



2014年4月11日安全理事会主席给秘书长的信

我谨通知您，在尼日利亚担任主席期间，安全理事会预定就“防止和打击灭绝种族罪行”举行一次情况通报。通报会将于2014年4月16日星期三举行，议程项目题为“国际和平与安全受到的威胁”。为了帮助指导关于这一问题的讨论，卢旺达代表团编写了所附的概念说明(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

安全理事会主席

乌切·乔伊·奥格武(签名)



2014年4月11日安全理事会主席给秘书长的信的附件

国际和平与安全受到的威胁：防止和打击灭绝种族罪行

概念说明

一. 引言

1. 2014年4月16日星期三，尼日利亚联邦共和国将举办一次安全理事会情况通报，题为：“国际和平与安全受到的威胁：防止和打击灭绝种族罪行”。

二. 背景情况

2. 此次情况通报将在纪念卢旺达境内发生对图西人的灭绝种族罪行二十周年之际举行。1994年4月至7月发生了灭绝种族事件，在100天的时间里，100多万人被杀害，其中包括胡图人和反对灭绝种族行为的其他人。当年的这一灭绝种族行为是可以预防的。尽管当时有报告显示，有人正在策划实施灭绝种族，甚至后来有证据表明正在发生灭绝种族行为，但联合国却没有将其各项努力转化为有意义的预防行动。

3. 在灭绝种族行为开始时，联合国卢旺达援助团基本上已经撤出。由于安全理事会未能商定适当的行动方针，大规模杀戮行为没有受到任何阻碍。1994年11月8日，安全理事会通过第955(1994)号决议，设立了卢旺达问题国际刑事法庭，以起诉应对灭绝种族行为负责的人。法庭将于2015年7月底完成工作。

4. 早在1951年，《灭绝种族罪公约》就已生效，其中签署国决定，对仅以国籍、种族、族裔或宗教信仰为理由对他人实施杀戮行为的人进行制止和惩治。然而，《公约》生效四十多年后，甚至是在国际社会已接受了常被宣传的“永远不再”的理念之时，卢旺达境内还是发生了灭绝种族行为。

三. 情况通报的范围

5. 关于防止和打击灭绝种族罪行的情况通报将为安全理事会提供一个机会，借此探讨从国际社会未能防止1994年卢旺达发生对图西人的灭绝种族罪行这一失败的经历中能够汲取哪些教训，因为当今世界在冲突管理、维持和平、防止灭绝种族和危害人类罪行方面仍面临新的挑战。安全理事会是主要负责维持国际和平与安全的联合国机构，听取情况通报者的深刻见解，有助于安理会重新评价其现有决定和机制，以防止今后再度发生此类滔天罪行。

四. 背景

6. 自从联合国在第二次世界大战后成立以来，防止灭绝种族罪行一直是它的一个核心目标。1946年，大会在创始会议上通过了第96(I)号决议，宣布“灭绝种

族是国际法之下一種犯罪行为，自为文明世界所不容”。大会促请会员国颁布国内立法，以防止和惩治灭绝种族罪行，并建议各国为此目的开展国际合作。决议还要求研究起草防止这一罪行的公约，供大会下一届常会审议。1948年12月9日，大会通过了《防止及惩治灭绝种族罪公约》。该《公约》被认为是第一份“现代人权条约”，^a 甚至比《世界人权宣言》通过的时间还早。

7. 尽管通过了《灭绝种族罪公约》，但人们普遍认识到，在1951年《公约》生效之后的六十年时间里，联合国在防止灭绝种族罪行方面的表现一直很糟糕。不仅在卢旺达和斯雷布雷尼察发生了灭绝种族行为，目前在世界各地，也出现各种灭绝种族迹象的暴力冲突。联合国一级为防止灭绝种族和危害人类罪行持续不断地开展努力，其重点仍是提高联合国系统的能力，加强主要会员国的政治意愿，并从最近的失败中汲取经验教训，但这些努力未能充分实现其潜力。

8. 在二十一世纪，联合国及其会员国为进一步防止和打击灭绝种族罪行提出了新的倡议。2002年，《罗马规约》缔约国创立了国际刑事法院。该法院对国家刑事管辖权起补充作用，对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和侵略罪行使管辖权。安全理事会根据《联合国宪章》第七章采取行动，也可以将某一情势提交国际刑事法院检察官。

9. 2005年，在世界首脑会议上，国家元首和政府首脑核可了“保护责任”，确认国家有责任保护其人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害；同时确认，国际社会通过联合国也有责任使用适当的外交、人道主义和其他和平手段来保护这些人民（大会第60/1号决议，第138和139段）。在世界首脑会议上，国家元首和政府首脑还设想，如果和平手段不足以解决问题，而且国家当局未能保护其人民，则应根据《宪章》第七章，并酌情与相关区域组织合作，采取集体行动。^b

10. 就保护责任问题，秘书长发布了两份重要报告，提出了防止灭绝种族行为的各种工具。2010年7月，秘书长发表了关于预警、评估及保护责任的报告(A/64/864)，2013年7月发表题为“保护责任问题：国家责任与预防”的报告(S/2013/399)。与此同时，秘书长设立了防止灭绝种族罪行问题特别顾问办公室和保护责任问题特别顾问办公室。

^a William Schabas, “《灭绝种族罪公约》五十年”，美国和平研究所特别报告，1999年1月，哥伦比亚特区华盛顿。

^b 《非洲联盟组织法》（第4条(h)款）将“非洲联盟有权依照大会决定，在严重情势下，即发生战争罪、灭绝种族和危害人类罪行时，对一个会员国进行干预”确立为非洲联盟的一项核心原则。见 www.peaceau.org/uploads/au-act-en.pdf。

11. 然而，过去十年来，联合国及其会员国为防止和打击灭绝种族罪行采取的一些举措，比如设立国际刑事法院和确立保护责任等，在执行过程中遇到了各种挑战，在联合国会员国中也引起了争议。

12. 结合所有这些努力，今天的关键问题是，包括联合国在内的国际社会是否能够团结一致，并且有能力通过采取预防行动，帮助保护人民免遭灭绝种族、战争罪、危害人类罪和族裔清洗之害。与此相关的是，这种能力是否充分，或者是否有哪些方面需要持续改进。

五. 建议讨论的问题

13. 在关于防止和打击灭绝种族罪行的情况通报会上，请安全理事会理事国审议以下问题：

(a) 1994 年卢旺达境内发生针对图西人的灭绝种族行为以来，联合国预防能力的发展和评估，包括取得的成绩和面临的挑战；

(b) 查明在哪些领域具有优势，可以更明确地用于支持预防措施，在哪些领域有改进的机会，确定联合国参与促进长期结构性预防的潜力；

(c) 评估联合国在防止灭绝种族方面的预警机制、保护责任及区域合作；

(d) 各国在防止灭绝种族罪行方面的责任和能力；

(e) 将追究责任和伸张正义作为预防工具，包括通过国家、国际和混合刑事法院和法庭运用这些工具；

(f) 根据当前危机和有关暴行罪的情况，反思目前联合国在防止灭绝种族和危害人类罪方面的能力。

六. 形式和成果

14. 会议将采取情况通报的形式。将邀请副秘书长和前新西兰常驻联合国代表兼 1994 年 4 月安全理事会主席参加通报会。预期成果文件是一项决议。