



第六十九届会议

临时议程* 项目 69(b)

人权问题，包括增进人权和基本自由
切实享受的各种途径

有效促进《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人
的权利宣言》

秘书长的说明

秘书长按照大会第 [68/172](#) 号决议，谨向大会转递少数群体问题特别报告员丽塔·伊扎克的报告。

* [A/69/150](#)。



少数群体问题特别报告员的报告

摘要

属于少数群体的人通常是暴力和暴行的受害者。暴力可以呈现为对个人及其房屋、商店、宗教场所的攻击，或者是对不同国籍、族裔或宗教特征的群体更广泛的侵犯行为。在最坏的情形下，暴力还构成大规模暴行、危害人类罪、战争罪、种族清洗甚至是灭绝种族罪，且往往不受追究。有时，实施暴力的是非国家行为者，包括那些属于多数群体，或更大、更有势力的团体、极端团体的人，甚至是经商者。

联合国和多数国家在和平与稳定领域的首要目标是防止发生暴力。以往暴力和暴行的悲惨经验有助于更好地认识暴力的根源，以及少数群体经常成为目标的现实，并有助于制定相关指标，以预测暴力事件并提供早期预警。虽然暴力很难预测，但各国也经常未能将明确的早期预警转化为适足、适当且及时的措施，以预防或阻止暴力。为拯救生命并确保和平的社会，改进预防机制以及将早期预警转化为早期行动是所有各级利益攸关方的优先要务。

采取措施增进不同人口群体之间的团结、全面执行少数群体权利以及建立或加强旨在保护少数群体权利的体制或政策框架，是旨在更好预防和解决针对少数群体暴力的战略的基本要素。在国家一级，涵盖少数群体的包容性良好治理以及确保平等的措施是预防的重要先决条件。国际社会也必须提高其参与并协助各国预防和解决暴力的努力，并对那些未能履行其保护少数群体责任的国家进行有效干预的能力。

一. 导言

1. 人权理事会在第 25/5 号决议中,决定延长少数群体问题现任任务责任人作为少数群体问题特别报告员的任务,并请特别报告员除其他以外,促进执行《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》(下称《宣言》),包括为此与各国政府进行协商,同时考虑到涉及少数群体的现有国际标准和国家立法。特别报告员近期活动摘要可查阅其提交人权理事会的年度报告(A/HRC/25/56)。

二. 预防和处理对少数群体的暴力和暴行

2. 少数群体可能因以下因素而遭受暴力:人数规模;非主导性的社会、经济和政治地位;特有的种族、文化、宗教或语言;社会污名;以及通常遭到多数群体以怀疑和偏见的眼光看待。少数群体通常装备简陋,无法保护自身及其权利,而政府行为者可能没有将少数群体的成员纳入保护范围,因此保护他们免遭暴力的力度还不够。立法和体制环境通常也不适足,未能提供免遭袭击的立法和实际保护,也没有提供矫正和适当惩罚的可能。

3. 世界各地对少数群体的暴力表明,需要在各区域采取行动保护处于风险中的少数群体。在很多情况下,犯下的暴力行为并未受到惩罚,这可能进一步助长暴力。本报告力求查明对少数群体暴力的一些主要根源,并考虑各国和其他行为者应该采取的行动,以预防并适当解决暴力问题,并确保暴力行为不再持续或升级。所涉及的暴力行为的历史和现实案例并不详尽,但它们体现了各区域发生的对少数群体暴力的范围之广,以及仍然存在的挑战程度之深。

4. 犹太人大屠杀是对少数群体大规模暴行的最鲜明的例子。犹太人群体、罗姆人和辛提人、耶和華见证人、同性恋者及其他人成为纳粹宣传和系统性种族灭绝的牺牲品。卢旺达种族大屠杀也是对少数群体大规模暴行的典型例证,虽经多次警告,国际社会仍没有对其采取行动。约 80 万名图西族人和温和的胡图族人被杀害。卢旺达问题国际刑事法庭裁定,杀戮行为已构成灭绝种族罪。1995 年,欧洲斯雷布雷尼察发生了二战以来性质最恶劣的平民大屠杀,波斯尼亚塞族部队杀害了约 8 000 名穆斯林男子和男童。秘书长确认国际社会未能阻止此次被确认为种族灭绝的事件(见 A/54/549)。

5. 联合国各机构和机制的报告及陈述中还涉及许多针对少数群体的暴力事件。2002 年,在一列火车发生火灾造成 58 名印度教徒死亡后,印度古杰拉特邦的穆斯林成为暴力行为的目标。曾于 2012 年访问印度的法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在其报告中称,印度政府确认,在随后的公共暴力中有超过 1 000 人死亡(见 A/HRC/23/47/Add.1 和 Corr.1)。在注意到印度于 2011 年出台

《防止公共和有针对性暴力法案（司法救助和赔偿）》的同时，特别报告员对调查的进展缓慢表示担忧。

6. 前任少数群体问题独立专家于 2006 年访问埃塞俄比亚期间获悉，在 2003 年 12 月，424 名阿努亚克族人在甘贝拉被其他族裔群体的成员杀害（[A/HRC/4/9/Add.3](#)）。事发因素包括向高地人地区的迁移，以及与麻烦不断的南苏丹共有易被渗透的边界。全副武装的苏丹人民解放军战士进入该地区，流入的难民导致冲突以及传统土地共有以及冲突解决安排瓦解。尽管早有预警信号，但当局未能防止暴力。该地区因土地使用引发的冲突目前仍在持续。

7. 由于土地问题引发的紧张态势和争端持续多年后，苏丹达尔富尔的冲突在 2003 年加剧，冲突双方为苏丹政府和叛乱团体，后者指责政府压迫非阿拉伯裔的非洲黑人。政府部队和阿拉伯自卫民兵（即“Janjaweed”）被指控发起有计划的运动，将非阿拉伯人驱逐出该地区，由此导致多达 30 万人死亡、数百个村庄被毁以及大规模的流离失所。联合国调查委员会发现，达尔富尔发生的危害人类罪和战争罪的严重程度和残暴性可能并不低于种族灭绝罪（见 [S/2005/60](#)）。

8. 前任少数群体问题独立专家曾于 2010 年访问哥伦比亚，尽管该国政府声称武装冲突已经结束，但有报告称非洲裔哥伦比亚人仍在经历暴力、选择性谋杀、失踪、威胁以及社区强迫逃离等。法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员发现，土著和非洲裔哥伦比亚群体成为哥伦比亚冲突各方的受害者，从历史上来看，准军事力量有时还与国家部队勾结，侵吞土地并实施大规模屠杀以威吓当地人口（[A/HRC/14/24/Add.2](#)，第 76 段）。资源开发、农业以及大型工程项目也成为引发暴力的新动机。

9. 据报道，2013 年巴基斯坦发生的对宗教少数群体的派别杀戮增加了五分之一以上。巴基斯坦人权委员会指出，超过 200 起的派别袭击事件造成 687 人死亡，比 2012 年多出 22%，另有 1 319 人受伤，增加了 46%。¹在孟加拉国，正如若干任务负责人在 2013 年 3 月的一份新闻稿²中所指出的那样，印度教少数群体由于其宗教信仰原因成为多起暴力袭击的目标，且袭击持续至今。

10. 缅甸若开邦的罗兴亚穆斯林正面临歧视、排斥和剥夺公民身份。³2012 年，罗兴亚人与佛教徒之间的冲突导致数百人死亡，其中多数为罗兴亚人，并有超过 15 万人流离失所。缅甸问题特别报告员 2014 年访问了缅甸。他指出，基于社区的政治和宗教团体一直在开展有组织的协同运动，煽动针对罗兴亚和其他穆斯林

¹ www.southasianmedia.net/stories/south-asia/violence-against-minorities-rose-alarmingly-in-2013-hrcp-story。

² www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E。

³ 见少数群体问题特别报告员和独立专家 2007 年 4 月 2 日及 2012 年 10 月 31 日发布的联合声明，分别见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=7792&LangID=E 和 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E。

少数群体的歧视、敌对和暴力，但均未受到惩罚（A/HRC/25/64，第 21 段）。他注意到一项行动计划的传播，该计划的目的是将居住在若开邦约 100 万罗兴亚人赶出该邦，同时他还得出结论，若开邦发生的大规模系统性的侵犯人权行为可能已构成危害人类罪（A/HRC/25/64，第 45 和 51 段）。

11. 2014 年，中非共和国的武装冲突升级，基督教徒和穆斯林相互发起报复性袭击，而此前该国几乎没有经历过这类派别暴力。2014 年 3 月，防止灭绝种族问题特别顾问将此类暴行形容为危害人类罪，并指出在班吉和乡村，穆斯林正成为反巴拉卡民兵及平民暴徒的蓄意和系统性的暴力袭击目标。⁴他已在 2013 年 11 月发出种族灭绝风险的警告。⁵

三. 国际法律框架

12. 《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》（大会第 47/135 号决议，附件）规定，各国“应在各自领土内保护少数群体的存在及其民族或族裔、文化、宗教和语言上的特征并应鼓励促进该特征的条件”（第一条，第 1 款）。序言强调，促进和保护属于少数群体的人的权利有助于他们居住国的政治和社会稳定，不断促进和实现他们的权利“是整个社会发展的必不可少的部分，必然会有助于增强各国人民间和各国家间的友谊与合作”。

13. 工作组在其对《宣言》的评论（见 E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2）中指出，保护少数群体的存在包括其人身存在，其在所居住领土的持续存在，能够持续得到所需物质资源，以继续其在这些领土上的存在。少数群体不应被从有关领土上被人身排除，也不应排除其获得为其生计所需的资源。工作组认为，实际意义上的存在的权利为《防止及惩治灭绝种族罪公约》所证实。旨在将属于少数群体的人迁移出其所生活的领土或具有此种效果的强制人口迁移构成对当代国际标准的严重违反，包括《国际刑事法院罗马规约》。

14. 《防止及惩治灭绝种族罪公约》（大会第 260 A (III)号决议，附件）声明，灭绝种族系属于一种国际罪行，要求个人及国家承担在国内及国际方面的责任。按照该《公约》第二条，本公约内称危害种族者，谓意图全部或局部消灭某一民族、人种、种族或宗教团体之下列行为：（a）杀害团体之分子；（b）致使团体内分子在生理上或精神上遭受严重伤害；（c）故意将某一团体陷于某种生活情

⁴ 见www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/2014-03-12%20Statement%20of%20USG%20Adama%20Dieng%20to%20the%20Security%20Council.%20FINAL.pdf。

⁵ 见www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/Statement%20by%20Mr.%20Adama%20Dieng,%20United%20Nations%20Special%20Adviser%20on%20the%20Prevention%20of%20Genocide,%20at%20the%20Arria%20Formula%20Meeting%20of%20.pdf。

况下，以使其遭受全部或局部之生理毁灭；（d）强制施行防止团体内生育之办法；（e）勒令某一团体之儿童转至另一团体。

15. 2004 年，设立了防止灭绝种族问题特别顾问，主要目标是为预防弱势群体遭到种族灭绝提供行动建议。特别顾问在早期阶段查明对弱势人群的威胁，并就实现对文化多样化问题的更具建设性的管理提出建议。大会第 60/1 号决议通过了《2005 年世界首脑会议成果》，其中确立了保护少数群体最为重要的原则：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。在考虑使用武力前，保护责任应优先采取外交、人道主义或其他和平手段。但是，这一原则也认定，当本国政府不能或不愿进行干预以保护人民时，国际社会有义务这样做。已任命保护责任问题特别顾问以主导该概念的理念、政治、制度和行动发展。

四. 导致少数群体处于弱势地位的因素

16. 虽然每种情况都是特有的，但存在许多因素可导致或加强少数群体遭受暴力的弱势地位。虽然受篇幅所限、不能详加分析，但以下内容强调了一些最常见和最重要的因素。

A. 排斥和不平等

17. 严重不平等和持久贫穷是复杂的社会、经济 and 地缘政治平衡中导致冲突和暴力的常见因素。处境不利的少数群体通常是社会中人口数量较小、政治和经济上非主导和被边缘化以及最贫穷的人群。他们在政府职位和执法及司法机构中的代表性通常很低，所以很难影响那些对他们造成损害的决策。他们可能由于其种族或信仰、其原籍和与国家的历史联系、其语言或将其视为外来者或分裂主义者的观念等原因而遭到社会排斥。此类因素可助长一种排斥性的意识形态，并可让少数群体容易受到暴力侵害，因为他们装备简陋，难以回应暴力行为。

18. 学术研究⁶指出，发展中国家的低增长率、不平等与更高的冲突几率之间存在联系。在不同的种族或文化团体之间存在政治或经济地位上的严重横向不平等的地方，发生动乱或暴力冲突的可能性就越大。⁷ 有指标表明，受教育程度比例越高，内部冲突的风险越低。2009 年，全世界 1.01 亿失学儿童中，预计有 50% 至 70% 的儿童属于少数群体或土著人民。少数群体必须融入发展政策并能从中受益。特别报告员 2014 年向人权理事会提交的年度报告（A/HRC/25/56）中特别提

⁶ Paul Collier 和 Anke Hoeffler, “内战中的贪婪与冤屈”, 《牛津大学经济论文集》, 第 56 卷, 第 4 号 (2004 年 10 月), 第 563-595 页, 见 www.econ.nyu.edu/user/debraj/Courses/Readings/CollierHoeffler.pdf。

⁷ Frances Stewart, 《预防危机: 消除横向不平等》, 牛津发展研究所, 第 28 卷, 第 3 号 (2000 年), 第 245-262 页。见 www.unicef.org/socialpolicy/files/Crisis_Prevention_Tackling_Horizontal_Inequalities.pdf。

到，必须使少数群体参与 2015 年后发展议程中的新发展目标的规划、执行和评价，以此作为减少不平等的手段。

B. 民主、善治和法治缺陷

19. 任何国家都会发生暴力，但在民主、善治和法治运行良好的国家，发生针对特定群体的暴力的可能性更小。在所有社会当中，争夺资源和地位都属于自然现象，但这不应针对任何群体构成威胁。然而，在民主、法治和善治存在缺陷、加之以领土、资源和权力存在竞争的国家，会出现以种族或宗教为界限的政治偏见和任人唯亲，少数群体的权利遭到剥夺、侵犯或漠视，不同群体之间可能会出现紧张态势，从而危及和平与稳定，甚至有时导致暴力发生。强有力的公共机构以及独立、高效的执法和司法机构，以及独立的人权机构，可在滥用权力现象开始助长族裔紧张局势之前，对腐败和排斥采取行动。

20. 少数人权力团体的受威胁人群指数是以大规模暴力之前的已知前提为基础的，其中包括善治、法治、普遍冲突和以前的大规模杀戮等指标。研究发现，在那些治理不善、容易发生冲突和曾经有过杀戮的封闭国家，各群体面临的风险更大。最近发生的四分之三的冲突中，多数杀戮是因种族或宗教而成为目标。虽然一国的种族多样化与冲突风险并不存在正相关联系，但当社会中因种族或宗教界限带来社会政治分歧时，冲突风险会急剧上升。⁸

21. 在 2014 年 2 月访问尼日利亚后，少数群体问题特别报告员注意到，尼日利亚北部各州以及处于该国中间地带的各州爆发的一些紧张局势和冲突已经被认定为宗教或种族冲突。然而，她发现，尽管紧张局势和冲突有着明显的宗教和种族特点，但根源也存在其他因素，包括治理不善、资源的竞争或不公平分配、土地问题、对种族和宗教问题的政治操纵、人口流动和迁徙等。她认为，尽管在爆发暴力冲突的地区加强安全部队的的能力、培训和资源是不可或缺的，但公共暴力问题的可持续解决方法还必须处理长期存在且有争议的政治、经济和社会问题，以及在很多情况下被长期忽略的不平等现象。⁹

C. 仇恨言论和污名化

22. 公共领域、主流媒体和社交媒体以及包括宗教领袖、公职人员或政治团体在内的有影响力人物的仇恨言论，可直接或间接导致对少数群体的暴力。仇恨言论的不断升级，可成为可能发生暴力的重要指标。监测仇恨言论和煽动暴力提供了掌握并适当应对特定安全风险的机会。卢旺达大屠杀清楚地证明，仇恨言论有力量对社会造成影响，挑动数千人杀害邻居和以前的朋友。同样，在中非共和国，

⁸ 《2011 年受威胁人群》，见 www.minorityrights.org/10744/peoples-under-threat/peoples-under-threat-2011.html#downloads。

⁹ 2014 年 2 月 28 日的声明，见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14293&LangID=E。

仇恨言论被认定在挑动和助长暴力方面发挥了一定作用，并被联合国官员形容为“有可能导致严重侵犯人权行为、包括大屠杀的预兆”。¹⁰

23. 需要开展研究，以认识仇恨言论是如何转化为仇恨和暴力行为的。仇恨言论是寻求替罪羊、妖魔化他人，或在极端情况下，将那些被视为外人或异类的其他人非人化，以及将他们刻画为社会弊病根源或是一种威胁的过程中的一种要素。仇恨言论在将核心的极端仇恨转化为大规模暴力行为方面的力量有据可查，而用来应对其影响的措施不可或缺。若干国家，包括诸如波斯尼亚和黑塞哥维那等一些曾经历暴行的国家，已经通过立法，以起诉因仇恨诱发的犯罪和煽动民族、种族和宗教仇恨的行为。加拿大和美利坚合众国等国已在警察部队内设立了仇恨罪行部门。

24. 《公民权利和政治权利国际公约》（见大会第 2200 A (XXI)号决议，附件）第二十条申明，任何煽动民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止。关于禁止构成煽动歧视、敌意或暴力¹¹的鼓吹民族、种族或宗教仇恨言论的《拉巴特行动计划》是国际社会为协助各国履行其义务所采取的重要举措，同时也为《公约》第二十条提供了关于平衡言论自由方面的指导，而言论自由受到第十九条的保护。正如《行动计划》所建议的，各国应确保不同文化间的对话，以及促进不同文化和不同宗教相互理解和学习的对话及机制。各国还应推动人权教育，并使执法机构和安全部队对人权问题具有敏感认识。

25. 媒体会在助长和煽动暴力方面扮演重要角色。在卢旺达，媒体被用以煽动和鼓吹针对图西族的广泛暴力。对于预防暴力战略来说，由一家最好是包括少数群体成员的独立媒体监管机构对媒体进行监测十分重要。此类机构可依据国际人权法关于言论自由和禁止仇恨言论的规定，分析媒体、包括在线媒体中呈现的、可能构成以仇恨言论方式煽动暴力的元素和趋势。媒体监测实体应能向相关当局报告其监测结果，以发起调查并针对犯罪人酌情启动刑事诉讼程序。

26. 在许多欧洲国家，对罗姆人的仇恨言论广泛见诸媒体或公共政治言论中。仇恨言论为整个罗姆族人贴上罪犯、侵略性和福利制度中的寄生虫的标签，这种做法十分危险。罗姆人很少进入主流媒体或担任公职，很少有机会去对此类污名提出异议。欧洲联盟基本权利机构发现，五分之一的罗姆人报告其曾遭遇种族暴力。¹²2008-2009 年期间，匈牙利发生的事件悲剧性地表明了仇恨言论是如何助长并转化为仇恨罪行的，在一次对随机选择的无辜罗姆人的残酷袭击中，有 6 名罗姆人丧生，其中包括 1 名 4 岁男童。在受审期间，事发后被捕入狱的嫌疑人提到

¹⁰ 见 www.unmultimedia.org/radio/english/2014/03/hate-speech-in-the-central-african-republic-may-be-precursor-to-genocide/。

¹¹ www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf。

¹² 欧洲联盟基本权利机构，《欧洲联盟少数群体与歧视调查，重点报告 1 数据：罗姆人》（2009 年）。见 http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/413-EUMIDIS_ROMA_EN.pdf。

吉卜赛人的犯罪行为及主流媒体所使用的其他表述，他们认为这些能够成为解释其行为的正当理由。

27. 2014年7月2日，少数群体问题特别报告员与其他联合国专家一道，呼吁斯里兰卡采取紧急措施阻止基于种族和信仰的仇恨，以及持有极端主义观点的佛教团体针对穆斯林和基督教群体的暴力行为，并将犯罪者绳之以法。¹³ 一个名为 Bodu Bala Sena（强硬派佛教组织）的团体正与其他团体一道，宣扬极端主义观点、宣称僧伽罗佛教徒的种族优越性，并通过诸如指称佛像被宗教少数群体推平，或信福音主义的基督教徒正迫使弱势人群改变信仰等，在人群中制造恐惧。此类言论加剧了紧张局势，并在过去2年内导致超过350起针对穆斯林的袭击，以及超过150起针对基督教徒的袭击。

28. 媒体也可有助于理解及和解。例如，2014年由活动者发起的 Panzagar（花语）运动，旨在回应缅甸媒体中经常出现的针对穆斯林的仇恨言论。

D. 暴力行为有罪不罚以及紧张局势缺乏和解的历史

29. 助长暴力爆发的其他相关因素包括：过去的和未解决的积怨、各团体之间缺乏和解的种族和/或宗教紧张局势的历史、政治领袖带有种族或宗教因素的煽动行为，以及犯罪人无需承担行为后果的有罪不罚现象。特别报告员关切地注意到针对宗教少数群体的暴力行为的程度，包括在2013年提交大会的报告（A/68/268）中，她指出，在一些国家或地区，暴力行为及广泛和有系统的侵犯人权行为，有时是国家本身所为，威胁到宗教少数群体的存亡。国际社会应对一些国家在有罪不罚的情况下针对若干人群实施暴力行为给予特别关注。

30. 伊拉克的少数群体在各交战派系的夹缝中生存，十多年来一直是暴力袭击的目标。2014年，在控制了该国大部分地区的所谓伊斯兰国内，以少数群体为目标的暴力仍在持续并加剧。特别报告员与另一名联合国专家一道，于2014年7月公布了一份新闻稿，¹⁴ 她在其中表示严重关切伊拉克若干少数群体，包括基督教徒、什叶派、沙巴克教派、土库曼和雅兹迪人的人身安全，这些人因其宗教和种族而遭到迫害。她敦促伊拉克政府和国际社会尽全力保护弱势平民和少数群体。

31. 在某些情况下，对若干被污名化的少数群体使用或威胁使用暴力的行为非常普遍，并且几乎为社会所接受。尽管印度立法（1989年通过的《在册种姓和在册部落（预防暴行）法案》）禁止基于种姓的歧视，但针对贱民的暴力仍普遍存在，并且贱民难以获得司法救助。2013年5月，特别报告员与其他联合国专家一道指

¹³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14812&LangID=E。

¹⁴ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14904&LangID=E。

出，基于种姓的歧视仍广泛存在且根深蒂固，其受害者面临暴力、结构性歧视、被边缘化和有系统的排斥，且有罪不罚的程度十分严重。¹⁵

E. 否定或剥夺公民权

32. 正如联合国难民事务高级专员办事处（难民署）和前任少数群体问题独立专家所强调的（[A/HRC/7/23](#)，第 20 段），否定或剥夺公民身份及无国籍状态对 49 个国家的约 1500 万人口，特别是少数群体人口，造成影响。无国籍状态使少数群体处于极为弱势的地位，作为公民必须享有国家对其权利的保护，但国家当局不承认少数群体为公民，因此对他们的保护不足。在某些情况下，各国迫切希望将他们驱逐出境，此举可能导致其他行为者对他们实施的暴力行为很少得到回应，或是国家支持实施迫害行为，意在移除不受欢迎的少数群体。

33. 2012 年 10 月，特别报告员和其他独立的联合国专家表示严重关切缅甸若开邦持续存在的社群间暴力，这些行为导致杀戮、家园被毁以及多数罗兴亚穆斯林大规模流离失所。¹⁶ 他们呼吁该国政府紧急处理造成佛教徒与穆斯林社区之间冲突的根本原因，其中包括对罗兴亚人公民身份的否定。他们强调，不得利用若开邦局势趁机永久移除一个不受欢迎的社群，并对该国政府宣称罗兴亚人为非法移民和无国籍人员表示严重关切。

F. 政治或政权更迭

34. 政治或政权更迭会创造一种新的政治和社会秩序和各种条件，在此背景下，少数群体可能面临更大的暴力风险。一些国家爆发的阿拉伯之春，最初是一场反对强硬专制政权的群众运动，但实际上却为一些少数群体带来新的不确定性，在某些情况下，加剧了对少数群体、包括穆斯林和基督教少数群体的敌视和暴力。2013 年 9 月，任务负责人向埃及政府发文，¹⁷ 内容涉及埃及各地爆发被罢免总统穆罕默德·穆尔西的支持者对基督教少数群体实施的暴力行为。约 61 座教堂遭到袭击、肆意破坏和亵渎。暴徒还袭击基督教学校、工商企业和住宅，伤亡情况已经报道。

35. 一些袭击可能是伺机爆发，是在政治或社会动乱扩大蔓延、法律与秩序的正常职能瓦解的背景下发生的。在 2014 年 4 月访问乌克兰后，特别报告员强调了在该国东部和南部地区持续动乱的背景下，针对罗姆人的袭击升级。¹⁸ 在一次事件中，在斯拉维扬斯克市，20 多人进入罗姆人的住所并殴打罗姆人，索要钱财和贵重物品。一些罗姆人受伤，有报道称其余人因担心遭袭，离开了该地区。

¹⁵ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13352&LangID=E。

¹⁶ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12716&LangID=E。

¹⁷ 见 [https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_\(12.2013\).pdf](https://spdb.ohchr.org/hrdb/24th/public_-_UA_Egypt_02.09.13_(12.2013).pdf)。

¹⁸ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14518&LangID=E。

36. 在某个少数群体曾在历史上占据统治地位，并对人口更多的多数群体行使政治和社会经济或军事权力、随后又遭侵占的地方，在政权更迭后可能存在针对该少数群体报复实施暴力的风险。

G. 多重或交叉歧视

37. 多重或交叉歧视可能增加对暴力的脆弱性。少数群体妇女和女童特别容易受到暴力影响，并由于其种族或宗教特征及其性别，成为强奸或其他形式的性暴力、酷刑或杀戮的目标。2011年，少数群体问题论坛重点讨论了少数群体妇女和女童的权利问题，并在提出的建议中¹⁹强调，受冲突影响地区的维和行动和国家安全部队需要特别关注少数群体妇女和女童，包括通过开展对工作人员、警察和军事人员的培训，使其了解少数群体妇女和女童的需求和脆弱性。应将少数群体妇女纳入冲突解决及冲突后重建进程。

38. 在阿富汗、哥伦比亚、刚果民主共和国、危地马拉、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、缅甸、索马里、斯里兰卡和苏丹的冲突中，少数群体妇女遭受有系统的性暴力和其他暴力。针对少数群体妇女的暴力并非总是发生在冲突背景下。在若干国家，出于低种姓地位和性别原因，受到基于种姓歧视的妇女经历着更高级别的暴力，并面临杀戮、强奸、轮奸或监禁酷刑。

H. 非国家行为者的有害行为

39. 各国政府保护人权及防止暴力的责任延伸到对非政府行为者活动的监管。工商业行为者曾参与影响少数群体的暴力，例如，针对居住在有农业发展、自然资源开发或国家发展项目价值的土地或领土的少数群体实施的暴力行为。少数群体还经常发现自己遭受那些希望控制这些土地或资源的行为者的恐吓和暴力。在某些情况下，国家和/或国际工商业在与政府勾结或达成共识的情况下，煽动针对少数群体的暴力：例如，为获取少数群体所居住地区的土地或资源。

40. 特别报告员于2013年9月访问了喀麦隆，在该国，天主教大学声称其拥有姆博罗罗人土地的所有权，并且该土地将用于修建一座教学大楼，预计在2014年4月初，将有300名姆博罗罗放牧人无家可归，并被逐出他们世代相传的土地。少数群体问题特别报告员以及土著人民问题特别报告员敦促当局和天主教大学反思其行为及其对该社区造成的影响，并拿出解决方案。²⁰

41. 2014年3月26日，在越南岷港的地方政府决定征用 Con Dau 村土地用于住房建设和农业生产后，特别报告员发表了一份媒体声明。²¹ 该征地行为似乎是为

¹⁹ 见联合国，《少数群体问题论坛：2008-2011年前四届论坛的建议汇编》，第四章，见 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/MinorityIssues/Forum_On_Minority_Pub_en_low.pdf。

²⁰ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14496&LangID=E。

²¹ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14438&LangID=E。

私营企业谋利而征占土地的明显案例。Con Dau 村是由数代居民所建，这些居民通过种植水稻和教堂活动塑造了其文化。教区墓地是国家文化遗址，现已被移除并迁移至偏远地区。

42. 属于少数群体的人有权参与与他们或他们所在地区有关的决策。拥有属地管辖权的各国是主要的责任承担者，其中包括对诸如工商业等第三方的责任，正如《工商业与人权指导原则》所体现的那样。²² 在为防止针对少数群体的暴力所采取的措施中，一旦牵涉到工商业行为者时，有必要从法律上规范并密切监测商业活动，并实现受影响社区、该国政府和企业之间在运营活动各阶段磋商渠道的制度化。务必让少数群体能就商业和发展活动对各社区的影响提出他们的问题和关切。自由、事先和知情同意原则应适用于少数群体及其土地和领土。

43. 各国必须全面调查暴力事件，一经证实工商业行为者是煽动者或犯罪人，则依法加以适当制裁，包括终止合同和提起刑事诉讼。受害者必须得到充分、快速的赔偿。正如人权与跨国公司和其他工商企业问题特别代表（A/HRC/17/32，第5段）所指出的，受冲突影响区域往往会发生最为令人震惊的与企业有关的侵犯人权情况。

44. 对少数群体的暴力可能由组成武装团体或叛乱组织的极端分子、恐怖分子、极右翼或激进的种族或宗教行为者所犯。此类暴力可能针对特定的少数群体，正如伊拉克伊斯兰国在其控制下的区域针对宗教少数群体实施暴力那样，或可能针对并影响各类社区，正如尼日利亚北部地区的博科圣地所实施的暴力那样。此类团体的活动也可能出于从总体上破坏社会稳定并导致或加深不同人群之间的分歧的目的。应对此类非法和暴力行为者的措施对于维护种族间和宗教间和谐至关重要。

45. 另需谨记，非国家行为者也可在预防冲突方面发挥积极作用，并可利用其往往很重要的影响力来促进其活动环境中的人权。遵守《工商业与人权指导原则》并确保与少数群体磋商的工商企业也可以，例如以一种对少数群体及其环境带来最低负面影响的方式开展其活动，并可减少暴力的威胁。

I. 武装冲突

46. 虽然冲突并非暴力行为的先决条件，但一场已经存在的武装冲突对若干少数群体构成巨大的暴力风险。在题为“保护责任问题：国家责任与预防”的报告第12段中（A/67/929-S/2013/399），秘书长申明，在武装冲突中，特别是国内武装冲突中，发生暴行的可能性更大。武装冲突本身就是造成暴行的一种风险，而暴行罪也可以增加武装冲突的风险。并非所有武装冲突都会产生暴行，也不是所有暴行都发生武装冲突情况下。不同之处在于暴行罪是蓄意针对具体群体、社区或

²² 联合国，《工商业与人权指导原则》（HR/PUB/11/04）。见 www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf。

人群的，包括受《日内瓦公约》保护的人员，而且有时则包括社区之间反应和再反应的循环。

47. 在武装冲突背景下，冲突的发展和演变可能造成少数群体极端脆弱的局面，甚至对那些并非直接属于少数群体的人也是如此，正如在伊拉克和阿拉伯叙利亚共和国发生的情况一样，这种局势最终导致定点清除、大规模流离失所以及人道主义危机。平民往往在冲突中付出的代价最大，而少数群体平民可能尤为脆弱。在某些情况下，男子加入或被迫征召进入武装派系，或者可以逃避袭击，而留守的妇女则成为一家之主，照顾家人和财产。

48. 2013年12月，特别报告员与联合国其他独立专家一道，敦促中非共和国的所有各方立即无条件停止在该国的暴力行为，此类暴力大多针对少数群体。²³2014年4月，特别报告员与境内流离失所者人权问题特别报告员一道，再次表示严重关切中非共和国主要为穆斯林少数群体的境内流离失所者的境况，并敦促适用少数群体权利保护。²⁴她强调，该国的形势极为严峻，拯救生命必须成为首要关注的问题。

五. 早期预警和紧急应对机制

49. 对少数群体的暴力可能很难预测，并可基于特定事件或触发因素而迅速发展。然而，在某些情况下，早在暴力爆发之前就有明显的预警迹象，有机会在重要的早期阶段加以预防。重要的是，预警迹象应带来旨在避免暴力的尽早行动。消除种族歧视委员会已阐明与灭绝种族威胁有关的指标。这些指标及类似指标可以并且应该用来查明对少数群体暴力的更低级别的风险。已阐明 15 项指标，用以评价已知可导致冲突和种族灭绝因素的存在情况（见 A/60/18，第二章），概述如下：

- 缺乏为防止种族歧视和为歧视受害者提供补偿的立法框架和机构
- 否认特定群体的存在
- 蓄意排斥某些群体在国家机关和主要行业担任要职或就业
- 强制作出身份标志，包括使用表明族裔身份的身份证
- 严重歪曲历史事实
- 强制迁移儿童
- 种族隔离政策

²³ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14125&LangID=E。

²⁴ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14538&LangID=E。

- 对少数群体激发仇恨和/或煽动暴力的演讲或宣传
- 表示支持肯定某一种族或族裔群体的优越性，并对少数民族加以污辱或妖魔化，或者纵容或开脱对少数民族的暴力迫害
- 对一向保持显赫地位的少数群体加以迫害或严重限制
- 对少数群体成员实施严重的个人攻击行为
- 以种族主义为宗旨的民兵集团和/或极端政治群体
- 属于某些族裔或宗教群体的难民和国内流离失所的人大规模的流动
- 证明存在严重种族歧视的社会经济指标差异
- 不向某些特定群体提供基本服务或援助。

50. 该委员会指出，上述指标在预测种族灭绝或针对种族、族裔或宗教群体的暴力的重要意义应兼顾以下一般性指标：(a) 先前针对某一群体的种族灭绝和迫害的历史；(b) 有罪不罚的政策或做法；(c) 海外是否存在一些极为活跃的社区在鼓励极端主义和/或提供武器；以及 (d) 外部调解因素是否存在，如联合国或其他应邀在驻的、受到承认的第三方。

51. 防止灭绝种族罪行问题特别顾问已制定一个分析框架，²⁵ 该框架包括确定灭绝种族风险的 8 个类别因素：群体间的关系，其中包括对某一群体的歧视和/或其他侵犯人权行为的记录；影响预防灭绝种族的能力的情形；非法武器和武装分子的存在；该国/地区的主要行为者的动机，以及鼓励民族、种族、族裔和宗教群体间分裂的行为；有助于实施灭绝种族罪行的情况（动态因素）；灭绝种族的行为；意图整体或部分摧毁一个民族、族裔、种族或宗教群体的证据；以及触发因素。

52. 根据该框架，触发因素包括：即将举行的选举；在选举或宪法认可程序之外的政府更迭；在国内部署军队对付平民的情况；武装敌对行动的开始；自然灾害；反对派能力的增强，可能被视为威胁并引起先发制人的行动。特别报告员认为，这些宝贵的指标也可有效适用于未构成灭绝种族罪的暴力局势。指标及早期预警机制务必用于实践，由此触发警报并采取具体行动。

53. 未就早期预警采取行动的情况并不仅仅发生在国家一级。1993 年 4 月，时任法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员访问了卢旺达，并在 1993 年 8 月公布报告。但人权委员会在来年 3 月之前一直未就该报告采取行动。报告警告称，图西族仅仅因为属于特定的族裔群体就成为迫害目标，这种迫害行为可能构成灭绝种族罪。国际社会未能就这些警告采取行动，因而导致悲剧性后果。

²⁵ www.un.org/en/preventgenocide/adviser/pdf/osapg_analysis_framework.pdf。

54. 负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表于 2007 年访问了中非共和国，并指出安全部队缺乏保护人民的能力。法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在 2008 年访问以及 2010 年的后续访问中也发现了某种安全真空。他注意到，越来越多的村民自发组织起来，成立了专门的自卫团体，并且种族问题诱发的暴力呈上升趋势。他指出，对杀戮行为有罪不罚的现象非常普遍。

55. 2009 年 1 月，负责境内流离失所者人权问题的秘书长特别代表警告称，在刚果民主共和国东部的军事行动可能导致针对平民人口的暴力报复行为。由于再次未能采取行动，报复行为随之发生。2009 年 10 月，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在访问刚果民主共和国后发布的新闻稿中²⁶表示警钟已经敲响，并呼吁国际社会立即采取预防措施避免进一步的杀戮。

56. 考虑到特别程序在查明潜在暴力和大规模暴行罪的确凿事实和迹象方面发挥重要作用，少数群体问题特别报告员建议考虑加强各特别程序与大会及与安理会之间的沟通和信息交流渠道。应考虑改进对诸如“阿里亚办法”会议等程序的使用，以紧急并直接报告调查结果。此外，应进一步考虑采取相关措施，以在年度报告安排之外，与所有相关的区域机构和联合国机构以及人权理事会开展紧急协作。

57. 民间社会在警告和力图防止即将发生的危机方面也十分积极。在吉尔吉斯斯坦，在总统巴卡耶夫于 2010 年 4 月倒台后，少数人权利团体警告称，政治上的紧张态势可能呈现出族裔特征，并导致族裔暴力的升级。6 月，在奥什和贾拉拉巴德爆发暴乱，据欧洲安全与合作组织（欧安组织）国家少数群体问题高级专员称，大批的吉尔吉斯斯坦人以杀戮、掠夺和焚烧等方式有系统地袭击乌兹别克人。大约有 500 人被杀害，其中大多数为乌兹别克人，有 2 000 座建筑被毁。

六. 防止对少数群体暴力的关键因素

A. 理解少数群体的地位和面临的挑战

58. 为防止出现问题和紧张局势或爆发暴力事件，各国政府必须了解少数群体的状况以及他们所面临的任何威胁。少数群体在政府、公职和决策机构中往往未被充分代表，由此导致他们的问题和关切通常被漠视和误解或未获得应有的重视以保护其人权。与少数群体的对话和磋商及少数群体参与决策，是少数群体权利的基本原则，并有助于各国认识其所经历的歧视、威胁、骚扰或暴力行为。

59. 准确的数据可带来有效的解决方案，并帮助防止暴力。例如，收集以族裔、宗教和地理位置分列的数据，能够得出关于少数群体规模和境况的准确数据，其本身也是一项重要资源。此类数据提供对各组群之间不平等情况的查证，以更好

²⁶ www2.ohchr.org/english/issues/executions/docs/PressStatement_SumEx_DRC.pdf。

地了解不平等的根本原因，并且制定和执行更有效的解决方案。引起少数群体，特别是那些曾经历暴力的少数群体的合乎情理的关注是数据被误用，导致他们成为暴力的目标。如果充分遵守关于保护和使用权数据的国际标准，这种担心就会减轻。

60. 预防因仇恨诱发的暴力犯罪的关键要素之一是，了解已经存在的紧张局势，以及更充分地认识其背后的原因。了解是什么引发仇恨、仇恨言论及其如何演变为仇恨犯罪是一项重大挑战，但这对于有效减少社会面临的暴力威胁是必不可少的。这需要经常与少数群体及少数群体社区、领袖和协会交流沟通，以查明其关切并迅速应对新出现的紧张局势。在某些情况下，紧张局势可能处于这样一种水平，即，相对较小的事件也可能触发大范围的暴力。

61. 应特别重视青年人的境况和前途。被边缘化环境的失业率、贫穷程度以及失学率都很高，生活在这些环境下的青年人可能容易被暴力或激进团体招募。在曾经发生暴力的地方，包括尼日利亚的乔斯及波斯尼亚和黑塞哥维那的斯雷布雷尼察，一些与青少年合作的社区项目成功开展。此类项目有助于建立来自不同社区或受冲突影响社区之间青少年的相互了解，并减少其成为暴力恶性循环一部分的风险。

B. 执行国际人权标准

62. 充分遵循平等、非歧视和少数群体权利以及善治和包容性治理的国际标准是防止冲突、针对少数群体的暴力以及针对他们所犯暴行的重要因素。全面落实少数群体权利，能使民族、族裔、宗教或语言上的少数群体能与他人一道平等行使各项权利，包括经济、社会和文化权利。此举也将帮助创造一种尊重、谅解和接受多样化的总体社会环境，有助于不同民族、族裔、宗教和语言群体的和平共处，并减少针对任何人或群体的暴力威胁。

63. 尽管极端的民族主义者、种族主义者、排外或激进分子可能存在于任何国家，但充分执行少数群体权利保护以及法律、司法及制度保障的国家，能更好地确保依法禁止和起诉任何非法行动或诱发暴力的行为。通过法律禁止、适当的惩处以及通过社会对其的普遍唾弃，仇恨诱发的活动将会减少。威胁起诉及酌情惩处是一个重要的威慑和预防工具。

64. 善治和包容性治理以及政治意愿极为重要。各国政府承担防止暴力的首要责任，同时也拥有应对可能导致暴力的问题，包括仇恨言论和严重不平等现象的最大能力。它们可主导涉及许多政府和公共机构，包括多部门以及有多个不同行为方参与的执法机构的相关努力。一个独立而高效的司法机构是确保及时问责并加强民主和法治的关键。

C. 确保对少数群体问题的机构关注

65. 制定保护少数群体权利的国内法是重要的第一步；但是，仅凭立法措施还不足以保护少数群体免遭暴力侵害。确保相关机构关注少数群体问题防止暴力的不可或缺的措施，特别是在那些历史上紧张局势和暴力问题显著的国家。相关机构专门的关注会加强政府在实际保护少数群体以及应对已经出现的局面的能力。这样会促进与少数群体之间的交流沟通，并能在早期阶段查明并应对相关威胁。

66. 在相关部委和独立的国家人权机构内设立专门的部门或单位，承担少数群体和族裔间以及宗教间问题的责任，可在防止暴力方面发挥作用。此类机构应具有明确的授权、权力和预算划拨，以实现有效运作。专门的机构，包括来自少数群体并具有少数群体问题专门知识的机构员工，能在带头制定和执行政策、将对少数群体问题的关注纳入主流、监测少数群体的状况、建立投诉机制、促进磋商、开展研究以及调查滥用人权、威胁和侵权行为。在某些情况下，应在政府最高层面处理少数群体问题，以确保采用适当的体制和政策框架，以便在局势紧张的地方管理多样化。

D. 加强安全措施和执法机构

67. 关于对少数群体暴力的威胁，可能需要立即对此采取行动安全对策，以防止即将发生的暴力或快速应对暴力。在某些情况下，可查明某种暴力袭击的模式，以便执法机构更好地预测进一步袭击的发生。国家当局和执法机构有责任采取果断而适当的行动。尽管很难预测暴力事件在何时何地发生，但这绝不能成为不作为的托辞；可采取若干具体措施。

68. 建立旨在发出并应对预警的机制和程序对于预防和阻止暴力是不可或缺的。确保适当的社区联络将促进信任，并能建立和维护各社区与执法机构之间稳固而有效的沟通渠道。查明处于最高风险的个人、社区或地点、社区领袖或著名的礼拜场所或聚会地点是一项重要步骤。在关键位置，包括礼拜场所或附近经查明处于风险的社区加强可见的安全存在，是对暴力的威慑手段之一。在偏远地点，当局的派驻人数很低，可能有必要建立安全存在以保护当地社区。

69. 创建社区或邻里观察和预警机制，使处于风险的社区查明威胁并迅速联系执法机构，是已经落实的又一措施，包括在曾经出现过暴力或社区间紧张局势的尼日利亚各地。让当地“耳目”报告潜在事件，可提供宝贵的、基于社区的早期预警潜力，然而这仍依赖于执法机构对警报的迅速反应，如果这种做法有效的話。

70. 在某些情况下，少数群体社区的成员曾证实，在暴力发生时，执法机构就在现场或已向其通报情况，但其未能赶到现场或出面干预。在更恶劣的情况下，受害者报告称，执法机构官员积极参与暴力袭击或与袭击者勾结。还有一些情况是，执法机构人员可能装备简陋或积极性较低，缺乏适当的训练或适当的指挥结构去应对暴力。

71. 必须谨慎考虑执法机构人员的培训及其适当有效地应对暴力局势的能力，其族裔或宗教构成及其动机。少数群体往往在执法机构中的任职人数少，与执法机构之间的关系也很差。此类机构大多由多数群体或特定族裔或宗教群体的成员组成。作为重要的保护行为者，执法人员在应对可能或实际发生对少数群体的暴力情况下必须保持客观。尽管如此，即便有少量的执法人员在场，对预防或阻止暴力也极为关键。

72. 大量的积极做法可帮助确保执法机构及执法官员不偏不倚地酌情采取行动，以保护少数群体。这些措施包括：在执法机构中征召并维持一定数量来自少数群体的人员，包括在高层职位级别（例如，大不列颠及北爱尔兰联合王国的全国黑人警察协会，以及设在布达佩斯的欧洲罗姆人执法官兄弟会）；在社区间局势紧张的区域部署族裔和宗教混编的营队；为执法人员提供人权和少数群体权利方面的培训，特别重视对其所部署地区的社区和领土的认识；引入社区或邻近治安，执法机构行为者可与其发展稳固的当地关系，并增加对当地条件和有危险的社区的了解；以及建立独立的监督机构。

73. 在多样化社会中，特别是那些先前曾发生暴力或冲突的社会，执法的整体、包容和前瞻性办法应在执法和保护战略中吸纳此类措施。这将有助于避免往往不充分或太迟的反制暴力的措施。执法机构所使用风险评估方法包含对以往暴力事件的分析，这样可使当局和其他各方能够评估某些社区可能面临的暴力威胁的程度并能迅速应对。

E. 民间社会活动的使能和支助

74. 民间社会在查明即将发生的暴力的早期迹象、警告国家和国际机构以及采取地方举措以应对暴力方面发挥重要作用。然而，预防暴力的努力不应只由非政府组织承担。包括非政府组织、人权机构、工商企业、宗教团体、社区领袖、教育机构及其他利益攸关方在内的各行为方的充分参与将极大促进有效预防暴力。要建立预防暴力基础设施并宣传预防暴力的文化，必须使具有不同技能、能力和关系的许多行为者都参与进来。

75. 民间社会在提请区域机构和联合国关注国家关心的问题方面发挥着不可或缺的作用。但是，他们的信息经常被有关国家漠视或拒绝，因此未促成相应行动或进一步调查。在某些情况下，否认少数群体及代表他们行事的人提出的指控的做法，以及国家和民间社会之间存在明显的对立关系，会导致无法适当处理所有各级的问题及投诉。这可能反映出对少数群体的更广泛的政治立场及其被边缘化的地位。对话文化应当取代猜疑文化。

F. 与区域和国际组织开展合作

76. 区域组织可在预防和应对暴力方面发挥重要作用，包括通过以一种预防性的、真相调查或冲突调解的能力与各国交流协作。一些区域组织拥有专门关于少

数群体问题的、以强有力的区域标准为基础的实用工具。欧安组织国家少数群体问题高级专员致力于冲突预防和对少数群体构成威胁的局势的早期预警。包括非洲人权和人民权利委员会、东南亚国家联盟——目前缺乏监测少数群体境况的专门机制——等其他区域机构加强对少数群体的关注对于基于区域的暴力预防倡议至关重要。

77. 刚果民主共和国采取了一种涉及区域和国际组织的危机协同应对方式。2008年，南部非洲发展共同体（南共体）在当地部署了两个小组，以评价该国暴力升级的局势。与此同时，大湖区问题国际会议在南共体支持下，启动了联合国干预旅的创建。2013年，国际会议成员签署了由联合国发起的一份《全面和平协定》，该《协定》包括旨在促进和平与稳定的具体措施。

七. 促进保护责任

78. 在保护处境不利的少数群体免遭暴力侵害方面，保护责任是一个意义重大的概念。预防暴力和保护弱势群体的政治意志是不可或缺的先决条件。在某些暴力局势下，各国政府缺乏终结暴力的能力，必须获得协助以终结暴力；然而，历史证明，各国在协调针对少数群体的大规模暴行方面发挥着核心作用。那些通常由某一个族裔或宗教群体占据支配地位，控制安全资源、国家媒体、基础设施和机构的国家，有可能会成为暴力的有效犯罪者。近期的证据也表明，国家成为犯罪者并非历史问题，而是当今的现实。

79. 秘书长依据《2005年世界首脑会议成果》第138和139段，提出了关于履行保护责任的三大支柱战略（见A/63/677）。第一支柱强调国家通过预防灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪（暴行罪），担负保护本国人民的主要责任。第二支柱强调国际社会承诺协助各国履行其义务，并在一国无法履行其保护人民的义务时，提供必要支助和能力建设措施。在第三支柱下，国际社会必须利用适当的外交、人道主义和其他手段保护人民免遭此类罪行，但必须准备好依据《联合国宪章》采取额外的集体行动以保护人民。三大支柱并无固定次序，每一个支柱都同样重要。它们相互加强：任命一名特使前往某国监测不断恶化的局势，这本身是一种应对措施，同时也是一种预防性手段，因为这可能有助于阻止暴力升级。

80. 即便各国拥有保护处境不利的少数群体的政治意愿，但他们可能缺乏适当应对的能力、专门知识和机制。特别报告员认为，应更加重视第二支柱下的为各国提供协助并提供少数群体问题领域的技术合作和能力建设，其中包括关于少数群体权利和保护少数群体权利的有效做法方面培训，以及面向官员、包括执法机构和司法机构的关于多样化人口管理的培训。

81. 政府可能成为主动犯罪者，即，通过安全部队或雇佣兵直接参与实施犯罪，也可能成为被动犯罪者，即，未采取行动保护遭受非国家行为者实施的暴行的某个群体。一旦相关政府失败，国际社会必须采取适当措施阻止暴力和犯罪，并将

负有责任的人绳之以法。务必优先选择和平方式：国际外交、谈判和调停，并伴以人道主义援助。如果获得同意，一项联合国维和行动必须致力于终止政府的蓄意行为和不作为，并获得政府将行使和/或恢复其保护责任的可靠保证。

82. 如果政府明显表现其对阻止犯罪的拒绝或不作为，应紧急考虑采取集体行动。依据履行保护责任战略的第三支柱，“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种族灭绝、战争罪、族裔清洗和危害人类罪之害”，成员国有责任“随时准备根据《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”（见 [A/66/874-S/2012/578](#)，第 2 段）。此类集体行动可包括制裁、禁运和对合作的限制。最终，可由安全理事会授权使用武力。在即将发生或正在发生杀戮平民行为的情况下，必须制定措施以确保适当、迅速的干预。

83. 此外还有大有前景的政府间倡议。全球制止大规模暴行罪行动是一项以国家为首的倡议，旨在预防大规模暴行，并重点关注国家和区域两级的预防。其目标是为参与防止大规模暴行罪的国家提供支助，并协助那些正考虑制定预防战略的国家。该倡议同时也是交流和传播认识及良好做法的平台，并与一些主要的民间社会组织开展密切合作。

84. 在提供援助的同时应对严重的侵犯人权行为方面，国际行为者在获得一国政府必不可少的支持上面临重大挑战。在斯里兰卡，联合国发展和人道主义分支机构无法充分处理联合国政治和人权方面的优先要务。已查明的失败包括：联合国系统对侵犯人权行为缺乏充分的和共同的责任感；联合国危机管理结构内部不一致，未能制定并执行一项连贯的战略，以应对早期预警以及随后的侵犯平民人权及违反人道主义法的行为；联合国总部的结构分散，导致无法在驻日内瓦和纽约的若干联合国总部实体内协调联合国行动，以及应对国际侵犯人权和违反人道主义法的行为；联合国的实地行动模式旨在应对发展而不是冲突问题；以及会员国总体上未能提供充分的政治支持。²⁷

85. 斯里兰卡的经验促成了秘书长“人权先行”倡议的制定，该倡议寻求确保更好的组织筹备，以应对在复杂危机中捍卫人权和保护平民的挑战。

八. 暴力后回应及过渡司法的基本要素

86. 对快速的暴力后应对及进一步预防暴力至关重要，向受影响社区提供包括人道主义援助在内的全面援助，制定适当的安全措施以确保保护，以及对暴力事件展开全面、独立的调查。此类措施必须得到紧急执行，在相关政府能力不足或其涉嫌实施暴力的情况下，区域机构和国际社会可在必要情况下提供协助。在

²⁷ 《秘书长关于联合国在斯里兰卡的行动内部审查专门小组的报告》，见 www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/The_Internal_Review_Panel_report_on_Sri_Lanka.pdf。

短期内，社区间的对话对于掌握受影响社区的需要以及建立信任至关重要。必须尽早采取确保因暴力而流离失所的人安全返回家园的措施，以避免长期的流离失所。

87. 问责以及处理对暴力犯罪不予惩治的问题对确保司法公正和暴力后和解至关重要。过渡司法要求调查和公布过去的真相，提供物质和精神损失赔偿，让社会回归稳定以及恢复充分尊重人权。必须对所有各方的犯罪者追究责任，以此作为重建被暴力破坏和分裂的社会的方式，以及对进一步暴力的威慑。公正和问责可通过各种途径实现，这些途径可能包括真相、正义和和解进程；调查委员会；司法进程；以及纳入传统的解决及和解形式。在卢旺达、南非和北爱尔兰的案例中，此类机制已表明其有能力开启一项进程，治愈少数群体及社会所经历的伤痛。

88. 在尽可能早的阶段建立实况调查委员会和调查委员会，可在阻止暴力进一步升级方面发挥关键作用。先前曾发生针对少数群体暴力和/或暴行的各国应制定可迅速执行的暴力预防和应对政策及战略，以避免新的暴力威胁，或者可以在更广泛的政策背景下致力于预防暴力。促进社区复原以及铭记和缅怀受害者可帮助各国加强社会融合，并防止暴行再度发生。设立博物馆和纪念场所向所有各方的受害者致敬，是实现此目的的重要举措。

89. 在哥伦比亚，监察员办公室建立了早期预警和风险评估系统(Sistema de Alerta Temprana)，以保护受到威胁的非洲裔哥伦比亚社区。在该系统下，社区代言人被部署到当局派驻人数较少的地区，查明并报告可靠威胁。他们发出的警报将由安全部队和民事机构评估，以决定是否需要采取包括军事存在、警卫和重新安置在内的保护措施。所表达的忧虑之一是，并非所有的威胁都得到严肃对待，以及部分措施是在未经充分磋商的情况采取的。

90. 2007年选举后发生基于族裔的暴力之后，肯尼亚于2008年建立了民族团结与融合委员会。该委员会的职责是，促进并推动一个秉持和谐、非歧视价值观的肯尼亚社会，以实现和平共处和融合的目标。该委员会开展活动以打击歧视，并加强容忍和对多样性的管理，并为该国政府提供促进和谐与和平共处方面的建议。

九. 结论和建议

91. 我们比任何时候都需要保护处境不利和脆弱的少数群体免遭暴力侵害。持续发生的暴力事件表明，在国家、区域和国际各级使用相关指标、保护战略和方法方面取得的进展极为有限，在保护弱勢的少数群体方面仍有许多工作要做。

92. 暴力对个人、社区和社会有着深远影响。直接的影响可能是死亡、受伤、财产被毁、流离失所以及对少数群体的性暴力。对少数群体更长期的影响，其人权

和基本自由的行使，及其与社会中其他群体的关系可能在暴力事件发生后持续数代人之久。

93. 在复杂的社会、经济和地缘政治平衡中，严重不平等和持久贫穷往往是导致冲突和暴力的因素。对于不平等和贫穷现象来说，歧视既是原因也是结果，在某些情况下，包括在土地和资源贫乏的地方，可导致社区容易受到暴力的侵害。应对不平等和促进平等社会是主要的冲突和暴力预防措施。

94. 预测和防止暴力绝不能停留在学术研究上。冲突后分析帮助制定相关指标，并提高发出警报和触发早期预警机制的潜力；然而，暴力后开展的 analysis 意味着所采取的行动往往太少并且太迟。从以往的暴行中汲取的经验必须用于实践，当预警信号非常明确，甚至尚不明确时，各国必须变得更有能力加以应对。

95. 少数群体权利、非歧视及平等标准的全面落实是预防对少数群体暴力的重要基石，并能帮助创造各人口群体间稳定及和谐关系的条件。各国应全面落实《在民族或族裔、宗教和语言上属于少数群体的人的权利宣言》及其他区域和国际标准。

96. 应制定确保对话、磋商和参与的机制以及少数群体权利的基本原则，以协助各国认识少数群体的境况、他们的问题和关切。在先前发生过暴力的地方，包括在冲突后以及暴力后的和解及建设和平进程中，此类机制尤为必要。

97. 建立保护少数群体权利的机构，同时确保在现有的国家和人权机构内关注少数群体权利，是不可或缺的暴力预防措施。此类机构关注有助于早期预警和早期应对，有助于确立预防暴力所必需的适当政策框架以及暴力预防战略。

98. 特别报告员认为，对少数群体的暴力问题必须成为各国、区域机构、国际社会以及民间社会的当务之急。她指出，将于 2014 年 11 月 25 和 26 日在日内瓦举行的第七届少数群体问题论坛将专门讨论该问题，并将为各利益攸关方，包括少数群体、各会员国、区域机构、联合国机构和机制、专门机构和民间社会提供一个适当场所，就该主题举行一次对话，并制定相关建议提交人权理事会。