



## 人权理事会

## 第四十八届会议

2021年9月13日至10月1日

议程项目2和3

联合国人权事务高级专员的年度报告以及  
高级专员办事处的报告和秘书长的报告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，包括发展权为期一天的闭会期间会议包括就合作加强防止灭绝种族罪行的  
能力所进行对话的摘要

## 联合国人权事务高级专员的报告\*

## 概要

根据人权理事会第43/29号决议，联合国人权事务高级专员于2021年2月10日召开了为期一天的闭会期间会议，就合作加强防止灭绝种族罪行的能力进行对话。与会者强调了《防止及惩治灭绝种族罪公约》的重要性以及区域和国家安排的必要性。也有与会者突出强调了辅之以过渡期正义进程的刑事问责和法律机构的重要性。与会者指出必须开展活动消除暴力的根源，特别是仇恨言论、不容忍、反犹太主义和其他形式的种族主义。他们着重指出了人权机制在发现和公布暴行罪早期迹象方面发挥的作用。许多与会者呼吁适当时在人权理事会的任务中纳入防止暴行的内容。也有与会者提到了几项改善预防工作、加强联合国系统内部协同增效的倡议，特别是秘书长关于采取行动促进人权和制定更加协调一致的保护议程的呼吁。与会者承诺进一步支持秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问的工作。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 引言

1. 根据人权理事会第 43/29 号决议，联合国人权事务高级专员于 2021 年 2 月 10 日召开了为期一天的闭会期间会议，以推动就防止灭绝种族罪行的以下三个主要领域交流良好做法、成就、挑战和经验教训：加强国家能力、促进各国对区域和次区域倡议的参与、加强联合国系统内的预警和预防机制。
2. 本报告载有根据同一决议编写的闭会期间会议上的讨论摘要。

## 二. 开幕致辞

3. 人权理事会主席纳兹哈特·沙米姆·汗、亚美尼亚常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表安德拉尼克·霍夫汉涅桑、联合国人权事务副高级专员娜达·纳西弗和秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问艾丽斯·瓦伊里穆·恩德里图作了开幕致辞。
4. 人权理事会主席强调了人权与防止灭绝种族罪行之间的联系。与其他暴行罪一样，种族灭绝罪行发生之前往往有一系列反复侵犯人权，无论是公民权利和政治权利还是经济、社会和文化权利的行为。事实证明，人权理事会机制是侦查暴行罪的有效工具，卢旺达的情况就证明了这一点——在 1994 年灭绝种族罪行发生几个月前，当时的法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员曾警告说，图西族人正在遭受族群间暴力。此外，2016 年，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会协助分析过达伊沙针对雅兹迪人实施的种族灭绝行为。
5. 仅有预警是不够的，还需要国际社会采取后续行动和协调努力，以真正起到预防作用。主席呼吁继续作出努力，以弥合联合国内部日内瓦和纽约之间的现有差距。人权理事会及其机制就广泛的人权问题包括紧急情况提供了丰富的专门知识、信息和建议。她敦促其他政府间机构利用这些信息，以确保国际社会有效支持各国防止暴行罪。
6. 主席还强调指出，人权理事会机制需要加强与联合国其他实体的合作，特别是与秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问的合作。在这方面，她提到了 2020 年 3 月提交的关于理事会对预防侵犯人权行为的贡献的报告，<sup>1</sup> 其中载有一项关于更经常地邀请特别顾问参加理事会届会的建议。主席还作为良好做法提到寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员和特别顾问于 2018 年 3 月发表的联合研究报告，<sup>2</sup> 并提到布隆迪问题调查委员会在其近期报告中使用了秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问和秘书长保护责任问题特别顾问制定的暴行罪分析框架。<sup>3</sup>
7. 此外，人权理事会机制在监测《防止及惩治灭绝种族罪公约》的执行情况方面发挥了作用，与其他国际人权文书相反，该公约没有规定监测机制。秘书长在

<sup>1</sup> A/HRC/43/37。

<sup>2</sup> 见 A/HRC/37/65。

<sup>3</sup> 见 A/HRC/42/49 和 A/HRC/45/32。

2019年提交给人权理事会的关于防止灭绝种族罪行的最新报告<sup>4</sup>中强调了普遍定期审议可以在这方面发挥的作用。

8. 最后，主席着重指出，除预警和监测职能外，人权理事会机制还向各国提供实际援助，协助它们纠正结构性差距，扭转侵犯人权行为日益严重的趋势。经验表明，执行这些机制从问责措施到过渡期正义机制和社会经济改革的各种建议起到了重要的预防作用。然而，在许多情况下，执行需要财政援助。在这方面，理事会通过其议程项目 10 或普遍定期审议，为各国提供了分享各自需求和讨论合作方式的机会。

9. 亚美尼亚常驻代表回顾说，人权理事会在其第 43/29 号决议中指出，对过去发生的灭绝种族事件的竭力辩护、带有偏见的陈述或否认都可能增加再次发生暴力的风险。理事会还在该决议中将否认灭绝种族罪行认定为仇恨言论的一种形式。常驻代表指出，在许多情况下，国家参与传播此类看法、国家主管部门不采取适当行动反对否认灭绝种族已清楚表明，它们没有采取任何有意义的行动保证不会再次发生过去的暴行。

10. 常驻代表还着重指出，有必要通过承认、问责、真相、赔偿、保证不再发生和保存历史记忆的方式，确保为受害者及其后代伸张正义。民间社会及自由、多样和独立的媒体在预防暴行罪方面发挥了至关重要的作用。人权理事会和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在防止灭绝种族罪行方面也发挥了关键作用。

11. 联合国人权事务副高级专员指出，在 1948 年 12 月 9 日通过《防止及惩治灭绝种族罪公约》之后的第二天又通过了《世界人权宣言》，表明了防止灭绝种族罪行与保护、尊重和实现人权之间的联系。暴行罪往往植根于长期的侵犯公民权利和政治权利行为、歧视、经济不平等、社会排斥和剥夺经济、社会和文化权利行为。

12. 人权理事会机制、人权条约机构和人权高专办发现并报告了最近发生的许多暴行罪，包括灭绝种族罪行的早期迹象。副高级专员呼吁采取一致的办法，在仇恨的种子萌发成危机之前就发现和消除它们，特别是为此在设在日内瓦和设在纽约的联合国机制之间建立更牢固的联系。

13. 副高级专员强调需要将预防工作的重点向上游转移。在这方面，联合国人权系统通过查明社会经济等领域严重侵犯人权行为的根源和催化因素、收集关于当前侵犯人权行为的信息、查明被控施害者、倡导适当的问责和过渡期正义解决办法，为长期预防工作作出了贡献。

14. 预防和惩治作为《防止及惩治灭绝种族罪公约》明确规定的双重目标，永远不能互无干涉孤立地加以看待。问责文化和公正、平等的司法对于解决申诉和推动结构性解决办法是必不可少的。在这方面，副高级专员指出，各国在伸张正义、防止侵犯人权和暴行罪方面负有首要责任。她提到了国际刑事法院在国家不愿或无力伸张正义时可以发挥的作用。她呼吁尚未加入《国际刑事法院罗马规约》的国家考虑加入该规约。她还鼓励各国进一步追究在其他国家实施的暴行罪的责任，

<sup>4</sup> A/HRC/41/24。

包括为此支持联合国的工作或支持行使普遍管辖权。副高级专员在结束发言时着重指出，有效的问责应包括承认侵犯受害者的权利并就此承担责任，实现受害者获得真相、正义、赔偿和杜绝再犯的权利。

15. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问指出，自通过《防止及惩治灭绝种族罪公约》以来，防止暴行方面取得了许多进展。然而，仇外心理、种族主义和宗教偏见的抬头仍在威胁人权、民主价值观和社会稳定。经验表明，与暴行罪发生后社会中的赔偿措施相比，预防的成本，特别是在拯救人类生命方面的成本要低得多。然而，国际社会继续在保护民众免遭暴行罪方面遭遇失败。因此，特别顾问呼吁在社区、国家和区域各级作出更大承诺并尽早采取行动。她还坚持认为，需要大力开展区域和国际合作，以便在需要时作出反应。

16. 特别顾问提到了令人关切的局势，包括中非共和国、埃塞俄比亚、缅甸和也门。她还着重指出了在推进问责制方面的积极事态发展，例如南苏丹政府批准设立非洲联盟混合法庭、前上帝抵抗军指挥官多米尼克·翁古文被国际刑事法院定罪、向该法院移交涉及在中非共和国犯下罪行的穆罕默德·赛义德·阿卜杜勒·卡尼、向该法院移交在达尔富尔犯下罪行的阿里·穆罕默德·阿卜杜-拉赫曼。

17. 最后，特别顾问指出，只有在几个利益攸关方一致提供支持、所有群体都真正参与有关防止灭绝种族罪行和侵犯人权行为的决策进程时，防止灭绝种族罪行才能在社会结构中扎根。特别顾问重申致力于继续就潜在的暴行罪情况提供预警和建议，并协助各国、区域组织和民间社会建立预防和应对暴行罪的能力。她呼吁人权理事会和联合国所有会员国同样为面临灭绝种族罪行风险的民众提供保护。

### 三. 加强防止灭绝种族罪行的国家能力

18. 在寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题前特别报告员巴勃罗·德格列夫主持的第一次专题小组讨论中，与会者探讨了如何加强防止灭绝种族罪行的国家能力的问题。肯尼亚防止灭绝种族罪行全国委员会主席贾米拉·穆罕默德、冲突后研究中心主席维尔玛·萨里奇、西蒙-斯考特防止灭绝种族罪行中心主任内奥米·基科勒、西澳大利亚大学法学院高级讲师兼国际研究灭绝种族学者协会第二副主席梅勒妮·奥布赖恩作了发言。

19. 穆罕默德女士着重指出了国家委员会在防止灭绝种族罪行方面的关键作用，同时强调这些委员会需要与区域委员会合作，因为暴行罪的根源和影响总是跨区域的。为此，大湖区国家元首于 2006 年商定设立区域委员会和国家委员会，以防止和惩治灭绝种族罪行。此后，肯尼亚政府成立了防止灭绝种族罪行国家委员会，由穆罕默德女士担任主席，其任务是向该国政府提供信息，提高认识并组织能力建设活动。穆罕默德女士坚持认为国家委员会需要有广泛的组成，并提到肯尼亚的国家委员会由政府和非政府行为体，包括人权组织成员、警察和宗教领袖组成。

20. 穆罕默德女士以肯尼亚 2010 年宪法为例，强调需要在宪法中纳入强有力的内容，以便为司法机构确保追究暴行罪的责任提供框架和有力工具。她还提及肯尼亚 2008 年通过了《国际犯罪法》，并根据该法在肯尼亚高等法院内设立了

国际有组织犯罪处。她提到《罗马规约》获得了批准，而事实证明该规约具有威慑作用，特别是在肯尼亚以前的总统选举期间。

21. 萨里奇女士突出强调了教育在预防冲突和建设可持续和平方面的关键作用。她提到波斯尼亚和黑塞哥维那存在“同一屋檐下有两所学校”的现象，即来自不同族群的学生尽管处于同一栋楼里，却学着不同的历史课程。她因此坚持认为有必要教授共同的历史，通过由称职的独立行为体开展包容性真相调查举措和研究来确定事实。学校课程应展示个人在实现积极变革中的作用，由此结合人权与和平教育以及道德和公民勇气研究。在这方面，萨里奇女士领导的冲突后研究中心实施了屡获殊荣的多媒体教育建设和平方案，利用救援和道德勇气事例促进宽容、和解及族裔间合作。

22. 萨里奇女士强调需要在冲突后开展缅怀和纪念工作。然而，纪念项目存在政治化的风险，例如在波斯尼亚和黑塞哥维那，由于缺乏共同办法，许多举措对过去的看法是片面的。要抵御这一风险，政府必须建立公正的记忆和公共教育机构，如斯雷布雷尼察纪念中心。此外，还需要政府、民间社会和地方社区作出协调努力。在这方面，冲突后研究中心每年都与联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室合作举办研讨会，以促进民间社会行为体之间的协同作用，并交流监测和预防暴行罪的最佳做法。该中心还为 2017 年成立西巴尔干防止灭绝种族罪行和大规模暴行罪联盟作出了贡献。萨里奇女士提到了宗教领袖和组织在建设和平文化方面的关键作用，列举了波斯尼亚和黑塞哥维那宗教领袖对冲突中性暴力受害者受到社会排斥、边缘化和歧视问题采取强硬立场等例子。

23. 此外，萨里奇女士还指出了反对媒体进行有偏见报道的重要性。为此，她领导的组织创建了巴尔干之声这个独立的多媒体平台，旨在培训年轻记者如何处理虚假信息，并为他们以及活动家和学者提供发表意见和分析的空间。此外，在过去 10 年中，冲突后研究中心制作了纪录片，组办了摄影展，并展示了集故事讲述、历史记忆和见证于一体的艺术装置，以协助促进包容性决策和公共教育。

24. 基科勒女士坚持认为必须有活的纪念馆，如 1980 年美利坚合众国会通过一项决定设立的大屠杀纪念馆。该纪念馆根据其使命对教育进行投资，这不仅是为了帮助个人反思自己的决定，也是为了与政策制定者一起倡导变革。基于对大屠杀的了解和关于暴行不是发生在一夜之间的事实，该纪念馆一直在研究灭绝种族罪行可能如何发生、为何发生，以期确定警示迹象。它还就可以有助于防止大规模暴行的工具进行了研究。基科勒女士特别提到与秘书长防止灭绝种族罪行前特别顾问合作编写的《人权与防止灭绝种族罪行手册》。该手册的作者详细阐述了暴行罪的分析框架，并列出了 21 个与人权有关的灭绝种族罪行风险因素。此外，大屠杀纪念馆为了弘扬“永不再来”的理念，定期举办各种展览。例如，最近的展览展示了阿拉伯叙利亚共和国少数群体和缅甸罗兴亚人的遭遇。同样重要的是，大屠杀纪念馆将重点放在存档和记录上，以促进问责和过渡期正义。

25. 奥布赖恩女士强调了在国家宪法中制定保护少数族裔等群体权利的人权宪章的重要性。在侵犯人权行为进一步升级之前，此类宪章为少数群体提供了对暴行早期或中期发生的酷刑、强奸和杀戮等侵犯人权行为的法律追索权。她还突出

强调了国内和国际刑法的威慑作用。例如，研究表明，国际刑事法院与儿童兵有关的工作阻止了非洲的一些非国家行为体招募儿童。同样，红十字国际委员会在 一项关于战争中行为约束之根源的研究<sup>5</sup> 中发现，法律确实影响了非国家武装行为体的行为。为此，奥布赖恩女士呼吁各国通过法律或在其法律体系中纳入将暴行罪定为刑事犯罪的国际法，并确保此类立法得到执行。

26. 奥布赖恩女士还主张各国将国际罪行的普遍管辖权纳入国内法，或至少将实体法的域外适用扩大到本国永久居民和公民。她还请求重新推动批准《罗马规约》和普遍批准《防止及惩治灭绝种族罪公约》。然而，她着重指出，没有条约机构监督后一项公约的执行情况。因此，许多国家没有禁止灭绝种族罪行的法律一事可能不会引起注意。为此，奥布赖恩女士呼吁制定一项协调一致的全球方案，鼓励各国颁布相关立法以遵守该公约，并鼓励没有加入公约的国家加入公约。

27. 奥布赖恩女士声称，在灭绝种族罪行发生的过程中，国家行为体通常垄断媒体以控制关于目标群体的报道。因此，她主张通过立法防止出现这种现象。需要有规范社交媒体公司的法律。具体而言，奥布赖恩女士提及冈比亚与社交媒体公司“脸书”在美国法院提起的诉讼，“脸书”在诉讼中拒绝披露特定缅甸官员和机构据信含有灭绝种族意图证据的帖子和来文。她就此指出，需要让法院有能力迫使社交媒体公司交出关于煽动歧视性暴力和(或)仇恨的帖子的数据和元数据。

28. 以下代表团的代表在小组成员之后作了发言：阿根廷、古巴、丹麦(代表全球制止大规模暴行罪行动指导小组)和以色列。欧洲安全与合作组织的一名代表作了发言，非政府组织研究学会、灭绝种族问题应对联盟、Instituto CEU Estrela Guia-CEU pela Vida 和世界维吾尔代表大会的代表也作了发言。巴西和中国分别就后两个组织的发言提出了程序问题。

29. 几位发言者着重指出，各国对通过执行国际人权法和国际刑法文书并将其纳入国内法等途径防止灭绝种族罪行负有首要责任。也有与会者强调了建立有效的监测、分析和裁定机制的重要性，并同样强调了通过真相、正义和赔偿领域的干预补充问责措施的重要性。一些代表强调了教育在建立记忆方面的重要性，并建议将人权教育和预防暴行罪纳入学校课程。也有一些代表指出，除了需要支持国家和区域倡议外，还必须制定和执行关于档案、赔偿和纪念的政策。

30. 针对与会者的发言，穆罕默德女士强调必须有从较低级别开始向年轻一代灌输和平文化的政治意愿和教育。她还强调需要在防止灭绝种族罪行时将性别观念纳入主流。萨里奇女士指出，应宣传报道普通英雄的正面事迹、市政当局和宗教领袖在建立和解方面的作用以及纪念馆和博物馆的重要性。基科勒女士鼓励各国政府将防止灭绝种族罪行作为本国的核心优先事项，分配资源建设国家识别风险的能力，并在国家一级和国外支持立足教育、记录和纪念领域的民间社会。奥布赖恩女士突出强调有必要制定专门的灭绝种族罪行研究国家方案。

31. 德格列夫先生在结束讨论时着重指出了国家举措的重要性。法律机制必须辅之以教育、纪念和支持民间社会领域的举措。不应将人权仅视为补救的工具，还

<sup>5</sup> 见 [www.icrc.org/en/publication/4352-roots-restraint-war](http://www.icrc.org/en/publication/4352-roots-restraint-war)。

应将其视为申诉和解决问题的机制。德格列夫先生强调需要将预防工作放在上游，并采取更系统的预防办法，包括机构、文化和个人层面的干预措施。德格列夫先生和当时的秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问向人权理事会提交了关于过渡期正义对于防止严重侵犯和践踏人权以及严重违反国际人道法，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，<sup>6</sup> 其中列举了许多此类干预措施。

#### 四. 促进各国参加防止灭绝种族罪行的区域和次区域倡议

32. 第二次专题小组讨论由全球制止大规模暴行罪行动主席西尔维娅·费尔南德斯·德古尔门迪主持，讨论重点是促进各国参与防止灭绝种族罪行的区域和次区域倡议。美洲人权委员会成员胡丽萨·曼提亚、印度尼西亚驻东盟政府间人权委员会代表尤云·瓦赫尤宁伦和欧盟对外行动署人权、全球与多边事务主任兼副总司长克里斯汀·德佩龙作了发言。

33. 费尔南德斯·德古尔门迪女士在介绍性发言中突出强调了全球制止大规模暴行罪行动在支持各国确立早期和长期预防暴行罪的国家架构和政策方面的作用。全球制止大规模暴行罪行动以预防为重点开展持久努力，力求促进反应文化转变为预防文化。它每两年组织一次全球会议，召集各国和民间社会组织讨论预防事项，并在国家一级推动新的想法和倡议，其第四次全球会议将于 2021 年 11 月在荷兰举行。它还鼓励在区域一级制定各项倡议。值得注意的是，美洲、非洲和亚洲及太平洋已制定了此类倡议。费尔南德斯·德古尔门迪女士指出，区域倡议可以补充和支持现有区域机制部署的预防努力。

34. 曼提亚女士指出，《美洲人权公约》第 1 条规定缔约国有义务尊重其管辖范围内所有人的的人权。由此，它防止了侵犯人权行为，并在一定程度上防止了灭绝种族罪行，因为侵犯行为升级有可能导致暴行罪。更具体而言，人权监测和个人申诉制度是美洲人权委员会协助防止灭绝种族罪行的两个工具。曼提亚女士特别强调了国家访问在监测缔约国总体人权状况、收集关于暴行罪可能性的预警信息方面的重要性。她还提到美洲人权委员会针对委内瑞拉玻利瓦尔共和国的特别监测机制正在开展工作，监测该国人权状况的演变。

35. 此外，曼提亚女士还着重指出，美洲体系内部的演变导致各方更加重视惩治暴行罪。特别而言，美洲人权委员会在其 2003 年通过的第 1/03 号决议中承认，暴行罪是对《美洲国家组织宪章》和《联合国宪章》所载基本原则的公然否认，并敦促缔约国采取必要步骤，要么同意引渡任何被控犯有国际罪行的人，要么着手将其绳之以法。曼提亚女士还突出强调了美洲人权法院判例的演变，特别是在最近有关危地马拉<sup>7</sup> 和哥伦比亚<sup>8</sup> 的案件中，该法院依据《美洲人权公约》应参照

<sup>6</sup> A/HRC/37/65。

<sup>7</sup> 见 *Miembros de la aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal* 诉危地马拉(仅有西班牙文)，初步反对意见、案情实质、赔偿和费用，2016 年 11 月 30 日判决。

<sup>8</sup> *UP* 诉哥伦比亚，目前正在接受美洲人权法院的审查。

包括《防止及惩治灭绝种族罪公约》在内的其他国际条约加以解释这一事实，对灭绝种族罪行的指控进行了审查。

36. 瓦赫尤宁伦女士强调了区域组织的任务。《东盟宪章》、《东盟人权宣言》、东盟政治安全共同体、东盟社会文化共同体和《东盟构建预防文化以促进和平、包容、有复原力、健康与和谐社会宣言》为该区域各国合作预防暴行罪提供了依据。东盟政府间人权委员会的 2021-2025 年行动计划规定，应改变对侵犯人权行为的做法和更大程度上对暴行罪的做法，即从反应改为预防。除其他外，该行动计划设想采取措施，通过风险评估、研究、预警和循证研究，在个人、组织和机构各级查明暴力极端主义的根源和影响。它还规定了与获得有效补救、享有人权与和平教育、表达自由、宗教自由的权利和打击仇恨言论有关的活动，所有这些都助于预防暴行罪。

37. 瓦赫尤宁伦女士还着重指出，必须通过加强区域一级的机构增加各国的参与，以便加强知识管理和动员，进而采取集体政策行动。她还指出，必须在会员国之间建立和保持建设性对话，就如何最好地预防暴行罪分享信息、交流意见和经验教训。

38. 德佩龙女士着重介绍了最近围绕缅怀大屠杀受难者国际纪念日开展的活动，并强调必须保持有效的纪念政策，承认过去的罪行。2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行疫情放大了仇恨言论和对少数群体的仇恨。自 2002 年以来，欧洲联盟一直保持着—个联络点网络，以确保各国国家主管部门在调查和起诉暴行罪方面密切协调。防止灭绝种族罪和其他大规模暴行罪是欧洲联盟外交和安全政策的组成部分，欧洲联盟正在努力通过—项打击反犹太主义的战略。欧洲联盟根据其《2020-2024 年人权和民主行动计划》，打击任何形式基于族裔血统、宗教或信仰针对任何人或任何群落的不容忍、骚扰或暴力行为。

39. 德佩龙女士呼吁国际社会加倍努力，防止灭绝种族罪行。要实现这一目标，第一步是要在各级制定有效的法律工具和政策，并建立旨在识别和处理预警迹象的架构。《防止及惩治灭绝种族罪公约》为各国采取行动防止灭绝种族罪奠定了共同的法律基础。德佩龙女士强调了保护责任的重要性，因为它能有力地提醒大家，联合国会员国不能对任何最严重的罪行袖手旁观。欧洲联盟将继续努力在联合国就保护责任采取有效和可操作的行动，特别是为此支持法国和墨西哥政府关于在暴行罪已查明的情况下限制否决权的倡议。

40. 此外，德佩龙女士重申，欧洲联盟致力于支持国际刑事法院、各国际法庭和特设法庭的工作。她还指出推进过渡期正义在预防暴行罪、促进和平与安全方面的重要性，并欢迎比利时和其他会员国为推动将过渡期正义列入安全理事会议程作出的努力。德佩龙女士最后保证，欧洲联盟将继续与各国家和国际伙伴包括民间社会合作，在世界范围内防止灭绝种族罪行、结束有罪不罚现象。

41. 墨西哥代表以拉丁美洲预防灭绝种族和大规模暴行网络的名义在小组成员之后发言，并赞扬国际社会在建立预防暴行罪机制方面取得了重大进展。然而，大多数努力和倡议都侧重于应对冲突，预防工作则需要得到进一步加强。她强调了教育，特别是对公务员、武装部队成员、安全部队和教育部人员的培训，在防



止灭绝种族罪行方面的重要性。成立于 2012 年的拉丁美洲预防灭绝种族和大规模暴行网络制定了在以下三个优先领域的培训和技术援助方案：记忆和真相、正义和问责以及打击歧视和保护弱势群体特别是土著人口。

42. 最后，费尔南德斯·德古尔门迪女士回顾了纪念活动、过渡期正义和教育在防止灭绝种族罪行方面的重要性。她突出强调了瞄准和解决暴力前兆并与国际刑事法院合作的重要性。虽然各国负有防止灭绝种族罪行的首要责任，但整个国际社会也应采取行动，防止暴行罪的发生。

## 五. 加强联合国系统内防止灭绝种族罪行的预警和预防机制

43. 在人权高专办法治和民主科科长塞西尔·阿佩特尔主持的第三次专题小组讨论中，与会者审查了加强预警和联合国预防机制如何成功防止灭绝种族罪行的问题。秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问、主管人权事务助理秘书长伊尔泽·布兰兹·科里斯、以及寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员法比安·萨尔维奥利作了发言。

44. 当被问及加强了联合国系统内预警和早期行动的良好做法时，特别顾问着重指出，特别顾问办公室制定的暴行罪分析框架确定了一些风险因素，在将其适用于具体情况时可以帮助设计适当的应对措施。她还强调了政治意愿和领导力的重要性，并赞扬秘书长自其任期开始以来优先重视预防，包括预防暴行罪。他的人权行动呼吁为将预防暴行罪置于联合国工作的中心提供了新的机会。特别顾问还提到了《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》，并指出其执行因 COVID-19 疫情背景下仇恨言论激增而变得更加关键。特别顾问呼吁加强与社交媒体公司的接触，并向参与打击仇恨言论的民间社会提供支持。

45. 特别顾问还强调了安全理事会和人权理事会在防止灭绝种族罪行方面的作用，指出从特别会议到特别程序的各种机制都具有预警功能。她呼吁民间社会组织继续参与人权理事会的工作，以便能够提请理事会注意预警情况。她还着重介绍了关于人权理事会对防止侵犯人权行为的贡献的报告，该报告载有一项建议，建议理事会邀请她更经常地向其通报情况。她强调了普遍定期审议进程在确定风险因素方面可以发挥的作用，并鼓励在该进程中使用暴行罪分析框架以及其他机制。

46. 主管人权事务助理秘书长着重指出，防止灭绝种族罪和其他暴行罪首先意味着防止侵犯人权。暴行罪是侵犯人权行为的终极体现，会摧毁在实现可持续发展和可持续和平与安全方面的进展。秘书长呼吁采取行动促进人权，目的是将联合国的三大支柱结合在一起，以更好地防止侵犯人权行为，并在更大程度上防止暴行罪。鉴于保护始终是预防的最好形式，行动呼吁包含了制定保护议程的承诺。在联合国发展系统改革的背景下，行动呼吁还承诺支持会员国确保通过人权，包括通过将人权风险和机会分析纳入国家评估和发展规划，更好地为落实《2030 年可持续发展议程》提供信息。行动呼吁强调了向安全理事会和大会提供人权信息和分析的重要性。人权高专办与其他联合国办事处和实体在这方面可以发挥关键作用。

47. 此外，助理秘书长指出，行动呼吁并不是此类倡议第一次出现。秘书长在其行动呼吁中承认，重要的是要借鉴现有倡议，包括人权先行倡议和就格特·罗森塔尔对 2010 至 2018 年联合国在缅甸的参与情况所作独立调查采取的后续行动。助理秘书长强调需要加强外地、区域和总部各级联合国决策和方案编制中的预防、保护和人权内容。行动呼吁应与制定联合国共同议程等促进联合国更加一体化的其他努力一并考虑。助理秘书长着重指出，必须加强过去几年建立的从区域月度审查到执行委员会和代表委员会会议等联合国共同分析和决策机制。她积极地注意到，来自联合国人权机制的信息和警报越来越多地被纳入分析和决策机制内正在进行的讨论。联合国仍然面临的主要重大挑战与其说是确定暴行的早期迹象，不如说是及早采取行动。因此，助理秘书长呼吁联合国与会员国和区域组织进行更协调一致的合作，以便在这方面取得进展。

48. 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员指出，问责对于避免暴行罪再次发生至关重要。各国义务确保对过去的暴行追究责任，并落实过渡期正义的其他支柱，即真相、赔偿、保证不再发生，并落实纪念进程。他在自己最近提交给人权理事会的报告<sup>9</sup> 中重点对后者进行了阐述，并突出强调了教育对促进和平文化的重要性。该任务下通过国别访问、专题报告和国别报告以及来文开展的努力在所有这些领域为各国政府提供了支持。

49. 此外，特别报告员保证，他将继续与其前任倡议的秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问以及包括国家和区域组织在内的其他机构开展合作。他还呼吁参与预防工作的所有行为体采取一致行动，并协调联合国系统内部，特别是安全理事会、大会和人权理事会之间的观点和立场。

50. 以下代表团的代表在小组成员之后作了发言：比利时(也代表卢森堡和荷兰)、中国、塞浦路斯、希腊、印度、波兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国。欧洲联盟的一名代表和联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的一名代表也作了发言，此外发言的还有以下非政府组织的代表：全球保护责任中心和美国犹太人委员会。

51. 各代表团肯定了联合国系统在防止灭绝种族罪行方面发挥的关键作用。他们承诺继续支持防止灭绝种族罪行和保护责任办公室以及其他联合国机制和倡议，包括《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》以及秘书长关于采取行动促进人权和制定相关保护议程的呼吁。一些与会者还表示支持大会通过的《2005 年世界首脑会议成果》中确认的保护责任原则。

52. 此外，许多代表团强调了人权理事会机制发挥的预警作用，并呼吁这些机制更多地利用防止灭绝种族罪行和保护责任办公室制定的暴行罪分析框架。一些代表团赞扬为使理事会预防任务更具操作性所作的努力。在这方面，他们欢迎理事会通过了关于人权理事会对预防侵犯人权行为的贡献的第 45/31 号决议。他们进一步呼吁联合国人权事务高级专员加强人权高专办的预警能力，并在暴行罪早期迹象出现时通知理事会。一些与会者还鼓励安全理事会进一步考虑人权高专办和

<sup>9</sup> A/HRC/45/45。

人权机制提供的分析。一些代表团表示支持问责机制，特别是人权理事会设立的调查机构。他们呼吁这些机制加强与国际刑事法院的合作。

53. 一些代表团注意到民间社会组织和人权维护者在报告侵犯人权行为和暴行罪早期迹象方面发挥的关键作用。他们呼吁人权理事会和联合国其他机构确保他们的参与不会有遭到报复的风险。

## 六. 结论意见

54. 在结束本次闭会期间会议时，人权高专办法治和民主科科长着重指出，本次会议期间进行的讨论重申了各国在防止灭绝种族罪行方面的首要责任，同时确认了国际和区域安排的重要性。许多与会者强调了辅之以过渡期正义程序的刑事问责和法律机构的重要性。在过渡期正义活动中，档案、纪念馆、博物馆和教育的作用得到了特别的强调。与会者指出，必须开展活动消除暴力的根源或肇因，特别是仇恨言论、不容忍、反犹太主义和其他形式的种族主义。讨论着重谈到了联合国系统内为防止侵犯人权行为和暴行罪而采取的举措，特别是秘书长关于采取行动促进人权和制定保护议程的呼吁。与会者还承诺进一步支持秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问的工作。

55. 霍夫汉涅桑先生保证，亚美尼亚将继续发起并支持人权理事会关于防止灭绝种族罪行的决议。理事会请联合国人权事务高级专员编写报告，阐述防止灭绝种族罪行、保护责任和防止侵犯人权行为的问题。他欢迎这些倡议，认为它们为理事会进一步思考如何将其对预防工作的承诺转化为有意义的有效行动提供了机会。

56. 秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问指出，许多旨在防止种族灭绝罪和其他暴行罪的倡议侧重于国家一级行动，因此忽略了暴行罪发生更频繁的社区一级行动。她呼吁建立有社区参与的参与性机制，以便识别暴行罪的早期迹象，并在其升级之前对其作出反应。

57. 特别顾问还坚持认为应建立强有力的法律制度，在她看来，一些情况下法律制度并不到位。她呼吁普遍批准《防止及惩治灭绝种族罪公约》，并强调通过实际计划执行条约的重要性。她还强调了教育在建设和平文化和抵御暴行能力方面发挥的关键作用。

58. 特别顾问赞同一些与会者的看法，即人权机制在发现和公布暴行罪早期迹象方面发挥了作用。她再次呼吁适当时在人权理事会的任务和普遍定期审议下编写的国家报告中列入预防暴行的内容。她着重指出，秘书长的人权行动呼吁为确定和消除暴行罪的根源和早期迹象提供了机会。

59. 最后，特别顾问鼓励人权理事会更经常地邀请她向理事会通报情况，并鼓励理事会机制与特别顾问办公室更系统地开展合作，以便利用她在与其任务有关的局势或问题上的专门知识和投入。