup>。”

9. 如果在上期报告中，独立专家对他所看到的在法治领域开展期待已久的重大改革表示满意，那么本报告中，他的诊断反差较大。当然，在形式上，他观察到一些进步，特别是由于总统和总理在社会领域为打击极端贫困而实施的大型项目<sup>3</sup>，但在实践中，目前的情况似乎被多重原因所困，其中包括国际社会所作承诺的延期兑现。

## 二. 法治

10. 法治是人身安全的一个关键因素，然而人身安全并不仅限于恢复法治。建立法治，首先要保障一个法律国家，在这样的国家中，法律由政府提案，经议会投票通过，并在议会监管下由行政机关实施。

11. 因此，仅进行必要的司法机构、刑事司法系统、警察或监狱系统改革，使人们享有和行使公民权利和政治权利，尚不能解决法治问题。

12. 建立法治，同时也要保证机构和公共服务的职能，除了人身和财产安全之外，它们还必须保证所有公民能够行使一切经济、社会和文化权利，正如海地议会批准的《经济、社会、文化权利国际公约》中所规定的那样。这一政治行为使米歇尔·马尔泰利政府发出了一个强烈信号，表明政府和议会改善国家社会经济状况的意愿与决心。

13. 这种全面的方法同样能够引导国际或双边机构确定合作方案或技术援助项目，由此，逐渐保证每个人不仅获得司法救助，也能得到受教育的机会、医疗保健、安全的饮用水和卫生设施、干净体面的住房、劳动收入和培训。

14. 因此，独立专家在与马尔泰利总统、总理或政府部长会晤时强调，请他们在自己的规划文件中特别关注法治问题。这是因为，每位部长对海地法治的最终图景都有一部分概念，但却并不真正了解自己在建立该法治的过程中占据怎样的地位、负怎样的责任。

15. 正是由于这一原因，同时也为了保证各部门在建立法治过程中保持协调一致，独立专家建议任命一位法治部际代表、或由一名副总理负责法治建设。他并

<sup>2</sup> 马尔泰利总统于 2012 年 1 月 9 日在议会开幕会议上就该国整体情况所通报的信息。  
[www.parlementhaitien.ht](http://www.parlementhaitien.ht).

<sup>3</sup> 若干旨在援助生活在极端贫困线以下的海地人民的社会援助项目(Ti Manman Cheri、Aba Grangou、Kore Ledikasyon、Kore ekonomi familyal)被纳入“EDE PÈP”战略计划中。该计划基于向母亲、大学生、老年人和残疾人发放现金，向极端贫困人群和中小學生提供食物援助，向儿童提供免费教育，为成人进行扫盲，并支持城乡区域的家庭经济复苏。

不取代总理，而是在总理的直接监管下，全权负责促进、协调各部长在该领域的行动，以确保各块拼图契合在一起，才能最终确保法治在海地的长久运行。

### 三. 公民权利和政治权利

#### A. 选举

16. 独立专家向秘书长在海地的特别代表马里亚诺·费尔南德斯及其副手的政治参与表示致敬，在马尔泰利总统当选后几个月，他们协助他进行决策，有时这些决策是很难做出的。政治稳定和三权运行是最终结束国际社会在海地驻扎的一项先决条件，而现在再次出现呼声，要求联海稳定团撤离。

17. 2012年5月，2006年当选的10名参议员结束任期，使参议院成员减少了三分之一，难以形成稳定多数，以投票通过马尔泰利总统的提出的必要改革提案。同样，政府决定，2006年选出的120名市长大部分已任期结束，需要几乎全部更换，这也在国内和国际社会引起不安和不解。

18. 自选举以来，国际社会加紧努力，以圆满完成海地的制度体系建设，特别是建立1987年《宪法》中规定的常设选举委员会。这是因为，此前的选举仅仅由临时选举委员会组织的，而该机构不断受到诋毁，已失去信誉，并涉嫌操纵或政治阴谋。

19. 2012年8月，米歇尔·马尔泰利总统正式任命常设选举委员会九名成员中的六人，他们已经就职。三人为行政机关代表，还有最高司法权力委员会代表。最初，最高司法权力委员会九名成员中的四人任命了司法机关的三名代表，但被判定为不合规，并导致委员会中两名成员的辞职。

20. 2012年12月24日，立法和行政机关的代表签署了一份关于新设立常设选举委员会过渡机构的谅解备忘录，该机构负责组织即将举行的部分议会、市政和地方选举。与常设选举委员会一样，常设选举委员会过渡机构将由九名成员组成，分别由立法机关、行政机关和最高司法权力委员会任命。12月29日，最高司法权力委员会已经证实，其在常设选举委员会过渡机构的成员将是最高司法权力委员会在第二轮投票中指定的三人。

21. 独立专家不可带有立场的评论政府和议会之间可能达成的政治协议，但无论选择何种方式，独立专家都建议，应当尽量符合《宪法》规定，能够在国际社会监管下保障快速进行透明选举，以组成下院，并组织地方选举，从而恢复宪法法制。

#### B. 司法

22. **司法改革。**多年来，司法改革是独立专家报告的基础构架，在其上一次任务中，独立专家还专注于对先前报告在该领域所提建议的实施与执行情况。

23. 自从通过了《增长和减少贫困的国家战略文件》中所描述的司法改革三年计划、以及 2007 年 12 月通过三部关于司法独立的法律以来，我们取得了一些实实在在的进步，独立专家系列报告已对其进行了描述。

24. 加强法治是马尔泰利总统的工作重点之一。独立专家已公开表示，欢迎总统决定结束延续八年的制度真空状态，于 2011 年 10 月 5 日任命让·阿奈尔·亚历克西斯·约瑟夫为最高法院院长、法官和法院的政府专员。2012 年 7 月 3 日，也就是发布法律规定建立最高司法委员会的五年后，政府终于设立了最高司法权力委员会，第一次将司法权力与行政权力分开。

25. 独立专家强调，这是海地司法改革的基石，因此也是构成展望该国可持续发展的条件的因素之一。因为最高法院院长同时也是最高司法权力委员会主席和司法培训学校董事会主席。然而，最高司法权力委员会的两名成员在任命几周后就辞职，危及到了改革的成功。

26. 独立专家在与海地当局的会谈中指出，看到司法改革获得逐渐进步是海地人民的重大期望。他强调从高层开始启动该进程的重要性，也就是使最高司法权力委员会能够运行，为它提供预算、人力和物力资源，以使该机构运转，将来在海地法官的招募和认证过程中能发挥应有的关键作用。

27. 事实上，司法机构仍普遍运转不良，专家和民间社会组织关于这个问题的众多报告大量指出了其主要缺点。如果说提供的统计数据显示，在一审法庭、上诉法院或人身保护令方面均取得了确实进步的话，要使司法机构的工作以适当节奏运行，仍然有很长的路要走。

28. 腐败、诉讼程序过慢、渎职、滥用职权在《刑法》和《刑事法》中已有规定，不设替代拘禁的处罚措施；人们知道何为罪恶，也知道补救措施。独立专家只能重申先前报告中关于该领域的许多建议，并请求实施。

29. 此外，在他近几次访问中，独立专家震惊地听到法官们表示，在处理严重罪行时，他们害怕遭到该诉讼被控者的报复。好几个人指出，在他们本人或家人遭到明确的威胁时，无法放心地行使正义。独立专家建议，应向处理最严重罪行的法官、检察官和证人提供特殊保护。

30. 不幸的是，尽管出于党派或政治目的而委任或罢免法官的做法经常受到观察员和民间社会的谴责，但仍继续存在。在最近一次访问时，几起案例<sup>4</sup>已引起了独立专家的关注。

31. 在政府专员的要求下进行非法或任意逮捕、拘留的做法仍受到民间社会组织或公民保护办公室的谴责。执法者觉得有权无视法律，司法部门对此类行为也

---

<sup>4</sup> 特别是在一起案例中，任命预审法官仅仅是为了进行运作，以释放 Calixte Valentin，他涉嫌 Fond Parisien 镇一名年轻商人 Octanol Derissaint 的谋杀案。

不作反应，这在一个法治国家是不可想象的。此外，这也是说明由于有罪不罚的现象普遍存在而导致司法体制混乱的一个信号。

32. 独立专家建议，由司法和公安部长向政府专员发出通函，以强调他希望落实何种刑事政策，并且立即设立司法审查部门，负责评估刑事司法系统运转或运转不良的情况。

33. **司法培训学校。**尽管国际社会大力支持，但司法培训学校的运转仍然有困难。2012年5月，马尔泰利总统参加了海地第四届法官毕业典礼，由于这是2007年法律赋予司法培训学校法律地位以来的第一届毕业生，该仪式有了更重要的象征意义。这20名法官在法国国立法官学校接受了理论和实践培训，然后在太子港继续接受培训。在这重要的一步之后，应继续培养后续的毕业生。但独立专家希望重申，在海地，要成为法官，有两种互补的招募方式：司法培训学校的入学考试和试用实习。如果能停止司法培训学校招募方面的违法现象，海地的司法力量将得到加强。

34. **反腐。**在每次任务中，独立专家都震惊地看到腐败现象对司法机构的侵蚀程度。他继续收到大量证据，表明各级腐败现象仍十分猖獗。独立专家重申，打击腐败多年来一直被列入司法和公安部的行动计划中，对其执行情况进行评价无疑将是一项重要进展。

35. 普雷瓦尔总统和此后马尔泰利总统的一系列讲话似乎已经发出明确而全新的信号，表明了要把反腐斗争作为一项战略目标的政治意愿。2012年6月在和平港开展的近期行动清楚地表明，在有政治意愿的情况下，成果立竿见影。独立专家欢迎在体制上加强警方和法院对国际犯罪、腐败和政治罪行的调查能力的意愿，并为反腐败单位和中央财政情报单位拨出足够的人力和财力资源。这正是国际社会在反腐败斗争领域期待的信号。

36. 独立专家还强调，民选官员和国家公务员有申报财产的义务，而自从关于申报资产的法律于2008年颁布以来，反腐败单位仅记录了562名公务员完成了该法律规定的手续。<sup>5</sup>

37. 最后，独立专家在此指出，在司法处理方面，迅速设立专门法庭，以处理某些有政治内涵的严重犯罪、有经济及金融性质的犯罪，这无疑将是与腐败作斗争的一个更有效的手段。这一专门机构由法官组成，并得到称职和干练的调查员的支持，其任务是处理绑架和严重非法关押罪、有政治内涵的重罪和其他严重侵犯人权的行为。它也负责审理有经济和金融性质的犯罪、追讨资产和洗钱。

38. **人民司法。**经常收到太多关于民间施行“私刑”的报告。这些案件的大量增加与人们对警察和司法的能力缺乏信心不无关系，此外这些暴力和私刑未受到任何调查，这些肇事者也未得到制裁。独立专家意识到，对这些肇事者检控非常

<sup>5</sup> 反腐败单位主任 Antoine Atouriste 于 2012 年 6 月 26 日在大都会电台所做的声明。

困难，因为他们都是匿名人群，而且人们往往对肇事者的姓名保持沉默。但是，必须进行相关调查，并且国家最高当局应发出明确信号，即在一个法治国家，任何人都不能自定法律。

39. 独立专家欢迎联海稳定团在当地开展的预防工作，以强调生命权和司法机关的作用。他建议，由捐助者出资支持举办培训，以推广到全国各地。

40. **法律援助。**全国法律援助系统仍通过法律援助办事处在多个司法辖区内运行，或是受到太子港律师团体的协助，或是得到国际资助。在之前的一份报告中，<sup>6</sup> 独立专家提请人权理事会关注该制度的脆弱性，此制度完全依赖国际法律援助协会的资金，后来暂时更换为由 UNASUR<sup>7</sup> 和减少社区暴力部门负责。该制度使许多受审判的人获得救助，联海稳定团必须继续提供支持，直到按照法律建立一个在海地国家政府监控下的真正的全国法律援助系统。<sup>6</sup>

### C. 监狱系统和延长审判前拘留

41. 我们不断重复的一个要素是延长审判前拘留和监狱人满为患之间存在的关系。在每次访问期间，独立专家都花时间造访这些剥夺自由的场所，包括警方和监狱，但却没有看到真正的改善。

42. 2012 年 12 月，全国 17 个监狱有 8,860 人服刑，2004 年则为 1,935 人。在空间方面，已向政府提交了计划，要在监狱创造 5,700 个新位置，由于监狱人口呈显著增长趋势，这是必要的。

43. 分配给囚犯和嫌疑犯的平均空间仍为 60 平方厘米，在安塞沃监狱仅为 34 平方厘米。国际红十字委员会建议，在危机最严重的情况下，每个囚犯应至少拥有 2 平方米的空间。<sup>8</sup> 尽管独立专家希望向做出努力的国际社会和国际红十字委员会致以特别的敬意，但海地的监狱仍然是一个残忍、不人道、有辱人格的场所。监狱不应该是一个痛苦的地方，而只应该是一个剥夺自由的场所，所有人权在这里都应得到保障，当然，来去自由的权利除外。

44. 尽管国际红十字委员会提供了援助，并在几个监狱进行了调整，但卫生和护理条件普遍很差，由于医生和护士数量较少，获得的医疗仅限于对最常见疾病的基本对症治疗。独立专家建议，向监狱提供足够的储备药物、药品和食品，以确保犯人获得医疗和食物的权利。

45. 在撰写此报告时，安什监狱结束了长期封闭，已恢复建设，此前由于荒谬的行政或预算原因，建设预算曾被挪为他用。

<sup>6</sup> A/HRC/17/42，第 47 段。

<sup>7</sup> 南美洲国家联盟。

<sup>8</sup> 红十字委员会，《监狱中的水、卫生设施、卫生与居住环境》(2004 年)，第 19 页。



46. 克鲁瓦·德·布凯监狱刚刚被启用，打开了一扇希望的窗口，预示着在遵守相关国际标准基础上的海地监狱系统将可能会变成什么模样。独立专家感谢以加拿大为首的捐助者采取这一举措，并再次提醒，监狱应该是罪犯和囚犯重返社会的首个场所。

47. 克鲁瓦·德·布凯监狱的建设彰显了情况改善的远景，但建设该监狱本身并不能为该国巨大需求提供满意的答复。该监狱经过精心建造和设计，但就在它刚启用时，必须承认，由于缺乏足够资金，如果不付出特殊的努力以确保其运转，所有寄托在它身上的希望都将可能化为泡影。目前的人员配备、安全设施和预算无法使之按照此前确立的标准进行运转。

48. 独立专家与各位海地和国际合作伙伴开诚布公地谈话，并建议，即使 2012-2013 年预算中不包括为保障该监狱运转而设立的特别拨款，也应该向其提供新的资金，如有必要，则应提供预算支持，从而使其发挥典范作用。独立专家希望提请准备提供资金建造更多监狱的国际社会提高警惕，因为如果不能按照最初的设计解决克鲁瓦·德·布凯项目问题，对该设施逐步提升海地监狱水平而寄予的希望将会受挫。

49. 按照《禁止酷刑公约》的规定，监狱的待遇情况仍是残忍、不人道和有辱人格的。独立专家建议海地政府签署该公约，同时批准其《任择议定书》。护民官也活跃在太子港及各省的监狱中，以后可指定该职务为防范酷刑的国家机制，并以此身份造访所有剥夺人身自由的场所。独立专家建议海地当局开始就这一领域进行思考，与防止酷刑协会紧密合作，在这一领域，该组织取得了国际公认的真正专业能力。<sup>9</sup>

50. 独立专家重申，请求政府修订 1987 年《宪法》，使监狱管理局脱离海地国家警署，直接向司法和公安部长报告。

51. 同样的，应在人权基础上建立监狱法律框架，说明改革后的海地监狱制度应为何种状况，并规定卫生条件、饮食供应和家属探视权的标准。

52. 所有调查都表明，监狱人满为患的首要原因是延长审判前拘留。尽管设置的委员会已开展工作，释放了没有记录或已服刑的嫌疑犯，但审判前拘留的比率在各个司法管辖区有很大不同。最令人震惊的是，太子港和其他省份之间的巨大差异。太子港的审判前拘留比率接近 90%，其他地区只有 57%。独立专家重申，希望看到对另一项更详细的调查的资助，以根据每个司法辖区的不同情况，提供解决方案，而不是提出过于笼统、不能应对各类状况的建议。

53. 事实上，司法机关应该思考如何以另一种方式处理监狱问题，尤其是对于三个不同阶段进行思考：预审阶段(审判前)；审判阶段(判决时)，最后是审判后在监狱的服刑阶段。每个阶段都需要一系列考虑和解决方案，其中一些已经存在

<sup>9</sup> <http://www.apr.ch/en/opcat>.

但未落实，有些或许在海地不存在，但在其他国家存在运行着。独立专家高度重视对《刑法》改革进行的仔细审查，该法律可能涵盖一整套将要实施的措施。

54. 无论如何，处理延长审判前拘留首先要求司法机关更加强烈地响应反腐败斗争，更好地管理法官和检察官的日程，更积极地运用《刑事诉讼法》的各项规定，包括人身保护令以及对《刑法》的修改，如引入立即出庭等新规定，以及一些替代拘留的处罚办法，如训诫或公益劳动。

#### D. 警察

55. 在警察方面，虽然该机构经过多年改革，但仍然非常令人担忧。塞尔日·德摩斯梯尼因被迫承认在 Guiteau Toussaint 谋杀案中有罪，在佩蒂翁维尔警察局被折磨致死，不幸的是，这并不是个例。联海稳定团人权科的周报每星期都报告警察的非法和任意逮捕行为，一些警察局或派出所的延长审判前拘留，以及在强奸、警察骚扰、虐待或警察暴行的案例中拒绝发放认证。

56. 这些报告汇编表明，现状仍非常糟糕，新设立的海地国家警察监察总署将对此进行处理。安全形势不断恶化，枪伤或刀伤造成的暴力死亡人数惊人，人们回到恐惧状态中。侵犯基本权利行为的肇事者逍遥法外，只会鼓励暴力再次出现或更加猖獗。需要采取强有力的行动、明确的行动、坚定的决策，以显示海地当局认真解决该问题的决心。

57. 在与总理的会谈中，独立专家重申，他对海地国家警察监察总署所给予的支持表示满意，六位监察总长获得委任，并且指出，海地国家警察监察总署仍处于海地国家警署总长的等级管辖之下。新《警察法》的通过将解决这个难题，从而使海地国家警察监察总署隶属于司法和公安部长，并向其直接汇报。

58. 海地国家警署的改革仍是国际社会所关注的核心，独立专家将解决这一问题作为其在太子港任务、同时也是他在纽约逗留期间与“海地之友”组织会面的优先方向。

59. 安理会在每一次通过决议延长联海稳定团的委任期时，均强调必须完成海地国家警署改革计划的重要性，这也是联海稳定团撤离该国的决策因素之一。安理会上一次审查联合国秘书长关于海地情况的报告时，<sup>10</sup> 决定同意采取“2012-2016 年海地国家警署发展计划联合项目的目标和承诺<sup>11</sup>”。安理会还强调，“海地政府和捐助者必须提供必要的预算支持，从而在 2016 年之前，为警方……[提供]……至少 15,000 名称职可用的工作人员，以及足够的后勤和行政资源，建立

<sup>10</sup> S/2012/678.

<sup>11</sup> S/2012/743.

责任原则，使人权和法治得到尊重，并建立严格的审批程序、更好的招聘和培训程序，尤其是专门单位更应如此<sup>12</sup>”。

60. 海地政府通过的，并经联海稳定团商讨的改革计划雄心勃勃，可以使海地确保各方面的安全，在 2016 年之前为警方配备最少 15,000 名称职可用的工作人员。独立专家欢迎采取战略决策，在全国各地部署新近受训的警察，并确保警察部署计划覆盖全部 570 个社区。

61. **警察“审批”**。在先前报告中，独立专家多次坚持强调，将“审批”流程进行到底，即由海地国家警署和联合国警察联合进行的警察认证程序。他也表示，担心海地政府在面对辞退不符合民主警务要求的警察这样一项比较困难、有时甚至是危险的政治决定时，会退缩不前。正因为如此，他欢迎海地当局解除有腐败行为的 79 名警务人员职务的决定，<sup>13</sup> 其中包括好几名高级警察官员和监察总长。<sup>14</sup> 不过，仍应将“审批”程序进行到底。这是一种强硬姿态，它将向海地各级警察发出明确信号，他们的行为必须起表率作用。认证过程应该是持续性的，由此使海地人民恢复对国家警察必要的信心。

62. 最后，独立专家建议开展一项独立调查，评估在海地进行“审批”程序的方式，从而告知联合国，使承担同样任务的其他维和行动能够从中获取有用的经验教训。

63. **警署运转不良**。除了正在进行的肃清行动的问题以外，独立专家还关注着海地国家警署在一些单位和一些省份仍然存在的运转不良现象和侵犯人权的行为。例如，该国一些警察局的管理工作被交付给警察监察员，而几十名警察专员未被指派到任何职位。<sup>15</sup> 自 2004 年以来，海底国家警察监察总署被任命起到警察中的警察的作用，但其运转或许并不符合海地国家警署的建立、组织和运作法第 39 条的规定<sup>16</sup>。

64. **减少社区暴力计划**。该计划旨在解决地区性的暴力行为，尤其是在太阳城和马蒂斯桑。联海稳定团成功地开展了此计划，而它应继续作为国家稳定和安全的一项关键因素。其目标是创造经济增长点，使暴力帮派的一些成员脱离出来，尤其是年轻人和妇女。2011 年，该计划已在太子港和海地角开设了首批青年安置和就业指导办公室。独立专家感到遗憾的是，该计划未能与原国家裁军、复员

<sup>12</sup> 同上。

<sup>13</sup> 独立专家获得了这 79 名警察的撤职原因复件：“虚假和伪造罪，玩忽职守，武装抢劫，殴打，强奸，参与贩毒，提供虚假的中学教育完结证书(中学毕业证书)，工作疏忽，合谋使囚犯逃脱，等等”。

<sup>14</sup> 虽然独立专家欢迎国家最高当局的决定，但感到遗憾的是，在未能将决定传达给一些涉案警员之前，撤职人员名单便已在报刊杂志上刊登。

<sup>15</sup> 2012 年 9 月 7 日全国捍卫人权网络发给国家警署总长的信。

<sup>16</sup> 同上。

和重返社会委员会建立持续性的伙伴关系。根据负责人的统计，其中 70% 的人员都是受过良好培养的年轻海地人，完全有能力被部署为暴力和安全问题的预警机制。

65. 同样的，独立专家建议，应保持和发展海地国立大学在国际预防犯罪中心<sup>17</sup>支持下建立并维护的国家暴力和犯罪观察站开展的工作。

## E. 儿童的处境

66. 2012 年 6 月，在海地儿童权利日的纪念活动中，海地国民议会批准了《关于 1993 年 5 月 29 日跨国收养方面保护儿童及合作海牙公约》。关于收养的海地法律文本已在下议院通过，并提交给参议院，社会福利和研究学院在联合国儿童基金会(儿童基金会)和联海稳定团的支持下，对其进行重新审查，使该法案更符合《海牙跨国收养公约》。社会福利和研究学院已于 2012 年 11 月 20 日将最终版本提交给参议院，但在本报告撰写时，该文本仍在参议院等待通过。

67. 独立专家高兴地看到与收养相关的所有程序都集中由社会福利和研究学院管理，这将结束在海地收养方面养父母在孤儿院和幼儿园直接选择儿童的做法，以及金钱竞价现象。此外，中央机关可预制一份可收养儿童的名单，应该能够避免一些父母被儿童院欺骗、或只是因为父母认为自己过于贫困、无法养育孩子，而将儿童送往国际收养。最后，这项新法律将使海地不再将收养作为保护儿童的最后出路和方法。

68. 自 2012 年 3 月开始，若干个致力于儿童问题的组织<sup>18</sup>观察到，离开住处、来到街道上生活的“寄养”儿童人数再次增长，他们可能会在这里遇到暴力、剥削和其他不公的待遇。近几年来，接受“寄养”儿童的家庭类型似乎大大改变，从相对富裕的家庭变为更加贫困的家庭，儿童在这些家庭中更容易遇到危险。

69. 该现象的地理分布似乎也发生了变化：传统上来讲，来自农村地区的儿童通常被送往大型中心城市(太子港和海地角)，而被安置在规模较小的城镇的儿童数量正不断增加。独立专家希望，对这些变化进行一次真正的调查研究，从而细化对抗这种现象的方法。他还鼓励社会事务和劳工部长(MAST)利用正在修订的《劳动法》处理此问题。

70. 同样的，几个在海地与多米尼加共和国边界工作的组织<sup>19</sup>指出，跨境贩卖儿童以进行性剥削或强迫劳动的现象仍持续存在，特别是在马佩塞(Malpassee)地区。独立专家建议，加强法律框架和程序，社会福利和研究学院(海地)和全国保

<sup>17</sup> 国际预防犯罪中心是一个非政府组织，总部设在蒙特利尔，其工作完全专注于预防犯罪和社区安全。

<sup>18</sup> 与联合国儿童基金会和世界宣明会进行会谈。

<sup>19</sup> 世界宣明会，遣送回国者和难民援助组。

护儿童和青少年理事会(多米尼加共和国)正在将已经创建起来的关系正式化,使两国建立起一个打击该现象的双边框架。

71. 政府已向议会提交一份打击贩卖人口、特别是妇女和儿童的法律草案,以符合海地已批准的《巴勒莫议定书》的要求。尤其是该法案将贩卖儿童列为刑事罪行,因为《刑法》中没有对贩卖人口定性,警方往往被迫释放嫌疑犯。到目前为止,警察不得不将贩卖人口列入绑架行为,但当儿童的亲生父母自愿将其托付给别人时,这往往很难证明。独立专家建议迅速在《通报》(海地共和国的官方报纸)公布这些法律,并在全国广为普及。

72. 在未成年人司法领域缺乏政府策略,减弱了为解决该问题而设立的机构对话的影响力。独立专家建议制订一部真正的儿童法典,这不是一部简单的法案,主要专注于弱势儿童。

73. 虽然太子港和海地角的儿童法院继续运转,但审讯仍不正常。监狱里 82% 的关押儿童为审判前拘留状态,但有法律纠纷的儿童总数(不到 250 人)并不能证明这种延迟的合理性。虽然建议对所有针对未成年人的司法程序采取快捷原则,但由一审法院院长进行的卷宗分配工作似乎并不给予儿童以优先地位,而且一些儿童法官非常忙碌,把儿童案件审理排在第二位。独立专家建议任命一些代理儿童法官,并委派到没有儿童法院的地方,避免让那些不太了解未成年人司法程序的法官继续因一些并非累犯的轻罪而拘留儿童。

## F. 公民保护办公室

74. 公民保护办公室(OPC)现已完全融入体制,而护民官所做的工作也受到了全国的欢迎。独立专家感谢国际社会和国际组织投入重要的资助,以支持并加强其工作成效。他同样也欢迎法语国家国际组织和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)共同协助起草组织法草案,重新确定公民保护办公室的使命,使之符合《巴黎原则》。事实上,护民官 Florence Elie 具有所需的一切素质、权威和经验,使这个国家人权机构成为保护公民不受虐待和侵犯人权的场所。

75. 提供财政和人力资源,建立地区办事处,以使该机构更贴近群众,尽管海地角代表团仍然未设办事处,但这仍然能使人展望未来,尤其是在联海稳定团撤离后,当海地人成为行政失当或严重侵犯人权行为的受害者时,可以在全国各地向护民官请愿。

76. 独立专家建议,公民保护办公室应立即在促进和保护人权国家机构国际协调委员会的指导下,开展工作,正式与《巴黎原则》相一致。<sup>20</sup> 公民保护办公室应当成为海地保护人权的国家结构、一条补救行政失当的途径、防止酷刑的国家机制,及《残疾人权利公约》第 33 条规定的国家保护机制。如果海地批准《联

<sup>20</sup> [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.Fr?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.Fr?OpenDocument).

联合国禁止酷刑公约任择议定书》，而公民保护办公室根据该文件被指定为国家保护机制，这种一致性就更加重要了。

#### 四. 经济社会权利和人道主义形势

77. 根据人权理事会主席的声明，<sup>21</sup> 同时也为了回应海地日益增长的将经济和社会权利纳入法治的需求，独立专家进行了一项概念性工作，表明在海地享受经济和社会权利为何是该国走出危机的关键之一。安理会在通过延长联海稳定团任命期的决议中也再次明确提到该问题。<sup>22</sup>

##### A. 食物权和食品安全

78. 马尔泰利总统已推出一项抗击饥饿和营养不良的计划：“打倒饥饿”，这受到了巴西总统卢拉实施的“零饥饿”计划范例的启发。政府的目标是实现对打击饥饿的国际资金的控制、协调和确定目标。在马尔泰利夫人的支持下，总统府、总理府和九个部委的代表创建了国家反抗饥饿和营养不良委员会。这个雄心勃勃的计划旨在援助最弱勢的群体，改善他们获得食物的情况，开展农业投资计划以增加国内粮食生产，改善基础服务。独立专家赞扬总统的这一倡议，现在应该做的是确保其能够长期发展下去。

79. 飓风“艾萨克”和“桑迪”以及 2012 年 8 月的炎热，使该国的粮食安全成为问题。飓风“艾萨克”过后，接受询问的专家表示，农业产量可能无法覆盖该国一半以上的粮食需求。此外，本地市场上当地食品的可用量、进口食品价格大幅上涨、美元升值带来的各种问题对最贫困和最弱勢群体的处境产生了严重影响，他们在南部和西部省份面临的情况尤其困难。

80. 专家们也一致同意，热带风暴“艾萨克”和“桑迪”造成的损失达 1.04 亿美元。根据人道主义事务协调厅(人道协调厅)的统计，<sup>23</sup> 近 200 万人遭受“桑迪”的直接影响，近 160 万人在粮食安全、农业、住房、医疗服务和饮用水方面面临着迫切需求。风暴造成 60 人死亡，并对基础设施、道路、学校和医院造成巨大破坏。该国南部 70% 的农作物毁坏，特别是该国的粮食储备地区，超过 18,000 所住房被摧毁或遭严重破坏。

81. 独立专家鼓励捐助国通过技术援助计划支持农业振兴行动，这些计划旨在提高食品在本地和国际市场的商业化能力。由于海地是一个特别容易受到自然灾害影响的国家，所以应该加强那些减少自然灾害影响和保护最弱勢群体的项目。

<sup>21</sup> A/HRC/PRST/19/2.

<sup>22</sup> S/2012/743.

<sup>23</sup> 人道协调厅，《人道主义公报》第 23 期，2012 年 10 月。

82. 最后，独立专家建议政府借鉴联合国食物权问题特别报告员的专业知识，他将食物权定义为：“食物权是消费者有权根据自己的文化传统经常、长期和无限地直接获得或以金融手段购买适当质量和足够数量的食物，确保能够在身体和精神方面单独和集体地过上符合需要和免于恐惧的有尊严的生活<sup>24</sup>”。

## B. 受教育权

83. 马尔泰利总统将受教育权作为任期内的四项优先任务之一，数万名儿童受益于免费教育，其中部分资金来源于移动通信业的税收。通过向所有人开放免费教育从而使受教育权成为现实，独立专家对实现这一重要承诺的意愿表示欢迎。但仍然存在许多问题，不匹配的教育场所——60%的学校位于不适当的建筑中(小教堂，仓库)，每班学生多达75人——缺乏教学材料，而且近90%的学校为私立学校。

84. 独立专家重申，受教育权需要高质量的教育水平，他知道政府任务的艰巨性，要在几年内重建完整的教育系统、建立高质量的教师培训体系和有效的教育监督系统、并制订统一的教学计划。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)已经通过其面向大众的教育方案开展工作，以配合政府的这一重大举措。

## C. 医疗保健权

85. 2010年地震和霍乱疫情爆发后，国际医疗组织的大量涌入和各国政府的杰出动员，体现了重建完整的卫生保健系统的必要性，从而使所有人都能不受歧视地获得医疗服务，否则，医疗保健权仍然是一纸空文。此外，由于职业前景黯淡，海地许多医生和其他医疗专业人员选择到国外工作，使群众无法获得他们的服务。

86. 自从若干紧急援助组织撤离以来，该国形势变得更加困难，2010年创建的免费医疗体制突然中止，使得数万民众无法接受优质的护理服务。卫生状况逐渐恶化，划拨给卫生系统的预算仍然很少，无法满足大规模的需求。与经济形势相关的公共财政不断恶化，只能使该领域的海地和国际专家更加担心。

87. 由于缺乏资金，公立医院无法正常运转。远离首都的最偏远地区缺乏卫生设施，从而使很大一部分人口无法获得医疗保健服务，海地成为加勒比地区婴儿死亡率最高的国家之一<sup>25</sup>。

<sup>24</sup> <http://www.srfood.org/index.php/fr/right-to-food>.

<sup>25</sup> 近千分之六十。

## D. 霍乱

88. 撰写这份报告时，霍乱已造成近 8,000 名受害者，近 67 万人患病。鉴于这种情况的严重性，秘书长已决定开展一次国际性倡议和大型筹款活动。在全球经济危机的大背景下，面对着为多种事业募捐的呼吁，独立专家也提请各国慷慨解囊，抗击该疾病的蔓延。

89. 海地疫情爆发的原因仍是一个热门话题，目前仍有很多相关活动，独立专家痛惜一些组织出于政治目的而利用该问题，同时也理解受害者或其家人渴望了解真相并得到补偿的需求。他重申，沉默是最糟糕的回答。

## E. 难民营情况

90. 尽管政府在国际社会的支持下采取了措施，但难民营中发生的强行驱逐情况和缺乏持久性的解决办法仍然是备受关注的问题。住在难民营的人们能否获得基本服务是一个重要问题。独立专家建议联海稳定团再次依靠住房问题特别报告员和国内流离失所者问题特别报告员的能力，向海地政府传授他们的专业知识和经验。独立专家还建议开展调查研究，分析已离开难民营人员的情况。

91. 生活在难民营中的单亲家庭数量增加，特别是因为中转营制定的战略似乎对家庭的分离或解体产生了影响；男性离开难民营，抛弃家庭，到别处寻找工作。这使得成为家庭户主、被迫独自支撑家庭需求的女性数量增加。

92. 在难民营工作的几个组织指出，他们所记录的在中转初期难民营中基于性别的暴力和性剥削案例数量呈增长趋势。主要困难仍存在于追踪登记案例、获取服务、肇事者有罪不罚方面。在许多情况下，由于对警察或司法缺乏信心，人们似乎不敢对暴力肇事者进行投诉。自 2012 年 6 月，由于中转方案出台后减少了难民营的数量，案件数量下降，这可能是由于警察和联海稳定团在难民营内及周围的部署有所改善。

## 五. 保护

93. 自 1993 年 2 月开始，也就是 20 多年来，海地人民生活在联合国的国际保护之下。由于该国经历了一系列灾难，这种保护逐步扩展到多个领域。人人都明白，这种情况不能永远持续下去，但要想逐步将国际保护转移至海地当局，必须同时满足一些条件，而这都汇集在安理会 S/2012/743 号文件的《过渡计划》中。

94. 为了保障这种保护，独立专家向总理建议一种由四大支柱构成的机制。

95. 法治部际委员会，由一名直接隶属于总理的部际代表或副总理进行管理，监督包括社会部门在内的所有部委是否将自身的行政活动融入法治的实施中。



96. 加强公民保护办公室的活动，确保全国各地都能保护人们不受行政失当和滥用职权的侵害。

97. 针对自然灾害的保护，加强专门负责确保应急计划良好协调的公民保护管理局的能力。

98. 最后，在联海稳定团撤离的远景下，人权科应从现在开始，在太子港中心设立联合国人权事务高级专员办事处办公室，因为海地仍将需要国际保护。

## 六. 建议

法治方面：

99. (a) 在政府的规划文件中特别注意法治问题；

(b) 委任一名直接接受总理监管的法治部际代表或副总理，全权负责促进和协调各部委在建立法治过程中的行动；

公民权利和政治权利方面：

100. 关于选举：

采用最符合《宪法》规定的解决方案，能够保证在国际社会的监管下，快速进行透明选举，以组成下院，并组织地方选举，从而恢复宪法法制；

101. 关于司法：

(a) 继续努力进行司法改革，尤其要实施独立专家在先前报告中提出的多项建议；

(b) 提供必要的预算、人力和物力资源，使最高司法权力委员会(CSPJ)得以正常运转；

(c) 向处理最严重罪行的法官、检察官和在这些案件中作证的证人提供特殊保护；

(d) 通过司法和公安部长向政府专员发出通函，强调希望落实何种刑事政策；

(e) 立即设立司法审查部门，以评估刑事司法系统运转或运转不良的情况；

(f) 制止法官招募方面的违法现象；

(g) 加大反腐败斗争的力度；

(h) 评估反腐败斗争政策的实施；

(i) 将公务员财产申报系统化；

(j) 迅速设立专门法庭处理某些有政治内涵的严重犯罪和带有经济及金融性质的犯罪；

(k) 重申禁止自定法律，督促对民间私刑案例进行系统性调查；

(l) 保障捐助者出资支持联海稳定团开展的培训活动，并推广到海地全境；

(m) 保持联海稳定团对法律援助制度的支持；

102. 关于监狱系统和延长审判前拘留：

(a) 确保监狱是罪犯和囚犯重新融入社会的首个场所，且他们的基本权利在这里得到维护；

(b) 向监狱提供足够的储备药物、药品和食品；

(c) 向克鲁瓦·德·布凯监狱提供足够的预算、人力和物力资源，使其能够按照最初制定的标准运行；

(d) 签署并批准《禁止酷刑公约》及其《任择议定书》；

(e) 就实施与加强防范酷刑的国家机制进行思考，尤其要与防止酷刑协会(APT)进行紧密合作；

(f) 修改法律，使监狱管理局脱离海地国家警署，并直接隶属于司法和公安部长；

(g) 在人权基础上建立监狱法律框架；

(h) 对每个司法辖区的延长审判前拘留情况进行对比研究；

(i) 确保刑法改革充分考虑到与监狱系统和延长审判前拘留相关的必要改革(引入立即出庭等新规定，以及一些替代拘留的处罚办法)；

103. 关于警察：

(a) 修改法律，使海地国家警察监察总署隶属于司法和公安部长，不再处于海地国家警署总长的等级管辖之下；

(b) 将“审批”程序进行到底；

(c) 对“审批”的实施进程进行独立调查研究；

(d) 打击某些警察单位和某些省份仍然存在的运转不良和侵害权利的现象；

(e) 继续支持减少社区暴力计划；

(f) 保持并发展由国家暴力和犯罪观察站(ONAV)开展的工作；

104. 关于儿童情况：

- (a) 对“寄养”儿童状况的演变进行调查研究，以采取打击该现象的方法；
- (b) 利用《劳动法》的修订，使社会事务和劳工部长对这种情况进行处理；
- (c) 加强立法和诉讼程序，打击海地与多米尼加共和国之间跨境贩卖儿童以进行性剥削或强迫劳动的现象；
- (d) 迅速通过打击贩运人口、特别是妇女和儿童的法律草案，并在海地全境进行广泛宣传；
- (e) 制订一部真正的儿童法典；
- (f) 在没有儿童法院的地方任命代理儿童法官；

105. 关于公民保护办公室：

- (a) 要求促进和保护人权国家机构国际协调委员会进行审查公民保护办公室是否与《巴黎原则》相一致；
- (b) 在海地批准《联合国禁止酷刑公约任择议定书》后，根据该文件，指定公民保护办公室为国家保护机制；

经济社会权利和人道主义形势方面

106. 关于食物权和食品安全：

- (a) 长期开展打击饥饿和营养不良的“打倒饥饿”计划；
- (b) 通过旨在提高食品在本地和国际市场的商业化能力的技术援助计划，支持农业振兴；
- (c) 加强减少自然灾害影响和保护最弱势群体的计划；
- (d) 利用联合国食物权问题特别报告员的专业才能；

107. 关于受教育权：

继续改善教育体系，特别是要建设适当的教学楼，减少每个班级的学生人数，提供相应的教学材料，改善教师培训水平，增加公立学校的数量；

108. 关于医疗保健权和霍乱：

- (a) 改善海地的医疗体系，特别是要增加预算，重建免费医疗体系；
- (b) 保障国际援助，以抗击霍乱疫情的蔓延；
- (c) 公布霍乱疫情爆发的原因，回应受害者或其家庭可能提出的补偿要求；

109. 关于难民营情况：

- (a) 再次借鉴住房问题特别报告员和国内流离失所者问题特别报告员的才能，与海地政府分享他们的专业知识和经验；
- (b) 进行调查研究，分析离开难民营的人员的情况；
- (c) 通过保障追踪登记案例、提供相关服务、改善投诉接受情况、处罚肇事者，打击难民营中基于性别的暴力和性剥削行为；

#### 国际保护方面

110. (a) 建立法治部际委员会，由一名直接隶属于总理的部际代表或副总理进行管理，监督包括社会部门在内的所有部委将自身的行政活动融入法治的实施中；
- (b) 加强公民保护办公室的活动，以确保全国各地都能保护人们不受行政失当和滥用职权的侵害；
  - (c) 加强专门负责确保应急计划良好协调的公民保护管理局的能力；
  - (d) 在太子港开设联合国人权事务高级专员办事处办公室，以逐步取代联海稳定团人权科。
-