



人权理事会

第四十八届会议

2021 年 9 月 13 日至 10 月 1 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

《2005 年世界首脑会议成果》所载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十五周年

联合国人权事务高级专员办事处的报告

概要

根据第 44/14 号决议，人权理事会于 2021 年 5 月 11 日召开了一次闭会期间小组讨论会，纪念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十五周年。

与会者指出，侵犯人权行为和暴行罪之间存在着联系，并认为，为避免发生暴行，有必要尽早防止违反行为。联系《2005 年世界首脑会议成果》，与会者指出，各国在防止暴行方面负有首要责任。与会者认为，国家层面预防暴行罪的可能做法有：任命保护责任国家协调员，通过预防暴行国家行动计划，定期进行国家风险评估，以及采取措施打击仇恨言论等。

与会者还提及了问责措施的威慑作用和其他确保不重演的手段——真相与和解举措，人权教育和纪念等。与会者还强调了开放、充满活力的公民空间以及公众和民间社会有意义和包容性的参与在预防暴行罪方面发挥的关键作用，并强调了人权理事会机制以及国家人权机构的重要性。



导言

1. 根据第 44/14 号决议，人权理事会于 2021 年 5 月 11 日召开了一次闭会期间小组讨论会，纪念《2005 年世界首脑会议成果》所载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十五周年，交流加强国家政策和战略以通过国家机制和其他利益攸关方履行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的最佳做法。巴哈马常驻代表、人权理事会副主席担任讨论会主席。
2. 按照决议的要求，本报告摘要介绍会议期间的讨论情况。

一. 开幕发言

3. 联合国人权事务高级专员、卡塔尔外交大臣反恐和调解冲突特使兼保护责任国家协调员 Mutlaq bin Majed Al-Qahtani、秘书长保护责任问题特别顾问，作了开幕发言。
4. 高级专员在发言中强调，最好的保护是预防。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，首先在于防止这类罪行发生。为此，高级专员强调，旨在避免或减缓持续威胁的“行动性预防”应当与深入的“结构性预防”相结合，以便在长期内降低发生暴行的可能性。
5. 高级专员认为，“行动性预防”涵盖早期预警和及早采取行动，前者旨在发现严重侵犯人权的风险，后者旨在防止这些风险升级为灾难。她强调，联合国人权机制的专门知识及其建议是这方面的宝贵贡献。她呼吁人权理事会及其机制更加有步骤、有计划地将预防暴行罪纳入其工作。她还表示，她相信关于人权理事会对预防侵犯人权行为的贡献的报告¹以及理事会随后通过的第 45/31 号决议，将使理事会能够继续思考如何提高其早期预警和早期行动能力。
6. 高级专员还指出了“结构性预防”的重要性和各国发挥的关键作用。她回顾说，《2005 年世界首脑会议成果》指出，各国承担着保护的首要责任。在国家未能或无法履行保护义务的情况下，国际社会有责任帮助相关国家，条件是相关国家愿意采取保护措施防止暴行罪发生。高级专员强调，人权高专办和联合国人权机制在这方面可发挥关键作用。这些机构有助于落实秘书长在履行保护责任方面确定的优先事项，包括为此加强民主、公民空间、表达自由，加强保护防止歧视，以及通过平等诉诸司法、有平民监督的有效的安全部队及透明和负责任的治理，促进问责和法治。
7. 高级专员进一步指出，即使在发生了严重侵犯人权行为和暴行罪之后，预防仍然十分重要，它有助于防止今后再次发生此类行为和罪行。她指出，有助于“确保不重演”的措施包括机构干预——批准条约以及法律、司法、安全部门和宪法改革，社会干预——创造有利环境，以及文化和个人领域的干预，包括在教育、艺术、纪念及心理社会支持等方面。
8. 高级专员最后强调，从歧视到贫困，再到无法获得基本服务，人权差距对社会凝聚力构成威胁，也是动乱和冲突的根源。她指出，冠状病毒病(COVID-19)

¹ A/HRC/43/37.

大流行扩大了这些差距，使实现《可持续发展目标》方面的进展受挫。在这方面，她指出，推进《2030 年可持续发展议程》至关重要，这不仅是为了更好地恢复，摆脱 COVID-19 危机，也是为了长期预防暴行罪。

9. 卡塔尔外交大臣反恐和调解冲突特使兼国家保护责任协调员 Mutlaq bin Majed Al-Qahtani 在发言开始时表示，所有会员国都有义务保护本国人民免遭暴行罪之害。他指出，这一承诺在 2005 年得到加强，当时，世界领导人一致确认了保护责任。他指出，这项责任如得不到履行，会产生波及面很广的后果，因为这种状况会破坏世界和平与安全。因此，他呼吁会员国将保护责任纳入国内和外交政策。他还介绍了卡塔尔在这一领域采取的一些举措。

10. Al-Qahtani 先生表示，卡塔尔是中东第一个任命一位高级官员担任保护责任国家协调员的国家，这样做是为了在国内、区域和国际三级提高对这一问题的认识。在这方面，卡塔尔为旨在帮助弱势群体和国家履行承诺的举措提供支持，并利用斡旋、调解和其他形式的预防性外交手段来处理某些国家和群体内部的暴力根源，包括可能导致暴行罪和恐怖主义行为的种族主义。

11. Al-Qahtani 先生还承认，预防暴行罪需要民间社会的积极参与。在这方面，卡塔尔与国内民间社会组织合作，重点关注经济赋权和教育。具体而言，卡塔尔与“教育高于一切”基金会合作。该基金会在谢哈·莫扎·宾特·纳赛尔殿下倡议下于 2012 年成立，目的是通过提供优质教育为人的发展及社会和经济做出贡献。基金会尤其关注贫困、冲突和灾害影响者。迄今为止，该基金会制定的方案已在 51 个国家得到实施，已使 920 多万儿童入学。Al-Qahtani 先生还指出，卡塔尔为 300 多个伙伴组织提供支持，以处理青年失业问题，这个问题是冲突的一个驱动因素。

12. 秘书长保护责任问题特别顾问表示，各国国家元首和政府首脑在 2005 年世界首脑会议期间一致通过了保护责任，这是确保集体行动以往的失灵——例如在卢旺达和波斯尼亚和黑塞哥维那的失灵——决不会重演的国际努力方面的一个里程碑。然而，她指出，遗憾的是，暴行罪仍在世界许多地方犯下。她强调，经验表明，此种犯罪并不是在短时间内发生的。确切地说，在侵犯人权现象长期存在——尤其是有罪不罚、仇恨言论、社会排斥和歧视现象十分普遍——的环境中，一旦出现某些触发因素，此种罪行被犯下的风险就会增加。特别顾问指出，秘书长在关于保护责任的报告中表示，侵犯人权和暴行罪之间存在着关联。秘书长在其《人权行动呼吁》中认识到，保护人权与防止侵犯人权和暴行罪之间存在着联系。特别顾问认为，这项行动呼吁可提供一个框架，据以将人权置于联合国在对维护保护责任来说至关重要的领域的行动的核心位置。

13. 特别顾问进一步指出，秘书长已将预防暴行罪作为他最重要的优先事项。她强调，要预防暴行罪，首先必须了解原因和风险因素。她指出，联合国防止灭绝种族罪行和保护责任办公室制定的暴行罪分析框架，为识别和理解此类风险确定了明确的路径，并提出了减轻风险的办法。²

14. 特别顾问还强调，人权理事会是讨论保护责任的一个独特论坛。她强调，理事会根据其促进和保护所有人的人权的任务，在许多情况下都发挥了早期预警作

² 可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf。

用，特别是通过特别程序的监测活动以及实况调查团和独立调查机制的工作发挥此种作用。特别顾问建议调查机制更加有步骤、有计划地运用预防暴行的视角。她说，布隆迪调查委员会和缅甸问题国际独立实况调查团都在其工作中利用了暴行罪分析框架。她指出，普遍定期审议可为利用该框架评估受审议国的风险因素提供进一步机会。

15. 特别顾问指出，人权条约机构还就如何应对暴行罪的结构风险提供了分析和关键建议。因此，她呼吁会员国与所有联合国人权机制合作，并落实其关于制定和实施旨在保护民众免遭暴行罪侵害的国家政策和战略的建议。

16. 最后，特别顾问承认，民间社会行为者在确保受影响和侵权行为受害者的声音为人权理事会的讨论和决定提供信息方面发挥着重要作用。

二. 小组讨论会

17. 小组讨论会由全球保护责任中心副执行主任 Savita Pawnday 主持，摩洛哥国家人权委员会主席 Amina Bouayach、消除种族歧视委员会报告员、前少数群体问题特别报告员 Rita Izsák-Ndiaye、经济和社会调查区域协调中心主任 Andrei Serbin Pont 参加了讨论。

18. 主持人和小组成员都称赞第 44/14 号决议，它是人权理事会通过的第一项关于保护责任的专题决议。他们还强调，任何社会都可能发生暴行罪，因此坚持认为，应当将保护责任作为国家一级的优先事项。

19. Bouayach 女士谈到了国家人权机构通过监测活动、报告和跟踪国家主管机构处理的侵权案件，在发现暴行的早期迹象方面的作用。她还详细介绍了摩洛哥人权委员会如何将活动重点放在防止仇恨言论上的情况，在许多情形中，仇恨言论是暴行的前兆。她还就该委员会如何与摩洛哥公平与和解委员会合作，以纪念过去侵权行为受害者，并通过编制学校课程确保这些侵权行为不再发生，作了详细介绍。

20. Bouayach 女士还谈及了特别程序在发现暴行的早期迹象，包括歧视和仇恨的早期阶段，以及容易酿成严重侵犯人权行为的政治和社会经济环境方面发挥的作用。她鼓励人权理事会继续讨论其对防止侵犯人权和暴行的贡献，同时强调需要加强与纽约机制的合作。此外，Bouayach 女士指出了联合国机构所做的重要工作，例如联合国儿童基金会(儿童基金会)在防止和打击剥削儿童方面所做的工作，以及消除对妇女歧视委员会在保护妇女免受大规模违法行为方面所做的工作。

21. Izsák-Ndiaye 女士指出，人权机制通过向政府提供评估、建议和指导，可有助于减少暴行的风险。在这方面，普遍定期审议定期提供各国的人权状况以及为履行保护责任而建立的国家立法和体制框架概况。Izsák-Ndiaye 女士强调了执行普遍定期审议财政和技术援助自愿基金在支持会员国执行普遍定期审议期间提出的建议方面的重要性。她还指出，在许多情况下，特别程序是最先通过其声明和国别访问使人们了解严重侵犯人权行为的机制。在条约机构中，消除种族歧视委员会提供了预警和紧急行动程序，可更加有系统地利用这一程序履行保护责任。Izsák-Ndiaye 女士强调，让民间社会组织和人权维护者更好地了解这一程序至关重要。

22. Izsák-Ndiaye 女士还提及了联合国人权机制的威慑作用，这些机制可发表公开声明，也可在发生严重侵权行为的情况下开展静悄悄的外交活动，向各国政府发送指称信函或紧急呼吁。联合国人权机制还具有召集力。她还指出，在她作为少数群体问题特别报告员进行国家访问期间，在许多情况下，她将以前没有见过的行为者召集在一起，各方因此而开展合作并建立协同作用联系。具体而言，这使民间社会行为者能够联合开展倡导活动。

23. Serbin Pont 先生强调了保护责任的前两个支柱在国家一级防止暴行方面的重要性。他认为，有必要必须采取适合各国国情的有针对性的做法，但同时指出，在制定和实施旨在履行保护责任的政策时，需要征求各种行为者的意见，并让他们参与。国家主管机构与致力于人权和预防冲突的民间社会组织以及学术界和私营部门合作至关重要。后者对于建设和平社区和激励地方举措尤为重要。

24. Serbin Pont 先生谈及他作为民间社会代表，就保护责任与国家主管机构接触的情况。他提及了政策简报作为传达建议的宣传工具的作用，以及让政府代表参与培训和提高认识活动的重要性。他还鼓励民间社会组织战略性地利用媒体，不仅利用媒体谴责某些情况，而且也利用媒体与政府和公众舆论积极接触。

25. Bouayach 女士在结束讨论时提到，国家人权机构有必要经常征求民间社会组织的意见，以建立监测平台和分享信息；还有必要建立网络，呼吁起诉暴行罪并将行为人绳之以法。

26. Izsák-Ndiaye 女士强调，需要采取连贯一致的做法对待暴行预防，以避免因做法不一致而招致批评。她还对联合国机制就其如何履行保护责任进行沟通的方式提出疑问。她鼓励考虑设法更好地接触广大公众，特别是青年，以增进对这些机制的附加值及其改善实地情况的潜力的了解。

三. 交互式对话

27. 有 112 名与会者参加了小组讨论会。其中，23 个国家和一个区域组织的代表发了言，包括荷兰代表(以保护责任之友小组的名义)、³ 丹麦代表(以全球保护责任协调人网络指导小组的名义)，⁴ 以及阿根廷、澳大利亚、喀麦隆、中国、古巴、德国、加纳、危地马拉、印度尼西亚、爱尔兰、列支敦士登、墨西哥、黑山、荷兰、秘鲁、斯洛文尼亚、瑞士、阿拉伯叙利亚共和国、乌克兰、美利坚合众国、乌拉圭代表和欧洲联盟代表。比利时、克罗地亚、伊朗伊斯兰共和国、意大利、卢森堡、波兰、俄罗斯联邦、委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表团以及联合国促进性别平等和增强妇女权能署的一名代表也登记发言，但由于时间限制，未能发言。不过，这些代表团和这位代表的观点在本报告中得到了反映。

28. 下列非政府组织的代表也发了言：全赢网络、玛特和平、发展和人权协会、开罗人权研究所(代表另外两个非政府组织)、公民社会——公民参与世界联盟、国际人权服务社、公共组织“公共倡导”。

29. 一些代表团，包括喀麦隆、中国、古巴、伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦、阿拉伯叙利亚共和国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国代表团在内，对由人权理事会这

³ 保护责任之友小组由来自各区域加上欧洲联盟的 53 个成员国组成。

⁴ 奥地利、丹麦、加纳、立陶宛、卢森堡、斯洛文尼亚。

一大会附属机构审议保护责任问题提出疑问。这些代表团认为，根据第 63/308 号决议，应由大会审议这一专题。这些代表团还认为，由于在定义上缺乏共识，保护责任概念仍然不够完整。它们认为，由于这一点，一些国家利用保护责任干涉他国内政，有时引起暴力和冲突。开罗人权研究所指出，在利用保护责任方面有选择性，因而针对严重侵犯人权的情形，出于政治动机不进行干预。

30. 多数发言者对第 44/14 号决议表示欢迎，认为该决议提供了一次机会，使人权理事会审查保护责任问题，交流落实其头两大支柱方面的良好做法。一些代表团指出，正在发生的 COVID-19 疫情突出表明需要保护民众，特别是最弱势和最边缘化的人群。这些代表团认为，由于疫情，重新致力于履行保护责任变得更加重要。为便利吸取经验教训和交流良好做法，一些发言者鼓励更多政府任命国家保护责任协调员，并加入 2010 年 9 月启动的全球保护责任协调员网络。迄今为止，已有 61 个国家和两个区域组织(欧洲联盟和美洲国家组织)参与这一网络。秘鲁代表报告说，已经向联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)转交了一份关于履行保护责任方面的国家良好做法的报告。瑞士正在将预防暴行手册定稿。瑞士代表报告说，2021 年 11 月，将在荷兰举行反对大规模暴行罪全球行动第四次全球会议。

31. 许多代表团指出，除了与预防暴行罪有关的文书(特别是《防止及惩治灭绝种族罪公约》和《国际刑事法院罗马规约》)之外，批准和执行国际人权文书是保护责任的基础。它们还指出，各国政府承担着保护本国人民免遭侵犯人权行为侵害的首要责任，如果侵犯人权行为升级，就可能演变为暴行罪。这些代表团主张，各国政府应通过国家人权行动计划和国内暴行预防战略，其中应包含处理仇恨言论的措施。具体而言，一些发言者强调需要通过法律，以打击在线和离线的仇恨言论和仇外言行。在这方面，德国代表提到，德国于 2021 年 4 月颁布了一项新法律，依据该法律，可以更好地起诉仇恨言论。该法还将反犹太主义定为加重处罚情节。列支敦士登代表强调，国家媒体在防止仇恨言论传播方面发挥着至关重要的作用。这位代表表示，列支敦士登预防暴力委员会发起了与国家媒体的公开对话，并组织了旨在支持记者识别和恰当应对仇恨言论的讨论会。一些代表团还呼吁各国研究如何将《联合国消除仇恨言论战略和行动计划》所载建议纳入国内法律和政策的问题。

32. 许多发言者强调，防止暴行罪的国家战略还应包括确保平等诉诸司法，包括在应对性暴力和基于性别的暴力方面平等诉诸司法的措施，并应处理对弱势少数群体和团体的歧视及其边缘化问题。许多发言者还坚持认为，问责和终止有罪不罚现象对于防止暴行罪再次发生来说十分重要。在这方面，一些代表团表示，如一国无法或不愿对暴行罪进行真正的调查或起诉，国际刑事法院可以发挥重要的补充作用。

33. 许多代表团都认为，确保以往的暴行不再重演需要真相与和解政策。还需要设法建设社区复原力，在教育领域采取行动——将人权纳入学校课程，并在纪念方面采取行动——归档，建立纪念馆，设置纪念日等。例如，阿根廷代表说，自恢复民主以来，阿根廷消除了审判和惩治危害人类罪责任人的法律障碍；建立了国家档案馆，以保存与这些罪行有关的证词和文件；保护以往镇压的象征性场所；通过了赔偿法；设置了国家纪念日，以便在学校和机构中共同反思国家最近的悲惨历史；将人权作为必修课纳入各级学校包括外交和军事院校的课程。关于教育，意大利代表提到了“校园中的保护责任”这一国家方案。该方案含有一个

角色扮演游戏，该游戏旨在提高年轻一代的认识，使其清楚认识到全民致力于加强预防暴行罪手段的重要性。

34. 一些发言者强调了国家人权机构在支持各国履行其保护责任义务方面的作用。具体而言，国家人权机构通过行使《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》规定的核心职能，并根据其独立的任务，可协助各国采用有效的框架来促进和保护人权。国家人权机构还可建设各国预防和减少歧视和暴力，包括通过有效的国家立法、政策和方案预防和减少歧视和暴力的能力。在这方面，一些代表团对努力加强联合国全系统协调以支持国家人权机构，包括利用国家人权机构全球联盟、联合国开发计划署和人权高专办之间的三方伙伴关系加强协调，表示欢迎。

35. 一些发言者强调，开放的民间社会和自由媒体有助于促进透明度和问责，而透明度和问责是保护民众免遭暴行罪侵害的关键。因此，这些发言者提倡利用公民空间，尤其是人权理事会利用公民空间，将公民空间作为评估暴行罪风险的指标。一些代表团强调需要采取措施保护民间社会组织免遭报复。这些代表团还呼吁加大对有助于预防暴行罪的民间社会举措的支持，包括为此执行《宗教领袖和行为者防止煽动可能导致暴行罪的暴力的行动计划》。

36. 关于保护责任的第二个支柱，许多代表团强调了技术援助和能力建设，特别是人权高专办提供的技术援助和能力建设在预防和处理暴行罪方面的作用。这些代表团坚持认为，应尽早提供此类援助，以在长期内避免犯下此类罪行的可能性。不过，一些发言者指出，虽然在如何利用能力建设援助帮助防止侵犯人权行为上有着广泛的理解，但这并不一定延伸到防止暴行。他们呼吁人权高专办与联合国防止灭绝种族罪和保护责任办公室加强协同作用联系，以设计侧重在国内一级从结构上预防暴行罪的能力建设方案和援助。

37. 根据秘书长关于保护责任的年度报告，⁵ 许多代表团还呼吁更多地利用人权机制，包括条约机构、人权理事会特别程序和普遍定期审议，以突出暴行罪的风险，并协助各国应对这些风险。这些代表团对人权机制再三面临的资金限制表示遗憾，这影响了这些机制开展工作的能力，同时鼓励会员国利用这些机制加强国内风险评估和国家预防工作。这些代表团还指出，普遍定期审议中关于预防暴行的建议对于强调国内政策的挑战和机遇可能特别重要。一些发言者呼吁让保护责任国家协调员进一步参与起草本国报告和向其他国家提出的建议。一些代表团还提到，调查委员会、实况调查团和预防性部署有助于遏制暴行罪发生的可能性或避免其再次发生。

38. 许多发言者鼓励人权理事会更经常地与联合国防止灭绝种族罪和保护责任办公室交换意见，并鼓励其机制利用暴行罪分析框架来帮助确定此类罪行的风险和驱动因素。总的来说，他们呼吁加强设在日内瓦的人权机制和设在纽约的联合国机构之间的联系，以及联合国各议程之间的联系，不论是就人权和保护责任而言，还是就保护平民、妇女、和平与安全以及《2030 年可持续发展议程》而言。几个代表团认为，应将性别观点纳入所有这些领域的主流，因为妇女和女童过多地因冲突和危机而受到影响，而且在这种情况下更有可能成为暴行罪的受害者。具体而言，这些代表团提倡让妇女参与防止暴行罪的工作。

⁵ 可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml。

39. 许多代表团赞扬目前为使人权理事会的预防任务更具可操作性所做的努力。在这方面，这些代表团欢迎通过关于理事会对防止侵犯人权的贡献的第 45/31 号决议。它们特别呼吁高级专员加强各种人权机制的早期预警能力，并在现有数据表明侵犯人权的风险增加时告知理事会，从而进一步执行这项决议。

40. 此外，一些代表团呼吁将保护责任作为一个常设项目列入大会年度议程，并鼓励所有会员国赞同将于 2021 年 5 月 17 日提交大会审议的关于保护责任的决议草案。⁶ 一些代表团还表示支持法国和墨西哥政府的倡议，即在确定已发生大规模暴行的情况下，限制否决权在安全理事会的使用。这些代表团还主张，人权事务高级专员和人权理事会各机制，尤其是特别程序和调查机制，应当更经常地向安全理事会告知和通报暴行罪的早期迹象。

四. 总结发言

41. 秘书长保护责任问题特别顾问在总结发言中认为，这次小组讨论会提供了一次宝贵的机会，可据以就如何更好地将预防暴行罪与国家一级和联合国人权机制正在开展的人权工作联系在一起，交流经验和最佳做法。她希望人权理事会今后仍将处理保护责任问题。

42. 特别顾问还强调，有必要建立复原力，处理侵犯人权行为，以防此类行为演变为暴行罪。她呼吁为保护人权和预防暴行分配专门的能力和资源，包括为此任命国家协调员并通过预防暴行国家行动计划。她鼓励各国利用暴行罪分析框架以及联合国人权机制的专门知识和建议，对风险和复原力进行定期国家评估。这种评估应确定弱势群体，并在征求民间社会行为者意见的前提下进行，同时优先重视妇女和青年的声音。

43. 特别顾问再次呼吁酌情将预防暴行层面纳入人权理事会的任务，并将这一层面纳入普遍定期审议之下编写的国家报告。她还鼓励人权理事会利用她在与其任务和秘书长防止灭绝种族罪行问题特别顾问的任务相关的情况或问题上的专门知识和意见。

⁶ 大会作为第 75/277 号决议通过。