



大会

Distr.: General
8 October 2019
Chinese
Original: English

人权理事会

第四十一届会议

2019 年 6 月 24 日至 7 月 12 日

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

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

防止灭绝种族

秘书长的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第 37/26 号决议提交，理事会在决议中请秘书长编写一份关于各会员国履行其防止灭绝种族义务情况的后续报告，特别重点阐述旨在提升对《防止及惩治灭绝种族罪公约》的认识的活动以及实施有助于防止灭绝种族的教育方案和项目的情况。秘书长在报告中突出强调了全球会员国为推动实现这些目标而采取的若干重大举措。他特别强调了教育作为建设社会抵御暴力能力的最重要工具的作用，指出教育可以弘扬预防文化，减少偏见，促进和平共处和多样性，并培养对所有人的尊重。秘书长还指明了联合国系统内现存的更有效防止暴行的机会。他就此鼓励会员国与人权理事会的人权机制合作，制定计划、政策和战略，以应对长期风险，并为应对这些风险的国内举措调动国际支助。更广泛而言，秘书长建议各国继续在国境之内为防止暴力做出本国的努力，同时还要参加区域和国际工作，协助其他国家履行责任。

* 因行政限制，本报告逾期提交会议事务处。



一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 37/26 号决议提交，理事会在决议中请秘书长根据会员国提供的资料，编写一份关于该决议条款执行情况的后续报告，特别重点阐述旨在提升对《防止及惩治灭绝种族罪公约》的认识的活动以及实施有助于防止灭绝种族的教育方案和项目的情况。

2. 编写本报告时，我征求了各会员国的意见。秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问办公室向各会员国发放了一份调查问卷，请各国提交有关决议执行情况的资料。经汇编的资料分两大部分，第一部分关于通过加强国家、区域和国际各级能力，防止灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪(暴行罪)；第二部分关于具体通过提升认识和教育，防止暴行罪。

二. 防止暴行罪

3. 防止灭绝种族罪在本质上与防止危害人类罪和战争罪存在关联。我把这些犯罪统称为“暴行罪”¹，因为这些犯罪揭示了侵犯人权的最极端形式，具有严重暴力性和残忍性，一般会大规模发生，但并非总是如此。这些犯罪还倾向于在同一局势下同时出现，而不是作为孤立事件，正如国际和国家司法管辖范围内对这类罪行的起诉所反映的那样。因此，在大多数情形下，旨在防止一种犯罪的举措也会涵盖其他犯罪。本报告通过重点阐述各会员国为履行防止这三类犯罪的义务而采取的措施，从而反映这一认识。

4. 若干条约和对所有国家都具有约束力的习惯国际法规则都明确规定了防止灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪²的义务。2005 年，联合国所有会员国在就保护责任原则作出的政治承诺中重申了这一义务。各国在《2005 年世界首脑会议成果》第 138 段中承认了各国的首要责任是通过适当的必要手段保护其人民免遭灭绝种族罪、战争罪、种族清洗罪和危害人类罪之害，包括煽动这类犯罪的行为。在本报告中，我审查了各国为履行本国在这方面的国际义务和责任而采取的措施，列举了会员国正在实施的举措实例，并指明了防止暴行罪可采取的其他措施。

5. 正如我曾在多个场合提到的那样，预防必须是联合国所做一切工作的核心(A/72/707-S/2018/43)。我们必须将“反应文化”改造为“预防文化”，必须准备好投入必要资源。我们还必须考虑全面预防战略需要的一切要素。本着这种精神，即便已经对预防冲突给予了相当大的关注，这一讨论还必须包括更广泛地防止侵犯人权行为，特别是防止暴行。令人警觉的是，大多数冲突总是伴随着对严

¹ 在保护责任范畴内，“暴行罪”还指种族清洗行为，如《2005 年世界首脑会议成果》第 138 段明确阐述的那样。根据国际法，种族清洗并非一项独立的犯罪，而是包括严重违反国际人权法和国际人道主义法并可能构成危害人类罪、灭绝种族罪和战争罪的行为。

² 《防止及惩治灭绝种族罪公约》第一条明确规定了防止灭绝种族的义务。即使没有国际条约明确规定对危害人类罪的国家责任，防止酷刑等侵犯人权行为的义务也会产生防止危害人类罪的义务。侵犯人权一旦作为大范围或系统性攻击平民的一部分而实施，则构成危害人类罪。1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约通用第一条规定，各国有义务在一切情况下尊重公约并保证公约之被尊重，从而防止战争罪。

重违反国际人权法和国际人道主义法行为的指控。众所周知，在冲突环境下暴行罪风险会急剧上升。因此，预防冲突有助于防止暴行罪，反之亦然。

6. 然而，灭绝种族罪和危害人类罪的发生却不仅仅只是在武装冲突期间。根据国际法，这些犯罪也可能发生在和平期间。严格以预防冲突为重点的预防议程则有可能忽略这些事实。由于政治不稳定性、国家安全的威胁甚或经济社会事务中的不稳定性等，即便没有武装冲突，让各个国家承受巨大压力的局势创造的环境也会助长严重侵犯人权，在最严重情况下甚至会助长暴行罪。

7. 预防武装冲突议程与防止暴行议程之间还有其他一些明确差异，特别是在相关法律框架及其目标、通常采用的战略以及与之合作的利益攸关方等方面。预防冲突最终应该有益于国家或区域全体人口。但要注意的是，没有武装冲突并不一定意味着没有暴行罪。因此，尽管预防冲突议程与防止暴行议程之间明显存在关联，但并不意味着前者包含后者。承认这些差异并确定两者之间的关联是形成一种更广泛、更协调和更可持续的预防议程的途径，我已将其确定为自己作为秘书长任期期间的优先事项。

8. 同样，防止暴行对《2030 年可持续发展议程》，特别是目标 16 “创建和平、包容的社会以促进可持续发展，让所有人都能诉诸司法，在各级建立有效、负责和包容的机构” 极为有益，也会受其推动。为了让预防工作行之有效并实现“持续和平”议程，必须在不同议程和行为体之间建立伙伴关系，以进行联合分析，并将不同方面纳入共同执行战略的主流。

三. 加强防止灭绝种族罪和其他暴行罪的能力

9. 暴行罪作为独立事件在顷刻间发生的情况非常罕见。相反，这类犯罪往往是动态过程，需要时间、计划和资源才能实施。为了创造有利于实施这类犯罪的环境，可能会需要数年时间，即便实施犯罪的时间极短，也同样如此。

10. 与暴行罪风险相关的因素有若干。特别顾问办公室制订了《暴行罪分析框架》(A/70/741-S/2016/71, 附件)，³ 审视了使这些犯罪风险上升的行为、事件、情形、条件和其他因素。通过评估特定情况下存在的风险因素，便有可能找到切入点，及早采取行动，阻止风险因素显现出来，从而创造出能够抵御犯罪的环境。该框架作为联合国的一份正式文件，已翻译成六种正式语文并印发。在联合国之外，该框架还被翻译成了其他语言，包括斯洛文尼亚的官方语言。我敦促所有会员国将该框架翻译成其他语言，用于进行风险和复原力评估，并找出可加强其预防能力的领域。

11. 通常，灭绝种族罪和其他暴行罪发生之前，会有一些不那么大范围或系统性的侵犯人权行为，包括侵犯公民权利和政治权利，以及侵犯经济、社会和文化权利，往往与歧视或排斥模式有关，也就是基于族裔、种族、民族或宗教背景对受保护群体、人口或个人的歧视或排斥。因此，关键在于通过解决包括歧视在内的人权关切，建设社会复原力。这意味着建设一个接受并重视多样性的社会，其中

³ 出版物《暴行罪分析框架：预防工具》，可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Genocide_Framework%20of%20Analysis-English.pdf。

具有不同身份的各个社区能够和平共处。为此，各会员国必须制定适当法律框架，建立合法的国家架构和机构，必须尊重国际人权法和一般而言的法治，并且有能力在紧张局势升级以前处理并疏解其根源。各国既可以单独做到这一点，也可以通过加入次区域、区域和国际组织或举措并与合作来做到这一点。

12. 本报告的这一节重点阐述防止暴行的三个主要方面：国家能力；各国对区域和次区域举措的参与；以及联合国系统内的及早发现和预防机制。

A. 国家能力

13. 防止灭绝种族罪和其他暴行罪必须先制定保护和促进人权的适当法律框架。由于暴行罪是侵犯人权的极端形式，因此批准和执行《防止及惩治灭绝种族罪公约》应成为国家防止暴行战略的核心。

14. 各个国家已广泛批准了各项国际人权条约，并普遍接受了 1949 年日内瓦四公约。《防止及惩治灭绝种族罪公约》有 151 个缔约国；还有 43 个会员国尚未加入。在尚未批准该公约的国家中，有 20 个国家在非洲，17 个在亚洲，6 个在美洲。然而，预防远远不止是接受新的法律义务或者做出新的承诺。执行才至关重要。执行要求必须制定符合国家条约义务的立法和措施。

15. 许多会员国已通过了保护基本人权的宪法和其他法律，特别是保护少数群体、难民和境内流离失所者以及面临灭绝种族罪和暴行罪风险最大的群体的权利。各个国家通过维护这些群体的权利，不仅为国境之内的保护架构奠定了基础，而且为社会稳定性和凝聚力创造了条件。这不仅建设了抵御灭绝种族这种基于身份的极端暴力形式的能力，而且建设了抵御其他暴行罪的能力。例如，《加拿大宪法》确立的《加拿大权利和自由宪章》申明，加拿大人人平等，不论其种族、宗教、民族、族裔、肤色、性别、年龄、身体或精神残疾状况。各法院认为，这条规定还保护该宪章未明确列出的其他特征方面的平等。《新加坡宪法》于 1970 年设立了少数群体权利总统理事会。该理事会的主要职能是审查所有立法，确保法律不会不利于任何种族或宗教团体。该理事会还审议议会或政府提交的影响任何种族或宗教团体的事项。

16. 若干会员国还采取了措施，将国际犯罪列入国家立法，按国际法规定为这些犯罪的受害者提供有效补救，包括通过司法救助。大约 120 个国家颁布了将灭绝种族定为刑事犯罪的国家法律。确保对侵犯人权行为和过去的暴行罪实行问责的做法表明，没有人可以凌驾于法律之上。这种做法可以起到威慑作用，促进防止这类侵害行为和犯罪，同时还建立了制度公信力，加强了对法治的尊重。

17. 即使在许多情况下并未实现问责或者问责并不充分，从而增加了重犯风险，但也有一些举措可以作为坚持问责的积极榜样。在这方面，一些国家为起诉国际犯罪确立了特殊司法管辖权。2009 年，危地马拉最高法院设立了高风险犯罪法庭，其职能是处理最受质疑的案件，其中不仅涉及位高权重者，而且涉及国际犯罪，包括灭绝种族。2013 年，高风险法庭判定一位前国家元首犯有灭绝种族罪和危害人类罪。虽然后来宪法法院以程序为由推翻了判决，但这标志着国家法庭首次以灭绝种族罪名审判前国家元首。波斯尼亚和黑塞哥维纳、柬埔寨、中非共

和国、塞拉利昂和东帝汶以及科索沃⁴ 还为此建立了混合机制(将国家或其他司法管辖权与国际专门知识或支助相结合)。一些国家,即中非共和国、科特迪瓦、刚果民主共和国、马里和乌干达,则选择将本国领土上出现的这类情况提交国际刑事法院。

18. 也有一些国家审判过在其领土之外实施的或者非本国国民犯下的国际犯罪。塞内加尔的非洲特别法庭对乍得前总统侯赛因·哈布雷的审判便是一例。该法庭由非洲联盟与塞内加尔达成协议后在塞内加尔法律制度范围内设立。这是非洲法庭按普遍管辖权原则运作的首个实例,也是非洲国家元首在另一个非洲国家面临审判的首个案例。

19. 各国降低灭绝种族罪和其他暴行罪风险的另一个重要措施是进行国家机构能力建设,以便其能合法、负责任地行事,且代表其所保护的人口,特别是在多民族和多宗教社会中。这就需要确保机构能力基于民主原则和价值观、善政和法治,并确保机构有充足的资源。

20. 由于腐败泛滥或制衡制度严重不足,已影响到公众对政府机构的信任和信心,妨碍了和平与发展的努力,包括解决紧张局势根源的能力。东帝汶一直铭记透明度和问责制的重要性,2010年恢复独立几年后设立了独立的反腐败委员会。该委员会尽管面临一些挑战,但在监督公职人员以及对其问责方面做了很多重要工作,包括开启调查,最终再让法院系统进行定罪。在另一项重要举措中,东帝汶于2004年设立了人权与司法监察员办公室,授权其调查侵犯人权的投诉,并开展监督、宣传和推广活动。在2006年5月该国政治和军事危机期间,监察员办公室调查了国家机关在危机前后所采取行动的合法性,包括传唤共和国总统、总理和外交部长作证。

21. 若干国家设立了特定的办公室来建设防止灭绝种族罪和其他暴行罪的国家能力,而另外一些国家则将防止暴行纳入了现有机制,如监察员或国家人权机构。2007年,卢旺达设立了国家打击灭绝种族罪委员会,负责预防和打击灭绝种族罪及其意识形态,并克服其后果。亚美尼亚人权和人道主义问题部设有专门防止灭绝种族的单位。

22. 建设防止灭绝种族罪和其他暴行罪的国家能力,并不一定需要建立新的机构,但可能需要查明社会内部的薄弱环节,确定正在实施的措施和程序如何能够确保加强或消除这些薄弱环节。这要求将处理过去和(或)当前薄弱环节的风险分析纳入现有机制和机构,从防止暴行的视角量身定制一些战略。

23. 例如,安全部门改革如果从防止暴行的视角予以设计和落实,则可成为防止暴行的重要工具。对于正从暴力时期向基于法治和问责制的社会过渡的冲突后社会,这一点尤为重要。过渡期司法程序激发了安全部门改革,包括通过制定公民监督机制,鼓励安全机构遵守人权义务。在北爱尔兰,《1998年贝尔法斯特协定》后设立的警务独立委员会(彭定康委员会)的报告建议,根据从警察部队以往的暴力及虐待模式汲取的教训,制定平民监督机制。2001年,设立了北爱尔兰警务委员会,代表立法会议及民间社会行为体,负责确保有效和高效的地方警察

⁴ 提及科索沃之处应按照安全理事会第1244(1999)号决议理解。

服务，监督警察工作，监察对高级警官的投诉并加以惩罚，以及其他职责，并以这种方式确保警察工作的问责制和透明度。

B. 区域和次区域举措

24. 各国通过参与区域和次区域网络和其他安排，促进预防工作。区域和次区域机制能够更有效地及早响应令人关切的预警信号，其建议也能更好地得到接受，因为这些机制比国际行为体更方便获得信息、接触相关行为体，能更微妙地了解所牵涉的历史文化。由于这些机制可能会更直接地受到负责人作为或不作为后果的影响，因而在探寻及时、可持续解决方案过程中很可能会获得更多投资。

25. 若干区域和次区域机制已在现有的预防冲突机制中纳入了防止暴力的视角。

《非洲联盟组织法》规定非盟有义务在发生灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的情况下进行干预。为此，非盟设立了机构，通过常备军处理暴行罪。此外，非盟及其区域经济共同体还制定了详尽的冲突预警机制，目前正在接受审查，以便列入暴行罪。

26. 在欧洲，2017 年建立的欧洲联盟冲突预警系统是一个循证风险管理工具，用于在早期阶段发现、评估并优先考虑非成员国的暴力冲突风险局势。2018 年 9 月，欧盟对外行动署发布了在特别顾问办公室支持下开发的一套防止暴行罪工具包，将防止暴行问题纳入了预警系统。该工具包协助欧洲联盟认定并应对灭绝种族罪、危害人类罪、战争罪和种族清洗罪。欧盟还建立了负责调查和起诉灭绝种族罪、危害人类罪和战争罪的联络点网络(欧盟防止灭绝种族网络)，确保各成员国国家当局在调查和起诉这些犯罪时密切合作。

27. 一些区域和次区域安排选择了制定专门的防止暴行机制。2006 年，大湖区问题国际会议通过了《防止和惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视的议定书》。根据该《议定书》，各成员国必须将《议定书》纳入国家立法，强制执行其条款，制定防止及惩治灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的法律；采取消除歧视的措施；在各个国家、种族和族裔群体之间培养并鼓励宽容，打击有罪不罚并引渡罪犯。为了执行《议定书》，该国际会议在特别顾问办公室支持下，于 2010 年设立了防止及惩治灭绝种族罪、战争罪、危害人类罪和一切形式歧视区域委员会。此外，同样在特别顾问办公室的支持下，中非共和国、刚果、刚果民主共和国、肯尼亚、南苏丹、乌干达和坦桑尼亚联合共和国根据《议定书》设立了国家委员会。

28. 2012 年建立了拉丁美洲防止灭绝种族和大规模暴行网络，目前包括来自该区域的 18 个国家。该网络是一项协作努力，旨在进行国家和区域能力建设，以加强防止灭绝种族罪和其他暴行罪的政策。

29. 在国际层面，2013 年由各个国家、民间社会和学术机构建立的“反对大规模暴行犯罪全球行动”是一个全球化、包容性和自愿性的网络，旨在提供一个开放的全球论坛，促进有意实施防止暴行罪规定的各个国家和组织加强国际合作、建立网络、交流经验、给予可靠的同行支持、共享信息并提供专门知识。国际层面还有一个全球保护责任协调人网络，由若干国家于 2010 年建立，目前有代表世界各个区域的 60 多个成员。协调人为其所代表的政府任命的高级官员，任务是促进国家防止暴行机制，并推动国际合作和保护责任原则的执行。

C. 联合国系统内的及早发现和预防

30. 联合国系在第二次世界大战的废墟上建立，代表了人类的希望，希望人们永远不再经历大屠杀期间亲眼目睹的那种恐惧。本组织有望通过预防和消除和平威胁，制止侵略行为和其他有违和平的行为，包括通过干预冲突局势，维持国际和平与安全。《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《世界人权宣言》也是为了这一目标而形成，最近庆祝了各自的七十周年。多年来，联合国开发了多种机会和机制，让会员国可用来加强防止暴行的努力。

31. 机会之一便是与以联合办公室开展工作的秘书长防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问合作。两位特别顾问的具体任务是推动认识灭绝种族罪和其他暴行罪的原因和动力。一旦存在危险，他们便发出警告，提倡并动员采取适当行动。他们还支持防止暴行和早期预警方面的能力建设和提升认识活动。若干会员国通过与特别顾问就与其任务相关的国家、区域和国际问题接触，而与这些任务展开了合作，包括保护责任原则的概念化和实施。

32. 防止灭绝种族罪行特别顾问的国别访问为各国提供了机会，以评估为防止暴行罪或处理现有暴行罪而建设复原力方面的优势和需要进一步支助的领域。许多国家都欢迎这样的访问。2018 年 3 月，该特别顾问应孟加拉国政府邀请，前往该国访问罗兴亚难民营，讨论为了保护难民和预防未来对这些人口的犯罪而关切的问题。2018 年 1 月，该特别顾问对包括波斯尼亚和黑塞哥维纳、克罗地亚、黑山和塞尔维亚在内的西巴尔干地区进行了访问，探讨了当前的和解挑战，以及克服挑战的机会。刚果民主共和国政府欢迎特别顾问 2017 年访问该国期间提出的建议，包括建议对该国武装部队和战士在开赛地区卡穆伊纳·恩萨普叛乱期间犯下的严重侵害行为追究责任，那些行为大多针对平民。自那时以来，已经逮捕和起诉了若干犯罪嫌疑人，包括军官。在制定防止灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的法律框架方面收到该办公室技术支助的其他国家包括肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

33. 由于暴行罪对维护国际和平与安全构成了威胁，所以安全理事会的任务还包括为安理会成员制定和实施防止暴行战略提供机会。我鼓励安理会成员继续邀请我的防止灭绝种族罪行特别顾问向安理会简要通报令人关切的局势。会员国也采取了一些举措，来应对存在灭绝种族罪和其他暴行罪危险的局势。2015 年，一个跨区域的加强问责制、一致性和透明度国家集团发布了一份行为守则，敦促安理会常任理事国自愿同意在涉暴力罪情况下放弃行使否决权。截至 2019 年 1 月 1 日，有 119 个会员国支持该行为守则。法国和墨西哥曾于 2014 年 9 月发起过类似的倡议。

34. 在推动防止暴行的努力中，人权理事会及其机制也可以发挥重要作用。例如，理事会第 38/18 号决议确认，人权理事会可以为防止侵犯人权做出贡献，包括通过其任务授权。理事会及其机制应尽可能一以贯之地关注可能发生灭绝种族或其他暴行相关暴力的预警信号，并在早期阶段采取行动，预先制止紧张局势升级。理事会就防止灭绝种族通过了若干决议，⁵ 还针对若干国家局势设立了调查委员会、实况调查团或类似机制，包括在布隆迪、厄立特里亚、以色列、利比

⁵ 例见第 7/25 号、第 22/22 号、第 28/34 号和第 37/26 号决议。

亚、缅甸、南苏丹、阿拉伯叙利亚共和国、也门以及巴勒斯坦被占领土。即使这些机制是处理灭绝种族关切的反应性方法的结果，而其他暴行罪或其他侵犯人权行为可能仍在发生，但这些机制也会具有威慑作用，能够通过促进问责制而支持和解努力。会员国通过安全理事会和大会建立了一些其他机制，例如关于伊拉克的机制以及关于阿拉伯叙利亚共和国的机制，但各不相同。

35. 然而，早在局势升级到寻找解决办法更加困难、更加昂贵的情形之前，会有一些早期危险信号，为制定有效预防战略提供了机会。人权理事会普遍定期审议进程及其特别程序通常在犯罪问题变得迫在眉睫之前许多年便会发现这些早期预警信号。我鼓励会员国与特别程序合作，更好地利用普遍定期审议，促进更加系统地反思暴行罪风险。我还鼓励各国制定计划、政策和战略来解决长期风险，并为解决这些风险的国家举措动员国际支助。

36. 特别考虑到《防止及惩治灭绝种族罪公约》以及相关国际人道主义法文书缺乏机制来监测执行情况或促进与会员国的定期互动协作，我在以往报告⁶中强调了普遍定期审议对防止暴行的作用。为了更好地利用普遍定期审议，我为各国列出了四个明确步骤：第一，以联合办公室编制的《分析框架》为例，在准备材料中列入暴行罪风险评估和预防措施；第二，将防止暴行问题纳入同行对话中；第三，确保成果文件和可执行建议充分反映关于暴行罪风险和预防措施的信息和讨论；第四，确保其他国家在相关和适当时提供必要援助，帮助承受压力的国家防止暴行罪，保护其人民。

37. 尽管尚未系统做到这一点，但一些国家已在其普遍定期审议国家报告中列入了为应对暴行罪相关风险采取的措施的信息。例如，波斯尼亚和黑塞哥维那在其为第二轮普遍定期审议提交的国家报告中申明，该国出台了必要法律法规，“全面保障波斯尼亚和黑塞哥维纳所有公民、民族和族裔群体，以及……所有宗教团体成员充分享有权利和平等”（A/HRC/WG.6/20/BIH/1，第 74 段），并且通过了一部《国家少数民族成员权利保护法》。这些措施旨在减少基于身份的冲突，缓解各群体之间的紧张关系或对受保护群体的歧视模式。同样，瑞士在其为第三轮普遍定期审议提交的报告（A/HRC/WG.6/28/CHF/1）中列入了该国为预防种族主义和仇外心理采取的措施，如打击专门针对年轻人的仇恨言论的因特网运动，以及印发教师准则，鼓励教育系统的宽容。在国家报告中采取防止暴行的视角，就要求重点阐述如何发现薄弱环节，以及国家为帮助加强这些薄弱环节而执行的措施。同样，在同行审议期间拟订的建议应就所发现的薄弱环节提出措施。

38. 各会员国还利用普遍定期审议进程呼吁批准《防止及惩治灭绝种族罪公约》。在批准之前，多米尼加(2019 年)、马拉维(2017 年)和土库曼斯坦(2018 年)都支持该机制内部要求批准的建议。尚未批准该公约的若干国家也支持类似的建议，但未予以落实。我鼓励所有国家都加入该公约。我感谢亚美尼亚、爱沙尼亚、加纳、卢旺达和斯洛文尼亚等会员国努力利用普遍定期审议进程，一贯积极地建议各国批准公约。

⁶ 例见 A/71/1016-S/2017/556，第 34-35 段。同样，在关于“联合国建设和平架构审查”的安全理事会第 2282(2016)号决议和大会第 70/262 号决议中，两个机关都鼓励会员国参与普遍定期审议进程，酌情审议建设和平涉及的人权问题。

四. 教育与防止暴行罪

39. 我在过去报告中强调，教育通过促进多元化和包容性、加强理解多样性的价值并尊重多样性，可以在防止灭绝种族罪和其他暴行罪方面发挥重要作用(A/67/929-S/2013/399)。向年轻人灌输这些观点，有助于建立一个能够抵御暴力和暴行罪的社会，缓解长期风险因素，如根深蒂固的歧视性态度和偏见。为此，教育系统应该反映社会的族裔、民族和文化多样性，在政策中树立包容性的榜样，还应采用和实施强调尊重多样性、平等公民身份和人权(特别是不歧视)的重要性的课程和教学方法。

40. 此外，教育还有助于培养预防文化，向后代人讲述过去系统侵犯人权的实例，包括灭绝种族罪和其他暴行罪。教育鼓励更好地理解过去的犯罪，包括导致犯罪的原因、动力和过程，如发生暴力行为之前对受影响群体的歧视和非人性化对待。教育还审视暴行罪的后果，促使后代人反思社会，激发他们对预警信号采取行动。

41. 此外，教育是防止煽动暴力、引发暴行罪的有力工具。《2005 年世界首脑会议成果》将防止暴行罪与防止煽动暴力联系了起来。⁷ 煽动暴力，特别是基于身份而针对群体的暴力，是暴行罪的早期预警信号。

42. 人权理事会多次强调教育(包括人权教育)可在防止灭绝种族方面发挥重要作用，并鼓励各会员国推行有助于防止灭绝种族的教育方案和项目。⁸ 大会也促请会员国制订教育方案，谆谆教诲子孙后代汲取大屠杀的教训，以帮助防止未来发生灭绝种族罪。⁹ 为了防止未来发生灭绝种族罪，安全理事会强调了所有形式教育的特殊重要性。¹⁰

43. 对过去的灭绝种族罪和其他暴行罪实例的教学还有助于落实可持续发展目标 4 的具体目标 4.7，即优质教育确保所有进行学习的人都掌握可持续发展所需的知识和技能，除其他外，包括弘扬和平和非暴力文化、提升全球公民意识，以及肯定文化多样性和文化对可持续发展的贡献。

44. 尽管教育和提升认识具有重要作用，尽管暴行罪仍在全世界若干区域不断发生，构成严重危险，但专门关注防止暴行的举措还有很大空缺。

A. 防止灭绝种族罪和暴行罪的国家教育方案

45. 若干国家通过其教育部在学校实施人权教育方案。由于尊重人权是防止灭绝种族罪和其他暴行罪的核心，因此这些方案整体上有助于国家防止暴行的工作。¹¹ 然而，如《暴行罪分析框架》所示，这些犯罪风险特有的一些因素使得理应在更广泛的人权课程中纳入防止暴行的视角。这样的视角应关注如何打击种族主义并

⁷ 第 138 段。

⁸ 第 7/25 号、第 22/22 号和第 28/34 号决议。

⁹ 第 60/7 号决议。

¹⁰ 第 2150(2014)号决议。

¹¹ 自 2005 年以来，联合国人权事务高级专员办事处一直在实施《世界人权教育方案》。

促进尊重多样性，如何打击偏执行为和迫害，以及如何获得在权利遭到侵犯时采取行动的道德承诺。捷克政府实施了“无仇恨文化”项目，分享信息以及仇恨犯罪受害者和犯罪人的观点，以便激发公开讨论，引起对这一问题关注。在澳大利亚，大部分澳大利亚学校的课程都包含大屠杀历史。澳大利亚政府最近资助了在少数澳大利亚学校开展的“大屠杀纪念周”试点，其中包括提升对灭绝种族的更广义概念的认识，以及对《防止及惩治灭绝种族罪公约》的认识。

46. 若干国家还参加了国际和区域教育网络。国际大屠杀纪念联盟是一个国家牵头的大屠杀教育、铭记和研究网络，汇聚了各国政府和专家。该联盟支持编制涉及灭绝种族的学校课程，并向政府官员和民间社会通报防止灭绝种族的举措。若干国家将有关大屠杀的信息纳入了其基于该网络的学校课程。民间社会也支持将防止灭绝种族罪和其他暴行罪的国家举措纳入教育方案和项目。

47. 除学校和大学的教育举措之外，会员国还在实施针对安全部队及政府官员的国际人权法和国际人道主义法教育方案。厄瓜多尔、葡萄牙和斯洛文尼亚等其他许多国家都有此类方案。印度尼西亚在国家警察部队和国防部队的各级教育中都实行了基于人权的课程。2018 年，印度尼西亚首席军官签发多项原则，规定军事人员的行为规则不得与国家法律和条例或国际人道主义和人权法相冲突。罗马尼亚国家防止灭绝种族和万人坑跨学科研究专家网络提供了一个平台，供检察官、刑事侦查员、警察以及来自法医学、犯罪学、病理学、人类学和历史学领域的专家交流打击灭绝种族和大规模暴行的专门知识。

48. 各会员国还通过促进包容与和平社会的教育，为落实《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》提供政治和财政支助。该《行动计划》是我 2017 年 7 月启动的，其拟订工作得到了特别顾问办公室的支持，其中建议宗教和其他社会行为体处理仇恨言论，防止煽动歧视、敌意和暴力，并促进和平与稳定。鉴于宗教领袖在其社区的特殊影响力及其调动能力，我鼓励会员国支持落实《行动计划》，并将相关教育方案制度化。

B. 讲授过去侵害行为的历史

49. 历史教育是防止暴行罪的关键内容。对于有着暴行罪或严重侵犯人权历史、却尚未予以适当承认或处理的社会，这一点尤为重要。对过去暴行罪事实的竭力辩护、带有偏见的陈述或否认都可能增加再次发生暴力的风险。为了确保不会忘记暴行罪历史及其后果，有必要讲授暴行罪近代史。这一点之所以重要的原因还在于可以从犯罪的根源或导火索汲取教训。后代人如果了解这些过程并且能够识别早期预警信号，则能够防止类似暴力事件的再次发生。这样，教育便加强了社会抵御暴行罪的能力(A/67/929-S/2013/399)。

50. 在德国，中学强制讲授有关大屠杀的知识，教育系统还强调课外活动，包括参观历史景点和纪念馆，以及与幸存者见面。在克罗地亚、波兰和罗马尼亚，正规教育包括讲授大屠杀和暴行罪的其他往事，以便让后代人了解防止灭绝种族的紧迫性。

51. 在教材中列入过去的暴行罪实例，体现了一个国家对受害者及其所属群体苦难的确认和承认。对暴力、战争、冲突和压迫近代史的教育和讲授可以成为改变不同群体个人之间关系的工具，从而降低再次发生暴力的可能性。卢旺达教育委

员会和教育部已将灭绝种族学习纳入了小学、中学和高等教育机构的课程。2008 年编制的课程包括卢旺达境内对图西人的灭绝种族罪，同时强调的是国籍、公民身份和爱国主义的统一性和包容性，而不是种族渊源。这样，便将重点放在了作为卢旺达人的集体身份上，而不是胡图人或图西人身份上，因为在灭绝种族期间，温和的胡图人以及反对灭绝种族的其他人也遭到了杀害。

52. 在国家历史教育课程中，这种讲授的重点还在于实事求是地、正确、多层面地讲述过去的暴行。《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法受害人获得补救和赔偿权利的原则和导则》强调了各个国家在各级教材中准确讲述过去的侵害行为的重要性。¹² 2008 年，阿根廷教育部制订了“教育与记忆”方案，通过制订课程和编写教材，整合了推广近代史教学的教育政策。

53. 讲授暴力近代史还有助于实现了解真相的权利，既作为个人的一项权利，也作为一项集体权利。在许多情况下，真相委员会在实事求是地全面记录过去的侵害行为方面发挥着至关重要的作用，有助于为教材评审提供资料。秘鲁中学教材的编写采用并参考了 2001 年为调查 1980 年 5 月至 2000 年 11 月国内武装冲突期间的侵犯人权行为而设立的真相与和解委员会的报告。在加拿大，2015 年发布的真相与和解委员会的最后报告中的建议促使在学校课程中列入了教堂为土著人开办的寄宿学校的历史。

54. 尽管一些积极范例表明了在教育体系中纳入讲授过去暴行罪的价值，但许多国家仍然不愿意这么做。我敦促各国审查本国的教育课程，以期确保实事求是地全面阐述过去的暴行罪，包括导致实施犯罪的动力和过程。这样的举措既可以独立实施，也可作为人权教育和全球公民身份教育等更广泛专题的一部分。

C. 记忆与纪念

55. 对过去暴行罪的纪念和记忆还通过教育社会，提醒我们“永不再犯”的集体责任，而促进预防这类犯罪。经更新的《采取行动打击有罪不罚现象，保护和增进人权的一套原则》的原则 3:

一个民族对其受压迫史的知识，是其遗产的一部分，因此必须采取适当措施予以保证，履行国家保护有关侵犯人权和违反人道主义法的档案和其他证据的责任，推动对这些侵权行为的了解。这些措施的目的，是保留集体记忆不致灭迹，特别是防止发生修正和否定的论调。

旨在提供精神赔偿的象征性措施有助于履行国家保留记忆的责任。国际人权法庭已命令各国采取具体措施，如就侵犯人权行为公开道歉，树立纪念大屠杀的纪念碑，在全国发行的报纸上发表判决，以受害者的名字命名街道或公园。根据美洲人权法院 2006 年的一项裁决，秘鲁将 Pucapaccana Lambrasniyocc 的主要街道命名为 Bernabé Baldeón-García 大街，以纪念 1990 年 9 月被武装部队成员酷刑杀害的社区领袖。对过去的共同记忆可以促进社会凝聚力，有助于增强抵御暴行罪的能力。具体而言，纪念场所为受暴力影响者提供了纪念和缅怀受害者的空间。

¹² 原则 22(h)。

56. 各个国家已采取各种措施来提升对过去侵害行为的认识。柬埔寨吐斯廉屠杀博物馆是第 21 号安全监狱的遗址，是红色高棉政权从 1975 年上台到 1979 年垮台期间使用的一个秘密设施，用于拘留、审讯、酷刑折磨和消灭那些被视为该政权“政敌”的人。在智利，2010 年设立的记忆与人权博物馆传播有关 1973 年至 1990 年军事独裁期间系统性侵犯人权行为的资料，并将这些侵害行为置于拉丁美洲类似现象的背景下进行研究。厄瓜多尔处理侵害历史的措施(包括危害人类罪和严重侵犯人权行为)不仅注重起诉，而且也注重恢复记忆，以保证受害者得到充分补偿。为避免再次发生而作出的象征性赔偿包括壁画“记忆的哭泣”，这既是对厄瓜多尔和拉丁美洲受害者的哀悼，也提醒人们需要永远追求真相和正义。

57. 此外，为了保留记忆，各国还宣布了对往事的国家纪念日，以创造机会，提升对这些往事以及预防重要性的认识，同时也向受害者表示敬意。联合国也宣布了一些纪念日。2015 年，大会宣布每年 12 月 9 日为“缅怀灭绝种族罪受害者、受害者尊严和防止此种罪行国际日”。这个日子也是为了纪念《1948 年防止及惩治灭绝种族罪公约》的通过，这不仅是提升对该公约及其打击和防止灭绝种族作用的认识的良机，也是纪念受害者并向其表示敬意的一个好机会。

五. 结论和建议

58. 预防投资是履行“永不再犯”承诺的唯一可持续方式，是联合国任务和原则的核心。为了保护人们免遭最恶名昭彰的暴行罪伤害，我们开展的更广泛预防工作必须以防止暴行的视角为核心要素。我敦促各会员国通过实施以下措施，在国家、区域和国际各级赋予预防工作以同等优先地位。

A. 关于国家能力

59. 在国家能力方面，各会员国应该：

(a) 加入并执行有关防止及惩治暴行罪并保护人民的主要国际协定，特别是《防止及惩治灭绝种族罪公约》以及《国际刑事法院罗马规约》，并且通过国内法将暴行罪及煽动暴行罪定为刑事犯罪；

(b) 加大努力，通过建立国内机制，赋予受害者以获得有效补救的权利，并且取消那些妨碍起诉对暴行罪负有责任的国家官员(包括安全部队人员)和其他个人的法定时效、大赦或豁免，确保对暴行罪实行问责；

(c) 按照保障基本人权的需要，审查并加强宪法安排，承认人口的多样性，授予对不同群体，包括族裔或宗教少数群体的明确保护；

(d) 利用《暴行罪分析框架》，对现有风险和复原力机会进行国家评估。评估应在系统范围内定期进行，包括确定弱势群体，并应与民间社会行为体及群体(包括妇女和青年代表)磋商。评估还应包括评估国际支助是否可加强国家防止暴行的能力，以及何种国际支助可加强这种能力；

(e) 建设国家机构能力，以防止或遏止暴行罪。特别是就国家安全部队而言，国家应建立透明、负责和民主的民间监督，包括对预算事项的监督；从各种人口群体中吸纳各级工作人员；促进军警人员的专业精神；制订改善与当地社区

关系的方案；审查参与暴行罪的官员并将查明的犯罪人免职；提供关于国际人道主义法和国际人权法及暴行罪证据收集的培训；建立符合国际标准的武力和火器使用操作程序；在国家军事法规中采纳国际人道主义法和国际人权法标准，并建立国际纪律及其他问责机制，以便处理安全部队人员实施的侵害行为；

(f) 支持民间社会有助于防止暴行罪的举措，包括合作执行《宗教领袖和行为体防止煽动可能导致残暴罪行的暴力行动计划》；

(g) 加入现有的或发起新的有关防止暴行的区域或次区域倡议。我鼓励已经加入区域或次区域早期预警机制或网络的国家努力将防止暴行的视角纳入这些机制；

(h) 继续与我的防止灭绝种族罪行特别顾问和保护责任问题特别顾问合作，制订加强民间行动的方案，防止暴行罪。会员国应该系统地审查并在必要时加强其防止暴行的早期民间行动能力，为这一领域投入更多资源和政治支持；

(i) 邀请防止灭绝种族罪行特别顾问向相关机构，包括安全理事会和人权理事会，简要通报存在灭绝种族罪和其他暴行罪风险因素而令人关切的局势，并相应地采取后续行动，利用一切可用工具防止暴行罪，并加强对这些犯罪的国际问责；

(j) 确保人权理事会继续关注可能发生灭绝种族或其他暴行相关暴力的预警信号，并在早期阶段采取行动，预先制止紧张局势升级，并采用实况调查团和调查委员会等工具，支持防止暴行罪以及就这类犯罪追究法律责任；

(k) 利用人权理事会的机制，向相关特别程序发出长期有效邀请并与之合作，且在普遍定期审议国家报告中评估为应对风险和建设社会防止发生暴行罪的能力而采取的措施；

(l) 与人权条约机构合作，特别是通过提交定期国家报告，以及落实促进防止侵犯人权行为，特别是暴行罪的相关执行工作建议。

B. 关于提升认识和教育

60. 在提升认识和教育方面，各会员国应该：

(a) 确保教育系统反映其社会的族裔、民族和文化多样性，在政策中树立包容性的榜样，采用反映人权价值观，特别是尊重多样性、包容性、平等公民身份和不歧视的材料和教学方法；

(b) 在促进人权教育活动的同时，传播《防止及惩治灭绝种族罪公约》原则知识，特别关注预防内容；

(c) 承认涉及国家官员的暴行罪，在学校教育中纳入有关过去侵害行为的内容。为此，各国应推广教育举措、教科书和其他材料，以期确保实事求是地全面阐述过去的暴行罪。此类举措既可列入历史课，也可作为人权或全球公民身份教育的一部分；

(d) 继续努力通过教育社会和提醒我们“永不再犯”的集体责任，将对过去暴行罪的纪念和记忆作为防止暴行罪的途径；

(e) 通过利用社交媒体开展教育，提升对和平与全球公民身份的认识，同时鼓励媒体，包括社交媒体平台采用尊重国际人权原则和规范的职业道德守则和标准，努力防止任何滥用因特网和社交媒体传播可能会驱使个人诉诸暴力的仇恨言论的行为。
