



人权理事会

第十九届会议

议程项目 3

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会和文化权利，包括发展权

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题
特别报告员胡安·E·门德斯的报告*

概要

在本报告中，特别报告员对其报告期内进行的活动，包括国别访问，待决的访问请求，发言，磋商，来文和新闻稿作了综述。

调查委员会被特别报告员选为报告的专题焦点，以帮助国际社会深度了解面对酷刑和其他形式的虐待格局或做法，国家应何时成立这种委员会。此外，本报告的目的是为了鼓励对于成立调查委员会及其行为方式的适用标准，这种委员会与国家履行对酷刑和其他形式的虐待的国际法律义务之间的关系进行进一步的讨论。

特别报告员从国际人权的角度研究了调查委员会的范畴和作用，并就关于该题目早先进行的工作，包括《有效调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚手册》（《伊斯坦布尔议定书》）以及通过反对有罪不罚的行动保护和促进人权的最新原则表示敬意。特别报告员评估了调查委员会的宗旨以及这种机制的附加值。

* 迟交。

在报告中，特别报告员还对国际、区域和国家一级的调查委员会的目前作法进行了综述。他指出，只要可能，应先探求国家调查委员会的可能性然后再成立国际委员会。特别报告员分析了委员会间可能的互补作用，但强调该机制并未免除国家对调查和起诉酷刑和其他形式的虐待的法律义务，并应向过往的侵权的受害者提供有效的补救，包括对遭受的伤害提供补偿并禁止再犯。调查委员会事实上应被当作履行该义务的最有效的手段。

特别报告员识别了最佳惯例并讨论了标准，以确定调查委员会何时、如何能实际推进国际法的原则，帮助国家及国际社会履行国际法律义务。他识别了成立一个公平、有效和彻底的调查委员会的一些关键要素：资源；选择国际还是国家委员会；构成；授权；权力和属性；方法；评估证据；与检查当局的关系；以及报告。

特别报告员的结论是，调查委员会是强有力而又灵活的机制，对政府、受害者群体和广大公众都能带来大量的好处。他寻求鼓励利用调查委员会的益处同时又强调需避免的陷阱。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-2	4
二. 特别报告员的活动	3-18	4
A. 关于侵犯人权的来文	4	4
B. 国别访问	5	4
C. 待决请求	6	5
D. 关键发言和磋商的要点	7-15	5
E. 主要新闻稿	16-18	6
三. 酷刑和其他形式的虐待调查委员会	19-56	6
A. 了解调查委员会的用处和限制以及如何予以加强	19-24	6
B. 目的	25-26	8
C. 附加值	27-33	8
D. 历史和目前做法	34-46	9
E. 调查委员会并不免除国家的法律义务	47-56	12
四. 识别最佳做法并确立调查委员会的标准	57-77	15
A. 资源	58	15
B. 国际还是国家调查委员会	59	16
C. 构成	60-63	16
D. 授权、权力和属性	64-65	17
E. 方法	66-67	17
F. 评估证据	68	18
G. 与诉讼的关系	69-73	18
H. 报告	74-77	19
五. 结论	78-79	20

一. 导言

1. 本报告根据理事会第 16/23 号决议提交给人权理事会。¹
2. 在本报告周期，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员对突尼斯(A/HRC/19/61/Add.1)和吉尔吉斯斯坦(A/HRC/19/61/Add.2)进行了国别访问。编写了一份过去十年的国别访问中提出的建议，国家和其他利益攸关方在后续措施方面提供的信息概要(A/HRC/19/61/Add.3)。特别报告员对以往来文报告(A/HRC/18/51 和 A/HRC/19/44)中体现的某些案例的意见也已提交(A/HRC/19/61/Add.4)。

二. 特别报告员的活动

3. 特别报告员提请人权理事会注意根据大会第 64/153 号决议提交的临时报告(A/65/273)，涉及 2011 年 1 月至 7 月任务负责人的活动。本报告涉及的是任务负责人自临时报告提交大会(A/66/268)后的主要活动。

A. 关于侵犯人权的来文

4. 特别报告员 2010 年 12 月 1 日至 2011 年 5 月 31 日发出的函文以及 2011 年 2 月 1 日至 7 月 31 日收到的答复已体现在特别程序任务负责人提交的来文报告中(A/HRC/18/51)。特别报告员 2011 年 6 月 1 日至 11 月 31 日发出的函文以及 2011 年 8 月 1 日至 2012 年 1 月 31 日收到的答复载于来文报告中(A/HRC/19/44)。

B. 国别访问

5. 2011 年，特别报告员访问了突尼斯(A/HRC/19/61/Add.1)和吉尔吉斯斯坦(A/HRC/19/61/Add.2)。他本计划根据临时议定于 2011 年 10 月 6 日至 15 日访问伊拉克；然而，仅在计划访问前几天，该国政府仍未正式确认日期或日程，因此访问令人遗憾地被取消。特别报告员和伊拉克政府保持着接触，努力在 2012 年找到替代的日期。他赞赏地注意到巴林政府正式确认了他的国别访问，访问将于 2012 年 3 月上旬成行。特别报告员还接受了访问塔吉克斯坦的邀请，他希望能于 2012 年下半年成行。

¹ 特别报告员谨向美国大学华盛顿法学院的法学博士生 Andrew W. Maki 和 Catherine Cone 所作的优秀研究和支持表示感谢。

C. 待决请求

6. 特别报告员已重申对一些访问请求待决的国家进行国别访问的兴趣，包括塞浦路斯(2010 年)，萨尔瓦多(2010 年)，厄立特里亚(2005 年)，埃塞俄比亚(2005 年)，加纳(2010 年)，圭亚那(2010 年)，印度(1993 年)，伊朗(伊斯兰共和国)(2005 年)，肯尼亚(2010 年)，巴基斯坦(2010 年)，俄罗斯联邦(2000 年)，沙特阿拉伯(2005 年)，阿拉伯叙利亚共和国(2005 年)，乌兹别克斯坦(2006 年)及委内瑞拉(玻利瓦尔共和国)(2010 年)。特别报告员还向古巴和津巴布韦重申了请求，两国政府亦曾分别发出过访问的邀请；然而，到目前为止，两国均未对访问的可能性作进一步的接触。2011 年，特别报告员向白俄罗斯、危地马拉和摩洛哥(包括西撒哈拉)以及美利坚合众国提出国别访问的请求。

D. 关键发言和磋商的要點

7. 2011 年 9 月 27 日，特别报告员参加了在华盛顿特区华盛顿法学院举办的一场高级别专家组会议，题为“消除死刑”，研究了死刑在美利坚合众国的影响及执行情况。

8. 2011 年 10 月 18 日至 20 日，特别报告员在总部向大会提交了他的临时报告(A/66/268)，另外还参加了两场会外活动：一场为丹麦代表团和酷刑受害者国际康复理事会组织的关于“酷刑幸存者的康复”，另一场为由人权观察社和美国民权联盟共同组织的关于“单独监禁的危险滥用”。他还会晤了丹麦和伊拉克常驻团的代表。特别报告员会见了主张结束健康领域酷刑现象的非政府组织代表。

9. 2011 年 10 月 21 日，特别报告员和其他的任务负责人参与了关于秘密监禁的研究(A/HRC/13/42)，其中包括在打击恐怖主义的同时促进和保护人权问题特别报告员，任意居留问题工作组和被强迫或非自愿失踪问题工作组，他们向 59 个国家发出后续信函，请其政府就研究中提出的建议的执行提供最新情况。

10. 2011 年 10 月 29 日至 11 月 2 日，特别报告员参加了在迪拜举行的国际律师协会的年会。他就北非和中东地区的最近发展及其对人权的影响作了发言。

11. 2011 年 11 月 10 日至 11 日，特别报告员在日内瓦由防范酷刑协会主办的《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》任择议定书全球论坛上作了基调发言，题为“防范酷刑，捍卫尊严：从承诺到行动”。他还就“实现防范酷刑的更具包容性的战略”做了演讲。特别报告员还会见了吉尔吉斯斯坦常驻代表团的代表，为国别访问作准备。

12. 2011 年 11 月 14 日，特别报告员还在伦敦出席了大赦国际组织国际秘书处组织的专题和地区会议。

13. 2011 年 11 月 21 日和 22 日，特别报告员参加了由南方国家共同市场(MERCOSUR)人权研究所同阿根廷联邦和省当局及非政府组织在布宜诺斯艾利斯举办的关于防范酷刑的会议。他还同参院宪法权委员会主席会见，以查询一项关于成

立国家防范机制的法案的状况。此外，特别报告员出席了一场面向外国记者、关于在拉丁美洲严重侵犯人权，包括酷刑的公诉状况的吹风会。

14. 2011 年 11 月 29 日和 30 日，特别报告员作为专家组的成员，参加了美洲人权委员会秘书处在华盛顿特区召开的美洲国家关于增强联合国和区域人权机制之间的在防范酷刑、保护受害者，特别是被剥夺自由者方面的合作的地区磋商。

15. 2011 年 12 月 15 日和 16 日，特别报告员作为专家组的成员，参加了在日内瓦召开的关于增强联合国和区域人权机制之间的在防范酷刑、保护受害者，特别是被剥夺自由者方面的合作的欧洲地区磋商。特别报告员还会见了巴林大使。

E. 主要新闻稿

16. 2011 年 8 月 22 日和 12 月 2 日，全体特别程序的任务负责人向人权理事会第十七和十八届特别会议提交了一份关于阿拉伯叙利亚共和国的联合声明。专家们呼吁采取行动，包括停止暴力和镇压，开放媒体设施，对侵权指控进行独立、彻底和及时的调查，将严重侵犯人权的肇事者绳之以法，向受害者及其家庭提供补救和适当的补偿。

17. 2011 年 9 月 22 日，特别报告员会同法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员，伊朗伊斯兰共和国人权状况特别报告员及法官和律师独立性问题特别报告员谴责伊朗当局用绞刑公开处决一名 17 岁的青少年并且继续把被控犯有与毒品有关的罪行的人处以死刑。专家们呼吁立刻暂停死刑，特别是针对与毒品有关和少年犯的案例。

18. 2011 年 10 月 18 日，特别报告员呼吁禁止无限期和过长的单独监禁，他把任何期限超过 15 天即界定为过长。特别报告员还呼吁停止仅基于所控罪行的严重性候审拘留期间进行单独监禁的做法，并且完全禁止施用于青少年和精神残疾者。

三. 刑酷和其他形式的虐待调查委员会

A. 了解调查委员会的用处和限制以及如何予以加强

19. 在国际人权范畴内，调查委员会是针对侵犯人权而成立的独立调查委员会，包括但不限于针对酷刑，种族灭绝，法外处死，失踪和牵涉到多重或轰动性的谋杀事件(A/HRC/8/3, 第 12 段)。多数调查委员会由国家政府部门成立。国际专家可成为其构成的一部分。在本报告中，调查委员会被界定为国家调查委员会和真相委员会，以及国家人权机构进行的调查。寻求问责制及受害者的权利是调查委员会和真相委员会的共同基准。调查委员会可能会在暴力的巅峰成立，真相委员会可能只会在冲突结束后才成立。不管是国家还是国际调查委员会往往是民

间社会或国际社会一致要求的结果。然而，国际调查委员会往往授权相对简短暂时，旨在识别在漫长的武装冲突中侵权的模式。

20. 一般而言，调查委员会的范畴具有临时性和地缘性的限制，常常仅限于调查某个具体的事件或一系列事件。国家为了防止未来的侵权或加强刑事司法制度，调查委员会也可能被赋予更广的授权，对暴力的原因进行报告并提出进行机构改革² 的建议，并建议向受害者提供赔偿。

21. 今天，调查委员会在世界各地解决酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的趋势及做法方面已起到核心的作用。

22. 《有效调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚手册》(《伊斯坦布尔议定书》)为调查程序，采访和收集涉及酷刑的身心证据的有关国际法律标准和道德义务提供了全面的指导，其中一节即关于调查酷刑和其他形式的虐待的调查委员会。此外，最新一套采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的原则³ 载有专门针对调查委员会的八项原则。然而，至于调查委员会何时为恰当以及它们如何能提供独特益处等问题还少有讨论。

23. 本报告的目的是为了深化国际社会关于调查委员会的对话，并就国家应何时针对酷刑和其他形式的虐待成立这种委员会提供指导。如运用得当，调查委员会可为揭露和停止暴力格局的有力的工具；首先采取步骤让受害者有了解真相的权利，并和他们磋商找到赔偿的措施；确保国家机构承担起责任并且遵守国际人权法；促进人权监督的民主化以及由公民驱动的参与。此外，调查委员会在帮助正式调查现行制度或酷刑及其他形式的虐待的后遗症方面能发挥不可或缺的作用，并为有效和公平的起诉铺平道路。在发现和披露真相对维护或恢复国家和平与安全方面被视为至关重要的形势下，国家管辖范围内成立的以及国际社会所成立的调查委员会均已获取了丰富的经验。从这些经验中可汲取教训，了解是何因素导致了调查委员会的成功或失败。

24. 出于以上原因，本报告的另一个目的是为了进一步激起对调查委员会的成立和行为所适用的标准、调查委员会和国家在酷刑方面履行其国际法律义务之间的关系进行对话。这种义务包括对酷刑和其他形式的虐待进行调查和起诉的义务，并向以往侵权的受害者提供有效的补救，包括对所遭受的伤害提供补偿并防止再次发生。⁴

² A/HRC/8/3, 第 18 段。

³ E.CN.4/2005/102/Add.1。

⁴ 在第 18/7 号决议中，人权理事会成立了寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的授权。理事会将在第十九届会议上任命一位任务负责人。

B. 目的

25. 调查委员会一般追求的原则性宗旨是要发现，澄清和正式承认过去侵权的原因和后果以便确立责任。据此，调查委员会是事实调查机制，旨在通过澄清和加深公众对某些事件或某个特定时期的了解，对过去确立准确的记录。实现这个目的是通过各种采访和/或提供场所，让各色人等，包括受害者、证人和政府官员进行公开听证。由此得到进一步佐证的历史记录对暴力的模式提供了更详尽的描述，识别了在防范酷刑和其他形式的虐待方面尚缺乏的保障，为以往可能从未有过的公开对话开辟空间，并纠正公众对某些事件或特定时期的误解。有效的调查委员会可帮助确立责任，为起诉肇事人的有效战略铺平道路。

26. 也可设置调查委员会来满足其他的目的，包括：

- (a) 帮助追究肇事者的责任；
- (b) 回应受害者的需求；
- (c) 识别体制责任并提议体制、法律和人事改革；⁵
- (d) 促进妥协。

的确，调查委员会的工作可能有助于实现问责制的进程，委员会收集的信息和人名与检查当局共享。由于为鼓励广泛参与委员会使用的证据标准较低，其收集的证据往往不被法院接受，这种信息可被用作背景信息并可提供进一步的证据线索。⁶

C. 附加值

27. 当调查委员会为国家所用，它可作为履行国家在国际人权法之下的责任的宝贵的工具，对酷刑，死亡(例如，法外处决案例)和其他暴行(A/HRC/8/3, 第 12 段)进行查证和独立调查。

28. 虽然调查委员会的背景和授权可能各不相同，三个特点使他们成为有效和独特的工具：他们通常是特设、自主和独立的，以受害者为中心，因此允许受害者更多更有效地参与确立事实和识别构成赔偿的优先要素的过程。

⁵ 例如，海地国家真相和正义委员会的报告后被用来考核民事警察部队的新考生。

⁶ 如可见美洲人权委员会，向美洲人权法院申请 Florencio Chitay Nech et al. (案例 12.599) 诉危地马拉共和国的案例，(2009 年 4 月)；美洲人权法院，Plan de Sánchez Massacre 诉危地马拉，2004 年 4 月 29 日的判例(案情实质)，序列号 C No.105；美洲人权法院，Maritza Urrutia 诉危地马拉，2003 年 11 月 27 日的判例，(案情实质，赔偿和费用)，序列号 C No. 103；和美洲人权法院，Myrna Mack-Chang 诉危地马拉，2003 年 11 月 25 日的判例，(案情实质，赔偿和费用)，序列号 C No.101。

29. 对有些受害者和其他人士，公开告知真相的重要性不仅在于披露了新的信息，而且还提供了正式承认已为人所知的事实的论坛。过渡司法领域的学者已经强调过，正式承认事实的重要性和事实早先被掩盖或有争议的程度成正比；事实越被掩盖或越有争议，对历史记录的正确和更全面的正式声明的重要性和意义就越大。

30. 调查委员会可满足受害者需要充分康复和补救的某些要求，为他们提供一个讲述他们自己经历的公共场所。在此方面，调查委员会也可帮助受害者家庭成员向他们提供一个保护的空間。总而言之，调查委员会还及时提交他们的结果，增强该机制以受害者为中心的做法，特别是同一般费时更长的司法程序相比较而言。

31. 调查委员会可在发生重大事件后引起对调查机构能否及时、彻底和不偏倚地揭露某些大规模或有政治动机的罪行或对有系统的侵权存在关切时成立。在这种形势下，正如一位前任务负责人所指出，正常情况下所依靠的进行调查和检查的国家当局不愿意或不可能充分地进行这些工作。⁷

32. 调查委员会的独立结构和授权不可能使它们很适合识别体制责任并提议改革。由于提交给调查委员会的证据和事实来自各个方面，它们往往能够指出具体政策的败笔之处，发现系统性的缺陷或某些政府机构的做法。最后，调查委员会能通过直面过去的侵权，帮助找到促进分裂的社会和解的措施。

33. 在对某具体事件或问题缺乏公开信息时，如出于国家安全或情治的原因某些信息是秘密或加密的，调查委员会便尤其有用。在这种情况下，为尊重受害者参与积极和有意义的确定事实，寻求真相和追究肇事者责任的原则，确保受害者获得有效调查和补救的权利至关重要。在这方面，调查委员会可帮助向公众最大程度地披露信息。在收到的信息不公开时，调查委员会可向适当的司法当局提供该信息的摘要或概要，以确保国家坚持某些信息为特许的意见会得到最高级别的审查。

D. 历史和目前做法

34. 酷刑和其他形式的虐待调查委员会至少可追溯到十一世纪在联合王国对某个确定的问题进行特设公开调查或皇家查询的做法，后又其他英联邦国家沿用。在十九世纪和二十世纪，公开调查在澳大利亚、加拿大、新西兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国变得盛行。调查机构的指定是为了就各种公共政策问题，政府官员行为不当的指控及调查重大灾害的原因向政府提供咨询。很多其他国家，如阿根廷、巴西、智利、肯尼亚、摩洛哥、塞拉利昂、南非、瑞典和美利坚合众国在历史上或最近也成立了由指定成员构成的调查委员会或赋予国家人权机构更系统地进行调查的授权，以调查具体的罪行或事件。

⁷ A/HRC/8/3, 第12段。

35. 总的来说，国家针对侵权指控承诺成立一个调查委员会应被视为积极的进展，因为国家应对它们向国际社会庄严承诺的义务负责。然而，某些国家可能会成立一个委员会，从而给人以严肃的调查正在进行的印象，这样国际社会就不太可能采取行动。应当假设成立调查委员会的政府确具诚意，但最终要看努力的结果来考验这种诚意。

36. 也存在调查委员会由于其他原因只取得有限成功的例子。2009 年，斯里兰卡政府解散了为调查自 2006 年以来严重侵犯人权而成立的总统调查委员会。由于缺乏资源和政治意愿，该委员会不得延长从而无法完成其授权。⁸ 利比里亚真相与和解委员会的最后报告受到批评，因为写得差，缺乏对相关证据的有透明度的解释，政策建议也不一致。⁹ 印度尼西亚成立真相与和解委员会的法律于 2005 年被宪法法院废除，理由是给予肇事者大赦的前提违反印度尼西亚宪法所保护的受害者的权利。¹⁰ 刚果民主共和国成立的真相与和解委员会于 2003 年遇到结构性的问题，最突出的，是在遴选委员会成员时缺乏透明度，把与涉及将被调查的罪行的人有关系的个人选入。¹¹

1. 国际调查委员会

37. 最近几年，联合国任命了一些采取各种形式的非司法调查委员会。这种委员会有的由安全理事会设立，例如，达尔富尔(第 1564 号决议(2004 年))¹² 和黎巴嫩(第 1595 号决议(2005 年)，第 1636(2005 年)和第 1644 号决议(2005 年))；也有的由秘书长设立，例如科特迪瓦，¹³ 东帝汶(第 1690 号决议(2006 年))，几内亚¹⁴ 和巴基斯坦¹⁵。调查委员会有规定的职权范围，集中于侵犯人权和人道主义法。¹⁶

⁸ 见大赦国际，“二十年的欺骗：斯里兰卡的调查委员会”，ASA 37/005/2009。

⁹ 见“超越真相与和解委员会：利比里亚的过渡司法选择”，国际过渡司法中心，2010 年 5 月。

¹⁰ 见“脱轨：自苏哈托下台以来印度尼西亚的过渡司法”，国际过渡司法中心与失踪者和暴力受害者委员会，2011 年 3 月。见 http://ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Kontras-Indonesia-Derailed-Report-2011-English_0.pdf。

¹¹ 见“艰难的和平，有限的正义：刚果民主共和国建设和平的十年”国际过渡司法中心，2009 年 3 月。

¹² 委员会建议安全理事会应把达尔富尔的局势提交给海牙的国际刑事法院。

¹³ S/2004/384。

¹⁴ S/2009/693。

¹⁵ S/2010/191。

¹⁶ 联合国也曾支持真相委员会；例如见危地马拉澄清历史委员会，该委员会于 1999 年公布了调查结果，以及萨尔瓦多真相委员会，该委员会由 1992 年 1 月 16 日结束战争的和平协定授权。

38. “阿拉伯之春”的起义以及随后的暴力镇压也成为人权理事会最近成立的几个调查委员会的议题。例如，根据 S-15/1 号决议，理事会设立了一个独立调查委员会，调查在阿拉伯利比亚合众国违反国际人权法的指控，确认事实，识别肇事人，并提出追究责任的措施建议。¹⁷ 理事会 S-16/1 号决议设立了一个独立的国际调查委员会，调查在叙利亚阿拉伯共和国自 2011 年以来违反国际人权法的指控。¹⁸

39. 2009 年，人权理事会授权设立了加沙冲突事实调查团，¹⁹ 2012 年又设立了阿拉伯叙利亚共和国事实调查团。²⁰

2. 区域调查委员会

40. 欧洲理事会成立了具有各种授权的调查委员会，置于各不同机构之下。²¹ 2006 年，一个有 46 个成员的欧洲议会调查机构成立，调查美国中央情报局利用欧洲国家运输和非法拘留犯人的指控。²² 2009 年，在欧洲议会的一次发言中，国际法专家 Antonio Cassese 呼吁成立一个欧洲范围内的常设调查委员会，以便就是否施用酷刑或犯下其他的国际罪行迅速进行调查。

3. 国家调查委员会

41. 设立了数个当代形式的国家调查委员会，以审查 2001 年 9 月 11 日恐怖主义袭击后涉及国家机密和酷刑同谋的问题。²³ 联合王国的被拘留者调查(即众所周知的吉布森调查)和在加拿大的调查加拿大官员针对 Maher Arar 所采取的行动的调查委员会(亦称为 Arar 委员会)。

42. 吉布森调查的设立是为了调查国家安全和情报机构是否或在多大程度上在 2001 年 9 月 11 日的袭击之后卷入或者同谋对被拘留者的虐待或引渡。有些非政府组织批评该调查缺乏透明度，未给受害者和其他的第三方足够的机会。²⁴

¹⁷ 委员会发布了一份报告(A/HRC/17/44)并将于 2012 年 3 月发布其最后的报告。

¹⁸ 委员会发布了一份报告(A/HRC/S-17/2/Add.1)并将向第十九届人权理事会提交对现有报告的更新。

¹⁹ A/HRC/12/48。

²⁰ A/HRC/18/53。

²¹ 见欧洲理事会议员大会，“设立独立的欧洲调查委员会调查严重侵犯人权的严重指控”，2011 年 4 月 7 日。

²² 调查的结果及其他国家和国际调查的结果受到四位特别程序任务负责人的审查(A/HRC/13/42)。

²³ 很多其他当代的国家调查委员会解决其他的问题；例如，危地马拉的一个委员会于 1999 年公布了其最后的报告，针对的是 80 年代初内战的特点和原因。

²⁴ 如见致被拘留者调查组的联合信函，2011 年 8 月 3 日 www.amnesty.org/en/library/asset/EUR45/010/2011/en/daf5cd13-dea8-47d2-99d2-6628b963f511/eur450102011en.pdf。

43. Arar 委员会的设立是为了调查 2002 年 Maher Arar 从纽约过境时被拘留，后又被引渡到阿拉伯叙利亚共和国，他在那里受到酷刑的问题。在报告中，委员会承认了对 Arar 所犯的错误并建议可能的补救；委员会还审查了加拿大皇家骑警的政策和活动，并提出关于交换信息、对国家安全机构的督察机制的建议，包括为确保问责以及防范今后再次发生任何同谋酷刑的可能性颁布具体的政令。

44. 在任务负责人进行国别访问的过程中，来自国内方面的酷刑报告，如官方的调查委员会的报告，得到了分析以证实酷刑和其他形式的虐待的指控。²⁵ 2011 年 5 月，特别报告员访问了突尼斯，与临时政府进行了接触，审查了前政权所犯的侵权事项，评估了过渡政府在临时阶段的侵权事项，指出了为在今后防范酷刑和其他形式的虐待应执行的措施。在特别报告员的报告中 (A/HRC/19/61/Add.1)，他提到了“确定从 12 月 17 日起至原因消除时止时期滥权和侵权事实的国家委员会”，并建议改善事实调查团的方法，尤其是要采取措施以最佳的方式保存搜集到的证据。

45. 迫于国际压力，吉尔吉斯斯坦总统经和欧洲联盟、欧洲安全与合作组织以及联合国人权事务高级专员办事处磋商，成立了调查吉尔吉斯斯坦南部事件的委员会。2011 年 12 月的访问之后，特别报告员会在下一份关于吉尔吉斯斯坦的报告中注意到这些结果。在制定他自己的建议时他也会注意到政府的反应，除了属于他的授权范畴内的其他事项外，也会包括对奥什及周边省份 2010 年 6 月发生的事件的审查。

46. 在巴林，针对 2011 年 2 月和 3 月及之后发生的事件，根据第 28 号皇家敕令成立了一个调查委员会，以调查违反国际人权的指控并提出建议。作为对委员会 2011 年 11 月发布的报告的响应，政府和有关方面为执行建议进行了磋商，包括对所有的酷刑和其他形式的虐待的申诉进行了审查。特别报告员欢迎有机会在他的授权范围内对委员会的报告采取后续行动，并在 2012 年 3 月正式访问巴林时为改革过程作出进一步的贡献。

E. 调查委员会并不免除国家的法律义务

47. 虽然调查委员会可帮助国家履行在酷刑和其他形式的虐待方面的国际法律义务，但它的设立并未减少这些法律义务。国际法律框架在酷刑和其他形式的虐待调查委员会发展和执行的所有阶段都必须加以考虑。国际法承认国家承担广泛的义务以及酷刑和其他形式的虐待的受害者相应的权利。《公民权利和政治权利国际公约》、《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》，

²⁵ 见 E/CN.4/1997/7, 附件。

以及区域人权体系的章程文件²⁶ 识别了国家有六项相关的义务。这些义务一般是(a) 提供保护以免受公共和私人行为者虐待的义务；(b) 调查的义务；(c) 颁布并执行将酷刑定罪的立法的义务；(d) 在刑事审判中把通过酷刑和其他形式的虐待获得的证词排除在针对被告的证据之外的义务；(e) 培训人员并提供程序保障的义务；以及(f) 向受害者提供补救和赔偿的义务。有效的调查委员会能帮助国家履行这些义务的每一项，不管委员会的授权范围和职责范围如何，这些义务都会继续有效。

48. 国家调查严重违反人权法和国际人道主义法的积极义务²⁷ 和起诉的义务以及获取真相的权利是密不可分的。²⁸ 人权委员会在其法理内定期地援引国家对《公民权利和政治权利国际公约》的义务来调查并处罚侵犯人权事项。²⁹ 在《关于严重违反国际人权法和国际人道主义法受害者的补救及赔偿权的基本原则和指南》中，大会表示，执行国际人权法和国际人道主义法包括有效、及时、彻底和不偏倚地进行调查的责任，并根据国内和国际法对被指控责任人采取行动。然而，国家有义务调查，如证据充分，有义务对被指控对侵权负责者提起诉控，如被定有罪，有义务对他/她加以处罚。³⁰

49. 《禁止酷刑公约》第 12 条明确地规定了缔约国有义务调查所有的酷刑指控，指出每个缔约国都应确保一旦有合理理由认定在其管辖的任何领土存在酷刑行为，其有关当局即应展开及时和不偏倚的调查。在其第 20 号一般性意见中，人权委员会申明，对所有酷刑和构成对第 7 条的违反的其他形式的虐待的补救要求有关当局进行及时和不偏倚的调查。此外，根据普遍的理解，《公民权利和政治权利国际公约》第二条所确立的有效补救权包括调查的义务。

50. 人权委员会在其第 31 号一般性意见中指出，国家除了设立必要的司法机制外，特别需要行政机制以通过不偏倚的机构来履行及时、彻底和有效的调查违权指控的一般性义务。缔约国若不调查侵权行为的指控，这种行为本身就违反了《公约》。

²⁶ 欧洲保护人权和基本自由公约认定国家有义务在实施公约所载的权利和自由方面以及实施有效的补救时必需有有效的调查。非洲人权和人民权利宪章确立了国家有义务实施宪章所载的权力、责任和自由，并要求调查所有的违反人权的指控。美洲人权公约认定公约所承认的权利和自由的全面享有赋予国家调查违权的积极责任。

²⁷ 见 A/HRC/18/25。

²⁸ 见 E/CN.4/2006/9。

²⁹ Abubakar Amirov 诉俄罗斯联邦，来文号 1447/2005，2009 年 4 月 2 日通过的意见，第 11.2 段；Orly Marcellana 和 Daniel Gumanoy 诉菲律宾，第 1560/2007 号来文，2008 年 10 月 30 日通过的意见，第 7.2 段。

³⁰ 大会第 60/147 号决议，附件，第 3(b)和 4 段。

51. 根据有效地调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的原则，有效调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的主要目的有：

- (a) 澄清事实并确立和承认个人及国家对受害者及其家庭的责任；
- (b) 查明必要的措施以防止再犯；

(c) 促进起诉和/或酌情对经查实应负责任者进行纪律处分，表明国家须提供全面的赔偿和补救，包括公平、足够的资金补偿，提供医疗和康复的途径。³¹ 有效的调查的特征包括设立一个能受理和调查申诉的机制，³² 有能力不偏倚的调查员，仔细记载所犯罪行，³³ 充分保护受害者、证人和进行调查者。³⁴ 只有当某指控显然毫无根据时，所涉公共官员才可以留任，等待调查的结果以及任何之后的法律或纪律性程序。³⁵

52. 调查委员会所披露的信息范围和类别往往不同于通过正式的刑事调查和公诉披露的信息。公诉履行了一个国家对追究个人责任的义务，只能揭示有限数量和类别的信息。一旦某酷刑和其他形式的虐待指控为提起公诉被提交给主管当局，随之而进行的调查的全部结果并不总会作为公开记录而被披露。³⁶ 尽管也注重追究责任，调查委员会比公诉调查当局对有关事实和情况挖掘得更深更广。这样，调查委员会可不仅通过分析国家酷刑政策的人道、法律和政治方面的后果，对酷刑如何以及为何发生作出更全面的描述，而且揭示了更广泛的侵权模式，体制性的卷入和责任，以及指挥的责任，为证人提供宝贵的背景信息和线索(例如见吉布森调查)。

53. 调查委员会能补充公诉的职能，³⁷ 因为它可利用法院不能采纳的信息，因为委员会的证据标准不如法院严格。例如，在调查委员会内，传闻证据常常被接受，这是由于所要求的证据标准较低。同样，所要求的举证责任经常不如刑事审判高；有影响力的证据就足以，毋需排除合理怀疑的证据。此外，在调查委员会，个人往往受志愿邀请作证或提交书面发言，不像传统法院一般所要求的更正式之交存程序。³⁸

³¹ 大会第 55/89 号决议，附件，第 1 段。

³² E/CN.4/2003/68。

³³ A/62/221, 第 52 段。

³⁴ 大会第 55/89 号决议，第 3(b)段。

³⁵ E/CN.4/2003/68, 第 2 段。

³⁶ 《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》，第 7 条。

³⁷ 塞拉利昂的真相与和解委员会和塞拉利昂的特别法庭共存，由塞拉利昂政府和联合国共同设立，职责是审判冲突中对国际罪行负有最大责任的人。

³⁸ 见人权高专办，“冲突后国家的法制工具：起诉举措”，纽约和日内瓦，2006 年，第 33 页。

54. 调查委员会也可通过把收集的信息提供给检查当局来直接帮助起诉。委员会最后报告中的信息即便不十分全面，亦可作为某受害者的案例的正式起诉的有用工具。例如，委员会的调查结果可使人深入了解国家官员在酷刑中的作用和共谋的程度。在调查委员会收到关于国家或非国家犯有酷刑和其他形式的虐待的指控时，指控及所有相关的证据必须提交给有关的检查当局以启动正式的法律调查，并在相关情况下提起诉讼。

55. 如果调查委员会在前，正式的刑事起诉在后，或两个机制同时存在，必须注意确保委员会的工作不得以任何方式阻碍诉讼。³⁹ 在设立国际调查委员会调查巴基斯坦前总理贝娜齐尔·布托夫人谋杀案时，秘书长同意国际委员会的性质应当是事实调查而不是刑事调查；展开刑事调查，找到凶手并把他们绳之以法的义务仍然在于巴基斯坦的主管当局。⁴⁰

56. 此外，调查委员会不能赋予大赦法或法令以效力，因为“免于起诉那些可能犯有战争罪、种族灭绝、危害人类罪及其他严重侵犯人权行为的法定责任人的大赦不符合国家在各种国际法渊源下的义务以及联合国的政策。”⁴¹

四. 识别最佳做法并为调查委员会确立标准

57. 国家和国际调查委员会的丰富经验提供了正反两方面做法的各种经验教训。《伊斯坦布尔议定书》和《打击有罪不罚现象的一套原则》为适用于调查委员会的机构、目标、工作方法和结果的标准制定提供了样本。鉴于设立调查委员会的背景和目的广泛多样，标准应理解为是指示性的，在国际法意义上不完全具有约束性。然而，讨论标准是重要的，由此来决定调查委员会何时及如何能实际推动国际法的原则，帮助国家、国际社会履行它们的国际法律义务。

A. 资源

58. 调查委员会应该有必要的手段对事实进行认真和严谨的审查，而大多数事实又是隐蔽的或难以推断。为此，委员会必须有资金资源用于旅行，提供证人保护，请专家写报告，并资助法医调查和审查。委员会应能雇得起信得过且具备经过验证的专业知识的工作人员，其中包括法律顾问，他们应受到保护，不受政治影响。技术专业知识和调查经验应当是招聘工作中考虑的部分内容。

³⁹ 见 E/CN.4/2003/68, 第 26 (k) 段。

⁴⁰ 见调查巴基斯坦前总理贝纳齐尔·布托夫人谋杀案的事实和情况的联合国调查委员会的报告，(见 www.un.org/News/dh/infocus/Pakistan/UN_Bhutto_Report_15April2010.pdf)，第五页。

⁴¹ 见人权高专办，“冲突后国家的法制工具：大赦”，第五章。

B. 国际还是国家调查委员会

59. 只要可能，在设立国际调查委员会之前应寻求成立国家调查委员会。距离受影响的人群近通常能增加调查委员会的合法性和影响的潜力。然而，在缺乏必要的资源和/或专业知识时，国家应当寻求国际援助。在国家无法打破有罪不罚的循环或不愿意或无能力探求真相并主持正义或当侵犯人权事项威胁到国际和平与安全时，国际社会有义务利用各种可能的机制，成立一个调查委员会。另外，国际调查委员会在促进以后的国家调查方面可以发挥宝贵的作用。

C. 构成

60. 调查委员会的成员的遴选应基于旨在确保该机构的独立性和公正性的标准⁴²。委员们应在当地社区享有能获取公众信任的地位和承认。重要的是委员们的高尚人格和专业成就应能使得受害者和证人觉得他们是可以接近委员会并参加其程序的，且不必担心他们的证词或许会被滥用。

61. 关于调查委员会成员的资历背景，有各种模式可供参照，每个模式的取舍要根据每个国家的具体情况和法律文化。例如，国家可能希望能保证其整个政治或意识形态的方方面面都能得到体现，其他国家可能并不如此。然而，不论如何，国家有必要任命能超越党派，更重要的是致力于真相的委员会成员。重要的是要选在事实调查的方法和评估证据的质量方面有经验的个人；为此，把一些现任或已退休的地方法官或检查官选入是明智的。与此同时，委员会内必须体现广泛的专业知识，确保其工作能得益于对根本问题的不同的解读。来自科学界(特别是医学、精神病学和法医学)的德高望重的人士以及社会科学和人文艺术背景，包括新闻界的人士也应包括进来。

62. 当侵犯人权事项明显涉及民族、种族或宗教方面时，必须要有能充分理解受影响族群的痛苦的人。在任何情况下，都必须严格地注意把妇女包括在委员会的组成中。把具有性别视角的个人包括进来有其附加意义，以便更好地理解脆弱群体，包括妇女，儿童，男女同性恋，双性恋和变性人，残疾人和属于少数或土著群体的人具体遭受严重侵犯的方式，包括酷刑和其他形式的虐待及其如何影响相关社区的。委员会内的地缘和跨文化平衡也至关重要，只要专门知识和职业标准不因政治平衡而削弱。

63. 委员会若是由国际社会任命，成员的任命首先应体现得到公认的国际法方面的专门知识。有过去调查委员会工作的经验是最近委员会成功的重要原因。

⁴² 《伊斯坦布尔议定书》建议调查委员会的任何成员不得同涉嫌实行酷刑的机构或与之有潜在牵连的任何个人、政党、或国家机构有瓜葛(第 109 段)。《议定书》还建议调查委员会应至少由三名成员组成。

D. 授权、权限和属性

64. 调查委员会应当根据与其情况最相应的法律文书成立，并且应体现国家对这种调查机构的高度重视。设立调查委员会的法律文书可以是议会的一项法案，一道行政命令或指令，或是最高法院行使其调查职能的决定。在任何情况下，设立调查委员会的法律文书必须清楚地确定委员会授权的职权范围，包括明确的与被调查的问题相应的时间和/或地理框架。授权不应过度扩大将被调查的侵权事项范畴。授权文书的案文还应明确列出调查的范围，确切地指出需解决的事件和问题。职权范围应用中性的语言说明，避免给以结果已事先决定的印象。在例外的情况下委员会应有修改其职权范围的灵活性，只要新发现的情况要求对其修改，并且委员会的决定得到了公开和有透明度的解释。⁴³

65. 法律文书还应清楚地确立委员会的权限和属性。不管委员会的调查结果在国家管辖权内是否具有法律效力或成为国家机构今后行动的指南，委员会必须被视为“官方”机构，国家承诺尊重和尊重其工作和结果。委员会必须有能力检查公共机构的所有文件和档案，包括被归为机密或有限散发的文件。调查委员会应有传唤出庭作证的权限；或者，它可向法院申请获得传唤证人和强制作证的权力以获取证据，前提是如果证词可能会使其自认其罪，证人有保持沉默的权利。这些权限应延展到为视察地点及搜寻并查封文件和物质证据而申请搜查证。此外，委员会应有法律所给予的权力来保护证人，受害者及他们的家庭不因他们的证词遭到可能的报复。⁴⁴

E. 方法

66. 在履行其职责时，调查委员会须根据其职权范围，为有效地发现和其任务有关的每个事实谨慎设计战略。为确保包容性以及委员会对其工作方法的自主权，在起草委员会的职权范围时，要和有关的国际和国内方面进行广泛和真正的磋商。此外，必须向公众披露委员会的职权范围和工作方法，从而获取他们对委员会的程序和最终调查结果的信心。

67. 向公众开放的听证，如南非和秘鲁的真相与和解委员会所开创的形式很受欢迎。⁴⁵ 公开听证时受害者和证人能用自己的声音直接和公众说话对于在公众中树立对调查委员会所使用的方法的理解和信任至关重要。与此同时，公开听证的进行方式须尊重受害者和证人的尊严，并在刑事法律的程序中保护被指控的肇事者的权利，使无罪推定原则不被违犯。但是优先选择公开听证并不影响必要时不公开听取证词的例外情况，比如为确保保密及受害者或证人的安全或存在国家

⁴³ 《伊斯坦布尔议定书》，第 107 段。

⁴⁴ 同上，第 108 段。

⁴⁵ 然而，肇事者不应被允许控制或恐吓这种程序，使受害者为了民族和解而原谅他们。

安全利益的合理要求。⁴⁶ 在任何情况下都不得援引“国家机密”作为掩盖违犯人权的借口。调查委员会的成员们应当自己能判断保密或不公开的程序的必要性。只在例外的情况下听证才应保密；在这种情况下，保密的确切理由必须有透明度且向公众披露。

F. 证据的评估

68. 调查委员会的目的要求对证据的规则采取灵活的态度，包括对证人证词的可信度。⁴⁷ 在评估证据的可信度时，调查委员会要特别重视经过证实的证词和经交叉质证过的证词。委员会在评估证人的可信度时也应运用一般的规则，包括举止，对文化和性别要敏感。委员会对不受交叉质证的证词要一律接受，也应利用那些一旦提交法院会被作为道听途说而排除的证词。

G. 与诉讼的关系

69. 任何调查委员会仅靠自己都永远无法充分实现一个国家在酷刑和其他形式的虐待方面所承担的国际法义务。这种框架要求国家(当然还有国际社会)通过深刻的机构改革确保真相、正义，对受害者的赔偿并保证不再重演。旨在实现这些目的之一却牺牲其他的政策或做法只会违反早已确立的法律义务。

70. 因此，调查委员会应被视为对其他机制的补充，包括对肇事者的刑事调查和起诉，向受害这提供赔偿，并进行广泛的机构改革，包括对公共官员的培训。当与诉讼同时进行，调查委员会能起到非常重要的作用，对造成酷刑和其他形式的虐待局面的政策决定(不论是公开或是秘密作出的)确立更全面和细微的描述。调查委员会的第一项责任是严格而全面地探索和弄清事实，这样酷刑的确切细节能得到发现，加以保护而不被篡改或销毁，并向公众披露。该调查真相的过程要严格遵守《伊斯坦布尔议定书》的指南。调查委员会收集的信息也可指导调查和检查的战略而又不取代这些战略。此外，调查委员会的调查结果可为行政或立法部门的政策决定提供信息，并不依赖审判的结果。这样，调查委员会的调查结果和建议有助于今后填补人权保护方面的空白，又不影响只有法院才能作出的关于个人有罪或无罪的判定。

71. 在刚摆脱冲突后局面或专制政权的国家，应优先改革司法制度，使法院可被视为足够独立、不偏倚和有效，能履行国家公诉的义务并保证审判公正。在这种情形下，设立调查委员会作为确立真相和正义的第一步不仅有用而且必要。

⁴⁶ Arar 委员会公开听取了 85 位证人的证词。设立调查机制的枢密院敕令对如何处理涉及受国家安全保密管制的信息发了指示。见和 Maher Arar 事件有关的报告：分析和建议，调查加拿大官员对 Maher Arar 所采取的行动的调查委员会，2006，第 3.2 节。

⁴⁷ 《伊斯坦布尔议定书》，第 117 段。

72. 然而，某些步骤无论如何都必须采取，以确保调查委员会的活动不威胁正当的刑事程序标准，包括可能有罪的被告人的权利。调查委员会不应指认某些个人应为最后报告中描述的行为负有刑事责任，如果这么做就侵犯了被指认的个人的无罪推定的权利，并可能对之后任何正式的刑事调查或起诉造成额外的偏见。也许可以用非指责性的方式“点名”，并不需要认定刑事责任。⁴⁸ 然而，如果委员会认定确有有力证据表明某人或数人参与了其授权主管的犯罪，它应把有关的人名和基本信息或证据提交给司法或起诉机构，以便后者根据刑事司法适用的程序法和实体法提起诉讼。任何情况下调查委员会都不得拖延或阻碍对酷刑和其他形式的虐待的正式刑事调查和起诉。

73. 在委员会的建议中应清楚地表明报告准备以何方式为其他机制所用，包括但不限于调查和起诉酷刑和其他形式的虐待，向受害者提供补救和赔偿，并防止酷刑和其他形式的虐待。

H. 报告

74. 授权文书须明确授予委员会提出关于调查结果的公开报告的权力。⁴⁹ 这种报告必须作为正式文件并不受任何干预地广为散发。报告的内容应完全由委员会的成员决定，不应受任何政府当局任何形式的事先审查。如果委员会的成员不能对报告的每个方面达成一致意见，个别成员的反对和同意的意见应成为记录的一部分。⁵⁰ 此外，为保证公众对调查委员会的工作方法和调查结果的信任，必须让公众事先得知委员会最后报告何时公布。

75. 调查委员会的最后报告应全面并满足成立该机构的法律文书中提出的职权范围的各个方面的要求。调查委员会的报告不仅仅是罗列事实，还应当努力准确地阐述酷刑和其他国际犯罪行为发生的社会和政治背景。更关键的是，报告应指出哪些公共和私人体制秩序中的漏洞使得法律和程序保护瘫痪，给委员会所调查的罪行形成了有罪不罚的文化。报告应就如何恢复政府各部门间的权力制衡或“横向问责”以及监管机构的有效职能提出具体和详细的建议。

76. 证据往往指向应为法治崩溃负责的主要行为人，因为负责的公共官员未能尽责机构就会瘫痪。然而，委员会应抵制“点名”的诱惑。如上所述，官员们须受益于无罪推定，他们的行为应由法院而不是半司法性的调查机构来判断。这个规则也适用于那些非直接地参与被指控的犯罪行为的人。委员会应无一例外地把针对每个涉嫌的个人的姓名和初步证据提交法院或检查官以采取适当的法律行动。如果委员会决定把制度失灵同潜在的犯罪活动区分开并点为前者负责的人的

⁴⁸ 如见萨尔瓦多真相委员会的报告和联合国东帝汶独立特别调查委员会的报告例子。

⁴⁹ 《伊斯坦布尔议定书》，第 108(b)段。

⁵⁰ 同上，第 118 段。

名字，它仍应为那些被识别出的人采取无罪判定的措施；至少他们应能到委员会，面对对他们渎职的指控并提供他们自己对事件的说法。

77. 委员会的报告应广为散发，能为尽可能多的受众获取，它应解释委员会的事实调查结果及支持其结论的法律分析。报告应载有针对政府(若适用针对国际社会)所有部门的关于如何履行国家对真相、正义，对受害者赔偿的义务并保证不再重演的建议。通过其最高当局，国家应对委员会的报告的公布作出及时的反应，表明对每项建议的接受或是拒绝，附上推理审慎的解释，更理想的是提出执行建议的时间表。⁵¹

五. 结论

78. 调查酷刑和其他形式的虐待的调查委员会是有力和灵活的机制，能使政府、受害社区和广大公众受益。和其他酷刑和其他形式的虐待指控发生后通常使用的机制不同的是，如刑事调查和起诉，调查委员会为深度理解造成侵权的基本背景，审查政府的政策、做法和体制缺陷，说清事实并帮助受害群体的康复，提出赔偿和保证不再重犯的独立专家建议提供了独特的机会。调查委员会还可在推动并最终促成对现行或遗留的酷刑和其他形式的虐待制度的正式调查并为有效和公平的起诉起到关键的作用。由此，在酷刑和其他形式的虐待指控出现时，调查委员会可帮助国家履行其国际法律义务。然而，若缺乏司法机制，调查委员会无法单独履行一个国家的义务。

79. 对于对成立调查委员会感兴趣的国家，《伊斯坦布尔议定书》和通过禁止有罪不罚保护和促进人权最新一套原则为审议和执行国际做法提供了重要指南。⁵²本报告是对这些评价甚高的文件和特别程序过去工作的补充，对酷刑和其他的虐待问题调查委员会所特有的工作方法提出了补充建议和最佳做法。

⁵¹ 同上，第 119 段。

⁵² E.CN.4/2005/102/Add.1。