



人权理事会

第二十八届会议

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

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权理事会预防对增进和保护人权的作用问题小组讨论会
成果概要报告

联合国人权事务高级专员办事处的报告



目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-3	3
二. 副高级专员的开幕发言.....	4-11	3
三. 小组成员的贡献.....	12-25	4
四. 讨论概要.....	26-50	8
A. 预防的概念和预防工具.....	28-32	9
B. 预防侵犯人权行为的责任.....	33-34	10
C. 预警.....	35-37	11
D. 预防行为方.....	38-41	11
E. 人权教育和文化.....	42-44	12
F. 国际团结与合作，以及资源问题.....	45-47	13
G. 打击有罪不罚，以及其他有助于预防的条件.....	48-50	14
五. 结论.....	51-53	14

一. 导言

1. 2014年9月18日，人权理事会根据第24/16号决议，举行了预防对增进和保护人权的作用问题小组讨论会。理事会在第24/16号决议中请人权事务高级专员办事处(人权高专办)与各国、联合国有关机构、基金(会)和计(规)划署、条约机构、特别程序和区域人权机制、以及包括非政府组织在内的民间社会和国家人权机构协商，组办上述小组讨论会，以确保多方利益攸关方的参与。理事会又请人权高专办以纪要形式编写一份小组讨论结果报告，提交理事会第二十八届会议。本报告便是根据这一请求编写的。

2. 根据人权理事会第24/16号决议，小组讨论会旨在推动进一步发展防止侵犯人权这一概念，以及进一步提高各国和其他相关利益攸关方对于预防对增进和保护人权的作用的认识，以鼓励将这一概念反映在国家、区域和国际各级的相关政策和战略中。

3. 小组讨论会由人权理事会主席任会议主席，由贵格会联合国日内瓦办事处人权和难民事务顾问蕾切尔·布雷特任主持人。副高级专员作了开幕发言。小组成员有：少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克、非洲儿童权利与福利问题专家委员会副主席兼儿童权利委员会副主席贝纳亚默·达维特·梅兹穆勒、阿富汗独立人权委员会主席西玛·萨马尔、防止酷刑协会秘书长马克·汤姆森，以及经济、社会和文化权利委员会副主席雷纳托·泽尔比尼·里贝罗·莱昂。

二. 副高级专员的开幕发言

4. 副高级专员在开幕发言中指出，所有各方必须为了健全政策以及出于道德良心，在侵犯人权的行为升级成大规模暴行或冲突之前予以制止。她回顾称，法律早已规定，各国负有责任采取法律、行政和其他适当措施，防止侵犯人权行为。她提到人权理事会多次声明，《公民权利和政治权利国际公约》的缔约国有义务在应对侵犯人权行为时，采取预防行动，避免侵权行为再次发生。预防措施工具箱涵盖了所有各类人权应对措施。

5. 可能导致严重侵犯人权行为的风险因素包括严重的歧视性做法。以“我们”和“他们”来构建身份，以及将某一目标群体描绘为危险、不忠诚、下等或安全上或经济上的威胁，往往是侵犯人权行为升级的先兆。她提到少数群体问题特别报告员的一项声明，特别报告员在声明中警示称，虽然对种族清洗和种族灭绝等大规模暴行罪的预防已经进行了许多讨论，但各国政府、民间社会和国际社会必须更早地对各项警兆有所警觉——早在仇恨言论最初出现之时，或媒体开始宣传负面陈旧观念之时。

6. 已经有了侵犯人权行为的预警机制。这些机制包括：每年开展约80次国别访问并就紧急和长期人权状况和案件发出约500份函件的各项特别程序、各条约机构的系统性审查，以及普遍定期审议。人权理事会也有任务通过对话与合作，

为预防侵犯人权行为作出贡献。此外，非政府组织也在预警方面发挥着不可或缺的作用，例如收集和處理数据，以及提出行动建议。

7. 副高级专员回顾称，秘书长在 2012 至 2017 年五年行动议程中对预防工作予以了最高重视。秘书长具有开创性的“人权先行”行动计划的基础是，承诺更加审慎、周密和协调地使用联合国的全部资源、任务和技能，以便加强联合国系统有效预防和应对严重侵犯人权行为和复杂危机的能力。行动计划承认，侵犯人权行为的模式能为即将发生的危机提供明确的警兆，行动计划还体现了从联合国内部各行为方汇集所有可用信息并加以分析，同时在总部发扬高层接触和领导力作用的有力承诺。“人权先行”行动计划的目标是更加有效地确保各人权机制收集的信息能够得到相关行为方的关注，且其建议能够得到跟踪和落实。这一努力不仅需要所涉国家以及联合国大家庭各实体的参与，也需要区域行为方和广大国际社会的参与。

8. 2015 年后进程提供了一个机会，可以在治理和公正方面确保政策连贯一致，并鼓励在个人安全、公共参与和诉诸有效司法系统方面实现人权。正在讨论的若干可持续发展目标具有预防侵犯人权行为的巨大潜力。

9. 副高级专员回顾称，预防侵犯人权行为是人权高专办任务与活动的核心。人权高专办可以使用的措施包括：公共宣传、教育和提高认识活动、静默外交和斡旋，以及人权高专办通过外地办事处开展的非常实际和实用的能力发展和技术援助工作。人权高专办向各国提供设计和实施法律、政策、主旨战略和行动计划方面的建议，并开发了各种专项实用工具，包括培训材料、指导手册和全面数据库。

10. 然而最终，国家本身承担着预防侵犯人权行为的主要责任。人权高专办知道什么行之有效：有效和广泛可及的司法系统，并由有效、符合人权的法律和机构作后盾。副高级专员强调了国家人权机构在预防方面至关重要的作用。目前，这种机构主要是在预防酷刑领域履行专项预防任务，根据《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》被指定为国家预防机制，但也可将这些机构延伸至其他领域，并发挥很大效用。

11. 最后，副高级专员对各区域组织正在加强人权活动的预防层面表示欢迎，并回顾称，区域和国际机制可以对扎实健全并大力侧重于预防措施的国家预防体系作出有益补充。

三. 小组成员的贡献

12. 贵格会联合国日内瓦办事处人权和难民事务顾问兼小组讨论主持人蕾切尔·布雷特在介绍发言中介绍了各位小组成员，着重强调了他们的广泛经验以及对人权领域作出的贡献。她扼要指出了预防工作的各个方面：第一，通过创立保护性和有利的人权框架开展预防，鉴此，在国家一级必须有可在法院援引并予以

适用的人权条款；第二，通过包容开展预防，这不局限于不歧视，还包括吸纳不同人民和群体的积极义务；第三，通过参与开展预防。

13. 布雷特女士回顾，高级专员在人权理事会第二十七届会议的开幕发言中指出，少数群体常常成为暴力和暴行罪的受害者，布雷特女士请少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克扼要介绍可以作为预防和处针对少数群体的暴力和大规模暴行罪预警征兆的风险因素。特别报告员逐项简要介绍了她提交大会的年度报告¹中所载的调查结果，她在报告中列出了在任务期间查明的如下风险因素：排斥和不平等；民主、善治和法治的不足；仇恨言论和污名；暴力行为有罪不罚和紧张关系得不到和解的历史；公民身份的拒绝和剥夺；政治或政权变更；多重或跨部门歧视；非国家行为方的有害行动；以及武装冲突。她强调，在这些因素中，预防工作的关键风险领域在于排斥和不平等、民主、善治和法治的不足，以及仇恨言论。

14. 少数群体问题特别报告员指出，只要不同族裔或文化群体在政治和经济地位上出现更大的横向不平等，那么发生动荡和暴力的可能性就会增大。因此，必须让少数群体和土著人民充分参与，包括参与发展政策的拟订和实施。土地竞争和按族裔分配资源和权力可能导致紧张关系。特别报告员强调了确保少数群体参与 2015 年后发展议程的规划、实施和拟订工作的重要意义，同时着重指出，必须触及社会中最弱势和最边缘化的群体，而不只是最容易触及的群体。她提醒理事会，仇恨言论是旨在将他人非人化和妖魔化的过程，不仅会影响目标群体，还会麻痹从而影响主流人群。

15. 对主持人关于哪些要素可以在预防针对少数群体的暴力和暴行方面发挥关键作用的问题，少数群体问题特别报告员在回答时提到以下要素：理解不同社群的地位和面临的挑战；实施国际人权标准；确保对少数群体问题的机构关注；加强安全措施和执法机构；给予民间社会空间；以及与区域机构和国际机构合作。她强调，要解决在分配权力和资源时基于族裔或文化的偏向问题，善治是一项重要的工具，善治意味着包容。仅有良好的法律还不够；还需要具有预算和独立性的机构来监督有关状况并处理紧张关系。还可以通过实施包括少数群体权利在内的国际人权标准来加强预防工作。保护和促进文化身份可以有助于减少冲突和紧张关系。

16. 主持人询问非洲儿童权利与福利问题专家委员会副主席贝纳亚默·达维特·梅兹穆勒，要预防暴力侵害儿童行为，需要采取哪些措施。梅兹穆勒先生答复称，《儿童权利公约》和《非洲儿童权利与福利宪章》都明确要求，儿童应在关爱、幸福和理解的环境中成长。除国际人权法所产生的义务之外，预防暴力侵害儿童行为，道义上必须，有利于儿童成长，而且成本有效。他扼要介绍了目前在落实儿童权利方面的全球挑战，指出有 165 个国家已将最低婚龄定为 18 岁，

¹ A/69/266。

但其中 150 个国家都规定了例外情况。在居住着全球三分之一儿童的 28 个国家，在各种场合都允许体罚。此外，在三个国家，处死未成年时犯法的人员仍是合法的。各位小组成员强调，教育(无论是正规、非正规，还是非正式教育)是预防暴力侵害儿童行为的关键因素，且有必要从事后报告转为事前报告。

17. 据儿童权利委员会副主席称，实地最大的预防挑战是被他称为“晚了一步”的法律，即使用二十世纪的法律应对二十一世纪的问题。所有国家需要明令、全面地禁止侵害儿童行为，并辅之以专项禁令，例如家庭暴力、体罚和名誉犯罪。《儿童权利公约》和《非洲儿童权利与福利宪章》都是规范性文件，考虑到实地情况不同，应根据法律是否明令禁止暴力侵害儿童、体罚或其他形式暴力侵害儿童行为，将这两项文书转为国内法律。最后，小组成员着重指出，需要一个数据收集系统、出生登记系统以及评估和侦测风险因素的系统。在对暴力相关的风险因素进行研究时，还必须查明能够保护儿童的积极因素。预防工作要求利益攸关方的长期投入和规划，并且必须以体恤儿童的康复服务和重返社会服务等为手段，重点预防儿童再次受害。

18. 主持人请各小组成员举例介绍区域一级预防暴力侵害儿童行为的有效战略，各小组成员在答复这一请求时对各区域组织的预防工作表示欢迎，这些工作对国际一级开展的工作作出了补充，还填补了有关空白。区域组织具有更加贴近区域情况的专门知识。非洲的区域组织能够处理信用缺失问题，但各国政府、民间社会或利益攸关方认为这一处理方法是由上而下，而不是由下而上的。区域组织在及早发现方面具有更强的能力，而且可以从各区域国家的类似状况中吸取经验。鉴于一些国家参照邻国的案例可以作出最好的应对，因此区域预防努力特别有效。

19. 儿童权利委员会副主席还强调，必须与担任关键职位、能够影响预防工作的议员密切合作。他举实例介绍了区域方面取得的成功，例如利用实地的社会和文化结构，通过非正式司法部门而不是通过正式司法程序处理儿童问题。他还指出，儿童可以在预防暴力方面发挥作用。根据《非洲儿童权利与福利宪章》，考虑到儿童的成熟程度和能力，在不违反《宪章》本身条款的情况下可以让儿童承担一些责任；例如，尼日利亚在辩论《儿童权利法》时，有人担忧给予了儿童太多的权利。但在区域组织帮助下，列入了一个关于儿童责任的条款，以处理儿童间暴力等问题。小组成员强调了政府预算对预防工作的重要意义。在非洲，区域组织曾帮助过各国政府处理这一问题；例如在南非，社会工作者不仅是法律所规定的职业，也拥有相应的预算。儿童权利委员会副主席在举例介绍良好做法时，提到了处理有害惯例问题的 6 月 16 日非洲儿童日的有关程序和活动。静默外交在非洲区域也是一项有效的工具。

20. 主持人注意到国家人权机构在强有力的国家人权预防体系中发挥的重要作用，请阿富汗独立人员委员会主席西玛·萨马尔举例介绍她的组织开展的预防工作。萨马尔女士根据委员会面临的挑战提出了四项行动建议。首先，缺乏教育和对权利的认识是实现人人享有所有人权的最大障碍。委员会力求扭转这一状况，

将人权教育纳入教育系统的所有部门，包括面向学校、教师、警察、法官、情报部门和其他公职人员的培训和教学课程。建议的第二项行动是人权监测。委员会监测各拘留中心和监狱、医院以及容纳境内流离失所者和难民的学校和营地。委员会还监测经济、社会和文化权利的状况，并发布评估报告。在过渡时期司法方面，委员会还作为预防工具发挥作用。第三，必须考虑各国的现行法律。委员会参与了法律改革并公开批评了侵犯人权的行为，同时与民间社会和媒体合作开展宣传工作。委员会还推动将人权纳入法律。第四，关于保护和促进问题，小组成员强调必须对处境危险的人员提供实际保护，促进善治，并开展过渡时期司法工作，终止有罪不罚的文化。

21. 主持人请萨马尔女士解释在国家一级，哪种方法能够最有效地预防阿富汗的暴力侵害妇女问题。萨马尔女士重申了其观点，即缺乏对人权的认识是最大的障碍。她的组织倡助人权的普遍性，并强调文化和宗教不能凌驾于这些权利之上。她的组织还就强奸和名誉杀戮等在该国被视为禁忌的问题开展了研究。这是首次收集到关于这些问题的数据，这样就能让人们注意到这些问题属于犯罪，而国家必须予以处理。委员会的另一个工作目标是將妇女纳入安全部队等社会的不同部门，例如力求确保有关环境符合妇女的需求，从而让她们能够接受训练并成为警员。最后，委员会与媒体、联合国和民间社会合作，倡导将妇女权利纳入国家法律。一旦实现这一目标，下一个挑战就是确保有关法律得到实施。

22. 主持人回顾称，相比预防其他侵犯人权行为的概念，预防酷刑的概念更加完备，于是请防止酷刑协会秘书长马克·汤姆森解释这一概念，以及如何将其应用到其他领域。汤姆森先生着重指出了预防酷刑的两个关键要素。第一是通过减少风险因素和可能起因，实现直接预防(或减轻侵害)。直接预防着眼于未来，旨在创造不容易发生酷刑的环境。第二是间接预防(或不重犯)，是通过谴责、民事诉讼、公诉和制裁等手段，防止已有案件再度发生，旨在让潜在的酷刑者相信，“代价”比可能的“惠益”更高。他强调称，这些方法适用于各种侵犯人权行为的预防工作。他还扼要介绍了直接预防的有形方面，例如评估根本原因而不是注重表象、查明和处理不同层级的风险因素，涉及风险场景(例如剥夺自由的案件)和风险人员及其弱点、环境因素、保护空白，以及产生侵权诱因和/或导致威慑失效的体制文化。最后，预防工作要求采取整体的、多学科的方法，让许多领域的多个行为方参与进来。还要求就处理风险因素的方式方法与当局不断进行建设性对话。

23. 主持人请汤姆森先生详细说明预防酷刑方面的有效战略、如何在其他领域适用这些战略，以及民间社会可以在这一进程中发挥什么作用。汤姆森先生强调了使用整体战略的重要意义，整体战略包括以下四项互补要素：禁止和预防酷刑的有力的法律和政策框架(批准核心人权条约、法律以及条例)；通过起诉和审判，以及培训、能力建设、拘留场所登记册与审讯录像等程序性保障，实施上述法律框架；独立监督，包括由独立机构定期监测拘留场所，特别是由国家预防机制根据《禁止酷刑公约任择议定书》定期监测拘留场所；开展宣传并对公共辩论作出贡献，因为需要公众大力反对酷刑。关于第三项要素，汤姆森先生指出，若

国家预防机制与《任择议定书》相符、具备有力的法律基础和适足的人力和财力，并充分履行了预防任务，就可以切实有助于降低拘留场所的酷刑风险。若民间社会的独立成员可以不受限制地进入所有地区，就能根据自己的分析，向官员们提出知情的建议。而且，所有这些战略都可以适用于各种侵犯人权行为的预防工作。

24. 主持人表示，经济、社会和文化权利委员会的工作在澄清预防侵犯经济、社会和文化权利行为的责任方面具有重要意义，然后，主持人请该委员会的副主席雷纳托·泽尔比尼·里贝罗·莱昂介绍委员会在这方面的意见。泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生解释称，委员会在所有工作阶段都开展预防工作，包括在问题清单、结论性意见、一般性意见和信件的编写过程中。委员会在提出的问题清单中，要求各国提供资料，介绍为预防侵权行为而采取的各项措施，例如确保教育覆盖面、保障民间社会组织的工作，以及总体上确保人们能够享有经济、社会和文化权利。委员会请各国按照《经济、社会、文化权利国际公约》报告各项专项行动。结论性意见载有向各国提出的具体建议，要求各国按照《公约》并考虑委员会的各项一般性意见采取预防措施。最后，委员会还可向缔约国发出信件，说明缔约国应当遵守《公约》的方式，例如将《公约》纳入国内法律并提高人们对条款的认识。例如，委员会在2012年5月16日的一封信件中，对缔约国采取的紧缩措施和不断扩大的不平等表示了关切。委员会强调，各国应时刻避免作出会导致权利遭到剥夺或侵蚀的决定。泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生还强调，委员会希望各国能将《公约》条款纳入国内法律、将国内法律与《公约》统一、推广《公约》并在法律诉讼中使用《公约》。他提醒各国，批准《公约任择议定书》也是一项重要的预防行动。

25. 主持人请泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生举例介绍经济、社会和文化权利委员会确定的良好做法，并着重指明已经取得进展的领域。泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生着重提到了各地区和全球各国的消除贫困和女童全纳教育工作。委员会还强调，需要可靠的指标和最新的统计数据，特别是难以享有权利的人群的有关指标和统计数据。有了统计数据，才能辨别哪些权利得到国家的最好保护。得益于国家的介入，已经有了更加可靠的统计数据和指标。还应该倡导民间社会参与进来。最后，各条约机构也帮助查明了各国政府的最佳做法，并将其传达给其他国家的政府。

四. 讨论纪要

26. 互动讨论期间，阿尔及利亚、安哥拉、澳大利亚(还代表一个国家集团)、奥地利、阿塞拜疆、古巴、爱沙尼亚、欧洲联盟、格鲁吉亚、印度、立陶宛、马尔代夫、摩洛哥、伊斯兰合作组织、波兰、大韩民国、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦(代表若干观点相近的国家)、塞内加尔(代表法语国家)、塞拉利昂、斯洛文尼亚、东帝汶、乌克兰和委内瑞拉玻利瓦尔共和国的代表团作了发言。因时间不够，布基纳法索、丹麦、厄瓜多尔、印度尼西亚、爱尔兰、巴基斯坦、卢旺达、

泰国和美利坚合众国未能发言。但这些国家的发言稿刊登在人权理事会的外联网上。

27. 非政府组织和观察员的代表也作了发言，包括非洲技术发展联络中心、促进巴林民主和人权的美国人联盟、国际非洲民主协会、红十字国际委员会和学联国际。

A. 预防的概念和预防工具

28. 若干代表团强调，绝对亟需采取各项预防措施，且必须加强处理侵犯人权行为的预防方法。一些代表团指出预防是最有效的保护人权的方法之一，并表达了如下观点：预防违反国际人道主义法和国际人权法的行为不仅必要，而且是切实可行的。一些代表团认为，全球各地导致侵犯人权行为的众多危机证明，必须加强预防，且有必要更好地理解预防工作的各个方面，以便设计实用的预防工具。若干代表团指出，在国家和国际各级已经存在各种预防机制和工具。需要进一步发展的是实施工作。若干代表团强调，人权理事会在加强国家保护机制和推动预防侵犯人权行为的工作中发挥着至关重要的作用，且人权理事会掌握着加强国家保护机制和帮助各国加强人权危机抵御力所需的所有工具——普遍定期审议机制、各特别程序和条约机构。

29. 各代表团一致认为，人权理事会举行的讨论、普遍定期审议机制、各特别程序和条约机构的工作以及人权高专办提供的技术援助都推进了预防目标。各代表团提到了多种预防工具，包括：支持机构建设、加强法治和问责机制、鼓励公平和包容的社会结构和经济增长、分享最佳做法、对警兆作出响应、批准国际人权文书、让法律符合人权，以及传播人权文化。

30. 一个代表团表示，今天世界的许多地方正发生着严重的侵犯人权行为，亟需预防机制，希望小组讨论能够成为创建预防机制的跳板。另一代表团认为，必须加强现有机制，包括不要将有偏见的侵犯人权指控用作军事干预的借口，特别是少数族裔和少数民族权利方面的指控。另一代表团支持有关呼吁，表示应加强现有机制，并确保预防灭绝种族罪行和其他大规模践踏人权行为是凌驾于所有其他政治和经济利益的优先事项。

31. 一些代表团指出，预防的概念不够清楚，需要以更能说明细微差异和更获协商一致的方式予以更明晰和可测量的定义。有必要开展基于证据的研究，以理解预防工作的所有方方面面并开发各项工具，同时让所有利益攸关方都参与进来，特别是各会员国。这些代表团警示称，开发此类工具应避免政治化、“点名羞辱”以及强国或有影响力的国家的干涉性方针，而是应以普遍性和非选择性的原则为基础。讨论中强调，将所有会员国的建议和关切纳入考虑的普遍协定具有重要意义，因为这种协定能有助于设计一个可接受的常用和快速行动机制，并确保有效实施。建议在分析和执行工作中，以问责制为参与各方的指导规范，对所有情况进行公正和透明的评估。对有关国家担忧预防工作被用作国际“点名羞

辱”手段的关切，汤姆森先生解释称，预防工作的本意恰好相反——评估风险因素和起因，从而以负责任的方式予以处理，并找到具有长期降低风险效果的解决办法。其目标还在于将不同的行为方汇集在一起寻找解决办法，这一过程需要开诚布公。

32. 一些代表团认为，有必要突破出预防的理论和概念框架。其他代表团则着重指出，在设计预防性技术援助时应考虑到具体国情；一个代表团强调，需要确保援助与地方行为方切实相关，使用能在当地引起共鸣的语言、概念和想法。另一代表团补充称，必须避免用标准方法拟订和输出一揽子培训计划或援助。另一代表团强调，预防的概念必须涵盖所有人权，另有一代表团着重指出，必须确保少数群体的权利受到保护(包括将少数群体权利纳入联合国系统的主流)，以预防冲突。

B. 预防侵犯人权行为的责任

33. 各代表团和小组成员强调，国家承担着增进和保护人权的主要责任，相应地，也承担着预防侵害人权行为的主要责任。国家能够创造有利于预防侵犯人权行为的环境，例如，通过国内法律和体制框架并加强其实施力度。布雷特女士和泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生指出，这一国家责任涵盖所有各级政府，而且国家机构与政府各级和各部门之间的互动与配合必不可少。一些代表团强调，一切预防努力都必须充分尊重所有联合国会员国的主权、独立和领土完整，而一个代表团则表示，一切非国家努力在人权管理方面都不应具有指令性。其他代表团则指出，预防责任并不构成对国家主权的威胁。若干代表团强调，预防责任与保护责任密切相连，国际社会应鼓励各国履行预防侵犯人权行为和保护民众的责任，并在此过程中对各国予以帮助。其他代表团认为，保护责任的概念存在争议，应当与预防责任分开。一个代表团建议，由国家及其公民采取行动，比外部干预更能改善该国的人权状况。从长远来看尤其如此，因为外部行为方只能在有限的时间内提供支助。因此，向国家机构提供适足的资源、培养其敏感意识并让其认识人权的话语，才是解决之道。

34. 汤姆森先生同意，国家责任是预防工作的一项关键要素。但他强调，在国际层面也可拟订出对各国非常实用的预防框架。根据《禁止酷刑公约任择议定书》行使职能的国家预防机制尊重国家主权，而其他旨在协助缔约国履行预防侵犯人权行为这一义务的机制也可以采用同样的模式。虽然强调国家责任确实可行，但从国际人权法视角着手这一工作也不无道理。该特别报告员补充称，尽管大多数国家已经批准了相关的人权文书，但实施力度往往不足。萨马尔女士重申预防工作是国家的责任，同时强调不能以国家主权或其他地方因素为借口对人权的普遍性讨价还价。她还强调，各国领导人必须作出政治承诺，增进和保护人权以践行这些价值观。

C. 预警

35. 各代表团和小组成员强调了预警在预防工作中的重要作用。一些人强调，侵犯人权行为是潜在暴行罪的重要先兆。若干代表团对秘书长旨在加强整个联合国系统预警能力的“人权先行”倡议表示欢迎，这一倡议是对侵犯人权行为的预防工作的重要贡献。一些人就此强调各国应负责倡议的实施工作，并警示称，必须在不破坏联合国基本原则的情况下开展预防工作，且人权的增进和保护工作不应侧重于施加单边胁迫措施或谴责有关国家。某代表团敦促所有国家吸收利用这一倡议。特别报告员强调了这一倡议、预警机制和就警兆采取行动的政治意愿的重要性。她着重指出，联合国日内瓦办事处和纽约需要在这方面开展合作，并警示称，特别程序任务负责人在国别访问期间发现问题应立即报告，以便有关方面可以立刻及早采取行动。

36. 一个代表团指出，要将预防工作形成惯例，需要全面的预警能力，还需要充分利用现有的国际文书、机制和程序。另一代表团鼓励各国和其他利益攸关方加强努力以辨识警兆。另一代表团指出，及早关注侵犯少数群体权利的行为将对联合国内的预防文化作出宝贵贡献，挽救生命并促进稳定和发展。将少数群体权利指标纳入预警系统，还可有助于及早发现潜在冲突。特别报告员就此告知各与会方，2014年少数群体问题论坛将讨论预防针对少数群体的暴力和暴行罪的问题。

37. 一个代表团表示，人权理事会必须通过普遍定期审议或特别程序等机制提供可用于预警并能纳入整个联合国系统的应对措施的信息。讨论中还提到，具有活力的民间社会和媒体可以充当预警方。

D. 预防行为方

38. 各代表团和小组成员强调，除国家外，其他行为方在预防工作中也发挥着重要的作用。他们认为，只有确保多利益攸关方参与，具有战略性的综合预防政策才能成功。各代表团指出，国际和区域系统能够协助各国在国内实施此类政策，而联合国人权机制和机构对各国预防侵权行为的工作具有支助作用。预防侵犯人权行为是联合国系统的核心要务。各国与联合国之间的合作被视为实现有效预防的关键。一些代表团强调，需要进一步发展和加强区域行为方与联合国之间的合作，特别是分享良好做法、联合查明空白和重叠之处，并确定共同的优先事项。

39. 一个代表团表示，包括联合国各相关机构在内的国际社会的作用应当是与各国加强伙伴关系。这应包括由捐助方和联合国各机构调拨财政、技术和人力资源，并与所涉国家的国家优先事项相符。一些代表团指出，通过能力建设和技术援助向国家机制和机构提供支助，是人权高专办在预防工作中发挥的主要作用之一。各代表团和小组成员还肯定了民间社会、国家人权机构、研究者和媒体通过监测、宣传、开展人权教育和提高认识预防侵犯人权行为的重要作用。若干代表

团强调，国家需要促进并保持一个维护民间社会安全并予以扶持的环境。一个非政府组织就此提出了防止参加人权理事会工作的民间社会遭到报复的问题。在国家一级，人权机构被视为具有十分重要的作用，若干代表团呼吁各国按照巴黎原则加强这些机构的作用和任务。一些代表团还强调了科学机构和工商业的作用。

40. 梅兹穆勒先生表示，区域机构和联合国机构的预防作用具有互补性，正如区域文书和联合国文书一样，他还强调了研究工作在质疑臆断方面的重要意义。必须建立全面的系统用于收集数据和问责。萨马尔女士着重指出联合国各机构需要采取统一的预防工作方针，并强调若想要预防政策切实可行，就必须将妇女、少数群体、弱势群体和侵权行为的受害者纳入预防工作的战略拟订和政策制订过程。汤姆森先生强调，应通过不同方式让各类行为方参与协助国家，并且若不与众进行对话，有效的预防就不可能实现。特别报告员指出，需要建设性地管理社会多样性，并回归包容性原则。她还指出，在暴力后局势下，权利遭到侵犯的少数群体必须成为和平建设进程的一部分，确保他们有权了解真相对预防侵权行为再次发生具有至关重要的作用。

41. 布雷特女士重申将侵犯人权行为的受害者纳入预防方面的讨论和工作至关重要，并指出虽然区域组织和联合国不是也不应成为预防工作的主要行为方，但也具有非常重要的作用，能够查明和分享最佳做法，以及识别其他方面无法及时发现的风险因素。提高认识活动不仅需要在各国政府、民众和国家机构间开展，还需要在国家、区域和国际各级开展。

E. 人权教育和文化

42. 各代表团和小组成员一致认为，人权教育是预防工作的关键要素。某代表团认为，在每个人的人权和尊严都得到尊重的文化里，侵犯人权行为的预防能够得到最好地实现。另一代表团强调，专业人员必须接受训练，以推广对人权、平等和不歧视的理解，以期打击陈旧观念和暴力行为、培养对多样性的尊重、促进宽容和跨文化对话，并提高人们对所有人权的普遍性、不可分割性和相互关联性的认识。另一代表团指出，为了在所有国家建设人权文化，必须在发展正式机构的同时发展非正式预防结构。应当注重培养人权价值观、人权规范和对人权的尊重，特别是在新兴民主国家。该代表团要求在未来关于预防对增进和保护人权的作用的讨论中着重强调这一方面。除其他外，这些讨论应当探索在社区内加强相关正式和非正式结构的方法。

43. 另一代表团倡导培养对国际人权法律、条约、公约和机构的熟悉了解，认为这是主权国家政府履行增进和保护人权这一责任的最可持续的方法。另一代表团则认为，一些践踏人权的行为是因为缺乏认识而无意中犯下的，因此提高认识活动是一项重要的预防措施。该代表团举出了女性外阴残割的例子，实施残割的人员有时并不了解或没有意识到这一做法的有害影响。一名观察员表示，国家有责任将国际规范纳入国内法律，并传播有关规则的知识。

44. 梅兹穆勒先生同意，侵权行为可能是出于无意或是因疏忽造成，并解释称，这就是为什么基于刑法的方针并不总是处理人权问题的最佳方式。他还强调了将儿童视为促进变革的力量、及早开始人权教育，以及发现和倡导尊重和包容等积极价值观的重要意义。他举出了一个国家培养倡导尊重他人差异的代际价值观的例子。儿童必须了解，他们可以和而不同，而且能被视为独立的个人。泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生指出，经济、社会和文化权利委员会已经意识到了向公众和各种国家行为方(特别是政府行政部门的成员)提供有关《经济、社会、文化权利国际公约》所载权利的信息有多么重要。布雷特女士指出，人权教育不仅在于传授有关人权文书的知识，也关乎于传授知识的方式。人权教育是一种进程，而不是一项活动，并应贯穿所有各级教育系统。特别报告员着重指出，教育是向危险意识形态提出挑战的关键。她补充称，有必要学习如何有建设性地管理社会中的多样性。至关重要的是，不仅要在政府中回归包容性原则，也要在小学教育中回归包容性原则，应当在小学课程中包括有关多样性的学习内容。

F. 国际团结与合作，以及资源问题

45. 一些代表团认为，预防工作应集中于国际团结、能力建设以及财政援助，而非公开批评和制裁。若使用现有指南增进各国的能力，而非予以谴责，那么人权理事会就会更加成功。有与会方对强国利用联合国将自身理念强加于他国表示关切；必须更加注重合作的精神。汤姆森先生举了一个合作的例子：预防酷刑虽然是一个敏感议题，但是过去十年来，在这一领域开始携手合作的国家越来越多，这些国家认识到，它们面临相同的问题，可以相互学习，例如对国家预防机制进行联合查访。他认为其他领域也可以使用这一方法。

46. 一些代表团关切地指出，政治意愿、法律和计划不足以预防践踏人权的行，因为认真的预防工作需要资源，而资源并不总是即时可用。还有与会方提出，保障发展权就是预防的一种形式，因此，发展中国家需要资源以提高自身的发展水平，从而全方位开展预防工作。一个代表团认为，落实发展权还能够减少贫困，而贫困已被视为助长童婚、早婚和逼婚等践踏人权行为的因素。

47. 梅兹穆勒先生提出，缺钱并非总是“万恶之源”。人权的遵守情况与国家资源水平的高低并非密切相关。许多在区域一级取得进展的国家并没有大量的资源。他认为，预防暴力侵害儿童行为是成本有效的举措，必须为预防工作提供预算。但第一步是进行出生登记，以便统计儿童人数并衡量进展情况。泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生认为，各国必须在提交经济、社会和文化权利委员会的报告中说明用于保护经济、社会和文化权利的资源情况、保护工作的效力、结果和预期成果。各国应说明影响预防政策的财政、教育和社会事务。特别报告员指出，有时预防工作需要的是创新而非资源。汤姆森先生还谈到了在没有资源的情况下开展预防的问题，建议使用行为守则来激励人们遵循不同的行为模式，归根结底，这种方法不需要成本就可以改变组织文化，转向更加以人权为本的方针，而不是实行制裁。

G. 打击有罪不罚，以及其他有助于预防的条件

48. 若干代表团和小组成员着重强调了问责和采取行动打击有罪不罚并确保法治以预防侵权行为的重要性，包括刑罪化和公诉以及国际刑事法院预防作用的重要性。一个代表团呼吁所有尚未加入《罗马规约》的国家加入《罗马规约》。另一个代表团认为，有必要建立一个框架，透明、无例外地公开和制裁侵犯人权行为。一名观察员指出，对侵权行为予以惩罚，是确保从源头不发生此类行为的唯一方法。

49. 各代表团和小组成员还强调了有效预防侵犯人权行为所需的其他条件，例如处理不平等、贫困、边缘化、缺乏认识和教育等风险因素，以及确保善治、民主制度和法治，包括人人都可平等、公平地伸张正义的法律系统。一些代表团认为，预防行动应注重根除贫困，拟订包容性政策，并保质保量加强教育。

50. 泽尔比尼·里贝罗·莱昂先生强调，经济、社会和文化权利委员会已经认识到，健全的法律框架对打击歧视所涉及的预防行动而言必不可少。他认为，应采取保护措施，保护社会、文化和经济权利，从而加强预防工作。梅兹穆勒先生强调，除非法律是参与性的、将公众的意见纳入考虑，或者具备实施法律所需的资源，否则法律不会有效。

五. 结论

51. 小组讨论会的与会方一致认为，虽然国家和国际各级都设有预防机制和工具，但其实施情况都不均衡，需要改善。他们承认，人权理事会举行的讨论、普遍定期审议会议、各特别程序和条约机构的工作以及人权高专办提供的技术援助都推进了预防目标。讨论中各方广泛支持通过基于证据的研究进一步发展预防的概念。

52. 各与会方强调，国家承担着增进和保护人权的主要责任，相应地，也承担着预防侵害人权行为的主要责任，而其他行为方在预防工作中也发挥着重要的作用。他们肯定了民间社会、国家人权机构、研究者和媒体通过监测、宣传、开展人权教育和提高认识预防侵犯人权行为的重要作用。若干代表团强调，国家需要促进并保持一个维护民间社会安全并予以扶持的环境。国际和区域系统在协助各国在国内实施有关举措方面具有重要作用，联合国各人权机制和机构在帮助各国预防侵权行为方面也具有至关重要的作用。预防侵犯人权行为是联合国系统的核心要务，而预警是预防工作成功的关键。人权教育也是预防工作的一项关键要素。

53. 讨论中肯定了问责以及采取行动打击有罪不罚和落实法治从而预防侵权行为的重要性，包括刑罪化和公诉以及国际刑事法院预防作用的重要性。与会方着重指出的有效预防侵犯人权行为所需的其他条件包括：处理不平等、贫困、边缘化、缺乏认识和教育等风险因素，以及提供善治、民主制度和法治。