



人权理事会

第五十一届会议

2022年9月12日至10月7日

议程项目10

技术援助和能力建设

刚果民主共和国国际专家组的报告*

概要

本报告根据人权理事会2021年10月11日第48/20号决议提交，该决议延长了开赛地区局势国际专家组的任务期限，并将任务范围扩展到刚果民主共和国全境。理事会请国际专家组在人权理事会第五十一届会议互动对话期间提交最后报告，并向理事会第四十九届会议口头介绍最新情况。在执行这一扩大的任务时，联合国组织刚果民主共和国稳定特派团已撤出开赛省和中开赛省，并在逐步撤离坦噶尼喀省。

在扩大后的任务框架内，国际专家组进行了四次实地访问，并与人权部和联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室共同举办了一次关于刚果民主共和国过渡期正义现状和前景的集思广益讲习班。这些访问和讲习班提高了国际专家组对建立过渡期正义的挑战和机遇的认识，过渡期正义将有助于打破过去的冲突循环，促进民众之间的和解，推动建立法治，从而保护未来改革的成果。

挑战包括冲突跨越边境、安全无保障和非法开采资源。此外，原有的社区冲突被重新点燃，往往作为障眼法掩盖武装团体对该国农业、矿业和土地资源的非法开采。国内冲突的暴力程度是罕见的，包括强奸和性暴力，而国家难以向所有公民提供应有的保护。仇恨言论以及呼吁暴力和歧视的行为助长了这些冲突。加上普遍贫困，特别是青年失业，以及缺乏就业和经济机会，导致犯罪活动增加，使青年容易受到武装团体或民兵，包括政党的剥削，这些成为一颗定时炸弹，特别是在选举期间。

虽然政府在解除武装、重返社区、赔偿受害者、打击有罪不罚现象以及安全和司法部门改革方面做出了实实在在的努力和举措，但需要加强协调，充分沟通，并在外国合作伙伴的支持下提高国家供资水平，以实现既定目标。

* 本报告附件不译，原文照发。



摸底报告以及联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室(联合国联合人权办公室)和人权理事会专家之后的报告中指出, 侵犯人权和国际人道法的行为不受追究, 加上“3·23”运动再次发动袭击, 在东非共同体国家的推动下启动了内罗毕进程, 这些都证明必须考虑冲突和过渡期正义的跨境层面。

为了就刚果民主共和国如何应对所有这些挑战进行更深入的协商和思考, 国际专家组与人权部和联合国联合人权办公室共同组织了一次过渡期正义集思广益讲习班, 分析结果将为一个扩大的科学委员会提供参考。计划设立的这个委员会将提交一份关于过渡期正义的国家政策文件。

国际专家组最后提出了结论和建议, 以期加强当前和未来的行动。

一. 导言

1. 人权理事会 2021 年 10 月 11 日第 48/20 号决议延长了开赛地区局势国际专家组的任务期限，并决定将任务范围扩展到刚果民主共和国全境，以协助刚果民主共和国努力执行过渡期正义政策，评估司法案件的跟踪处理情况，特别是打击有罪不罚方面的重点案件。人权理事会请国际专家组在理事会第五十一届会议互动对话期间提交最后报告，并向理事会第四十九届会议口头介绍最新情况。
2. 人权理事会在第 48/20 号决议中再次请联合国人权事务高级专员办事处向刚果民主共和国政府提供技术援助，包括必要的法医专业知识，以支持该国司法部门调查有关侵犯和践踏人权的指控，以便将施害人绳之以法，并提供技术援助，支持刚果民主共和国建立过渡期正义机制的进程。
3. 应人权理事会的请求，联合国人权事务高级专员于 2021 年 11 月 11 日任命国际专家巴克雷·瓦利·恩迪亚耶(塞内加尔)担任主席，玛丽·泰蕾兹·凯塔—博库姆(科特迪瓦)为组员。在执行任务时，国际专家组由一名协调干事和一名具备过渡期正义专长的人权干事提供支持。国际专家组对工作进行了规划，并于 2021 年 12 月 1 日至 12 日、2022 年 3 月 1 日至 15 日、2022 年 5 月 13 日至 27 日以及 2022 年 7 月 13 日至 26 日对刚果民主共和国进行了四次实地访问。
4. 在前两次访问期间，国际专家组访问了金沙萨、坦噶尼喀省的卡莱米、北基伍的戈马和南基伍的布卡武，会见了刚果民主共和国政府成员、省级机关、民事和军事司法机关、负责刚果民主共和国问题秘书长特别代表兼联合国组织刚果民主共和国稳定特派团(联刚稳定团)团长、联合国系统所有成员、外交使团、省级机关、宗教团体代表、社区代表、潘齐基金会主席以及民间社会和新闻界。在卡莱米，国际专家组参加了政府举行的全民协商启动仪式，由联合国驻刚果民主共和国联合人权办公室(联合国联合人权办公室)提供支持，并由比利时和联合国建设和平基金提供资助。
5. 2021 年 12 月 7 日，国际专家组在戈马参加了为北基伍省和南基伍省民事和军事法官举办的过渡期正义培训班；在培训班上，国际专家组主席讲述了大开赛的过渡期正义经验。2022 年 3 月 2 日，国际专家组会见了特瓦人和班图人族群代表。
6. 在第三次和第四次访问期间，国际专家组会见了解除武装、复员、社区恢复和稳定方案协调员、国民议会人权问题常设委员会主席、国民议会主席、过渡期正义反思和指导联合委员会成员，以及高等军事法院军事总检察长和高等军事法院院长。在第三次访问的第二阶段，国际专家组对上加丹加省的卢本巴希进行了实地访问，从而能够了解加丹加社区和开赛社区之间冲突的各个层面，包括加丹加社区担心从开赛涌入的人口会改变选举多数，各政党的民兵活动和巴卡塔加丹加武装团体的活动，以及仇恨言论在该省的影响。
7. 2022 年 7 月 19 日至 21 日，国际专家组与人权部和联合国联合人权办公室在金沙萨共同举办了一次关于刚果民主共和国过渡期正义现状和前景的集思广益讲习班。
8. 2022 年 3 月，在日内瓦举行的人权理事会第四十九届会议互动对话期间，国际专家组就刚果民主共和国局势作了口头报告。

9. 本报告符合人权理事会第 48/20 号决议的规定。报告着重介绍了国际专家组在执行任务时采取的各种行动。

二. 任务

10. 国际专家组采取了双管齐下的方法：监测司法案件，特别是在打击有罪不罚现象方面的重点案件；监测和支持刚果民主共和国当局制定和实施过渡期正义政策。

11. 国际专家组执行扩大任务的背景是联刚稳定团在撤出开赛省和中开赛省后，逐步撤离坦噶尼喀省，北基伍省和伊图里省实施戒严，“3·23”运动与刚果民主共和国武装部队在该国东部再次爆发冲突，坦噶尼喀省特瓦人和班图人社区之间爆发暴力，加丹加社区对上加丹加的开赛人社区表现出敌意。

12. 然而，需要指出的是，联合国人权事务高级专员办事处和联合国各机构努力在联刚稳定团撤离的地区维持驻留。

13. 尽管存在上述情况，国际专家组仍努力按计划开展了四次实地访问，并采取行动支持政府。

三. 国际专家组与刚果民主共和国当局的合作

14. 执行国际专家组的任务需要刚果当局的坦诚配合和有效合作。国际专家组在刚果对接部门的持续合作和配合下，不受阻碍地完成了工作。

15. 应政府的请求，国际专家组的任务期限得到延长，任务范围也扩展到全境，体现了这种开放精神。国际专家组欢迎刚果民主共和国当局提供建设性合作，为专家组访问该国提供了便利。

四. 刚果民主共和国当前局势

16. 四次实地访问使国际专家组得以评估安全、政治、司法、社会和人道主义局势。

17. 国际专家组对刚果民主共和国东部各省，特别是北基伍和伊图里令人震惊的安全局势感到关切。国际专家组注意到，自 2021 年 11 月以来，“3·23”运动在北基伍恢复了对刚果民主共和国武装部队和联刚稳定团维和人员的袭击。例如，2022 年 3 月，“3·23”运动击毁了联刚稳定团的一架直升机，造成 8 名维和人员死亡。¹ 此外，据联合国联合人权办公室称，一枚火箭弹击中一所学校，造成至少 34 人死亡，其中包括两名儿童。²

¹ 2022 年 3 月 29 日北基伍省军事长官发言人公报。

² 联合国联合人权办公室 2022 年 1 月至 6 月期间的半年期报告。

18. 国际专家组还注意到，边境城市布纳加纳³ 落入“3·23”运动手中，并对占领造成的许多侵犯人权行为表示遗憾。该国东部的局势导致 170,000 多人⁴ 大规模流离失所，进入乌干达和邻近领土，使人道主义局势进一步恶化，特别是对妇女、儿童和其他弱势群体而言。

19. 国际专家组还注意到，民众之间的信任气氛严重恶化。此外，刚果民主共和国当局和广大民众指责卢旺达支持“3·23”运动。这种普遍的怀疑引发仇恨言论以及对讲卢旺达语的群体实施暴力和歧视的呼声。尽管政府进行谴责并采取措施制止此类言论，但已经有人成为受害者。

20. 在外交和军事方面，东非共同体各国元首采取了旨在恢复和平和结束冲突的举措。例如，刚果民主共和国政府与若干武装团体于 2022 年 4 月在内罗毕举行了会谈，以期在刚果民主共和国东部恢复和平。

21. 在司法方面，国际专家组继续对刚果民主共和国严重缺乏适当的人力和物力资源用于司法感到关切。国际专家组注意到司法部努力在实行戒严的省份恢复民事司法。在这方面，一项法令取消了军事法院对普通民事管辖范围案件的管辖权。

22. 在社会和人道主义方面，国际专家组感到关切的是，伊图里省、北基伍省和南基伍省的族群间紧张局势和冲突持续存在，有时甚至加剧，导致出现新的武装团体，强行征募儿童的现象重新抬头。⁵ 这些团体声称社区提供自卫，实际上是为了控制资源和领土。他们多次袭击国防和安全部队，入侵村庄，加上对平民的暴行，造成大批民众在国内流离失所或逃往邻国。境内流离失所者的营地也遭到致命袭击。由于难以进入受影响地区，人道主义援助的运送、需求评估和对平民保护战略的评估受到严重阻碍。

23. 2022 年 7 月 25 日和 26 日，国际专家组在第四次访问结束时获悉，北基伍省和伊图里省发生了暴力示威活动，目的是迫使联刚稳定团撤离。

五. 在刚果民主共和国执行国际专家组扩大的任务

24. 在扩大到刚果民主共和国全境的任务范围内，国际专家组对该国进行了四次访问，期间会见了刚果当局、民间社会和国际伙伴。打击有罪不罚现象以及促进和解和过渡期正义是这些访问的主要目标。

A. 打击有罪不罚

25. 对打击有罪不罚现象的审查从三个方面进行：背景、监测司法案件和受害者的处境。

³ 与乌干达接壤的北基伍城市，从地缘战略角度看是一个重要的跨境贸易中心。

⁴ 联合国人权办公室 2022 年 1 月至 6 月期间的半年期报告。

⁵ 保护群组，刚果民主共和国，《保护分析—伊图里省和北基伍省：关注人道主义状况和保护状况恶化的 3 个因素》(2021 年 11 月和 12 月)。

1. 背景

a) 司法总体情况

26. 关于刚果民主共和国的司法工作，尽管作出了可圈可点的努力，但总体情况仍未改变。人力、财力和物力资源严重不足仍然是主要挑战。

27. 缺少法官严重影响了打击有罪不罚的努力。例如，据军事总检察长称，在伊图里省只有 10 名法官处理 2,000 多名被拘留者的案件。⁶

28. 由于缺乏基础设施、住房、后勤设施，有时甚至缺乏法院办公场所，许多被派往该国某些地方的法官没有到达工作地点。国际专家组注意到，这种情况加剧了民众诉诸司法的困难。司法部正在考虑向那些在这种情况下被指派但因别无选择而将家人留在惯常居住地的法官发放所谓的“丛林”津贴。欧洲联盟支助的一项司法基础设施建设方案正在努力缓解这一困难。

29. 应支持并大力加强这些措施以及在极端动荡的安全环境中保护法官及其工作场所的措施。

30. 国际专家组指出，司法机构和国家的缺失与武装团体扩散和暴力增加之间存在关联。

31. 民事法官在南基伍省布卡武与国际专家组的面谈中解释说，由于安全环境造成的工作困难，没有向上诉法院提交任何危害人类罪案件。⁷ 这些罪行由军事法庭审理，因为军事法官在行动中受军队保护，而且被认为更有效，甚至连简单的租金案件也由他们受理。此外，法官们对国家在城市中心以外地区的缺位表示遗憾。他们说，大多数侵犯人权案件只被非政府组织和联合国联合人权办公室记录在案。

32. 布卡武的民间社会也表达了同样的关切，强调不安全因素对诉讼构成障碍。

33. 国际专家组注意到，超过 11 年来从未征聘过法官。据高等军事法院军事总检察长称，军事检察官办公室目前有 214 名法官，总部有 114 名法官。⁸ 司法部目前在征聘 2,000 名法官，其中拟新聘 500 名军事法官，这将使军事司法系统的能力翻倍。

34. 除上述招聘活动外，恢复无正当理由而被免职法官的职务将进一步产生积极影响。实施这两项措施应有助于减轻人力资源不足方面的困难。

35. 国际专家组对这些措施表示欢迎，并鼓励政府在这次招聘中考虑到必须增加女法官人数，除其他外，这将有助于处理该国各省经常发生的许多性暴力案件。

36. 此外，这种大规模招聘必须辅之以适当和持续的上岗培训，以确保专业能力，没有专业能力，这项措施将是无效的。

⁶ 2021 年 12 月 3 日，国际专家组第一次访问刚果民主共和国期间与军事总检察长的会谈。

⁷ 2021 年 12 月 8 日，国际专家组第一次访问期间与民事和军事司法机关的会谈。

⁸ 2021 年 12 月 3 日星期五，国际专家组第一次访问期间与军事总检察长的会谈。

37. 然而，必须强调，司法机构的运作主要依靠刚果民主共和国国际伙伴的支持。国际专家组认为，必须大幅增加国家司法预算，以确保恢复司法机构的努力的可持续性。

b) 戒严省份的司法工作

38. 国际专家组注意到，由于发生了多起侵犯人权事件，安全局势，特别是该国东部的安全局势，显然成为打击有罪不罚现象的一个主要障碍。

39. 此外，2021年5月3日第21/016号法令第6条规定，在戒严期间，民事法庭的刑事管辖权移交给军事法庭。然而，鉴于向这些已经不堪重负的军事法庭提交的民事案件数量激增，2022年3月18日第22/024号法令将军事法庭的管辖权局限于非常有限的刑事犯罪，同时恢复了民事法庭的正常管辖权。

40. 此外，国际专家组认为，必须大力加强军事司法系统在戒严省份的存在，因为这些省份的军事司法系统难以应付在根除武装团体、保护平民人口和加强军队纪律方面日益增加的负担。

2. 监测司法案件

a) 关于上次报告所载建议执行情况的一般性评价⁹

41. 国际专家组在四次访问中，每一次都对卡穆伊纳·恩萨普民兵危机后产生的司法案件进行了监测。然而，国际专家组仍对前几次报告中¹⁰关于打击有罪不罚现象的建议执行进展缓慢表示关切。

42. 国际专家组注意到，在2019年以来确定的16起优先案件中，只有1起案件结案，并移交高等军事法院审判，即所称的穆隆博迪案。国际专家组注意到，在此案，以及在恩冈扎案和奇苏库案中，涉案将官享有豁免权。国际专家组支持军事总检察院提出的取消豁免权的请求，并希望请求得到批准，以便军事司法程序能够突破有罪不罚的障碍。

43. 国际专家组遗憾地注意到，被巴纳穆拉民兵奴役妇女的案件已经提出多年，但仍未审结。

44. 国际专家组满意地注意到，为安全理事会一个委员会工作的刚果民主共和国问题专家组成员扎伊达·卡塔兰和迈克尔·夏普被杀害一案终于得到审判。被指控的犯罪者和共犯被判处死刑，引发军事检察机关自动提出上诉。国际专家组希望高等军事法院在合理的时间内开庭，对军事总检察院和被告就卡南加军事法庭的判决提出的上诉作出裁决。令人关切的是，四名刚果陪同人员的案件仍未结案。

45. 国际专家组欢迎高等军事法院对 Floribert Chebeya Bahizire 和 Fidèle Bazana Edadi 被谋杀案作出上诉判决。国际专家组注意到，被告与刚果民主共和国一起被判处向两名受害者的遗孀和遗留子女支付损害赔偿。专家组敦促刚果民主共和国确保迅速执行这项司法裁决。

⁹ A/HRC/48/82.

¹⁰ A/HRC/41/31, A/HRC/45/50 以及 A/HRC/48/82.

46. 专家组欢迎人权事务高级专员办事处部署的技术援助小组继续向刚果司法部门提供法医专业知识支助。

b) 国家起诉战略

47. 国际专家组欢迎刚果民主共和国制定一项有针对性的国家起诉战略，该战略将逐省优化利用现有资源，为过渡期正义奠定基础。

3. 受害者的处境

a) 受害者对司法进程缓慢失去耐心

48. 国际专家组注意到，司法缺失导致受害者感到被遗弃，对司法机构失去信心。因此，一些受害者协会和非政府组织，如丹尼斯·穆奎格博士的潘齐基金会，呼吁设立一个关于刚果民主共和国的国际法庭或混合法庭。此外，大开赛受害者协会还向国际刑事法院起诉了前总统约瑟夫·卡比拉和包括将官在内的一些政治和军事负责人。

49. 国际专家组仍然认为，只要向刚果法官提供足够的资源，他们可以在刚果民主共和国为刚果人伸张正义。审理大多数严重罪行、危害人类罪和战争罪案件的军事法院和法庭具有充分的专业能力，能够有效地履行职责。

50. 在该国东部目前发生战争和侵犯人权行为重新抬头的背景下，迫切需要向司法机构提供足够的资源，使其能够完成任务，而受害者仍在等待摸底报告的结论得到执行。国家的缺位产生不利影响，在联刚稳定团逐步撤离的情况下尤为明显。

b) 受害者的关切

51. 国际专家组注意到，大开赛受害者协会不时组织公众示威，要求为受害者伸张正义，起诉涉嫌严重侵犯人权者。

B. 和解与过渡期正义进程的实施

1. 监测过渡期正义进程在中开赛地区的实施情况

52. 国际专家组在上一次报告中赞扬在中开赛省的过渡期正义方面取得重大进展，实施了和平、正义、和解与重建项目，并赞扬在开赛和坦噶尼喀开展的自首项目。国际专家组请刚果政府和发展伙伴支持按照国际规范设立中开赛省真相、正义与和解委员会，并呼吁为其运作筹措必要的资源。¹¹

53. 尽管比利时和联合国建设和平基金为全国过渡期正义进程提供了资助，联合国联合人权办公室提供了技术支持，但省一级的资金缺口仍然令人关切。事实上，国际专家组感到遗憾的是，捐助方对资助开赛过渡期正义进程缺乏热情，省级政府对省级真相、正义与和解委员会的工作不感兴趣，只给该委员会划拨了500美元的微薄预算。自2022年4月以来，和平、正义、和解与重建项目结束使情况更加恶化。

¹¹ A/HRC/48/82, 第50、第51和第55段。

54. 关于省级真相、正义与和解委员会的设立问题，国际专家组鼓励新当选的省政府在联合国联合人权办公室的支持下采取的举措。这些举措包括确定委员会的总部，制定在中开赛有效设立委员会的路线图，制定联合遴选委员会的组织和运作守则，¹² 以及 2021 年 12 月 17 日关于任命委员候选人联合遴选委员会成员的省长令。此外，国际专家组欢迎新的省行政当局通过一项法令，确认任命当选的委员领导中开赛省委员会，并欢迎他们愿意为委员会提供充足资金。

55. 国际专家组强调，需要为将来当选的委员及其工作人员进行过渡期正义、人权和国际人道法方面的能力建设，并建议也为他们提供上岗培训。

2. 过渡期正义进程在国家一级的实施情况

56. 国际专家组注意到，在国家一级设立了两个机构：过渡期正义反思和指导联合委员会以及解除武装、复员、社区恢复和稳定方案。

过渡期正义进程实施架构

57. 关于过渡期正义反思和指导联合委员会，国际专家组赞扬刚果政府在联合国联合人权办公室的支助下采取举措，建立一个由所有主要机构和行为体组成的广泛的反思框架，以思考过渡期正义的各种方案，并就此制定一项国家政策。国际专家组还感到高兴的是，由共和国总统发起并由人权部和司法部进行协调的这一讨论平台能够汇集其他重要机构，如国家人权委员会和国民议会人权问题常设委员会、民间社会以及联合国联合人权办公室。

58. 国际专家组还欢迎过渡期正义反思和指导联合委员会制定了具体路线图，确定要开展的活动、要实现的具体目标和成果以及执行战略。国际专家组注意到，计划在国家一级启动过渡期正义进程的活动已委派给专门的小组委员会，即人权部领导的真相小组委员会和赔偿小组委员会，以及司法部下属的司法小组委员会和保证不重犯小组委员会。

59. 国际专家组应人权部的邀请，参加了 2022 年 3 月在坦噶尼喀省卡莱米举行的全民协商启动仪式。在初始阶段，有四个省参与了这些协商，即北基伍省(戈马)、开赛省(奇卡帕)、中刚果省(马塔迪)和坦噶尼喀省。

60. 国际专家组请刚果当局在国家层面和次区域层面加强举措，促进冲突地区恢复和平，并使那些表示希望利用过渡期正义机制的社区能够通过民众协商表达他们对真相、赔偿、正义和改革的诉求。

61. 国际专家组还注意到政府通过实施解除武装、复员、社区恢复和稳定方案为促进和平和恢复国家权力所作的努力。为实施该方案而制定和确认的国家战略强调了以社区为基础的包容性办法和过渡期正义，以此作为解决冲突、和解和赔偿的机制。

62. 国际专家组关切地注意到，“3·23”运动与刚果民主共和国武装部队在该国东部省份重新爆发冲突，在这种安全形势下，该方案迟迟未能实施，仅限于影响力有限的宣传活动。因此，国际专家组敦促刚果当局加快有效实施解除武装、复

¹² 2021 年 11 月在联合国联合人权办公室、联合国人权事务高级专员办事处和国际专家组的支助下制定的守则。

员、社区恢复和稳定方案，并鼓励刚果民主共和国的合作伙伴，特别是联刚稳定团，制定过渡举措，以加快执行该方案。

3. 在刚果民主共和国实施当前过渡期正义进程面临的挑战

63. 国际专家组通过在北基伍省、南基伍省、坦噶尼喀省、伊图里省和上加丹加省进行的各种访问，得以查明在刚果民主共和国实施过渡期正义进程面临的挑战：这些挑战涉及在总体愿景的框架内对当前的不同进程进行协调和充分沟通以及综合实施；为过渡期正义进程提供资金；考虑冲突的跨境层面；赔偿问题；最后是在不安全和族群间冲突的背景下实施过渡期正义的问题。

a) 在总体愿景的框架内对当前的不同进程进行协调和充分沟通以及综合实施

64. 国际专家组赞赏政府在过渡期正义方面采取的举措。然而，国际专家组仍然对这些举措的协调、制订、供资以及沟通感到关切。在 2022 年 3 月 16 日与解除武装、复员、社区恢复和稳定方案协调员举行的一次工作会议上，国际专家组评估了负责过渡期正义的各机构之间加强协调的必要性。

65. 国际专家组发现，解除武装、复员、社区恢复和稳定方案与人权部之间的唯一协商框架是指导委员会，该委员会是解除武装、复员、社区恢复和稳定方案的一个管理机构，人权部长或其代表作为观察员出席。因此，存在着举措重叠、行动不连贯以及公众对不同行为体的责任和作用感到困惑的风险。

66. 国际专家组在与过渡期正义反思和指导联合委员会会面时发现，委员会成员对委员会活动缺乏适当的法律框架和自主资金感到遗憾。此外，在方法方面，联合委员会暂停运作，以等待全民协商的结果，但对该国已采取举措包括协商前已开展工作的评估，本来可以在此期间进行。

b) 为过渡期正义进程提供资金

67. 国际专家组关切地注意到，过渡期正义进程主要依赖外部资金。国际专家组大力强调，需要提供国内资金，只有这样才能确保其信誉、连贯和可持续。

c) 考虑冲突的跨境层面

68. 摸底报告中已经说明了冲突的跨境层面以及在刚果民主共和国过渡期正义进程中将其纳入考虑的必要性，目前在内罗毕进程中得到体现。国际专家组进行的各种实地访问，特别是对北基伍省、南基伍省和伊图里省的访问，使其能够更好地了解冲突的动态，这些冲突的行为体存在于刚果民主共和国的边界两侧。

69. 国际专家组从不同的对话者处获悉，武装团体构成的威胁日益增加，原因是对该国农业、牧业、矿业和土地资源的竞争，边界松懈和国家权力缺失，这类武装团体大量增加，往往与和邻国或更远国家的国内或国际利益集团有关的外国武装团体勾结。

70. 此外，其他因素，如社会结构瓦解、传统权威丧失影响力、本国或外国职业商人或临时从业商人的贪婪、人口的普遍贫困，都助长了各类行为体在刚果民主共和国急速增加。

d) 赔偿问题

71. 过渡期正义集思广益讲习班使国际专家组能够更好地了解受害者在赔偿方面面临的困难。事实上，受害者获得赔偿的权利主要是在司法层面上，特别是由军事法庭受理的。然而，在军事法庭上，赔偿问题是附带的，而且受害者不能通过直接传唤程序提出赔偿要求。此外，还出现了一种趋势，即向受害者提供统一的损害赔偿，而不进行个体化处理。这种标准化做法使赔偿减少为补偿。最后，在大多数情况下，如果定罪，即使肇事者并非无支付能力，在判决后支付赔偿的速度也极慢。¹³

72. 2000年6月5日至10日，卢旺达和乌干达军队在基桑加尼发生冲突，造成众多受害者和重大物质损失，刚果民主共和国向国际法院起诉这两个国家，法院在2022年2月9日的判决中，判处乌干达向刚果民主共和国支付325,000,000美元赔偿金。¹⁴ 受害者个人在这些赔偿金分配中所占份额的问题仍有待澄清。¹⁵

73. 关于非司法赔偿，必须指出，集体赔偿并不是处理大规模犯罪受害者遭受的多重伤害的最适当形式。

74. 与此相反，潘齐基金会和全球幸存者基金通过结合临床措施、心理治疗手段和重返社会行动，对受害者采取了全面的非司法赔偿办法。

75. 最后，正在拟订一项特别法案，以制定和执行一项国家赔偿政策，包括提供资金，从而有望设立国家赔偿基金。

76. 国际专家组希望，在讨论这项法案时，一方面充分考虑到在国家极其脆弱的情况下，为刚果民主共和国遭受多个世代多个层面冲突蹂躏的数百万受害者提供损害赔偿所涉及问题的独特性，另一方面考虑到迄今为止在国际司法层面上取得的微不足道的成果。刚果民主共和国妇女、传统领袖以及历史、社会和文化人类学领域研究人员的参与将提高这一进程的效果和过渡期正义的实际影响。

e) 在不安全和族群间冲突背景下实施过渡期正义的问题

77. 国际专家组注意到，过渡期正义进程是在一个部分领土处于冲突后局势的国家进行的，而在其他地区，不安全、暴力和冲突不仅继续存在，而且似乎远未平息。这一现实促使刚果民主共和国的过渡期正义从现有模式转向务实的办法，同时考虑到当地情况的多样性和民众的不同需求。

78. 国际专家组与北基伍省、南基伍省、坦噶尼喀省和伊图里省当局和民众代表进行的会谈突出表明，不能等待冲突结束。相反，会谈强调，迫切需要立即采取措施实现过渡期正义，以遏制目前冲突的蔓延，扼制仇恨言论以及暴力和歧视宣传，制定有针对性的起诉战略，抓住机会解除战斗人员的武装、解决冲突，以免机会消失。此外，分析这些冲突的根源对于确定持久解决办法的大致轮廓至关重要。

¹³ 在 *Germain Katanga* 案中，国际刑事法院判给每位受害者 250 美元的微不足道的个人一次性赔偿金。然而，应该指出的是，这笔款项以及以住房援助、创收活动支助、教育援助和心理支助形式提供的定向集体赔偿，由于众所周知被定罪者无力赔付，所以由国际刑事法院的赔偿基金支付。

¹⁴ 国际法院没有审议卢旺达的责任问题，因为该法院没有审判该国的管辖权。

¹⁵ *Dismas Kitenge Senga*, Lotus 集团总裁以及基桑加尼大学讲师。

要。最后，越来越多的受害者生活在不可持续的不稳定和脆弱状况中，需要立即找到解决办法。

79. 过渡期正义另一个不可或缺的层面是查明冲突的根源，研究冲突的影响，并分析在国家边境以外解决冲突的前景，因为边境两侧都有相同的社区，而且许多邻国卷入了正在进行的冲突。

80. 在此背景下，国际专家组于 2022 年 7 月 19 日至 21 日与人权部和联合国联合人权办公室共同举办了过渡期正义集思广益讲习班，以了解现状并研究制定国家政策的前景。

81. 这次集思广益讲习班汇集了众议员、参议员、共和国总统办公室代表、各有关部委代表、外交界、学术界人士和民间社会。

82. 讲习班的目的是促进过渡期正义政策各组成部分的制订、概念化和协调以及政策的沟通。讨论涉及以下主题：

- 在刚果民主共和国过渡期正义进程框架内发起的协商；
- 在过渡期正义框架内评估刚果的刑事政策；
- 中开赛权力下放模式的经验；
- 协调国家解除武装、复员、社区恢复和稳定方案；
- 解除武装、复员和重返社会活动与过渡期正义之间的联系和协调；
- 当前过渡期正义各项举措的协调战略；
- 司法改革框架内的过渡期正义；
- 受害者获得赔偿的权利：形式和方式；
- 在制定过渡期正义战略时，采用基于受害者需求的方法；
- 过渡期正义的供资机制；
- 为确保不重犯过去的罪行进行的改革；
- 法医学对过渡期正义进程的贡献。

83. 讲习班结束时，与会者建议设立一个扩大的科学委员会，以起草一份关于刚果民主共和国过渡期正义国家政策的思考文件，这将有助于制定一份顺利执行该政策的路线图。

六. 结论和建议

A. 结论

84. 如果没有刚果民主共和国政府的充分合作、善意和配合，国际专家组不可能发挥其评估、支持和支助刚果民主共和国的作用。国际专家组希望为此向刚果民主共和国政府表示感谢。

85. 此外，刚果人民、传统和宗教领袖、民间社会和驻金沙萨的国际社会的信任、坦诚和参与对话的意愿，以及联合国联合人权办公室和联刚稳定团的持续支

持，使国际专家组得以了解刚果民主共和国局势的复杂性和微妙情况，并利用这些分享的经验制定建议。

86. 在本报告所述期间之初，开赛取得的进展证实了政府决定根据省一级的现实情况，由中央协调并在联合国和国际社会支持下开展过渡期正义进程是正确的。在此基础上启动了全民协商，在共和国总统的领导下和人权部的协调下建立了一个协调过渡期正义各个方面的机构，启动了解除武装和重返社会进程，同时还启动了一项有针对性的起诉战略。

87. “3·23”运动最近的袭击凸显了刚果民主共和国长期存在有罪不罚的传统所带来的挑战，特别是对摸底报告所述罪行的有罪不罚，凸显了冲突和不安全的跨境性质这一核心问题，而内罗毕进程也突出表明，需要让该次区域参与寻求持久解决办法，包括参与查明冲突根源和防止再次发生，以及参与整个过渡期正义进程。

88. 刚果民主共和国的结构性弱点加剧了目前的局势。这一普遍的弱点包括行政和司法结构薄弱；在全境的广大领土上缺乏国家力量和国家权力，直接影响了法治；国家机构的运作和资金完全不能满足民众的需要，而民众则面临着各种形式的脆弱性，遭受各种形式的剥削。

89. 保护民众需要持续努力重建国家，这应当与实施过渡期正义和打击有罪不罚现象同时进行。

B. 建议

90. 国际专家组重申需要继续执行前几次报告所载的各项建议，¹⁶ 同时提出了进一步的建议。

1. 过渡期正义政策的概念化、制订和沟通策略以及打击有罪不罚现象

91. 为了使政府的努力为人所知，并促进沟通以及民众对这一政策的认可，国际专家组强调，迫切需要制定一项关于实施过渡期正义的适当沟通政策，并建议政府优先制定这项政策。

92. 国际专家组建议按照 2022 年 7 月 19 日至 21 日在金沙萨举行的过渡期正义讲习班的主张，迅速有效地设立扩大的科学委员会。

2. 防止有罪不罚

93. 国际专家组鼓励政府继续在各省制定有针对性的起诉政策，就像开赛省在卡穆伊纳·恩萨普民兵危机中的做法，包括起诉摸底报告中谴责的罪行和侵犯人权行为。

94. 国际专家组建议政府建立一个生物识别中央系统，作为战斗人员解除武装和复员进程的一部分，以便对战斗人员进行系统性的背景审查，特别是在安全部门改革政策、起诉和建立一个覆盖全国的民政管理机构方面。

¹⁶ [A/HRC/41/31](#), [A/HRC/45/50](#) 和 [A/HRC/48/82](#).

95. 国际专家组支持军事总检察长提出的取消军队将官豁免权的要求，支持刚果政府修订大赦、豁免、混编和整编政策，这些政策对打击有罪不罚现象构成了真正的障碍。

96. 国际专家组建议人权理事会保持法医技术援助小组的存在并加强其能力，增加人数和资源，提供能够为司法和纪念工作收集证据的有效工具。

3. 在进程的所有阶段将受害者纳入考虑

97. 国际专家组欢迎政府决定拟订一项关于受害者赔偿政策的法律草案，并建议在过渡期正义进程的所有阶段都考虑到受害者对保护、援助包括紧急援助以及赔偿的需求。

4. 预防冲突和确保不再发生

98. 国际专家组敦促议会迅速通过并实施法案，在全国范围内防止和惩处仇恨言论以及暴力和歧视宣传。

99. 国际专家组建议政府优先分析当前的冲突，并利用真实的历史，帮助消除继续在刚果民主共和国助长歧视和冲突的毫无根据的观念。

100. 国际专家组鼓励政府着手分析以往的和解与和平谈判和战略失败的原因，如《亚的斯亚贝巴协定》、大湖区协议和内罗毕进程，并考虑到在执行当前过渡期正义进程中吸取的经验教训。

101. 国际专家组建议政府增加一项行政改革计划，以补充目前的安全和司法部门改革方案，这三项改革应同时进行，相辅相成。

102. 国际专家组鼓励政府为管理人员制定适当的高质量培训方案，特别是考虑到联刚稳定团逐步撤离的情况以及需要确保未来改革的可持续性。

103. 国际专家组欢迎内罗毕进程考虑冲突和不安全的跨境性质，并建议该次区域更多地参与查明冲突的根源并防止冲突再次发生，在不局限于政治和军事方面的情况下，加强过渡期正义层面。

5. 过渡期正义进程的公共、私人和国际供资

104. 国际专家组遗憾地注意到，开赛地区过渡期正义进程的可用资金严重不足，并强调需要为过渡期正义和国家改革的所有方面提供充足和可持续的资金，这是其成功的必要条件。

105. 国际专家组敦促政府加倍努力，确保由国家预算在省和中央层面为过渡期正义和国家改革举措提供资金。这种财政努力将强化政府多次重申的政治意愿，确保过渡期正义项目的即时性和可持续性，并鼓励双边和多边合作更多地参与供资。

106. 此外，鉴于实施过渡期正义需要大量资金，国际专家组建议政府制定一项政策，组织在刚果民主共和国开展业务的本国公司和跨国公司为资助和平、和解、稳定和可持续发展举措作出贡献。

Annexe

RÉPUBLIQUE DÉMOCRATIQUE DU CONGO
Les provinces de la RDC
Situation au 31 juillet 2021



Date d'impression: 17 Aug 2022 Sources: UNHCR, RDC Auteur: UNHCR - Kinshasa Feedback: cod@drctd.org Nom du fichier: COD_Map_3DC_17082022_43