



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权关于过渡时期司法对于防止严重侵犯和践踏人权以及严重
违反国际人道主义法，包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗
和危害人类罪及其再度发生的积极作用的联合研究报告寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和秘书长
防止灭绝种族罪行特别顾问的报告**

秘书处的说明

秘书处谨此向人权理事会转交寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员与秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问根据人权理事会第 33/19 号决议编写的关于过渡时期司法对于防止严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道主义法，包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪及其再度发生的积极作用的联合研究报告。

* 本文件迟交给会议事务部门，没有按照大会第 53/208 B 号决议第 8 段的规定说明理由。

** 本报告附件不译，原文照发。



寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和 防止种族灭绝罪行特别顾问的报告

目录

| | 页次 |
|---------------------------|----|
| 一. 导言..... | 3 |
| A. 防止暴行：定义..... | 3 |
| B. 过渡时期司法的预防潜力..... | 4 |
| C. 对于有效防止暴行的主要持续挑战..... | 5 |
| D. 特别报告员和特别顾问的防止暴行工作..... | 6 |
| 二. 体制方面的预防倡议..... | 7 |
| A. 治理机构..... | 7 |
| B. 民间社会机构..... | 14 |
| 三. 在文化和个人倾向领域的干预措施..... | 16 |
| 四. 结论和建议..... | 18 |
| 附件 | 21 |

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 33/19 号决议提交；理事会在该决议中请寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问编写一份联合研究报告，探讨过渡时期司法对防止包括灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪在内的严重侵犯和践踏人权行为及严重违反国际人道主义法行为、防止其再次发生的积极作用。
2. 特别报告员和特别顾问被要求在编写本研究报告时征求各国，联合国有关任务负责人，联合国有关机构、基金(会)和计(规)划署的意见，尤其是联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、政府间组织、国家人权机构、非政府组织和其他相关利益攸关方的意见(见附件)。
3. 两位专家欢迎有机会合作阐述关于防止暴行罪的意见；这是整个联合国系统长期关注的一个问题。由于新任秘书长强调预防措施，因此这个问题再次得到重视。秘书长指出大量资源被用于应对危机而不是预防危机，并表示预防不仅仅是一个优先事项，而是主要优先事项，¹ 将防止暴行作为其整体预防议程的核心内容(见 A/71/1016-S/2017/556)。

A. 防止暴行：定义

4. 本报告旨在强调过渡时期司法能够有助于防止严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法的行为，特别是灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的方式。
5. “暴行罪”一词指的就是这四类行为。灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪是国际法上的罪行。² 尽管族裔清洗没有在国际法上明确界定为独立罪行，但是其中包括严重违反人权和人道主义法的行为，可构成危害人类罪、灭绝种族罪或战争罪(见 A/70/741-S/2016/71，附件)。“防止暴行”系指防止这四类行为。
6. 防止暴行与防止冲突密切相关，但并不相同。暴行罪的风险在武装冲突情况下显著增加，并且当冲突发生在具有镇压性治理制度的国家时，则进一步加剧，但是灭绝种族罪和危害人类罪在和平时期也可能发生。暴行罪的特征在于犯罪者是针对特定群体，有时是发生在社区之间的周期性报复。因此，防止暴行需要一种与单纯的防止冲突方法相辅相成而又相区别的方法。
7. 与国际刑法所确认和禁止的灭绝种族罪和战争罪不同，没有关于危害人类罪的公约。“危害人类罪”的定义是根据习惯法制定的，并且编纂在前南斯拉夫问题国际法庭和卢旺达问题国际刑事法庭两项规约之中以及《国际刑事法院罗马规约》第 7 条之中。自 2014 年以来，国际法委员会一直在编写一项公约草案(见 A/69/10、A/70/10、A/71/10 和 A/72/10)。公约草案的定稿和通过，将表明联合国承诺防止暴行。

¹ 联合国新闻，“安理会：联合国秘书长古特雷斯强调为建设与维和平做出新的努力”，2017 年 1 月 10 日。可查阅 www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55935#.WZtN-rxB-ew。

² 《防止及惩治灭绝种族罪公约》，第二条；1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其《第一附加议定书》。

B. 过渡时期司法的预防潜力

8. 可能是由于人们倾向于将过渡时期司法视为一种主要以过去为重的政策，所以过渡时期司法的预防潜力没有得到一贯承认；这是令人惊讶的，因为在《联合国宪章》中那样强有力反映的“永不再发生”承诺始终是实施过渡时期司法措施的重要动机。

9. 即使过渡时期司法专注于补救，补救在很多层面上也都很重要。有效的补救是一项权利。从法律上讲，缺少补救本身就是一种侵权行为，是否定司法。从道义上讲，补救是承认受害者及其家属遭受的苦难，并且在一定程度上帮助他们恢复尊严。从实践上讲，考虑到暴力模式，从预防的角度来看，补救是重要的。

10. 在宏观层面，暴力和暴行罪的一个有力预测因素是存在着严重暴力或暴行罪的历史；这类行为列入了特别顾问办公室编写的《暴行罪分析框架》中的风险因素 2 (A/70/741-S/2016/71, 附件)。此外，最近经历过武装冲突的国家比其他国家更容易再次发生武装冲突。³

11. 在微观及个人层面上，认识到“暴力循环”概念造成的歪曲比其所说明的东西更多，正说明许多暴力煽动者本身也已经遭受到暴力。⁴ 虽然不应该将过渡时期司法主要视为缔造和平的手段，但许多指标表明其有助于打破暴力和暴行循环，为受害者提供正义感，并推动检查那些也许启动了(即使没有推动)这些循环的国家体制上的缺陷，从而能够为可持续和平与安全做出贡献。

12. 过渡时期司法所做的一个贡献是诠释补救的概念，从而承认刑事司法无法单独对暴行做出充分反应(见 A/HRC/36/50/Add.1)。过渡时期司法的每一组成支柱(真相、正义、赔偿以及不再发生的保证)都为巩固、运作和实现相应权利做出贡献。与刑事司法一道，过渡时期司法通过制订处理大赦问题的手段、制定检控战略以及刑事司法诉诸途径多样化，包括混合法庭和国际法庭，为诉诸司法权的巩固做出贡献。值得注意的是，过渡时期司法有助于巩固和实施真相权和赔偿权；从理论和实践上来说，真相权和赔偿权在过渡时期司法设立之前仅仅是一个愿望。实现前者是通过一些寻求真相的手段，比如真相委员会、调查委员会和可查阅的档案；实现后者主要是通过建立大规模行政方案，不仅提供经济补偿，而且还为受害者提供综合的福利安排。

13. 过渡时期司法的补救特点在形式上意味着这是纠正性的，是对损害做出的反应，并且更广泛地说，针对的是这类暴力可能开始发生的背景。过渡时期司法的每一组成部分都能够有助于防止进一步的暴行：刑事司法通过追究责任而发挥威慑作用；表明无人凌驾于法律之上(这一点对社会融合具有重要意义)；对产生暴行的犯罪网络进行破坏；以及抵制歧视、边缘化和横向不平等最为暴力的表现。正如《暴行分析框架》(A/70/741-S/2016/71, 附件)所指出的，不公正感的持续存在、对所犯罪行的拒绝承认以及对某些社区的继续歧视，是更多暴力和暴行的风险因素。

³ Kjersti Skarstad and Håvard Strand, “Do human rights violations increase the risk of civil war?”, *International Area Studies Review*, vol. 19, No. 2 (2016); David Cingranelli and others, “Human rights violations and violent conflict”, 联合国—世界银行题为《通往和平的道路：防范暴力冲突的包容性方法》的旗舰研究背景文件。

⁴ Margaret Urban Walker, “The cycle of violence”, *Journal of Human Rights*, vol. 5, No. 1 (2006)。

14. 说明真相，是通过公开陈述所犯罪行的严重程度(这往往不为未受直接影响的人所了解)，实施犯罪的根本动机、手段和结构来防止暴行；在这一陈述的基础上，可以制订预防建议，特别是促进和解与改变歧视性体制的措施。赔偿措施承认受害者是享有权利的公民，使他们能够更加自信地对过去和未来的侵权行为提出索赔，从而为预防做出贡献。虽然补救措施是过去的侵权行为引发的，但目的是确保侵权行为对当前和未来的后果承担责任。

15. 全面过渡时期司法政策的第四个构成要素，即保证不再发生，在本质上具有前瞻性和预防性。特别报告员在关于这个问题的三份报告中推断，虽然真相、正义和赔偿主要是指措施，但保证不再发生的概念主要是指一种职能，而这一职能就是预防。此外，他认为，尽管从理论上讲，特别是从预防的角度来看，保证不再发生可能是过渡司法最不发达的支柱，但实际上存在大量、尽管零散的关于这一专题的体制和其他方面知识和专长(见 A/70/438、A/72/523 和 A/HRC/30/42)。

C. 对于有效防止暴行的主要持续挑战

16. 尽管有大量可用的专长和手段，国际社会仍未能防止暴行罪，所以我们能够而且必须做出改进。情况多变的原因包括：缺乏政治意愿而导致防止暴行的口头承诺没有转化为具体的行动投入，没有对警示迹象及时采取针对性的早期应对行动，以及知识和专长的分类或“隔绝”。

17. 实际上，在冲突和防止暴行问题上存在着丰富的知识，但是这一知识分散在各个领域、学科和实践社区，因此很少以广泛、系统和跨学科的方式得到采用。

18. 某些有效的预防措施通常没有归类为防止暴行手段，包括在宏观层面的一般制度化进程中，比如在国家形成⁵或立宪、建立保障更公平经济机会的结构，⁶以及传统上被视为预防政策要素的教育改革等进程中。

19. 同样，在中观层面，旨在加强司法独立和对安全部队建立有效文职监督等举措，以及为加强居民之间社会联系所采取的社区警务战略和措施，在许多情况下一直对防止暴行至关重要，但通常却没有归类为防止暴行手段。

20. 有关预防的知识和专长也受到各种形式简化论的影响，例如：

(a) 预防工作主要侧重于防止危机，一直以大量的努力和资源致力于建立预警系统。尽管这无疑是很重要的，但早期预警系统的触发情况表明，早期预防工作要么没有开展，要么已经失败；

⁵ Steven Pinker, “Rates of violence in State and non-State societies”, in *Better Angels of our Nature: Why Violence Has Declined* (New York, Viking Penguin, 2011), pp. 47–56.

⁶ 联合国—世界银行出版物《通往和平的道路》十分重视横向不平等引发冲突的可能性，说明了使整个群体遭受经济机会边缘化如何不仅本身是对人权的侵犯，而且也与冲突和暴力密切相关。

(b) 大量的预防工作侧重于国家在改革机构方面的作用，将民间社会的贡献下降到宣传、监测和报告等熟悉职能。然而，一个有组织、知识渊博、强有力和有代表性的民间社会(见下文第二章 B 节)以及一个能够自由运作的自由、多样化和独立的媒体部门的存在，将大大减少暴行罪发生的风险(见 A/70/741-S/2016/71，附件)。这在专制政权限制或控制民间社会的情况下尤其明显；没有与外界其他人的协同和沟通，个体行为者就是一个容易的目标；

(c) 可持续地防止暴行，不仅仅是一个聪明的体制工程问题。这需要一个更广泛的促进社会变革的方针，让有关宽容、团结和尊重他人的文化和个人倾向深入人心。虽然文化和个人倾向都不能像机构那样对政策干预做出反应，但是对于机构举措既非不变的、也非无动于衷的。然而，培养这些倾向需要采取一个比目前更长远的战略。

D. 特别报告员和特别顾问的防止暴行工作

21. 特别报告员办公室与特别顾问办公室一直各自开展防止暴行的工作，但是沿着趋同的路线前进。在本节中强调了他们的一些主要倡议。

22. 在《暴行罪分析框架》中，特别顾问在核心风险因素中列出了暴行罪的历史，以及关于有罪不罚现象和国家机构薄弱情况的记录。如果社会没有适当处理暴行罪遗留问题，则更有可能再次诉诸暴力行为(见 A/70/741-S/2016/71，附件)。在关于保护责任的年度报告中，秘书长提供了防止暴行的政策选择，强调结构性预防与操作性预防之间的区别：结构性预防力求减少社会在较长时期内面临暴行时的弱势地位，而操作性预防旨在避免暴行的具体威胁，或者阻止或至少减缓暴行的进一步升级(A/65/877-S/2011/393，第 21 段)。⁷

23. 秘书长注意到在国家、区域和国际各级的各种操作性预防手段，支持设立“早期”预防机制，强调结构性预防。这不仅是因为承认操作性预防的局限性，也就是这种预防产生于实地行动者已经认为暴力的可行替代办法代价过高之时。强调结构性预防正是考虑到了这一事实，即暴行罪不是一夜之间发生的孤立事件，而是多年中积累起来的相互关联进程。如果尽早采取行动，就增加了暴行升级之前解决潜在风险的机会，并经常提高了这些风险应对工具的效力。

24. 结构性预防旨在通过消除不满的主要原因和建立有助于制止暴行的体制来加强社会面对暴行罪的复原力。建立复原力的措施应特别侧重于通过发展参与性和负责任的政治机构来促进有效、合法和包容的治理，加强对法治和平等诉诸司法权的尊重，并建立公平和透明的经济资源管理机制。应特别注意解决横向不平等问题，保护少数群体权利和促进社会融合机构(A/67/929-S/2013/399，第 35-39 段，以及 A/68/947-S/2014/449，第 41 和 42 段)。

⁷ 这两个类别最初是在防止冲突领域发展起来的。见卡内基预防致命冲突问题委员会，*Preventing Deadly Conflict: Final Report* (New York, 1997)，39-104。

25. 其他加强复原力的关键措施包括：以建立强有力的监督机制来建设专业和承担责任的安全部门；建立起监督政治过渡的公正机构，特别是公正和称职的选举委员会；加强国家机构，包括立法机关、司法机关和国家人权机构的能力，以维护善政、人权和法治；增强地方解决冲突的能力，特别是促进对话和调解的非正式机制；制订促进容忍和多样性价值的教育方案；促进强大和多样化的民间社会；培育独立和多元化的媒体部门，并加强其抵制仇恨言论的能力；以及建立全面合法的过渡时期司法程序，承认过去的冤情并确保对以往暴行的问责(A/67/929-S/2013/399，第 40 至 55 段；A/68/947-S/2014/449，第 43-58 段)。

26. 特别报告员在三份有关预防的报告中为预防的框架方针提出了强化的理由。主要目标是为预防工作需要扩大和早期开展的理念提供内容和系统性；这是一个似乎有共识的观念。提供内容的方式是描述综合预防框架中包括的一些要素，例如宪法、司法、法律和安全部门改革。该框架旨在帮助打破知识和专长的隔绝，打击简化论，并在任何防止暴行的政策中维护民间社会的正当地位。这一框架方针还表明，真正有效的预防不仅仅是一个体制工程问题，而且也是文化和个人信念的改变。在本报告中更详细地探讨了其中一些想法。

二. 体制方面的预防倡议

A. 治理机构

1. 宪法改革

27. 宪法改革进程很少与防止暴行联系在一起。这两位专家使用“宪政”一词所指的是，根据以三权分立阻止行政机关成为自身法官的体制安排中的既定规则而行使有限权力。

28. 宪政的预防潜力来源于宪法权力的本质，并且在这种抽象层面上，没有背离宪政与法治之间的概念重叠，因为这是通过法律限制权力行使。宪法建立和规范权力分立的政府各部门之间的关系。分散的权力就是受制衡的权力，本身就具有一定的预防潜力。

29. 通过法律限制权力也很重要；然而，并不是每一条规则或规范，也不是它们的每一个组合都算得上法律。法律必须能够被遵守，人们必须能够受到法律的引导。虽然这一要求看起来可能无关紧要，却构成诸如前瞻性或非追溯性、普遍性和公开性等法律属性的基础；没有这些属性，规则就会失去指导行为的能力。⁸ 普遍适用的要求，可以防止个人遭受歧视待遇，限制追溯性适用法律，可以保护个人不受害于掌权者的任性胡来，公开性的要求，使个人能够对允许和禁止之事产生合理预测，并且将合理性的要求纳入法律制定，将问责制纳入权力行使。

⁸ Joseph Raz, “The rule of law and its virtue”, in *The Authority of Law: Essays on Law and Morality* (New York, Oxford University Press, 1979), pp. 212–219.

30. 从形式上理解法治，有助于防止某些形式、但不会是全部形式的任意行为，正如纳粹时期以后德国学者以及皮诺切特时期以后智利与种族隔离时期以后南非的真相委员会成员所广泛论证的那样。对法治理解薄弱而做出的承诺，并没有充分汲取一般意义上的宪政、尤其是新宪政，没有充分汲取这一术语自身可能具有的重要意义。⁹ 宪政的新模式包括权利法案以及大多数情况下存在于自身宪法空间的、独立于其他法院的专门法院。这一法院拥有自己保证独立性的机制，¹⁰ 并且经常作为促进和保护权利的一个手段，正如人权监察员或独立人权机构那样。

31. 新宪政的权利法案与旧版本有很大不同，也许只不过是雄心勃勃。具有权利法案和适当执法体制安排的宪法，确保不仅仅是纸上谈兵，其预防效果能够远远超出法治(包括可预测性)和有限权力的一般优势；考虑到国家的巨大权力，即使有限的权力也会造成巨大的损害。本报告无法复制关于根深蒂固的横向不平等和其他形式边缘化所造成的暴力和权利侵犯风险的各种研究报告的论据或证据，包括世界银行《2011 年世界发展报告》或最近的联合国—世界银行《通往和平的道路》在内。早期防止暴行的有效工作将包括防止这种形式不平等和边缘化加重的措施。正如特别报告员所指出的那样，存在着能够表达更具包容性的社会契约的宪法改革，包括根据许多真相调查委员会与和平协定的要求，从现有宪法中删除歧视性规定并引入包容性机制(A/HRC/30/42, 第 62-67 段)。鉴于许多国家中的少数群体是主要的攻击目标，在权利法案中为少数群体提供明确和可执行的保证，可能会提供一些保护，并同时阻止对他们的攻击、阻止他们自己采取先发制人的行动。

32. 宪法除了严格的法律功能(法律自我约束)之外，¹¹ 还具有重要的表达功能。宪法不仅反映已经分享的价值观，而且阐明社会渴望的价值观。因此，宪法有一个乌托邦式的规范性维度，有助于解释其整体上的预防潜力。新宪政具有贯彻战后典型权利法案的体制性资源，在过去和现在之间划出界限，并建立了有效的补救方法。这些方法不仅仅是对有问题的过去做出反应，而且也体现了克服过去的愿望。有效的保护和保证可促成更大的社会融合。¹²

33. 秘书长在关于保护责任问题的报告(A/67/929-S/2013/399)中强调了与防止暴行罪的联系，指出宪法保护可以通过创建一个基于不歧视的社会而有助于防止暴行罪。宪政安排可以作为适应不同国家关切的手段，同时切实保护基本人权。宪法可以承认一国之内的多样性，并且向文化、族裔或宗教少数群体

⁹ 智利国家真相与和解委员会，第一卷和第二卷(Indiana, Notre Dame Press, 1993)：“Truth and Reconciliation Commission: final report”，vol. 4 (1998), p. 105。还见 A/67/368。

¹⁰ 设立宪法法院还为难以审查司法机构提供了一个很好的解决办法。见 Samuel Issacharoff, *Fragile Democracies: Contested Power in the Era of Constitutional Courts* (New York, Cambridge University Press, 2015)。

¹¹ András Jakab, “The Two Functions of a Constitution”, in Ellen Bos and Kálmán Pócsa, *Verfassungsgebung in konsolidierten Demokratien* (Baden-Baden, Germany, Nomos Publishing, 2014), pp. 78–104。

¹² Dieter Grimm, “Integration by constitution”, *International Journal of Constitutional Law*, vol. 3, Nos. 2–3 (May 2005), pp. 193–210; Peter Häberle, *Verfassungsrecht als Kulturwissenschaft* (Berlin, Dunker and Humblot, 1998 年); Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung* (Suhrkamp, 1992)。

等不同群体提供明确保护。宪法还可以通过下放权力来确保在政治上承认多样性，包括为设立领土立法分院以保证区域参与国家治理和让区域行政部门发挥有意义的作用。宪法可以规定国家行政机关、公务员，司法机构和安全部队在组成方面的多样性。虽然没有任何多元化管理模式是完美的，但宪政安排有可能创造出解决政治紧张局势的手段，包括那些具有领土或认同因素的紧张局势。

34. 在宪法改革进程中，一些潜在的预防权力所依赖的综合潜力得到加强，从而通过和阐明宪法和权利法案的进程得到与其结果同样的重视。就宪法意味着为共同政治项目制定社会契约来说，纯粹从技术角度仅作为专家们的讨论事项考虑这一进程，或者更糟糕地将其作为排除居民阶层的一项工作的做法，已经一次又一次地被证明了产生令人不满的结果。关于宪法进程最雄心勃勃的参与性项目之一是南非国民议会为最终通过《1996 年宪法》而设立的社区联络办公室开展的。该项目涉及到关于宪法问题的大规模教育运动、媒体宣传(每周 1,000 万人视听的电视和广播节目)、海报、小册子、传单、热线电话、450 万份宪法草案邮寄和 486 次仅为弱势群体举办的面对面讲习班。一个外部评估确定，南非四分之三的人口(约 3,000 万人)获悉这一进程，近 2,000 万人知道他们可以就宪法问题提交意见。这一经验表明，有可能使参与具有意义和包容性，甚至是大规模的。¹³

35. 宪法的预防潜力不仅仅是理论上的猜想。世界银行委托进行的一项研究得出结论认为，宪政不仅帮助国家避免暴力，而且有助于国家在暴力事件发生时使暴力降级：“受正式宪法制约、遵守法治的政府不太可能面临任何形式的暴力重现。事实上，任何限制政府从事违法行为和单方面篡权能力的措施，都会使政府成为更有吸引力的谈判伙伴，并为参战方提供非战争的选择方式。这表明，重视政治体制建设而不是经济发展，也许是解决现行内战的最有效方式，并且可能有助于降低这些冲突随着时间推移而重演的频率”。¹⁴

36. 本研究侧重于将宪法改革作为有用的预防手段，成为更全面的预防框架的一部分。在以前的报告中，特别报告员提到了批准国际条约等其他重要法律措施。特别顾问一再呼吁各国批准国际人权法和刑法主要文书，并将其纳入本国立法。最近一项研究结果突出表明《暴行法》的通过如何使国家一级起诉相关犯罪的可能性翻了一番。¹⁵ 当检控据说不仅可以通过威慑，而且可以通过打碎犯罪网络而发挥任何预防潜力之时，就成为具有预防潜力的体制方面干预措施的另一范例，并且需要系统地纳入这些措施。

¹³ Michael Brandt and others, *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Interpeace, 2011), sect. 2.2.

¹⁴ Barbara F. Walter, “Conflict relapse and the sustainability of post-conflict peace”, 《2011 年世界发展报告》，背景文件，2010 年 9 月 13 日。

¹⁵ Mark S. Berlin and Geoff Dancy, “The difference law makes: domestic atrocity laws and human rights prosecutions”, *Law and Society Review*, vol. 51, No. 3 (2017), p. 560.

37. 然而，特别报告员和特别顾问严重关切的是，宪政面临下述的严重攻击：

(a) 竭力以法院打包，即增加法官人数、尤其是高等法院人数，来制造出同情行政机关的多数，以及通过操纵司法任命、晋升和任意纪律程序而破坏司法独立；

(b) 限制法官的职能和权力，尤其是在宪法法院，从而使其只具空壳，以三权分立的假象掩盖一个不尊重有限权力的行政机关；

(c) 以议会的多数授权彻底改革宪法，无视宪法与普通立法之间的差别，以便行政机关集权；

(d) 取消总统任期限制，不考虑这对已经摇摇欲坠的三权分立的影响；

(e) 不仅更广泛地忽视司法裁决和司法部门，而且更广泛地忽视制衡和法治社会的根本理念。

38. 这些趋势不仅损害了国际社会一再作出的和对国际社会一再做出的承诺，¹⁶而且主要是背叛了民主政府对本国人民的承诺。

2. 安全机构

39. 特别顾问长期以来一直指出，由于武装团体泛滥以及安全机构无效、资源不足、无适当代表性或根本不存在，从而导致暴行风险加大。上述《分析框架》强调了与安全机构相关的、若干增加暴行罪风险的因素，包括与国家结构薄弱有关的风险因素，即“文职政府没有对安全部队的有效控制”、“缺乏或没有足够的外部或内部监督和问责机制”以及与国家实施暴行罪的能力和“有利情况”相关的指标(A/70/741-S/2016/71，附件，第 26 段(d)和(f)小段，以及风险因素 5 和 7)。

40. 秘书长在 2013 年的报告中指出，安全部门改革进程通过“控制实施暴行罪所需资源并对不当行为或虐待事件构成威慑”，可以有助于减轻暴行罪的风险(A/67/929-S/2013/399，第 44 段)。在各种报告中，特别报告员对国家安全行为者和非国家行为者，特别是在治理有限的地区所犯的侵权行为和滥用权力行为表示了关切(见 A/70/438 和 A/HRC/36/50)。

41. 有效的安全部门改革可以帮助减少暴行风险并增强对暴行罪的复原力。除其他外，这一进程应建立强有力的文职监督并加强内部纪律；促进不同群体人员参与；加强安保人员的专业精神；对安保人员进行审查，从中排除确定的犯罪者；提供关于国际人权法和国际人道主义法的培训；以及通过关于使用武力和火器的操作程序(见 A/67/929-S/2013/399 和 A/68/947-S/2014/449)。特别报告员详细阐述了他认为与防止暴行再发生尤其相关的几方面安全部门改革，包括上述一些措施(见 A/70/438)。

¹⁶ 大会第 59/201 号和第 66/102 号决议，人权理事会第 19/36 号决议，人权委员会第 2003/36 号和第 2004/30 号决议。

42. 安全机构改革是大多数过渡时期司法方案的关键要素，并且通常与问责程序相关。如果对过去的暴行视而不见，就是表明一些犯罪者凌驾于法律之上，使公民信任程度已经低下的安全机构信誉受到贬低。不提供问责制，则实际上为过去的暴行提供了事后理由，培养(长期存在的)有罪不罚文化，使暴行可能成为正常现象，并且使预防变得更加困难。另一方面，如果对过去的暴行实行问责制，就承认了暴行是不可容忍或受到容忍的行为，而且无论身份如何，无人凌驾于法律之上。存在问责制的地方，人们就能够希望那些过去可能使其失望的国家机构目前会保护他们。因此，如果对过去暴行实施问责制，就确认了基本规范和价值的普遍效力。

43. 过渡时期司法可以通过刑事检控为实现某种程度的问责制提供积极经验教训。但是，暴行并不是数量有限的个人犯下的孤立事件；通常涉及大量犯罪者的系统性犯罪需要一定程度的组织、资源和技能。一般来说，直接或间接对暴行负有责任的人不大可能面临刑事处罚。安全部门改革可以提出诸如审查安全部门人员和从安全部门开除那些对暴行负有责任的官员等办法，从而有助于填补“有罪不罚的缺口”。人员审查的作用在于瓦解可能用于实施暴行罪的网络。¹⁷

44. 但是，人员审查只关系到已犯的罪行，并且不容易成功实施，特别是大规模实施(同上)。因此，特别报告员在报告中强调指出具有预防潜力的其他措施，例如从宪法上界定国防(军事)、国内公共安全(警察)和情报职能之间的区别；使安全部门合理化和得到精简；削减军事法庭管辖权；取消除军方特权，比如在控制政治和经济方面；加强对安全机构的文职监督。

45. 这是专家们特别关注的最后一项措施，目的是强调其重要性，说明一些替代办法，并邀请进一步研究更好的预防方法和预防性努力的实验效果。然而，对安全机构的有效监督只是一个应包括一系列体制和操作措施的、针对具体情况的全局框架的部分内容。

46. 行政机关所有部门的监督和责任，都是宪政制度下按照法治行使权力的要素。鉴于安全部门对使用武力的垄断，这一点尤为重要。军方在许多方面几乎拥有的完全垄断，例如在涉及安全和国防政策的大多数问题上，也应该接受出于其他原因的质疑：一国的安全和国防对于社会福祉至关重要。然而，如果这些措施所应保护的居民(及其代表)不参与监督，则是不合理的。此外，安全和国防通常消耗大量的公共资源，所以应该像国家预算的其他部分一样得到某种程度的民主讨论。然而，安全预算经常受到隐瞒，因此往往导致效率低下、腐败以及对各种形式侵犯人权行为资金来源的掩盖。

47. 相当多的发生暴行和存在未来暴行高度风险的国家，是那些甚至基本监督机制薄弱或完全不存在的国家。人们发现，如果安全机构“通过多种机制”回应“多重受众”，则问责制和监督是最成功的。¹⁸ 事实证明，内部和外部以及正式和非正式机制的结合，在保证安全机构问责制方面最为有效；所以，一个正式

¹⁷ Pablo de Greiff, “Transitional justice, security, and development”, 《2011年世界发展报告》背景文件, 2010年10月29日, 第17-18页; 另见, A/70/43823, 第21段和23段。

¹⁸ David H. Bayley, “The contemporary practices of policing: a comparative view”, quoted in Christopher E. Stone and Heather H. Ward, “Democratic policing: a framework for action”, *Policing and Society*, vol. 10, No. 1 (2000), p. 15.

问责机制，比如外部监督机构(议会监督委员会、行政监督、独立的文职申诉和审查机构、监察员办公室以及司法审查)结合内部规则和机制(道德守则、内部纪律和业务管理)，再加上诸如媒体、人权组织和其他监测安全部门的民间社会组织等非政府行为者的监督而提供的强有力非正式问责制，最为有效。¹⁹

48. 内部机制尽管重要，却是自我管理的一种形式，并且因此在缺少合理信任的情况下(即在几乎所有高度风险的局面下)，都是不足的。不能期望卫兵完全地自己保护自己。因此，外部监督很重要。独立的文职申诉机构、监察员、其他国家人权机构和司法审查至关重要。然而，本报告的重点是关于监督的一个方面、即议会监督，以及关于行政监督的一种特定形式；这种监督具有广泛的制度范围和明确的预防潜力。

49. 本报告重点介绍的第一种文职监督机制是国防部。许多国家设立了国防部，有些甚至任命了文职部长。具有一个国防部，甚至一个文职部长，与具有一个文职国防部不是一回事；在文职国防部，大多数职员，特别是高级职员，都是文官。

50. 国防部首先负责制订预算、国家安全战略、人员和部队管理以及购买的建议。²⁰ 如果具有政治根本重要性的决定预计会受到民主问责和监督，文职国防部就必须承担这些责任并提供军方人员的意见和反馈，但是军方人员不应该对这些进程有最终的控制。

51. 文职国防部作为安全部队与合法当局之间的沟通渠道，至关重要。尽管军事指挥官可能不欢迎与部长进行规定的沟通，更愿与总统直接接触，但经验表明，从军方的角度来看，这种安排是互利的：如果有一名文官做决定，则使军方免于被视为自谋其利，并且鉴于军方在国防事项上使用武力的垄断，这也避免其被视为一种威胁。对于文职领导人，特别是政府首脑，这种安排成为化解危机的缓冲器。²¹ 因此，这种安排有助于保护军方免受政治影响，避免政治领域军人化。这对于防止暴行至关重要。

52. 正规地将安全和国防问题作为常规内阁中的许多专题之一，有利于保持协调和透明，对问责制也同样至关重要。

53. 议会参与国防和安全事务的监督，可以涵盖许多问题，包括国防立法、政策、战略和预算，以及诸如任命最高级别官员与部队的族裔、性别、地理和宗教组成等人事问题。因此，议会参与监督执行工作同样至关重要。²²

¹⁹ 详情可见，例如，日内瓦民主管制武装力量中心，“The contribution and role of SSR in the prevention of violent conflict”，2017年4月。

²⁰ Thomas C. Bruneau 和 Richard B. Goetze, Jr., “Ministries of defence and democratic control”, in Thomas C. Bruneau 和 Scott D. Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations* (Austin, University of Texas Press, 2006)。

²¹ Narcís Serra, *The Military Transition: Democratic Reform of the Armed Forces* (New York, Cambridge University Press, 2010); A/HRC/27/56/Add.1。

²² Hans Born and others, *Parliamentary Oversight of the Security Sector: Principles, Mechanisms and Practices* (日内瓦，各国议会联盟；日内瓦民主管制武装力量中心，2003年)。

54. 这一趋势表明，如果议会专设的国防和安全事务委员会可以发展专门知识、配备足够的人员和资源、有适当权力召集听证会、征求文件、传唤证人(包括部长和官员)、利用独立的审计资源，并且在议会全会考虑法案之前要求这些委员会参与，就可以为预防做出重要贡献。委员会可以通过观点多样化(例如，保证不同地区、宗教、族裔或语言群体的代表提供意见以及保障各种政治或意识形态观点)而从实质上，并且通过要求公开地、甚至在摄像机前审议而从程序上，改进政策质量。同样，这种议会参与形式除了可以吸引非行政机关人员的意见，还可以增强国防和安全政策的合法性。²³

55. 如果将防止暴行作为一个主要目标纳入上述职能和专题，将会特别有效。安全和国防委员会的组成、听证会的安排以及文件征求，提供了最大化包容以及倾听那些处于最大风险者(包括以前可能受害者)意见的机会。这在关于军队族裔、种族、地区、语言或宗教组成，包括高级军官组成的决策中，至关重要，尤其是考虑到大多数暴行罪的根源在于歧视或排斥以这些形式认同的群体。

56. 在族裔分裂的社会中，单一族裔势力不可能提供保证和值得信赖，而且确实可能对其他群体成员的保护构成风险。委员会的组成和运作模式可以增强战略和政策方面决策的预防潜力，包括诸如军营位置，对经济机会和成本的影响以及与周围居民、邻国的关系等问题。最后，议会参与所具备的预防潜力包括：对行政机关使用或误用安全部队(包括情报部门)本身实施暴行或支持他人这样做而进行制衡。²⁴

57. 两位专家都意识到，在适用于防止暴行罪时，议会监督的预防潜力取决于很少得到满足的条件：

- (a) 全球趋势一直是赞成以牺牲立法机关为代价而加强行政机关的权力；
- (b) 恰恰是那些可以对其安全部门进行强有力议会监督的国家最有可能缺乏，比如说，各专门委员会；
- (c) 保密加剧了行政与立法机关之间通常的信息不对称，从而减少了委员会成员能够反驳行政机关或军方要求的可能性；
- (d) 在立法机关的包容性和代表性方面存在问题；相对于行政机关而在意识形态上变化无常(“橡皮图章”议会)，从而为获取政治优势而顺利地将各种专题纳入安全事项；所有这些都削弱了这种监督的预防潜力。

²³ Jeanne Kinney Giraldo, “Legislatures and national defence: global comparisons”, in Bruneau and Tollefson, eds., *Who Guards the Guardians and How*.

²⁴ Aurel Croissant and David Kuehn, eds., *Reforming Civil-Military Relations in New Democracies: Democratic Control in Comparative Perspectives* (Cham, Switzerland, Springer International Publishing, 2017); Thomas C. Bruneau and Florina Cristiana Matei, eds., *The Routledge Handbook of Civil-Military Relations* (New York, Routledge, 2013).

B. 民间社会机构

58. 在为社会提供制衡手段、追究政府责任并倡导实现权利方面，民间社会发挥着关键作用。一个能够自由公开运作的积极、多样和健全的民间社会有助于确保领导人的问责制、尊重法治并将社会各部门纳入决策进程。在《分析框架》中，缺乏强大、有组织和有代表性的民间社会以及自由、多元和独立的本国媒体，被列为暴行罪风险增长的一个指标(A/70/741-S/2016/71，附件，风险因素 6)。

59. 民间社会无疑为权利领域的巨大胜利以及防止暴行和系统性暴力做出了贡献。民间社会组织能够自称取得过重要胜利，包括废除奴隶制；在美国和南非等世界许多地区废除种族隔离；在 19 世纪和 20 世纪初结束少数群体和妇女被剥夺政治权力的现象；打击有罪不罚现象，特别是在专制政权后的过渡时期；以及最近在促进男女同性恋、双性恋和变性者权利等方面取得的巨大进展。

60. 这并不是说民间社会一贯起着积极作用。在每一次斗争中，都有民间社会的一部分站在反对立场上。目前，有人正大力动员民间社会支持民粹主义、仇外心理和种族主义议程。

61. 然而，民间社会在总体上是人权进步的一个引擎。经验证据表明，强大自主的民间社会与积极的人权指标之间存在着密切联系。这部分是因为民间社会聚合并放大了各种声音，从而嘹亮和清楚地向政府显示了公民的倾向，不仅仅是为了信息，而且是提出明确的主张。正如一项涉及 60 个国家的研究的作者在其研究结果摘要中指出的，“民间社会在过渡时期前的力量和过渡时期后的密集，不仅在深化过渡时期公民的政治自由和公民自由方面发挥重要作用，而且也带来更好的机构绩效”。²⁵

62. 聚合和放大，可以被视为一个重要的社会机制，从而使民间社会发挥作用，促进对公共权力的行使进行指导。这本身可以为有效的民间社会提供预防方面的优势，因为可以预见，那些能够有效聚合和放大声音的人不会接受某些类型的对待。换言之，民间社会与拥有强大民间社会组织的国家各当局之间的关系并不纯粹是被动的，而是可预期的。

63. 民间社会还有另一种行使预防功能的机制：众所周知，滥权行为的(蓄意)影响之一是切断社会纽带，使人们彼此隔绝开来。汉娜·阿伦特在 20 世纪 50 年代就已经雄辩地强调，这种“隔绝力量”²⁶ 具有助长个人滥用权力的效果，因为它妨碍社会协调和信息交流，而这两者对于任何有组织的反对派都是必要的。

²⁵ Rollin F. Tusalem, “A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies”, *International Political Sciences Review*, vol. 28, No. 3 (2007), p. 361.

²⁶ Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York, Meridian Books, 1958).

64. 民间社会行为者可以为发展社会凝聚力以及社会或居民的复原力做出贡献。通过团结人们实现共同目标，在不同群体之间建立对话，教育他们了解自我权利和他人权利而向他们赋权，以及指导人们了解重要公共问题和如何根据自身利益参与公共进程，民间社会行动者就促成一个较少可能发生暴行的环境。

65. 民间社会通过具体手段为防止暴行做出的贡献，已经得到承认。这些手段包括宣传、监测、报告、教育、防止和解决冲突以及和解倡议等。出于这个原因，预防的框架方针应该包括加强民间社会和增强其自主的措施。除直接手段外，还有一些间接的支持手段，包括：废除那些限制公民活动空间的法律，营造有利的环境，²⁷ 建立平台、联盟或网络，以及设立正式协商论坛（见 A/72/523）。

66. 正式协商论坛，而非单纯的“聊天室”，不仅在总体上可以为民间社会提供强大动力，而且也提供专业性知识。例如，允许民间社会提交意见和参与立法讨论的规则，不仅体现和培育包容性和透明度的优势，而且也为民间社会加强能力提供了重要理由（见 A/71/567 和 A/HRC/34/62）。

67. 在发生暴行罪的情况下，行政权力通过赞助、问题族裔化以及公开和隐蔽的腐败行为，将安全部门变成其持续掌权的工具。正如《分析框架》所强调的那样，对权力控制的滥用，是使暴行发生的初步风险因素之一。安全不再是具有公益性，而是变得更类似于权力持有者的战利品或特权。

68. 打破这种控制的方法之一是向居民和其他利益相关者，即民间社会公开显示安全需求的确定过程。例如，参与制定国防政策，可以使那些不仅在传统上被边缘化、而且还受到安全部队伤害的人，尤其是妇女，明确自己的安全需求。如果包容性地采取地方安全情况调查这类简单手段，就是朝着正确方向迈出一步。²⁸

69. 虽然民间社会和政府文职部门通常都同样缺乏技术专门知识，但这种缺陷能够并且已经在世界各地得到克服，并取得了重大成果。导致南非国防部队改革的进程，包括《国防白皮书》（1996年）、《国防审评》（1998年）和《2002年国防法》，是民间社会组织做出重要贡献的协商进程。²⁹ 同样，冲突后塞拉利昂的《国防审评》，包括与真相与和解委员会、民间社会组织以及其他利益攸关方的协商，导致该国安全部门发生深刻变革。³⁰

²⁷ 经济合作与发展组织，《经合组织发展援助委员会安全部门改革手册：支持安全和司法》（巴黎，经合组织出版社，2007年）。

²⁸ Laurie Nathan, *No Ownership, No Commitment: A Guide to Local Ownership of Security Sector Reform* (Birmingham, University of Birmingham, 2007), p. 31.

²⁹ Sanam Narghi Anderlini, *Negotiating the Transition to Democracy and Reforming the Security Sector: The Vital Contribution of South African Women* (Hunt Alternatives Fund, 2004); Laurie Nathan, “South African case study: inclusive SSR design and the white paper on defence”, in Nathan, *No Ownership*; Sandy Africa, *The Transformation of the South African Security Sector: Lessons and Challenges*; 日内瓦民主管制武装力量中心，政策文件，第33号（日内瓦，2011年）。

³⁰ Kellie Conteh, “Sierra Leone case study: local ownership of the security sector review and transformation processes”, in Nathan, *No Ownership*.

70. 民间社会发展了跨国的安全部门改革能力。一个重要例子就是非洲安全部门网络；这是一个在该领域工作的民间社会行为者、安全专业人员和学者的泛非网络。该网络致力于加强非洲各国政府、议会、安全机构、政府间组织、民间社会组织和其他行为者开展和拥有此类改革进程的能力。该网络协助非洲联盟制定了非洲联盟国家元首 2013 年 1 月通过的《安全部门改革政策框架》。随后，该网络帮助了非洲联盟建设改革能力，包括制定业务指导说明和《政策框架》执行手册。该网络还协助非洲联盟就此议题进行高级别对话、参与非洲联盟和联合国在非洲的评估访问，并促进南南经验分享。³¹

三. 在文化和个人倾向领域的干预措施

71. 特别报告员一直认为，过渡时期司法试图实现的转变不能单独通过体制改革而持久和可持续地实现。无论补救还是预防，都不仅仅是一个聪明的体制工程问题。两者都要求最终改变文化和个人倾向。

72. 虽然这项研究无法理清体制、文化和个人倡议之间的复杂关系，³² 但是体制改革没有在当地文化或个人倾向或信念中寻求支持而失败的历史，比成功的历史要长。

73. 两位专家借此机会强调两类具有巨大潜力的举措，即历史教育和宗教；这不仅是因为二者有助于在三个干预领域(体制、文化和个人)之间建立联系。两者都可以成为社会动员和转变的强大因素(无论好坏)。

74. 专制政权和受冲突影响的国家都倾向于将包括历史教育在内的教育政治化，故意用割裂的、片面的说法来维护一个延续现行(政治和/或经济)权力体制的故事。在这种情况下，教育则造成或维持社会分裂，加剧不容忍和不满情绪，加重不平等和各种形式的边缘化(通过操纵教育及其内容)，从而增加未来暴力和暴行罪的风险。

75. 在很多历史上有问题和分裂的国家，有一项决定是根本不教授历史，而只教授“古代”(冲突前)史，或者将历史教学局限于基本的编年史，不做任何努力说明背景或进行解释。³³ 虽然可以理解，在冲突刚刚过去之后就如何最好地教授冲突历史(特别是已经发生过暴行)而迅速达成共识，并不容易，但应该清楚的是，完全避免这一话题并不是解决办法；在家庭和社区层面，重复旧日分歧、重弹陈规旧念、灌输恐惧和不信任的非正式述说继续得到传播。

³¹ 见 <http://africansecuritynetwork.org/assn/>。

³² Pablo de Greiff, “On making the invisible visible: the role of cultural interventions in transitional justice processes”, in Clara Ramírez-Barat, ed., *Transitional Justice, Culture, and Society: Beyond Outreach*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2014)。

³³ 联合国儿童基金会，“教育在布隆迪和平建设中的作用”，政策简报，第 3 页。载于 A/HRC/30/42/Add.1。

76. 教科书和历史教科书的改编几乎在任何地方都无法迅速完成，³⁴ 但是出现了一些成功做法：其中一种做法是将过去问题的处理纳入别的专题，比如阿根廷和智利在过渡时期和历史教科书改编之间那些年所做的。在研究人权和宪法的公民课堂上讲授最近过去的事件。³⁵

77. 若干真相委员会编写了不同版本的报告及教学材料，有时还包括便利儿童阅读的版本。其中一些材料最终用于课堂之上。还编写了一些不试图终止对过去的讨论，而是让辩论继续进行下去的教材。这包括多角度的跨国历史，比如东南欧民主与和解中心为巴尔干地区学校编写的历史。³⁶ 《平行的历史》是中东和平研究所编写的教科书，尤其值得注意；³⁷ 鉴于目前不可能达成共同的、甚至桥接的叙述，本书以每页三栏的方式叙述 20 世纪以色列和巴勒斯坦国的事件：一栏载有巴勒斯坦的叙述，另一栏载有以色列的叙述。第三栏是空白的，供学生写下自己的想法、反应、问题、其他数据或结论。这个事例也说明了改革历史教育的目标应该是：让儿童和青少年能够培养自己的历史观。

78. 专家们一致认为，关于过去事件、包括过去暴行的成功教育，不仅仅是为了编写可靠、准确和公正的教科书。同样重要的是所采用的教学方法符合目标，支持对过去事件和人类行为的有效反思，并且有助于和解进程。遗憾的是，这种方法并不总是在专制后或冲突后的环境(教学经常成为问题的一部分)中得到充分提供。在阿根廷、柬埔寨、北爱尔兰和南非等国，都有可以令人学到很多的经验。³⁸

79. 教育以高度可靠为目标、以众所周知的方法传播信息，因此具有很大的预防潜力。虽然没有什么能保证绝对透明、准确、完整、包容或得出定论地叙述过去事件，但事实已证明某些方法比其他方法更好。程序上的保障措施将更有可能促成客观和透彻的历史陈述。

80. 教育的巨大预防潜力还在于帮助人们理解自己和他人是权利持有者、应获得道德上尊重的概念，并且灌输独立和批判性思维的智力习惯。最后，教育可以促进发展富有同情心的反应以及重视和尊重的情感倾向，从而有助于防止暴行和暴力。

³⁴ 在佛朗哥去世 15 年之后，西班牙教科书才开始分析独裁统治 (A/HRC/27/56/Add.1)；智利在独裁结束近 10 年之后才审查教科书(Leonora Reyes J., “A 40 años del golpe de Estado: el debate curricular inacabado”, in *Docencia*, No. 50 (2013))；而阿根廷是在 13 年之后才开始审查教科书(Mario Carretero and Marcelo Borrelli, “Memorias recientes y pasados en conflicto: ¿cómo enseñar historia reciente en la escuela?”, *Cultura y Educación*, vol. 20, No. 2 (2008))。

³⁵ Ana María Rodino, “Teaching about the recent past and citizenship education during democratic transitions”, in Clara Ramírez-Barat and Roger Duthie, eds., *Transitional Justice and Education: Learning Peace*, Advancing Transitional Justice Series (New York, Social Science Research Council, 2017)。

³⁶ 见 <http://cdrsee.org/projects/education-projects/joint-history-project>。

³⁷ 见 <http://vispo.com/PRIME/>。

³⁸ 见，例如，阿根廷教育部为推动近代史教学而编写的“Educación y memoria”。

81. 同样，宗教具有可以更积极发掘的预防潜力。2017年，特别顾问办公室编写了《宗教领导人和行为者防止煽动可能导致暴行罪的暴力的计划》；这份重要文件强调了宗教领袖和行为者在防止暴行罪方面可发挥的作用。³⁹《行动计划》承认，宗教领袖和行为者具有的潜力不仅能够影响他们追随者的行为，而且能够影响这些人的信仰和倾向：他们可以利用自己的立场散布仇恨和敌意的信息，也可以传播和平、宽容、接纳和相互尊重的信息并采取行动减少社区之间的紧张关系。宗教领袖和行为者需要不仅在自己社区成为目标时发表意见，而且在其他社区成为目标时也发表意见。当宗教领袖和行为者就防止煽动暴力问题发表意见时，无论他们代表何种信仰，地方社区都需要给予支持。本报告邀请学术和教育机构以及民间社会组织向宗教领袖和行为者提供培训，帮助他们开展人权监测和报告、防止暴行罪及其煽动行为，以及使用非暴力手段对抗和禁止煽动暴力的行为。国家各机构应废除褻渎法，因为这类法律对于享有宗教或信仰自由权以及尊重社区之间对话和辩论具有抑制性的影响。

82. 《行动计划》要求宗教领袖和行为者寻求机会加强专业知识，包括跨宗教知识和对话，并利用社交媒体和请青年参与。宗教机构需要推动批判性思考和尊重国际人权标准，并且更好地理解 and 尊重其他宗教。为此目的，《行动计划》鼓励宗教机构在宗教领袖和行为者教育课程中列入以下方面的指导意见：(a) 不同的宗教和信仰，(b) 宗教或信仰自由的国际规范和标准，以及 (c) 全球公民意识。

83. 最后，国家机构需要推广以人权为中心的教育方针；在青少年教育中嵌入批判性思维；为公立学校制订教学课程，其中包括宗教和信仰教学，作为一个包容不同传统的课题；以及在从幼儿到大学教育的学校课程中包括公民与和平教育、暴行罪历史以及防止其未来再次发生的手段。

四. 结论和建议

84. 不能防止或制止系统的侵犯人权行为，就会增加暴力、冲突和暴行罪的风险。过渡时期司法为建立、实施和实现真相、正义和赔偿的权利做出了重要贡献。因此，全面的过渡时期司法政策可以有助于打破有罪不罚和边缘化的循环；这种循环如果不加以解决，就会增加再次发生的风险。

85. 报告提交人鼓励那些发生过暴行罪的会员国更多地致力于制订和实施全面过渡时期的司法政策，以解决暴力和暴行罪的根源。他们还鼓励国际社会以更可持续的方式支持这些进程。每一进程都必须适合每一环境的具体情况，并通过国家层面的综合咨询进程来制定。

86. 保障不再发生，是全面过渡时期司法政策的第四大支柱，是一种明确的前瞻性和预防性措施。虽然这是四者之中在理论上最弱的一个，但是现在具备可有效防止系统暴力和暴行的政策和做法的充足(尽管是零散的)知识和专长。

³⁹ 见 www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Plan%20of%20Action_Religious_Prevent-Incite-WEB-rev3.pdf。

87. 报告提交人庆祝最近对预防问题关注的增加，并鼓励会员国、多边和区域组织以及国际合作机构加强努力，致力于制定和实施有效的预防政策。

88. 最大的障碍是承诺薄弱、防止措施投入不足、干预行动迟缓以及知识和专长的零散化(隔绝化)。为此，框架方针将为扩大和早期开展防止工作提供实质性内容。

89. 一个全面的框架将包括一切有助于防止暴行的措施。依据秘书长在其中概述了这些措施的 2013 年《保护责任问题的报告》(A/67/929-S/2013/399, 第 30-64 段)，这一框架将民间社会的重要贡献作为核心。报告提交人敦促联合国系统和其他方面迅速开展所需的认真和系统性的工作，以制定一个真正的全面防止框架。

90. 本研究报告强调了一些预防潜力受到普遍忽视的措施的贡献。在治理机构领域，报告提交人敦促会员国开展认真的宪政进程，包括制订权利法案以及建立独立和强大的宪法法院，无歧视地授权保障所有人的基本权利。“新宪政”的预防潜力部分来自于其社会整合力量。一个协商和包容性的宪法改革进程可以有助于容纳本国不同的关切，同时切实保障所有人的基本人权，并向包括族裔和宗教少数群体在内的各群体提供明确保护。

91. 报告提交人表示严重关切宪政遭受的破坏，包括对宪法法院权力和独立性的损害。这些现象削弱了三权分立，并促使行政机关集中无限制和无制衡的权力。

92. 关于安全部门在暴行事件后的重大改革，本研究报告强调了强有力的民事监督机制的预防潜力，并鼓励会员国采取多层次的监督机制。本研究报告鼓励多边组织和合作机构重视和支持这种改革。

93. 安全部门改革应该显著地与回顾和展望司法及权利相关问题挂钩。报告提交人呼吁采取分权的监督机制，包括组建或加强具有真正专门知识和充足资源的文职国防部和议会监督委员会。

94. 本研究报告强调指出，民间社会在防止暴行中所发挥的重要作用远远超出众所周知的贡献(监测、报告、倡导)。如果允许包括多元媒体在内的多样化和健全的民间社会自由公开运作、不担心受到迫害或报复，则有助于确保领导者的问责制、尊重法治并且让社会所有部门参与决策进程。这样可以有助于加强社会减轻和克服暴行罪相关风险的能力。

95. 报告提交人赞成对安全部门在公共秩序、国防和安全政策方面享有的垄断进行质疑，并鼓励会员国、多边机构和合作机构(除国家安全部门本身之外)都为培养这些能力作出贡献。报告提交人相信，每一方都可以从这样的伙伴关系中获益，并且可以从这种伙伴关系中评估不同的政策选择。

96. 报告人提交人鼓励会员国、多边组织和合作机构投入专门资源，以制定出加强民间社会的政策。设立一个令民间社会自由运作的法律框架并废除侵犯其自由的立法，只是打基础。其他步骤包括要求(或至少允许)民间社会参与立法和其他决策进程。还应该支持在国内和国际上建立民间社会组织网络。

97. 包括防止暴行在内的有效预防，不仅仅是一个体制工程问题，而且还要求采取措施，在个人倾向方面培养一个预防和做出改变的文化。本研究报告强调了在全国课程中纳入历史教育的重要性，包括对过去暴行的客观、多方面陈述以及宗教领袖和行为者可以发挥的预防作用。

98. 联合国系统可以在制定全面防止暴行框架方面发挥独特作用。为此，报告提交人建议采取以下措施：

(a) 应该以《暴行罪分析框架》中的风险因素为指导，在国家一级对每一国面临暴行罪的弱势情况进行彻底的综合评估。应根据这一分析而制定全面的预防框架。需要以更加顺畅的方式所部署的能力配合全面预防框架的范围，从而克服上述隔绝现象。正如秘书长在《建设和平与保持和平》的最新报告中所强调的那样，可以根据对冲突和发展情况的分析，将这种做法纳入一个恢复活力的联合框架下的工作(见 A/72/707-S/2018/43，第 24 段)；

(b) 人权支柱应与秘书长预防平台中的发展与和平及安全支柱充分结合到一起；与防止暴行问题的挂钩比在任何领域都更加重要。应该将防止暴行的观念纳入到所有三个支柱下的工作中，并更好地进行协调；

(c) 应加强特别顾问办公室的工作，并重新调整其任务，以更好地支持将防止暴行纳入联合国工作，包括在国家一级；

(d) 报告提交人建议秘书长支持各方努力完成关于危害人类罪的国际公约草案。该公约的迅速定稿和批准/加入将体现国际社会的真诚承诺；

(e) 事实可以证明，所设想的“在一个公正、独立和获得授权的驻地协调员的领导下，……新一代联合国国家工作队”(同上)在实现更有效防止暴行方面具有突破性意义。应考虑鼓励驻地协调员设立先驱小组，根据每一国家具体情况测试框架方针的整合结果，以便用于各自国家工作队的联合分析和规划工作。

Annex

1. The Special Rapporteur and the Special Adviser held two expert group meetings exploring the relationship between transitional justice and atrocity prevention, bringing together representatives of Member States, United Nations agencies, funds and programmes, United Nations mandate holders, civil society organizations and the academic community. The first meeting took place in New York (19–20 September 2017), focusing on how education and constitutional reform can contribute to atrocity prevention. The second meeting, held in Geneva (13–14 November 2017), examined the potential contributions of security sector reform civil society to atrocity prevention. The Special Rapporteur and the Special Adviser thank all participants for their contributions.
 2. The two experts also sought written inputs from Member States and civil society organizations, and also received contributions from various United Nations entities, academic institutions and individual experts, and are grateful for all views received.
-