

大会
第七十一届会议安全理事会
第七十二年

议程项目 13 和 117

联合国经济、社会及有关领域主要大型会议和
首脑会议成果的统筹协调执行及后续行动

千年首脑会议成果的后续行动

履行保护责任：对预防问责

秘书长的报告

摘要

我们承诺要履行保护责任，但那些面临着灭绝种族、战争罪、族裔清洗和危害人类罪危险的民众每天所面对的现实，却与我们的承诺脱节。要消除这一脱节现象，我们就必须确保在实践中落实保护责任。实现这一点的主要途径之一，是加强对落实保护责任的问责，并确保根据商定的原则对实践进行严格公开的审查。问责使执政当局对本国人民负责，使各个国家对国际社会负责。本报告概述会员国、政府间机构和联合国系统为加强预防暴行罪的问责制而可以采取的实际步骤。报告首先概述保护责任所涉法律、道义和政治责任与不同形式问责制之间的关系。然后确定为加强国家一级关于防止暴行罪的问责制、加强政府间机构的作用以及加强联合国系统向其服务对象负责制而可以采取的步骤。



一. 导言

1. 我将预防作为优先事项，因为我认为，我们大家都应如此。所谓预防，我指的是竭尽所能，帮助各国避免爆发让人类付出高昂代价的危机。当然，暴行罪给人类造成的损失尤甚，预防暴行罪是我整个预防议程的核心。

2. 国际社会确认，国家的首要责任是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。¹ 我们还确认，国际社会有这样的集体责任，即鼓励和协助各国履行其首要责任，并依照《联合国宪章》第七和第八章，采用外交、人道主义和其他和平手段保护人民免遭暴行罪之害。各会员国表示，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，则会员国随时准备根据《宪章》、包括第七章，及时、果断地采取集体行动。这是 2005 年各国国家元首和政府首脑在通过世界首脑会议成果文件时商定的。² 自那以来多次得到重申。安全理事会通过的提到保护责任的决议有 50 多项，并至少六次重申该原则。安理会提醒各国政府注意其首要的保护责任，³ 敦促国家当局确保追究违反国际人权法和人道主义法行为的责任，并两次授权实施和平行动支持东道国政府履行其保护责任。⁴ 2009 年，大会重申打算继续审议这一概念(见第 63/308 号决议)。在 2009 年以来的八次非正式互动对话期间，100 多个会员国为大会正在对保护责任进行的审议作出了积极贡献。它们利用这些机会对该原则作出澄清，重申致力于落实这一原则，分享吸取的经验和教训，并列出现在世界各地落实保护责任所需采取的步骤。人权理事会已通过 20 多项提及保护责任的决议。2016 年，人权理事会吁请所有会员国努力防止出现可能导致暴行罪的潜在状况，并在相应情况下处理以往暴行的遗留问题，以防再次发生(见第 33/19 号决议)。

3. 在联合国之外，越来越多的区域和次区域安排也已表示要致力于落实保护责任(见 A/65/877-S/2011/393)。世界各区域的 59 个会员国以及欧洲联盟现均已任命一名高级官员担任保护责任问题国家协调人。阿根廷、哥斯达黎加、丹麦、瑞士和坦桑尼亚联合共和国与民间组织一道，成立了全球制止大规模暴行罪行动倡议。拉丁美洲预防灭绝种族和大规模暴行网络和大湖区问题国际会议也是推动预防暴行的重要区域论坛。民间社会也发挥着积极的作用，并成立了若干预防暴行的区域网络，力求加强其社区的应对能力。

4. 关于保护责任目的的共识跨越各大洲。绝不再有任何疑问的一点是，保护民众免遭暴行罪的侵害既是国家责任也是国际责任，而且是普遍、持久的责任。然

¹ “暴行罪”这一术语仅指《2005 年世界首脑会议成果》(大会第 60/1 号决议)第 138 段所规定的四种行为。国际刑法，包括《国际刑事法院罗马规约》第五至第八条，对灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪作了界定。族裔清洗虽未定为一个单独的罪行，但包含了可能构成这三种罪行之一、特别是灭绝种族罪和危害人类罪的行为。

² 见世界首脑会议成果文件第 138-140 页。

³ 见安全理事会第 2348(2017)、2339(2017)、2332(2016)、2327(2016)、2317(2016)、2295(2016)、2288(2016)、2277(2016)、2095(2013)和 2014(2011)号决议。

⁴ 见安全理事会决议第 1996(2011)和第 2085(2012)号决议。

而，我们往往还是未能采取必要步骤防止此类罪行，保护面临危险的民众。在过去几年中，包括妇女和儿童在内，遭受暴行罪的平民显著增加。侵犯人权和违反国际人道主义法的行为越来越多。这是导致第二次世界大战结束以来最大规模难民危机的原因之一。我们必须制止这些不良趋势；事实上，我们有责任这样做。

5. 暴行罪具有远超国界的区域和国际影响。暴行罪造成的难民和境内流离失所者的大规模流动导致巨大的人道主义需求和保护需求，给收容社区、各国政府和国际社会带来很大压力。这些危机往往导致人们更强烈要求采取行动，包括进行军事干预，以保护人民，从而引起棘手的政治和道德问题。在发生暴行罪时使用武力所产生的人力和财务成本极高，而前景和后果则始终不确定。我在 2017 年 1 月 10 日向安全理事会的发言中强调，我们应对危机所花的时间和资源比预防危机所花的时间和资源多得多。我解释说，需要采用一种新的方针，将预防暴行罪重新置于显要位置，弥合承诺与现实之间的脱节现象。实现这一点的主要途径之一，是加强问责制，并确保根据商定的原则对实际做法进行严格公开的审查。

6. 我们已制订了一些关于如何使预防暴行成为切实可行的行动纲领的指导方针。“人权先行”行动计划是一项重大努力，旨在通过文化和业务上的变革、通过与会员国互动，完成联合国既定的预防工作任务。目的是改善预警，提高效率，增进对国家当局的支持，并加强内部问责。联合国最近对和平行动、对建设和平架构以及对妇女与和平与安全问题的审查结果突出表明，需要将联合国的资源和优先事项全面转向预防工作。会员国在大会关于保护责任的对话期间，不断作出支持预防暴行罪的政治承诺。安全理事会在第 2150(2014)号决议中，促请各会员国“再次承诺预防和打击灭绝种族罪和国际法所列的其他重大罪行”。成功落实《2030 年可持续发展议程》的工作认识到，可持续发展有赖于促成和平、公正、包容的社会，没有恐惧和各种形式的暴力，而暴力最严重的情况也包括暴行罪。大会第 71/1 号决议通过的《关于难民和移民的纽约宣言》，呼吁会员国解决难民流动的根本原因，以和平手段防止或减少冲突。然而，要使预防暴行成为切实可行的行动纲领，联合国系统的三大支柱——人权、和平与安全、发展，就必须更好地发挥协同作用。

7. 目前正在开展的发展和落实保护责任的工作需要进行持续、坦诚、包容各方的对话。我的保护责任问题特别顾问在编写本报告期间进行了广泛的磋商。每个会员国都应邀对一份问卷提出书面答复，民间组织也是如此。组织了三次筹备专题小组讨论会，两次在纽约，一次在日内瓦，为各国提供机会反思这些问题、寻求澄清和提出自己的见解。我的特别顾问还与个别会员国，以及全球保护责任协调人网络、欧洲协调人网络、议员全球行动联盟、全球和区域的国家人权机构和监察员及其他有关行为体网络等网络进行了互动。

8. 我们必须将预防作为优先事项，不仅在言论上，也在实际行动中。为应对这一挑战，我们必须加强对履行保护责任的问责制。

二. 保护责任与问责

9. 随着我们转向执行工作，需要确定预防暴行罪的负责者，包括国家机构和政府间机制，并确定如何实现问责。回答这些问题有助于将保护责任转化为个别和集体行动议程。

10. 保护责任的依据是现行国内法和国际法，并通过这些法律来实施，不过，保护责任也反映了我们防止暴行罪、保护民众的道义责任。保护责任由各国国家元首和政府首脑在 2005 年一致通过，其后又得到大会和安全理事会重申，确定了预防暴行的政治责任。由于该原则包含法律、道义和政治责任，我们的问责办法也必须如此。

11. 法律问责涉及国内法和国际法规定的义务。但是，关于履行保护责任的问责不只是法律义务，而是还包括道义和政治层面。道义问责要求我们仔细审查自己是否信守道德标准。在国内环境下，政治问责是指政府、议会和其他法定机构与其所服务的人民之间的关系。在国际上，政治问责是指被授予权力和责任者要接受国际同行问责。每一种问责涉及不同行为体、不同机构和机制。不过，他们都有一个共同的目标：确保那些有责任防止暴行罪者就履行这一责任接受问责。

12. 国家及其官员依照落实保护责任三支柱战略的第一个支柱，负有保护民众不受暴行罪侵害的首要责任，这是保护责任的基石。这一责任包括在国家管辖范围内预防暴行罪。根据国际人权法和人道主义法，国家有法律义务避免侵犯基本人权，保护个人和群体免遭这些侵害，并采取积极步骤确保权利的实现。至关重要是，各国应通过并执行国际人权法的核心条约。⁵ 多数国家的宪法和法规包含关于保障人民基本权利的条款。各国还应确保国内法律禁止灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪，而且这些法律得到严格执行。各国也有义务预防和惩治暴行罪，并促进对法律的遵守。协定法和习惯法规定的国家义务适用于所有国家，不得克减。因此，预防暴行罪的义务是各国明确的法律义务。

13. 国家的法律义务包括解决暴行罪的根源，如根深蒂固基于身份的歧视、经济剥夺和相关不平等以及国家结构中的薄弱之处。主要目的是建立能发挥作用、合乎法律、遵守人权和法治、公平提供服务并可在紧张局势升级之前予以解决或缓解的国家架构和机构。

14. 国家防止暴行罪的道义责任源于得到普遍认同的广泛的价值观。与此同时，政治责任范围较窄，源于各国为防止暴行罪而作出的明确承诺，但也有助于使国家和国际两级的问责机制更加明确。各国在《2005 年世界首脑会议成果》中宣布致力于落实保护责任，作出了大胆的承诺。在第 138 段中，各国确认：“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。

⁵ 特别是《公民权利和政治权利国际公约》和《旨在废除死刑的第二项任择议定书》；《经济、社会及文化权利国际公约》；《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；以及《消除一切形式种族歧视国际公约》。

这一责任意味通过适当、必要的手段，预防这类罪行的发生，包括预防煽动这类犯罪。”

15. 落实保护责任战略支柱二和支柱三所反映的保护的集体责任，包含现有的预防暴行罪并支持其他国家预防暴行罪的法律义务。所有国家都有采取一切合理措施防止种族灭绝的域外义务。他们更有责任在种族灭绝即将发生或正在发生时发出警报。在战争罪方面，《1949年日内瓦四公约》共同的第一条指出了一项义务，不仅要守法，而且要在一切情况下“保证”这些公约“被尊重”。《联合国宪章》规定各国义务“接受并履行”安全理事会的决定(第二十五条)。这包括针对暴行罪可能发生或有证据表明已经发生而作出的决定。《国际刑事法院罗马规约》缔约国有协助该法院的法律义务，包括为此拘留和移送遭该法院起诉者。日内瓦四公约第一议定书(1977年)规定缔约国有义务在发生严重违反日内瓦四公约或该议定书的情形下，与联合国合作并按照《宪章》采取共同或单方行动(第八十九条)。《关于难民地位的公约》及其1967年议定书要求缔约国尊重难民权利并履行其关于难民的义务。《武器贸易条约》除其他外规定，如果缔约国“在批准时了解到武器或物项将用于犯下灭绝种族罪、危害人类罪、严重违反《1949年日内瓦四公约》的行为，实施针对受保护民用物品或平民的袭击或其作为缔约国的国际文书所规定的其他战争罪”，则不得转让某些武器或物项(第6(3)条)。

16. 国际社会帮助保护人民免遭伤害的道义责任不仅仅涉及灭绝种族罪、战争罪、族裔清洗和危害人类罪，而且源自我们共同的人性和团结。然而，除道义上的责任外，国际社会还有按照保护责任支柱二和支柱三帮助防止这些罪行的政治责任。

17. 政治责任源于《2005年世界首脑会议成果》第138至140段以及其后提及保护责任的各项决议所载的承诺。如第139段所述，各国负有“使用适当的外交、人道主义和其他和平手段……帮助保护人民”免遭暴行罪之害的集体责任。安全理事会负有特殊责任。《联合国宪章》第二十四条第一项授予安全理事会“维持国际和平及安全之主要责任”。这一责任源于《宪章》序言中“欲免后世再遭……惨不堪言之战祸”的呼吁，并得到《2005年世界首脑会议成果》第139段所规定的责任的补充，会员国在该段重申，“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”，它们将“随时准备根据《宪章》……通过安全理事会……及时、果断地采取集体行动”。

三. 国家和国家机制

18. 国家首先应对生活在其境内的人民负责，但也可能就遵守国际法规定的义务接受问责。遵守这些义务的情况应受到政府间或专家主导的问责机制的审查。⁶ 国家可以采取几个步骤来加强关于预防暴行的问责制。

⁶ 此外，按照《国际刑事法院罗马规约》(第二十七条)等的规定，官方身份并不免除一个人的刑事责任。

批准并执行国际人权法和人道主义法核心文书

19. 并非所有国家都已批准或加入与保护责任有关的最基本的法律文书。47 个会员国尚未成为《防止及惩治灭绝种族罪公约》的缔约国。28 个会员国尚未成为《1949 年日内瓦四公约》第一和第二附加议定书的缔约国，而这两项议定书将保护义务的范围扩及国际和非国际性武装冲突局势。71 个会员国仍未成为《国际刑事法院规约》缔约国，该规约是对暴行罪不受惩罚现象作斗争的一个重要组成部分。49 个会员国尚未签署和批准《关于难民地位的公约》，48 个会员国尚未加入该公约 1967 年的议定书。60 多个会员国尚未成为《武器贸易条约》缔约国。我强烈敦促所有会员国签署、批准并执行这些预防暴行罪所必要的国际法文书。

定期进行自我评估，确定如何加强国家预防暴行罪的工作

20. 由于首要的保护责任在于国家当局，这些当局有责任确保对自己社区内的潜在风险来源、降低或缓解这些风险所需要的机制和政策，以及必要时保护弱势民众的能力有准确的了解。根据保护责任支柱二，各国可以在不具备必要的能力或仅由自己无法解决风险时请求国际支助。我鼓励所有国家利用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制定的暴行罪分析框架，对本国风险和应对能力进行评估。⁷ 这一评估应定期、全面，并确定哪些是弱势民众。

可利用现有的国家政治问责机制来支持预防暴行

21. 在大多数国家，国家议会是对政府问责的主要手段。议会提供了对国家政策与行动进行审查和辩论的宝贵论坛。议会为民间社会、媒体和相关个人创造了直接与决策者和议员互动的机会，从而进一步加强问责制，扩大促进暴行罪预防工作的国家人才库。议会应对本国政府追责，要求它们履行关于保护责任以及作为这一责任依据的法律义务的承诺。这可通过举行关于履行保护责任的年度议会辩论和(或)成立所有党派参加的工作组或委员会来实现。议会进程可侧重于国内挑战和预防行动(支柱一)，包括审议用于预防暴行的资源分配。也可审议为履行与保护责任支柱二和支柱三有关的职责而采取的步骤，如国际外交、对外援助方案、维持和平捐款、人权报告和外地特派团、在有发生暴行罪危险时的人道主义行动，以及保护逃离暴行的难民。将预防暴行的工作纳入国家援助方案尤为重要，因为各国可通过这类方案帮助彼此履行职责。当援助方案的资金有限时，国家应优先支持那些能对预防暴行产生最大影响者。⁸

在国家人权机制的工作中纳入对预防暴行罪的关切

22. 120 多个会员国有保护和促进国际人权标准的正式国内机制，其中多数含有一个国家人权机构和(或)一位国家人权监察员。我强烈鼓励那些尚未建立此种机制的国家建立这样的机制，以支持履行国际人权法和人道主义法规定的义务。现

⁷ 可查阅 www.un.org/en/genocideprevention/documents/publications-and-resources/Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf。

⁸ 作为议会审查的补充或替代机制，拉丁美洲和非洲大湖区的一些国家设立了预防暴行的国家机制。

有的国家机制多遵照了为其独立地位和运作设定了标准的《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。那些尚未遵守《巴黎原则》的国家机制应努力做到这一点。国家人权机制可以在支持预防暴行方面发挥重要作用,应得到更好的利用。国家人权机制可以为国家审议工作增加一个权威而独立的声​​音,从而提高在风险评估和已采取或打算采取的措施方面的透明度。国家人权机制能对暴行罪进行自己的风险评估,确定任何保护方面的不足,并建议弥补这些不足的措施。为实现这一目标,国家人权机制应对预防暴行的关切纳入其向议会、政府和公众提交的年度报告,以及议会辩论。国家人权机制还可将对预防暴行罪的审议列入为联合国人权机制编写的报告中,并在必要时提出申诉,或向这些机制传递信息和分析。许多国家人权机制加入了至少一个全球或区域网络。这些网络提供了一个重要的同行交流机会,以讨论暴行罪风险、预防战略和执行方面遇到的挑战,这将鼓励各国采取行动,促进交流经验,并创造相互支持的机会。

保证对安全部队及其掌控者的问责

23. 合法、高效的安全部队是防止暴行罪的前提条件之一,因而是必须接受问责的国家力量的一个基本组成部分。国家问责机制可以确保国家控制下的人员、特别是安全部队,遵守人权法和国际人道主义法,履行在其管辖范围内保护人民免受侵害的职责。清晰的指挥系统有助于提高透明度、加强问责制。此外,取消那些妨碍起诉对暴行罪负有责任的国家官员和其他个人的法定时效、大赦或豁免符合国际法,并可加强问责方面的国家法律框架。确保对安全部队及其掌控者、包括国家高级官员和司法人员实行问责,可提高它们作为暴行罪抑制者的能力。这还可减少他们助长这些罪行根源的可能性(见 [A/68/947-S/2014/449](#),第 43-58 段)。

确保对过去和现在的暴行罪实行问责、予以纠正

24. 确保对过去和现在的暴行罪实行问责、予以纠正,是确保这些罪行不再发生的关键。每个国家首要的保护责任意味着按照国际法的规定,国家有义务调查和起诉受到指控的暴行罪,从而巩固国际刑事司法关于国家司法管辖机构与国际刑事法院之间的补充性原则。我鼓励各国确保其境内应对暴行罪负责者受到起诉。如果国家做不到这一点,我鼓励国际社会考虑采取所有法律方案 and 实际措施,确保为所有受害人伸张正义,帮助防止今后发生侵害行为。在经历过暴行罪的社会,公平、包容的过渡期正义进程能帮助防止再次陷入进一步的暴力或犯罪。过渡期正义举措可包括司法和非司法机制,如刑事调查和起诉、赔偿、真相调查、体制和法律改革。这些举措可以通过推动说明真相以及确保追究责任和可诉诸法律,从根本上解决紧张局势。解决过去的冤情和侵害问题能够帮助受害人恢复尊严,承认并协助纠正侵害行为,促成和解。这可能有助于重新建立法治,恢复对国家的信任,促进稳定、持久和平,并吓阻再次发生暴行罪。

推动对发生暴行罪的危险、抑制机制及加强预防工作的必要行动进行更加开放的反思

25. 可以通过就国家经验和加强暴行预防工作所需采取的实际步骤进行开放、包容的对话,来加强对预防暴行罪的问责。在进行风险评估和制订弥补暴行预防工

作不足的措施时也应纳入妇女和青年的观点。国家保护责任协调人可按照自己在日常工作中倡导该原则以及加强政府内部和政府间预防和制止暴行罪努力的政治责任，通过与国际同行的对话，推动制定预防暴行的有效战略。一个能自由、公开地运作而不必担心骚扰、迫害或报复的积极、多元、强大的民间社会，也有助于确保问责。国家应鼓励和支持包括国内媒体和学术界在内的民间社会就预防暴行罪对政府问责，并推动开放、透明的国内言论。民间社会、国内媒体和学术界对关于预防暴行的全国对话和辩论有至关重要的贡献。例如，当国家议会审议国家人权机制提交的报告时，民间社会可以提供“影子”报告，通过提供来自该国不同地区和少数群体的另类不同观点，丰富这一进程。这一做法可以提高透明度，从而通过增加所审议的观点加强问责制。媒体也可发挥极其重要的作用。遵循事实、不偏不倚的媒体至关重要，但在世界许多地区，这些媒体正在受到威胁。应鼓励媒体的独立性和多元化，包括鼓励民族、种族、宗教和族裔上的少数群体拥有自己的媒体。国家可以创建一个鼓励新闻报道专业和道德标准、鼓励新闻出版自由的法律和社会环境。

四. 政府间机构

26. 经验告诉我们，当国家、区域和全球行为体共同努力时，预防暴行最有成效。在《2005年世界首脑会议成果》中，各国国家元首和政府首脑确定了区域和次区域安排在支持预防暴行方面的重要作用。各国承诺：利用区域和次区域安排互相鼓励并帮助彼此履行首要的保护责任，包括为此协助建设保护本国人民免遭暴行罪之害的足够能力(见第138-139段)；依据《联合国宪章》第八章，利用协商一致的措施保护人民免遭暴行罪之害(第139段)；在采取措施时与安全理事会进行必要的合作。在本报告编写阶段，各区域国家均表示，加强国际和区域组织之间的合作对预防暴行罪至关重要，因为区域行为体在动员国家一级集体行动和促进区域合作两方面均具有独特的地位。区域行为体的优势在于地理位置接近，并且了解每个区域的风险和最适当的回应方式。当安全理事会赋予区域或次区域组织任务授权时，有必要监测它们在执行此种任务的过程中遵守国际人道主义法、人权法和难民法的情况，同时联合国应充分遵守秘书长关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策。

27. 在就本报告主题举行的三次筹备讨论会期间，各国一直呼吁提供更多的机会，在联合国进行对话。它们提交的许多书面材料和在报告磋商期间作出的发言，要求在大会议程中列入一个关于预防暴行罪和落实保护责任的项目。我认为，这可促使审议工作更加认真负责，要求对在预防暴行罪方面提出的棘手问题进行更深入的审议，并为确保联合国果断从原则转向实践奠定必要的基础。为确保有更多机会进行自由讨论，在编写本报告期间推行的非正式专题小组讨论会这一创新做法应继续进行，作为年度正式互动辩论的补充。大会关于令人关切的国家局势的讨论也可涵盖暴行罪风险及减轻风险的措施。⁹

⁹ 这包括就过去的侵害行为追究责任。例如，大会第71/248号决议设立了协助调查和起诉自2011年3月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制。

28. 安全理事会负有采取及时果断的行动防止暴行罪以保护人民的具体职责。安理会也有权根据《罗马规约》第十三条第 2 项，将令人关切的局势提交国际刑事法院检察官，从而扩大该法院的管辖。不过，在实践中，安理会的审议有时无法形成解决办法，有时还是在可能发生或已经发生严重暴行罪的情况下。因此，国际社会对于安理会采取及时果断行动、保护人民不受暴行罪侵害的期望尚未得到落实。对此，各国提出了不同建议，以提高安理会响应暴行罪或其威胁的工作方法的效力和透明度。这些建议包括由跨区域的加强问责制、一致性和透明度国家集团提出并得到 110 个会员国支持的关于要求安理会通过一项自愿行为守则、包括限制使用否决权的呼吁(见 [A/70/621-S/2015/978](#))。此外，法国和墨西哥还发表了一项关于在发生暴行罪的情况下停用否决权的政治宣言，得到 93 个会员国的支持。

29. 安全理事会以全体会员国的名义行事，会员国越来越多地要求安理会向它们负责。与此同时，安理会在履行其预防暴行罪的职责方面面临越来越大的挑战。包括会员国在内的整个联合国系统，应从经验中学习，并利用所有可用的工具努力改进执行工作。在为编写本报告举行磋商期间，一些会员国建议，要做到这一点，可以举行一次关于保护责任和预防暴行的年度专题辩论，为各国提供从整体上审查安理会行动、审议实际业务事项并确定今后优先事项的机会。在编写本报告的工作期间，许多国家表示支持关于这一议题的定期专题辩论，并指出，辩论参加者应包括安全理事会成员、其他有关会员国、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以及其他主要保护行为体。还可成立由会员国包括安理会理事国组成的非正式委员会或工作委员会，更经常地举行会议，推动观点和信息的坦诚交流，这对于从长远角度提高效率来说是必要的。

30. 保护民众的集体行动只有得到切实可行的政治战略和适当手段的支持，才可能作出决定性贡献。安全理事会有责任确保其任务授权符合有关情况，确保和平行动获得充足的资源。保护平民的任务授权必须有力且可以实现，并基于明确的分析和政治战略。经授权代表他人采取行动者须向那些授权者负责，这是问责制的一项基本原则。这意味着确保受指派执行安全理事会任务授权的国家和政府间组织向安理会负责。安理会应继续认真监测其决定的执行情况，确保《联合国宪章》和安理会任务授权的具体规定得到充分遵守。安理会可考虑颁布有时间限制的任务授权，或要求经授权执行任务的国家和政府间组织提交进展报告。

31. 预防暴行罪的集体行动必须精心策划，并依据基于证据的公正评估。作出决定要认真评估局势，研判作为和不作为可能产生的后果，并评估实现集体目标最有效、最适当的策略。因此，评估应当公平、谨慎、专业，杜绝政治干扰或双重标准。联合国系统通过落实人权先行倡议，一直在努力实现这些期望。

32. 经济及社会理事会也可发挥重要作用，支持预防暴行和加强问责制。预防暴行罪是实现可持续发展目标、特别是关于促进公正、和平和包容性社会的目标 16 的根本。目标 16 要求采取果断行动，大幅减少一切形式的暴力，这意味着要采取行动，减少最系统、最具破坏性的那种集体暴力也即暴行罪的风险。因此，重要的是要审视如何可以更好地利用经济和社会合作、包括发展援助，支持加强国

家抑制暴行罪的因素，我指的是帮助防止风险升级为迫在眉睫的危机的专门能力、机构和行为体(见 A/68/947 - S/2014/449)。特别是，可持续发展目标具体目标 16.3 和 16.a 强调有必要促进法治、确保平等诉诸法律的机会并加强国家预防冲突的能力，这些都是抑制暴行罪的关键因素。

33. 人权理事会对预防暴行罪有重要贡献。人权理事会、各人权条约机构和特别程序任务负责人鼓励各国就遵守国际人权法和人道主义法的情况接受国际同行问责。这些机构帮助各国评价本国情势，并通过建议其他国家如何履行其义务作出贡献。这些机构还增加了一层透明度，通过自身的监测作用查找潜在的暴行罪风险。各国受益于作为独立专家的特别报告员提出的见解，因为他们帮助查明需要采取行动的问题，建议可以采取的步骤，并提供能力建设支助。因此，各国应向特别程序任务负责人发出访问并评估本国情势的长期有效的邀请，开展公开、坦率的对话，并认真考虑落实由此产生的任何建议。此外，特别程序任务负责人和人权条约机构独立专家的参与提供了一个就人权关切和暴行罪风险与各国开展公开对话的至关重要的机制。有几个国家提议，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应更经常地向人权理事会通报可能导致暴行罪风险加剧的情况。

34. 人权理事会的普遍定期审议特别适于支持预防暴行罪的努力。2016 年，大会在第 60/251 号决议中决定，人权理事会应处理侵犯人权的情况、包括严重和系统的侵犯行为并就此提出建议，还应在联合国系统内促进有效协调，将人权问题主流化。人权理事会后来强调，普遍定期审议还应考虑到适用的国际人道主义法。¹⁰ 人权理事会在第 5/1 号决议的附件中规定，普遍定期审议的依据除其他外包括：一国加入的人权文书，以及各国作出的自愿许诺和承诺，如 2005 年对保护责任的承诺。由于任务授权明确包括与预防暴行直接相关的审议工作，普遍定期审议可更好地用于推动对暴行罪风险进行更系统的思考，鼓励各国制定计划、政策和战略解决较长期的风险，并动员国际社会支持各国解决这些问题的举措。普遍定期审议可以通过侧重于可执行的建议及其执行和后续行动，支持履行保护责任支柱一和支柱二下的国家责任。为普遍定期审议引入一个预防暴行的视角，将有助于确保及早查明潜在风险，协助各国政府采取补救行动，并促进必要的国际援助，包括技术援助。

35. 通过实行以下四个简单步骤，可更好地利用普遍定期审议支持预防暴行：

(a) 第一，在准备材料中列入暴行罪的风险评估和预防措施。在为审议做准备时，各国可以举行磋商，其中可包括就国家对暴行罪风险和应对能力的评估进行审查，国家人权机构和议会进程等有关机构的报告，以及与民间社会的协商。联合国提供的准备材料可包括关于风险和应对能力的评估以及预防活动的资料。此外，国家利益攸关方提供的信息可包括对暴行罪风险因素的分析，以及对能力、举措或国家在这方面制订的政策进行的审查；

¹⁰ 见人权理事会第 5/1 号决议附件。

(b) 第二，将预防暴行问题纳入同行对话中。有几种方法可以利用对话本身处理预防暴行方面的考虑因素。各国可在自己提供的问题和建议中关注与预防暴行有关的问题。受审议国考虑也可在自己的口头陈述和答复中反思预防暴行方面的考虑因素；

(c) 第三，确保成果文件和可执行建议充分反映对暴行罪风险和预防措施的讨论及相关信息。应强烈鼓励受审议国接受能帮助它们消除防止暴行罪的战略和业务工作中任何不足之处的建议；

(d) 第四，确保其他国家在相关和适当时提供必要的援助，帮助处于困境的国家防止暴行罪、保护其人民。如前所述，保护责任支柱二赋予各国帮助彼此履行首要保护责任的职责。联合国外地行动、联合国人权事务高级专员办事处、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以及其他相关实体，应为落实建议和通过切实可行的步骤提供支持，加强预防暴行罪的机制。

36. 大多数区域现在都有自己的区域或次区域人权机制。应利用这些机制支持预防暴行。虽然鉴于各区域的具体情况，每个区域和次区域人权机制都有其独特性，但这些机制均可通过查明风险、提出行动建议和支持能力建设，帮助预防暴行罪。一些机制还可受理并审议个人或群体的投诉，或审查相关的国内法律。各国及各区域和次区域人权机制应积极考虑如何利用这些能力加强并支持国家防止暴行罪的问责制。

37. 各国还可考虑利用其他形式的同行交流，加强预防暴行的努力，创造相互支持的机会。协调人提供了一个进行同侪学习和互动协作的宝贵机会。全球保护责任协调人网络的59个成员国均已任命国家保护责任协调人，协调国家执行工作，推动与其他国家和国际行为体的合作。大湖区问题国际会议和拉丁美洲预防灭绝种族和大规模暴行网络的成员国也在这方面采取了重大举措。我欢迎关于编写一份国家协调人手册的计划，以协助他们的工作，并帮助其他国家作出决定，任命其本国的协调人。协调人可继续利用审议工作报告其活动，促进执行工作对话，讨论如何互相帮助、拟订并实施预防活动。

五. 联合国系统

38. 各国国家元首和政府首脑在《2005年世界首脑会议成果》中强调，国际社会保护民众不受暴行罪侵害的职责应通过联合国履行。我们必须继续将保护责任纳入整个联合国系统的工作主流，以便使我们所拥有的所有工具和能力均可用于预防暴行罪和保护弱势民众。为了实现这一目标，我们必须加强联合国各实体在预防暴行方面的合作，并改进我们自己内部的问责制。

39. 联合国国家工作队可以发挥作用，支持各国加强其应对暴行罪的能力。国家工作队支持善治、法治、教育、可持续发展、妇女和儿童权利等方案，均有助于防止暴行。联合国维持和平行动必须具备执行保护任务所必要的能力和 политическая поддержка, 以及在必要时审查其执行情况的适当措施。我们也必须加强对培训和经验总结的支持，以确保维和人员拥有所需要的技能和知识。会员国可通过遵守基加利保护

平民原则在这方面作出贡献。联合国所有办事处都必须执行人权尽职政策，该政策规定了应采取的措施，其目的是确保为非联合国部队提供的任何支持均符合《联合国宪章》的宗旨和原则，并符合其遵循、促进和鼓励遵守国际人道主义法、人权法和难民法的责任。

40. 我肩负就安全理事会应当了解的情况向其通报的职责。为此，我将在适当时提请其注意可能不利于维护国际和平与安全的任何事项，包括有可能发生暴行罪的情况。¹¹ 根据安理会在保护责任原则下应有的职责，并为了帮助安理会决定采取哪些措施成功保护民众，我将设法确保秘书处的国情通报系统地列入对暴行罪风险的分析。¹²

41. 在实践中，有时很难保证直接向由于暴行罪危险而处于压力中的人民负责。在这种情况下，肩负保护任务者必须代表弱势群体的观点和利益。这包括但不限于：联合国人权事务高级专员和难民事务高级专员、联合国外地办事处负责人、我的负责冲突中性暴力问题特别代表和负责儿童与武装冲突问题特别代表、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。联合国驻外地机构有责任在认为必要时代表弱势群体发声并提出保护方面的关切，人权先行倡议强化了这一责任。他们这样做时可获得我的充分支持，但发声只是所需行动的一部分。各个国家和各政府间机构必须准备聆听。安全理事会、人权理事会和大会必须为那些代表弱势民众发声者提供更多机会转达弱势民众的关切，这些机会也应扩展到联合国以外的其他机构，如那些在受影响地区驻有人员的人道主义组织和民间组织。

42. 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继续发挥重要作用，支持会员国、区域和次区域安排以及联合国系统履行其保护责任。他们的工作已经得到安全理事会和人权理事会的承认。¹³ 在本报告编写期间的磋商过程中，各国强调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有必要向安全理事会通报令人关切的问题。

六. 结论和建议

43. 会员国的庄严承诺和法律义务与弱势民众的实际生活经历之间仍然严重脱节。我们未能兑现自己保护人民不受暴行罪侵害的承诺，这让我们所有人蒙羞。我们必须做得更好。在本报告中，我解释了防止暴行罪的实际行动为何必须建立在由问责制打造的信任和透明度纽带之上。我们在继续从保护责任的规范性和政治性发展转向切实执行时，必须铭记问责义务。各国、联合国以及政府间机制为加

¹¹ 安全理事会确认，针对平民的攻击以及其他系统地公然普遍违反国际人权法和人道主义法的行为，可能对国际和平与安全构成威胁(见第 1674(2006)号决议，第 26 段)。

¹² 安全理事会第 2242(2015)号决议所涉关于具体国家局势的非正式专家工作组可以审议关于暴行罪风险的信息，包括针对妇女和女童的广泛或有系统的性暴力和性别暴力，这也是安全理事会保护平民问题非正式专家组的做法。

¹³ 例如，见安全理事会第 2171(2014)和 2150(2014)号决议，以及人权理事会第 33/19 号决议。

强暴行预防工作而可以采取并且应当采取的行动还有许多，但让我们先重点列出五个简单的、切实可行的步骤。

44. 国家负有保护其人民免遭暴行罪之害的首要责任。所有会员国均可：

(a) 任命一名高级官员担任国家保护责任协调人，负责协调国家工作、交流良好做法，并在能力建设方面开展合作；

(b) 签署、批准并执行与禁止和预防暴行罪及向受害人提供援助有关的主要国际条约和议定书。会员国还应确保国内法将暴行罪和煽动行为定为刑事罪；

(c) 向人权理事会授权的特别程序发出长期有效的邀请，并在特别程序向普遍定期审议和相关条约机构提交的定期报告中列入对暴行罪风险和所采取的措施的评估。各国应接受人权机制建议中列出的指导和支持意见，并据此制定预防暴行的战略；

(d) 定期进行风险评估，并在发现时采取必要行动减少发生暴行罪的风险。评估应包括审视国际支助是否可加强国家能力，以及何种国际支助可加强国家能力。所有评估和相关行动均应有民间社会、社区行为体、宗教领袖以及老人、妇女和青年的参与；

(e) 建立国内机制，确保能够就履行保护责任承诺问题向国家当局问责。这可通过议会专题辩论、议会常设工作组、国家人权机构或人权监察员的年度报告或者全国预防暴行委员会等其他机制实现。

45. 所有国家肩负一项共同的保护责任，以单独或集体方式行使。各国及各政府间机制有责任协助各国履行其首要义务，并在必要时采取措施保护人民免遭暴行罪之害。国际责任的行使要合法并且可持续，就必须透明和可问责。我建议各国考虑以下五项旨在加强国际行动问责的举措：

(a) 在大会议程上列入一个关于预防暴行罪和落实保护责任的具体项目；

(b) 更好地利用人权理事会的普遍定期审议防止暴行罪，方法是把重点放在暴行罪的风险以及解决这些风险所需要的行动和支持上；

(c) 利用现有程序，确保安全理事会授权执行保护任务的国家和区域及次区域组织始终接受安理会问责；

(d) 审议可采取何种办法推动反思安全理事会保护民众免遭暴行罪侵害的作用；

(e) 进一步拓展区域和次区域安排提供的评估暴行罪风险、审查执行情况和促进履行共同承诺的机会。

46. 保护责任要求我们所有人竭尽所能防止暴行罪、保护弱势民众。我们应该扪心自问，作为个人，我们是否正在竭尽所能。联合国将：

(a) 把预防暴行完全纳入联合国综合预防平台；

- (b) 通过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，提供更强有力的基于证据的见解以说明可采取哪些结构性和业务性措施来防止暴行，并支持就防止暴行问题为从业人员提供政策指导；
 - (c) 改善联合国各实体间的协调，以更有效地促进暴行预防工作；
 - (d) 继续向会员国提供对我们履行保护责任的集体努力的评估。
-