



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2006/84
9 March 2006
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十二届会议
临时议程项目 17

增进和保护人权

秘书长关于防止灭绝种族“五点行动计划”执行情况及 防止灭绝种族问题秘书长特别顾问活动情况的报告

内 容 提 要

本报告是根据人权委员会第 2005/62 号决议提交的。报告提供了执行秘书长防止灭绝种族“五点行动计划”的执行情况以及自 2004 年 8 月 1 日起，防止灭绝种族问题秘书长特别顾问经授命以来的活动情况。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言	1 - 2	3
五点行动计划	3 - 4	3
防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的任务	5 - 9	3
防止武装冲突	10 - 12	4
保护陷入武装冲突的平民	13 - 15	5
结束有罪不罚现象	16 - 19	5
早期和明确的预警	20 - 38	6
迅速果断的行动	39 - 41	10
意 见	42	11
附 件		12

导 言

1. 人权委员会第 2005/62 号决议第 9 段要求秘书长就“五点行动计划”执行情况以及防止灭绝种族问题特别顾问的活动向委员会第六十二届会议提出一份报告。

2. 本报告概述了特别顾问对行动计划所有五个领域所做的贡献。

五点行动计划

3. 2004 年 4 月 7 日，秘书长在关于 1994 年卢旺达灭绝种族事件国际回顾日向委员会发言时阐明了“防止灭绝种族的五点行动计划”，计划包括如下：(a) 防止通常为酿成灭绝种族背景的武装冲突；(b) 保护陷入武装冲突的平民，包括授权联合国维和部队保护平民；(c) 由国家和国际法庭采取司法行动结束有罪不罚现象；(d) 对可能恶化成灭绝种族的状况发出早期明确预警，并发展联合国分析和管理信息的能力；和(e) 通过连贯一致步骤，采取迅速果断行动，包括军事行动。

4. 关于发展联合国系统内对潜在灭绝种族行为的早期明确预警能力，秘书长宣布他决定设立一个防止灭绝种族问题特别顾问的新职位，由他向安全理事会通报情况。

防止灭绝种族问题特别顾问的任务

5. 安全理事会第 1366(2001)号关于防止武装冲突决议，请秘书长从联合国系统内向安理会提供并分析关于严重违反国际法，包括国际人道主义法和人权法的案件。作为部分响应这项要求的方法，秘书长提议任命一位防止灭绝种族问题特别顾问，以确保及时充分地向委员会通报大规模侵犯人权和国际人道主义法的行为，此种行为若不加制止，可造成灭绝种族现象。

6. 2004 年 7 月 12 日秘书长发函(S/2004/567)向安全理事会主席通报，他决定任命胡安·门德斯为防止灭绝种族问题特别顾问，并随附概述了特别顾问的任务授权。2004 年 7 月 13 日，安全理事会主席在复函(S/2004/568)中向秘书长通报，安全理事会注意到秘书长的决定。特别顾问的任命从 2004 年 8 月 1 日起生效。

7. 联合国大会第六十届会议高级别全体会议通过的成果文件(决议 60/1)特别核准了特别顾问的任务。在“保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的责任”标题之下，联合国会员国的国家元首和政府首脑呼吁国际社会“支持联合国建立预警能力”和“全力支持秘书长防止灭绝种族问题特别顾问的任务”(同上，第 138 至 140 段)。

8. 按照任务概述，特别顾问的职责是：(a) 就起因于族裔和种族问题，若不加预防或制止可能导致灭绝种族的大规模和严重违反人权和国际人道主义法的情势收集现有情报，特别是来自联合国系统内的情报；(b) 提请秘书长和安全理事会注意可能导致灭绝种族的潜在局势，以便作为向秘书长提供预警并通过秘书长向安全理事会提供预警的机制；(c) 通过秘书长向安全理事会提出有关的行动建议，预防和制止灭绝种族现象；(d) 就防止灭绝种族的活动与联合国系统进行联络，并努力提高联合国对灭绝种族罪和有关罪行情报的分析和管理能力。

9. 特别顾问在任职第一年期间发现，不论长短期，若要防止灭绝种族行为，看来就得在四个相关领域采取综合性行动：(a) 保护可能遭受严重和大规模违反人权和人道主义法行为之害的人；(b) 确立违反人权或人道主义法行为的责任；(c) 提供人道主义救济并得以享有基本的经济、社会和文化权利；和(d) 采取并支持有关步骤通过和平协定和过渡进程消除冲突根源。

防止武装冲突

10. “五点行动计划”提及了联合国实地预防武装冲突的活动。秘书长向大会第五十五届会议提交的防止武装冲突报告中阐述并解说了这方面的努力(A/55/985-S/2001/574)。这份报告得到安全理事会和大会的核准。2003 年 9 月 12 日，秘书长向大会第五十八届会议提交了有关防止武装冲突的临时报告(A/58/365-S/2003/888)。在本届大会期间，将向安全理事会和大会提供一份即将发表的综合性报告，其中应包括有关各项必要步骤的指导，继续将防止武装冲突列为联合国的一项关键职能。

11. 秘书长在人权委员会第六十届会议上讲话时提出，我们必须采取各种手段消除暴力和灭绝种族的根源：仇恨、不容忍、种族主义、独裁，以及一些剥夺整个人民群众尊严及其权利的非人道的公开言论。

12. 在此必须指出，民间社会正在日益深入地参与防止冲突活动。2005 年 7 月期间在纽约举行的防止武装冲突全球伙伴关系论坛会议着重体现了国际组织与民间社会之间的合作。

保护陷入武装冲突的平民

13. 秘书长在行动计划中指出，每当我们未能防止冲突时，我们的一项最高优先任务必定是保护平民。冲突各方一不仅国家，而且还有非国家行为者，都必须不断地被提醒根据国际人道主义法，他们承担着保护平民免遭暴力的义务。

14. 关于防止大规模和严重侵犯人权和违反人道主义法的行为，在首次杀戮停止之后，为防止生命的继续丧失，必须给予人道主义救济并使之享有基本的经济、社会及文化权利，同时还要避免将人口置于面临灭绝生命的风险状况之下。此外，国际文职观察员和救济工作者身临现场其本身可为他们所救助的人口提供基本的保护措施。

15. 自安全理事会第一次通过第 1296(2000)决议以来，为平民提供保护方面取得了重大改善，但仍存在着重大的挑战。秘书长在他最近向安全理事会提交的关于保护陷入武装冲突中平民的报告(S/2005/740)中，阐述了有关在武装冲突中保护平民的一些趋势，同时还包括了如何增强保护的一些建议。

结束有罪不罚现象

16. 行动计划呼吁从国家和国际两方面审查卢旺达国际刑事法庭及其他法庭在惩治和制止灭绝种族行为方面的工作，以便在今后汲取教训。此外，行动计划呼吁特别关注那些已经历了冲突或者面临冲突风险的国家。此外，行动计划呼吁加强努力，实现对《国际刑事法院罗马规约》更广泛的批准，从而只要在国家法院无法或不愿意惩治危害人类罪时，国际法院可给予有效的惩治。

17. 特别顾问一再强调，以惩治形式对灭绝种族、危害人类罪和战争罪进行责任追究，是防止今后发生类似行为的关键。对所犯罪行不加惩治的意识，在面临风险的人口中滋生了不安全感，并为加害者一再犯罪创造了纵容肆虐的环境。建立常设国际刑事法院，是协助突破这种有罪不罚恶性循环的关键要素。

18. 然而，伸张正义的需要远远超出国际法院或国际刑事法院可处置的少数案件。因此，必须推动国内司法当局承担起责任，促使民间社会作出努力，推出一整套符合每个人对正义期望的政策条例，并本着尊重公平审理和正当程序的国际标准，制定这样的政策条例。

19. 秘书长在关于冲突中和冲突后社会的法治和过渡司法报告(S/2004/616)中详细审查了本组织为支持冲突后社会法治方面的活动。如该报告介绍，联合国建立了准则和标准基础，以协助推进法治。关于灭绝种族，本组织不能赞同豁免灭绝种族、战争罪、危害人类罪或严重侵犯人权行为的协议。

早期和明确的预警

20. 行动计划阐明，我们若严肃认真地对待防止或制止灭绝种族，即可避免因某个具体暴行在法律上是否符合灭绝种族行为定义问题造成的拖延。若国际社会已采取预防行动，我们就必须辨明接近于或可能的灭绝种族的迹象，从而我们可及时采取措施加以避免。

21. 民间社会在这方面工作中可发挥至关重要的作用。往往是这些民间团体的报告首先提请注意即将发生的灾难——而它们的这些预告则往往极频繁地受到忽视。

22. 联合国人道主义制度在这方面也负有特别的责任。各个特别程序，以及各条约机构和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)也完全能够发出这样的预警。问题的挑战性在于将这些现有情报以集中方式加以收集，从而可更好地了解复杂情势和预警迹象，以便能够提出适当的行动。

23. 特别顾问自 2004 年 8 月上任以来，已经设立了由两名专业人员和一名一般事务人员组成的小型办公室，设立了一个信息交流系统，以就那些具有族裔、种族、宗教或民族性质的大规模侵犯人权和人道主义法行为，可导致灭绝种族的情势发出预警。

24. 预警必须具备有组织的情报。无数政府机构、非政府组织和学术机构提供关于大规模侵犯人权和违反人道主义法情况的早期预警指数和方法。大部分冲突和灭绝种族现象的预测模式在运用时，似乎都大体辨明基于民族、族裔、种族或宗教的原因。最具大规模暴力风险或潜在风险的一系列类似情况。利用数量指数似乎在大体上假设，如果某些模式以某种方式加以利用，将能自动地检测到一些具体情况下的关键发展事态。

25. 运用因果因素的数量预警方式普遍需要对一系列关键性情报作出不断的分析和评估。这类方式还需要建立起对此类情报的追踪系统。风险分析审查极为经常地是分析普遍的社会政治局势，而不是运用具体的指数。联合国内的大部分部预警机制依赖于实地和总部工作人员的分析和专门知识，逐案评估各种情况，而不是按照数量数据进行评估。鉴于特别顾问办公室可用的资源有限，该办公室决定作为联合国系统内外预警情报资料来源的交流中心，其本身则不建立收存有关具有潜在灭绝种族效应冲突的数据库。

26. 关于特别顾问向秘书长和安全理事会提供有关大规模侵犯人权情况情报的任务，他选择决定按照逐案做法提供国别状况，并汲取他能够获得的各类信息来源。在选择审查具体情况时，展开分析的起点是，依《防止及惩治灭绝种族罪公约》第二和第三条规定确立的灭绝种族罪以及其他可惩治行为的法律定义。因此，情报必须阐明是否存在处于风险中的民族、族裔、种族或宗教群体。侵犯人权或违反人道主义法律现象有可能成为大规模或严重的情况，必须是正在发生或预期迫在眉睫的情况。另外还有一些因建立有关灭绝种族国际案例法和由学术研究结果形成的因素。灭绝种族行为的历史是一个重要的标准。特别顾问密切地关注与这些类别的标准最为相符的情况。另外的一些紧迫或外部因素也可用于确定对这些情况是否有必要立即加以干预。一个需要加以注视的紧迫因素是，针对风险人口的仇恨言论的普遍表现，尤其是这些言论是否是在实际或可能爆发暴力行为的情况下发表的(本报告附件附有可表明局势恶化的一些关键预警迹象的初步清单)。

27. 预防既要求预警也需要早期行动。虽然从方法角度来看，预警应当明显地有别于早期行动，但在政治上，早期预警有时本身可构成某种早期行动，协助防止局势的恶化。特别顾问认为预警应当始终是一种伴随着提出可使国际社会以及时方式采取预防行动的一些切实可行的提案和提议的活动。

28. 干预和国家主权国际委员会认为，国家保护其公民的责任涉及并带有“预防的职责”，即铲除致使人口处于风险的内部冲突和其他人为危机的根源和直接原因。关于预防，该委员会认为，在大部分情况下，缺少的似乎并不是基本资料，而是对这些资料加以分析以及将这些资料转化为政策指令及行动意愿。

29. 秘书长为评估对国际和平和安全的威胁并为增强联合国提供集体安全的方法提出建议而设立的威胁、挑战和改革问题高级别小组赞成如下概念，即如果发

生灭绝种族和其他大规模杀戮，国际社会集体负有提供保护的责任，由安理会在万不得已情况下批准进行军事干预，以防止主权国家政府没有力量或不愿意防止的种族清洗或严重违反国际人道主义法行为。该小组在提交秘书长的报告中还建议安全理事会在早期阶段将案情提交国际刑事法院，以遏制冲突各方犯下危害人类罪、战争罪或灭绝种族罪(A/59/565, 90 段)。具体到灭绝种族问题，小组认为，不能用不干预内政的原则来保护灭绝种族行为或其他暴行，例如大规模违反国际人道主义法行为或大规模种族清洗行为，因为这些行为应被视为危及国际安全，因此，安全理事会要对之采取行动(同上，第 200 段)。秘书长提交的贯彻千年首脑会议成果的报告“大自由：实现人人共享的发展、安全和人权”同意小组的做法，并呼吁国际社会承担起保护责任，并在必要时采取行动(A/59/2005, 第 135 段)。

30. 大会第六十届会议高级别全体会议在纪念本组织六十周年的成果文件中确认，“每一个国家均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”(大会第 60/1 号决议，第 138 段)。文件进一步说，“国际社会通过联合国也有责任根据《宪章》第六章和第八章，使用适当的外交、人道主义和其他和平手段，帮助保护人民免遭灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害”(同上，第 139 段)。为此，国际社会表明，“如果和平手段不足以解决问题，而且有关国家当局显然无法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，即愿意根据《宪章》，包括第七章，通过安全理事会逐案处理，并酌情与相关区域组织合作，及时、果断地采取集体行动……”。成果文件进一步表明全力“支持秘书长防止灭绝种族问题特别顾问的任务”(同上，第 140 段)。

31. 特别顾问指出，根据《防止及惩治灭绝种族罪公约》，在防止和惩治灭绝种族行为的法律义务中载有面对灭绝种族，依法实行保护的责任。防止和惩治灭绝种族罪的义务被视为国际惯例法和绝对法准则的一部分。国际刑事法院认为《公约》确认，各文明国家公认的已有原则即使在没有公约义务的情况下也具有约束力(“对《防止及惩治灭绝种族罪公约》保留，1951 年 5 月 28 日咨询意见，国际刑事法院 1951 年报告”)。因此，防止灭绝种族是一项极为根本的国际法原则，任何国家都不得忽视。即使在主管法院确定《公约》是否切实适用当前案件之前，各国政府亦有义务在其权力范围内采取一切措施防止发生灭绝种族罪。

32. 特别顾问自受命以来按其任务范围撰写了提交给秘书长的一些关于对各类关注情况的不公开说明。其中一些不公开的说明包括建议秘书长与安全理事会各成员国交流这些说明。特别顾问办公室一直密切跟踪若干其他令人关注的情况。此外，该办公室向联合国各办事处提供了关于防止灭绝种族相关问题的指导，诸如为新闻部及维和团提供了关于仇恨言论和公开煽动暴力问题的指南。

33. 特别顾问与人权委员会和人权条约各相关程序保持了密切接触和信息交流。他出席了人权委员会特别报告员、代表、独立专家及各特别程序工作组及咨询服务方案负责人的第十二届年度会议。特别顾问被邀请出席了消除种族歧视委员会第六十六届会议关于防止灭绝种族的专题讨论(见 CERD/C/SR.1683 和 1684)。特别顾问在消除种族歧视委员会第六十五届会议期间，已就该委员会的早期预警措施和紧急程序进行了探讨。2005 年 3 月，在特别顾问与人权事务委员会第八十三届会议主席团举行会晤之后，该委员会指定了一个与特别顾问进行联系的联络人。人权委员会第 2005/62 号决议要求秘书长向委员会提交一份关于防止灭绝种族五点行动计划执行情况以及特别顾问活动的报告；决议还请特别顾问在委员会上发言。

34. 2005 年期间，本着增强联合国预防灭绝种族能力的目标，特别顾问成为和平与安全执行委员会和早期预警和预防行动部门间协调框架(框架小组)成员，为防止灭绝种族和建立信息收集渠道提供指导。他还参与了若干和平行动，诸如与科特迪瓦和苏丹和平行动相关的部门间特别工作组。特别顾问与若干维和任务的秘书长特别代表保持了密切联系，并为秘书长向安全理事会提出的若干维持和平行动情况简介提供了投入。此外，他还与政治事务部、人道主义事务协调部和人权高专办密切协作。特别顾问还与诸如非洲联盟和欧洲联盟之类区域性组织建立起了关系。

35. 特别顾问办公室还与非洲联盟与联合国秘书处联合举行的大湖区问题国际会议保持了联络，派代表出席了该会议技术专题特设工作组第二和第三次会议，讨论了防止战争罪、危害人类罪和灭绝种族的问题，包括消除有罪不罚现象问题的区域性议定书和项目。

36. 特别顾问参与了一些公共论坛会议、国际和学术事件。他及其办公室与从事早期预警活动的民间社会组织和非政府组织团体保持了联络。在美利坚合众国联合国协会的协助下，与联合国各会员国、民间社会各组织以及区域性组织就防止灭绝种族问题方面的合作举行了磋商。特别顾问还参与了一些公众推广活动。

37. 2005 年期间，特别顾问及其办公室为建立特别顾问咨询小组奠定了基础。该咨询小组将融合有关灭绝种族问题的学者和学术机构、预防冲突各组织、人权非政府组织和区域性组织等各方面的重要合作伙伴。

38. 该办公室已发起了如下咨商项目：(a) 分析涉及仇恨言论和煽动暴力问题的司法先例，目标是为维持和平和其他联合国实地派驻团制订切实可行的指导准则；(b) 研究西非区域族裔、宗教、公民及国籍方面的冲突和问题；以及(c) 对特别顾问办公室工作的独立审查。上述这些项目旨在协助办公室实现加深对可导致灭绝种族状况的理解并增进预防措施合作的目标。

迅速果断的行动

39. 秘书长所说的防止灭绝种族“行动”，系指一系列可包括军事行动在内的持续性步骤。但是军事行动始终是最最后诉诸的措施，只有在极端的情况下才采用。这就有必要制定如何确定此类极端情况以及如何对这些情况做出反应的指导准则。这类指导准则将确保当确实发生灭绝种族的危险时，这种情况不会被忽略。准则指导还将提供更大的明确度，由此协助减少人们对于灭绝种族的指称被用作侵略的借口的怀疑。以上第 28 段提及的干预和国家主权国际委员会为提供此类指导做出了一系列的努力。除了承认保护人口免遭灭绝种族、战争罪、种族清洗和危害人类罪之害的现行责任之外，大会第六十届会议高级别全体会议的成果文件强调大会需要继续审议这一保护责任。

40. 防止灭绝种族问题特别顾问本人已一再指出，保护面临大规模和严重侵犯人权和违反人道主义法行为风险的人口，有时需要部署国际力量，军队和警察力量。有时，防止人道主义灾害的唯一途径是，不论地方当局是否同意，下令实施此类部署。我们必须准备采取这样的终级步骤，但我们必须本着责任感采取行动，不得使事态更加恶化；最近一些不经协商一致动用武力的实例，并没有给人此类行动将始终有助，从不会伤害无辜者的任何良好感觉。然而，在大部分情况下，征得所涉政府同意而部署国际保护力量是可能的，只要可能，这就始终是最可取的做法。

41. 在任何情况下都必须致力于解决可恶化为灭绝种族的冲突。和平是对灭绝种族的最终预防，但是为了达到这样的效果，必须实现持久和平，这样的持久和平可实现意义重大的和解，而且这远远不只是停止敌对行动。最重要的是，必须在确

立起和平的进程中，排除破坏和平分子的危险，同时不让他们逍遥法外。没有愈合的社会创伤必须得到解决，以免在今后道路上可能爆发的冲突。换言之，我们必须以正义求得和平。

意 见

42. 防止灭绝种族向国际社会提出的挑战是，辨明局势恶化迹象并动员采取必要的支持性行动。联合国秘书处承诺克服过去面对迫在眉睫的重大危险迹象未能采取行动缺陷。大会第六十届会议高级别全体会议成果文件(大会第 60/1 号决议)表明了各会员国确认保护人口免遭灭绝种族、战争罪、种族清洗和危害人类罪之害的责任，表明我们在增进防止灭绝种族的共同决心方面迈出了重大一步。大会对保护责任及其所涉影响的审议意义重大，可有助于将这项责任转化为实践。

附 件

一些可导致灭绝种族的可能预警迹象

以下初步清单载列了一些可能的预警迹象，若不加预防或制止，这些情况会导致灭绝种族现象：

1. 存在着某个(某些)面临危险的民族、族裔、种族或宗教群体

预警迹象可包括：(a) 以损害享有某些人权为目的或后果的歧视性势态；(b) 为歧视寻找理由的排外思想意识；(c) 对具体政治特征或见解的团体及其相关方面的具体辨别(包括以如下的方式对团体成员进行可能的强制性辨认或登记，从而可潜在地导致该群体成为今后的攻击目标)；和(d) 在政治或社会言论中对这些群体的魔鬼化。

2. 有可能形成大规模或严重侵犯人权和违反人道主义法的暴力行为

这些包括：(a) 武装冲突中违反国际人道主义法行为对某个具体群体形成程度尤甚的危害(即，蓄意大规模屠杀手无寸铁的平民、在军事行动期间以平民为目标，对某一方的人身残害行为)；(b) 侵犯某个具体群体的公民权利和政治权利(即，谋杀——具体直接针对社区领导人的谋害——酷刑；截肢；强奸和性暴力；绑架；人口迁移/种族清洗；没收；摧毁资产；抢掠；无言论、新闻、集会或宗教自由)；(c) 严重或大规模侵犯经济、社会及文化权利(例如，卡断粮食供应、剥夺水或医疗照顾、人为制造饥馑、转移援助供应)；(d) 歧视事件(例如，获取工作和资源的机会、政治上遭排斥；行动、教育受限制等歧视事件)；和(e) 在有罪不罚氛围下发生的上述一系列事件。

3. 其他预警迹象

预警迹象还包括：(a) 某个会员国领土内不存在个人可诉诸的体制性框架，而且不受司法体制管辖，无法伸张正义、寻求补救和追查责任；(b) (经济/政治)权力集中在一个或个别群体手中，对他人形成了损害；(c) 存在并支持一些武装民兵，可假人之手对某些群体进行攻击；(d) 被视为或者实际上得到外部支持的集团，由于

被视为与外部敌人“勾结”而成为受打击目标；(e) 遏制与某些具体群体相关的公民权利；(f) 在宣传媒介中发表仇恨言论、煽动暴力，或对某个群体的污蔑；和(g) 对某个群体实行强制迁移、分离、隔离、甚至集中。

4. 灭绝种族或歧视史

对某个群体的暴力迫害史有可能预示着出现新一轮迫害或对原迫害者的反抗行动。有可能显示出过去历史份量的一些重要内容是：(a) 对某个群体污蔑诽谤或非人道主义化的历史；(b) 利用标志、旗帜或记号唤醒以前的侵害行为；(c) 否认以往的灭绝种族和残暴行为；和(d) 纪念那些被视为或实际上对某个群体迫害行为的事件。

-- -- -- -- --