



第七十届会议

项目 72(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进  
人权和基本自由切实享受的各种途径

中部非洲次区域人权与民主中心

秘书长的报告\*

摘要

本报告是根据大会关于联合国中部非洲次区域人权与民主中心的第 68/174 号决议提交的。报告介绍了该中心在 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日期间在次区域安全和人道主义状况不断恶化的情况下所开展的活动。报告特别强调了博科哈拉姆对喀麦隆和乍得平民越来越多不分青红皂白的袭击所造成的挑战和 中非共和国危机的后果。最后，报告概述了进一步介入的机会和挑战。

\* 在最后限期之后才提交本报告的原因是为了反映最新事态发展。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 次区域的人权事态发展 .....	3
A. 博科哈拉姆叛乱对人权的影响 .....	3
B. 中非共和国局势对人权造成的后果 .....	5
C. 将刚果民主共和国公民从刚果强制驱逐出境的问题 .....	5
三. 中心在 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日期间的活动 .....	5
A. 扩大民主空间 .....	6
B. 将人权纳入发展和经济领域 .....	7
C. 在冲突、暴力和不安全局势中的预警和人权保护 .....	8
D. 打击歧视行为，特别是种族歧视、基于性别或宗教的歧视和对其他 边缘化人的歧视行为 .....	8
E. 打击有罪不罚现象及加强问责制和法治 .....	9
F. 加强国际人权机制及逐步发展国际人权法和标准 .....	9
四. 中心面临的挑战 .....	10
五. 结论和建议 .....	11

## 一. 引言

1. 中部非洲次区域人权与民主中心是应中非国家经济共同体(中非经共体)成员国的要求并根据联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会 1994 年 4 月在雅温得通过的决议及大会第 53/78 A 号和第 54/55 A 号决议于 2001 年成立的。
2. 中心同时作为联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)中部非洲区域办事处运作, 涵盖 10 个中非经共体成员国(安哥拉、布隆迪、喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬及圣多美和普林西比)和卢旺达。中心的任务是通过对话和宣传促进和保护人权和民主, 并向政府、议会、国家人权机构、民间社会(包括媒体)和联合国国家工作队提供技术援助和咨询服务。
3. 中心有 13 名工作人员: 1 名主任、1 名区域民主顾问、2 名人权干事、1 名本国方案干事、1 名通信和宣传助理、2 名方案助理和 5 名支助人员。中心还受益于一个自 2002 年以来一直设立的研究金方案, 来自喀麦隆、刚果、赤道几内亚和加蓬的年轻专业人员参与了这个方案。
4. 本报告所述期间为 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日。报告说明了中心的工作环境, 重点是博科哈拉姆袭击造成的后果和中非共和国的局势, 并概述中心在本报告所述期间开展的主要活动及一直面临的各种挑战。
5. 从 2015 年 2 月至 7 月, 中心临时将 2 名工作人员指派给来自日内瓦的人权高专办特派团, 以评估博科哈拉姆在喀麦隆和尼日利亚采取行动后的人权状况。另一名工作人员从 2015 年 5 月至 6 月被指派到人权高专办驻布隆迪办事处, 还有 1 名工作人员从 5 月至 7 月被指派到人权高专办驻刚果民主共和国办事处, 以监测选举期间的人权状况和评价国际行为体在人权领域实施的技术援助项目的影响力。这些重要的临时任务促使中心审查了自己的工作计划。

## 二. 次区域的人权发展情况

6. 在本报告所述期间, 博科哈拉姆的扩张、中非共和国的危机和与布隆迪总统大选有关的紧张局势对次区域产生了重大影响。其他重要事态发展包括加蓬境内的政治抗议和将刚果民主共和国国民从刚果驱逐出境的事件。

### A. 博科哈拉姆叛乱对人权的影响

7. 在本报告所述期间, 博科哈拉姆将其袭击范围扩大至整个次区域, 犯下严重侵犯和践踏人权的行为。据称, 受影响国家政府所开展的反恐活动导致发生了侵犯人权事件。

## 1. 博科哈拉姆犯下的侵权行为

8. 博科哈拉姆的袭击包括严重侵犯人权和违反国际人道主义法的行为。自 2009 年以来一直在尼日利亚东北部活动的博科哈拉姆在 2014 年和 2015 年期间在喀麦隆发动袭击，包括在喀麦隆和尼日利亚边境的村庄里残杀平民、毁坏房地产和犯下其他罪行。

9. 政府消息来源指出，博科哈拉姆于 2013 年至 2015 年 6 月期间在喀麦隆远北地区(包括在 Amchidé、Bia、Doubei 和 Magdeme 附近和周边地区)发动的袭击可能杀害了 1 000 多名平民。<sup>1</sup> 这些袭击还造成 80 000 多人流离失所，其中许多人面临严重粮食短缺，极可能出现营养不良和饥荒。该地区还住着 40 000 多名<sup>2</sup> 逃离博科哈拉姆的尼日利亚难民。据报告，出现了一些与当地社区关系紧张的情况。

10. 此外，博科哈拉姆的活动造成了严重的经济和社会后果，尤其是对教育、保健、供水和环境卫生、粮食安全造成了影响。许多教育设施遭到破坏，学校关闭，造成 35 000 多名中小学生在整整一年无法上学。博科哈拉姆发动的袭击还扰乱了农业和其他经济活动。

11. 博科哈拉姆发动的袭击影响了无数保健中心，包括 47 种向境内流离失所者提供的保健服务。根据当局在 2014 年 9 月提供的信息，在 Amchidé、Ashigashia、Fotokol、Guzdal 和 Koza 的一些保健中心已彻底关闭了。<sup>3</sup> 发展项目已经暂停，包括对沿 1 号国家公路 Maroua-Kousséri 轴线的整修项目，而该轴线是将喀麦隆杜阿拉海港与恩贾梅纳连接在一起的交通线。

## 2. 据称在反恐行动背景下犯下的侵犯人权行为

12. 截至 2014 年 5 月，喀麦隆政府在远北地区部署了大量军事人员，在那里设立了第四军事联合指挥区并强制执行严格的安全措施。政府部署了一个快速干预营来领导“阿尔法”行动，负责为军事行动提供情报和战斗支援。其他安全措施包括加强在马鲁阿的宪兵力量和采取新的安全措施，如创立由陆军领导的第四十三摩托化步兵营和第四应急行动骑兵部队。

13. 2014 年初，喀麦隆安全部队在获悉博科哈拉姆正在马鲁阿和周边村庄试图招募青年的消息后启动了一项打击无身份文件人员的行动，当局在整个远北地区实施了晚上 8 点至早上 6 点的黄昏至清晨宵禁。

14. 喀麦隆安全部队打击博科哈拉姆的做法引起人们的严重关切，特别是对待平民的做法。喀麦隆当局为在打击叛乱活动时遵守国际人权规范采取了一个令人感

<sup>1</sup> 喀麦隆北部的政府官员在 2015 年 7 月提供的数字。

<sup>2</sup> 联合国难民事务高级专员公署在 2015 年 7 月与中心举行会议时提供的数字。

<sup>3</sup> 其中一些中心因安全原因而被关闭，另一些中心则因被博科哈拉姆的袭击部分破坏而关闭。

到鼓舞的行动，即请求联合国通过中心提供支助，为其已部署用于打击博科哈拉姆的部队提供人权培训。这些由人权高专办负责开展的培训已成为联合国国家工作队整体支助工作的组成部分，纳入了联合国当前对喀麦隆远北地区局势的对策。

## B. 中非共和国局势对人权造成的后果

15. 中心参加了一个联合特派团，以评估中非共和国危机对邻国(包括喀麦隆、乍得、刚果和刚果民主共和国)的影响。事实上，这些国家自 2013 年 12 月以来已接纳 150 000 名以上来自中非共和国的难民。<sup>4</sup>

16. 在与秘书长中部非洲问题特别代表对位于喀麦隆东部收留中非共和国难民的营地所作联合考察期间，中心注意到重要的人权问题，包括缺乏获得水、环境卫生及基本保健服务的机会。

17. 中心还记录到有越来越多的来自中非共和国的小武器和轻武器流通的情况和喀麦隆北部犯罪率同时增高的现象，平民的安全也因此受到影响。

18. 在联合国难民事务高级专员公署(难民署)于 2014 年 2 月在喀麦隆组织的一次评估活动中，中心确认了在逃离冲突时在中非共和国遭到强奸和其他形式暴力行为侵害的难民。一些难民提供了关于自己认识的人在逃跑时被杀害的证词，并表示需要得到援助以克服流离失所带来的困难。

## C. 将刚果民主共和国公民从刚果强制驱逐出境的问题

19. 刚果当局在 2014 年 4 月和 5 月期间将 100 000 名以上的刚果民主共和国国民驱逐出境，同时解释说，采取这个措施是为了消除犯罪率不断增高的现象，特别是在布拉柴维尔。当地人权组织和联合国实体指出，据报告，刚果安全部队在遣返过程中犯下了侵犯人权的行，包括强奸和不分青红皂白的强制驱逐。

20. 应中心的要求，刚果司法部在 2014 年 6 月向中心通报，一些涉嫌在驱逐过程中侵犯刚果民主共和国国民权利的警官已停职并已立案展开调查。但是，中心无法证实被指控的犯罪人是否被起诉，尽管中心与相关当局有过后续接触。

## 三. 中心在 2014 年 1 月 1 日至 2015 年 7 月 31 日期间的活动

21. 在本报告所述期间，中心围绕人权高专办 6 个优先专题事项中的 5 个事项(即扩大民主空间；将人权纳入发展和经济领域；在冲突、暴力和不安全局势中的预警和人权保护；打击有罪不罚现象及加强问责制和法治；加强国际人权机制)及逐步发展国际人权法和标准组织其活动。

<sup>4</sup> 数字由难民署代表在 2014 年 8 月 12 日会晤秘书长中部非洲问题特别代表兼联合国中部非洲区域办事处负责人阿卜杜拉耶·巴蒂利时提供。

22. 中心与喀麦隆认可的刚果、赤道几内亚、加蓬及圣多美和普林西比等国的外交代表保持联系，主要是就计划的活动和在他们各自国家里的成果为他们定期举办情况简报会。中心还向联合国国家工作队提供次区域人权领域方面的支助。

## A. 扩大民主空间

### 1. 弱势群体参与公共生活

23. 中心向加蓬当局提供包括能力建设在内的技术援助，以有效履行《残疾人权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》。

24. 中心继续开展宣传和与喀麦隆政府的对话活动，以促进批准《残疾人权利公约》。尽管喀麦隆尚未批准《公约》，但已采取了若干促进《公约》的行动。例如在本报告所述期间，参与选举进程的残疾人增加了，部分原因是设立了一些便利残疾人投票的投票站。此外，发展了一些便利残疾人进出公共办公室的设备和基础设施，并为残疾人创造了一个有利的工作环境。

25. 中心积极倡导喀麦隆国家当局提高妇女、土著人民和残疾人在选举进程方面的参与度。选举进程和机构越来越多地遵守法定配额。担任公职的妇女人数继续增多，包括在参议院和国民大会，而在国民大会已达到了至少 30% 妇女代表的配额要求。

26. 中心、中非经共体、法语国家国际组织和联合国中部非洲办事处(中部非洲区域办)于 2014 年 10 月在杜阿拉组办了一期次区域讲习班，并由此创建了一个用于促进妇女参与政治的区域平台。该平台已成为中部非洲妇女领导人一个充满活力的论坛。中心于 2015 年 7 月 28 日和 29 日在杜阿拉为在国家一级发挥政治作用的妇女组办了一期讲习班，其中包括国家议会和参议院议员、来自国家人权机构和民间社会的妇女，包括记者。与会者讨论了在妇女参与政治生活方面所取得的进展和面临的挑战。

### 2. 促进和保护基本自由

27. 中心在喀麦隆向议员、政府行为体、民间社会、媒体和其他人提供关于《公民权利和政治权利国际公约》方面的咨询、培训和文件，重点是促进基本自由，以支持他们促进开展与人权有关的立法辩论或改革。在就《公约》进行互动讨论后设立了一个用于促进和保护基本自由的多行为体交流平台。

28. 中心在赤道几内亚与地方当局就在法律和实践促进公众自由的必要性保持对话，从而增强了它们的认识和对保护人权的承诺，并为中心在该国开展活动提供了便利。这种对话还增进了对监察员和其他当地行为体(包括执法人员)作为

责任承担者所具有的互补性作用的了解。赤道几内亚政府增加了分配给作为政府人权促进中心的国家人权和民主中心的资源。<sup>5</sup>

### 3. 保护人权维护者

29. 中心在刚果和加蓬培训了国家人权机构的工作人员、执法人员和媒体行为体，以开展促进和保护人权的活动。在人权领域工作的民间社会组织与其他行为体分享自己的经验，以改善在促进和保护人权方面的协作。在中心的协助下，刚果国家人权机构一直在为非政府人权组织、司法部代表和其他行为体定期组织会议，以交流对人权状况的看法及加强与人权机制的合作和履行人权条约。这些会议促进了国家人权机构、人权维护者和政府之间的对话和协作，目的是使国家更好地履行其人权义务。

30. 在中心的协助下，加蓬于 2014 年 3 月为人权部、民间社会组织和国家人权委员会建立了一个对话平台。建立该平台的目的是要促进不同行为体之间的协商，以促进和保护人权并增进其行动的实效。

### B. 将人权纳入发展和经济领域

31. 在中心的持续倡导和技术支持下，喀麦隆政府当局和一些工商企业越来越意识到自己根据联合国制定的《工商业与人权指导原则》所承担的人权责任和义务。例如，两个工商企业(Hevecam 和电力开发公司)根据公司在尊重人权方面的责任致力于将人权纳入其业务。<sup>6</sup> 中心在 2014 年 3 月和 2015 年 7 月期间在对 Kribi 地区进行实地访问时看到 Hevecam 为受其商业活动影响的土著人民建造了新的住房。还建造和装备了一个保健中心，以向土著人民和雇员及其家属提供免费诊疗。此外，该公司确保土著人民的子女有受教育的机会。公司雇员参与了国家社会保障计划。公司还建立了一个与土著人民交流、协商并向他们提供信息的机制，以确保他们参与决策进程。公司还通过零燃烧举措参与保护环境，确保不污染水源和空气。

32. 议会正在审查喀麦隆森林法，以审议当地民间社会和社区组织过去一直提出并在中心于 2014 年 6 月和 2015 年 4 月在杜阿拉组办的两期讲习班上讨论过的与工商企业活动相关的人权关切问题。

33. 能取得这些进展的部分原因是，接受过中心在《工商业与人权指导原则》使用方面培训的媒体和民间社会行为体在监测和报告工商企业活动方面作出了努力，并向民众、公司和政府提供信息和保持交流。

<sup>5</sup> 除了国家人权和民主中心外，赤道几内亚还有一些国家人权机构。

<sup>6</sup> 见人权理事会一致核准的《工商业与人权指导原则》。

34. 中心在刚果一直与政府合作，以评估工商企业活动对人权的影响，特别是与在全国各地开展的基础设施项目有关的活动。中心还培训媒体专业人员并帮助他们为公众编制关于工商业与人权方面的宣传方案。

35. 加蓬的国家行为体和私营部门越来越意识到国家和企业根据《工商业与人权指导原则》所承担的责任。中心在 2015 年 2 月组办了一次培训活动，以让各行为体有机会更好地了解这些原则。

### C. 在冲突、暴力和不安全局势中的预警和人权保护

36. 中心继续积极参与所有次区域协调机制，特别是联合国中部非洲安全问题常设咨询委员会、在喀麦隆、加蓬、刚果及圣多美和普林西比的联合国国家工作队的会议，以及中非经共体的国家元首和政府首脑会议。

37. 中心与中部非洲区域办执行了联合任务：两次评估中非共和国危机对喀麦隆和刚果的影响；一次审查博科哈拉姆在喀麦隆和乍得的威胁程度。与中部非洲区域办采取的其他举措包括对来自次区域的民间社会行为体(媒体和女性政治领导人)进行如何促进和平选举进程的培训。

### D. 打击歧视行为，特别是种族歧视、基于性别或宗教的歧视和对其他边缘化人的歧视行为

38. 中心向喀麦隆国家人权和自由委员会提供了反歧视及保护脆弱和边缘化群体方面的培训。中心还提供援助，包括通过能力建设，以使委员会成员能更好地理解国际人权法的内容和国家的相关义务。此外，中心确认了在《消除对妇女一切形式歧视公约》方面可跟进的一些领域，并开展了一些活动以提高对促进和保护妇女权利必要性的认识。

39. 在喀麦隆，中心还继续在追踪家庭法典的通过情况。在中心的协助下，参照国际人权标准起草了家庭法典，并为妇女和儿童更好地享受人权创造了条件。

40. 中心倡导并支持国家人权机构、民间社会组织和其他行为体加强合作，推动喀麦隆批准并有效履行《残疾人权利公约》。

41. 刚果在履行关于促进和保护土著人民权利的法律方面取得了一些进展。司法部目前正在审议一些执行法令，中心一直就该主题与司法部保持持续对话。

42. 中心在联合国土著人民伙伴关系框架内协助喀麦隆政府将土著人民的文化需求纳入教育体系。因此，中心与基础教育部协作促进制订战略和方法，以按照土著人民的文化和生活方式调整教育方案。在中心的倡导下，教育部采取具体措施，包括部署教师，确保居住在该国与世隔绝和偏远地区的土著人民有受教育的机会。



43. 此外，刚果政府在核可《联合国土著人民权利宣言》后已采取各种举措，特别是通过了关于促进和保护土著人民权利的第 5-2011 号法令。在起草本报告时尚未通过必要的执行法令。

## **E. 打击有罪不罚现象及加强问责制和法治**

44. 中心于 2014 年 6 月在圣多美和普林西比为执法和司法官员及非政府人权组织就相互合作有效保护人权问题组办了一期讲习班。中心为与包括共和国总统和司法部在内的高级别当局展开持续对话和宣传提供了便利，目的是加强保护和促进人权。

45. 中心就 2013 年 4 月在雅温得举行的第三次过渡司法问题区域会议开展了后续活动，其中包括向乍得派出了一个规划特派团，就乍得的过渡司法开展全国协商和宣传的必要性问题向包括希森·哈布雷政权受害者协会在内的民间社会组织提出了建议。中心在派出特派团后一直通过支持当地规划的举措来促进乍得在过渡司法进程中的国家自主权。例如，由得到瑞士政府支持的一群乍得过渡司法专家组成的乍得和平与发展问题反思小组正在拟订行动计划，提出了将在中心技术支持下开展的活动。

46. 中心于 2014 年 12 月在筹备班吉民族和解论坛期间与联合国中非共和国多层次综合稳定团人权司一起为民间社会行为体组办了一期关于过渡司法问题的讲习班。

## **F. 加强国际人权机制及逐步发展国际人权法和标准**

### **1. 批准国际和区域人权文书**

47. 中心向喀麦隆、刚果、加蓬及圣多美和普林西比提供了大量技术援助，以鼓励它们继续与人权机制保持联系。

48. 在对这些国家提供支持并作了持续宣传后，刚果及圣多美和普林西比于 2014 年 3 月批准了《残疾人权利公约》，加蓬则于 2014 年 4 月 1 日成为次区域第一个批准《经济、社会及文化权利国际公约任择议定书》的国家。

49. 中心继续倡导喀麦隆当局批准《残疾人权利公约》。中心还倡导喀麦隆、刚果、赤道几内亚、加蓬及圣多美和普林西比批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

50. 中心积极和持续倡导次区域国家废除死刑，这些国家继续暂停实施死刑。

### **2. 向人权机制提交报告并就其建议采取后续行动**

51. 在本报告所述期间，中心提高了政府当局、国家人权机构、民间社会组织和其他行为体对设立协调机构以向人权机制提交报告并就其建议采取后续行动问

题的认识。中心接到越来越多关于提供技术援助以协助起草报告和落实建议的要求，这反映出次区域各国与国际人权机制的联系增多了。

52. 在喀麦隆，通过中心组织的培训，司法部、对外关系部、增强妇女权能部及劳动和社会事务部官员加强了在监测落实人权机制提出的建议方面的能力。中心一直在向对外关系部就人权机制建议和结论意见的后续行动提供指导。

53. 在中心的培训和技术支持下，在中心与民间社会组织在雅温得举行的月度会议上讨论了在传播和落实人权理事会的建议并采取后续行动、在区域和国际一级人权法律框架及在国家与特别程序的联系方面的挑战和战略。与会者提出了一些联合行动，例如在拟订国家报告、监测执行情况和为传播建议建立促进机制时与民间社会有效协商并使之有效参与，包括通过业务网站和定期更新网站。民间社会组织也同意携手合作，促进传播和落实建议。

54. 在加蓬，民间社会组织和媒体专业人员在中心于 2014 年 9 月组办的一期讲习班上审查了其在监测执行人权机制建议方面的作用。他们确定了各种活动，例如广播节目、实地访问、定期与国家人权委员会和人权事务总局进行讨论，从而使他们能监测并倡导落实建议，确保对义务承担人的问责。加蓬和刚果的议员和相关政府协调中心还在中心与司法部于 2014 年 6 月和 9 月组办的国家讲习班上审查了他们在监测和确保有效执行人权机制建议方面的作用。

### 3. 与特别程序和区域人权机制的合作

55. 在中心的持续倡导下并根据在对喀麦隆第二轮普遍定期审议期间提出的一项建议，喀麦隆政府在 2014 年向人权理事会特别程序任务负责人发出长期邀请。

## 四. 中心面临的挑战

56. 次区域在本报告所述期间所具有的那种复杂安全环境极大地影响了中心的工作。中心工作人员支持开展一系列活动，以协助联合国对博科哈拉姆的扩张和次区域其他事态发展作出反应。

57. 喀麦隆、加蓬、赤道几内亚和刚果都有国家人权委员会。但是，这些机构通常资源不足。据报告，加蓬国家人权委员会的一些成员一直是作为自愿人员开展工作的。这种情况对中心为加强这类机构的能力所作努力制造了额外困难，并可能使权利拥有人因其投诉得不到应有的后续行动而却步不前。

58. 中心的财政资源不足以满足优先国家为改善其与人权机制的联系而提出的所有技术援助要求。

## 五. 结论和建议

59. 在本报告所述期间，中心成功地向喀麦隆、刚果、赤道几内亚、加蓬及圣多美和普林西比提供了技术援助。中心定期访问这些国家，重点是加强政府、民间社会组织和国家人权机构的能力，以发展有效的国家人权保护系统。

60. 中心与次区域各国的密切合作有助于提高民间社会组织、国家人权机构和民众的人权意识，加强了政府当局履行其人权义务的决心，包括将人权纳入国家方案。

61. 除了开展能力建设和提高认识活动外，中心还提供了在加强立法、政策和机构及与人权机制的联系方面的援助。关于与人权机制的联系，欢迎人权理事会特别程序任务负责人访问次区域，特别是欢迎了解土著人民、人权与工商业、人权维护者、表达自由和司法独立等情况。联合国人权事务高级专员办事处在这些国家的有效存在和与当局的持续对话促成各国提出了更多的援助要求。

62. 我建议次区域各国政府继续支持和协助中心开展工作，并采取具体措施以有效履行其已批准的各项人权条约及联合国人权机制提出的各项相关建议。此外，次区域组织应继续与中心合作，以保护和促进人权、发展民主。