



人权理事会
第七届会议
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

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*

* 迟交。

摘 要

本报告是根据人权理事会 2007 年 9 月 28 日第 6/104 号决议提交的，也是人权委员会先前的一份报告(E/CN.4/2006/84)的继续。报告提供了联合国防止灭绝种族问题框架的最新发展情况，介绍了防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的活动，并阐明必须加强其办事处的能力以便更有效地履行任务。

报告叙及整个联合国防止灭绝种族问题框架的发展情况。执行防止灭绝种族“五点行动计划”的发展情况表明，在树立联合国系统内的防止风气方面取得了某些进展，包括增强了联合国各实体反应之间的协调。然而，本报告注意到，必须做出更多努力，及时地加强本系统有效防止的能力。本报告参考了秘书长关于防止武装冲突的报告(A/60/891)、关于在武装冲突中保护平民的报告(S/2007/643)和关于法治的报告(A/61/636-S/2006/980)。

本报告还简要阐述了 2005 年世界首脑会议成果(大会第 60/1 号决议)载明的责任，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。2008 年 2 月 21 日，秘书长宣布任命一位特别顾问着手研讨与世界首脑会议成果第 138-139 段相关的设想，以协助大会继续审议保护的责任。

本报告阐述了防止灭绝种族问题咨询委员会的设立及其对这项任务工作的贡献。

本报告还阐述了防止灭绝种族问题特别顾问的任务和活动。关于责任和方法，报告的重点在于确保特别顾问的工作顺应实地预防的挑战问题。这包括任务的四个内在相关的初步重点领域：保护处于险境的人口；问责制；人道主义援助；和解决冲突的根源。

特别顾问坚持 1948 年《防止及惩治灭绝种族罪公约》牢固确立的准则框架和法律原则，促进同各国的合作，增强早期发现和预防，同时恪守一个方针，承认和全面尊重国家主权且视主权为国家责任的一个积极概念，以保护受国家管辖之下的人，尊重他们的人权，并在必要时寻求国际支持。建设性的参与和透明度，是与各成员国形成互动和合作的关键原则。

本报告强调通过与各国、联合国各机构和部门，以及与非政府组织，包括民间社会各成员的协商，提高类同和具体情况的认识。

报告提及特别顾问与具体国家相关的活动。然而，在认识到任务敏感性质的情况下，特别顾问只有在可促进有效解决关注问题时才公开提及具体的情况。报告提及了特别顾问最近为解决肯尼亚大选之后的暴力问题展开的活动，包括向该国派遣工作人员，以及他在走访后向秘书长提出的一些建议。在各专题活动之下，报告指出了任务所涉及的一系列政府、政府间和非政府行为者，以期加强各项防止灭绝种族罪的协同方针。

针对所面临的挑战及形成的机会，在防止灭绝种族方面，联合国遭遇到的是难以优先确认大规模暴力的风险，并足够早地采取行动，确保及时和有效的预防。特别报告员通过确保及时地确认大规模暴力形成的风险和机会，使联合国各机构、部门和方案发挥有效的预防作用，即可做出一项重大贡献。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 4	5
二、关于联合国防止灭绝种族问题框架的发展情况.....	5 - 15	5
A. 防止灭绝种族的五点行动计划.....	5 - 10	5
B. 保护的责任	11 - 12	7
C. 防止灭绝种族问题咨询委员会.....	13 - 15	7
三、防止灭绝种族罪行和大规模暴行问题特别顾问 的任务与活动.....	16 - 32	8
A. 责任和方法：挑战与机会	16 - 17	8
B. 关于特别顾问的最新活动情况.....	18 - 32	9
四、结 论.....	33 - 35	12

一、导 言

1. 2004 年 4 月，卢旺达大屠杀十周年之际，秘书长宣布了防止灭绝种族的五点行动计划。

2. 秘书长在 2004 年 7 月 12 日的一封信函(S/2004/567)中向安全理事会主席通报，他决定设立一项防止灭绝种族问题特别顾问的任务。2004 年 7 月 13 日，安理会主席复函(S/2004/568)，表示安理会注意到了这项决定。秘书长任命胡安·门德斯为第一任特别顾问，自 2004 年 8 月 1 日起生效。

3. 人权委员会第 2005/62 号决议请秘书长就“五点行动计划”的执行情况以及特别顾问的活动向委员会第六十二届会议提出一份报告。2006 年 3 月，秘书长提交了一份关于“五点行动计划”执行情况报告(E/CN.4/2006/84)。

4. 秘书长任命弗朗西斯·登为胡安·门德斯的继任，自 2007 年 8 月 1 日起生效。2007 年 9 月 28 日，人权理事会第 6/104 号决议请秘书长向理事会第七届会议提交一份最新情况报告。本报告即是根据此要求提交的。本报告阐述了联合国防止灭绝种族问题框架的最新发展情况，并介绍了特别顾问的各项活动。

二、关于联合国防止灭绝种族问题框架的发展情况

A. 防止灭绝种族的五点行动计划

5. 秘书长 2004 年 4 月 7 日的报告(E/CN.4/2006/84)概述了防止灭绝种族的五点行动计划，其中包括(a) 防止武装冲突；(b) 保护陷入武装冲突的平民；(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，采取迅速果断的行动。秘书长提交的一系列报告不断补充阐明了计划执行的最新情况。

6. 秘书长关于防止武装冲突问题的进展报告(A/60/891)，阐述了“五点计划”(a)点，关于防止武装冲突的发展情况。根据该报告，联合国正在开始树立一种预防文化，并在国际和国家各级都取得了相当大的进展，新的措施和机制正在逐步形成。然而秘书长注意到，讨论与现实之间还存在着差距之际，审查了可投入运作的结构性预防的潜力，并介绍了采取解决在某些国家中可能出现的冲突风

险的措施形成系统性预防的概念。报告还载有对增强联合国能力和弥合差距工作的审查，从而本组织可更好地履行其预防使命。

7. 秘书长关于保护陷入武装冲突平民的第六次报告(S/2007/643)，提供了关于“五点行动计划”(b)点——保护平民的进展报告。该报告载述了在落实安全理事会第1674(2006)号决议确立的保护平民框架方面的进展情况，及其挑战，包括剥夺需要救助平民生命拯救途径的问题；冲突中的性暴力行为，及冲突对个人和社区形成的灾难性影响；更连贯一致地解决冲突对住房、土地和资产影响的至关重要性；以及铲除集束弹药对人道主义致命影响的重要意义。报告最后提出了供理事会审议的一系列至关重要行动，这些都是为了进一步加强上述领域的保护框架，必须采取的更及时和更系统性的行动。

8. 秘书长题为“汇聚我们的力量：加强联合国对法治的支持”的报告(A/61/636-S/2006/980)，阐述了“五点行动计划”的(c)点——关于结束有罪不罚现象的最新情况。该报告在指出取得了进展的同时，着重强调了必须在冲突和冲突后的社会中推行法治和过度性司法专门专业知识问题。本组织以法治为本，使系统的许多部门着手参与一系列广泛的推行法治的活动。2007年初，秘书长设立了由副秘书长主持的法治协调和资源小组，以确保质量控制并加强政策统筹与协调。法治股的设立也是为了支持副秘书长和该小组实施和履行其职能。¹ 法治股为增强联合国的法治能力提供了一个核心交汇点，在各类部门、机构、基金和方案之间作为一个协调中心，确保全系统范围法治活动的协调和连贯一致；制定整个系统范围的战略、政策指导和准则；并增强联合国与许多其它推行法治行为者之间的伙伴关系。

9. “五点行动计划”(d)和(e)点，“早期和明确的预警”和“迅速果断的行动”虽不是任何具体报告的专题，然而，许多联合国实体的多方面报告，包括特别顾问的报告均探讨了这些问题。肯尼亚2007年12月大选之后出现的暴力局面(还见下文第28段)，是最近一场危机和国际上对危机反应的实例。相对就以往国别局势的反应行动而论，国际社会的反应似乎有所增强，然而，要确定这些应对举措的长期性实效目前还为时尚早。基于初步的迹象，特别顾问指出，联合国系统内对选举情况下的潜在危机具备了某种程度的早期预警。然而，对于早期预

¹ 大会2007年12月6日第62/70号决议核准设立法治小组和股。

警，有可能产生不了充分的警觉或应对举措。肯尼亚的局势提供了一个案例研究的契机，可从中汲取教益，以达到完善早期预警和迅速果断行动的目的。

10. 防止灭绝种族罪行和大规模暴行问题特别顾问的职位被注释为“五点行动计划”早期明确预警的一个组成要素(还见下文第三部分)。

B. 保护的责任

11. 联大第六十届会议的高级别全体会议通过的 2005 年世界首脑会议成果(第 60/1 号决议)，包括了一个阐明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的章节，其中各成员国宣布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(第 138 段)。各成员国确认，国际社会通过联合国也有责任援助各国履行其保护义务，并针对显然不履约的情况作出反应(第 139 段)。大会强调国际社会给予早期预警、预防和支持，以协助各国建立起保护能力。值得注意的是，大会决议表示全力支持防止灭绝种族问题秘书长特别顾问的任务。

12. 2007 年 5 月，秘书长在宣布对弗朗西斯·登的任命时表示，他还在探索从各方面致力于增强有关保护责任的途径。2008 年 2 月 21 日，秘书长宣布任命爱德华·勒克为特别顾问。特别顾问的工作重点，将是研讨与世界首脑会议成果第 138 和 139 段相关的概念，以协助秘书长继续审议保护的责任。为此，秘书长要求爱德华·勒克通过广泛的磋商进程，协助拟订出各项提案供联合国各成员国审议。

C. 防止灭绝种族问题咨询委员会

13. 2006 年 5 月，在特别顾问的提议下，秘书长成立了防止灭绝种族问题咨询委员会，为特别顾问的工作提供指导和支持，并促进联合国防止灭绝种族罪的更广泛努力。咨询委员会由具备预防冲突、人权、维和、外交和传媒等各不同相关背景的著名人士组成。²

² 委员会组成如下：戴维·汉伯格(主席)、莫妮卡·安德松、扎卡里·易卜拉欣、罗密欧·达赖尔将军、加雷思·埃文斯、罗伯托·加雷顿、胡安·门德斯、绪方贞子和德斯蒙德·图图主教。弗朗西斯·登凭其职务亦为该委员会成员。

14. 2006年6月和10月以及2007年9月，咨询委员会在纽约总部举行了会议，会后向秘书长提出了不公开的报告和建议。

15. 除了其它意见之外，咨询委员会得出结论，特别顾问应被赋予更广泛的责权，将更利于随时审查在灭绝种族罪之前出现的大规模侵犯人权和国际人道主义法的情况；应能解决有可能犯有灭绝种族或其它危害人类罪的长期性局面，而不是迫在眉睫的风险；应正式具备直接向秘书长通报的直线；应设置副秘书长级别而不是助理秘书长级别，全职而不是兼职的职位；并获得充分的资源。委员会准备于2008年第三季度再次举行会议。

三、防止灭绝种族罪行和大规模暴行 问题特别顾问的任务与活动

A. 责任和方法：挑战与机会

16. 秘书长2004年7月21日致安全理事会主席的信函(S/2004/567)列明特别顾问职责如下：

- (a) 就起因于族裔和种族问题、如不加预防或制止则可能导致种族灭绝的大规模和严重违反人权和国际人道主义法的情事收集现有情报，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种族灭绝的潜在局势，以便充当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关于预防或制止灭绝种族罪的行动建议；
- (d) 就防止灭绝种族罪的活动与联合国系统进行联络，并努力提高联合国分析和关于灭绝种族罪或有关罪行的情报的能力。

17. 特别顾问的工作方法必须建立在这些责任的基础上，制订的工作方法还必须针对实地的情况。凭借第一任特别顾问三年来取得的经验，并考虑到2005年世界首脑会议的成果以及联合国持续不断地改革的性质，特别顾问正在制订其战略和工作方式，发现和解决现存的不足，并利用联合国对具体国家情况所采用的作法中的机会。特别顾问还参与了同联合国各机构、部门、成员国以及民间社会组织展开非正式的磋商进程。

B. 关于特别顾问的最新活动情况

1. 初期重点

18. 特别顾问在展开活动的最初几年发现，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) 保护可能遭严重和大规模违反人权和人道主义法行为之害的人口；(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(E/CN.4/2006/84 第 9 段)。

2. 建议性的参与和意识的提高

19. 一方面维护 1948 年《反灭绝种族公约》的法律框架和原则，在早期发现和预防方面促进成员国的积极参与和合作，另一方面特别顾问坚持一项方针，承认和尊重国家主权，且视主权为国家保护受其管辖下人口、尊重人权并在必要时寻求国际支持之责任的一个积极概念。建设性的参与、建立协商一致和透明度，是特别顾问为履行其任务，在国际上致力于支持各国防止大规模暴行和灭绝种族罪的基本举措。

20. 提高对一般和具体情况的认识，是一项可与学术和研究机构、人权和人道主义组织，以及其他从事防止灭绝种族罪行和大规模暴行工作的相关方面合作采取的预防性措施。提高认识的工作，通过国家和区域磋商进程，以及与联合国系统的讨论加以实施。特别顾问视之作用为推动各政府及其他行为者建设性地参与采取预防行动。特别顾问还旨在探讨各种区域性的做法，促进增强联合国与区域行为者为确保预防的合作。

3. 以防止为首

21. 涉及大规模和严重侵犯人权和国际人道主义法的情况并不是无可预期地发生的，而在大部分情况下，特别报告员、在非政府组织、传媒，有时甚至成员国本身就有预测和报告。然而，一个长期以来一直存在的问题，是收集这类早期预警情报，及时提醒联合国关注，并且确保秘书处和联合国决策机构给予应有的关注。也许最严峻的挑战，是如何确保某个情况得到最高度的重视。

22. 关于 1994 年卢旺达灭绝种族行为发生期间联合国行为的独立调查报告 (S/1999/1257) 表明, 政治利益优先的考虑阻碍了针对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪必须采取的举措。报告和大会和安全理事会之后的决议亦承认, 这是错误的行为, 而且今后绝不可重犯。然而, 自 1994 年以来, 在所有各洲大陆发生的种种情况下几百万的人被杀害, 遭受重伤或在包括战争、族裔清洗和危害人类罪以及所指称的灭绝种族罪情况在内的情况下, 被迫背井离乡。表明即将发生这种罪行或行为的显示迹象, 不是被忽略, 就是没有作出充分的反应, 或应对过迟。以卢旺达为例, 未曾给予预防充分的优先考虑。特别顾问可以作出的一项重大贡献, 就是确保对大规模暴力风险的认识并引起应有的重视。

4. 机会与预防准备

23. 取决于如何对问题进行分析以及在哪个阶段处置问题, 预防可涉及不同的方方面面。针对灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗或危害人类罪的有效预防措施, 可按每一具体情况, 引起对人道主义、政治或人权, 或发展和环境因素的必要关注。所有这些因素目前都由各成员国和非政府组织, 以及由在诸如法治、人权、政治事务、善政、人道主义援助和发展等方案编制领域拥有专门知识的联合国各专门机构和部门加以处置。人权条约机构和特别报告员也在处置这些专题领域和具体国情问题方面发挥了重要作用。综合而论, 上述方方面面的任务可以说涵盖了针对某种情况需要预防大规模暴行的每一个实质性问题; 然而, 在实践中则仍然不断地提出灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪的指控。

24. 实地预防举措方面还存在着差距。联合国具备采取预防行动专门知识和能力的实体往往得不到成员国的授权或资源, 以支持在国内采取充分及时的预防。在有些情况下, 所涉国家当局可能未意识到正在呈现的问题严重性。在另一些情况下, 联合国系统内的行为者可能未认识到其防止大规模暴行的具体作用, 因此, 未促使国家当局的参与, 或未以可有助于预防的方式, 修正其现行方案和战略。

25. 一系列有助于预防灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗或危害人类罪的广泛因素, 要求联合国系统对风险达成共识, 并携手进行预防。在危急状况下, 所涉国家当局不仅必须形成共同的理解, 而且各员国还必须共同携手参与预防。特别顾问指出, 在联合国的预防多少获得成功的情况中, 一个最明确的要素是, 各成

员国之间，并与联合国就所涉问题和必须采取的具体对应行动达成了协商一致。特别顾问提出的战略性见解，可促使建立起共识，认清大规模暴行的风险。

5. 国别重点

26. 自 2006 年 3 月以来，特别顾问依据联合国系统其他各部门以及政府和非政府资料来源的信息，持续不断地监测着全球局势。特别顾问认识到此项任务的敏感性质，只有在对要解决的关注问题切实有助时，才向具体国家公开提及所涉关注问题。

27. 前任和现任特别顾问的活动，包括由特别顾问本人及其工作人员进行国别走访；会晤政府代表或其他会谈人员；若需要特别顾问进一步公开表态时，即向新闻界发表声明。特别顾问曾多次向秘书长呈递了载有各项行动建议的书面说明。

28. 更具体而论，从 2007 年 12 月肯尼亚大选后发生暴力事件即刻起，特别顾问就密切监视着事态的发展，评估暴力升级的可能性，以及预防行动的必要性。特别顾问对暴力行为的评估核心是族裔因素，围绕着族裔因素组成或煽动的暴力幅度，以及暴力可能沦为绝种族行为的风险。2008 年 1 月，特别顾问与肯尼亚常纽约驻联合国代表举行了会晤，讨论了局势，并向肯尼亚政府通报他准备派遣其工作人员前往该国了解第一手情况。这项走访提议得到该国大使的欢迎。2008 年 2 月 6 日安全理事会主席发表的讲话(S/PRST/2008/4)也欢迎特别顾问以肯尼亚为关注重点，并要求他通报调查结果。特别顾问向秘书长禀报了他的调查结果，包括采取预防行动的建议。

6. 磋商和专题焦点

29. 自 2007 年 8 月上任以来，特别顾问基本上通过与各国常驻代表；联合国内各机构、部门和方案主管及其他工作人员的联系，解释他就任务所采取的方针，并与之交流信息和关注问题的方式，维持了让各成员国参与并与之展开磋商的广泛进程。若干常驻代表团举行了讨论，探讨了对灭绝种族罪的预防问题和保护人口免遭灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害的相关责任。特别顾问还会晤了各区域组织，包括非洲联盟和欧洲联盟的会谈人员。

30. 特别顾问保持了与国际和国家各级学术机构和非政府组织的密切联系，以交换对一些国别情况和专题问题的看法。此外，他及其工作人员出席了各次大会，参与了无数次事件活动并发表了公开演讲。2007年12月，解决冲突中心、国际和平学院及特别顾问办公室在南非的斯泰伦博斯举行了一次圆桌会议，探讨了“防止灭绝种族行为和保护的責任：二十一世纪联合国和国际社会面临的挑战”专题。

31. 其它一些具体的活动实例包括参与了2007年9月卡特中心组办的“公平与自由：保护人权为共同事业”专题会议的一个专题小组；2007年10月在秘书长特别代表和特使年度会议上作了介绍；出席了2007年10月由联合国大学和国际危机应对组织举行的关于防止大规模暴行会议；出席了2007年11月基督教应对灭绝种族罪问题教派间会议；在2007年11月新闻部组办的“从‘打夜窗’到今天：我们如何努力消除仇恨？”专题研讨会上作了开幕发言；2008年1月在纽约律师协会非洲委员会关于防止灭绝种族罪工作会议上发表了讲话；在雅各布·布劳斯坦人权促进协会理事会上作了介绍；参与了2007年11月关于“非洲有效防止全球冲突战略：安全理事会的作用”专题研讨会；2008年2月为长滩，加利福尼亚大学，包括学员、系教职员和社区代表举办了一次公开讲座；和出席了2008年3月3日美国和平协会为支持此项任务举办的灭绝种族问题学者、研究机构代表和从事防止灭绝种族行为方案的民间社会代表会议。

32. 在联合国系统内，特别顾问办公室保持了与秘书长办公室及所有与其任务相关的各项任务方，包括政治事务部和联合国人权事务高级专员办事处以及人权特别程序和条约机构的定期联系。2007年9月，各类机构、部门和方案派代表出席了咨询委员会的会议，就各单位可与特别顾问合作的方式交流了情况。不久将举行一次后继会议。

四、结 论

33. 评估预防活动的影响本身就有难度。至少，特别顾问在注意到联合国各部门日益强调对危机的预防和所汲取的教训之际，不仅打算更密切地合作实施预防和预防活动，而且还要合作评估防止灭绝种族行为的质量与实效。

34. 特别顾问增进预防的基本措施，可涉及确保隶属任务范畴的关注问题在联合国内得到应有的优先考虑，并且为联合国各机构、部门和方案敞开发挥预防作用的机会。关于这两方面的增进措施，以往的一个关键性的挑战问题始终是足够早地采取行动，以达到真正的防止之效。提高联合国内，以及各成员国之间和区域国家集团的意识，是面对今后问题作好未雨绸缪的有效方式，而这样做本身即是一种预防行动。特别顾问任务的首要重点——保护风险人口、问责制、人道主义援助和消除冲突根源——依然是展开分析的重要基本点。最后，确认国家主权为其责任的基础，提供了有效参与的框架。

35. 特别顾问将继续与联合国相关执行机构、部门和方案密切携手，避免活动的重叠，填补保护的空白。特别顾问将继续努力制订应对实地挑战的战略和方法。特别顾问将继续监督各种情况，并向秘书长并根据情况向各成员国报告，发挥推动作用，促进更广泛的国际合作，以增进更有效防止灭绝种族行为的共同行动。

-- -- -- -- --