



人权理事会

第二十五届会议

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

联合国人权事务高级专员关于中非共和国人权状况的报告*

内容提要

本报告根据 2013 年 6 月 13 日第 23/18 号决议提交，人权理事会在该决议中请联合国人权事务高级专员向其第二十五届会议提交一份报告，评估中非共和国在技术援助和能力建设方面的需求。

在本报告中，联合国人权事务高级专员确定了在 2014 年年底前应提交的援助的优先领域，其中包括支持民族和解、制定打击有罪不罚现象的战略、恢复司法和惩教系统、改革安全部门以及加强国家人权保护系统。在本报告中，高级专员向过渡当局、国际社会和联合国中非共和国综合办事处提出了关于他们各自作用的建议。

* 迟交。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-5	3
二. 背景	6-15	3
三. 保护人权方面的主要挑战	16-52	5
A. 长期不安全	16-33	5
B. 有罪不罚文化	34-39	8
C. 司法和惩戒系统不运作	40-43	9
D. 教派间的紧张关系和暴力	44-50	9
E. 基于族裔、种族或民族的歧视	51-52	10
四. 人权方面技术援助的优先干预领域	53-83	11
A. 重建社区之间的联系	59-61	11
B. 协助制定一项打击有罪不罚战略	62-66	11
C. 恢复法院和监狱的工作状态	67-70	12
D. 改革安全部门同时考虑到人权	71-74	12
E. 解除武装团体和民兵的武装及收缴武器	75-77	13
F. 加强国家人权保护系统	78-83	13
五. 结论和建议	84-87	14
A. 对过渡当局的建议	85	14
B. 对国际社会的建议	86	15
C. 对联合国中非共和国综合办事处的建议	87	15

一. 引言

1. 本报告根据 2013 年 6 月 13 日第 23/18 号决议提交，人权理事会会在该决议中请联合国人权事务高级专员向其第二十五届会议提交一份报告，评估中非共和国在技术援助和能力建设方面的需求。
2. 2013 年 9 月 27 日，人权理事会通过了第 24/34 号决议，其中决定任命一名负责监测中非共和国人权状况的独立专家，就人权领域的技术援助和能力建设提出建议。
3. 普遍定期审议工作组第十七届会议于 2013 年 10 月 25 日对中非共和国进行了审议，于 2013 年 10 月 31 日在其第 17 次会议上通过了关于中非共和国的报告(A/HRC/25/11)。在向中非共和国提出的 178 项建议中，93 项得到了过渡当局的支持，81 项被认为已经实施或正在实施，3 项须由中非共和国进行审查，最迟在 2014 年 3 月人权理事会第二十五届会议上作出答复(要求批准《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》的建议即为此例)，只有一项建议被中非共和国拒绝(关于建立一个正常运作的司法系统，该系统应依靠独立的警察部队和司法)。
4. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)自 2000 年以来在联合国中非共和国建设和平支助办事处(中非支助处)的行动框架内开展促进和保护人权的活动，自 2010 年以来，由联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)人权与司法科开展这些活动。
5. 人权高专办感谢负责司法改革的司法部长和掌玺部长、负责协调人道主义行动的人权部长以及民间社会的代表对本报告的贡献。

二. 背景

6. 在 2013 年 9 月向人权理事会提交的涉及 2012 年 12 月至 2013 年 7 月 11 日发生的事件的上次报告(A/HRC/24/59 和 Corr.1)中，高级专员有得出的结论是违反国际人道主义法和国际人权法是前总统博齐泽政权的政府军和“塞雷卡”武装团体在 2012 年 12 月 10 日至 2013 年 3 月 23 日发生的冲突期间所为。高级专员还强调，自 2013 年 3 月 24 日即“塞雷卡”夺取政权之日起，该武装团体的成员不断犯下严重侵犯人权的行为，使国家在这方面承担了责任。
7. 通过 2013 年 9 月 12 日第 13.334 号法令解散“塞雷卡”并没有阻止自卫武装团体“反巴拉卡”¹ 民兵的崛起，这些团体想要对今天应称为前“塞雷卡”的武装团体所犯的暴行作出反应。人权理事会第 23/18 号决议对族群间和宗教间冲突

¹ “巴拉卡”意即桑戈砍刀。

的危险表示担忧。这些担忧得到验证，因为对前“塞雷卡”针对非穆斯林平民的暴行，“反巴拉卡”的回应是不仅袭击前“塞雷卡”，而且袭击穆斯林平民。

8. 2013年9月“反巴拉卡”对前“塞雷卡”和生活在瓦姆省²村庄的穆斯林社区进行袭击标志着“反巴拉卡”与前“塞雷卡”之间武装冲突的开始，从而使该国陷入族群间暴力循环。

9. 根据“人权观察”的报告，2013年9月6日“反巴拉卡”袭击了位于离瓦姆省博桑戈阿25公里的泽雷村穆斯林林区，在那里他们杀害了56名穆斯林并烧毁了穆斯林区的房屋和一座清真寺³。根据该报告，另一些穆斯林社区(包括 Bodora 和 Ouham-Bac)是“反巴拉卡”袭击的目标。

10. 在随后的几天，前“塞雷卡”成员进行报复，根据中非建和办人权与司法科在2013年9月19日至21日对博桑戈阿进行的一次考察收集的资料，9月8日至20日前“塞雷卡”在博桑戈阿及其周边地区杀害了61人。9月下旬至10月上旬，前“塞雷卡”也对博桑戈阿市周围的一些村庄实施了报复。例如，2013年10月10日他们在 Wikamo 杀害了四人，包括一名12岁的儿童，并烧毁了整个村庄。

11. 暴力循环，包括一方面是前“塞雷卡”与“反巴拉卡”之间的武装冲突，另一方面是针对穆斯林或基督教平民的报复，席卷了纳纳—曼贝雷、翁贝拉—姆波科、瓦姆、瓦姆—彭代等省，然后到达首都。

12. 2013年12月5日凌晨4时左右，“反巴拉卡”袭击了班吉。一时间，他们成功地控制了由前“塞雷卡”经营的卡萨伊营地，前“塞雷卡”最终击退了他们的攻击。袭击者后来在城市中分散。这种情况导致了一波首先由前“塞雷卡”其次由“反巴拉卡”进行的暗杀。后者逐户杀害穆斯林，而前“塞雷卡”则对基督教平民展开报复。在班吉，到2013年12月6日，共造成300人死亡⁴，数百人受伤⁵，52,000人流离失所⁶。

13. 在安理会于2013年12月5日通过第2127(2013)号决议授权在中非共和国的法国部队采取必要措施支持由非洲主导的中非共和国国际支助团之后，法国在“Sangaris”军事行动框架内增派了军事力量。在中非共和国已有600名法国士

² 前总统博齐泽来自瓦姆省。

³ 人权观察，“他们来屠杀：中非共和国不断升级的暴行”，2013年，第20页。

⁴ 国家红十字会的这些数据不包括死者家属掩埋的尸体，也不包括各地区的尸体，这说明为何一些人(包括大赦国际组织)指出的打死一千人似乎是可能的(大赦国际，“中非共和国，在班吉的战争罪和危害人类罪”，2013年12月19日的新闻公报)。

⁵ 12月5日，18名儿童在班吉儿童医院接受了治疗，主要是枪伤或刺伤。

⁶ 人道主义事务协调办公室，“人道主义事务协调办公室驻中非共和国办事处，第一号最新快讯，武装冲突，2013年12月6日”。

兵，2013年12月8日这一数字上升至1600名⁷。从2013年12月9日起，中非共和国巩固和平特派团⁸和“Sangaris”行动的士兵在首都巡逻，以防止未经授权的部队携带武器流动。从那时起，前“塞雷卡”限制了他们在城市的行动，形成了平静的假象。然而，暴行继续：2013年12月10日，班吉社区医院接收了35名伤员，在Fouh和Combattant区的两座清真寺被摧毁，使12月5日以来被摧毁的清真寺数目达到四个。

14. 2013年12月19日和20日，在班吉发生了新的冲突。12月20日，54名伤员被送往班吉社区医院，12月20日至22日，登记有60人死亡。所有这些暴力的后果是沉重的：据人道主义事务协调办公室称，2013年12月30日，仅班吉的死亡人数就上升到728人，流离失所者人数在首都为370,000人，在全国为785,000人⁹。

15. 面对针对平民的暴行和人道主义状况的严重性，评估技术援助和能力建设方面的需求是一项挑战，因为国家当局和国际社会必须将保护和援助平民方面的需求视为优先事项。

三. 保护人权方面的主要挑战

A. 长期不安全

16. 这种不安全状况是若干因素造成的：国家安全部队的结构性弱点、武装团体的出现和扩散、“道匪”现象、建立武装自卫团体以及轻武器和小武器自由流通。

17. 国家安全部队以族裔为基础进行招募，旨在巩固权力。在前总统科林巴执政时期，其种族亚科马族虽然在国内是少数，但在中非武装部队中占据主导地位并在总统卫队中发挥重要作用。

18. 在前总统帕塔塞执政时期，他所属的萨拉—卡巴族在总统卫队内取代了亚科马族，后者被调至中非武装部队。此后，由于裁员25%以及来自北部的士兵与来自南部的士兵之间的再平衡，亚科马族在中非武装部队中的影响力下降。

⁷ 法国国防部，“Sangaris：12月8日的情况要点”，2013年12月8日，可查阅以下网址：www.defense.gouv.fr/operations/centrafrique/actualites/sangaris-point-de-situation-du-8-decembre。

⁸ 从2013年12月19日起，中部非洲国家经济共同体特派团，即中非共和国巩固和平特派团被非洲主导的中非共和国国际支助团取代。

⁹ 人道主义事务协调办公室，“中非共和国，第4号情况报告(截至2013年12月30日)”，可查阅以下网址：<http://reliefweb.int/report/central-african-republic/central-african-republic-situation-report-no-4-30-december-2013>(2014年2月12日访问过该网站)。

19. 这种招募方式影响了中非武装部队的凝聚力，该部队经历了几次改组。中非武装部队也因帕塔塞的支持者与博齐泽的支持者之间的内部分歧而受到削弱，这种分歧是在博齐泽于 2001 年被解职后产生的，当时他是帕塔塞手下的中非武装部队参谋长。

20. 前总统博齐泽执政后也力求控制安全部队(尽管程度较轻)，在总统卫队偏袒其族群巴雅族成员。

21. 军队、宪兵和国家警察经历过同样的困难，其中包括人员老化和配备不足以及缺乏后勤物质和基础设施¹⁰。他们应对不安全的能力也因他们主要停留在首都而受到限制¹¹。

22. 受益于历届政权期间普遍存在的有罪不罚气氛，安全部队犯下许多严重侵犯人权的行为，受到了联合国人权保护机制¹² 和国际非政府组织的谴责。

23. 安全部队的缺点导致持续存在一些内部威胁，如本国和外国武装团体，以及道匪。这些缺点还推动了自卫武装团体的建立。

24. 2002 年 10 月 25 日，支持博齐泽的部队推翻帕塔塞政权的未遂政变为叛乱孕育了温床，随后是帕塔塞政权部队与博齐泽部队之间的多次冲突，直至博齐泽在 2003 年 3 月 15 日夺取政权。

25. 在 2005 年博齐泽当选为共和国总统之后，开始出现反叛运动。恢复民主共和民众军由来自帕塔塞前总统卫队和村庄自卫委员会的成员组成，他们在前总统帕塔塞家乡西北地区和北中部地区安营扎寨。在瓦姆省(北中部)，一名支持前总统帕塔塞的士兵 Abdoulaye Miskine 建立了中非人民民主阵线。

26. 2006 年 9 月，在该国东北部(瓦卡加省和上科托省)出现了一个反叛运动“争取团结民主力量联盟”，其中有三个组成部分：“中非共和国正义解放者运动”¹³、“解放中非共和国爱国行动小组”和“中非共和国民主阵线”。2008 年，在东北部(巴明吉—班戈兰省)成立了另一个反叛集团“正义与和平爱国者联盟”。

27. 前“塞雷卡”从 2013 年 3 月开始执政，是一个由不同的武装团体组成的联盟，其成员多数是穆斯林。前“塞雷卡”包括各种武装团体，如“争取团结民主

¹⁰ Martineau Bria, S. I. Maradas-Nado 先生，“关于 2008 年 4 月 14 日至 17 日举行的中非共和国安全部门改革全国研讨会的总结报告”，班吉，国防、退伍军人、战争受害者、解除武装和军队改组部，中非共和国，2008 年，第 5 页。

¹¹ 同上，第 6 页。

¹² 2008 年，人权委员会法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在其报告中指出情况有所改善，同时指出“直到最近，政府军完全用火烧毁了整个村庄并对许多人实施了即决处决”，A/HRC/8/3/Add.5，第 3 和 5 段。

¹³ 到 2008 年中非共和国正义解放者运动仍然留在争取团结民主力量联盟内。

力量联盟”和“正义与和平爱国者联盟”，鲜为人知的运动，如“共和力量同盟”和“重建联盟”以及“Kodro 救赎爱国联盟”，该组织是由“正义与和平爱国者联盟”前司令 Moussa Dhaffane 于 2012 年 6 月创建的，他因深刻的政治分歧决定离开“正义与和平爱国者联盟”。

28. 前“塞雷卡”在 2012 年 12 月进攻时在 2013 年 3 月执政后犯下许多不法行为。其中包括对前政权安全机构成员和被视为博齐泽政权支持者的政府成员的抢劫和杀害¹⁴。

29. 中非共和国的一些人认为，前“塞雷卡”在夺取政权时造成的非法行为在规模上超过了该国已经历的非法行为。前“塞雷卡”对基督教社区发动攻击而放过穆斯林社区，摧毁了这些社区之间的关系。

30. 据一些消息来源称，2006 年观察到上帝抵抗军第一次入侵中非共和国东北部¹⁵，其在该国东南部的存在始于 2008 年¹⁶。秘书长国内流离失所者人权问题代表在 2011 年公布的关于他在中非共和国考察的报告中表示遗憾，称上帝抵抗军的暴行没有得到国际社会的足够重视(A/HRC/16/43/Add.4, 第 80 段)。2012 年，上帝抵抗军犯下了许多针对平民的暴行，包括绑架(见 S/2012/374, 第 13 段)，它对国内安全仍然构成威胁。

31. 道匪(也称为 Zaraguinas)问题自 20 世纪 80 年代以来一直存在，但在 20 世纪 90 年代中期开始恶化。他们在中非共和国各地活动。Zaraguinas 对平民犯下累累罪行：袭击游客和牧民、抢劫(S/2001/660, 第 20 段)以及绑架勒索赎金。他们装备精良，并分散为群体，具有不同特征：偶尔的强盗(为犯罪目的使用其现役武器的安全部队成员)、牧民和帮助博齐泽在 2003 年夺取政权的前外籍雇佣军¹⁷。

32. 建立自卫武装团体或乡村民兵说明需要填补安全部队面对道匪威胁无所作为造成的安全真空，尤其是在该国西北部地区。然而，这些自卫武装团体的行动并不总是打击强盗以自卫。自卫武装团体，或村民委员会，有时支持反叛运动，恢复民主共和民众军的即如此，有时与军队并肩战斗。2008 年，联合国秘书长在其关于中非共和国局势的报告中指出，在瓦姆—彭代省，一些自卫武装团体在与反叛运动的战斗中站在政府军一边(见 S/2008/733, 第 17 段)。这些自卫武装团体在前“塞雷卡”夺取政权时没有露面；他们恢复活动是为了应对前“塞雷卡”的暴行。

¹⁴ 大赦国际，“中非共和国：人权危机失控”，2013 年 10 月，第 16 和 17 页。

¹⁵ 国际危机小组，“中非共和国：对一个幽灵国家的剖析”，第 136 期非洲报告，2007 年 12 月 13 日，第 26 页。

¹⁶ 国际危机小组，“中非共和国：紧急过渡”，第 203 期非洲报告，2013 年 6 月 11 日，第 ii 页。

¹⁷ 见 S. Spittaels 和 F. Hilgert，“映射冲突的动机：中非共和国”，国际和平信息服务，2009 年 2 月，第 17 和 18 页。

33. 中非共和国普遍缺乏安全的一个重要原因是轻武器和小武器流通。安全部队(主要是中非共和国武装部队、宪兵、警察和总统卫队)拥有的武器库为 11,381 个, 近期活跃的非国家武装团体的武器库为 8,872 个¹⁸。2011 年 7 月 13 日至 9 月 11 日在帕瓦和博祖姆地区恢复民主共和民众军 4,777 名战士复原导致收回 3,558 件武器, 包括 3,491 件自制武器, 只有 67 件战争武器¹⁹。据某些消息来源称, 在前“塞雷卡”于 2013 年 3 月到达班吉时, 军营的武器被洗劫一空, 其他武器被博齐泽政权分发。

B. 有罪不罚文化

34. 在过去的 20 年中, 中非共和国经历了一些大规模侵犯国际人权法和国际人道主义法的兵变、叛乱和政变。面对这些严重和经常性的侵犯人权行为, 很少对这些行为的嫌疑肇事者进行起诉。颁布几项大赦法, 尤其是 1996 年 5 月 30 日、1997 年 3 月 15 日和 2008 年 10 月 13 日颁布大赦法, 加强了这种事实上的有罪不罚现象。

35. 在 2009 年的普遍定期审议时, 曾提到有罪不罚现象也表现为政府采取的措施的形式, 这些措施与所犯这类行为的严重性无关。因此, 将武装部队成员从一个地区调到另一个地区或对侵犯人权的肇事者进行纯粹的行政处分或者纪律处分并不能反映打击有罪不罚现象的真正意愿(见 A/HRC/WG.6/5/CAF/2, 第 35 段)。

36. 但也必须指出, 有时对侵权行为的肇事者提出了起诉, 如 2009 年有 250 宗侵犯人权的案件被提交司法判决, 80 宗被定罪(A/HRC/14/24/Add.5 号, 第 45 段)。

37. 通过 2013 年 5 月 20 日第 13-100 号法令成立了联合调查委员会。其任务是调查 2004 年以来的重罪、轻罪和其他侵犯人权行为以及侵犯财产行为。虽然这项措施是积极的一步, 但对这一举措应该有所保留。

38. 联合调查委员会不具备完成其任务的必要手段。迄今为止, 它没有自己的总部, 被安置在最高法院办公, 在首都以外地区也没有办公地。据人权观察组织称, 联合调查委员会既没有车辆也没有进行调查的后勤资源²⁰。此外联合调查委员会的独立性也得不到保证, 因为根据上述法令第 9 条, 它必须将其报告的正本提交给共和国总统。

¹⁸ “中非共和国：关于轻武器与冲突的案例研究”，小武器调查，2006 年 6 月，第 26 页。

¹⁹ 联合国开发计划署，“中非共和国政治军事团体成员解除武装、复员和重新融入社会”，2011 年 1-12 月年度报告，第 3 和 11 页。

²⁰ 人权观察，“我仍然可以闻到死亡的气味”“被遗忘的中非共和国人权危机”，2013 年 9 月，第 73 页。

39. 过去发生的侵犯人权问题，尽管在尝试民族和解的努力中曾多次讨论，但迄今仍未解决。在 2003 年 9 月 9 日至 10 月 27 日举行全国对话时曾建议，在全国对话筹备委员会内建立的六个委员会之一，即处理“真理与和解”主题的委员会在对话的基础上继续开展工作。这一建议仍未得到落实，鉴于安理会第 2127(2013)号决议要求秘书长建立一个国际调查委员会，重要是要建立过渡时期司法机制，不仅解决过去发生的许多侵犯人权的问题，而且解决导致政变和兵变以及造成这些侵犯行为背景的根源。

C. 司法和惩戒系统不运作

40. 前“塞雷卡”执政伴随着许多暴行，尤其影响了司法系统的运作。例如在班巴里(瓦卡省)，前“塞雷卡”地方首领占领了上诉法院院长的住宅。前“塞雷卡”的行动造成的不安全感迫使法官离开他们在各省的工作地点到班吉避难。2013 年 11 月，这些法官中有很大大一部分仍然留在首都。但是，最终班吉也变得不安全；2013 年 11 月 16 日，司法事务局长莫德斯特·马蒂诺·布里亚法官及其助被不明身份的人杀害。

41. 前“塞雷卡”有计划和普遍的掠夺以及破坏财产并未使司法与惩戒系统幸免。司法部在 2013 年 8 月对司法与惩戒系统基础设施和设备状况的调查特别说明问题。法院、监狱、拘留所、工作人员住所被洗劫一空。据监狱管理局称，在 38 所监狱中，在班吉、宾博、贝贝拉蒂和布阿尔的四所仍然在运作。2013 年 12 月 5 日当“反巴拉卡”在班吉攻击前“塞雷卡”时，Ngaraba 监狱遭到洗劫，囚犯被释放。

42. 在其于 2013 年 7 月制定的 2013-2015 年应急和可持续复苏方案中，政府估计，2013 年法院、法庭和宪兵队的恢复及设备将需要 1.5 亿非洲法郎，2014 年，监狱建设将需要 4 亿非洲法郎。面对这些需求，已经很低的税收收入将捉襟见肘。

43. 在这种情况下，使所有人能够诉诸司法、恢复司法系统的公信力、确保执行法律，以防止“暴民惩罚”事件是其中的一些目标，只有再次动员捐助者才有可能实现。

D. 教派间的紧张关系和暴力

44. 许多中非人认为今天穆斯林与基督徒之间存在的紧张关系史无前例。中非共和国自独立以来经历的许多政变和叛乱并无宗教动机。

45. 因为前“塞雷卡”针对以基督教为主的平民犯下了许多暴行，宗教因素才加入到以前的政治冲突之中。他们攻击非穆斯林社区并在礼拜场所实行这种歧视，抢劫教堂但却放过清真寺。

46. 此外，前“塞雷卡”内部存在一些来自乍得和苏丹的战士终于使中非共和国人相信是基督徒与穆斯林之间的冲突。前“塞雷卡”成员采取的行动激起了“反巴拉卡”的反应，他们除攻击前“塞雷卡”外，还将目标对准穆斯林平民，在 2013 年 9 月攻击了博桑戈阿的民众。

47. 因此，当前的情况并非仅仅是前“塞雷卡”与“反巴拉卡”之间的冲突。每一个穆斯林和每一个基督徒因涉嫌与某一武装团体有联系而成为一个目标。

48. 随着前“塞雷卡”与“反巴拉卡”继续相互施暴和报复，宗教团体之间的裂痕越来越大。

49. 2012 年 12 月，建立了一个跨宗教平台²¹，以应对前总统博齐泽借口国家面临伊斯兰化威胁煽动基督徒使用暴力反对穆斯林的企图²²。今天，它继续为对话提供一个框架，从而能够采取措施阻止宗派间的暴力浪潮²³。

50. 圣艾智德团体参与其中，2013 年 9 月 9 日组织签署了《中非共和国罗马呼吁》，即民间社会、全国过渡委员会²⁴、政府和宗教教派代表草签的和平与民族和解呼吁。在签署该文件后签署了含有八项要点的《共和协定》²⁵。

E. 基于族裔、种族或民族的歧视

51. 关于该主题的现有数据很少。自 1985 年以来，中非共和国未向消除种族歧视委员会提交任何报告。2003 年的全国对话未讨论该问题。然而，族裔在权力管理中发挥重要作用，例如，在科林巴将军执政时，其种族亚科马族的成员占军队总人数的 70%，而他们仅占人口的 5%，根据消除种族歧视委员会的资料，他们在行政机构中也占主导地位(A/48/18, 第 148 段)。

52. 除了这种种族偏袒外，还有事实上的歧视，虽然这种歧视并不一定是蓄意的，但却产生了排斥。事实上，在该国一些地区、特别是在以穆斯林为主的东北

²¹ 其成员为班吉大主教、伊斯兰共同体主席和福音教会会议主席。

²² 国际慈善组织 Caritas, “中非共和国的和平：一个大主教、一个伊玛目和一个牧师同心协力”，2013 年 11 月 28 日，可查阅以下网址：www.caritas.org/fr/2013/11/la-paix-en-republique-centrafricaine-un-archeveque-un-imam-et-un-pasteur-unissent-leurs-forces。

²³ 例如，2013 年 9 月对博桑戈阿和泽雷进行了访问，以会见受暴力影响的社区、“反巴拉卡”和前“塞雷卡”的成员，并传播和平的信息。

²⁴ 全国过渡委员会是根据 2013 年 7 月 18 日关于过渡时期宪法宪章的第 13.001 号法令设立的。它行使立法权，并须，除其他外，制定和通过一项宪法草案，通过公决提交人民。

²⁵ 这八项要点是：1) 民兵解除武装和国家返回正常活动；2) 流离失所者和难民返回家园，同时帮助他们重新融入社会；3) 拒绝将暴力作为获取权力的手段；4) 政党之间的建设性对话和拒绝对抗；5) 在两年过渡时期加强机构，使国家及其机构为代议制民主做准备，确保所有公民的充分自由；6) 打击腐败和保护公共及私人财产；7) 为人民的共同利益采取行动；8) 延续圣艾智德团体的行动，促进中非共和国的和平与对话。

地区缺乏有效的政府服务，在获取资源和服务方面造成了深刻的不平等，构成充分享受许多权利的一个重大障碍。对该地区居民进行歧视是争取团结民主力量联盟的诉求之一，该联盟包括少数民族古拉族的许多成员。

四. 人权方面技术援助的优先干预领域

53. 2013 年 3 月前“塞雷卡”取得政权使该国陷入了一个极度不稳定阶段。前“塞雷卡”是一个折衷而非正规的联盟，因此在本质上脆弱并可随时发生分裂。

54. 该国正在日益衰败和分裂。班吉以外仅有的一些基础设施已被前“塞雷卡”摧毁，国家确保正义和维持秩序的能力本来就有限，现已化为乌有。国家在班吉和各省几乎不存在；没有法治。

55. 此外，前“塞雷卡”针对非穆斯林人口的暴行制造了一个鸿沟，如不加以填补，可能加剧紧张局势和暴力。

56. 鉴于严峻的安全和体制状况，首先确定技术援助方面的有限和现实的目标似乎是合理的。

57. 在这方面，重要的是要牢记 2013 年 10 月对中非共和国普遍定期审议期间提出的建议，以及条约机构和人权理事会特别程序提出的建议。

58. 下述行动和活动应尽可能在 2015 年 2 月底以前实施。

A. 重建社区之间的联系

59. 重建社区之间的联系和信任是当务之急。虽然自卫武装团体和前“塞雷卡”成员已经复原和解除武装，但积累的恐惧和怨恨可能会继续激发报复行为。必须紧急遏制暴力循环。为此，适当的做法是支持一些利益攸关者，即穆斯林和基督教教派的代表和支持他们的非政府组织实施的和平与对话倡议，对他们打算开展的行动提供必要的后勤、物力和财力支持。

60. 应与上述行动者协商，为制定一项专门用于“共同生活”的宣传方案确定需求。此外，可以建立一个基金，以资助重建或改建微型项目，引导社区或邻近村庄的成员再次携手合作，以局势最紧张的地区(如布阿尔和博桑戈阿)为对象。对妇女团体提出的项目应予以特别重视。

61. 中非建和办人权与司法科应与宗教团体的代表进行协商，以评估采取这些行动的可能性，并鼓励提交综合项目。

B. 协助制定一项打击有罪不罚战略

62. 在普遍定期审议期间，中非共和国自愿承诺打击侵犯人权的肇事者不受惩罚的现象，但随后没有采取具体行动(A/HRC/12/2, 第 77 段)。要求中非共和国

打击有罪不罚现象的所有建议，尤其是联合国提出的建议，没有取得效果。鉴于中非共和国承担的国际义务并考虑到侵犯人权行为的严重性且一再发生，建立联合调查委员会并非一种适当的对策。

63. 在全国对话期间表现出的查明自 1960 年以来在中非共和国相继发生的事件和成立真相委员会的意向应构成更广泛讨论过渡时期司法机制的基础。

64. 考虑到民族和解进程只有全部人口参与才有可能，后者必须被告知何为过渡时期司法及其可能的机制。

65. 从现在到 2014 年第三季度，可以在班吉举办一次圆桌会议，向与会者解释过渡时期司法并向他们介绍其他国家在这方面的经验。这将是一个提高与会者对必须向公众通报过渡时期司法的认识的机会。

66. 在现阶段，提出建议或考虑建立过渡时期司法机制似乎为时过早，因为全国协商将确定可考虑的选项。此外，通过 2015 年选举上台执政的新领导人将可以讨论建立过渡时期司法机制，而这将测试他们解决有罪不罚问题的意愿，以及更广泛而言，他们对人权的承诺。

C. 恢复法院和监狱的工作状态

67. 作为恢复法治的一部分，必须恢复司法机构和监狱的工作状态。面临的挑战巨大，捐助方应再次做出贡献。关于后一点，重要的是要促进在国家层面建立一个协商框架，使在中非共和国司法领域工作的所有行动者均参与其中。这一机制可在司法部长的主持下建立，其优点是可将资金引向恢复法院和监狱的优先需求。

68. 在等待恢复法院的同时，捐助方应提供资助，协助组织公众听证会，这些听证会应更多地举行，以便司法继续运作。鉴于该国的不安全状况普遍存在并促使法官离开他们的工作地点，重要的是分配给组织公众听证会的资金应包含安全方面，以考虑到安全部队的移动和住所的必要支出，保障对司法人员的保护。

69. 在三年内，相继有四名司法部长。该部的稳定对制定和实施可行的措施至关重要，可向该部派遣一名专家，就其管理和组织提供咨询意见。

70. 根据第 2121(2013)号决议所赋予的任务，联合国中非共和国建设和平综合办事处应继续加强司法机构的能力，在司法行政部门举办关于人权专题的培训。

D. 改革安全部门同时考虑到人权

71. 考虑到人权的安全部门改革必须遵守一些原则。首先，应在其内部建立多样性，以防止过去的暴行(为族群利益服务的安全部门)，并增强公民的信任。招聘程序应该向所有人开放，不分种族、宗教或社会关系。当局也应促进招聘妇女，必要时建立配额制。

72. 此外，至关重要的是安全部门应建立问责制。因此，内部规章或纪律守则应规定不同级别的纪律处分，不妨碍可能进行的刑事诉讼。这些守则应分发给那些本应遵守这些规定的人。该机制应辅之以建立内部调查程序，应尊重程序所涉及的个人的权利。不妨任命一名专家对现行纪律处分程序进行审核，以便就需要做出的改进提出建议。

73. 安理会第 2127(2013)号决议指出，作为中非共和国安全部队改组的一部分，尊重人权应该是一个选择标准。为了落实该决议的这一重要环节，必须协助当局在安全部队的改组中制定一个背景审核程序。人权与司法科同人权高专办合作，可考虑招聘一名专家协助制定该程序。

74. 背景审核程序将首先确保所选择的个人在行使其职能所需要的诚信方面满足一个本身符合诚信要求的机构的要件，其次，将过渡时期司法纳入安全部门改革的实施，防止任何侵犯人权的人在安全部队服役。

E. 解除武装团体和民兵的武装及收缴武器

75. 如果不遣散武装团体和不大幅减少流通的武器数量，安全就不能得到保障，侵犯人权的程度就不会减弱。因此，当局必须制定一个武装团体与民兵遣散和解除武装方案。

76. 忆及“征募不满十五岁的儿童加入国家武装部队，或利用他们积极参加敌对行动”构成违反中非共和国批准的《国际刑事法院罗马规约》第 8 条，而且为了落实 2009 年和 2013 年普遍定期审议提出的建议，当局应执行一个与武装部队和武装团体有关系的儿童复员和重返社会方案，该方案应考虑到 2007 年 2 月《关于与武装部队或武装团体有关系的儿童的原则和指导方针》。

77. 关于收缴小武器和轻武器问题，当局应根据安理会第 2117(2013)号决议开展一次行动，收缴前战斗人员与平民的武器。认识到这样一个方案的成功实施可能对人权产生积极的结果，捐助方应尽可能使其得到实施。为此，他们可以为招聘一名专家提供便利，以便在一份报告中介绍解除武装的不同选项，特别是那些依靠微型项目融资的选项。

F. 加强国家人权保护系统

1. 保护人权的国家机构

78. 人权部可受益于技术援助，以建立一个联合国促进和保护人权机构所提建议的监测机制。

79. 为了协助中非共和国编制其应根据所承担的国际义务提交的报告，应考虑人权部的工作人员参加这方面的培训研讨会。

80. 在 2009 年的普遍定期审议时，博齐泽政权的政府单方面承诺恢复国家人权委员会²⁶。在 2013 年 10 月的普遍定期审议时，关于该委员会有效运作的法律文本仍然未获通过。为了改变这种情况，人权高专办应通过中非建和办人权与司法科重新启动对主管部门的宣传。

2. 民间社会行动者

81. 促进和保护人权的非政府组织需要在技术层面(调查、提交报告、宣传和保护人权)和组织层面(非政府组织管理、提交项目、筹集资金)加强其能力。还应就民间社会行动者在普遍定期审议所提建议的后续行动以及在编制中非共和国应根据其承担的国际义务提交报告方面能够发挥的作用对他们进行培训。

82. 鉴于总统和议会选举定于 2015 年 2 月举行，中非建和办人权与司法科首先应协助国家人权委员会(若没有，则为人权部)举办一次提高公众对选举权认识的活动，强调妇女参与和传统上被边缘化群体的参与。其次，人权与司法科可以帮助国家人权委员会(若没有，则为人权部)招聘和培训选举过程中的人权辅导员。应在 2014 年开展这些行动。

83. 此外，中非建和办人权与司法科应考虑对安全部队的培训，指派他们确保选举进程的安全。

五. 结论和建议

84. 国家在许多地区仍然无力确保安全和诉诸司法，而且先前取得的进步在前“塞雷卡”夺取政权后化为乌有。不安全和有罪不罚是恢复法治必须尽快解决的两大问题。此外，中非共和国现在受到教派暴力的打击，很难预测其长期影响。所有行动者和利益攸关方必须努力，以找到这一危机的解决办法。鉴于上述情况，人权事务高级专员向过渡当局、国际社会和中非建和办提出如下建议。

A. 对过渡当局的建议

85. 联合国人权事务高级专员建议过渡当局：

(a) 尽一切努力促进恢复平静，尤其是确保前“塞雷卡”屯驻的规定得到遵守；

(b) 开展收缴小武器和轻武器的行动，不仅涉及前战斗人员，而且涉及平民；

²⁶ 通过 1996 年 1 月 10 日第 96.003 号法案修订的 1991 年 9 月 25 日第 91.009 号法案建立的国家人权委员会从未运作。

(c) 实施与武装部队和武装团体有关的儿童复员和重返社会方案，同时考虑到 2007 年 2 月《关于与武装部队或武装团体有关的儿童的原则和指导方针》中所作的规定；

(d) 采取必要措施，确保对侵害人身或财产的肇事者进行起诉；

(e) 为通过关于国家人权委员会的法案设定一个最后期限；

(f) 在安全部队内部引入多样性，包括制定向所有人开放的招聘程序，不论种族或宗教或社会关系；

(g) 加强人民对其权利的了解，使他们能够要求国家机构尊重和保护这些权利；

(h) 与 2014 年 1 月 20 日人权理事会特别会议任命的中非共和国人权状况独立专家合作；

(i) 促进将要根据第 2127(2013)号决议设立的国际调查委员会的工作。

B. 对国际社会的建议

86. 人权事务高级专员建议联合国会员国：

(a) 促进小武器和轻武器收缴计划的实施；

(b) 为举办公众听证会提供资金，以便司法继续运行；

(c) 为恢复司法机构和监狱的工作状态提供资助。

C. 对联合国中非共和国建设和平综合办事处的建议

87. 人权事务高级专员建议联合国中非共和国建设和平综合办事处人权与司法科：

(a) 加强民间社会行动者的能力；

(b) 在联合国人权事务高级专员办事处的协助下，促进招聘本报告第 72、73 和 77 段中提到的专家；

(c) 继续加强司法机构的能力，组织有关司法方面的人权专题培训；

(d) 在国家人权委员会开始运作之后协助在其内部建立一个歧视问题观察站；

(e) 支持制定一份国家人权计划。