



人权理事会
第十届会议
议程项目 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

联合国系统努力防止灭绝种族的工作
及防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的活动 *

秘书长的报告

* 迟交。

内容提要

秘书长在本报告中介绍了联合国目前正在努力开展的一系列工作的情况，其中包括防止灭绝种族问题特别顾问弗朗西斯·登先生新制定的确定某种情况下是否存在灭绝种族危险的分析框架。框架提出若干问题以引导关键领域的资料收集和分析，涉及 (a) 民族、族裔、种族或宗教群体的存在和易受害问题；(b) 侵犯这种群体人权的事件；(c) 国内防止灭绝种族的能力；(d) 是否存在武装反抗力量；(e) 是否存在任何重大的政治、经济等方面的动机趋势政治领袖挑动群体之间的分裂；(f) 是否已经出现构成灭绝种族罪的要素；(g) 是否有出现致命弱点的时候；以及 (h) 是否存在某种苗头，决心要摧毁人口中一个民族、族裔、种族、或宗教群体等问题。

特别顾问办公室会同法律专家和非政府组织共同努力确定国际法、特别是人权法的规定如何才能更加切实有效地用于引导防止灭绝种族的工作，有人形容这种努力是争取使“保护责任”能够具体履行方面的进步，其中包括一项关于这种责任应该与特别顾问办公室携手共同加以落实的决定。

秘书长的报告还着重说明联合国防止灭绝种族的职能部门和专门机构的责任和重要作用。报告第二节包括政治事务部、维持和平行动部、联合国人权事务高级专员办事处、人道主义事务协调办公室、法律事务厅、新闻部、联合国开发计划署、联合国儿童基金会和联合国难民事务高级专员办事处等部门的说明，还包括这些部门评估本身的防范作用的实例——从监测和预警到处理持续发生的灭绝种族事件，到建设和平与恢复司法等作用。这一节最后有一个关于防止灭绝种族问题咨询委员会活动最新情况的介绍，包括委员会 2008 年 10 月会议的情况说明及其关于今后保留委员会及其成员实行轮换的建议。

秘书长在第三节中介绍特别顾问对令人关切的具体情势的应对情况，包括 2008 年 11 月访问刚果民主共和国以及他的调查结论，特别顾问认为北基伍省的人权和人道主义形势严峻，有发生灭绝种族暴力的危险，对整个次区域可能产生种种影响，令人深为关切。他讲述了灭绝种族的指控和反指控，这本身突出表明灭绝种族有发生的可能。报告简要总结了特别顾问的各项建议，这些建议分属四个相互关联的方面：(a) 保护居民免遭大规模侵犯人权或违反人道主义法的危险；(b)

追查侵犯事件的责任；(c) 人道主义救济及经济、社会、文化权的享有；(d) 着手和支持采取步骤，通过和平协议和过渡程序，解决冲突的根源。

特别顾问继续就他在 2008 年 2 月对肯尼亚趋势作出的结论和提出的建议展开后续活动，尤其是长期防止的建议。最后，秘书长介绍了特别顾问为应对达尔富尔局势所作的一系列努力，其中包括他强烈主张国际刑事法院对正式起诉奥马尔·巴希尔总统问题作出的任何裁定绝不应该导致报复行动的发生，使达尔富尔或该国任何其他地区的平民遭到更加严重的暴力侵害，包括面临灭绝种族的危险。

秘书长介绍了特别顾问的其他活动，尤其是他着力编制了一份清单，说明秘书处和各专门机构现有力量中分配负责监测、分析和预警工作的人员情况，其中包括几百名工作人员集中制定了灭绝种族防止工作的几乎全部有关标准的情况。特别顾问办公室在这份清单的基础上设计了一个信息管理系统，确保其工作人员能够迅速调用的后果内部现有的庞大信息资源，投入办公室本身的专业化监测工作。

秘书长还讲述了特别顾问参加众多国际、区域会议和讲习班的情况，会上探讨了诸如非洲灭绝种族防止问题、现有防止灭绝种族法律的全面性、保护责任和灭绝种族防止工作之间的联系、以及灭绝种族预报指标等问题。最后简要介绍了特别顾问办公室的人员配备的最新情况。

秘书长最后回顾指出，防止灭绝种族的要务首先要由会员国承担，其次才由整个联合国系统承担。只有凭借会员国以及联合国的各职能部门作为整体共同努力，国际社会才能马到成功，但敦请各方为此而继续不断并加强合作。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1	5
二、加强防止灭绝种族	2 - 27	5
A. 确定发生灭绝种族的危险性：分析框架.....	2 - 11	5
B. 提倡运用法律.....	12	7
C. 保护责任	13 - 14	8
D. 联合国系统的贡献	15 - 25	8
E. 防止灭绝种族问题咨询委员会.....	26 - 27	13
三、特别顾问的活动	28 - 43	13
A. 应对令人关切的局势	28 - 37	13
B. 信息收集系统的开发以及联合国内部的合作	38 - 40	16
C. 参加各种会议、讲习班和联络活动	41 - 42	17
D. 办公室的力量.....	43	18
四、结 论.....	44 - 48	18

一、导 言

1. 本报告是根据人权理事会第 7/25 号决议提交的，理事会在该决议中请秘书长汇报联合国系统努力防止灭绝种族及特别顾问的活动情况。本报告之前已有提交给人权委员会的初次报告(E/CN.4/2006/84)和随后提交给理事会的一份报告(A/HRC/7/37)。

二、加强防止灭绝种族

A. 确定发生灭绝种族的危险性：分析框架

2. 事实证明及早确定发生灭绝种族的危险以便有足够的时间加以防止是联合国面临的最富有挑战性的任务之一。这个问题的有些方面涉及联合国会员国的政治敏感性，¹ 有些方面则涉及资料的收集、分析和预警功能，防止灭绝种族问题特别顾问的任务就是为此而设置的。特别顾问办公室借助其前任的工作、联合国工作人员的人权方面的实地工作经验、以及灭绝种族问题学术界的研究成果，开发制定了一种分析框架，帮助确定可能酿成灭绝种族事件的情况。这个框架可以说是要求分析人员考虑八大核心问题，这些问题大致按(灭绝种族危险日益逼近的)年代并且按情况的现成和确切程度排列(前面的问题比较容易回答)。

3. 问题一问是否存在这样一个民族、族裔、种族或宗教群体——灭绝种族可能发生的一个前提条件，然后问这个或这些群体是否有遭到种族灭绝的可能，如有可能，是因为什么原因。

4. 问题二问过去或现在是否发生过歧视这个群体和(或)侵犯其人权的问题。对一个人口群体过去和现在的人权状况的确切了解，有助于确定一个群体面临的危险及其目前的处境，而且还表明需要进行何种结构性人权改革以减少发生灭绝种族的危险。

5. 问题三考虑的是对国内防止灭绝种族能力有不良影响的各种情况。分析工作要求考虑到该国存在哪些结构性和体制性框架，其中包括国内立法、独立的司法部门以及切实有效的警力，保护人民免遭种族灭绝，此外还要考虑到国内力量

¹ 见 S/1999/1257 号文件。

专门保护弱势群体的程度。分析工作也要考虑到诸如文盲或地理分隔等因素，使得一个弱势人口群体难以得到国内保护的情况。通过处理有罪不罚和加强司法和执法的措施克服这种弱点对于防止灭绝种族至关重要。

6. 问题四问是否有武装团体冲突特别弱势的人口群体中吸收战斗人员。这种武装团体可能自称为捍卫这个人口群体而战，反对的是别的人口群体或武装力量，或者从当地社区内部寻求，有时以武力抢夺食物、住所和金钱。过去的许多事例表明，这种武装团体的存在成为侵犯人权的动机和借口，包括杀害、任意逮捕和歧视这个武装团体自称代表的那些平民百姓。这类侵犯行为最初的格局是灭绝种族的一种预兆，逆转这种格局对于防止而言十分重要。

7. 问题五问是该国或该区域的政治领导人否有觉察得到的任何政治或经济动机，鼓动民族、族裔、种族或宗教群体之间的分裂。过去一些经证实和涉嫌灭绝种族的情况始终都有把矛头指向一个人口群体的政治或经济动机，成为那些煽动和组织灭绝种族行动人员的一种动力。例如，一向有这样的情况，一个政党利用种族主义政策，促使人口群体分裂，从而获得和保持政权，甚至依靠这个办法保住选民。查明可能存在这种动机的事例对于防止而言至关重要。

8. 问题六问是否已经发生可能构成灭绝种族罪的侵犯人权行为，作为证明种族灭绝实际上可能已经迫在眉睫的一种标志。这种侵权行为举例说有：杀害、失踪、酷刑、强奸和性暴力、诱拐、种族清洗、强迫人口迁移或流离失所、将一群体隔离、封闭或集中起来、没收财产、毁坏财产、断绝糊口粮食的供应、拒绝供水或治疗以及煽动仇恨的言论。确定这种侵权行为的存在，也就能够明了若要避免种族灭绝需要立即采取哪些具体行动。

9. 问题七问中近期是否有容易出事的时候，诸如选举以及选民登记或政治鼓动一类相关的活动、签订和平协议等可能引发局势恶化的时刻。与上述的其他结构性问题相比，这种问题属于引发或加剧事态的因素。预见到任何重大变动的发生，就可以采取预防性步骤，诸如为防止灭绝种族事件请政界领袖公开作出不可食言的承诺的，或者在事发前建立维和团等步骤。

10. 最后，问题八问是否有理由相信存在“全部或部分歼灭”(灭绝种族的真正定义)的企图。在这种企图真正付诸实施之前，即使不是不可能，也会非常难以确定是否有实施种族灭绝的企图。但是必须考虑这个问题，分析人员必须寻找暴

露意图的迹象及其他有关的定性资料。例如，意图可能会在议会中追随国家的角色的发言中暴露无遗；有用的定性资料可以包括在过去曾用砍刀杀人的地方突然大量采购砍刀。

11. 框架首次强调了某种局势中(例如问题六、七和八提到的)政治缘由，不仅确认灭绝种族事件有政治背景，而且也确认制止灭绝种族行为往往需要政治行动，既需要国内也需要联合国会员国采取行政行动。框架是一种分析手段，不是一种精确预测工具。但是，在预测可能发生灭绝种族事件、局势的演变趋势、灭绝种族危险的临近以及可能需要哪种解决方案的时候，它具有表明需要哪种信息的作用。目前，特别顾问办公室正运用这个框架分析令人关切的局势，今后将作为培训工具用于帮助联合国其他具有监测能力的部门预测可能发生灭绝种族事件的局势。2009年末将对其有效性进行审查。

B. 提倡运用法律

12. 2008年，特别顾问及其工作人员请国际法和防止灭绝种族事件的专家提供咨询意见，确定有哪些能够创造性运用相关国际法进行防止的办法。咨询的一个结果是启动一个项目，将上述分析框架的标准与国际法的相关条款对号。特别顾问办公室希望以此建立国际法与防止灭绝种族工作之间更加紧密的联系，即便法律本身没有提到灭绝种族问题并且可能与这种罪行通常没有什么联系也要挂钩。这项工作据希望会将不同的国际法律文书中的各种法律条款组合在一起，从而根据这一系列防止灭绝种族需要遵守的法律规定提供详细的指导。此外，这样一种组合也将起到有用的分析工具的作用，用以研究一国境内的一系列侵权行为，估计这些侵权行为的共同作用在多大程度上会导致灭绝种族事件的发生。《防止及惩治灭绝种族罪公约》尽管仍然是一项重要法律文书，但是它本身对这种详细的指导并没有作出规定。

C. 保护责任

13. 大会在《2005 年世界首脑会议成果》这个文件中，议定了保护各国人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任概念。² 2008 年 2 月 21 日，秘书长宣布任命爱德华·勒克担任他的特别顾问，负责研究构想保护责任的内容，协助大会继续审议这个概念。2008 年期间，特别顾问通过与各国、联合国各部门和民间社会协商，制定了一系列提案。尤其是，他对保护责任的范畴和目标与防止灭绝种族的《五点行动计划》³ 及特别顾问的任务范畴和目标之间存在相当多的重叠问题进行了审查。

14. 秘书长向大会提交了一份报告(A/63/677)，详细介绍了各种争取推进 2005 年世界首脑会议各国元首确定的议程的有关提案。

D. 联合国系统的贡献

15. 防止灭绝种族的责任首先要由会员国承担，其次才由整个联合国系统承担，包括所有各部和专门机构，诸如联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、政治事务部、维持和平行动部、法律事务厅、人道主义事务协调办公室、新闻部、联合国儿童基金会、联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和联合国开发计划署(开发署)等部门。

16. 2008 年上半年，特别顾问向各伙伴方散发其办公室工作方法草案征求它们的意见，主办了一次与联合国伙伴方的会议，进一步讨论其任务和方法，审议可能开展的合作。特别顾问的工作人员与有关部门对口人员密切合作进行国情分析，规划国别访问。特别顾问为编写本报告曾请各部介绍通过各自的正常活动展开的防止灭绝种族活动。下面分段略举一些例子说明。

² 大会第 60/1 号决议，第 138 至 139 段。

³ 见 E/CN.4/2006/84 号文件。这五点是：(a) 防止武装冲突；(b) 保护陷入武装冲突的平民；(c) 既在国内法院也在国际的法院通过司法诉讼制止有罪不罚行为；(d) 对可能恶化成灭绝种族的局势及早明确发出警报，开发联合国分析和管理信息的能力；和 (e) 通过密切连贯的步骤，迅速果断行动。

17. 政治事务部在其核心任务防止与和平解决武装冲突的范围内，通过其负责牵头进行的政治分析、指导、各机构间机制的协调以及调停等工作，开展一些对防止种族灭绝至关重要的活动而作出贡献。此外还派遣政治特派团进行斡旋和政治调解。政治事务部也经常接到任务，支持国内对话与和解进程，协调支持联合国在各种行动(特别是建设和平)领域中的努力，并监测人权受到侵犯的情况。政事务部最近建立了调解支助股，加强国家、区域和国际解决冲突的能力。调解股接到请求即向参与调解进程的有关各方提供行动支助，在程序问题和关键的专题性问题上(诸如安全、宪法、权力分享、人权/过渡司法以及财富分享问题)提供专家咨询意见。2008年，调解股为此建立了一个随请随到的调解专家任命小组，协助开展谈判和调解工作。此外，调解股还与各区域组织、尤其是与非洲的区域组织密切合作，提高它们的调解能力。一个两年期的加强非洲联盟调解能力方案就是体现这种努力的一个实例。这里必须指出，调解股的服务也推向联合国所有的外地特派团、各部门、机构、基金和方案是署提供。

18. 维持和平行动部领导的和平行动通过其中的人权、法治、政治事务、民政事务、儿童保护、性别平等、军事和警务单位，在各自授权和能力范围内，应对处理过去发生以及目前存在的暴力问题，包括灭绝种族暴力，帮助防止其再度发生，努力确保随时会遭到人身暴力威胁的平民得到保护；监测和平协议的落实情况，推动作战各方的和解；对事态发展和各种事件进行监测并记录在案，以此作为一种预警机制；调查、记录并提请注意侵犯人权的行为；支持和加强刑事司法体系，从而帮助防止暴行的再度发生，因为薄弱的司法体系往往是导致武装冲突和侵犯人权事件爆发的一个因素；支持切实有效、具有包容性并且接受问责的治安机构的发展壮大，以促进国际和平与安全、可持续发展及人权之人人享有。对过去的暴力行为和罪行，和平行动的应对办法是推动混合的刑事法庭和国际刑事法庭的工作，例如联合国组织驻刚果民主共和国特派团(联刚特派团)给予国际刑事法院的支助，联合国驻塞拉利昂特派团给予塞拉利昂特别法庭的支助；支持加强刑事司法体系和立法框架，是各国当局能够对侵犯人权事件开展调查和审判；推动向过去暴力事件受害者提供资助，其中包括向特别容易受到伤害的人员、诸如妇女和儿童提供支助。

19. 人权事务高级专员按大会第 48/141 号决议的委任授权可以运用各种预警手段，包括斡旋和能力建设。人权高专办通过独立的国家办事处、区域办事处、维和特派团中的人权单位以及派驻国家工作队的人权顾问等方式在 48 个国家派驻有人员。人权高专办执行的任务经常是人权监测工作与援助各国和国家级非政府组织解决已确定的人权关切的工作两者结合进行。在加强人权保护力量方面，人权高专办目前正在以及一种有利于防止冲突的方式执行 50 多项技术合作项目，一般都各国并与维持和平行动部、开发署、儿童基金会、联合国志愿人员方案及联合国其他机构和区域伙伴方合作执行，帮助各国政府、国家人权机构以及非政府组织提高其人权工作能力。此外，人权高专办还向 38 个特别程序，人权理事会的十个工作组和和申诉程序提供技术和实务支助。所有这些活动都以预测和防止种族灭绝工作为中心。为纪念《世界人权宣言》发表 60 周年，人权高专办制定了一种沟通战略，在其网站上专门刊登了这些活动的专题报道，提供了音响视频。2009 年 1 月 21 日，人权高专办依照理事会第 7/25 号决议的日内瓦组织了一次防止灭绝种族研讨会。与会的人权专家来自会员国、联合国和民间社会，研讨会讨论了特别程序和人权条约机构防止种族灭绝的作用，提出了防止工作是否存在缺口的问题；讨论了法律和司法系统防止和惩治种族灭绝的作用，提出了迄今已取得哪些进展的问题。

20. 人道主义事务协调厅与推动扩大在复杂的紧急情况下保护平民、可能对防止灭绝种族及其他大规模暴行的努力直接或间接有关的联合国各伙伴方(包括特别顾问办公室)及总部和外地其他角色密切合作。人道主义事务协调厅的办事处在外地按常规从各伙伴方那里收集情况，发表有关某一国家人道主义状况的情况报告，涉及令人关切的保护问题以及这种问题如何会涉及族裔、宗教及其他少数群体的问题。各办事处还就保护平民和获得人道主义援助等有关问题向人道主义和(或)驻地协调员提供咨询意见，鼓励各方一致努力进行宣传。在总部，主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员负有为面临危险或需要保护和援助的人口群体公开或秘密(包括在安全理事会)申张权益的具体任务。对于安理会，紧急救济协调员的任务是每两年向安理会简要介绍武装冲突中保护平民的情况。这提供了一个重要机会，可以提请安理会注意某些令人关切的局势，并提出安理会和其他有关方面如何应对的建议。人道主义事务厅也负责向最近建立的安全理事会保护平民

专家组的情况简要介绍。专家组是安理会的事务厅就保护问题进行系统交流的非正式论坛，是防止灭绝种族工作所必须遵守的国际人道主义法和人权法的倡导机制。

21. 法律事务厅在集体努力防止灭绝种族方面的作用主要是，协助建立问责和司法机制，争取确保国际人道主义法、人权法和刑事法确实得到遵守。这些机制包括调查委员会、真相与和解委员会以及国际刑事法庭。例如，卢旺达国际刑事法庭、前南斯拉夫国际刑事法庭和柬埔寨法院特别法庭起诉灭绝种族罪，发挥了制止有罪不罚和防止未来再度发生侵权的重要作用。事务厅对这些机构的支持在其存在期间贯穿始终，方式有各种各样。在这些机构的成立协议、规约、条例和规则及其他文件的解释问题上，事务厅提供法律咨询意见，履行秘书长根据这些文书承担的法律责任。它根据尽最大可能与国际法院和法庭合作的政策，参与回应放弃联合国人员豁免权和透露联合国文件的请求，协助制定结束战略和残留机制，处理这些法庭关闭后遗留的各种事项。事务厅根据国际刑事法院和联合国关系协定向国际刑事法院提供类似的合作和法律协助。

22. 新闻部每年举办一些与认识和防止灭绝种族问题直接有关的活动。例如 2008 年，新闻部卢旺达种族灭绝问题宣传方案署和联合国根据大会第 60/225 和 62/96 号决议举办了一系列活动，提高人们对灭绝种族暴行幸存者今天仍然面临的挑战的认识，讲解卢旺达灭绝种族暴行的教训，以防今后再发生类似事件。例如，在布隆迪、加拿大、卢旺达、南非和美利坚合众国与非政府组织、中小学和大学合作并在联合国新闻处的协助下，用英语、法语和卢旺达语举办了“卢旺达教训”展。“卢旺达回放”摄影展展示了灭绝种族暴行的幸存者和肇事人、记录了他们的日常生活、希望、梦想和回忆，已经用联合国等各种正式语文和卢旺达语编制成一个网上节目，⁴ 印刷版的文字图片展已着手准备，将于 2009 年 4 月开展。新闻部与卢旺达共和国常驻联合国代表团密切合作，隆重举办了卢旺达灭绝种族暴行 14 周年的纪念仪式，参加仪式的有大会主席、卢旺达和坦桑尼亚联合共和国大使、灭绝种族暴行的一位幸存者、卢旺达儿童和秘书长。若干大媒体报道了这一纪念仪式。联合国电台录制了两个广播节目，突出反映了卢旺达灭绝种族暴行幸存者今天面临的困境。将“卢旺达教训”展改编成瑞典语的中学教师教学指南的工作已经与瑞典政府的鲜活历史论坛合作开展起来。

⁴ www.un.org/preventgenocide/rwanda/visions。

23. 开发署注重能力开发和防止工作，它协助国家和地方有关方面缓解可能导致危害人类罪和灭绝种族罪的那种两极分化现象。它在 45 个国家执行防止冲突、法治和建设和平计划，争取促进两极化社会和分列社会中各群体之间的对话与和解，或建立调解冲突的内部机制，在社区和国家两级权利司法的基本保障和运用权。开发署的恢复和发展方案制定工作有助于加强法制机构，诸如警察、法律代理和司法部门。

24. 儿童基金会将其全球方案集中致力于减少不平等现象，改善边缘化人口群体获得医疗卫生、教育、营养、用水和卫生的机会，从而解决社会内部的紧张，减少发生暴力的可能，防止其升级为灭绝种族暴行。基金会提倡尊重国际人权标准，尤其是《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》；建设保护儿童的国家机构的能力；通过支持立法改革增进法治；提倡宽容；采用一种争取将人权价值观融入教育的课程设置。儿童基金会国家办事处监测儿童的状况，尤其是陷于冲突和冲突后局面之中的儿童的状况，在安全理事会第 1612 (2005)号决议的框架内应对发生严重侵害儿童的暴力问题。密切监测对及早发现具有灭绝种族含义的暴力行为极为重要，因此具有防范作用。此外，保护儿童经常提供一个与武装团体进行对话的切入点。因此，基金会在苏丹和刚果民主共和国一向都推行着防止武装力量和团体招募和利用儿童的行动计划。基金会在肯尼亚支助了全国教会理事会建立的一个有助于及早发现族群之间发生暴力的监测和报告机制，研究制定当地的预防措施。儿童基金会会有一个早期预警和及早行动系统。

25. 难民署在大约 120 个国家广泛布有实地工作力量，在联合国系统落实难民保护和援助任务方面、在处理无国籍人员问题以及在牵头保护冲突造成的国内流离失所人员问题方面发挥着重要作用。实地日常驻有难民署保护官员，对苹果监测人权遭到侵犯的程度和广度十分重要，因为这可能影响到难民的保护保护，甚或影响到难民及其他被迫流离失所情况的产生。而且，秘书长关于保护责任的报告(A/63/677)确认，难民署的工作在保护责任方面发挥着保护可能受到灭绝种族及其他暴力威胁的人员的重要作用。在这方面，应该确认并提倡准许避难和保护难民的作用，它对保护人口群体免遭灭绝种族暴行的工作有宝贵的作用。

E. 防止灭绝种族问题咨询委员会

26. 防止灭绝种族问题咨询委员会建立于 2006 年，其任务是指导和支持防止灭绝种族问题特别顾问的工作，对联合国更广泛的防止灭绝种族的努力作出贡献。咨委会由冲突防范、人权、维持和平、外交和调解方面背景不同的知名人士组成。委员们不是联合国的工作人员，参加咨委会的工作不领取任何报酬。

27. 2008 年，咨询委员会继续支持特别顾问并为秘书长提供咨询意见。除与特别顾问及个别委员特定接触之外，咨询委员会于 2008 年 10 月 27 日在纽约举行第四次正式会议，⁵ 会上讨论了特别顾问办公室的方法和人员编制的变化情况、具体国家情况、保护责任的进展变化以及咨询委员会本身未来的组成和作用问题。咨委会向特别顾问和秘书长提供的咨询意见大体上仍然是保密的，但是可以总结为如何应对可能发生灭绝种族暴行的复杂的国家情况的建议，以及可长期防止灭绝种族暴行的行动意见。关于其本身未来的作用问题，咨委会委员们建议执委会应该继续工作，但其委员和主席应该实行轮换制。

三、特别顾问的活动

A. 应对令人关切的局势

1. 刚果民主共和国

28. 特别顾问在 2008 年全年相当关切地注视着刚果民主共和国东部的局势，尤其是北基伍省的局势。联刚特派团、联合国特别报告员和民间社会的报告形容那里是一片严重侵犯人权、族裔歧视和毫无法治的局面。自 2008 年 11 月 23 日至 12 月 4 日，特别顾问前往大湖区的刚果民主共和国、卢旺达和乌干达进行了一次访问，会见了政府部长、联合国各实体的代表、民间社会、各族群的代表、天主教会的代表和侵权行为的受害者。特别顾问还会见了反对派武装团体全国保卫人民大会领导人劳伦特·恩昆达和解放卢旺达民主力量的发言人。特别顾问是计划对

⁵ 前几次会议分别于 2006 年 6 月和 10 月、2007 年 9 月召开。

布隆迪的访问由于政府当局无法会见他而被取消，而由特别顾问的工作人员于 11 月 25 日和 26 日前往布琼布拉，会见了联合国的代表和民间社会人士。

29. 特别顾问通过会见和观察得出结论认为，北基伍省的人权和人道主义形势、包括发生灭绝种族的危险、对整个次区域的影响等都有理由令人深感关切。刚果民主共和国的冲突已经粘连上极端的族裔对立和仇恨。尽管从根源主要还在于政治和经济而不在于族裔身份，但是特别顾问确认，北基伍省个别民族因其族裔关系，远不是由于冲突的其他根本原因，而明显有成为迫害对象的危险。当地的各种角色一再以 1994 年卢旺达的灭绝种族暴行为例，反复引用各种群体的指控和反指控，称刚果民主共和国东部发生灭绝种族暴行，这已成为一场激烈的口水战，使族群之间的紧张关系、恐惧和分裂大幅加剧。一个族群对另一个族群实施灭绝种族的指控被用作赞成“先发制人”屠杀的理由。在一个没有真正法治的环境里，一种灭绝种族可能发生的感觉本身——即使连法律标准依据都没有，也足以导致灭绝种族的发生。武装团体出于族裔动机挑起屠杀的可能性以及平民百姓中要求灭绝种族的歇斯底里的升级，是必须予以严肃对待、认真处理的因素。特别顾问关切的是，以前的区域调解努力、包括为防止灭绝种族所做的努力，尤其是大湖区国际会议的召开，无论在国内还是国际上似乎都不足以全面解决这场危机。

30. 随着劳伦特·恩昆达在卢旺达被拘，刚果民主共和国和卢旺达的联合军事行动的开展，以及奥巴桑乔特使和前总统姆卡帕的努力调解，近来政治局面发生了变化，既创造了机会，也带来了风险，尤其是对平民的命运而言，机会和风险并存。

31. 特别顾问在访问了刚果民主共和国之后，向安全理事会成员国、联合国有关厅部的首长以及秘书长反应了他的评估意见。其中，他建议防止行动必须集中在四个相关领域：(a) 保护面临人权和人道主义法遭到大规模侵犯危险的居民；(b) 追究侵权行为的责任；(c) 人道主义救济和经济、社会和文化权利的享有；以及 (d) 着手并支持采取步骤，通过和平协议和过渡安排解决冲突的主要根源。特别顾问建议联合国系统及其职能部门和机构在制定各自的战略处理灭绝种族及有关暴行的风险时仍要考虑到上述建议。

32. 特别顾问还在安全与和平问题方面提出了一些具体建议，其中包括停止一切暴力，遵守戈马协议达成的停火，加强联刚特派团的作用，要求各国政府停

止援助武装团体，加速武装团体的解除武装和遣散；人权和法治，包括敦促各方停止暴力，强烈要求将暴力行为责任人绳之以法，支持国际刑事法院发挥作用，加强支持刚果民主共和国当局打击族裔歧视和不容忍现象，敦促政府加强法治和过渡性司法；加强政治和经济部门，包括敦促政府切实监管自然资源的利用，确定包括各种特使的工作在内的政治解决方案的优先次序，并继续支持区域族裔和解以及政治和经济一体化。特别顾问还敦促各种国际、区域特使和调解员采取统一的方针。

2. 肯尼亚

33. 据秘书上 2008 年提交人权理事会的报告(A/HRC/7/37)的简要说明，特别顾问办公室两名成员，因 2007 年 12 月大选后发生暴力和及其他行为而于 2008 年 2 月 1 日至 15 日访问了肯尼亚。2008 年 2 月下旬，特别顾问向肯尼亚常驻联合国代表、联合国有关厅部和秘书长报告了他的结论。特别顾问的建议包括着重开展 (a) 短期防止工作，打破暴力和有罪不罚的势头，包括通过部署国内和国际人权监测员，承诺将侵权行为肇事人绳之以法，加紧努力制定方案，解除大肆实施暴力的武装团伙中青年的武装；(b) 长期防止工作，包括宪法改革，土地改革，加强国家机构，改进政党的作用，大幅降低青年失业率，快速缓解贫困，减少经济不平等现象。

34. 特别顾问与联合国支助肯尼亚采取行动防止暴力再起的各有关职能厅部保持接触。

3. 苏丹

35. 2008 年 7 月 14 日，国际刑事法院检察官请法院的一审庭以灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪签发苏丹奥马尔·巴希尔总统的逮捕令。特别顾问的授权规定他集中关注灭绝种族暴行发生前的防止工作，特地规定他不负责确定是否发生灭绝种族暴行。但是，特别顾问也承认灭绝种族不是一种在某一时刻发生的单纯事件，相反，它是一种一段时间里逐渐形成的罪行，所以，即使裁定灭绝种族暴行已经正式发生之后也还有一个防止的作用问题。在检察官提出请求之前的几个星期里以及提出后的几个月以来，特别顾问办公室一直深为关注的是，围绕检

察官的请求和法院的最终可能作出的裁定形成的高度紧张的政治局势，可能会影响到达尔富尔的局势。2008年6月下旬，特别顾问办公室准备的一份风险分析报告，并在八月份又加以更新。9月16日，特别顾问亲自向秘书长从自己任务的角度报告了那里的局势和存在的风险。10月上旬，特别顾问主持召开了一次联合国高级官员会议，从防止灭绝种族的角度讨论了那里的形势。此外，2008年的最后三个月里，特别顾问与苏丹政府的关键人物进行了非正式的双边咨询，敦促苏丹政府利用国际上高度关注国际刑事法院裁定的机会，表明其人权记录有所改善，具体地说，要更加切实有效地解决达尔富尔危机。

36. 2009年2月，特别顾问主张国际刑事法院对起诉奥马尔·巴希尔总统的请求作出的裁决绝对不应该引发报复行为，使达尔富尔或该国其他任何地方的平民遭到更严重的暴力侵害，包括灭绝种族的危险。

4. 其他国家的局势

37. 特别顾问及其工作人员继续检测其他国家的局势，正与联合国有关厅部和负有责任的国家当局讨论这些局势。特别顾问将考虑采取何种适当的行动，包括在适当的时候就这种局势发表公开声明。

B. 信息收集系统的开发以及联合国内部的合作

38. 2008年7月，特别顾问办公室的加拿大的财政资助下，开始编制联合国内部涉及防止灭绝种族工作的监测系统和信息收集系统的清单。几百名联合国工作人员主要从政治、人权、儿童权利、人道主义、发展、法治、和平与安全、粮食安全和流离失所问题的角度对各国的局势进行着日常监测。收集分析的资料往往成为联合国内部报告或简报的主要内容，用以向高级官员提供情况简报，并酌情根据大会、安全理事会和人权理事会的有关授权向会员国发出预警。经过这些主管干事处理的资料合起来几乎涉及到特别顾问办公室在其分析框架范围内进行监测所需的全部资料。此外，人权理事会的大约30位特别程序任务负责人也对诸如种族歧视、法外杀害、接受教育和医疗的机会以及少数族裔的处境等防止灭绝种族所涉的一切关键问题进行监测，向各国政府提出个别案例和需要集体关注的问题。其中有几项授权着重关注与灭绝种族有直接关系的暴力行为；例如，法外

处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在卢旺达发生灭绝种族暴行之前几个月就已警告存在这种可能性。

39. 有些联合国的厅部和专门机构，例如儿童基金会和世界粮食计划署，拥有属于它们应急任务所需的信息数据库。人道主义事务协调厅能够将某几类数据资料转化成地图，显示哪些区域的居民可能容易受到伤害。维持和平行动部拥有一个 24 小时局势监测中心。联合国所有的职能厅部和专门机构都加入了协调机制，例如部门间的预警和预防框架小组，其目的是汇集联合国内部的资料和专长，对正在出现的关切问题形成共识，确保及时的协调一致地作出应对。

40. 特别顾问办公室运用联合国现有的资料源清单，甄选出与特别顾问本身的监测分析工作极其有关的资源，保证监测工作采用效益最高的方式。办公室有一位信息管理专员负责与各职能厅部对口人员保持联系，保证任何新出现的令人关切的局势一旦出现即迅速通报特别顾问。

C. 参加各种会议、讲习班和联络活动

41. 特别顾问及其工作人员努力参加各种有关防止灭绝种族问题的国际会议和区域会议，利用这种机会学习其他部门的经验，提高自身任务的认识。特别顾问或其工作人员除了参加一些在纽约举行的活动之外，还参加了在亚的斯亚贝巴、布宜诺斯艾利斯、伦敦、奥斯陆、维也纳、谢菲尔德和华盛顿特区举行的活动。这些会议和讲习班专门讨论的问题有：非洲灭绝种族暴行的预防；现有的防止灭绝种族的法律的全全面性；保护的责任和灭绝种族暴行的防止之间的联系；以及灭绝种族暴行的预报指标。

42. 2009 年 1 月 21 日，人权高专办根据人权理事会第 7/25 号决议的请求，在日内瓦举办了一次防止灭绝种族问题研讨会。与会的人权专家来自会员国、联合国和民间社会，研讨会讨论了(a) 特别程序和人权条约机构防止种族灭绝的作用，提出了防止工作是否存在缺口的问题；(b) 讨论了法律和司法系统防止和惩治种族灭绝的作用，提出了迄今已取得哪些进展的问题。

D. 办公室的人力

43. 大会根据 2008 预算年度的授权，为特别顾问增设了若干职位。办公室目前配备有五名专业人员(其中两名的费用来自预算外资源)、两名一般事务人员和一名初等专业人员。

四、结 论

44. 2008 年 12 月 9 日，秘书长在《防止和惩治灭绝种族罪公约》通过六十周年之际发表了一则声明，指出联合国防止灭绝种族工作包含范围十分广泛的活动。从最为广泛的意义上说，联合国负责倡导增进人权、法治和人人基本平等。本组织遍及全球，为各国建设民主机构和通过和平手段解决争端提供实际的协助。联合国现已建立防止灭绝种族问题特别顾问办公室。2005 年，会员国协商一致的达成了一条具有开创性的全球新准则，即保护责任准则(如上所述，秘书长为这条准则的应用任命了另一位特别顾问)。此外，联合国还设法保证将灭绝种族暴行肇事人从速绳之以法。正义不仅仅是我们的主要目标之一，它本身也是一种重要的防止手段。

45. 我在上述声明中还指出，尽管有这种种努力，世界上仍然发生着令人发指的侵犯人类尊严行为。国际上往往应对不力。灭绝种族暴行远没有被扔进历史垃圾堆，仍然是一个严重威胁。一如既往，今天不仅仍然需要警惕，而且还必须有意愿。因此，我吁请那些尚未参加《1948 年防止和惩治灭绝种族罪公约》的会员国加入该公约。我敦请所有会员国履行《公约》，支持努力防止灭绝种族及其他可能恶化为灭绝种族暴行的严重侵犯人权行为的工作。防止灭绝种族是各国集体和各自应负的责任。我们必须尽一切力量保证我们的儿童平平安安，不再因为属于某一族裔、民族、宗教或种族群体而担心遭到杀害。

46. 特别顾问及其办公室为此继续奉行的战略是，加强本组织对灭绝种族暴行及其预兆的认识，加强运用国际法防止灭绝种族暴行，最重要的是要监测分析目前令人关切的局势，酌情通知我和会员国。我认为，除了分析从整个联合国系统收集到的预警资料之外，防止灭绝种族的关键要点仍然是，一旦获报令人关切

的问题就要立即应对。迅速果断采取行动是 2004 年防止灭绝种族的《五点行动计划》的关键。

47. 我计划争取联合国系统、尤其是有关的各厅部、专门机构和基金更加系统、务实、按时而且能够承担起责任地展开应对，并且争取它们直接参与策划这种应对工作，以此加强应对。正如上文关于联合国系统贡献的章节(第 15 至 25 段)阐明的那样，多数厅部、专门机构和基金具有重大的防止灭绝种族的作用，不过这种作用往往并不专门规定或说成是“防止灭绝种族”的活动。我认为安全理事会也应非常认真考虑防止灭绝种族问题特别顾问提出的族群之间令人关切的问题，尤其在需要采取行动改变一国局势目前的动态格局以免生命损失的时候更应如此。

48. 防止灭绝种族的要务首先要由会员国承担，其次才由整个联合国系统承担。只有凭借会员国以及包括防止灭绝种族问题特别顾问在内的整个联合国共同努力，国际社会才能马到成功。我期盼与会员国、尤其是与安全理事会的合作继续不断并且得到加强。

-- -- -- -- --