



人权理事会

第二十七届会议

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

纪念《防止及惩治灭绝种族罪公约》六十五周年高级别小组
讨论会纪要

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 22/22 号决议提交。它总结了纪念《防止及惩治
灭绝种族罪公约》六十五周年高级别小组讨论会的情况。



目录

	段次	页次
一. 导言	1-3	3
二. 开幕致辞	4-15	3
三. 小组成员的发言	16-29	6
四. 互动讨论纪要	30-56	8
A. 国家倡议	32-39	9
B. 区域倡议	40-44	10
C. 国际倡议	45-51	11
D. 传播知识和提高认识	52-53	12
E. 打击有罪不罚现象和国际刑事法院的作用	54-56	13
五. 结束语	57-61	13

一. 导言

1. 根据第 22/22 号决议，人权理事会于 2014 年 3 月 7 日在第二十五届会议上举行了纪念《防止及惩治灭绝种族罪公约》六十五周年高级别小组讨论会。
2. 人权理事会主席波德莱尔·恩东·艾亚主持了小组讨论会。联合国人权事务高级专员纳维·皮莱和亚美尼亚外交部长爱德华·纳尔班江发表了开幕致辞。小组成员包括：社会学家、作家、卢旺达种族灭绝事件幸存者 Esther Mujawayo；防止灭绝种族问题特别顾问 Adama Dieng；瑞士联邦外交部处理过往问题(和预防暴行)工作组高级顾问 Jonathan Sisson。¹
3. 本文件系根据人权理事会第 22/22 号决议编写。在该决议中，人权理事会请联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)就小组讨论编写一份纪要报告。

二. 开幕致辞

4. 在开幕致辞中，人权事务高级专员表示，《防止及惩治灭绝种族罪公约》于 1948 年获得通过，是联合国通过的第一项人权条约。为确保该公约能够得到充分和普遍执行，她鼓励那些尚未加入这项重要文书的国家成为其缔约方。她强调，禁止种族灭绝不是普通的国际法规则，而是强制法——一项基本的、压倒一切的原则。每个国家都应确保其机构和官员不得犯下灭绝种族行为。此外，各国在法律义务在其权力范围内采取一切措施防止种族灭绝，“只要他们能够采取行动”。这包括利用各国能够运用的一切影响力，帮助防止世界任何地方发生灭绝种族行为。
5. 关于种族灭绝的根源，高级专员强调，种族灭绝和其他大规模暴行从来都不是在毫无预兆的情况下发生的。它们是长期侵犯人权——不论是公民权利、文化权利、经济权利、政治权利或社会权利——而又没有得到重视最终导致的结果，引发社会分裂、体制失灵以及明晰可辨的系统性歧视模式。高级专员谈到她担任卢旺达问题国际刑事法庭法官以及随后担任该法庭主席若干年间的经历，表示她曾听到证人和受害者作证说，直接和公开煽动对图西族人实施种族灭绝已逐步渗透到整个社会，最终导致犯下其他灭绝种族行为。这一进程就像看到一池汽油一滴一滴地形成，直至某个时间点，突如其来的暴力瞬间燃遍整个国家。
6. 高级专员表示，歧视为暴力和迫害、对整个群体的非人化并最终为种族灭绝提供了温床。消除种族歧视委员会查明了可能导致种族灭绝的关键因素，因此需要立即作出反应。这些因素包括系统性正式否认存在不同的群体；为妖魔化某些

¹ 由于不可预见的情况，两名小组成员(危地马拉总检察长 Claudia Paz y Paz 和柬埔寨文献中心主任 Youk Chhang)无法参加小组讨论，但通过其提交的书面文件为讨论作出了贡献。

群体对历史事件进行不公正的描述；政治领导人通过支持排他性意识形态、为歧视行为辩解及怂恿暴力而助长矛盾。

7. 至于人权机制和联合国各实体的作用，高级专员强调，人权条约机构和人权理事会(通过普遍定期审议及特别程序任务负责人)在防止种族灭绝方面发挥了重大作用。它们可能注意到歧视和暴力渗漏社会的迹象，国际社会应当重点关注这些迹象并对其采取行动。高级专员强调，在有可能发生种族灭绝或大规模暴行时，人权高专办没有回避，而选择大胆直言。在这方面，她欣见人权高专办与防止灭绝种族和保护责任问题办公室开展了密切合作。她还指出，防止种族灭绝和其他大规模暴行关系到联合国所有实体。为响应联合国斯里兰卡行动内部审查小组的号召，秘书长已经通过了“人权先行”行动计划，以确保联合国的活动能够得到一套强有力制度的支持，从而及时收集和分析对民众造成威胁的信息。高级专员坚信，全面实施该计划将协助国际社会履行防止种族灭绝和其他大规模暴行的庄严义务。

8. 高级专员进一步指出，《灭绝种族罪公约》要求各国确保罪犯不会逍遥法外。问责制对于确保受害者享有获得有效补救的权利至关重要。只有重新建立起法治和问责，才能在经历如此深重的创伤之后重塑社会，并恢复人权及平等和尊严原则。在这方面，她提到了过去 20 年间成立的若干国际法庭和混合法庭(包括国际刑事法院)在确保问责和威慑方面取得的成就。高级专员强调，国际刑事法院要想发挥它的强大威慑作用，就必须得到所有利益攸关方长期承诺的支持，包括所有国家的全面合作。只有各国普遍接受其管辖，而不限制其范围、不允许例外，国际刑事法院才能取得成功。迄今为止，已有 122 个国家批准了《罗马规约》。她敦促其余所有国家成为缔约方。

9. 高级专员还指出，国际司法是迫不得已的手段。国际法要求各国在国内法律制度之下采取适当措施，调查、起诉和惩治灭绝种族罪罪犯。在这方面，她着重介绍了各国遇到的一些挑战，包括缺乏实施问责制的明确政治承诺，以及不尊重相关人权准则和标准。在司法系统方面，面临的挑战包括司法机关缺乏独立性；缺乏正当程序和公平审判；调查和起诉罪行的司法能力不足。特别是，罪犯包括在政治方面曾经或依然大权在握的官方实体和个人。最后，高级专员指出，需要制定充分的法律和方案，以保护证人和受害者。有必要根据《国际刑事法院罗马规约》的规定，确保受害者有权对种族灭绝和其他滔天罪行寻求补偿。

10. 在结语中，高级专员重申，发生种族灭绝之前，往往会一再出现预警信号，而国际社会未能尽早对其作出强有力的反应。她敦促国际社会对预警信号保持警惕，以便在发现预警信号的情况下，与所有利益攸关方团结起来，迅速对其作出反应。对预警信号及时作出反应，能够防止发生种族灭绝，并保护民主、法治和人权。

11. 亚美尼亚外交部长爱德华·纳尔班江在致辞中表示，亚美尼亚感到该国有着强烈的道义责任，为国际防止危害人类罪工作作出贡献。在这方面，他讨论了亚美尼亚在防止种族灭绝方面的倡议，包括支持人权理事会关于防止种族灭绝的决

议。他还强调了人权理事会以及在《灭绝种族罪公约》方面发挥了重要作用的联合国其他机构的工作。他称赞联合国秘书长亲自参与，为如何改进目前的合作提供指导意见，还称赞防止灭绝种族问题特别顾问作出的宝贵贡献。

12. 纳尔班江先生指出，尽管 1948 年就通过了《灭绝种族罪公约》，但随后几十年中仍然发生了种族灭绝和危害人类罪，包括近年来在世界不同地区也发生过上述行为。他强调说，国际社会不仅需要辩论、决议、宣言和公约，而且需要防止种族灭绝再次发生的有效机制和行动。防止种族灭绝既需要强制措施，也需要预防措施。纳尔班江先生进一步指出，种族灭绝是一个复杂的现象，不会遵循某种单一模式。要制定一项有效的预防战略，就必须详尽分析当代所有种族灭绝案，并全面认识以往种族灭绝案的历史和原因。国际社会必须从过去的失败中吸取教训并应接受新的思想。实施种族灭绝的罪犯应明确知道他们将被追究责任。他还谈到 Raphael Lemkin 所作的工作。在创造“种族灭绝”(genocide)一词时，Lemkin 提到了针对亚美尼亚人的大规模灭绝政策。

13. 纳尔班江先生援引人权理事会第 22/22 号决议中设想的预防措施，表示防止种族灭绝应包括三个支柱：早期预警；保护人权；公众教育运动和提高认识活动。他强调说，国际社会应力求尽早防止种族灭绝。尽管联合国和区域组织过去几十年中在改进预警和评估系统方面都取得了重大进展，但他敦促国际社会确保这些进展能够持续下去。纳尔班江先生强调，尽早发现种族灭绝的风险和早期预警要想有效，就必须在发现风险和早期预警之后采取具体的威慑行动。他指出，防止种族灭绝是国际人权保护机制的一部分。对于一个建立在保护人权、相互尊重、容忍和非暴力基础上的社会来说，种族灭绝是无法想象的罪行。纳尔班江先生还强调，有必要开展公共教育和纪念活动，以便子孙后代能够了解过往悲剧的历史。承认并谴责以往的种族灭绝行为可以作为预防再次发生种族灭绝的强大威慑。

14. 纳尔班江先生强调，否认种族灭绝，加上有罪不罚，为发生危害人类罪的行为铺平了道路。根据 1968 年《战争罪及危害人类罪不适用法定时效公约》，他建议国际社会团结一致，承认、谴责并惩治以往的灭绝种族行为，并努力防止今后发生此种行为。纪念种族灭绝受害者的纪念日应当是所有人——既包括受害者的后裔，也包括犯罪者的后裔——的悼念日。在纪念受害者时，目标应当是推动合作与和解。

15. 纳尔班江先生还表示，文明世界坚决拒绝煽动仇恨、种族主义、不宽容、种族灭绝(包括拒不承认种族灭绝)和危害人类罪。国际研究种族灭绝问题的学者普遍认为，拒不承认本身即构成种族灭绝行为的继续。在结语中，他说，应根据实施情况评估各项条约、包括《灭绝种族罪公约》的有效性。因此，为确保《灭绝种族罪公约》能够尽量有效，他呼吁尚未加入该《公约》的国家签署和批准《公约》。

三. 小组成员的发言

16. Esther Mujawayo 在发言之初表示，2014 年 4 月是卢旺达灭绝种族事件 20 周年。该事件始于一个复活节星期日。在一份感人至深的证言中，Mujawayo 女士回顾了种族灭绝前的种种事件，表示发生种族灭绝前几个月即可感受到局势紧张，无线电广播播放易于上口的歌曲，呼吁灭绝图西族人。1994 年 4 月 7 日，对图西族人的大规模屠杀开始了，到处都很危险。

17. Mujawayo 女士举起一张她的家族照片，向观众展示，照片上除她本人及其侄女外，所有人都被杀害了。她问观众，如果一个人失去了所有近亲，是否真的能活下去。Mujawayo 女士说，从此她就生活在真空之中，因为虽然她幸存了下来，但她感觉自己已经死了。她说，她被幸存者的愧疚心深深折磨，而未能埋葬亲人的尸首让她更加痛苦。她补充说，种族灭绝事件导致杀害男性、女性和儿童，表明所有社会价值都丧失了。甚至连教堂和其他传统庇护所也成为屠宰场。能够在 100 天内杀死 100 万人，这意味着卢旺达的所有人都被迫卷入其中。卢旺达社会已被彻底摧毁，一切都变了。Mujawayo 女士提醒观众，种族灭绝发生在《公约》生效 45 年之后。最后，她询问理事会为恢复正义正采取哪些行动。

18. 防止灭绝种族问题特别顾问强调，通过《灭绝种族罪公约》65 年后，国际社会仍然必须重申《公约》的重要性，这是何其不幸。他指出，二战期间屠杀犹太人是极其恐怖、独一无二的经历，但它只是 20 世纪以前人们不断遭受并将继续遭受的痛苦的极端表现形式。谈到目前世界各地正在发生的族裔和宗教矛盾以及极端形式的基于身份的暴力行为，他指出，需要国际社会紧急关注的形势在数量上出现了危险的上升。

19. 特别顾问回顾说，《灭绝种族罪公约》是联合国第一项人权条约，其重要性不言自明。除了制定与惩治灭绝种族罪行有关的准则，《公约》最重要的贡献之一是，它还规定了防止种族灭绝的责任。他强调，防止种族灭绝不是说罪行已经发生才去应对。如果已经发生种族灭绝，就意味着国际社会未能履行《公约》规定的防止种族灭绝的义务和责任。他强调，所有行动者均有责任防止种族灭绝，包括区域组织、国家、国际组织、民间社会和个人。

20. 关于联合国的作用，特别顾问强调，在未能防止或阻止卢旺达和斯雷布雷尼察种族灭绝事件之后开展的“吸取经验”活动主要侧重于改进防止灭绝种族和其他暴行罪的机制。这两起案件的调查报告已经在不同层面产生了若干决定。他回顾说，联合国秘书长 2004 年提交了《防止种族灭绝行动计划》，并任命了防止灭绝种族问题特别顾问作为预警机制。

21. 会员国在 2005 年世界首脑会议上做出了一项具有里程碑意义的承诺，具体参见《成果文件》第 138 段和第 139 段。在该文件中，所有国家元首和政府首脑确认，他们单独并共同有责任通过防止种族灭绝、战争罪、种族清洗和危害人类罪及煽动上述罪行的行为保护民众。正如秘书长关于保护责任的五份年度报告所强调的那样，预防行动是保护责任的三大支柱的核心。

22. 特别顾问还着重介绍了各种开发预防能力的区域倡议，例如大湖区问题国际会议建立的防止及惩治灭绝种族、战争罪和危害人类罪及一切形式的歧视区域委员会，以及拉丁美洲防止种族灭绝和大规模暴行网络。他还谈到机构间的安排以及保护责任问题或防止灭绝种族问题协调员的提名。他提到 2014 年 3 月在哥斯达黎加召开的防止大规模暴行罪全球行动会议。任命了协调员的 56 个国家参加了本次会议。他还重点介绍了各区域网络成员国发起的国家预防倡议。

23. 特别顾问承认人权理事会在推动预防工作方面发挥的重要作用，包括理事会在建立调查委员会和处理令人关切的具体情况方面发挥的作用。他强调，理事会是防止种族灭绝领域的一个重要机构，应当更为经常、更为系统地听取它的声音。他建议理事会努力预测发生暴行罪的风险，并在早期阶段参与其中，以防紧张局势升级为潜在的种族灭绝暴力。特别顾问请人权理事会采用他所供职的办公室制定的评估发生暴行罪风险的分析框架。

24. 特别顾问指出，种族灭绝、战争罪和危害人类罪不是一夜之间发生的孤立事件。它们是涉及不同阶段的进程，需要规划和资源。分析框架列出了与评估种族灭绝和其他暴行罪相关的风险因素。早期发现风险为远在局势升级到更为昂贵、更难控制的地步之前制定有效的预防战略提供了机会。特别顾问还鼓励人权理事会讨论如何更好地监测《灭绝种族罪公约》的执行情况，因为与其他人权条约不同，该《公约》未规定设立一个专属机构监督其执行情况。他认为，缺乏监测机制可能会助长一些国家无视《公约》为其规定的义务，包括预防的责任。

25. 在结语中，特别顾问强调，在争取建立一个人们不会再因其肤色、族裔背景、宗教信仰或任何其他身份而成为攻击目标的世界这一过程中，奉献精神和政治意愿十分重要。国际社会应努力在今后防止暴行罪。

26. 瑞士联邦外交部的 Jonathan Sisson 在其发言中与各位代表分享了他对预防暴行罪及暴行罪问责机制的一些思考。他指出，1948 年《灭绝种族罪公约》的通过是迈向预防和问责之路的一个历史里程碑。不过，他强调，虽然《公约》为实施种族灭绝之后的问责提供了重要的框架，但经验表明，国内和国际法院都发现，在实践中，对种族灭绝嫌疑人定罪极为困难。此外，自 1948 年以来，从业人员和政策制定者已经在防止种族灭绝领域积累了大量的知识和经验。然而，积累了这些知识之后，并未及时采取预防种族灭绝的政治决定。

27. Sisson 先生谈到 2013 年秘书长关于保护责任的报告，其中阐释了与种族灭绝、危害人类罪、战争罪和种族清洗有关的新兴“暴行罪”概念。他强调，使用包容性方法进行预防和惩治既是有益的，也是必要的；这将为制定全面的预防战略奠定基础。他指出，这种战略在冲突阶段将比目前更早投入运作，因为迄今为止，重点一直放在灭绝种族意图的晚期。这将在涉及保护责任、防止种族灭绝、保护平民和过渡司法问题的各个不同社区之间产生协同效应，使其得以超越各自的行动领域，团结一致，共同努力。

28. 在强调了有必要作出迅速反应制止大规模暴行持续之后，Sisson 先生探讨了这种反应应当包括的几个要素。第一，任何社会都无法幸免于暴行的威胁。暴行可能发生在任何时间、任何地点。因此，预防是任何负责任的主权国家的一项核心任务。第二，预防是一项长期工作。历史教导我们，如发生大规模暴力和流离失所，即意味着预防失败。因此，远在发生这种情况之前，预防活动运作计划就必须到位。在某种程度上，应将预防暴行与预防公共卫生威胁视为类似的活动。预防需要长期框架，以便发现威胁时，整个系统都能积极行动起来。第三，预防是一个交叉性问题。暴行有多方面的根源。预防措施必须是国家议程的一部分，并以连贯、有效的方式与和平、安全和发展领域的长期工作挂钩。矛盾不断加剧之时，国家一级需要有反应灵敏、能够果断作出决定的机制，必要时应得到区域或国际行动者的支持。第四，处理过往问题是预防的先决条件。在冲突后或专制政体结束后开展预防倡议尤其困难，因为仍存在残余的侵犯人权行为。在这种情况下，《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》修订版通过结合寻求真相、追究刑事责任、赔偿受害者和体制改革方面的各种倡议，为处理以往侵权行为并予以补救提供了有用的框架。共同努力处理过往问题有助于解决重大冤屈，重建对公共机构的信任。不开展上述工作，预防政策就会缺乏公信力。

29. 在结语中，Sisson 先生谈到最近出现的两个积极动向。首先，他强调了秘书长开展的编写六点“人权先行”行动计划这一举措。这一反应机制将预防和保护工作置于联合国战略和业务活动的核心。因此，它表明联合国系统正认真地从过去的失败中吸取教训；它将新的重点确定为外勤为主的活动以及总部的协调方法，以防止或制止大规模侵犯国际人权法和国际人道主义法的行为。Sisson 先生强调，这一工作需要得到会员国和民间社会的支持。第二，正如特别顾问提到的那样，Sisson 先生也提请注意 2014 年 3 月初在哥斯达黎加举行的防止大规模暴行罪全球行动倡议预防和保护问题第一次国际会议。本次会议是经阿根廷、哥斯达黎加、丹麦、瑞士和坦桑尼亚联合共和国提议、与防止灭绝种族和保护责任问题办公室联合举办的。联合国 56 个会员国派代表出席了会议。与会者就制定防止暴行的国家政策和架构提出了意见和建议。他们特别讨论了为承诺或愿意承诺预防暴行罪的国家设立一个交流和支持平台的重要性。本次活动中，将与会者凝聚起来的是这样一个信念：各国自身对在其境内预防暴行罪负有首要责任。这充分表明了本着与国际一级正在开展的全球倡议互补的精神形成的国家主人翁意识和政治意愿。

四. 互动讨论纪要

30. 下列代表团的代表在互动讨论中发了言：阿尔及利亚、阿根廷、澳大利亚、阿塞拜疆、比利时、巴西、智利、哥斯达黎加(代表拉丁美洲及加勒比国家共同体)、古巴(代表观点相似的国家集团)、埃及、爱沙尼亚、埃塞俄比亚(代表非洲集团)、欧洲联盟、匈牙利、列支敦士登、马达加斯加、黑山、摩洛哥、荷

兰、新西兰、波兰、葡萄牙、卢旺达、塞拉利昂、斯洛文尼亚、西班牙、苏丹、土耳其、美利坚合众国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。由于时间有限，塞浦路斯、厄瓜多尔、爱尔兰和意大利代表团未能发言。

31. 下列非政府组织的代表也发了言：欧洲公共关系联合会、南美洲印第安人委员会、国际犹太人律师和法学家协会以及世界环境与资源理事会。

A. 国家倡议

32. 互动讨论期间，若干代表指出，国家在保护其人民免遭种族灭绝和其他暴行方面负有首要责任，需要采取必要措施对任何侵犯人权行为予以制裁。还有代表指出，《灭绝种族罪公约》六十五周年纪念日各国反思如何避免再次发生种族灭绝提供了契机。若干代表认为，避免今后发生种族灭绝案最有效的方式是通过在国家一级解决根源而预防战争和冲突。预防种族灭绝工作的主要目标之一应当是全面了解发生种族灭绝的原因、早期预警以及种族灭绝的后果。在这方面，若干代表强调有必要促进容忍和对所有群体的尊重，而不论是种族、宗教、族裔或任何其他类型的群体。他们表示，文化和宗教矛盾往往是冲突的根源，建议充分、认真地处理上述矛盾，以防它们引爆冲突和战争。

33. 若干代表强调，危机和冲突爆发前，在有风险的国家建设保护能力，有助于预防工作。在这方面，他们提到了一些国家在创造对话和交流最佳做法的机遇方面开展的工作。例如，防止种族灭绝是荷兰根据保护责任保护平民的国家政策的一部分。荷兰政府已经任命了一名保护责任问题协调员，并正努力将这一原则落到实处。同样，澳大利亚自 2011 年以来也指定了一名保护责任问题国家协调员，并于最近加入了防止大规模暴行全球行动倡议。代表们建议所有国家考虑任命国家协调员，以协调和领导有关活动。此外，各国应共同努力，防止种族灭绝等暴行。

34. 美国已采取多种措施加强其预防暴行的能力，包括建立协调不同政府部门预防暴行工作的内部机制，从而加强收集和分析有关情报，并扩大旨在发现预警信号和协调应对行动的双边和多边外交工作。美国还努力加强针对外交官和发展专家的培训和教育工具，以更好地武装他们，使其能够迅速有效地发现并应对情况。该国防止种族灭绝工作组的建议被认为是预防种族灭绝的出色工具。

35. 匈牙利政府 2010 年设立了布达佩斯国际防止种族灭绝和大规模暴行中心。该中心的活动主要侧重于切实弘扬预防冲突的文化以及将《灭绝种族罪公约》的预防方面制度化。该中心主要负责弥合早期预警和早期行动之间的鸿沟，制定和应用综合预警—反应支持系统，为及时采取行动创造政治共识，并协助国际社会开发预防大规模暴行的能力。该中心开展的活动包括：2013 年发布了一份关于欧洲联盟预防大规模暴行的能力的报告；执行了一个旨在开发国家主管部门预防种族灭绝并履行保护责任的技能的多年期项目；并开展了各种工作，以支持落实防止灭绝种族问题特别顾问和保护责任问题特别顾问的任务。

36. 若干代表鼓励各国通过培养国内专家建设预防和应对种族灭绝、战争罪和危害人类罪的能力。他们强调了促进真相、正义、补偿和保证不再发生种族灭绝行为的重要性。为预防种族灭绝，也需要经济发展和恢复性司法。此外，代表们还强调了民间社会在国家一级的重要作用。

37. 有代表表示，在惨遭 1973 年至 1989 年军事独裁政权犯下的暴行之后，智利坚定地致力于防止种族灭绝和大规模暴行。该国已作出承诺，保证今后不再重犯此类暴行。这种不重犯保证是针对以往侵犯人权行为的全面补偿政策的基本组成部分。

38. 国家倡议还包括主办了一些活动。例如，2013 年 6 月，意大利专门就预防种族灭绝与保护责任举行了一场活动，也主要讨论了联合国早期预警机制。2014 年 3 月，比利时就预防种族灭绝问题举行了一次国际会议。在这两次会议上，与会者都讨论了与实施《灭绝种族罪公约》有关的种种战略和努力。

39. 若干代表强调了打击有罪不罚现象和在国家一级促进民主、法治和善政的重要性。例如，有人强调，卢旺达加卡卡法院的设立有助于为卢旺达人伸张正义；更重要的是，法院推动了该国的和解。代表们还强调了为确保在国家一级实施《灭绝种族罪公约》通过必要法律的重要性。例如，塞浦路斯于 1982 年批准《灭绝种族罪公约》之后，通过了一项专门的法律，规定“任何人犯下《公约》第二条所述的任何灭绝种族行为，或《公约》第三条所列的任何行为，即犯有重罪，定罪后可被判处终身监禁。”

B. 区域倡议

40. 若干代表强调了区域倡议对于预防种族灭绝的重要性。卢旺达种族灭绝事件发生后，非洲联盟当即在其《组织法》中写入了多项目标和原则，以防非洲大陆再次发生种族灭绝行为。这些目标和原则包括促进和平、安全与稳定；增进和保护人权及人民权利；尊重民主原则、人权、法治和善政；谴责并反对有罪不罚现象。2005 年《埃祖尔韦尼共识》进一步阐述了其中的一些目标和原则。此外，在《组织法》第 4 条(h)项中，非洲联盟成员国认可，在发生严重情况，亦即：战争罪、种族灭绝和危害人类罪之时，非洲联盟有权根据大会的决定对一个成员国进行干预。

41. 非洲联盟和次区域组织以上述原则为基础在建设预防种族灭绝机制方面取得了重大进展。建立非洲和平与安全架构是为及时、果断地应对非洲大陆的冲突局势，特别是可能引发种族灭绝的冲突局势。更重要的是，这一架构旨在促进更好地认识如何开展预防行动。和平与安全理事会、非洲联盟的早期预警机制、非洲待命部队等机制以及非洲联盟的各种调解工作使得非洲大陆能够更好地应对冲突局势。此外，通过公正的、非政治性的司法机制，非洲联盟采取了坚定立场，反对有罪不罚，支持必须对滔天罪行追究责任。

42. 在次区域一级，西非国家经济共同体、南部非洲发展共同体、东非共同体、大湖区问题国际会议和政府间发展管理局都设立了各种文书和机制，以预防和解决冲突，特别是可能引发种族灭绝的冲突。

43. 欧洲联盟正在欧盟和国际层面积极开展工作，预防暴力冲突。它使用了各种手段，包括增进和保护人权以及与民间社会密切合作。欧洲联盟本身就是一个成功的例子，证明了区域组织如何有助于预防大规模暴行罪。欧洲联盟制定了处理冲突根源的文书，还建立了早期预警系统，以发现未来冲突的风险，并确保及时作出反应。下列几项措施为将保护责任落到实处做出了贡献，包括(a) 2013年4月通过了欧洲议会就联合国保护责任原则向欧洲理事会提出的各项建议；(b) 扩大了欧洲保护责任协调员网络；(c) 编写了关于欧洲联盟预防大规模暴行的能力的报告；(d) 在布达佩斯国际防止种族灭绝和大规模暴行中心的支持下，对国家主管部门进行了有针对性的培训。

44. 2012年3月，建立了拉丁美洲防止种族灭绝和大规模暴行网络。该网络的目标是通过培训公职官员防止今后发生暴行。作为一个区域论坛，该网络召集本区域各国交流良好做法、信息、发展政策和预防工具。该网络一直与奥斯威辛和平与和解研究所及联合国防止灭绝种族问题特别顾问办公室合作开展工作。目前，它正在就开发和执行防止种族灭绝课程开展工作。

C. 国际倡议

45. 若干代表强调，虽然保护民众的首要责任在于国家，但如果出现危机，国际社会负有应对危机的集体责任。他们认为，国际社会应侧重于向各国提供全面援助，以加强它们保护民众免遭种族灭绝罪行的能力，同时还应侧重于预防性外交。

46. 有鉴于此，一些国家认为，国际合作应侧重于增进和保护人权，将其作为培养社会对大规模侵犯人权行为的复原力的一种手段。这类合作应包括：(a) 采取举措，预防仇恨言论和煽动种族主义、宗教歧视和仇外心理的行为；(b) 增强妇女权能，促进女童和妇女的教育；(c) 加强人权教育方案，并传播和平文化；(d) 通过和平手段制定地方政治参与机制；(e) 预防并制裁实施酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的行为；(f) 对由国家犯下、助长或容忍的严重侵犯人权行为的受害者提供物质补偿和象征性补偿。若干代表强调，这些行动将有助于遏制发生危害人类罪和种族灭绝之前不断升级的非人化行为和日益严重的剥夺权利行为。

47. 大规模暴行，包括灭绝种族，是极端形式的侵犯人权行为。因此，保护人权是防止种族灭绝和大规模暴行的重要前提。在这方面，若干代表欢迎“权利先行”行动计划，因为这将有助于将联合国预防工作背后的根本理念落到实处：在和平与安全、人权和发展之间建立起更好的联系。他们还指出，这项新倡议将产生巨大的协同作用，并为预防工作增值。

48. 还有人指出，问题并不在于缺乏机制，而在于缺乏国际政治意愿，因为在处理危机的时候，各国往往只关心自身利益。在这方面，若干代表指出，在处理世界各地的种种冲突、包括外国占领的局势之时，有必要避免使用双重标准和选择性方法。他们强调，战争、外国干预和单方面胁迫性措施并不是防止种族灭绝的最佳手段。

49. 关于欧洲新出现的反犹太主义势力，有人指出，针对犹太人、罗姆人和移民的口头及肢体暴力发生在欧洲大陆的许多地方。世界各地仍经常使用纳粹的象征——万字符号。代表们敦促各国和人权理事会宣布将不会容忍种族灭绝行为或言论。他们还敦促各国在其普遍定期审议报告中提供资料，说明采取了哪些措施，以打击种族灭绝和其他违背《灭绝种族罪公约》精神的行为。

50. 关于安全理事会的作用，有代表指出，安理会必须行使保护人民免遭暴行罪的责任。这就要求对常任理事国使用否决权的方式做出重大改变。各国不应阻止联合国采取有意义的行动保护平民。有代表强调，必须对联合国机制、特别是安全理事会进行紧急审议。在这方面，一位代表谈到了法国为执行防止在严重局势中使用否决权的行为守则而开展的宣传活动。

51. 许多代表对防止灭绝种族和保护责任问题办公室开展的宝贵工作表示感谢。他们特别注意到该办公室在加强联合国早期预警机制及各国预防能力方面的作用。他们强调，该办公室制定的分析框架是一个宝贵的工具。各国不仅应当使用分析框架，而且应当合作改善该框架，以便尽可能清晰地建立起显示高风险因素的指标。分析框架是一个风险评估工具，其中包括八项指标。²

D. 传播知识和提高认识

52. 若干代表指出，预防种族灭绝的一个核心要素是充分认识种族灭绝的原因、早期迹象以及种族灭绝的后果。有鉴于此，很有必要开展教育活动并促进对所有人群和群体的宽容和尊重——无论是民族、族裔、种族、宗教或其他群体。代表们还强调了传播与《公约》有关信息的重要性。他们指出，提高认识至关重要，因为国际社会不应忘记，种族灭绝仍在发生，且仍有可能发生新的种族灭绝行为。提高认识的举措应包括吸收利益攸关方参与跨学科对话和宣传活动。

53. 代表们还强调，培育和平文化有助于加强整个社会反对暴力。这种文化鼓励人们谴责侵权行为，并提供大规模侵犯人权行为的早期预警。发言者还提到一些国家制定并颁布了法律，处理拒不承认种族灭绝的问题。在这方面，有代表强调，可在国际一级采取切实可行的措施，严肃处理拒不承认种族灭绝的问题。幸

² 分析框架的全文，可查阅：
http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf。

存者在保护记忆和真相方面可以发挥重要作用，这将有助于对抗拒不承认种族灭绝行为。

E. 打击有罪不罚现象和国际刑事法院的作用

54. 若干代表指出，对种族灭绝、战争罪和危害人类罪进行起诉首先是国家的责任。然而，迫切需要伸张正义时，国家往往未能进行调查和起诉。

55. 如果国家不愿或不能对这些罪行进行起诉，国际刑事法院应发挥作用。在这方面，荷兰已与阿根廷、比利时和斯洛文尼亚共同牵头制定一项关于在暴行罪、包括种族灭绝方面相互提供法律援助和引渡的多边条约。

56. 若干代表强调，如国际刑事法院具有普遍管辖权，将能确保其有效性，这有利于全人类。国际刑事法院之友正在努力支持该法院以最有效的方式执行其任务。有必要记住，法院采取的步骤不是针对任何特定国家，而是针对那些被控应对暴行罪负责的罪犯。一些代表还强调了区域司法机制在打击此类罪行不受惩罚方面可以发挥的作用。

五. 结束语

57. 在处理防止种族灭绝问题时，特别是早期预警迹象方面，小组成员强调，有必要利用现有机制，建立国家架构，任命暴行罪问题协调员，并加强国家能力。其目的应当是全球共同努力防止种族灭绝和其他暴行罪。此外，小组成员敦促各国在处理预防暴行罪和保护人民免遭此类滔天罪行的问题时，吸收民间社会参与。

58. 小组成员强调，有必要支持国家机构确保毫不歧视地尊重人权与法治。有必要建立可靠和值得信赖的机构，以消除腐败，并培育允许个人充分享受所有人权的风气，包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利。

59. 小组成员还强调，有必要寻找失踪人员和种族灭绝及其他暴行罪的受害者。他们建议各国采取措施，帮助受害者和幸存者，使其能够开始新的生活。他们敦促各国促进融合与和解，同时保护记忆和真相。纪念活动应侧重于帮助社会恢复创伤，并帮助所有人继续前行。

60. 小组成员建议人权理事会继续讨论如何确保防止种族灭绝。理事会应加强其工作中的预防方面。绝不能等到局势恶化再讨论预防问题。在开展预防工作以及对危急局势进行适当评估的过程中，理事会应考虑使用防止灭绝种族和保护责任问题办公室制定的预防种族灭绝分析框架。小组成员还强调了理事会设立的调查委员会的重要性。

61. 小组成员建议各国和其他利益攸关方注意在国家和国际两级加强问责，这对打击有罪不罚和防止暴行罪十分重要。为推进这些目标，他们强调，有必要确保所有国家普遍批准《国际刑事法院罗马规约》。
