



人权理事会

第四十六届会议

2021年2月22日至3月19日

议程项目3

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

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员  
尼尔斯·梅尔策的报告\*

概要

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员在本报告中评价了各国在回应和跟进特别报告员转交的正式来文和国家访问请求方面提供合作的有效性，并建议采取适当措施，以加强各国与特别报告员这项任务的互动，改进各国对禁止酷刑和虐待这项绝对和不可克减的义务的遵守情况。

\* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



## 一. 导言

1. 本报告依人权理事会第 43/20 号决议的要求编写。

## 二. 与任务授权有关的活动

2. 2020 年，酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员代表遭受酷刑和其他虐待的个人，单独或与其他任务负责人联合转交了 207 份来文。

3. 由于与冠状病毒(COVID-19)大流行有关的旅行限制，2020 年本任务未能开展国家访问和其他公务旅行，已商定的对马尔代夫的后访问也不得不取消。

4. 自上次向人权理事会提交报告(A/HRC/43/49)以来，特别报告员参加了涉及本任务问题的各种磋商、讲习班和活动，主要如下。

5. 2020 年 4 月 6 日和 7 日，任务负责人参加了根据大会第 73/304 号决议举行的“实现无酷刑贸易：审查可能的通用国际标准的可行性、范围和参数”专家磋商/网上研讨会。

6. 6 月 26 日，在支持酷刑受害者国际日之际，特别报告员参加了一场“COVID-19 对酷刑和虐待的影响”联合公开网络研讨会，他在会上讨论了在实施国家紧急措施时过度使用武力和暴力的背景下 COVID-19 大流行病带来的挑战。网络研讨会由联合国酷刑机制和防止酷刑协会合作举办。

7. 10 月 15 日，特别报告员向大会第三委员会介绍了他关于“助长酷刑和虐待的生物心理社会因素”的专题报告(A/75/179)。

8. 11 月 26 日，为准备编写专题报告，特别报告员参加了由日内瓦学院举办的支持特别程序任务负责人的专家会议，主题是“如何评价特别程序访问、建议和调查的影响？”。

9. 12 月 8 日，特别报告员在关于朱利安·阿桑奇待遇的听证会上向英国议员发表讲话。

## 三. 各国在正式来文和国家访问请求方面与任务负责人合作的有效性

### A. 背景

#### 1. 禁用酷刑和虐待的现状

10. 普遍和绝对禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚这一规定不仅体现在国际人权法中，也体现在国际人道法、难民法和国际刑法中。任何情况，包括战争、公共紧急状态或恐怖主义威胁，都不能成为使用酷刑或虐待的理由。这一禁止规定被普遍接受为习惯国际法的一项基本原则，因此对所有国家都有约束力，无论各国是否批准了任何一部将这一禁止规定明文入法的国际文书。总之，酷刑和虐待在任何地方、任何情况下对任何人都禁止使用。尽管有这一绝对和不容克减的禁止规定，也有多个国家、区域和国际机制对各国遵守相关义务和标准的情况进行监测，但酷刑和虐待远未根除，在世界各地仍在被使用(见 A/73/207)。

11. 禁止酷刑和虐待要求各国采取整体办法，消除、预防、调查和起诉任何此类暴行，并确保向受害者及其家人提供充分和有效的赔偿。这包括有义务将上述所有内容纳入国家立法和政策；采用落实程序，如程序保障、执法培训和保证人道的拘留条件；建立问责和监督机制。无论酷刑和虐待行为是由公职人员或代表国家行事的其他人员亦或私人实施，也无论是鼓励、命令、容忍还是实施被禁止的行为，都适用禁止酷刑和虐待的规定。<sup>1</sup> 因此，禁止虐待不仅对国家工作人员产生不从事这种行为的消极义务；国家还有保护其管辖下的人员免受私人行为伤害的积极义务。<sup>2</sup>

12. 从这个角度来看，国家不仅有义务将酷刑列为国内刑法下的一项具体罪行，包括不采纳通过酷刑获得的供词和遵守不推回原则，还有进一步的义务，即只要有合理理由认为可能发生了酷刑或虐待行为，就要迅速进行公正和有效的调查。此类调查应由独立和合格的个人进行，以确定被指控行为的性质和情况，确定责任人的身份，确保对他们进行起诉，如果被证明有罪，则应处以与罪行严重程度相称的刑事处罚，不设任何可能的诉讼时效限制。

13. 一些国家试图以“法律制裁”这项条约中的例外规定作为酷刑或虐待的理由<sup>3</sup>。然而，任何此类“法律制裁”都应根据《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（《纳尔逊·曼德拉规则》）和《维也纳条约法公约》所表述的国际法一般原则来解释，即一国“不得援引其国内法规定为理由而不履行条约”。<sup>4</sup> 在这方面，特别报告员和前几任任务负责人已经确定，包括长期单独监禁和体罚在内的一些做法不能被视为法律制裁（见 A/66/268 和 A/HRC/13/39/Add.5）。此外，某些条件和做法往往产生或助长酷刑和虐待，例如，刑事司法系统过度依赖供词作为主要证据来源，因此更有可能使用胁迫性审讯手段来获取强迫供罪或证词（A/71/298, 第 38 段）。此外，在广泛存在腐败的系统中，酷刑和虐待就很可能盛行（见 A/HRC/40/59）。

14. 在评价各国与特别报告员合作的有效性时，应适当考虑这样一个事实，即应从确保各国在实践中遵守禁止酷刑和虐待的规定以及遵守这一禁止规定衍生的预防、调查、起诉和补救义务方面来衡量这种有效性。

## 2. 特别报告员的任务

15. 大会在 1984 年 12 月 9 日第 39/46 号决议中通过了《禁止酷刑公约》，该决议表明酷刑和虐待对人类的破坏性影响得到普遍承认，也表明特别需要采取集体行动消除和防止这种行为。在此之后，人权委员会第四十一届会议通过了第 1985/33 号决议，首次任命了一名特别报告员审查与酷刑有关的问题。<sup>5</sup> 委员会在这份决议中规定了为期一年的任务，赋予特别报告员“从各国政府、专门机构、政府间组织和非政府组织寻求和获得可信和可靠的资料”这项具体任务，并请“秘书长呼吁各国政府在特别报告员执行任务时给予合作和协助，并提供所要求

<sup>1</sup> 人权事务委员会，第 20 号一般性意见(1992 年)，第 13 段。

<sup>2</sup> 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 8 段。

<sup>3</sup> 《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 1 条。

<sup>4</sup> 《维也纳条约法公约》，第二十七条。

<sup>5</sup> 1986 年，这项任务得到扩展，纳入了“其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚”。

的一切资料”。条约机构的任务是监测缔约国遵守条约义务的情况；与此不同的是，酷刑问题特别报告员被要求审查联合国全体已加入和希望加入的会员国禁止和防止酷刑方面的问题，无论其是否具备条约义务。

16. 自 1985 年以来，人权委员会定期通过相关决议，之后的人权理事会<sup>6</sup> 也定期通过相关决议，将特别报告员的任务和期限从一年延长到两年，以后又延长到三年，同时保持年度报告周期制度，强调这一任务在打击酷刑和其他形式虐待方面的重要贡献。在所有决议中都要求各国政府与特别报告员合作，并且还逐步发展，从仅仅要求秘书长“呼吁各国政府在特别报告员执行任务时给予合作和协助，并提供所要求的一切资料”（委员会第 1985/33 号决议）发展到敦促各国“在特别报告员执行任务时给予充分合作和协助，提供其所要求的一切必要资料，充分和迅速响应其紧急呼吁，并[敦促]尚未对特别报告员所转交的来文作出答复的政府立即作出答复”。人权理事会自成立以来，在延长特别报告员任务的决议中，进一步提醒各国义务消除酷刑和虐待，包括采取预防措施，保证受害者获得复原和补救，并确保对酷刑和虐待行为追究责任。

17. 过去 35 年来，特别报告员这项任务的工作方式在逐渐演变。在 1994 年提交人权委员会的关于所有遭受任何形式拘留或监禁，特别是酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚者的人权问题的报告(E/CN.4/1992/17)中，时任任务负责人回应了一个会员国关于澄清紧急呼吁程序和特别报告员向各国政府发出此种呼吁所使用的标准的请求。特别报告员提到，紧急呼吁具备人道主义性质，为各国政府提供了一个机会，以调查引起关注的迫切事项，并通过指示拘留主管部门尊重个人身心健全的权利来履行国际法规定的义务，据此任务负责人在评估紧急呼吁时需要考虑若干因素：

- (a) 信息来源已知的可靠性；
- (b) 信息的内在一致性；
- (c) 信息与引起特别报告员注意的该国其它案件的信息是否一致；
- (d) 是否有来自官方的调查委员会等国内来源的关于使用酷刑的权威报告；
- (e) 国际机构的调查结果，如联合国国别报告员和代表，人权事务委员会，禁止酷刑委员会，区域人权机构，特别是欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会；
- (f) 是否存在国内立法，如允许长期单独拘押(这会产生助长酷刑的有效性)的法律；
- (g) 威胁直接或间接引渡或遣返至存在上述一个或多个因素的国家或领土。

18. 任务的上述工作方式，特别是特别报告员针对酷刑和虐待指控以及提请任务负责人注意的紧急呼吁需采取的行动见于人权理事会第 43/20 号决议(人权理事会在该决议中延长了特别报告员的任务)、《特别程序任务负责人行为守则》(理事会第 5/2 号决议)和 2008 年 6 月通过的《人权理事会特别程序业务手册》(见下文)。这些文件旨在加强任务负责人与国家之间的合作以及任务负责人履行职能的能力。

<sup>6</sup> 根据大会 2006 年 3 月 15 日第 60/251 号决议。

## B. 本报告的宗旨和范围

### 1. 宗旨

19. 自 1985 年设立酷刑问题特别报告员这项任务以来，历任任务负责人一致注意到：一方面，各国为禁止、预防、调查和纠正酷刑和虐待行为而建立了复杂的国际和国内规范和体制框架；另一方面，世界所有地区继续存在这种暴行，两者形成极大的反差(见 A/73/207)。

20. 与此同时，历任任务负责人提交了数千份转交酷刑和虐待个人指控的正式来文，访问了几十个国家，每年撰写专题报告，以提请人权委员会、人权理事会和大会注意一些具有普遍重要性的一般性和横向的专题和挑战，以期实现普遍消除酷刑和虐待。一些任务负责人还汇编了关于各国对其正式来文采取后续行动的系统观察报告，总体而言，他们的结论是，所转交的指控中只有少数得到了有效解决，或者得到了有关国家完全令人满意的答复<sup>7</sup>。此外，任务负责人发出的个人来文针对最多的一些国家，包括许多向特别程序任务负责人发出长期邀请的国家，一直无视、推迟或拒绝任务负责人的国家访问请求，从而使特别报告员无法对其遵守禁止酷刑和虐待的情况进行客观的现场评估。这一意见引起了对各国与特别报告员合作有效性的严重关切，因此需要在这方面进行客观评价。

21. 根据这一结论，在任务设立 35 年后，并铭记“需要能够对[任务负责人]收到的可信和可靠的信息作出有效回应”，<sup>8</sup> 特别报告员认为，现在是评估各国与任务合作有效性的时候了，以确保预防、调查、起诉和纠正酷刑和虐待行为。更具体地说，在本报告中，特别报告员希望：

- 评估各国在答复和跟进特别报告员转交的正式来文以及国家访问请求方面提供合作的有效性；
- 向各国和联合国相关机制提出建议，以期(a) 实现人权理事会就各国和任务之间的合作规定的“充分合作”标准，以及(b) 确保各国充分遵守普遍、绝对和不可克减的禁止酷刑和虐待规定所产生的法律义务。

### 2. 范围

22. 本报告涵盖特别报告员在其任期的头四年(2016 年 11 月 1 日至 2020 年 10 月 31 日)期间发出的正式来文和国家访问请求。适当时特别报告员也会考虑前任任务负责人通过对来文意见的报告等方式提供的系统化信息，并会注明。

23. 特别报告员进行正式国家访问期间各国的合作需另文报告，因此本报告不涉及这一领域，也不涉及各国对国家访问报告中所提具体建议采取后续行动的问题。特别报告员认为，通过双边对话处理这些问题更为恰当和具有建设性。

<sup>7</sup> 见 E/CN.4/1989/15、E/CN.4/1990/17、E/CN.4/1991/17、E/CN.4/1992/17、E/CN.4/1993/26、E/CN.4/1994/31、E/CN.4/1995/34、E/CN.4/1996/35 和 Add.1 和 Corr.1、E/CN.4/1997/7 和 Add.1、E/CN.4/1998/38 和 Add.1、E/CN.4/2000/9 和 Add.5、E/CN.4/2003/68/Add.1、E/CN.4/2004/56/Add.1、E/CN.4/2005/62/Add.1、E/CN.4/2006/6/Add.1、A/HRC/4/33/Add.1、A/HRC/7/3/Add.1、A/HRC/10/44/Add.4 和 Corr.1、A/HRC/13/39/Add.1 和 Corr.1、A/HRC/16/52/Add.1、A/HRC/19/61/Add.4、A/HRC/22/53/Add.4 和 A/HRC/25/60/Add.2。

<sup>8</sup> 人权委员会第 1985/33 号决议，第 6 段。

24. 各国对特别报告员向人权理事会和大会提交的专题报告中提出的一般性建议的后续行动需另行开展国家磋商，将在 2021 年全年进行；根据磋商结果，可能需要单独评估，并在稍后阶段向理事会报告。

## C. 方法

25. 为评估各国与任务负责人合作的有效性，特别报告员分析了下述所有具备的信息，包括各国对正式来文和国家访问请求的答复，以及对国家协商问卷的答复。协商问卷是希望将所要求的数据加以系统化。

26. 在本报告中，特别报告员将国家与任务之间的实际合作分为三个水平，即全面合作、部分合作和不合作。这种区分的标准主要由人权理事会第 43/20 号决议确立，《特别程序业务手册》、《特别程序任务负责人行为守则》和其他相关文书亦对标准有所补充。

27. 虽然人权理事会的决议具有政治权威性，但不具有法律约束力，任务负责人建议的大多数预防、调查、起诉和补救措施反映的是直接源于绝对和不可克减的禁止酷刑和虐待规定的国际法律义务。

28. 如果正式来文和国家访问请求由多名任务负责人联合提交，本报告中的评估应理解为仅反映酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员的观点，不影响其他独立的任务负责人可能或已经就部分或所有这些案件形成的与本报告员或一致、或不同或相互补充的评估意见。

29. 对于那些有关国家与任务负责人之间正在进行对话并积极处理的来文和请求，本报告中不作评价，标为“待定”。同样，在本报告所述期间没有收到特别报告员任何来文或访问请求的国家提供的合作也不在本报告中予以评估。

## D. 参考标准

### 1. 本任务的责任

30. 就专题范围而言，特别报告员的任务涵盖根据适用的国际习惯法和条约法构成酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的任何行为或不作为。特别报告员经授权审查联合国所有已经加入和希望加入的会员国中禁止和防止此种暴行并予以补救的相关问题，无论这些国家是否具备条约义务，也不论肇事者是国家工作人员还是非国家行为者。

31. 人权理事会在第 43/20 号决议中强调，任务负责人应根据理事会第 5/1 号和第 5/2 号决议及其附件履行职责。具体说来，理事会授权特别报告员寻求、接收、审查关于酷刑或虐待问题和指控案件的信息，并就此采取行动；应各国政府的同意或邀请进行国别访问，加强与政府的进一步对话，并就访问报告中提出的建议采取后续行动；全面研究与打击和防止酷刑和虐待有关的趋势、发展和挑战，并就防止和消除此种做法的适当措施提出建议和意见；确定、交流和推广预防、惩罚和消除酷刑和虐待措施的最佳做法；纳入性别观点和以受害者为中心的方法；就与任务相关的事项与全球、区域和国家机制以及民间社会合作，并促进它们相互之间的合作；向人权理事会报告本任务的所有活动、意见、结论和建议，每年向大会报告相关的总体趋势和发展，以期最大限度地发挥报告进程的效益。

32. 特别报告员依授权接收来自不同来源的信息，并根据可信的信息采取行动，向有关政府发送来文。除非另有协议，此类来文通过外交渠道发送，内容涉及属于其任务范围的任何实际或预期的侵犯人权行为。来文可涉及(a) 牵涉个人、群体或社区的案件；(b) 特定国家或更普遍的侵犯人权的一般趋势和模式；或者(c) 被认为引发关注的现行立法或立法草案的内容。<sup>9</sup>

33. 正式来文并不意味着有关特别程序的价值判断，因此来文本身并不是指控性的。正式来文无意取代国家一级的司法或其他程序，其主要目的是针对侵权指控获得澄清，并促进保护人权的措施。<sup>10</sup>

34. 根据政府在答复来文时提供的资料，任务负责人可发起进一步的调查或提出建议或意见，并在相关报告中公布。<sup>11</sup>

35. 指控信和紧急呼吁案文的保密期为 60 天，以便各国作出答复，然后与收到的任何答复一起在特别程序来文网站上公布。

36. 《业务手册》进一步确定了任务负责人采取行动的标准以及向各国发送来文的不同类型。<sup>12</sup>

## 2. 国家的责任

37. 人权理事会认识到特别报告员在防止和打击酷刑和虐待方面工作的重要性，特别敦促各国在特别报告员执行任务时给予充分合作和协助，提供其所要求的一切必要信息，充分 and 迅速地对其紧急呼吁作出回应，并敦促尚未对特别报告员转交的来文作出回应的政府立即作出答复；积极回应特别报告员访问本国的请求，并就所要求的访问与特别报告员进行建设性对话；防止任何个人、团体或协会包括被剥夺自由者因与特别报告员接触、试图接触或曾经接触而受到任何处罚、报复、恐吓或其他损害；确保对特别报告员的建议和结论采取适当的后续行动；并在打击酷刑和虐待的斗争中采取以受害者为中心和对性别问题敏感的方法。

## 3. 联合国的责任

38. 最后，人权理事会请秘书长在联合国总体预算范围内确保向特别报告员提供充足和稳定的工作人员以及必要的设施和资源，同时铭记会员国对防止和打击酷刑以及援助酷刑受害者表示大力支持。

39. 与人权理事会所有其他特别程序一样，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)通过专题实况调查、政策和法律专长、研究和分析工作以及行政和后勤服务为特别报告员的任务提供支持。<sup>13</sup>

<sup>9</sup> 人权理事会特别程序业务手册，第 28-29 段。

<sup>10</sup> 同上，第 30 段。

<sup>11</sup> 同上，第 28-30 和 36 段。

<sup>12</sup> 同上，第 38-51 段。

<sup>13</sup> 同上，第 21 段。

## E. 国家协商

### 1. 问卷调查

40. 2020年8月12日，特别报告员通过问卷方式发起一轮国家协商活动，邀请联合国全体会员国：

- 概述本国目前处理特别报告员转交的正式来文和国家访问请求的程序；
- 评价当前在正式来文和国家访问请求方面与本任务合作的有效性；
- 就改进当前与任务负责人的合作和对话提出建议和要求。

41. 调查问卷使各国有机会介绍对所提出问题的看法，从而为本报告做出贡献和提供信息。对调查问卷提交国家答复的最初截止日期定为2020年10月15日；后来，在向所有国家发出书面提醒后，最后期限延至10月31日。

42. 在任务所调查的195个政府中，31个政府(16%)作出了答复；164个政府(84%)没有答复。<sup>14</sup>在对调查问卷作出答复的31个政府中，20个政府收到过特别报告员的一封或多封正式来文，11个政府从未收到过此类来文。在所调查的195个政府中，实际曾收到过特别报告员来文的政府只有20个作了回复。此外，几乎所有这些政府都称它们与特别报告员的互动是“充分合作的”，或者表示它们对建设性对话与合作持开放态度。

43. 特别报告员向对调查问卷作出答复的国家表示感谢。与此同时，他真心感到遗憾的是，任务最经常涉及的大多数国家没有作出回应，因此拒绝就它们与任务负责人合作中存在的潜在挑战发表意见。

### 2. 国家程序

44. 在对问卷第一个问题的答复中，一些国家提供了关于在国家一级为防止和调查酷刑和虐待而采取的培训以及立法、体制和其他措施的一般性信息，包括批准和执行《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》、《公约任择议定书》和建立国家防范机制。

45. 只有17个国家具体介绍了为处理和回应特别报告员转交的酷刑和虐待指控而设立的国家程序。这些程序包括建立一个专门的国家机制(或在相关部委内设司)的良好做法，该机制负责协调对任务负责人的回应以及对联合国所有人权机制所提建议采取的后续行动，这就有助于与任务负责人合作，可以帮助国家分析和发现系统的侵犯人权行为，并提出国家层面的改革建议。

46. 此外，有10个国家简要介绍了评估和回应特别报告员国家访问请求所遵循的程序。总共有14个国家表示已向所有特别程序任务负责人发出长期邀请。14个国家没有提供任何关于处理特别报告员国家访问请求的信息。

47. 遗憾的是，由于答复数量少，无法对各国处理任务负责人转交的正式来文和国家访问请求采用的程序作出有代表性的综述。

<sup>14</sup> 提交的答复见

[https://ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/CFI\\_Effectiveness\\_of\\_States.aspx](https://ohchr.org/EN/Issues/Torture/SRTorture/Pages/CFI_Effectiveness_of_States.aspx)。

### 3. 自我评价

48. 问卷的第二个和第三个问题请各国自我评价在回应过去四年来收到的正式来文和国家访问请求方面与任务负责人的合作情况。在答复中，13个国家认为它们与任务的互动是“充分合作”的，或者表示它们对建设性对话与合作持开放态度。其中3个国家没有收到过特别报告员的任何来文。只有1个国家认为互动为部分合作，因为政府无法对收到的一份来文作出回应。此外，有6个国家表示，它们没有收到特别报告员的任何来文，尽管根据正式记录，在报告期内确实曾向它们转交了一份或多份来文。

49. 遗憾的是，鉴于答复数量很少，因此对于联合国会员国如何以及根据何种标准自我评价在回应正式来文和国家访问请求时与任务负责人的合作问题无法形成有代表性的了解。

### 4. 国家的建议和请求

50. 问卷的第四个问题请各国提出有关改进目前与任务负责人的合作和对话的建议和请求。在答复中，5个国家提出了建议或报告了与任务负责人合作方面的挑战。

51. 所报告的挑战包括政府对正式来文作出答复的时限为60天，这一时间规定太紧，在有些情况下来不及开展国家协商和调查，而这是提供详细和令人满意的答复所必需的。所报告的其他挑战包括缺乏调查所有指控的资源，特别是考虑到一些政府收到的来文数量较多，以及特别报告员的任务与禁止酷刑委员会和防范酷刑小组委员会等条约机构的任务被认为存在重叠。

52. 一些国家还向任务负责人提出了具体要求，例如(a) 任务负责人在收到对正式来文的答复后，确认案件是否已结案亦或需要进一步信息；(b) 考虑到国家议程，在确定国家访问日期方面需要更大的灵活性；以及(c) 在正式来文和国家访问框架之外与任务负责人对话和合作的重要性。

53. 尽管收到的答复数量很少，但特别报告员对各国提出的意见和报告的挑战给予应有的注意，并将尽可能酌情努力在为其任务提供的资源框架内解决这些问题。

## F. 各国在回复正式来文方面的合作情况

### 1. 统计数字评价

54. 2016年11月1日至2020年10月31日期间，特别报告员单独或与其他任务负责人联合向会员国转交了514份关于酷刑和虐待指控的正式来文。在同一时期，任务负责人还向非国家行为者发送了16封来文(未列入本报告)。截至2020年12月31日，向各国发送的514份来文中，有一份不需要答复(有一份收到的答复正在等待翻译，因此无法评估)。因此，下文的统计评估是基于512份来文的情况。

55. 根据各国在报告所涉期间就转交的每一份正式来文(包括“紧急呼吁”、“指控信”和“其他信件”)表现出的合作的实质性分析,并参照如上所述人权理事会制定的相关标准,特别报告员将合作情况分为四类:

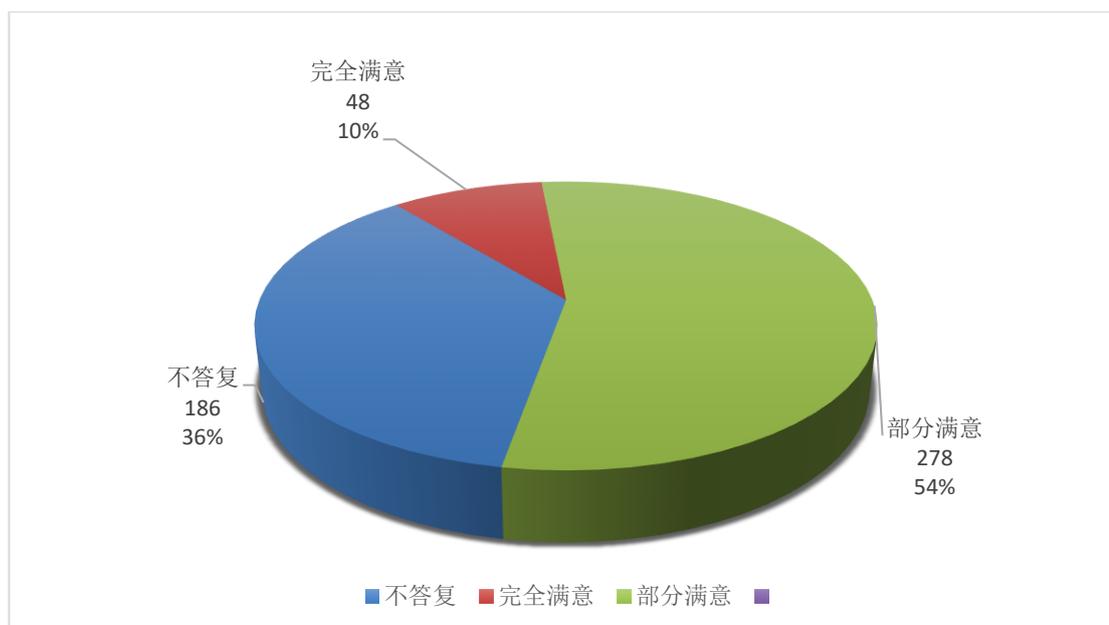
- 充分合作;
- 部分合作;
- 不答复;
- 待定(见下文相关章节)。

56. 对报告期内的全球统计分析(见下图 1)显示,对于特别报告员转交的 512 份来文:

- 186 份答复(36%)未做任何回应(不合作);
- 278 份答复(54%)被认为不令人满意(部分合作);
- 48 份答复(10%)令人满意(充分合作)。

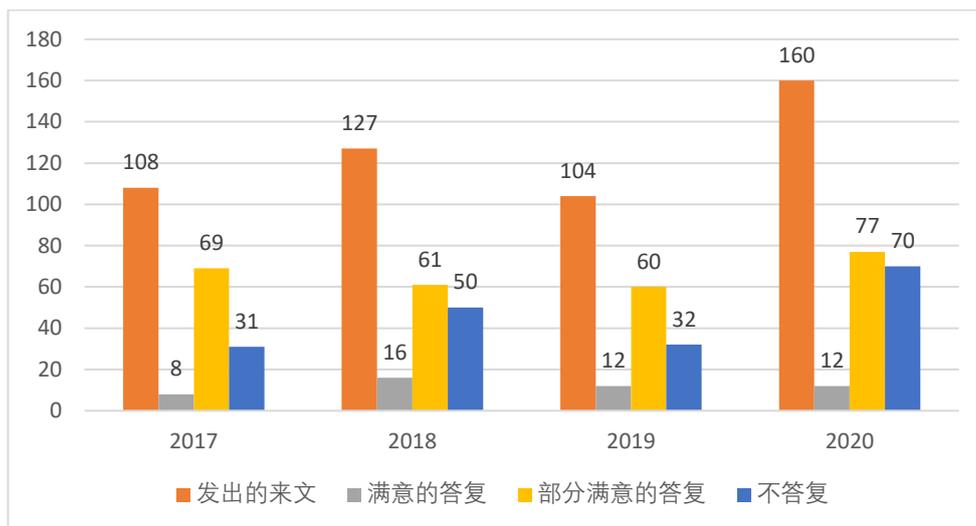
57. 统计数据反映的低水平的回应和合作绝不是最近才有的现象,而是自人权委员会 1985 年设立本任务以来就一直存在的模式。在提交委员会的第一份任务报告中(E/CN.4/1986/15),时任特别报告员强调,虽然他向 33 个国家政府转交了酷刑指控,但只有 11 个国家政府对他提供信息的要求作出了回应。其他前任任务负责人编写的综合观察报告也反映了与此相似的回应和合作比例。

图 1  
2016-2020 年对来文的答复



58. 如按日历年(2017年1月1日至2020年10月31日)对向各国转交的来文作更详细的纵向综览,可以看出,正式来文数量的波动与可用资源的波动和公务差旅的变化频率相一致,最突出的是在2020年冠状病毒病(COVID-19)大流行期间。然而,值得注意的是,在所审查的这一期间,几种合作程度的相对比例保持不变,因此显示出稳定的模式(见下文图2)。

图2  
来文情况年度分解图



59. 总之,从长期来看,任务负责人转交各国的正式来文中有三分之一以上(36%)没有得到任何答复(“不合作”);54%收到的答复则不令人满意(“部分合作”);而只有10%得到完全令人满意的答复,按照任务负责人的要求或建议充分处理了转交的酷刑或虐待指控(“充分合作”)。

## 2. 名词解释

60. 根据人权理事会制定的标准,本报告中确定和适用的合作类别根据以下标准进行区分:

(a) 充分合作:充分和迅速的答复,提供所要求的所有信息,并确保对特别报告员的建议和结论采取适当的后续行动,至少包括有证据显示启动了适用国际法规定的所有预防、调查、起诉和补救措施;

(b) 部分合作:答复未满足上文(a)分段所述的任何标准,但至少包括确认收到来文或政府与特别报告员之间存在其他形式的对话;

(c) 不合作:不答复或拒绝答复特别报告员转交的正式来文。

(d) 待定:政府要么对来文作出了及时和建设性的答复,但来文尚未翻译,因此尚未得到评估;或者表示了提供所要求的资料或采取所建议的措施的真实意愿,并为此目的请任务负责人提供补充资料或作进一步澄清。

61. “充分合作”、“不合作”和“待定”这几个类别是不言自明的，不太可能引起重大问题、争议或其他分歧，但“充分合作”和“部分合作”之间的区别值得进一步讨论。具体而言，人权理事会为与任务授权“充分合作”而设定的标准与各国的自我评价之间似乎存在很大差异，这不仅反映在各国对调查问卷的答复中，更重要的是，它也体现在各国对任务负责人转交的正式来文的答复中。

### 3. “充分”和“部分”合作的区别

62. 如前所述，人权理事会确定了与任务“充分合作”的累积标准，即充分和迅速的回应，提供所要求的所有信息，并确保对任务负责人提出的建议和结论采取适当的后续行动，至少包括有证据显示启动了适用国际法规定的所有预防、调查、起诉和补救措施。

63. 在实践中，只有符合“充分合作”标准的回应，才能确保特别报告员转交的指控得到适当调查，并充分遵守绝对和不可克减的禁止酷刑和虐待规定，采取所有必要和适当的预防、起诉和补救措施。

64. 令人遗憾的是，在各国对特别报告员正式来文的答复中，90%以上都不符合这一标准。36%的来文没有得到任何答复(“不合作”)，而54%的答复则未能充分处理转交的指控(“部分合作”)。显然，政府不对特别报告员的正式来文作出回应，必然会令人严重怀疑它们对禁止酷刑和虐待这一承诺的可信度。对于构成“部分合作”的应对措施，则需要采取更加细致入微的方法。在这一类中，并不是所有的缺点都同样严重；可能从轻微和无意的疏忽直到严重和故意的违规行为。但重要的是，所有这些问题都严重到足以损害任务的有效性和对禁止酷刑和虐待规定的忠实执行。

65. 在下文的概述中，特别报告员希望描述各国对正式来文的答复达不到“充分合作”标准的主要方式，先从最严重的缺点开始讨论。

#### (a) 激烈的驳回

66. 最令人震惊的是，特别报告员转交或附送的一些官方声明或来文收到激烈的回应。有关国家不仅拒绝侵犯人权的指控，还指控相关任务负责人有“偏见”、“煽动性言论”、“政治动机”、“违反《联合国宪章》”或“干涉国家主权”。这些国家不是对指控进行讨论，反而指责或诋毁任务负责人是“所谓的”专家；甚至有人呼吁对他们“追究责任”，仅仅是因为他们真诚地并且往往是在非常困难的情况下履行任务。

67. 如果各国对任务负责人的行为有任何关切，应本着建设性对话的精神，与任务负责人直接联系解决。否则，对任务负责人操守和独立性的任何直接或暗示的指控或威胁都不符合人权法和《联合国宪章》的宗旨和原则。

#### (b) 无凭无据的否认

68. 与任务负责人“部分合作”的一种非常普遍的模式是无凭无据的否认，即政府拒绝或驳回与酷刑或虐待行为或风险有关的指控，却不提供可信的证据、解释或反驳。乍看之下，这些政府似乎与任务负责人充分合作，强调它们赞赏特别报告员的工作，并重申它们坚定不移地致力于禁止酷刑和虐待，还经常对国内的规范和体制框架作出详细说明。与此同时政府称与酷刑或虐待行为或风险有关的指控毫

无根据、错误、存有恶意或出于政治动机，因此予以拒绝或驳回。虽然这些答复在形式、语气和风格上可能有很大不同，但它们归根结底都没有回答特别报告员提出的问题，也没有按照任务负责人的建议和国际法的规定采取有效的预防、调查、起诉或补救措施。

69. 国际法明确要求，只要有“合理的理由相信”在其管辖范围内已经或可能发生酷刑或虐待行为，各国就应迅速进行公正的调查。毫无疑问，特别报告员转交的指控构成这种“合理的理由”，因此各国政府在是否调查这些指控方面是不存在任何政治上的斟酌处置权的。政府不调查特别报告员转交的指控，并且在指控得到确认时不采取保护或补救措施，就不仅是未能达到人权理事会规定的“充分合作”标准，而且也违反了国际法绝对和不可克减的禁止酷刑和虐待规定下的预防、调查、起诉和补救义务。

### (c) 阻挠性的形式主义

70. 与任务负责人“部分合作”的另一个非常常见的模式是阻挠性的形式主义，即政府基于国家安全、保密、政策或宪法秩序的主张，或基于其他完全形式上的论点，拒绝提供所要求的信息或采取建议的保护或纠正措施。最常见的情况是，政府可能声称它们不能干预或评论正在进行的涉及据称受害人的司法或行政程序，或者根据国家立法或政策，它们不能披露所要求的信息。其他借口可能还有特别报告员提供的证据不足以启动调查。在这些时候，各国政府也普遍试图通过全面重申其对禁止酷刑和虐待的坚定承诺向特别报告员作出保证，包括为此引述复杂的国内规范和体制框架。然而归根结底，他们始终没有回答特别报告员提出的问题，也没有按照特别报告员的建议和国际法的规定采取有效的预防、调查、起诉或补救措施。

71. 虽然特别报告员理解国内规范和体制秩序的重要性和神圣性，但他要回顾指出，作为一项具有普遍约束力的国际法，禁止酷刑和虐待以及由此产生的国际法律义务不仅限于政府行政部门，而且适用于整个国家及其所有公共当局和机构，包括法院、检察机关和情报机构，无论它们在体制或业务上是否独立于政府之外。作为一项外交礼节，特别报告员的正式来文应发送给现任外交部长，但这并不妨碍外交部将任务负责人的意见、询问和建议转交政府其他相关部门，包括司法、检察和情报部门，并将其答复回送特别报告员。任何与此不同的解释都会在实际阻止特别报告员审查司法机关、检察机关或在行政部门权限之外运作的情报部门的判决、决定和其他行为或不作为所造成的酷刑和虐待，而这些在特别报告员在全球范围内收到的指控中占到很大一部分。作为国际法的一项强制性规范，禁止酷刑规定优先于国内法或国际法中任何与之相抵触的政策或规范。因此，不能以国家安全、保密、政策或宪法秩序为由，不对转交的酷刑或虐待指控进行迅速和公正的调查，或按特别报告员的建议采取国际法规定的保护或纠正措施。

### (d) 精致的借口

72. 特别报告员经常通过正式来文向之提出要求的一些国家作出引人注目的努力，给人以合作模范的印象，同时却在事实上维持制度化的酷刑和虐待系统。因此，虽然这些政府表示注意到提请它们注意的指控，并详细说明了所采取的调查措施，但指控总是会被认为是错误、虚假或没有证据。虽然乍看之下，这些国家的规范和体制框架似乎堪称典范，调查也是由训练有素的法医专家进行，但这些

调查机制通常由政府采取或实际上由政府控制，不存在真正独立的国家监督机构，不允许特别报告员或其他国际监督机构进行国家访问。与此同时，有关这些国家的独立民间社会报告和证人陈述证实，实际上，酷刑和虐待继续得到使用而不受惩罚，在某些情况下还是广泛或系统地得到使用。

73. 特别报告员借此机会回顾，如果在实际中继续不受惩罚地使用酷刑和虐待，那么各国对禁止酷刑和虐待的正式承诺以及根据这些正式承诺建立的规范和体制框架、机制和程序就始终毫无意义。同任何其他条约义务一样，对禁止酷刑和虐待以及相关的法律义务必须本着诚意，并按照保护每个人固有尊严的目标和宗旨来解释和执行。<sup>15</sup> 最突出的是，不可能在遵守禁止酷刑和虐待的同时维持基于恐吓、歧视、暴力和胁迫的治理和司法制度。没有独立和公正的监测和监督，没有确保对任何酷刑和虐待行为追究责任的政治意愿，任何系统化的借口，无论多么复杂，都不能算作对特别报告员任务的“充分合作”，事实上，也不能算作遵守了绝对和不可克减的禁止酷刑和虐待的规定。

#### 4. 历史视角和根源

74. 早在 1986 年，时任任务负责人就指出，普遍谴责酷刑有一个显著的副作用：各国政府可能不愿承认确实发生了酷刑，因此可能倾向于断然否认指控，或者答复说，据称的酷刑受害者可以向主管当局提出申诉，而由于他们没有这样做，显然指控是虚假的。然而，没有提出申诉一事可能是由于其他情况(害怕或希望离开该国)造成的，并不能证明没有酷刑发生(E/CN.4/1986/15, 第 16 段)。

75. 时至今日，各国政府对特别报告员转交的酷刑和虐待指控所表现出的态度尽管不是指责性的，但仍然主要采取辩解、否认或回避的态度。因此，只有 10% 的指控得到完全合作性的答复，54% 的答复仍不令人满意，36% 的来文没有得到任何答复。

76. 正如特别报告员在最近提交大会的报告(A/75/179)中指出的那样，全世界继续在酷刑和虐待问题上感觉自满的根本原因不是缺乏专门知识、资源或对规范的共识，也不是普遍的心存恶意，而是贯穿人类历史中决定人类决策的一些普遍的神经生物学和心理社会因素，无论民族、文化、宗教或其他独特影响如何。最值得注意的是，当代科学发现表明，所有人，无论是政府官员、媒体人士还是一般公众，都有一种天生的倾向，即通过自我欺骗和否认这一基本上无意识的过程来抑制道德上的困境和其他不受欢迎的信息。

77. 特别报告员在与各国就酷刑或虐待的具体关切或指控进行的正式对话中惯常遇到各种形式的这种自欺欺人和否认。在实践中，各国对他的正式来文的主要反应模式是否认事实，即使面对令人信服的证据也是如此。在不能否认发生酷刑或虐待的情况下，国家倾向于否认其责任或否认被指控行为的不法性。令人遗憾的是，真正参与建设性、实质性和透明的对话，以确保全面有效遵守禁止酷刑和虐待的规定始终是极少数的例外情形。

<sup>15</sup> 《维也纳条约法公约》，第二十六和第三十一条。

## G. 各国在国家访问请求上的合作情况

### 1. 正式国家访问的工作方式

78. 作为特别程序工作方法的一部分，人权理事会授权特别报告员在征得政府同意或应政府邀请的情况下进行国家访问，加强与政府的进一步对话，并就访问各国后的报告中所提建议采取后续行动。<sup>16</sup>《业务手册》和《行为守则》为任务负责人提供了指导，并便于其他利益攸关方更好地理解他们的工作。

79. 国家访问的主要目的是允许特别报告员评估该国的酷刑和虐待情况，包括审查法律、司法和行政等各方面。通过国家访问，还能够与受害者、受害者亲属、证人、国家人权机构、国际和地方非政府组织和民间社会的其他成员、学术界以及驻在有关国家的国际机构官员接触并从他们那里收集信息。

80. 国家访问本着建设性合作的精神进行，目的是提出适切和务实的建议，最终目标是加强保护和促进人权。访问成果是特别报告员向人权理事会提交的一份报告，任务负责人在报告中分析访问期间进行的讨论，总结他的观察，并提出建议，以协助有关政府查明和纠正任何可能助长酷刑和虐待的规范、体制或程序因素。各国政府可以根据适用的联合国文件规则，对特别报告员报告的实质内容发表意见。

81. 为加强系统的有效性而制定的《特别程序任务负责人行为守则》敦促所有国家在特别程序执行任务时给予合作和协助。<sup>17</sup> 根据《行为守则》，访问的目的是与有关政府当局和所有其他利益攸关方建立对话，并促进合作；最重要的是，这是任务负责人、有关国家和利益攸关方的共同义务。<sup>18</sup>

82. 在审查人权理事会的工作和运作时总是会强调加强各国与特别程序之间合作的重要性。虽然接受任务负责人来访的决定是自愿的，但理事会敦促各国及时回应关于提供信息和访问的请求。<sup>19</sup> 2016 年和 2020 年，理事会进一步敦促各国积极回应特别报告员访问本国的请求，并与特别报告员就国家访问请求进行建设性对话。<sup>20</sup>

83. 正式国家访问是根据任务授权的职权范围，经有关国家同意或邀请进行的，在准备阶段会与该国常驻联合国代表团进行密切合作。<sup>21</sup> 国家访问的职权范围<sup>22</sup> 为访问的开展提供了指导，并概述了政府将向任务负责人和随行工作人员提供的保障和便利，其中包括行动自由，调查自由，特别是与中央和地方政府当局所有部门的联系、与非政府组织、私营机构和媒体不受监督的秘密联系，所有拘留和审讯场所提供充分准入、政府保证与任务负责人接触过的人不会因此受到威胁、

<sup>16</sup> 人权理事会第 34/19 和 43/20 号决议，第 1(b)段。

<sup>17</sup> 人权理事会第 5/2 号决议，第 1 段。

<sup>18</sup> 同上，附件，第 11 条(e)项。

<sup>19</sup> 人权理事会第 16/21 号决议，第 26 段。

<sup>20</sup> 人权理事会第 43/20 号决议，第 2(b)段。

<sup>21</sup> 人权理事会第 5/2 号决议，第 11 条。

<sup>22</sup> E/EN.4/1998/45，附件，附录五。

骚扰或惩罚，提供适当的安全安排同时不限制上述行动和调查自由。在更新的职权范围<sup>23</sup>中，措辞得到加强，包括保证避免报复和任何可能阻止合作或被私人行为者或团体视为阻止合作的措施。

84. 鼓励寻求竞选人权理事会成员并提出竞选的国家以自愿保证和承诺的形式作出切实承诺，邀请特别程序并与其合作，作为竞选活动的一部分。<sup>24</sup>此外，为了表示对理事会的支持，还呼吁各国发出长期邀请。

## 2. 长期有效邀请

85. 人权委员会在第 2004/76 号决议中大力鼓励所有国家向所有专题特别程序发出“长期邀请”。

86. 长期邀请是指政府向所有专题特别程序发出的公开邀请，表示欢迎任务负责人的访问。邀请中还表示，该国愿意与任务负责人合作，进而与人权理事会合作，作为保护和促进人权的一个核心支柱。截至 2020 年 12 月 15 日，已有 126 个会员国和一个观察员国向专题特别程序发出了长期邀请。<sup>25</sup>

87. 虽然长期邀请的目的是便利国别访问的规划和进行，但实际上并非所有国家都履行承诺，有些国家只向某些任务负责人发出邀请。

## 3. 统计评价和实质评价

88. 对各国与任务负责人合作的历史分析证实，长期以来各国一直犹豫或不愿意邀请或允许特别报告员进行正式访问。前几任任务负责人定期报告说，他们向各国提交的国家访问请求没有得到任何答复，因此没有结果，或者对各国未能同意正式国家访问任务的职权规定表示关切，这导致设想的访问被取消或无限期推迟。<sup>26</sup>到前任任务负责人任期结束时，有 31 项国家访问请求仍然待定。<sup>27</sup>

89. 特别报告员在其任期的头四年中向 58 个国家政府发出了国家访问请求，其中 32 个国家政府业已发出长期邀请<sup>28</sup>。而在同一时期，只有一个国家(布基纳法索)主动邀请了任务负责人(即任务负责人没有提出这一请求)。

<sup>23</sup> 网址见 Available from [www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ToRs2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/ToRs2016.pdf).

<sup>24</sup> 大会第 60/251 号决议，第 8 段。

<sup>25</sup> 见 <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=En>.

<sup>26</sup> 例见 A/HRC/13/39，第 6 段；A/HRC/19/61，第 6 段。

<sup>27</sup> 见 <http://antitorture.org/recent-country-visits/>。

<sup>28</sup> 下述国家曾发出长期邀请：阿根廷、布隆迪、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、印度、伊朗伊斯兰共和国、肯尼亚、黎巴嫩、莱索托、利比亚、马达加斯加、马拉维、马来西亚、马尔代夫、蒙古、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日利亚、巴拉圭、罗马尼亚、卢旺达、塞尔维亚/科索沃、南非、西班牙、泰国、土耳其、土库曼斯坦、乌克兰、大不列颠及北爱尔兰联合王国、乌兹别克斯坦。其他国家：安哥拉、巴林、孟加拉国、文莱达鲁萨兰国、中国、科摩罗、科特迪瓦、古巴、刚果民主共和国、多米尼加共和国、厄立特里亚、埃塞俄比亚、海地、印度尼西亚、以色列、马里、纳米比亚、菲律宾、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、塞内加尔、乌干达、阿拉伯联合酋长国、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、越南、津巴布韦。

## (a) 不合作

90. 在收到国家访问请求的 58 个国家政府中, 33 个(57%)从未作出任何答复(甚至没有确认收到请求), 其中包括 15 个已向特别程序发出长期邀请的国家(布隆迪、厄瓜多尔、洪都拉斯、印度、肯尼亚、莱索托、马达加斯加、马拉维、莫桑比克、尼加拉瓜、尼日利亚、罗马尼亚、卢旺达、南非和土库曼斯坦)。向这 33 个国家中的 26 个国家(其中有 7 个国家曾发出长期邀请: 危地马拉、印度、肯尼亚、马拉维、马来西亚、南非和泰国)发出了一封或多封后续信函, 但未能引起有关国家政府的任何反应。

## (b) 部分合作

91. 在收到访问请求的 58 个国家政府中, 13 个(23%)表现出与任务负责人的“部分合作”, 包括 5 个向特别程序发出过长期邀请的国家(危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩、马来西亚和泰国)。换句话说, 政府对任务负责人转交的访问请求作出了回应, 但由于特别报告员无法控制的原因, 没有发出进行正式访问的明确邀请, 原因是政府的日程安排有困难, 或者政府不同意国家访问的正式职权范围。一些政府主动与特别报告员保持对话, 特别是利用人权理事会届会间隙举行年度会议; 尽管多次向这些国家政府提出进行国家访问的请求, 也存在许多关于酷刑和虐待的指控, 但这些政府始终不允许特别报告员对他们的国家进行正式访问。

## (c) 充分合作

92. 在本报告所述期间收到国家访问请求的 58 个政府中, 只有 12 个(20%)政府(包括 11 个发出长期邀请的政府)表现出与任务负责人的“充分合作”, 它们或是接待了一次正式的国家访问(阿根廷、马尔代夫、塞尔维亚和科索沃<sup>29</sup>、土耳其、乌克兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国), 或是向特别报告员发出了明确的邀请(利比亚、蒙古、巴拉圭和西班牙), 但特别报告员因区域分配或工作缓急安排的原因拒绝或推迟了设想的国家访问。受访国家的区域分布是非洲(1)、亚太(1)、东欧(3)、拉丁美洲和加勒比(1)以及西欧和其他(2)。任务负责人从提出国家访问请求到在任务范围内进行实际访问的平均时长为一年零两个月; 最短的时间是四个月(斯里兰卡), <sup>30</sup> 最长的是两年零八个月(阿根廷)。<sup>31</sup>

93. 在任务负责人访问的国家中, 有一个是与法官和律师的独立性特别报告员联合进行的(2016 年对斯里兰卡的访问)。尽管两项任务分别向人权理事会提交了关于此次访问的单独报告(A/HRC/34/54/Add.2 和 A/HRC/35/31/Add.1), 但应相互参照理解。

<sup>29</sup> 提到科索沃时应以完全遵守安全理事会第 1244(1999)号决议的方式理解, 且对科索沃地位不具任何影响。

<sup>30</sup> 见 A/HRC/34/54/Add.2.

<sup>31</sup> 见 A/HRC/40/59/Add.2.

94. 此外，应当回顾指出，任务负责人也可以决定开展一次后续访问，以评估特别报告员在初次国家访问期间和在访问报告中提出的建议的落实进展情况。根据《特别程序业务手册》，后续行动是“提高”国家访问有效性的一种手段。<sup>32</sup>特别报告员在报告期内未能进行任何后续访问。<sup>33</sup>

95. 为了对一个高度政治化的个案(朱利安·阿桑奇)中遵守禁止酷刑和虐待的情况进行独立和客观的评估，特别报告员与两名医学专家一道于 2019 年 5 月对大不列颠及北爱尔兰联合王国进行了一次特别访问；这次访问没有被归类为全面的国家访问，访问成果采取了换文而不是国家访问报告的形式。

96. 最后，有四个国家(利比亚、蒙古、巴拉圭和西班牙)通过向任务负责人发出明确邀请，显示了“充分合作”；然而，特别报告员出于区域分配或工作缓急安排的原因，婉拒或推迟了对这些国家的访问。

#### (d) 待定

97. 截至 2020 年 10 月，有 46 项国家访问请求仍处于待定状态。共有 33 个有关国家(59%)没有对这些请求作出任何答复。根据《特别程序业务手册》，如果一个国家不答复发出访问邀请的请求，任务负责人宜提醒有关政府，提请人权理事会注意尚未答复的请求，并采取旨在促进尊重人权的其他适当措施。<sup>34</sup>

## 四. 结论

98. 绝大多数国家对特别报告员转交的关于酷刑或虐待具体指控的正式来文的答复没有达到人权理事会规定的“充分合作”标准，没有包括特别报告员建议的、同时也是绝对和不可克减的禁止酷刑和虐待法律所要求的预防、调查、起诉和补救措施。

99. 更具体地说，在他任职的头四年里，特别报告员发出的三分之一以上(36%)的正式来访没有得到任何答复(“不合作”)；收到的答复中有 54% 仍然不令人满意(“部分合作”)；只有 10% 得到了完全令人满意的答复，即按照特别报告员的要求或建议，充分处理了指称的酷刑或虐待行为或风险(“充分合作”)。

100. 同样，特别报告员在其任期的头四年中提出的绝大多数国家访问请求，包括向业已向所有特别程序发出长期邀请的国家提出的请求，要么没有得到任何答复，要么得到的答复是拒绝或无限期推迟所要求的访问，从而在实际上阻止了特别报告员根据他确定的优先事项和需要进行独立的监测访问。

<sup>32</sup> 《业务手册》，第 97 段。

<sup>33</sup> 马尔代夫政府提议接待一次后续访问，原定于 2020 年 11 月举行，但由于与冠状病毒病(COVID-19)大流行有关的旅行限制，此次访问不得不取消。

<sup>34</sup> 《业务手册》，第 56 段。

101. 更具体地说，在过去四年中，特别报告员向 58 个国家发出了国家访问请求，其中 30 个国家已经向特别程序发出了长期邀请。在上述 58 个国家中，33 个国家(57%)没有提供任何答复(“不合作”)，13 个国家(23%)进行了某种形式的对话，但没有批准特别报告员的正式访问(“部分合作”)；只有 12 个国家(20%)表现出“充分合作”，接待了正式的国家访问或发出了明确的邀请，但特别报告员出于区域或工作缓急安排的原因拒绝或推迟了访问。

102. 上述情况令人严重关切各国与特别报告员合作的有效性，而这种合作的目的是为了实现在任务的目标和宗旨。联合国所有会员国都必须作出突破性的态度转变和非常认真的努力，非此则不能扭转这种已经成型和持续了 35 年的失灵局面。

## 五. 建议

103. 各国应承认，它们与特别报告员任务互动的惯常模式显然不符合人权理事会规定的“充分合作”标准，阻止了通过正式国家访问建立有效的监测系统，并且未能有效处理 90% 的转交的酷刑和虐待指控。

104. 为扭转这一趋势，特别报告员建议各国明确承认和重申：

- (a) 酷刑和虐待的有效预防、调查、起诉和补救不是一个政策问题，而是一项绝对和不可克减的义务，对所有国家都有约束力，无论其是否具有条约义务；
- (b) 任何特殊情况都不能成为实施酷刑或虐待或在此问题上自满的理由；
- (c) 根据普遍管辖权，在酷刑问题上，国家官员的积极参与乃至默许酷刑都是有罪的，都可引起个人刑事责任；
- (d) 没有严格的透明度和问责制，对酷刑和虐待的自满情绪将始终在世界任何社会和治理体系中根深蒂固。

105. 各国在评价与特别报告员任务的互动情况时，应考虑以下方面：

- (a) 特别报告员提交的国家访问请求是否迅速和积极地得到切实处理和答复，同时充分遵守任务的正式职权范围；
- (b) 特别报告员转交的酷刑或虐待指控是否得到回复并以采取适当的预防、调查、起诉和补救措施的方式得到切实处理。如果不是，那么该国与任务负责人的互动就没有达到人权理事会规定的“充分合作”的标准。

106. 为确保与特别报告员任务的互动符合“充分合作”的标准，各国应具体做到：

- (a) 在特别报告员履行任务时予以充分合作和协助；
- (b) 向任务负责人提供其所要求的所有信息，充分和迅速回复其来文；
- (c) 对他的国家访问请求作出积极回应并与之进行建设性对话；
- (d) 确保对他的建议和结论作出适当的后续行动。

107. 最后，鉴于本报告所述挑战不仅限于特别报告员的这个任务，而且在各国与所有特别程序的互动中都可能存在，尽管会有稍许的不同和差异，因此特别报告员建议：

(a) 其他任务负责人就各国与本任务合作的有效性进行类似的评估工作，这种合作既包括通过正式来文处理侵犯人权的指控，也包括通过正式国家访问监测本国的人权情况；

(b) 高级专员办事处牵头开展一个更广泛的多利益攸关方进程，以明确商定通用标准，用以评估和提高各国与特别程序在其工作所有领域互动的有效性，具体包括正式来文、国家访问和专题报告。

---