



人权理事会
第二十六届会议
议程项目 10
技术援助和能力建设

中非共和国人权状况独立专家玛丽·特蕾兹·凯塔·博库姆的初步报告*

概要

在本报告中，独立专家更新了 2014 年 3 月 26 日向人权理事会所作的口头报告。她报告了 2014 年 3 月 4 日至 14 日和 4 月 10 日至 18 日对中非共和国进行的两次访问。在访问中，独立专家会拜会了政界人士和过渡当局，尤其是过渡国家元首。她还会见了外交使团成员、法国部队总司令、联合国中非共和国建设和平综合办事处、联合国系统专门机构、非洲联盟、国际非政府组织、民间社会组织的代表、妇女、青年和社区领袖。

她开始其第二次访问之日，安理会投票通过了设立联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)的第 2149(2014)号决议，并决定将非洲主导的中非共和国国际支助团(中非国际支助团)的责任移交给中非稳定团。

在其第一次访问期间，独立专家注意到以暗杀和即决处决以及残忍、不人道和有辱人格的待遇侵犯生命权、安全权和人身完整权的情况。此外，由于安全形势恶化、有罪不罚和国家机构脆弱，行使公民权利和政治权利、尤其是意见和宗教自由以及行动和选择住所自由受到很大限制。

* 迟交。



班吉监狱拥挤和不安全以及该国其他地区缺乏适当的拘留设施再加上司法系统薄弱和刑事司法系统效率低下构成司法和打击有罪不罚现象的障碍。这种情况似乎是不稳定的根源之一，威胁社会安定并破坏族群间对话与和解的努力。

独立专家在两次访问期间收到了违反国际人道主义法的报告：平民尤其是穆斯林被迫流离失所，破坏民众赖以生存的物体(保健中心、学校、居所、农田)，袭击该国某些地区的平民，强奸和其他性暴力行为以及武装团体招募未成年人。国家机构疲弱和法治脆弱导致产生普遍恐惧和不安全气氛以及不信任和猜疑感，使暴力恶性循环在该国延续。

独立专家注意到，尽管过渡当局表示了有效打击有罪不罚现象并确保政府在全国各地存在的意愿，但由于资源不足、法官、法院和拘留场所缺乏安全、公共基础设施不足和公共管理人员部署迟缓，依然存在严重障碍。

独立专家注意到班加苏族群间和解地方举措的发展。有人报告了班吉第三区和内地一些城市的民众推出的类似举措。同样，有人向她报告了在西南博大和贝拉蒂以及西北博祖姆存在稳定地区。在经济和社会方面，独立专家注意到中非共和国自 2012 年 12 月以来经历的危机导致经济活动崩溃，使行政管理瘫痪并造成前所未有的人道主义危机，几乎四分之一的人口流离失所或沦为难民。

经济复苏取决于安全条件正常化，流离失所者和难民返回家园和经济活动逐步复苏，尤其是在农业和贸易部门。不稳定的经济形势严重影响享有经济、社会和文化权利，尽管独立专家注意到一些学校复课，尤其是在班吉和班加苏。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-9	4
二. 总体情况.....	10-16	6
A. 政治与安全形势.....	10-14	6
B. 经济形势.....	15-16	7
三. 人道主义状况.....	17	7
四. 人权状况.....	18-31	7
A. 公民权利和政治权利：侵犯生命权、安全权和 人身完整权.....	18-25	7
B. 经济、社会和文化权利.....	26-28	9
C. 违反国际人道主义法.....	29-31	10
五. 国家脆弱性与技术援助和能力建设需求.....	32-40	11
A. 国家权威和法治疲弱.....	34-36	11
B. 司法.....	37-39	12
C. 增进和保护人权.....	40	12
六. 意见和建议.....	41-60	13
A. 意见.....	41-56	13
B. 建议.....	57-60	15

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会 2013 年 9 月 27 日第 24/34 号决议和 2014 年 1 月 20 日第 S-20/1 号决议提交，其中理事会请独立专家向第二十六届会议提交一份初步报告。在本报告中，独立专家报告从 2014 年 3 月 4 日至 14 日和 4 月 10 日至 18 日对中非共和国进行的两次访问期间收集的意见和资料得出的人权状况。其中包括她在 2014 年 3 月 26 日向人权理事会第二十五届会议所作口头报告的建议(A/HRC/25/CRP.2)。

2. 独立专家通过 2014 年 2 月 25 日至 28 日对日内瓦的一次访问开始其任期，在此期间，她会见了具有加蓬代表和人权理事会 2014 年主席双重身份的加蓬常驻代表、中非共和国常驻联合国日内瓦办事处代表、法国、乍得、刚果常驻代表、美利坚合众国常驻副代表及其负责中非共和国事务的团队。她还会见了非洲联盟常驻代表、欧洲联盟常驻代表以及负责人权的专家，以征求他们的意见。独立专家还拜会了联合国人权事务高级专员和联合国人权事务高级专员办事处的几个单位。

3. 在其第一次访问中非共和国期间，除联合国中非共和国建设和平综合办事处(中非建和办)的“领导”外，独立专家还拜会了过渡国家元首、公共卫生、社会事务和人道主义行动部长、负责农村发展的国务部长、国民教育、高等教育和科研部长、通信及民族和解部长。独立专家还会见了司法部长办公室主任、共和国检察官及其副手、政界人士、前塞雷卡运动和反巴拉卡成员、女议员、女性领导人网络、国家非政府人权组织网络、青年、姆波科地点和机场的流离失所者。她还会见了非洲联盟代表、非洲主导的中非共和国国际支助团(中非支助团)团长、法国、摩洛哥、喀麦隆、俄罗斯联邦和中国驻中非共和国大使、欧洲联盟代表、“红蝴蝶行动”指挥官、红十字国际委员会、人道主义机构和联合国专门机构的代表。

4. 在第一次访问期间，她走访了几个地方，如 Ngaragba 监狱，在那里，她参观了牢房并与 9 名被拘留者进行了交谈。她还参观了姆波科 1 号和 2 号流离失所者营地，除班吉外，她参观了卡加班多罗，在那里她与中非国际支助团的代表进行了交谈。她还与中非国际支助团在攻击开往北方的车队后解救的 26 名未成年儿童进行了交谈。这些儿童中有 4 名与他们的父亲团聚，他们在联合国儿童基金会和救助儿童非政府组织的帮助下在中非国际支助团内受到接待和安置，期待得到有关他们父母的信息和最后的适当接待地点。在卡加班多罗，她曾有机会与前塞雷卡地区指挥官以及反巴拉卡成员交谈。与这两个团体的交谈使其发现，尽管他们处于交战状态，其受害者大多是平民，但这两个团体的领导人不时进行磋商，以解决他们的问题。她还与卡加班多罗人道主义团体举行了富有成果的讨论，他们在联合国人道主义事务协调厅的协调下做了出色的工作。

5. 对于其第二次访问，独立专家希望将重点放在该国内部。她原本打算访问班加苏、恩德雷、布阿尔、博桑戈阿和贝贝拉蒂地区并了解人权状况和族群间和解地方倡议。然而，由于缺乏后勤物质尤其是煤油，独立专家仅访问了班加苏。她拜会了一些政治人物和各种过渡机构，包括外交部长、司法部长、共和国总统府部长级代表和法律顾问，以及地方官员、外交使团、“红蝴蝶”部队指挥官、联合国专门机构代表、联合国秘书长驻中非共和国代理特别代表、非洲联盟代表、人权捍卫者以及班吉的宗教和意见领袖。她还参访了该国内地，特别是在班加苏会见了族群间和解倡议主要行动者。她还访问了班吉、PK12 居民区，在此与市政当局进行了交谈并访问了 KM5 居民区，在此会见了穆斯林宗教领袖。

6. 在访问期间，独立专家收集了关于人权状况、关于其 3 月 26 日口头报告所提建议落实情况、尤其是关于打击有罪不罚现象和族群间和解倡议的资料。此次访问使其能够收集民众和地方协会以及地方、市政和宗教当局的证词。访问尤其使其能够了解促进族群间和解的地方举措。她与过渡当局衡量了他们通过努力恢复刑事司法系统、重新部署行政机构和使公共机构和服务投入运作在恢复国家权威和打击有罪不罚现象方面取得的进展。

7. 对形势的分析表明，尽管凶杀案件有所减少，侵犯人权行为仍然存在：没有哪一天没有关于暴力行为在班吉和内地致人死伤的报道。族群间暴力和前塞雷卡与反巴拉卡民兵之间的冲突引发罕见的暴力虐待和勒索。今年三月，独立专家发现，中非共和国总体形势的特点依然是基于社会、政治、宗教和经济原因、具有不同地域和文化背景的族群间紧张关系。这些紧张关系不幸导致在一个族群对另一个族群进行系统和暴力袭击时严重侵犯人权。暴行继续存在，包括杀戮和强迫族群迁移，往往是穆斯林从他们的原籍地迁移。在这些袭击后是穆斯林平民或前塞雷卡叛军对基督教群体的报复。通常基督教群体也采取行动，对穆斯林或前塞雷卡的袭击进行报复。这两个武装团体之间的冲突目前已在该国内地爆发，他们毫不犹豫地攻击中非国际支助团和“红蝴蝶”国际部队，致使安全恶化，祸害平民。

8. 在本报告中，独立专家概述了中非共和国人权状况的演变情况，包括影响人权状况的因素，并评价了国家行为者和国际合作伙伴所采取的措施。独立专家最后就增强应对中非共和国侵犯人权和违反国际人道主义法的能力所需采取的必要措施向国家和国际行为者提出了建议。

9. 独立专家感谢中非共和国政府，尤其是过渡国家元首凯瑟琳·桑巴—潘扎的配合与合作。她还感谢中非共和国和其他地方的所有人，包括外交使团成员和“红蝴蝶”及中非国际支助团国际部队的指挥官同意向其提供有关其任务的信息。她对联合国专门机构、中非国际支助团、中非建和办/联合国中非共和国多层次综合稳定团(中非稳定团)及其人权科的持续支持表示特别感谢。

二. 总体情况

A. 政治与安全形势

10. 若干对话者认为，中非共和国带有政变、兵变和治理不善的伤疤，导致不安全、政治不稳定以及影响和平与次区域稳定的风险。他们一致强调，中非共和国几十年来经历的政治、社会经济和结构危机的主要原因是：任人唯亲、腐败、地区差距、社会不平等、法治薄弱、不公正和贫困。在前政权尤其是在弗朗索瓦·博齐泽政权下，侵犯人权行为得不到惩罚。

11. 自独立以来，中非共和国从未经历过稳定和持久的政治治理。中非共和国国家只在首都班吉存在，内地始终并仍然是武器和各种武装团体泛滥的沃土。在整个中非境内国家权威和公共机构包括司法机关的运作效率从来没有达到令人满意的水平。因此，中非共和国始终是一个脆弱国家，而始于 2013 年 3 月 24 日政变¹ 的当前危机只不过是长期得不到适当解决的连续紧张局势的公开表现而已。

12. 新的执政力量前塞雷卡联盟未能防止人民免遭其不法分子的勒索，归因于他们的多种侵犯人权行为导致反巴拉卡自卫民兵组织起来确保保护人民。然而，反巴拉卡被证明更加残忍，他们在国内造成前所未有的侵犯人权行为。前塞雷卡与反巴拉卡冲突的受害者大多是平民，该冲突已经超出政治层面，演变成教派和族群间的冲突，其中穆斯林少是少数，受影响最大。后一种情况后果严重，可能是迄今主要以种族纠纷为标志的一个国家的新事态。

13. 自 2014 年 1 月来自前塞雷卡联盟的过渡总统米歇尔·乔托迪亚辞职和凯瑟琳·桑巴-潘扎当选过渡国家元首以来，关于政治对话和民族和解的多次呼吁似乎没有得到武装团体的响应。安全局势仍不稳定，新的过渡当局努力，除其他外，打击有罪不罚现象，恢复刑事司法系统，向所有以某种方式煽动年轻人开展暴力活动的人发出一个强烈信号。尽管国际部队做出了努力，安全局势恶化和暴力迫使民众、特别是穆斯林族群自己或通过国际人道主义组织的帮助离开居住地或国家。除加强安全和保护平民的措施外，这种情况使得所有行为者之间的对话至关重要，以便制止族群间的暴力行为，研究适当的解决办法，并启动或支持民族和解措施。

14. 班加苏位于中非共和国东南部，是姆博穆省的首府。该市市长是一名女性穆斯林，在该市建立了一个宗教平台和一个调解委员会，它们正在以非常有限的资源维持穆斯林与基督教族群之间的和平与社会和谐。在前塞雷卡取得政权后于 2013 年 4 月成立的调解委员会在 2013 年 10 月进行了重组，拥有章程和议事规则。该委员会得到宗教平台的支持，在周边城市举办研讨会，并计划在得到足够资源的情况下覆盖姆博穆全省。

¹ 2013 年 3 月 24 日的政变使主要由穆斯林组成的前塞雷卡联盟走上执政地位。

B. 经济形势

15. 根据联合国开发计划署 2013 年对经济形势进行的评估，危机对经济结构的破坏导致人口大规模流离失所，安全和健康状况不断恶化，粮食无保障，自然资源浪费，开发项目资金冻结。这导致货物出口下降和金伯利进程和采掘业透明度举措暂停。危机导致经济活动崩溃，管理瘫痪，并造成前所未有的人道主义危机。2013 年国内生产总值(GDP)大幅下降(下降约 36%)，影响所有经济部门。通胀加速，2013 年达到 6,6 %，而 2012 年为 5.9%，公共收入减少超过一半，达到 GDP 的 5.7%，而对外经常帐户赤字几乎翻了一番，达到 GDP 的 10.4%²。

16. 这种情况导致公务员的工资无法定期支付，拖欠至少四个月。2014 年，预计经济略有回升，GDP 增长率为 1.5%。这必须以安全局势正常化、流离失所者返回家园和经济活动逐步复苏为前提，在农业和贸易部门尤其如此。这种情况不利于享受经济和社会权利，享受这些权利仍然取决于经济复苏。

三. 人道主义状况

17. 据中非建和办/中非稳定团人权与司法科称，在过去四个月中，来自喀麦隆、乍得、刚果民主共和国和刚果共和国并世代定居在中非共和国的近 348,046 人逃离中非共和国的暴力行为，到这些邻国寻求避难。大多数人在他们的原籍国已经没有联系或居所，非常脆弱，需要粮食援助。流离失所者人数超过 90 万，在 450 万中非共和国人口中大约有 160 万人需要人道主义援助。联合国难民事务高级专员办事处及其合作伙伴预计到 2014 年底将有更多人口流动。这些预测更令人担心的是，独立专家在其第一次访问时获悉，在人道主义呼吁的 5.5 亿美元中仅筹集 6,500 万美元。

四. 人权状况

A. 公民权利和政治权利：侵犯生命权、安全权和人身完整权

18. 在其第一次访问期间，独立专家注意到以暗杀、即决处决和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇侵犯生命权、安全权和人身完整权，班吉监狱人满为患，监狱和拘留场所监禁条件恶劣和不安全等情况。有人向其报告，这些违法行为的大部分肇事者是前塞雷卡、反巴拉卡和上帝抵抗军，最近反巴拉卡团伙对穆斯林民众的侵犯行为最多。在其第二次访问期间，她注意到侵犯人权行为仍然存在，但有所减少。归因于前塞雷卡、反巴拉卡或其他犯罪团伙的暴力行为在班吉或内

² 国际货币基金组织，2014 年 4 月 3 日第 14/153 号新闻公报，“国际货币基金组织访问团与中非共和国就快速信贷基金下的财政援助达成初步协议”（可查阅如下网址：www.imf.org/external/french/np/sec/pr/2014/pr14153f.htm）。

地每天都在破坏财产，造成人员伤亡。首都和内地仍然面临反巴拉卡和前塞雷卡的威胁。安全仍然岌岌可危。虽然中非稳定团和“红蝴蝶”部队更多地在内地部署，但其数量仍不足以保证中非共和国全境的安全。欧洲联盟已部署欧盟-中非共和国部队，以接替在班吉机场的“红蝴蝶”部队。

19. 2013年3月24日以来，中非共和国危机已造成成千上万受害者，但他们的总人数难以确定，因为在一些社区，通常是穆斯林社区，死者被立即埋葬。2013年12月，反巴拉卡袭击和前塞雷卡报复造成的受害者人数特别惊人。在人权高级专员于2013年12月12日至24日派遣的团组的报告中，提到2013年12月5日至6日仅在班吉就至少有1,000人死亡，数百人受伤，而中非红十字会报告超过1,500人死亡³。这种暴力行为继续造成众多受害者。例如，2014年3月7日，在班吉，三名穆斯林在战士区被反巴拉卡杀害。随后在3月8日又发生一起法外处决，当时有四名被怀疑属于反巴拉卡民兵的人遭到穆斯林杀害。

20. 2014年3月27日至28日夜在班吉的一次夜间守灵时的手榴弹袭击中至少有20人丧生。4月14日，有人向中非建和办/中非稳定团人权与司法科报告，发现了四具基督教徒的尸体，其中三具来自同一家庭(父亲、母亲和女儿)。这些人据称是在班吉第6区宾博居民区被前塞雷卡杀害的。武装团体(反巴拉卡、前塞雷卡等)之间的战斗继续造成内地的平民伤亡。犯罪行为仍然存在，例如博桑戈阿(北)教区帕瓦牧区神父 Christ Formane Wilibona 教士在4月17日星期四被亲塞雷卡前叛军的武装富拉尼牧民杀害。在 Dekoa, 2014年4月9日前塞雷卡与反巴拉卡之间的冲突造成30几人死亡。

21. 自从根据安理会第2127(2013)号决议部署中非稳定团和“红蝴蝶”部队以来，报告的杀戮次数肯定有所下降，但仍然居高并令人担忧，一如独立专家在其第二次访问期间所看到的那样。

22. 在班吉和内地事故不断，一如武装团体之间的冲突、4月26日在 Nanga Boguila 袭击无国界医生组织医疗中心造成22人死亡和4月28日在 Dikissou 袭击人道主义车队造成2人死亡所证明。这些暴力持续存在的主要原因是枪支和小型武器在班吉和内地流离失所者营地扩散，需要采取紧急安全措施。犯罪分子手中持续握有武器会产生暴力；它不断威胁安全权与和平权，并阻碍发展权和公民参与影响他们日常生活的决策过程的权利。

23. 人的安全权，尤其是人身安全权、行动自由和选择住所自由继续受到侵犯。在 PK12、KM5 和博大居民区即为此种情况，这些区内的穆斯林不能离开他们的住地，否则会有被反巴拉卡击毙的危险。因此在博桑戈阿已经没有任何穆斯林，而在博大，剩下的穆斯林虽然受到“红蝴蝶”部队和/或中非稳定团的保

³ 联合国人权事务高级专员于2014年1月20日在人权理事会第二十届特别会议上所作的关于中非共和国人权状况的口头报告。

护，但缺少基本必需品，任何保护部队都不可能向他们提供这些物品。他们受到反巴拉卡的不断威胁并被强行限制在他们的居住区，不能外出购买食品。

24. 在内地，试图发展壮大的反巴拉卡与抵抗的前塞雷卡之间和这些团体中的一个或另一个团体与中非稳定团或法国“红蝴蝶”部队之间的冲突使平民陷入一种无可逃避的境地。独立专家注意到 2014 年 4 月发生的几起事件。4 月 22 日，在 Grimari，反巴拉卡与前塞雷卡之间发生冲突；在 Bouca，同一天，与前塞雷卡有关的袭击导致人道主义者到中非稳定团营地避难，随后中非稳定团将他们撤离到博桑戈阿；在 Batangafo，据称前塞雷卡实施了绑架；在帕瓦，许多村庄在 4 月份的第一个星期被烧毁和洗劫一空；在卡加班多罗，据报在周围村庄发生了与富拉尼人有关的纵火、强奸妇女和绑架儿童事件；在博大和洛巴耶，非政府组织报告了人身攻击和强奸事件；最后，在巴斯科托的莫巴伊、Alindao 和 Kembe，发生了勒索事件。全国普遍存在的不安全和具有宗教色彩的族群间紧张气氛阻碍了意见和言论自由，特别是宗教自由。在该国的一些地方，因为害怕成为勒索、虐待对象或者被处决，几乎不可能开展宗教信仰活动。妇女和儿童以及老年人、残疾人和艾滋病毒/艾滋病携带者往往是这些勒索行为的受害者。

25. 尽管关于危机开始以来暴力侵害妇女和女童程度的资料仍然不足，但各种国际和地方组织已查明强奸和其他形式的性暴力是中非共和国危机中妇女和女童遭受的最普遍的暴力形式。前塞雷卡和反巴拉卡均犯有此类罪行。这些组织指出，妇女和女童特别脆弱，她们遭受强奸、绑架、性奴役和其他形式的基于性别的暴力。2013 年 12 月，班吉 Castor 医院的医务人员告知人权事务高级专员访问团，自 2013 年 12 月 5 日以来已治疗超过九名武装团体实施的强奸的受害者；他们还称受害者实际人数更高。访问团还收到了医务人员和非政府组织的其他报告，他们指出，自 2013 年 12 月以来，博桑戈阿的一个诊所每个月检查五、六名强奸的受害女性；这些报告指出，实际人数要高得多。事实上，出于安全原因，许多受害者已经搬走，未能得到医疗护理、心理辅导或其他关键服务。另一些人则不愿意露面，因为怕报复。这种情况在该国内地尤为严重，在那里受害者几乎得不到任何医疗服务和基本援助。许多案件没有举报，中非共和国性暴力的实际程度仍然有待确定。这种侵害妇女和女童的严重犯罪的程度亟待评估，应采取适当措施帮助她们，并惩罚肇事者。

B. 经济、社会和文化权利

26. 在其第一次访问期间，独立专家注意到，教育系统也未能幸免。在向班吉推进时，前塞雷卡占领和掠夺了沿途的所有学校建筑物。这违反了受教育权，因为随后大部分学校关闭了数月。在其第二次访问期间，她注意到一些学校重新开学，至少在班吉和班加苏如此，但在班吉和内地的大多数公立学校仍然关闭。

27. 人们担心，因不安全而不断恶化的经济形势阻碍教育系统取得难得的进步。骚乱和紧张局势持续存在以及与雨季有关的不确定性可能进一步减少行动自由，并阻碍有效恢复商业、农业和畜牧业活动，这些活动是大多数中非人的收入

来源。这种情况造成的收入损失将大大限制获得食物、基本社会服务和适当的生活条件；因此，很大一部分人口将陷入贫困并将依赖紧急救济和人道主义援助。

28. 在其第一次访问期间，卫生部长告知独立专家，80%的医疗设施被毁，只有人道主义组织能够处理紧急情况。在国家内地，保健中心被交战双方或民众洗劫一空。他们既没有医务人员也没有药品确保必要的护理。妇女在恶劣条件下分娩，其中许多人死于分娩。中非共和国的艾滋病毒/艾滋病感染率居高。由于报告的强奸案件，年轻女性的感染率更高。破坏保健中心和盗窃医疗设备和药品使几乎整个国家的卫生系统解构和消失。仍在运作的少数医疗机构缺乏资源，很可能不再能够满足需求。

C. 违反国际人道主义法

29. 该国陷入暴力循环导致严重违反国际人道主义法。独立专家在其第一次访问期间获悉不明身份的武装团伙在班吉尤其是在内地对平民、他们生存不可或缺的物品和对人道主义工作者或他们的救护车进行袭击。残暴促使一些人将医院病床上的病人处决并掠夺药物。这种不安全感迫使人道主义者停止其活动，危及无法得到必要援助的国内流离失所者的生命。在独立专家第二次访问期间这些行为似乎是有所减少。

30. 今年 3 月，她在其口头报告中强调指出，对反巴拉卡在班吉、反巴拉卡和前塞雷卡在内地攻击平民的持续恐惧以及这些群体之间在全国各地的冲突对人权造成威胁。班吉和该国其他地区的一些居民区已经没有穆斯林人口，他们被迫逃离。在班吉，PK12 居民区的穆斯林于 4 月 28 日离开了该市。只有 KM5 居民区还有穆斯林。在其第二次访问期间，独立专家会见了穆斯林社区的成员，他们指出，由于强加给他们的行动自由障碍，很难将穆斯林保留在该居住区。她还注意到，清真寺接待了许多从班吉其他居住区前来避难的穆斯林。尽管周围有国际部队，但他们不能离开自己的居住区，因为害怕被反巴拉卡袭击，反巴拉卡伺机随时对外出的穆斯林进行攻击。独立专家在其访问 PK12 居民区时获悉了类似情况的报告，当时穆斯林仍然住在这里。两起事件证明这些担忧不无道理。4 月 28 日，对前往北部的车队的袭击造成两人死亡，而 4 月 29 日，三名穆斯林在 KM5 居民区被反巴拉卡杀害。

31. 目前，成千上万的人，大多数是穆斯林，只能依靠国际部队、中非稳定团、“红蝴蝶行动”和欧盟驻中非共和国部队的保护。独立专家指出，在班吉和内地的一些社区几乎无法进入，人道主义援助难以抵达这些社区。博达的穆斯林在其第一次访问时即处于此种状况。4 月 26 日在 Nanga Boguila 对无国界医生组织医疗中心的袭击造成 22 人死亡和 4 月 28 日在 Dikissou 对人道主义车队的袭击造成 2 人死亡构成违反 1949 年 8 月 12 日内瓦四公约共同第三条。在其第二次访问期间，独立专家获悉，博达的穆斯林终于获得人道主义援助。

五. 国家脆弱性与技术援助和能力建设需求

32. 在独立专家的两次访问期间，有人向其报告，这场危机的根源在于历届政府不尊重公民权利和社会经济权利以及中非共和国部分地区(北部)和尤其是宗教少数派(穆斯林)被边缘化。

33. 有人告知独立专家，即使非穆斯林多数派似乎从行政和社会服务中受益，但由于在某些连续的政权下出现任人唯亲和不公正现象，他们往往也被边缘化。由此可见，必须从历届政府在往往带有歧视性的公共政策中维持的不平等寻找这一冲突的根本原因。这些社会原因削弱了中非人的信心，造成社会结构逐渐撕裂。据独立专家的对话者称，这场危机也是政治危机，然后是身份危机或跨宗教危机。它是在国家瓦解和法治缺失导致反复治理不善的背景下爆发的。国家权威和机构的这一弱点是这场危机更深层和更隐蔽的结构原因。

A. 国家权威和法治疲弱

34. 国际社会特别是中部非洲各国的援助和 2013 年 7 月 5 日全国过渡委员会通过国家元首在 2013 年 7 月 18 日颁布的《过渡时期宪章》为逐步重建法治奠定了基础。该《宪章》的参照框架是 2013 年 1 月 11 日的《利伯维尔政治协议》和 2013 年 4 月 3 日和 18 日中部非洲国家经济共同体第三次及第四次国家元首和政府首脑会议的决定。根据该《宪章》运作的过渡政府已开始采取措施在中非共和国全部 16 个省恢复国家权威，但由于各自管辖范围内不安全，各地区已获任命的省长多数仍然在班吉。行政基础设施、包括职务住房已被摧毁。一些副省长已经到任，但省长很少到任。就目前而言，政府仅以有限的资源运作，主要是在班吉、班巴里、贝贝拉蒂和布阿尔。在班加苏，独立专家会见了代理省长，由于缺乏办公室和适当的住房，他在一棵树底下接待了她。他行使几个区的副省长一职，在中非稳定团的支持下确保行政治安和行政运作。该地区还受益于公民和宗教人士的活力，他们为保持族群间的凝聚力以有限的资源做出了许多努力。

35. 从独立专家在两次访问期间进行的会谈可以看出，全国各地的人员和财产安全是中非共和国的重点工作之一，因为尊重其他权利受其制约。独立专家指出，虽然在整个国土上恢复国家权威是关注的问题之一，但对其对话者而言安全则是任何危机解决方案的先决条件。2013 年 12 月以来爆发的冲突使穆斯林产生了完全不安全感，迫使他们滞留在某一地点、离开首都到北部或者出境。考虑到需要一种能够保护平民、推动恢复法治和支持促进人权、族群间和解、改革安全部门和武装团体解除武装的国际威慑和多层面存在，安理会第 2149(2014)号决议规定的过渡性措施极为重要就在于此。

36. 正如该决议重申的那样，违反国际人道主义法和人权以及勒索的所有肇事者必须被绳之以法，某些行为可能构成中非共和国已加入的《国际刑事法院罗马规约》规定的罪行。这一观点得到了中非危机所有利益攸关方的赞同，首先是过渡当局的赞同。

B. 司法

37. 公正和独立是适当司法的两个概念，这属于公共服务良好运作的范围。会见的大多数对话者认为，在中非共和国往往缺乏这两个概念。重要的是为适当司法制定司法和刑罚制度并在全国各地恢复刑事司法系统。关于打击有罪不罚问题，过渡当局已采取措施，通过建立侵犯人权调查组恢复刑事司法系统。在这方面，今年 4 月 17 日将自封的反巴拉卡协调员置于司法监督之下是过渡当局所做努力的结果。还为恢复监狱和拘留中心以及培训警察、宪兵和法官做出了努力。事实上，中非共和国的司法机构、警务和监狱系统没有司法适当运作所需的人力、财力和物力资源。过渡当局面临挑战的一个明显例子是，在审判时保障法院和法庭的安全和拘留中心与法官的安全。今年 3 月 3 日，反巴拉卡分子阻止举行对他们三名同伙的公开听证会；3 月 4 日，由于宪兵的干预书记官逃脱了反巴拉卡的绑架。3 月 6 日，在其访问班吉中央监狱时，独立专家几乎目睹了 9 名反巴拉卡囚犯越狱。还有人向其报告，曾经是中非共和国武装部队成员、大多数被反巴拉卡同化和被羁押在班吉中央监狱的所有 11 名成员均已逃走。还提出了打击有罪不罚的有效政策必须保护证人和受害者的问题。

38. 此外，司法系统的大部分基础设施遭到破坏，无论在班吉还是在内地，在职的法司工作人员、法官和书记官不足。在独立专家第二次访问时，中非共和国有 211 名法官，其中 20 名被解雇。她了解到，除班吉外，贝贝拉蒂和班巴里法院仍在运作。中非国际支助团和“红蝴蝶”部队也加强了他们对司法警察传讯、尤其是传讯涉嫌犯罪军人的援助。据司法部官员称，国际部队的这种援助是必要的，因为它有助于克服目前大部分中非安全部队的偏见。中非建和办已培训 40 多名监狱管理人员，但他们缺乏刑事管理的实际经验。国际社会还支持培训警务人员和书记员，但需求量很大，他们的效率仍然有限。

39. 向受害者提供精神和经济赔偿，包括集体赔偿，作为社会正义的元素，在中非共和国从未有人提出。独立专家的对话者，在本案中即过渡当局，主张使用过渡司法作为加强打击有罪不罚和更好地考虑个人和集体赔偿的手段。

C. 增进和保护人权

40. 独立专家获悉，应过渡政府的请求，人权事务高级专员办事处为建立一个符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的国家人权委员会提供了援助⁴。在 2012 年 12 月冲突爆发时，建立该委员会的法律正在等待议会批准。该机构将作为中非稳定团人权科与政府在人权能力建设和对话方面的协调单位。一个有效的国家人权委员会有助于中非共和国促进和保护人权机制的能力建设和发展。

⁴ 1993 年 12 月 20 日大会第 48/134 号决议，附件。

六. 意见和建议

A. 意见

41. 独立专家注意到，在中非共和国仍然存在侵犯人权行为，但报告的凶杀案数量有所下降。首都和全国其他地区仍然笼罩着反巴拉卡和前塞雷卡的威胁。独立专家重申，这些侵犯人权行为应该受到谴责，这些行为的煽动者和肇事者不能逍遥法外。

42. 独立专家在 2014 年 3 月的口头报告中指出，国家权威在首都班吉以外的地区仍然薄弱。该国没有适当的安全机构，由于缺乏合法的安全部队，司法不能实施。有些对话者提到一个瓦解的中非共和国，一个破产的国家或一个只有名称的国家。除了这一称谓外，就是独立专家在两次访问期间观察到的一个自独立以来面临连续不断的武装冲突从来没有受到国际社会足够重视的国家的情况。

43. 过渡当局和大部分对话者认为打击有罪不罚现象仍然是优先事项。已经提出司法人员的培训需求问题。还提出了法官和其他司法工作人员的安全问题。法官、审理和拘留地点缺乏安全以及缺乏适当的基础设施严重阻碍有效打击有罪不罚现象。独立专家注意到司法部正在采取措施恢复刑事司法系统和建立国家调查组，以打击有罪不罚现象。独立专家还注意到国际合作伙伴，如法国、欧洲联盟和联合国专门机构已开始向各部委提供技术援助。此外，除班吉中央监狱外，该国境内没有任何监狱运作，因为它们被摧毁，或者因为危机开始以来它们已经清空囚犯或者仅仅因为它们已经老旧。监狱、包括班吉中央监狱的管理和安全问题依然存在。

44. 独立专家再次注意到，中非共和国武装团体造成的不安全和暴力阻碍新政府在打击有罪不罚方面所作的努力。事实上，如果没有所有团体解除武装和复员的方案，只要恐惧笼罩着法官以及受害者和证人的安全未得到保障，将很难伸张正义。此外，尽管国际部队做出了努力，但民众、特别是穆斯林族群感到没有安全，迫切需要加强安全、解除武装和复员措施，同时启动地方和国家层面的对话与和解活动。

45. 将反巴拉卡成员或接近他们的人士置于司法监督之下证明过渡当局有意向想要破坏国家稳定的人发出一个强烈信号。这一姿态表明，被拘留的违法者大多是年轻人，他们并非暴力的真正策划者，策划者可能仍然在逃。逮捕并审判这些人表现了打击有罪不罚现象和查清所犯罪行以确定其责任的真正意愿。正因为如此，国际调查委员会目前在中非共和国开展的工作将非常有益。

46. 在全国各地恢复国家权威将使感到被遗弃的民众重新获得信心。重要的是应将已经存在、即使不足的资源用于部署行政管理人員和其他公務員。

47. 过渡当局向独立专家多次表达了保护人权和防止侵犯人权的意愿并认识到国家及其行政部门的脆弱性。只要国际社会履行所作的承诺，根据安理会第2149(2014)号决议向中非共和国提供国际文职和军事人员，就有对话和技术援助的机会。认识到需要过渡司法也提供了技术合作的机会。当局本身和所有利益攸关方均承认国家的能力有限，需要更加严格和大胆的临时措施，以恢复安全和国家权威。在独立专家第二次访问期间还提出了需要对中非共和国实施一个马歇尔计划的想法。恢复经济活动、打击有罪不罚现象、人道主义援助的效率和政治进程的成功，包括选举和民族和解举措都有赖于这些临时措施和执行安理会的有关决议。

48. 危机的性质和缺乏资源影响国家人权捍卫机构的效率和国家权威，国家权威在首都班吉开始并在此停止，即使在这里也是有限存在。很显然，中非共和国目前的人权机构不足以满足威慑、监督和能力建设的巨大需求。因此加强它们的存在并在全国各地部署至关重要。独立专家欢迎中非稳定团拥有一个人力和财力资源充足的人权机构，使其能够支持国家的努力，有效促进保护和增进中非共和国的人权。

49. 关于此次危机的根源，收集的资料再次使独立专家得出结论认为，当前的危机主要是该国几十年来的结构性问题所引发。地区差距和对一部分人口的歧视导致挫折，引起全国各地广泛的冲突并因中非共和国的地缘战略形势有向区域扩展的危险。此外还有经常性的管理不善和历届政府不能通过一种中立、公正、透明和向所有人开放的行政管理促进民族凝聚力和尊重共同利益。独立专家注意到，这场危机是多方面的，其原因首先是政治和社会经济方面。然而，危机也包括跨族群或跨宗教方面，犯罪或恐怖主义团体可能利用这些方面使国家乃至次区域陷入混乱。此外，班吉以外的地区存在前塞雷卡，他们在该国北部地区明显集结，其中一些人威胁成立北中非共和国以及某些伊斯兰团体关于中非穆斯林命运的声明，是一种严重的对抗危险，可能导致国家分裂，并破坏其领土完整。此外，反巴拉卡与前塞雷卡之间的冲突证实，所有这些团体解除武装和复员的措施仍然是一个优先事项。

50. 关于穆斯林的处境，将他们搬迁出其居住地，甚至搬迁出中非共和国的问题已经尖锐地提出，尤其是在独立专家第二次访问期间。现在的问题是，是否因为他们的安全和人身完整受到威胁而允许穆斯林离开他们的住地或国家或者让他们留在原地，同时认识到尽管有国际部队的保护，他们不可能不冒被反巴拉卡杀害的风险而离去。在经过多次犹豫之后，人道主义者选择了第一种解决方案，并伴护穆斯林的车队到邻国或国内其他地方，他们在这些地方感到更加安全。这种人道主义解决办法含有安全风险，2014年4月28日对车队的袭击即为证明。穆斯林还面临不受他们所到地区的欢迎或如果他们决定返回则无法找到自己物品的风险；更何况国家事实上有被分裂的危险。显然，不可能阻止人们享受他们的行动自由和选择住所的权利，尤其是当他们没有安全感时，但鉴于存在风险，应当考虑到有关人员的意见，逐案采取行动，尤其是如果他们决定留下则应采取一切必要措施保护他们，或保证人道主义车队的安全。

51. 虽然应注意到随着某些地方的学校重新开学在尊重受教育权方面取得了进展，但有必要澄清，经济形势继续恶化，很可能减缓这种进步并显著损害享受其他经济和社会权利，尤其是在雨季。由于不安全，农民艰难地放弃他们从事的农业和畜牧业活动。如果不采取措施终止这种情况，并为农业活动的良好恢复创造条件，该国在中期可能面临粮食危机。在此种情况下，享受工作权和适足生活水准权将受到限制。

52. 在国家层面，交流与民族和解部长在独立专家第一次访问时阐述的和解战略与行动计划已开始实施，尝试包括所有族群。在班加苏等一些地区实施了当地和解倡议，一些社会凝聚地区在班吉、博大、姆拜基、贝贝拉蒂和博祖姆以很少的资源运作。这种战略对分析危机的根源并找到相应的解决办法非常重要。这些举措值得支持、强化和复制，需要过渡当局和所有政治领导人利用这一机会进行宣传，并加强与当地人民接触。它们还需要国际社会为这些举措提供支持。

53. 在其口头报告中，独立专家鼓励该国所有族群和有生力量参加地方和国家层面的对话与和解。她认为在班加苏采取的举措是一种良好做法，可供类似的举措借鉴，因为它表明，对话与和解必须具有包容性和跨族群性，以增加其可信度、其效率及其恢复社区信心的机会。

54. 独立专家希望提醒利用青年和促使青年侵犯人权的所有人，国际社会不会容忍这种行为，任何侵犯人权行为都不会不受惩罚。煽动暴力不可能有任何理由。

55. 独立专家欢迎其口头报告中提到的危机的区域层面已在安全理事会第2149(2014)号决议第10段中得到考虑。她还感到高兴的是，该决议考虑可能建立一个主要利益攸关方干预的国际机制。正如她在三月份的口头报告中所强调的，有必要在局势稳定后召开一次这些利益攸关方的会议，以便制定一项可持续发展战略，特别是实施一个适当的路线图。

56. 正如独立专家在其口头报告中所强调的，重要的是应尽快作出一切可能的努力拯救中非共和国，该国在感觉长期被忽视以后，现在处于混乱的边缘。经历暴力创伤的平民眼中流露出的绝望特别严重并令整个国际社会担忧。在这方面，独立专家欢迎设立中非稳定团，但希望强调在其于2014年9月15日实际建立之前采取必要过渡措施的紧迫性。

B. 建议

57. 中非共和国人民，尤其是年轻人、老年人、残疾人、妇女和儿童是武装团体、武装民兵、土匪和其他犯罪集团采取的暴力行为的主要受害者。迫切需要在安全、司法(以打击有罪不罚现象)、族群间和解以及国家行政管理方面采取行动。

58. 为此，独立专家提出如下建议：

(a) 对中非人民：

(一) 独立专家促请在中非共和国和外国的所有中非人士，包括政治家，公开承诺打击暴力和有罪不罚现象，并促进民族和解；

(二) 她请所有中非人超越自我，促进缓和，并努力恢复共同生活文化；

(b) 对过渡当局：

(一) 独立专家促请政府继续做出一切努力，在中非共和国的所有地区为所有人恢复和平与安全，因为这是落实公民、政治、经济、社会和文化权利的条件。为此，她鼓励包容性真相、司法、赔偿与和解国家方案；

(二) 她还鼓励所有国家机关对各地区进行频繁访问，以提高人民的认识，树立和解的典范，并支持族群间和解地方倡议；

(三) 她请政府采取一切措施，在国家一级和跨族群一级制定战略，同时考虑到人权、危机的区域层面、次区域各国在寻求中非危机持久解决办法方面可发挥的作用；

(四) 她鼓励政府摸清调解、预防和解决冲突的地方举措，以及和解的举措，以便将其作为范例在全国推广；

(五) 她还鼓励政府继续努力支付公务员的薪酬，以便缓解气氛并为享有经济和社会权利提供便利；

(六) 她促请政府制定受害者、包括性暴力受害者和卷入武装冲突的青少年心理治疗支持和援助方案，并建立多功能中心，特别是在农村地区，以便在这些地区制定和平与人权文化宣传和方案；

(七) 她请政府采取一切必要措施，建立一个符合《巴黎原则》的国家人权委员会；

(八) 她欢迎成立特别调查组，鼓励政府采取一切措施使其有效，并制定打击有罪不罚的国家战略，包括建立社区广播站、其实施及其国家自主权；

(九) 她鼓励政府继续恢复司法基础设施并将法官迅速重新部署到其工作地点；

(十) 她还鼓励继续与国际部队合作以保护平民，毫无歧视地为受害者提供援助，对所有武装团体和非法持有武器的民兵解除武装，并迅速改革安全部门；

(十一) 她还鼓励政府采取一切必要措施，有效部署地方行政管理人员(省长和副省长)，以促进在全国各地恢复国家权威并继续努力使学校复课，使医院和保健中心正常运作；

(十二) 她促请政府制定一项战略，将流离失所者和难民在他们各自的居住区、村庄和城镇重新安置；

(十三) 她建议政府与危机的所有利益攸关方启动解除武装、复员和重返社会和改革安全部门的共识进程，并确保其实施。

59. 对前塞雷卡、反巴拉卡运动和其他武装团体，独立专家建议：

(a) 在其势力范围内立即停止暴力和侵犯人权和国际人道主义法的行为，终止招募未成年人入伍，不阻碍人道主义工作者或在整个中非共和国境内运送人道主义援助；

(b) 放弃暴力，赞同解除武装方案与和平解决中非共和国危机政治进程，以避免起诉和惩罚。

60. 对国际社会，独立专家建议：

(a) 调动人道主义援助和粮食援助，并确保它们送达受援者；

(b) 作为过渡时期紧急措施的一部分，在联合国中非共和国多层次综合稳定特派团(中非稳定团)建立之前，加强国际使团的能力，尤其是其人权与司法科的能力，使其能够监测全国各地的人权状况，加强国家在司法和人权方面的能力，协助政府落实人权条约机构的建议；

(c) 调动援助，支持促进人权、过渡司法和民族和解国家举措，以更好地保护人权；

(d) 支持在中非共和国和外国的所有中非人、包括政治家努力公开和果断承诺反对暴力和打击有罪不罚现象，并支持民族和解；

(e) 在中非稳定团有效运作之前，为在该国的国际使团提供资源和专业知识，使他们能够在必要时通过临时措施和特权立即恢复安全并恢复国家权威；

(f) 支持制定一项打击有罪不罚的国家战略，加强对司法系统、警察、宪兵和监狱系统的技术援助，使它们能够开始运作，有效打击有罪不罚现象并恢复安全和公共秩序；

(g) 加强对心理治疗支持和族群间和解方案的援助，支持摸清调解、预防和解决冲突的地方社区举措以及制定一项在流离失所者和难民各自居住区、村庄和城镇重新安置他们的国家战略；

(h) 最后，继续支持安全部门改革和解除武装、复员和重返社会国家战略，包括对儿童和妇女。