



人权理事会

第十届会议

议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
联合国人权事务高级专员办事处和秘书长的报告

防止灭绝种族

联合国人权事务高级专员的年度报告*

内容提要

本报告载有各国和其他相关人权实体对于秘书长关于实施“五点行动计划”的报告(E/CN.4/2006/84 和 A/HRC/7/37)的意见以及对于防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的活动，其中包括在可能导致灭绝种族的警兆方面的活动(E/CN.4/2006/84)的意见。本报告是根据人权理事会第 7/25 号决议提交的。

* 迟交。

目录

章次	段次	页次
一. 导言.....	1-2	3
二. 来自有关国家的意见.....	3-43	3
A. 亚美尼亚.....	3-7	3
B. 波斯尼亚和黑塞哥维那.....	8-20	4
C. 芬兰.....	21-26	6
D. 土耳其.....	27-38	8
E. 俄罗斯联邦.....	39-43	10
三. 人权理事会特别程序.....	44-51	10
四. 人权条约组织.....	52-61	12
A. 发现风险和预警.....	56-58	13
B. 系统地预防和提高认识.....	59-60	13
C. 合作和交换信息.....	61	14

一. 引言

1. 人权理事会第 7/25 号决议请联合国人权事务高级专员分发秘书长提交理事会的关于防止灭绝种族问题的报告，以便征求各国、联合国相关机构、条约组织以及特别程序对于这些报告的意见，其中包括对于可能导致灭绝种族警兆的意见(E/CN.4/2006/84)，并且向理事会第十届会议提出报告。本报告载有所收到的意见。
2. 作为对 2008 年 5 月 30 日照会的回应，亚美尼亚、波斯尼亚和黑塞哥维那、芬兰、俄罗斯联邦以及土耳其等国政府发表了意见。¹ 同时还致函联合国有关机构、人权条约组织以及人权理事会特别程序。

二. 来自有关国家的意见

A. 亚美尼亚

3. 亚美尼亚政府说，适当注意可能导致灭绝种族的警兆对于防止其发生是极为重要的。秘书长特别顾问所列出的可能警兆的重要性是绝对不能低估的。个别地看，每一种警兆都可以被视为严重违反人权和应该引起关注，但是不一定能够说明可能造成灭绝种族。这些警兆的预测值并不十分全面，而且归纳的标准可能需要进一步考虑和澄清(例如：第 3 段中列出的另外一些警兆，比如强迫某个族群搬迁、隔离、孤立或者集中，可以同第 1 或者第 2 段中一样被称之为侵犯人权)。这些警兆可能在程度、范围和规模方面各不相同，有时还会形成因果关系(例如：仇恨演说或煽动仇恨和暴力可能会导致专门针对某个族群的武装冲突)。
4. 有必要审查这些警兆的分类标准，并且确认灭绝种族行为的其他指标。为此目的，最好是在《防止及惩治灭绝种族罪公约》所规定的定义基础上进行分类。可以在不同类型的权利(包括政治、社会、经济及文化权利)之中考虑这些意见。
5. 亚美尼亚政府认为，要针对某个族群、将其污名化以及完全灭绝，就一定会侵犯这个族群的某些权利。这种情况可以为警兆的分类提供一种更加有组织的框架。同时，必须强调这些权利以及警兆的相互联系性质。在这一方面，可以考虑一些建议。亚美尼亚是遭受 20 世纪第一次灭绝种族之害的国家，当时大约有 150 万人丧生，时至今日仍然存在明显后果。在发生灭绝种族事件之前，亚美尼亚人早就在各个层次的社会生活中遭到歧视，其中包括政治、社会、经济及文化方面的歧视。亚美尼亚人当时不得不忍受重税、二等公民待遇、强迫迁移、政治、社会和文化隔离以及其他特别的磨难，甚至遭到屠杀。

¹ 可在联合国人权事务高级专员办事处查阅有关国家意见的全文。

6. 亚美尼亚政府认为，灭绝种族行动往往是经过周密计划的。在采取灭绝种族行动之前，其煽动者宣扬不容忍和仇恨，从而为暴力行为铺平道路；一些民众被指为恐怖份子、分裂分子、罪犯和叛徒。目前仍然有一些政治人物在使用这些做法，其中包括：发表仇恨演说；在媒体上羞辱某个族群；诬蔑某些族群的人民；否认以前的灭绝种族行为和其他暴行是国家排斥性政策的一部分；通常随之而来的是侵犯某个族群的政治权利(例如：剥夺言论和集会自由以及政治边缘化)。因此，这些警兆虽然还不够全面，但是已经可以构成一套政治层面的警兆。

7. 根据同样的逻辑，亚美尼亚政府还认为，正如特别顾问所说，剥夺和破坏财产、制造饥荒和拒绝提供粮食、水或者医疗服务构成社会和经济层面的警兆。因此，毁坏文化财富和宗教遗址以及压制文化个性将被列为文化层次的警兆。然而，所有这些侵权行为都必须是系统性质的而且是经常发生的，才能被称为灭绝种族局势的警兆。

B. 波斯尼亚和黑塞哥维那

8. 波斯尼亚和黑塞哥维那政府作为联合国组织的成员国以及《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国在 2005 年 2 月 22 日和 23 日向消除种族歧视委员会提交了其首次报告。

9. 波斯尼亚和黑塞哥维那政府认为，同其他形式的歧视一样，种族歧视是波斯尼亚和黑塞哥维那及其两个实体的《宪法》直接禁止的。根据波斯尼亚和黑塞哥维那及其两个实体及 Brcko 区刑法的规定，种族歧视可因其犯罪性质而遭到指控。这种规定明确反映了波斯尼亚和黑塞哥维那政府的决心：“尊重波斯尼亚和黑塞哥维那所有公民、永久居民以及临时居留的外国人的人权”。

10. 消除种族歧视委员会在 2005 年 2 月 22 日和 23 日举行的届会上审议和通过了波斯尼亚和黑塞哥维那提交的报告。该委员会向波斯尼亚和黑塞哥维那政府提交了详细的建议和结论性意见。委员会要求该国在 2008 年 7 月之前在关于《公约》执行情况的第二次定期报告中对委员会的建议作出反应。

11. 波斯尼亚和黑塞哥维那于 2003 年通过了新的《国家刑法》，并在其中纳入了《消除一切形式种族歧视国际公约》的条款。《国家刑法》规定：对于这些罪行处以刑罚；设立立法机制，保护所有人的人权和基本自由，不分其种族、性别、语言以及宗教。《刑法》中涉及有关罪行的条款包括：第 171 条(灭绝种族罪)、第 172 条(危害人类罪)、第 173 条(侵犯平民战争罪)、第 174 条(侵犯伤员和病人战争罪)、第 175 条(侵犯战俘战争罪)、第 177 条(非法伤害敌军罪)、第 178 条(在战场上掠夺死者和伤员罪)以及第 179 条(违反关于战争的法律和惯例罪)。

12. 关于个人罪责的第 180 条规定：凡是策划、唆使、命令、犯下或者协助和怂恿他人策划、筹备或是进行《刑法》第 171 至 175 条以及第 177 至 179 条所指罪行者应对有关罪行承担个人责任。无论被指控者是国家元首、政府首脑还是政府高官，均不得因其官职而减轻其罪责或者处罚。如果下属犯下《刑法》第 171

至 175 条以及第 177 至 179 条所指罪行，而其上司知道或者有理由知道其下属会作出此种行为或者已经作出此种行为，而没有采取必要的和合理的措施以预防这种行为或者处罚肇事者，该上司也须承担罪责。同时，如果某人根据政府或者上司的命令行事，也不得免除其罪责，但是可以根据法律从轻发落。

13. 波斯尼亚和黑塞哥维那《审判法》中关于战争罪的一节规定，对于战争罪提出起诉。该节关于战争罪的定义部份涉及消除种族歧视委员会有关种族歧视的定义。

14. 为对在 1992 年至 1995 年悲惨战争期间犯下罪行之人提出起诉，国际社会设立了前南斯拉夫问题国际刑事法庭(也称为海牙法庭)，审理有关案件。波斯尼亚和黑塞哥维那法院已经就这一时期的案件启动法律程序，但是大多数案件的起诉是在海牙法庭的监测之下进行的。这些涉及波斯尼亚和黑塞哥维那当时情况的案件是极为复杂的，因此不在本文中分析。

15. 正如上述，波斯尼亚和黑塞哥维那经过改革的法律框架规定预防和禁止种族歧视，并且通过界定某些罪行加以具体说明。《刑法》第 171 条已经界定了灭绝种族罪，其定义是同《防止灭绝种族公约》所规定的定义一样的。第 172 条规定了“危害人类罪”的定义。

16. 《刑法》第 176 条规定：

1. 凡是组织集团犯下《刑法》第 171 条(灭绝种族罪)、第 172 条(危害人类罪)、第 173 条(侵犯平民战争罪)、第 174 条(侵犯伤员和病人战争罪)或第 175 条(侵犯战俘战争罪)所指罪行者应被处以 10 年以上徒刑；
2. 凡是参加本条第 1 款所指集团者应被处以 1 至 10 年徒刑；
3. 如果本条第 1 款所指集团之任何成员在参与该集团犯罪之前进行揭发，该成员应被处以罚款或者 3 年以下徒刑，但是也可免除处罚；
4. 凡是号召或者唆使实施《刑法》第 171 至 175 条所指罪行者应被处以 1 至 10 年徒刑。

17. 波斯尼亚和黑塞哥维那《刑法》还禁止中央和地方政府和国家机关以及官员推动或者唆使种族歧视。《刑法》规定，官员或者负责人煽动种族歧视是一种歧视性质的罪行。关于侵犯个人和公民平等权利的第 145 条规定：

1. 凡是以种族、肤色、国家或者民族背景、宗教、政治和其他信仰、性别、性取向、语言、教育、社会地位或社会出身为由剥夺或者限制波斯尼亚和黑塞哥维那宪法、已经批准的国际协定、波斯尼亚和黑塞哥维那法律、波斯尼亚和黑塞哥维那任何其他规章制度或者波斯尼亚和黑塞哥维那的一般性法令所规定的公民权利或者以这些差别、背景或者其他地位为由给予他人没有正当理由的特权和优惠的波斯尼亚和黑塞哥维那国家机关官员或者负责人应被处以 6 个月至 5 年徒刑；

2. 凡是违反波斯尼亚和黑塞哥维那关于波斯尼亚和黑塞哥维那公民以及其他居民平等使用其语言和文字的规定而限制或者剥夺公民使用其语言或者文字同波斯尼亚和黑塞哥维那的国家机关、企业或者其他法人进行联系的权利的波斯尼亚和黑塞哥维那国家机关的官员或者负责人应被处以罚款或者一年以下徒刑；

3. 凡是限制或者剥夺公民关于在波斯尼亚和黑塞哥维那全国以同等规定条件自由应聘的权利的波斯尼亚和黑塞哥维那国家机关的官员或者负责人应被处以 6 个月至 5 年徒刑。

18. 关于毁坏文化、历史和宗教遗迹的第 183 条规定：

1. 凡是在战争或者武装冲突期间违反国际法规定，毁坏文化、历史或者宗教遗迹、建筑物或者用于科学、艺术、教育、人道主义或者宗教目的之机构者应被处以 1 至 10 年徒刑；

2. 如果作为国家文化和精神遗产而受到国际法特别保护的明显可以辨认的物品遭到本《刑法》第一条所指罪行毁坏，肇事者应被处以 5 年以上徒刑。

实体《刑法》也载有惩治种族歧视的条款。

19. 波斯尼亚和黑塞哥维那联邦《刑法》也对灭绝种族罪作出了规定(第 153 条)。第 157 条(关于组织集团和唆使犯下灭绝种族罪和战争罪)规定：

1. 凡是组织集团犯下本《刑法》第 153 条(灭绝种族罪)至第 156 条(侵犯战俘战争罪)所指罪行者应被处以 5 年以上徒刑；

2. 凡是参加本条第 1 款所指集团者应被处以 1 年以上徒刑；

3. 如果本条第 1 款所指集团之任何成员在参与该集团犯罪之前进行揭发，该成员应被处以 3 年以下徒刑，但是也可免除处罚；

4. 凡是号召或者唆使实施《刑法》第 153 至 156 条所指罪行者应被处以 1 至 10 年徒刑。

Srpska 共和国《刑法》也对种族灭绝罪及其刑罚作出了规定。

20. 波斯尼亚和黑塞哥维那通过其《宪法》将《欧洲人权和基本自由公约》直接运用于本国的司法系统，并且具体列出了《公约》所保护的人权和基本自由。由于《公约》已被纳入宪法，所有国家和实体的法律以及其他规章制度都必须符合其中的规定，因而导致了国家民主政体和民间社会的发展。

C. 芬兰

21. 芬兰政府指出，各国在通过 1948 年《防止灭绝种族公约》时已经承诺防止灭绝种族罪并且加以惩治。虽然有了这项保证，但是国际社会往往无法预防暴行。直到最近，对于引起国际社会关注的严重罪行也存在有罪不罚现象。在 1990 年代初期为前南斯拉夫和卢旺达建立的两个联合国特设法庭以及它们就灭

绝种族罪行作出的判决标志着打击有罪不罚现象的里程碑。除了特设法庭之外，灭绝种族罪也属于国际刑事法院的管辖范围；该法院即将开始其司法活动。

22. 打击有罪不罚现象是芬兰外交政策的优先领域之一。在过去一些年中，芬兰以许多方式支持特设法庭和国际刑事法院，今后将继续给予支持。关于国际刑事法院，芬兰已经个别地和通过欧洲联盟采取行动；芬兰的行动符合欧洲联盟在国际刑事法院问题上的共同立场。

23. 芬兰一贯支持设立国际刑事法院及其有效运作；同时支持《罗马规约》的普遍性、完善性和全面实施。芬兰于 2000 年 12 月 29 日批准了《罗马规约》；该规约于 2002 年 7 月 1 日在芬兰正式生效；这也是《规约》在国际上生效的日期。在批准《罗马规约》的同时，芬兰还通过了实施《规约》的法律，其中包括关于向国际刑事法院提供法律援助和执行该法院刑罚的规定以及对于《刑法》的某些修正。在批准《罗马规约》时，没有对芬兰《刑法》作出重大修改。然而，当时已经确认，国家法院必须充分行使对于国际刑事法院所审理罪行的管辖权。芬兰政府于 2007 年 9 月 13 日向议会提交了一项法案，要求对《刑法》第 11 章中关于灭绝种族和其他一些罪行的定义进行某些修订，并且为实施《罗马规约》第 28 条和第 33 条制定具体规定。有关修正案已经于 2008 年 4 月 11 日通过，并且于 2008 年 5 月 1 日正式生效。

24. 联合国特设法庭以及国际刑事法院必须通过同各国的充分合作才能完成其任务。为此目的，芬兰已经分别同前南斯拉夫问题国际刑事法庭和国际刑事法院签订了协议。此外，芬兰外交部已经拨款为旨在打击有罪不罚现象的项目提供自愿资助，并且利用这笔拨款赞助同特设法庭和国际刑事法院直接有关的各种项目，例如：卢旺达问题国际刑事法庭外展项目、法律工具项目以及国际刑事法院实习和访问学者计划。同时，芬兰还在缔约国会议上向受害者信托基金以及旨在鼓励最不发达国家和其他发展中国家参与的信托基金捐款。芬兰还支持了当地和国际人权组织和其他组织以及人权捍卫者，为打击有罪不罚现象作出了贡献。

25. 芬兰政府认为，和平、正义、人权以及发展是相辅相成的。国际刑事法院和特设法庭在维护法制方面可以发挥重要作用；芬兰予以坚决支持。除了惩治灭绝种族罪以外，建立这些法庭和法院、有关判例法在国家与国际两级的增加以及随之而来的威慑效果也可被视为对于防止灭绝种族罪承诺的部份反应。然而，仅仅这些还是不够的。在国家机构崩溃和发生国内冲突的情况下，往往出现大量侵害平民的现象。因此，应当通过各种方法以预防的方式研究发生政治动乱的根本原因。

26. 芬兰政府还提到，2005 年联合国大会在世界首脑会议成果(第 60/1 号决议)中认可了“保护责任”的概念，确认保护民众(无论是否公民)的首要责任在于国家本身。国际社会应当酌情鼓励和协助各国承担这项责任，并且支持联合国建立预警能力。国际社会也有责任通过联合国保护人民免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪。2005 年世界首脑会议还强调，联合国大会必须继续审议这种概念及其影响，铭记《联合国宪章》和国际法的原则。芬兰期望收到秘书长 2009 年关于拟议中的宣传保护责任概念方法的报告。

D. 土耳其

27. 土耳其政府认为，灭绝种族罪的定义必须形成秘书长报告(E/CN.4/2006/84)附件中所指的可能警兆的普遍框架。《防止及惩治灭绝种族罪公约》规定了灭绝种族罪的客观内容(犯罪行为)以及主观内容(犯罪意图)。这项罪行的主客观内容必须成为灭绝种族罪任何可能指标的基础。因此，应该清楚说明这些内容同警兆之间的联系。

28. 上述报告所列出的可能警兆缺少《防止灭绝种族罪公约》所规定的同灭绝种族罪的主客观内容的一贯联系。例如，它们在提到针对民族、人种、种族或宗教团体的歧视时，没有能够解释主观因素(“蓄意全部或局部消灭一民族……”)。在分类指标中完全没有提到这种灭绝种族的意图。如果不说明这种联系，有关警兆可能会引起误导。

29. 土耳其政府认为，所有针对民族、人种、种族或宗教团体的歧视性做法都会带来灭绝种族的风险。因此，有关警兆和指标必须具有适当界限。在这一方面，关于歧视的提法应当被限定为“系统的、大规模的和严重的歧视现象”。如果不明确作出这种限定，那么任何不一定具有灭绝种族意图的个别歧视行为都可能被置于监察之下，从而加重联合国监测机制的工作负担。防止灭绝种族问题秘书长特别顾问和消除种族歧视委员会在其 2005 年的决定中强调指出，在确认危险形势时，系统的、严重的和大规模的歧视现象不应作为一种基础。

30. 土耳其还认为，应该在报告中澄清考虑和应用可能警兆的标准和要求。此外，还应该清楚地和详细地解释可能警兆之间的相互关系。目前并不清楚，在特定的情况下，到底是单独、共同还是协同应用这些警兆。因此，必须进行进一步的研究，以便以一种全面的方式谨慎解决这个问题。

31. 可能的警兆和指标应当基于普遍的和客观的因素，应该能够说明有关罪行的严重程度以及侵权行为的严重、系统和大规模性质。在这一方面，并不反映侵权行为严重性的具体形势或者特别条件可能会引起误导。因此，在说明可能导致灭绝种族罪行的可能警兆时，应该避免这些提法。例如，在第 3 段(d)节中，“对于由于被视为合作者而可能成为目标的团体的意识中的或是真实的外界支持”被列为另外一种警兆。这种非常具体的形势没有能够说明或者反映任何严重的、系统的和大规模的侵权行为。这一段文字同《防止灭绝种族罪公约》所规定的灭绝种族罪的客观内容或者主观内容都没有任何关联。

32. 土耳其政府在评论可能警兆时说，关于处于危险之中的民族、人种、种族或者宗教团体的第 1 段(c)节指出，“确定某些团体及其具体政治特性或者见解(包括对于有关团体成员的强制性确认或者登记，以致可能导致该团体成为以后的目标)”。在《防止及惩治灭绝种族罪公约》关于灭绝种族的定义中所提到的团体只限于民族、人种、种族或者宗教团体。政治团体不在这项定义的范围之中。然而，第 1 段(c)节中提到的指标包括：“具有政治特性或者见解的集团”。这项内容不属于《禁止及惩治灭绝种族罪公约》所规定的定义范围。因此，第 1 段(c)节中的措词必须改为“具体确认民族、人种、种族或者宗教团体”，以便同《防止及惩治灭绝种族罪公约》保持一致。

33. 同样，土耳其政府认为，最好在有关可能演变成为大规模或者严重违反人权和人道主义法行为的第 2 段(a)节中所规定的警兆中删除“政治集团之间的武装冲突”。删除之内容应当根据《防止灭绝种族罪公约》明确纳入第 2 段。应该在第 2 段中明确指出，根据《公约》，在本段中所提到的违反人权法和人道主义法的行为是针对民族、人种、种族或者宗教团体的。在这一方面，应该在第 2 段或者各个分段中明确以这些团体取代“具体团体”的字样。这种修改会使得在第 1 段和第 2 段之间形成必要的联系。

34. 第 2 段及其分段的标题应当反映侵犯人权的“大规模的和严重的”性质。如果降低这种界限，那么任何针对民族、人种、种族或者宗教团体的违反人权法和人道主义法的行为都必须被视为灭绝种族的警兆。为此，应该尽可能明确地反映大规模和严重侵犯人权的界限，就像第 2 段(c)节一样，包括所有分段。在第 2 段(b)节，征用被用作侵犯公民权利和政治权利的一个例证。在一些国家的法律系统中，在紧急状态、战争或者其他特别情况下征用是可以允许的，而且对于受影响的民众会给予补偿或者采取其他补救办法。此外，这种国家机构实施的征用可能会影响到居住在某些区域的具体团体。这些合法行为不一定带有灭绝种族的意图。因此，应该进一步澄清第 2 段(b)节中关于警兆的内容。

35. 第 2 段(d)节中所指的“歧视行为”词义不明，无法作为可能的警兆。在所有国家中都有歧视行为，有时即使存在运作正常的和有效的禁止歧视法律框架的情况下也是如此。假定所有针对具体的团体(民族、人种、种族或者宗教团体)的歧视行为都会导致灭绝种族或者都是这种意图的结果，就可能引起误导或者得出错误的结论。这种指标是同灭绝种族罪的严重性不相称的。因此，第 2 段(d)节的措辞需要进一步研究。

36. 除此以外，第 1 段(a)节和第 2 段(d)节中所规定的警兆之间的联系并不明确。在第 1 段(a)节中，将警兆界定为“旨在破坏享有某些人权的歧视行为”，而第 2 段(d)节没有对“歧视行为”的严重性进行限定。必须通过在这两种警兆之间建立联系和作出调整，以便纠正这种状况。

37. 土耳其政府在对另外一些警兆发表意见时指出，应当进一步限定第 3 段(g)节中“强迫迁移”一词。例如，在发生自然灾害、紧急状况或者战争的情况下，出于公众安全或者保安的原因，迁移可能是不可避免的。在这种情况下，迁移可能会影响到居住在某个地区的民族、人种、种族或者宗教团体。因此，第 3 段(g)节中的警兆应当明确排除在短期内可能必要的合法迁移。

38. 土耳其政府认为，在说明警兆方面存在着复杂的因素，例如：“灭绝种族或者歧视行为的历史”。灭绝种族是一种严重的国际罪行。同其他罪行一样，只能依靠管辖法院确定在某种情况下是否已经发生灭绝种族罪。如果没有这种国际法院的裁决就假定存在灭绝种族罪在法律上是错误的。因此，土耳其认为，由于在第 4 段(c)节中没有提到这样一种法院裁决，因此将“否认以前的灭绝种族罪和暴行”作为一种警兆是片面的看法。因此，在第 4 段(c)节中必须提到管辖法院的裁决。

E. 俄罗斯联邦

39. 俄罗斯联邦认为，秘书长关于实施“五点行动计划”的报告以及关于防止灭绝种族问题秘书长特别顾问工作的报告(E/CN.4/2006/84 和 A/HRC/7/37)明显表现出一种对于“人道主义干预”和“保护责任”想法的偏向，从而损害了不干预和国家主权的原则。

40. 众所周知，为防止灭绝种族而使用武力必须要获得安全理事会的批准；而在报告中没有表明这一点。这种缺点在秘书长报告(E/CN.4/2006/84)的第 39 段和第 40 段中特别明显。

41. 俄罗斯联邦还指出，虽然秘书长的报告提到必须要制定用于界定灭绝种族罪的准则或者标准，但是报告没有能够得出结论：如果没有这种准则，就不能认为防止灭绝种族的努力是有组织的或者是基于《防止及惩处灭绝种族罪公约》第二条中的关于灭绝种族罪的定义。

42. 虽然，总的来说，防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的活动取得了积极成果，但是似乎没有多大必要实施防止灭绝种族咨询委员会关于将特别顾问的级别提高到副秘书长的建议(A/HRC/7/37, 第 15 段)。助理秘书长的级别对于履行其职责已经完全足够。

43. 俄罗斯联邦还指出，正如秘书长的报告(A/HRC/7/37, 第 21 段)所提到，也需要注意研究关于将有关灭绝种族或者严重侵犯人权的资料系统化的问题。特别顾问应当继续开展工作，仔细检查他从各种渠道所收到的信息和证据的可靠性，以免在没有根据的、没有得到证明的或者严重失实的情况或者报告的基础上对有关国家作出指控。

三. 人权理事会的特别程序

44. 由于特别程序执行人任务中的一些特点，他们有关防止灭绝种族的工作具有关联性。尤其是因为特别程序的独立性、实地活动以及同政府和民间社会的联系，它们能够核对和公正地深入分析关于严重、大规模和系统地侵犯人权的信息。特别程序任务执行人还能够对于形势作出独立的和整体的评估，并且就有关国家政府以及整个国际社会可以采取的措施提出建议，以便早期消除警兆局势。

45. 任务执行人还能够通过定期发给各国政府的来文提请注意正在出现的问题，其中包括侵犯人权的行为，例如：法外处决、酷刑、大规模任意逮捕、拘留或者失踪、性暴力、以及严重侵犯经济、社会及文化权利。所有这些行为都可能预示潜在的灭绝种族形势。通过向人权理事会及联合国大会提出报告，特别程序任务执行人也有助于更好地理解复杂的局势(例如：可能会导致危害人类罪、灭绝种族以及其他大规模暴行的系统的强烈谴责、排斥和歧视)并且提出预警。

46. 任务执行人回顾指出，从历史上来说，在民族、人种、种族或者宗教团体方面的紧张状态和两极化的问题往往由于国家不行为或者串通而加剧，最终演变

成大规模暴行，其中包括危害人类罪和种族灭绝罪。社会中的某些群体，例如：少数族裔、土著人民以及妇女在爆发暴力事件时特别容易受到伤害。确实，并非所有紧张状态和两极化的局势都会导致灭绝种族或者危害人类罪，但是必须经常监测早期警兆和使用指标，以便及时采取对策，其中包括外交或者政治性质的对策。

47. 为了说明特别程序作为一种预警工具的潜在作用，任务执行人提到了导致1994年卢旺达灭绝种族的形势。在爆发暴力行为的前一年，法外处决、任意处决或即审即决问题特别报告员访问了卢旺达并且得出结论说，提请他注意的部落之间暴力行为的案件非常清楚地说明，在绝大多数案件中的受害者(Tutsis 人)仅仅因为是某个种族群体的成员而成为攻击目标(E/CN.4/1994/7/Add.1, 第79段)。他还说，因此《防止及惩治灭绝种族罪公约》可以被认为适用于这些案件。在发生灭绝种族事件的五周前，特别报告员向人权委员会提交了国别报告，并且表示卢旺达的局势已经恶化。

48. 虽然大规模侵犯公民权利和政治权利的事件往往被当作可能演变成大规模暴行、危害人类罪、甚至灭绝种族罪的警兆，但是必须承认，严重侵犯经济、社会及文化权利的情况也可能是导致灭绝种族事件的警兆。任务执行人指出，(包括在发生冲突的情况下)毫无道理地严格限制向某些族群提供人道主义援助(包括运送粮食)可能构成或者导致大规模暴行或者危害人类罪。例如，粮食问题特别报告员指出，在一些情况下故意采取一些政策和行动，造成某些群体大规模饥荒是导致灭绝种族危机的一个特点，或者相当接近于这个特点。

49. 特别程序任务执行人指出，尽管以前在防止灭绝种族方面存在一些缺点，但是2004年任命防止灭绝种族问题秘书长特别顾问、2005年召开世界首脑会议以及提出“保护责任”的概念都适当地强调了关于迅速采取行动应对警兆的战略。

50. 关于防止灭绝种族的问题，任务执行人建议：

(a) 巩固联合国系统各部分之间有效沟通的渠道。为了加强在防止灭绝种族方面的集体应对措施，必须确保提请联合国的政治机构和预防冲突机构，例如：安全理事会、维持和平行动部以及政治事务部(包括其下属的调解支助股)注意警兆。这将使得最高层次的决策者在充分了解当地局势的情况下采取行动。在这一方面，特别程序可以更加系统地利用的沟通渠道之一是防止灭绝种族特别顾问办公室，特别是因为顾问的任务及其同秘书长和安全理事会的定期互动；

(b) 各会员国承担主要责任，为特别程序的工作提供方便并且与之合作，以便防止危害人类罪和灭绝种族罪。因此，各会员国应当确保，任务执行人能够不受限制地访问受到可能造成大规模危害人类罪或者灭绝种族罪局势影响的地区和国家。在为解决危机而规定具体的特别任务时，各会员国应当确保，任务执行人拥有全面的和足够的职权，并且满足他们有关访问的要求。例如，在一些情况下，为特别程序所规定的任务只限于帮助有关国家确定在人权领域中的技术合作

需要，而不是全面地监测和报告。虽然，毫无疑问，技术合作对于尊重人权十分重要，从长期来说尤其如此，但是在已经发生危害人类罪的地方，仅仅依靠这种工具是肯定不够的。最后一点但也是重要的一点是：应该向特别程序提供足够的资源，以便开展其活动，其中包括实情调查活动。

51. 有关的利益攸关者也可以从特别程序在发生大规模暴力行为之后提出的具体建议中得到更多启发，以便研究这种暴力行为的根源和防止其再次发生。例如，除了启动刑事司法程序之外，国家调查委员会还可在查明重大的种族、人种或者宗教暴力事件的根源方面以及在提出建议研究根本矛盾和防止再次发生灭绝种族的暴力行为方面发挥重要作用。特别程序就确保国家调查委员会的有效性提出了一般性和专题性的建议(见 A/HRC/8/3)，并且报告了关于具体调查的进展，其中包括察觉国家调查委员会是否已经陷入困境。可以更多地使用特别程序，以便确保国际社会更加持续地和协调地参与国家调查委员会的工作。

四. 人权条约组织

52. 秘书长关于实施“五点行动计划”的报告(E/CN.4/2006/84)以及关于防止灭绝种族问题秘书长特别顾问活动的报告(A/HRC/7/37)同条约组织系统有重大关连，因为一些条约组织的工作涉及种族歧视和排斥；这些行为有可能会产生仇恨和暴力行为，在一些情况下可能演变成为灭绝种族的罪行。

53. 虽然《防止和惩治灭绝种族罪公约》本身并没有规定设立监测机构，但是后来通过的一些人权条约(包括：《消除一切形式种族歧视国际公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》以及《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》)规定了设立监测机构，以便处理可能被视为灭绝种族罪行根源的歧视、排斥和虐待等问题。

54. 例如，虽然《防止灭绝种族罪公约》界定蓄意消灭一个民族、人种、种族或宗教团体的一些行动为国际罪行，但是《消除一切形式种族歧视国际公约》称种族歧视者，为基于种族、肤色、世系和民族和人种的任何区别、排斥、限制和优惠，其目的或效果为取消或损害政治、经济、社会、文化和公共生活任何其他方面人权及基本自由在平等地位上的承认、享受和行使。因此，可以说，灭绝种族罪构成最令人发指的种族歧视形式，其目的是要取消所有人权，包括生命权本身。由于所有旨在处理和消除种族歧视的努力按其含义也是为了预防和打击可能演变成为灭绝种族罪行的倾向，消除种族歧视委员会、人权委员会以及其他条约组织都应该在监测、察觉和预防灭绝种族的危险方面发挥重要作用。

55. 秘书长报告所涉问题的重点是：(a) 预警；(b) 通过研究仇恨和暴力行为的根源加以预防；以及(c) 全系统的合作同条约组织系统特别有关。因此，下文中的评论着重于这些方面。

A. 发现风险和预警

56. “五点行动计划”所确认的主要任务包括：对于可能演变成灭绝种族罪行的局势发出明确预警以及发展联合国分析和信息的能力。秘书长的报告确认了条约组织在这个领域中的作用；秘书长指出，条约组织同联合国人权系统的其他机构“正好处在发出警告的位置”（E/CN.4/2006/84，第22段）。

57. 实际上，条约组织可在察觉警兆方面发挥重要作用，因为大家记得条约组织的任务是定期监测国际人权条约的缔约国履行其条约义务。这种检测是在充分尊重缔约国主权的情况下进行的，因为它们在成为条约缔约国时同意与国际文书所规定的有关监测程序合作。

58. 虽然一些人权条约几乎为所有国家所批准，但是往往由于一些缔约国未能履行其报告义务而造成监测方面的差距。条约组织致力于弥补这些差距，其办法包括制定后续程序并且在有关缔约国严重拖延提交报告的情况下，根据从其他渠道获得的信息审查这些国家的状况。此外，消除种族歧视委员会为了防止发生提请它注意的严重违反人权的情况，制定了一种预警和紧急行动程序。² 在提交有效实施《德班纲领和行动计划》政府间工作组的一份研究报告中(A/HRC/4/WG.37)，该委员会还概括介绍了关于依照其他禁止歧视国际文书的类似程序建立调查程序的提议。

B. 系统地预防和提高认识

59. 秘书长在其报告中强调指出，必须研究暴力和灭绝种族行为的根源，也即：仇恨、不容忍、种族主义、暴政以及宣扬剥夺某些群体的尊严和权利的蛊惑人心的演讲。同样，他还强调了提高认识的重要性以及条约组织，除其他外，在预防领域中的作用。³ 预防和认识确实是条约组织工作的重要内容，因为它们通过对话、建议和后续行动定期同各国进行联系。条约组织定期敦促和鼓励各缔约国采取措施，以便消除可能会导致仇恨、暴力和排斥行为的种族歧视和不容忍行为。条约组织要求各缔约国说明和解释它们为了保护人民免遭危险和消除歧视和排斥而采取的预防战略以及为此目的建立的机构。

60. 除了在缔约国定期报告的框架内同有关国家政府和民间社会组织开展对话之外，条约组织还致力于通过举行专题辩论会和提出一般性建议提高认识；这些建议之目的是要为所有国家提供关于一些具体问题的指导。2005年，消除种族歧视委员会举办了一次关于预防灭绝种族的专题讨论会，并在会上通过了一项声明。⁴ 在举行这场辩论会之前召开了由有关国家政府、非政府组织以及联合国人

² 《大会正式记录》，第六十二届会议，补编第18号(A/62/18)。

³ A/HRC/7/37，第18、20及23段。

⁴ 《大会正式记录》，第六十届会议，补编第18号(A/60/18)，第8章。

权机制和实体参加的会议。在同一年，该委员会还通过了一项决议，确认了一套关于确定系统的和大规模的种族歧视的指标；这种歧视现象被认为是导致冲突和灭绝种族局势的重要内容。⁵

C. 合作和交换信息

61. 正如秘书长在其报告中所指出，防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的职责包括：收集信息，特别是从联合国系统收集关于大规模和严重违反人权和人道主义法进行种族歧视的资料；如果对于这种种族歧视不加以防止或者制止，就可能会导致灭绝种族罪行。秘书长强调了在预防方面合作的重要性，并且提请注意关于汇集现有资料的必要性，以便更好地理解复杂的局势和警兆，并且建议适当的行动。在这一方面，他还指出，特别顾问同有关特别程序和人权条约组织保持着紧密联系并且交换信息。这种联系包括：特别顾问参加了消除种族歧视委员会于2005年组织的关于防止灭绝种族行为的专题讨论会以及特别顾问在同一年与人权委员会第八十一届会议主席团的会晤。在这次会晤以后，该委员会指定了一个牵头单位同特别顾问进行联系，并且交换有关信息。虽然这些会议和交流是有成果的，但是加强联系和协商可能有助于增强发布预警能力以及预防努力。秘书长在其报告中概要说明了在系统处理、管理以及评估所获信息以便提请秘书处有关机构和联合国决策部门注意重要信息方面的不足之处。上述合作似乎对于解决这种不足的问题特别重要。⁶

⁵ 同上，第2章。

⁶ 例如，见 E/CN.4/2006/84，第20至38段和 A/HRC/7/37，第21段。