



大会

Distr.: General
24 August 2015
Chinese
Original: French

人权理事会

第三十届会议

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
高级专员办事处和秘书长的报告

技术援助和能力建设

关于技术援助和能力建设对刚果民主共和国人权状况影响的研究(2008-2014 年)

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本研究报告系根据人权理事会 2014 年 9 月 26 日第 A/HRC/RES/27/27 号决议提交,该决议要求联合国人权事务高级专员办事处“委托他人开展一项关于技术援助和能力建设对刚果民主共和国人权状况影响的研究,并在理事会第三十届会议的互动对话框架内提出报告”。此项研究基于 2008 年至 2014 年年底联合国组织和国际非政府组织在会员国的支持下在该国开展的活动。

在本报告所涉期间,由于国际社会的技术援助,在规范和体制度层面以及在义务和权利持有者的行为方面取得了显著进步。

国家法律框架发生了变化,尤其是 2013 年通过了组织法,赋予上诉法院审理种族灭绝罪、战争罪和危害人类罪的特权。

与人权有关的体制发展包括建立人权联络实体和人权维护者保护中心。国家人权委员会于 2013 年成立,其成员于 2015 年任命。



性暴力受害者逐渐意识到他们需要伸张正义和援助，这有助于打击对国防与安全部队最高统帅部成员和武装团体的国际犯罪和性暴力及基于性别的暴力行为有罪不罚的现象。越来越多的国防和安全部队及武装团体成员因屠杀、性暴力和抢劫而被判刑，包括无期徒刑。

国防和安全部队成员与民间社会的能力建设以及民间社会和联合国加强对人权的监测、发布报告和宣传活动以及上述判刑总体上有助于提高当局对其义务的认识和减少侵犯人权案件的数量。

在该国东部饱受武装袭击困扰的地区建立平民保护机制可以加强对民众的保护。

尽管国际社会提供的技术援助对人权有积极影响，但许多问题仍然存在。打击有罪不罚现象仍然是一个令人关注的重大问题。在法律上依然存在挑战，因为关于保护人权的重要法律、尤其是关于人权维护者或男女平等及性别的法律尚未获得通过。

在体制方面，存在权限冲突，特别是国家人权委员会与人权联络实体的职责之间存在冲突，没有建立任何防范酷刑的国家机制，尽管刚果民主共和国是《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》的缔约方。

国际社会的大多数干预行动主要集中在该国东部，大多具有周期性，这不利于成果的持久保持。

目录

	页次
缩略语表	4
一. 导言	5
二. 研究范围	5
三. 方法	5
四. 国际社会的主要干预行动	5
A. 支持司法打击有罪不罚现象	7
B. 加强国家人权保护体系及与国际人权机制的合作	11
C. 在武装冲突中保护平民	13
D. 经济和社会权利	15
五. 考虑性别问题	16
六. 结论	16
七. 建议	16
A. 对政府的建议	16
B. 对联合国人权事务联合办事处和联合国国家工作队的建议	18
C. 对国际社会的建议	18

缩略语表

ANR	国家情报局
BCNUDH	联合国人权事务联合办事处
CIDH	根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会
CNDH	国家人权委员会
DSCR	增长和减贫战略文件
EPU	普遍定期审议
FARDC	刚果民主共和国武装部队
FNUAP	联合国人口基金
HCDH	联合国人权事务高级专员办事处
HCR	联合国难民事务高级专员办事处
MONUSCO	联合国组织刚果民主共和国稳定特派团
OCHA	联合国人道主义事务协调厅
ONG	非政府组织
ONU-Femmes	联合国促进性别平等和增强妇女权能署
OSISA	南部非洲开放社会倡议
PNC	刚果国家警察
PNUAD	联合国发展援助框架计划
PNUD	联合国开发计划署
Sida	艾滋病
UNICEF	联合国儿童基金会
VIH	艾滋病毒

一. 引言

1. 人权理事会在 2014 年 9 月 26 日第 A/HRC/RES/27/27 号决议中请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)委托他人开展一项关于技术援助和能力建设对刚果民主共和国人权状况影响的研究。
2. 基于对联合国和非政府组织在促进和保护人权方面的干预行动的审查,本研究评估开展这些活动后刚果民主共和国人权状况取得的进展及其局限。研究涵盖的时间为 2008 年至 2014 年,2008 年初标志着启动联合国发展援助框架计划,以便在 2006 年总统选举后走出危机。
3. 本研究试图探讨以下内容:
 - 国际社会人权干预措施的关联性;
 - 干预成果的有效性;
 - 技术援助对享受人权的影响;
 - 横向考虑性别问题。

二. 研究范围

4. 本研究考虑联合国发展援助框架计划 2008-2012 年周期和 2013-2017 年半周期、联合国各专门机构和国际非政府组织的国家方案。
5. 应当指出,联合国发展援助框架计划与增长和减贫战略文件中定规定的政府在治理和人权领域的优先事项一致。
6. 2006 年和 2011-2015 年增长和减贫战略文件中规定的政府在人权领域的优先事项是:完善法律框架和诉诸司法;法官及司法助理培训和建设一所国立司法学校;建立人权联络实体;传播人权公约;改善监狱条件;改进对弱势群体的保护;改进对自然资源的管理和开发。
7. 某些行为者的方案文件及与这些行为者和国家当局的访谈提出了四个主要领域,涉及刚果民主共和国人权领域的大多数干预行动:
 - 支持司法打击有罪不罚现象;
 - 加强国家人权保护体系及与国际人权机制的合作;
 - 在武装冲突中保护平民;
 - 经济和社会权利。

三. 方法

8. 本研究由部署在刚果民主共和国的一名人权高专办的官员在三个月内进行。它得益于一个咨商小组的体制框架，该小组由人权高专办、联合国人权事务联合办事处¹和联合国驻刚果民主共和国综合办事处组成。

9. 本研究 s 基于以下方法：

- 审查各种文件(尤其是研究和报告、法规、纲领性文件)；
- 与当地民间社会成员讨论，以评估他们对国际行为者干预行动的解读；
- 向联合国关键利益攸关方、政府部门和在金沙萨及各省的国际非政府组织提交问卷；
- 与非常驻刚果民主共和国的利益攸关方交换电子邮件；
- 走访了下刚果(Mbanza-Ngungu、Kimbemba 和 Lamba)创收活动和协助返回移民观察团；加丹加(Kalemie 和 Lubumbashi)自然资源开发和土著人民保护治理观察团；北基伍(Goma)保护平民、打击性暴力和照顾武装团体复原儿童及性暴力受害者观察团；南基伍(Bukavu)综合照顾性暴力受害者观察团；北基伍 Mungunga 法律诊所和英国战争儿童机构呼叫中心以及南基伍 Panzi 基金会。

10. 研究中遇到如下困难：

- 一些关键利益攸关方对会见请求和调查问卷不予回应；
- 没有关于整个报告所涉期间国际社会干预行动的全面且准确的文件和数据；
- 缺乏有关一些国际行为者流动性的机构记忆；
- 由于联合国刚果民主共和国稳定特派团逐步撤出后空中交通关闭，该国西部一些地区(Équateur、Maniema、Kasaï)无法进入；
- 规定的研究时间较短。

四. 国际社会的主要干预行动

11. 1996 年以来，刚果民主共和国遭受了延绵不断的战争，造成国家政治和安全不稳，经济衰退和发展长期滞后。这种局势造成慢性人道主义危机和严重侵犯人权，特别是性暴力和基于性别的暴力。

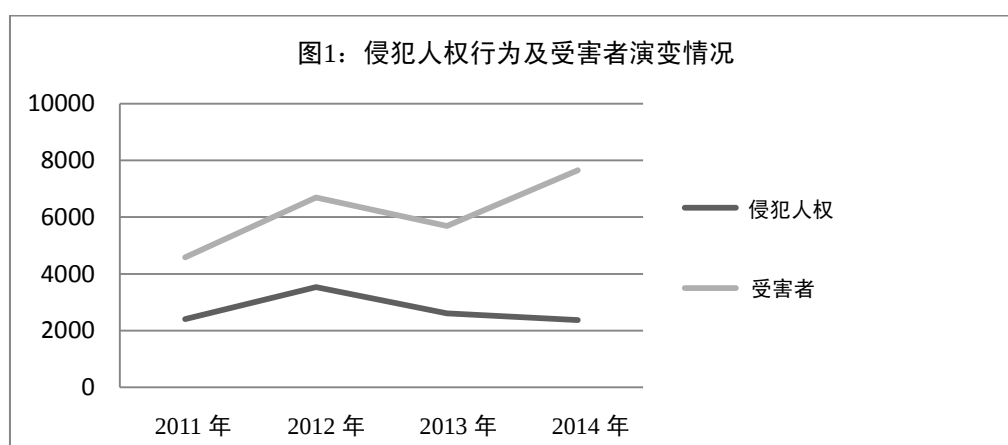
¹ 联合国人权事务联合办事处是 2008 年人权高专办刚果民主共和国办事处(1996 年成立)与联合国刚果民主共和国特派团人权部分合并后建立的。

12. 为了应对这种情况，国际社会在人权领域作出了重大努力。许多国际非政府组织、联合国刚果民主共和国稳定特派团(其人权任务由联合国人权事务联合办事处执行)以及联合国国家工作队即为此种情况。²

A. 支持司法打击有罪不罚现象

13. 刚果民主共和国经历的政治和安全动荡造成国防和安全部队及武装团体严重犯罪和大规模侵犯人权。这些侵权行为包括法外处决、任意逮捕、性暴力和基于性别的暴力、损坏财产和强迫劳动。

14. 由于缺乏整个报告期间的综合数据，下图显示 2011 年至 2014 年侵犯人权行为及其受害者人数演变情况。



资料来源：联合国人权事务联合办事处的数据。

15. 上图表明在本报告所述期间侵犯人权案件略有减少，但受害者人数显著增加。联合国人权事务联合办事处 2011 年至 2014 年登记的受害者总数为 21,940 人，其中包括 14,851 名男性，4,149 名女性和 2,940 名儿童。接受全面照顾的受害者中有性暴力受害者。

1. 全面照顾性暴力和基于性别的暴力受害者

16. 2008 年，在其关于增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利，包括发展权的报告(A/HRC/7/6/Add.4)中，暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员指出，刚果民主共和国遭受强奸的幸存者没有根据国内和国际法律框架得到应有的适当照顾或补偿。

17. 由于美国律师协会、无国界律师组织、联合国人权事务联合办事处、天主教救济和发展援助组织、联合国儿童基金会、联合国人口基金、国际过渡时期司法中心、联合国妇女署、南部非洲开放社会倡议、医生促进人权协会、联合国开发计划署和

² 联合国国家工作队由约二十个实体—基金、方案、驻地和非驻地机构组成。

审判组织在一些会员国的支持下共同努力,2008年至2014年在Bas-Congo、Équateur、Kasa i'Oriental、Katanga、Nord-Kivu、Orientale、Sud-Kivu和Kinshasa省的军事和民事法院及法庭组织了89次越区庭审。秘书长冲突中性暴力问题特别代表与法治和冲突中性暴力问题专家组的任务加强了国际社会在打击对性暴力有罪不罚方面的宣传工作。

18. 2013年,联合国人权事务联合办事处在加拿大国际开发署、瑞典国际开发署、巴西、比利时和联合王国国际发展署的资助下,通过12个法律咨询所和25个法律咨询站(除东方省外在全国各地)向1,507名性暴力受害者提供了免费法律援助。

19. 根据联合国刚果民主共和国稳定特派团的数据,2009年至2014年在全国法院审判总数中性暴力案件审判的比例逐步增加:14% (2009/2010年)、17% (2010/2011年)、22% (2011/2012年)、25% (2012/2013年)和23% (2013/2014年)。

20. 在报告期所涉期间,约33,057名性暴力受害者³得到了综合照顾,包括联合国人权事务联合办事处、联合国妇女署、南部非洲开放社会倡议、人口基金和儿童基金会往往通过当地非政府组织提供的法律、医疗、心理和社会经济援助。2010年,继刚果民主共和国性暴力受害者补救和赔偿小组开展工作后,联合国人权事务联合办事处和联合国人口基金向Songo-Mboyoy (赤道省) 30名性暴力受害妇女提供了集体社会经济援助。在她们的要求下,向她们提供了一艘小船,用以销售她们的商品,而且她们接受了管理培训。2014年,由于国际社会的倡导,刚果民主共和国政府首次向Songo-Mboyoy的30名受害者给予了赔偿。⁴

2. 加强司法

21. 2006年,增长和减贫战略文件作出了司法机构无效的判断,导致庭外解决和不执行法院判决,以及人民对司法系统极度不信任。

22. 在其2008年关于增进和保护所有人权、公民、政治、经济、社会和文化权利,包括发展权的报告(A/HRC/8/4/Add.2)中,法官和律师独立性问题特别报告员指出,由于缺乏司法学校和缺乏对法官的适当培训,致使他们的判决不可靠。他建议加强法官和辅助人员在伦理和道义及人权方面的能力建设。

23. 2008年至2014年,国际行为者在全国各省对刑事司法系统(民事和军事)的逾25,000名利益攸关者进行了关于对国际犯罪、性暴力和其他侵犯人权行为进行司法监督、法医鉴定、打击酷刑和处理触犯法律儿童案件的培训,其中约10%为女性。

³ 联合国刚果民主共和国稳定特派团2009年至2014年业绩报告的累计数据。

⁴ 2003年12月,在Songo-Mboyoy,刚果民主共和国武装部队士兵对妇女和女童实施大规模强奸。2007年Mbandaka驻军军事法庭在Songo-Mboyoy越区开庭作出了上诉终审判决。

24. 国际社会行为者之间及与政府之间缺乏协调、缺乏关于人权的部门政策和战略计划以及缺乏司法学校，导致司法部门行为者的能力建设活动重复。因此一些人连续多次参加不同合作伙伴举办的类似培训。

25. 2008 年至 2014 年，国际社会通过保护和照顾受害人、证人及其律师以及为法律行为者出行提供便利，对审判国际犯罪和严重侵犯人权行为给予了支持。在这些审判之后，刚果民主共和国武装部队的 582 名成员和刚果国家警察的 367 名成员⁵被判处三年至二十年有期徒刑。根据《罗马规约》，法院对国防和安全部队高级军官以及武装团体成员作出了判决，这是打击有罪不罚现象的重要一步。其中的标志性案件包括：

- 2014 年 12 月 15 日，别名为“106 上校”的 Engangela 上校因 2005 年至 2007 年对南基伍大约 1 200 名受害者犯有危害人类罪、酷刑和非法监禁、性奴役，南基伍军事法院将其判处无期徒刑和二十年监禁；
- 2010 年 8 月 9 日，武装团体“伊图里爱国抵抗阵线”负责人 Bernard Kakodo 因 2002 年在 Bunia (东方省)屠杀民众、强奸、奴役和掠夺犯有反人类罪，驻军军事法庭将其判处无期徒刑；
- 2009 年 6 月 4 日，Ma iMa i民兵团体首领 Thom's 上校因 2007 年在 Kisangani 附近的 Lieke Lesole 村对大约 135 女性(其中包括 8 名未成年人)犯有反人类罪，Kisangani 驻军军事法庭将其判处无期徒刑。

3. 国防和安全部队的能力建设

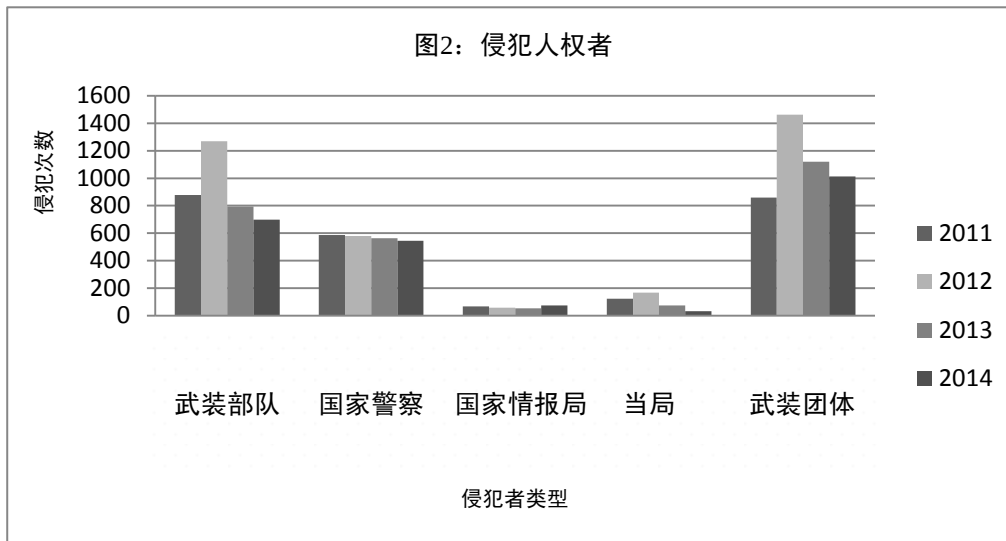
26. 2008 年，法官和律师独立性问题特别报告员对刚果民主共和国 86% 的侵犯人权行为系警察和军人所为表示关注。

27. 为了扭转这种情况，联合国人权事务联合办事处向司法和人权部提供了支助，尤其为实施有关拘留的国家法律框架提供了支助。2013 年至 2014 年，联合国人权事务联合办事处和该部查访了全国各地的国家警察拘留所和监狱。联合国人权事务联合办事处在这些查访后进行的宣传导致释放了 1,177 名因程序缺陷和非法拘留而被关押的囚犯。此外，在联合国人权事务联合办事处的支持下，17 名司法警察被逮捕，5 名司法警察因严重侵犯人权被国家警察开除。2014 年还在金沙萨和基桑加尼关闭了两个非法拘留中心。

28. 2008 年至 2014 年，联合国人权事务联合办事处、联合国刚果民主共和国稳定特派团和联合国人口基金在全国各省对刚果民主共和国武装部队、国家警察和国家情报局的约 421,856 名成员进行了关于打击性暴力、尊重人权和国际人道主义法的培训。上述行为者和联合国儿童基金会制定了关于打击性暴力、国际人道主义法的培训模块，这些模块已纳入国家警察和刚果民主共和国武装部队的培训方案。

⁵ 联合国人权事务联合办事处数据库，2011-2014 年。

29. 下图表明 2011 年至 2014 年侵犯人权行为有所减少，其中 53% 的侵犯人权行为为系刚果民主共和国武装部队和国家警察在 2014 年所为。这尤其可以通过他们的能力建设和对侵犯人权者进行审判作出解释。2012 年观测到的峰值可以通过该国东部武装团体的活动增加作出解释。



资料来源：联合国人权事务联合办事处的数据。

30. 在联合国人口基金的协调下，联合国人权事务联合办事处、拯救非洲组织、国际救援委员会、麦格纳儿童风险组织、联合国儿童基金会等一些合作伙伴在会员国的支持下，创建并向政府(性别、家庭和儿童部)移交了一个关于 2010 年至 2014 年性暴力事件的数据库。该官方数据库旨在对国际社会在九个省采取的干预行动进行绘图和协调。更新数据的主要障碍是一些合作伙伴不愿意共享他们认为属于他们的信息。

31. 自 2012 年以来，联合国人权事务联合办事处一直在协助司法和人权部整合有关国家法院在性暴力方面所作判决的数据。该援助涉及开发数据收集工具，以分析数据并生成统计报表。联合国人权事务联合办事处向该部提供了物质资源并为管理数据库部署了一名专家。其他联合国机构、国际非政府组织和联合国人权事务联合办事处在协调他们的努力、给予该部同类援助方面存在困难。司法和人权部更好地协调各种干预行动应能积极化解此种情况。

B. 加强国家人权保护体系及与国际人权机制的合作

1. 批准国际和区域公约

32. 由于国际行为者的倡导，在报告期内，刚果民主共和国加入了一些新的国际和区域人权文书：

- 《非洲人权和人民权利宪章关于非洲妇女权利的议定书》(2008 年 6 月)；《非洲民主、选举和治理宪章》以及《非洲儿童权利和福利宪章》(分别于 2008 年 6 月和 2014 年 2 月签署)；
- 《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》(2010 年 9 月)；
- 授权批准《残疾人权利公约》的法律于 2013 年获得通过，目前正在批准之中。

33. 迄今，刚果民主共和国仍未加入下列文书：

- 《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；
- 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；
- 《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》；
- 《经济、社会和文化权利国际公约任择议定书》；
- 《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》；
- 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》。

2. 向条约机构和普遍定期审议提交报告及与联合国特别程序的合作

34. 在其 2009 年对刚果民主共和国的访问报告(A/HRC/13/22/Add.2)中，人权维护者处境问题特别报告员建议加强根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会的能力，以便及时提交报告。

35. 2011 至 2012 年，由于联合国人权事务联合办事处、联合国开发计划署和联合国儿童基金会向国家人权委员会提供援助，向儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会和人权事务委员会提交了累积的定期报告。

36. 仍须向禁止酷刑委员会(自 2009 年)、消除种族歧视委员会(自 2011 年)以及经济、社会和文化权利委员会(自 2013 年)提交报告。

37. 2009 年至 2014 年，作为刚果民主共和国参与普遍定期审议的一部分，联合国人权事务联合办事处为提交国家报告向根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会提供了技术和资金支助。在第二轮普遍定期审议后该国接受了

190 项建议，并注意到 39 项其他建议⁶。联合国人权事务联合办事处的支持协助制定了一项建议实施计划，包括通过财政和技术援助自愿基金为落实普遍定期审议所提建议提供资金。

38. 在本报告所涉期间，刚果民主共和国接待了特别程序的五次访问⁷，另加 2008 年前纪录的 11 次访问。人权高专办为组织这些访问提供了必要的支助。

39. 民间社会向儿童权利委员会、消除对妇女歧视委员会和非洲人权和人民权利委员会以及 2014 年普遍定期审议提交了非正式报告。联合国人权事务联合办事处、卡特中心以及刚果民主共和国公民权利和政治权利中心的技术和资金支助为制定落实这些机构所提建议的计划作出了贡献。

3. 法律和体制框架

40. 人权维护者处境问题特别报告员 2009 年的访问报告指出了刚果法律制度的缺陷，包括缺乏保护人权维护者的法律，根据 2006 年《宪法》第 156 条限定军事法院管理武装部队和警察成员的犯罪案件，以及缺乏根据刚果民主共和国 2002 年批准的《罗马规约》第 68 条保护受害人和证人的法律。

41. 通过国际社会的倡导和技术援助，政府通过了重要的法律和法规文本，尤其是 2013 年 4 月 11 日关于司法法院组织结构、运作和管辖权的第 13/011B 号组织法，赋予上诉法院审理种族灭绝罪、战争罪和反人类罪的特权，以及 2013 年根据《巴黎原则》⁸ 通过的关于国家人权委员会的建立、组织和运作的第 13/011 号组织法。通过的其他文本涉及建立少年司法和将酷刑入罪。然而，仍需作出努力，以便通过其他法律文本，包括关于保护被害人和证人以及人权维护者问题的法律文本。

42. 2009 年建立、由国家专家、联合国人权事务联合办事处和和一些国际和地方非政府组织组成的人权联络实体负责，除其他外，提出保护人权的必要指导方针，确保监测和实施增进和保护人权国家计划，并确保编制初次和定期人权报告。该实体自建立以来没有运作，尽管其某些成员在 2010 年和 2012 年已获任命。联络实体的权限与国家人权委员会的某些权限有冲突，尤其是审查侵犯人权的基本问题和提出解决方案以及评价人权领域的国家活动方面。这种情况可能造成两个机构之间的竞争，尤其是在资金方面。国家编写和监测普遍定期审议委员会与根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会也是这种情况，两个委员会都负责向人权机制提交报告并监测它们的建议。鉴于国家编写和监测普遍定期审议委员会从来没有真正运作，其职能可纳入根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会的职能。

⁶ 注意到的建议尤其涉及废除死刑、通过关于保护人权维护者的法律和加入一些尚未批准的文书。

⁷ 法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员(2009 年)；国内流离失所者人权问题特别报告员(2008 年、2009 年)；人权维护者处境问题特别报告员(2009 年)；国家外债和其他有关国际金融义务对充分享有所有人权、尤其是经济、社会、文化权利的影响问题独立专家(2011 年)。

⁸ 大会在 1993 年 12 月 20 日通过的关于促进和保护人权国家机构地位的原则(第 A/RES/48/134 号决议)。2015 年 4 月任命的国家人权委员会成员于 2015 年 7 月宣誓就职。

43. 无国界律师组织、联合国人权事务联合办事处、人权观察组织和南部非洲开放社会倡议提供的技术援助导致在 2011 年通过了一项建立人权维护者保护小组的部长令。由于缺乏足够的资源，该机构难以运作。此外，缺乏保护人权维护者的法律对他们的法律保护构成障碍。

C. 在武装冲突中保护平民

44. 刚果民主共和国东部武装团体的活动对保护平民构成重大威胁，并导致大量侵犯人权行为和平民大规模流离失所。寻求将其影响和控制扩大到富裕地区的武装团体毫不犹豫地攻击平民。此外，在打击这些武装团体的行动中，刚果国防和安全部队的成员有时违反人权和国际人道主义法。

1. 保护平民

45. 人员及其财产安全仍然是冲突地区或从冲突中恢复的地区关注的问题。面对这些挑战，国际社会协助在该国东部建立了平民保护机制：

- 2009 年至 2014 年，联合国人权事务联合办事处与联合国组织刚果民主共和国稳定特派团合作，在该国东部建立了约 312 个联合保护小组，以防止对平民的袭击。这些小组在各地制定了保护计划，开展了 117,019 次联合巡逻；
- 2013 年至 2014 年，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团民政科和联合国人权事务联合办事处支持多个社区制定了逾 49 项保护平民社区计划。在此期间，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团民政科在有关社区部署了 40 名社区联络助理员；
- 在报告所述期间，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团、天主教救济会和明爱会在赤道省、加丹加省、北基伍省、东方省和南基伍省提供了逾 900 部手机并修复了高频无线电通信网络。由于这一援助，刚果民主共和国武装部队和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团的干预行动保护了平民；
- 2011 年至 2012 年，联合国人权事务联合办事处建立了 93 个联合国组织刚果民主共和国稳定特派团部队警报、分析和快速反应小组，这些小组收到了 1 890 次针对平民的武装袭击威胁警报。

46. 尽管取得了一些成绩，而且 201 年人道主义工作者采纳了军民协调共享信息的指令和联合国保护平民的扩展战略，但人道主义行动者、联合国人权事务联合办事处和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团之间在信息共享和防范对平民的武装袭击方面仍然协调不足。保护工作组的一些成员不愿意分享信息，因为自 2013 年联合国组织刚果民主共和国稳定特派团纳入干预大队、赋予其进攻任务以回应对平民迫在眉睫的袭击以来生硬解读人道主义原则(中立和公正)。

2. 保护儿童

47. 2012 年 10 月 4 日，国政府与负责武装冲突中儿童的联合国工作组根据安全理事会第 1539 (2004)、1612 (2005)、1882 (2009) 和 1998 (2011) 号决议签署了打击武装部队和团体招募和利用儿童的行动计划。为实施该行动计划建立了一个部际委员会和一个包含政府和联合国专门机构⁹ 的联合技术工作组。联合国组织刚果民主共和国稳定特派团儿童保护科确保对联合技术工作组的协调，并参与儿童识别和脱离武装团体的工作。

48. 根据秘书长向安全理事会提交的关于武装冲突中儿童命运的报告(A/69/926-S/2015/409 (2015))，2014 年在东方省和南基伍省及北基伍省至少有 1,030 名儿童退出武装团体(973 名男童和 57 名女童)。

49. 联合国儿童基金会及其合作伙伴在 2014 年向 863 名性暴力受害儿童提供了全面援助。

50. 2012 年至 2014 年，英国战争儿童机构支持建立并向性别、家庭和儿童部移交了覆盖南基伍省、北基伍省和金沙萨省的呼叫中心。该中心照顾从武装团体复员的儿童或性暴力受害者。2013 年至 2014 年，北基伍省社会事务局的社会工作者收到并处理了 1,0945 次呼叫。2015 年 3 月，负责打击性暴力和招募儿童兵的国家元首特别代表在全国推出了类似的举措。重要的是要确保这两个机制互补，以更好地协调对有关儿童的援助。

3. 保护国内流离失所者和返回者

51. 根据人道主义事务协调厅的资料，2014 年记录到在刚果领土上的流离失所者约为 270 万，返回者 140 万¹⁰。

52. 解决有关流离失所者返回其原籍地区的土地纠纷导致联合国难民事务高级专员办事处对地方常设调解委员会(其中有 700 多个设在该国东部)给予了支持。2013 年至 2014 年，约 70% 的土地纠纷得到解决，20% 提交司法机构，10% 仍未解决。

53. 2010 年 10 月至 2014 年 1 月，在下刚果省，Comitato Internazionale Per Lo Sviluppo Dei Popoli (国际人民发展委员会)通过当地非政府组织向被安哥拉驱逐的 10,000 名刚果人提了供食物、医疗和后勤援助。这些项目的持续时间短且资金有限，有损于所取得结果的可持续性。

⁹ 国际劳工局、联合国难民事务高级专员办事处、人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会和联合国组织刚果民主共和国稳定特派团儿童保护科。

¹⁰ 人道主义事务协调厅，“刚果共和国：人道主义概况”(2014 年 11 月)。

4. 保护土著人民

54. 根据 2011-2015 年增长和减贫战略文件，向法院和法庭提交的案件有 80% 属于土地纠纷。自 2012 年以来，加丹加省(Kabalo、Kalemie、Kongolo、Manono、Moba 和 Nyunzu)的 Luba 与 Twas(原住民)之间经常发生社区间冲突，造成约 4,000 名 Twas 人流离失所。这些冲突的根源在于对 Twas 人的歧视，包括在获得土地所有权方面。联合国难民事务高级专员办事处通过其“寻找共同点”执行伙伴，提高了国内流离失所者和返回者对和平共处的认识。在联合国人权事务联合办事处和难民事务高级专员办事处的技术支持下，社区与地方政府之间建立的对话导致在 Kalemie 出现暂时平静。

D. 经济和社会权利

55. 刚果民主共和国拥有大量天然资源，往往遭到非法开采。这种情况仍然是冲突和侵犯人权，包括经济和社会权利的一个重要原因¹¹。国际行为者的干预尤其涉及获得保健服务和当地社区参与制定地方发展计划方面的能力建设，以更好地享受其经济和社会权利。

1. 获得基本保健服务

56. 根据人口与健康调查，在医疗机构接受助产的妇女人数从 2007 年的 74% 增加到 2014 年的 80%¹²。联合国人口基金和美国国际开发署采取了宣传和技术援助行动，导致 2013 年制定了一部生殖健康法律和一项国家计划生育战略。国家生殖健康方案 and 高等及大学教育部得到了联合国人口基金的支助，以纳入助产士培训。此外，由于天主教救济和发展援助组织、世界卫生组织、联合国人口基金和联合国儿童基金会的共同努力，医疗机构的设备和药品及保健品的定期供应已改善生殖保健服务的供给。这些进展是通过良好的战略规划和协调国际社会的努力取得的，涉及国家和省级主管部门。

2. 打击对艾滋病病毒感染者的歧视

57. 2007 年对艾滋病病毒感染者的总体容忍程度估计为 6.4%¹³。联合国艾滋病/艾滋病联合规划署和人口基金为通过关于保护艾滋病病毒/艾滋病感染者和患者权利的 2008 年 7 月 14 日第 08/011 号国家法律提供了技术援助。他们对国家多部门防治艾滋病方案提供了支助，并对防治艾滋病病毒国家战略计划的更新给予了支持。政府建立了防治艾滋病病毒小组，集中了所有行政部门的努力。尽管有这些法律

¹¹ 法官和律师独立性问题特别报告员 2008 年的调查结果(A/HRC/8/4/Add.2, 第 76 页)。

¹² “第二次人口与健康调查”(2014 年)，第 130 页。

¹³ “人口与健康调查”(2007 年)，第 216 页。

和体制发展，对艾滋病病毒感染者的总体容忍程度为 4.2% (“2014 年人口与健康调查”)。这种容忍程度轻微下降的原因可能是，除其他外，保护艾滋病病毒感染者的法律缺少配套措施，对污辱和歧视者不予惩罚，以及受害者和社会不举报污辱和歧视行为。¹⁴

3. 在自然资源方面考虑人权

58. 加强采矿业的法律和监管框架是 2011-2015 年增长和减贫战略文件的主要目标之一。采掘资源开发地区周边社区不享有一些经济和社会权利(卫生、教育、获得饮用水和公平与公正补偿)，因为面对政府保护这些权利的行动不足，他们组织委员会维护其权利的能力有限。

59. 2012 年至 2014 年，联合国人权事务联合办事处、卡特中心、天主教救济和发展援助组织以及南部非洲开放社会倡议向 3,000 多名民间社会成员和当地社区提供了技术支持，以确保他们对修订矿业法做出贡献。因此民间社会为考虑自然资源开采地区当地社区的需要向政府提出了建议。这些建议强调与当地社区就其发展和享受经济和社会权利磋商不够。仍在期待通过新的法律。

60. 2011-2015 年增长和减贫战略文件还针对改善采矿业的管理，以促进社会方面的可持续发展。2012 年至 2014 年，天主教救济和发展援助组织为 Kolwezi 和 Fungurume 当地社区(Katanga 省)分别制定 2016-2020 年和 2015-2019 年地方发展计划提供了支持。这些计划旨在社区、Kamoa Copper SA 和 Tenke Fungurume Mining 公司及当地政府之间开展建设性对话，以考虑发展重点并保护社区的经济和社会权利。

61. 在自然资源开发方面提高国家行为者、地方社区和企业对人权原则和标准，包括 John Ruggie 原则¹⁵ 的认识应予加强。国际社会应将经济和社会权利作为干预的优先领域，包括在这方面向有关各方提供必要的援助。此外，国际社会应继续支持政府打击对非法开采资源和人民陷入极端不稳定负有责任的武装团体。

五. 考虑性别问题

62. 2006 年和 2011-2015 年增长和减贫战略文件指出了刚果民主共和国社会政治局势对性别问题的负面影响。在国际社会的支持下，政府努力减少妇女在法律和体制方面的脆弱性。

63. 司法行为方及国防和安全部队加强了 2006 年《性暴力问题法》的实施力度。国家性别政策及其行动计划在 2009 年获得通过，并已纳入打击基于性别的暴力问

¹⁴ 国家艾滋病防治战略计划：2014-2017 年，刚果民主共和国，2014 年。

¹⁵ 人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表 John Ruggie 原则由人权理事会 2011 年 6 月 16 日第/HRC/RES/17/4 决议批准。

题国家战略。2010 年，政府通过了一项安理会关于妇女在和平和安全进程中的参与度和代表性的第 1325 (2000)号决议的实施计划。

64. 根据秘书长冲突中性暴力问题特别代表的建议，国际社会的倡导导致在 2014 年任命了负责打击性暴力和招募儿童兵的国家元首个人代表。

六. 结论

65. 刚果民主共和国政治、安全和经济动荡的环境对人权提出了诸多挑战。

66. 国际社会的干预对遏制这些挑战是恰当和有效的。这些干预尤其有助于完善法律和体制框架。它们还可以加强许多国家行为者的能力，并导致加强当局对其义务的认识和增进民众和民间社会对人权的了解。因此在打击有罪不罚现象方面取得了长足进展，许多干预行动改善了对该国东部地区平民的保护。

67. 然而，大多数技术援助干预是在紧急情况下进行的而且持续时间短。干预的可持续性和自主权对权利和义务持有者均是一大挑战。此外，由于一些捐助方对专题和特定地区表现出的兴趣或出于提高能见度和增加筹款的目的，有时因缺乏与其他利益攸关方协调，国际社会的一些干预行动出现重复和竞争。

68. 增进和保护人权方面的挑战仍然巨大，需要国际社会持续提供技术和战略援助，并加强国际合作伙伴之间和利益攸关方与政府之间在确定、执行和监测干预行动方面的协调不忘记吸收受益者参与。

七. 建议

A. 对政府的建议

(a) 确定司法和人权部门优先事项，并协调国际社会在中央，省和地方一级增进和保护人权的干预行动。

(b) 采取适当措施，确保所有落实人权的机构(人权联络实体、国家人权委员会、根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会和普遍定期审议筹备和监测国家委员会)的顺利运作以及国家人权委员会和人权维护者保护小组的效率；建立一个独立的国家防范酷刑机制。

(c) 通过加入尚未批准的公约和采纳相关的法律，尤其是待定法律，完善人权法律框架。

(d) 通过加强个人、机构的能力和与民间社会的关系，采取一种包容性的技术援助方针。

B. 对联合国人权事务联合办事处和联合国国家工作队的建议

(a) 向政府提供技术援助，以便：

- 最后确定通过有关保护人权的法律文本的过程；
- 向国际人权机制提交逾期报告；
- 人权机构，包括人权维护者保护小组、国家人权委员会、根据人权文书编制和监测初次报告和定期报告部际技术委员会和人权联络组实体有效和协调运作。

(b) 将经济和社会权利作为干预的重点，尤其为传播人权标准和原则，包括在自然资源开采方面。

(c) 为更好保存机构记忆建立一个知识管理系统，以确保记录干预行动并向政策制定者、私营部门、地方社区和其他相关行动者传播所取得的成果。

C. 对国际社会的建议

(a) 加强国家主管部门和受益者参与增进和保护人权项目的设计、实施、监测和评价，以考虑其优先事项产生更好的影响。

(b) 支持结构性和长期干预行动，包括在该国西部，以优化其长期影响。

(c) 协调与技术援助相关的干预行动的执行和监测，以提高其效率和影响。