



大会

Distr.: General
16 July 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

临时议程* 项目 75(a)

促进和保护人权：人权文书的执行情况

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转递酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员尼尔斯·梅尔策根据大会第 [72/163](#) 号决议提交的临时报告。

* [A/76/150](#)。



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·梅尔策的临时报告

摘要

在本报告中，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·梅尔策审查了就绝对不得克减地禁止酷刑和虐待的规定进行问责的重要性，确定了助长当前系统性问责差距的最重要法律和实际挑战，概述了问责的各种功能和形式，并向各国提出建议，以期改进就酷刑或虐待进行的问责和补救。

一. 导言

1. 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚是全世界公认为绝对且不得克减的规定。自第二次世界大战结束以来，各国为建立国内和国际规范和体制框架进行了前所未有的努力，以便切实执行这一规定。然而，时至今日，酷刑和虐待仍然在世界各地得以施行，几乎完全不受惩罚，这种虐待行为的受害人或其亲属很少获得他们根据国际法有权获得的补救、赔偿和康复机会。¹

2. 确保对酷刑和虐待追究责任的目标一直是制定有效执行禁止酷刑和虐待的法律标准和体制机制的重要动机。在这些努力中，对酷刑和虐待的问责不仅与惩罚、补救和赔偿挂钩，而且更广泛地与确保正义、和解和法治以及防止今后的违反行为挂钩。此外，负责任的机构与实现可持续发展目标 16 有内在联系，该目标旨在创建透明和包容的社会，让所有人都能获得司法救助。尽管如此，规范性、体制性和程序性缺陷，以及系统性的否认、蓄意阻挠和故意规避问责等现象，在全球范围内仍然普遍存在，共同维系着系统化的结构性“问责缺口”。

3. 在绝大多数情况下，没有追究施加、唆使、同意或默许酷刑或虐待的责任人——无论是国家、其官员和人员、组织、公司还是个人——的责任。这造成了一种有罪不罚的文化，严重损害了各国消除酷刑和虐待的国际承诺的有效性和公信力。它还增加和延长了受害人和更广泛的社区所遭受的创伤和不公正，从而加剧了酷刑和虐待造成的痛苦和煎熬。

4. 鉴于这些发人深省的现象，并按照人权理事会鼓励在执行酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员的任务时遵循的以受害人为中心的做法，² 本报告审查了有关酷刑和虐待的问责问题。为了向报告工作提供信息，特别报告员与专家、各国和其他利益攸关方进行了广泛协商，包括通过散发调查问卷。就本报告而言，问责从广义上被理解为：

(a) 指要求相关利益攸关方对其在酷刑或虐待方面的作为或不作为负责并为任何违反行为承担后果和作出补救的程序、机制和其他情况，通过这些程序、机制和其他情况，虐待行为的受害人可以获得适当的赔偿，包括补救和康复；

(b) 不仅是被动的，而且是主动的，不仅是纠正性的，而且是恢复性的；

(c) 采取多种形式，从法律问责到政治和公开问责形式，包括承认发生酷刑或虐待，确定责任，承认受害人遭受的痛苦和伤害并作出补救；

(d) 不仅涉及对个人的问责，而且涉及对可能施加或促成酷刑或虐待的国家、机构、组织和其他集体或公司实体的问责。

5. 本报告概述了造成目前系统性酷刑和虐待问责制差距的最重要的法律和实际挑战，审查了问责制可以采取的各种功能和形式，并根据对问责制的清晰、扎

¹ A/73/207，第 58 段。

² 人权理事会第 43/20 号决议。

实和更全面的理解，就可以采取哪些措施改进世界范围内对酷刑或虐待的问责制提出了建议。

6. 本报告提供的例子并不是要单独挑出个别国家，而是为了说明情况，可能还有很多其他相关例子，但由于字数限制而不能全面举出。

二. 酷刑和虐待问责的重要性

7. 作为一项专题工作优先事项，联合国人权事务高级专员办事处指出：

法治和对侵犯人权行为的问责对于预防侵权行为、冲突和暴力、建设和保持和平以及实现包容性发展至关重要。无法无天的代价在世界各地都是显而易见的：正义失灵和犯罪不受惩罚，因未解决的不满而发生冲突，以及压迫性和不受问责的统治。我们需要一个治理体系，在这个体系中，所有责任人、机构和实体，无论是公共的还是私人的，都要对公开颁布、平等执行、独立裁决、符合国际人权规范和标准的法律负责。³

8. 酷刑或虐待问责是指针对个人、公共当局或国家本身作为一个实体，以及公司、组织和其他集体机构，可能在禁止酷刑和虐待方面承担责任的任何作为或不作为追究责任。这种问责包括对任何不当行为进行补救的义务，特别是通过适当的赔偿，包括康复。问责制具有关联性，其受益者不仅是侵权行为的直接受害人，而且也是任何受影响的个人和社区，以及更广泛的公众。问责机制可以采取各种形式，涉及法律、政治、经济或社会领域。此外，虽然问责往往与个人责任有关，但它不仅涉及个人责任问题，而且还涉及集体或机构不当行为，以及系统性和结构性缺陷。⁴

9. 绝对禁止酷刑和虐待的规定已编入许多国际、区域和国家法律文书，但也反映了一项一般法律原则，即“对人性的基本考虑”。⁵ 这项禁规被权威地确认为习惯国际法的一项核心原则，而且就酷刑而言，被确认为已达到强制性地位(强行法)。这是一种法律规范，不允许有任何克减。这一法律立场反映了道义和法律责任，即保护所有人不受酷刑和虐待，没有任何形式的例外或歧视，也不分管辖范围、领土或国籍。因此，遵守禁止酷刑和其他虐待的规定是所有国家都必须履行的一项不容谈判的普遍义务。

10. 就不遵守酷刑和其他虐待禁规的情况进行调查和补救，与这项禁规的绝对且不得克减的性质以及确保每个人不受酷刑和虐待的权利的紧迫性有着千丝万缕的联系。因此，规避或阻挠对酷刑或虐待的问责不仅违反了本报告所列的具体法律义务，而且也违反了从酷刑和虐待禁规中衍生出来的整个规范大厦的精神和宗旨。

³ www.ohchr.org/EN/AboutUs/ManagementPlan/Pages/law-accountability.aspx。

⁴ Danielle Hanna Rached, “The concept(s) of accountability: form in search of substance”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 29, No. 2 (June 2016), pp. 317–342。

⁵ 尼加拉瓜境内和针对尼加拉瓜的军事和准军事活动(尼加拉瓜诉美利坚合众国)，案情实质，1986年6月27日的判决，《国际法院判例汇编》(1986年)，第14页，提及科孚海峡案(大不列颠及北爱尔兰联合王国诉阿尔巴尼亚)，1949年4月9日的判决，《国际法院判例汇编》(1949年)，第4页。

11. 此外，酷刑和虐待问责与追求正义和法治密切相关。⁶ 追究有罪行为体的责任，是为幸存者伸张正义，以及维护遭违反的法律规范从而更广泛地维护法治进程的一个基本要素。与此同时，普遍缺乏问责往往伴随着系统性的不公正，并助长压迫、剥削和专制统治。

12. 不幸的是，尽管就酷刑和虐待禁规本身以及全世界国际法律秩序的关键价值观念接受问责具有重要意义，但对施加、唆使、同意或默许酷刑或虐待负有责任的绝大多数人没有受到追究。许多国家的法律制度仍然没有充分保障或有效落实对酷刑和虐待的问责，有些甚至为问责设置了法律和实际障碍。⁷ 此外，对酷刑和虐待采取过于狭隘的补救做法有可能模糊问责的各个方面，从而限制问责的补救、预防和变革潜力。

A. 酷刑和虐待的国家问责

13. 各国普遍受酷刑和虐待禁规的约束，必须防止、调查、起诉和补救在其属地或属人管辖范围内发生的任何此类行为。国家人员或以官方身份行事的个人施加、唆使、同意或默许的酷刑和虐待行为，包括没有尽职尽责地防止这种虐待行为，或没有提供补救和赔偿，最终构成违反国际法。在国际一级，通过一个强有力但具附属性的国际和区域机构框架来促进追究这类违反行为的责任。⁸ 不过，主要应在国家一级确保问责制，包括采取措施确保补救和不再发生。

14. 在国际一级，负责监督具体人权文书执行情况的条约司法和准司法机构，以及裁决包括酷刑和虐待在内的广泛罪行的国际刑事法院和法庭，在确保追究酷刑和虐待责任方面发挥重要作用。包括禁止酷刑委员会、防范酷刑小组委员会和酷刑问题特别报告员在内的几个国际机制有助于专门就各国遵守酷刑和虐待禁规的情况追究责任。这些措施还得到通过区域文书建立的监测和执行机制的进一步补充。所有这些机构的程序——从监测和报告到诉讼——都旨在维持一个持续追究酷刑和虐待责任的制度。这种问责有不同的形式，在性质上是相辅相成的。例如，禁止酷刑委员会通过报告程序审查各国提交的定期报告，提出具体关切，并通过结论性意见提出建议。委员会还听取个人申诉，根据关于缔约国严重、重大或系统违反行为的可靠信息进行机密调查，并发布一般性意见，为解释《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》的条款提供指导。防范酷刑小组委员会对《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》缔约国进行监测访问，以期防止和补救剥夺自由场所的酷刑和虐待。小组委员会还支持通过旨在监测剥夺自由场所的待遇和条件的国家预防机制在国家一级建立定期走访制度，并就此提供咨询意见。与条约机构不同的是，经人权理事会第 43/20 号决议授权的酷刑问题特别报告员可以与所有国家进行直接对话，而不考虑它们的条约义务。为此，特别报告员代表面临酷刑或虐待行为或风

⁶ Mark Bovens, “Analysing and assessing accountability: a conceptual framework”, *European Law Journal*, vol. 13, No. 4 (7 June 2007), p. 447.

⁷ A/73/207, 第 24 段。

⁸ 同上，第 5-18 段。

险的个人和团体向有关政府发出紧急呼吁和其他函件；进行正式的国别访问，以评估国家做法、查明挑战并在正式报告中提出建议；就与任务有关的关键问题向人权理事会和大会提交专题报告，包括旨在改善各国在审查的专题领域遵守酷刑和虐待禁规情况的建议。⁹

15. 在国家一级，通过按照国际商定标准运作的独立监测机制——例如专门旨在防止酷刑和虐待的国家预防机制，¹⁰ 以及侧重于更广泛侵犯人权行为的国家人权机构¹¹——来促进对酷刑和虐待的持续问责。此外，根据情况，可通过广泛的监督和投诉机制确保国内问责，如议会监察员或各相关部委和部门的专门单位或官员，这些机制可以提供投诉程序，调查被指控的不当行为，决定纪律处分，并将相关案件提交主管司法机关起诉和惩处。

16. 在这方面，应特别强调国家机构以外的机构对问责的贡献，尤其应强调为民间社会组织、人权维护者以及自由和独立的新闻媒体提供安全和支持的环境的重要性。同样，在政府记录和决策中保持最高标准的透明度对于追究酷刑和虐待的责任也是不可或缺的。民间社会组织记录和报告酷刑和虐待，又往往面对国家当局的系统否认、蓄意阻挠甚至威胁和践踏，其宝贵工作怎么强调都不为过。

17. 《禁止酷刑公约》要求各国确保建立有效的持续问责制度，包括通过与禁止、预防、调查酷刑和虐待及作出补救有关的国家立法、政策和做法。例如，各国应颁布国家立法，将《公约》第 1 条界定的酷刑定为一种具体罪行，根据罪行的严重程度予以惩罚。禁止酷刑委员会在其第 2 号一般性意见(2008 年)中强调，必须将酷刑定为一种单独的罪行，因为这将“直接推动《公约》的总体目标”。¹² 此外，《公约》第 11 条要求国家当局经常有系统地审查对嫌疑人进行审讯的现有规则、指示、方法和惯例以及对在其管辖范围内遭到任何形式的逮捕、扣押或监禁的人的拘留和待遇安排，以期防止酷刑和虐待。在进行这种审查时，各国应遵循相关国际文书中反映的标准，包括软法和专家指导，¹³ 以及国家和国际两级的专门独立机构、民间社会组织和专家提供的咨询意见。

18. 国家一级问责的一个关键方面是各国的义务：迅速和公正地调查涉嫌或指称在其管辖范围内发生的酷刑或虐待行为；确保据称的受害人有权向国家主管当局投诉，并由国家主管当局迅速和公正地审查其案件；确保受害人获得补救，并有获得公平和适当赔偿的可执行权利，包括获得尽可能全面康复的手段。¹⁴

⁹ 关于各国与特别报告员合作的有效性，见 [A/HRC/46/26](#) 和 [A/HRC/46/26/Corr.1](#)。

¹⁰ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，《防止酷刑：国家预防机制的作用——实用指南》，专业培训系列第 21 号(2018 年，纽约和日内瓦)。

¹¹ 亚太国家人权机构论坛、防止酷刑协会和人权高专办，《防止酷刑：国家人权机构运作指南》(2010)。

¹² [CAT/C/GC/2](#)，第 11 段。

¹³ 例如，《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)和《为调查和收集信息进行有效审讯原则》(《门德斯原则》)。

¹⁴ 《禁止酷刑公约》，第 12-14 条。

19. 调查义务是人权机构关于禁止酷刑和虐待的相关判例的核心。特别是，人权判例法明确规定，如果对违反禁规行为的指控或怀疑可信，各国必须进行迅速、彻底和有效的调查，以确定是否发生了违反行为；查明并在相关的情况下惩罚责任人；为受害人提供赔偿。¹⁵ 调查义务与确保酷刑和虐待受害人获得补救和赔偿密切相关。人权事务委员会将调查义务与获得有效补救的权利捆绑在一起，指出：“国内法必须承认就第 7 条禁止的虐待行为提出申诉的权利。申诉必须由主管当局迅速和公正地进行调查，以便做出有效补救。”¹⁶

20. 人权判例严格规定了各国的调查义务，从而显示出问责在履行不受酷刑或虐待的权利方面的重要性。正如欧洲人权法院所阐述的那样：

[针对所要求的调查]适用的最低标准包括调查须做到独立、公正并接受公众监督，主管当局须以堪称楷模的尽责和迅速方式行事……此外，为使调查被视为有效，当局必须采取一切可能的合理步骤，获取与事件有关的证据，除其他外包括关于据称受害人的指控的详细陈述、目击者证词、法医证据，以及酌情提供的额外医疗报告。¹⁷

21. 此外，彻底性原则要求：

当局必须始终认真尝试查明发生的情况，而不应依赖仓促或毫无根据的结论来结束调查或作为其决定的基础……他们必须采取一切可以使用的合理步骤，以获取与事件有关的证据，其中包括目击者证词和法医证据……调查工作如有任何不足之处，有损调查确定受伤原因或责任人身份的能力，将有违反这项标准的危险。¹⁸

为了使调查具有独立性和公正性，调查必须与所指控或涉嫌违反行为的涉案人及其上级的利益完全脱离关系，必须接受公众监督，必须确保受害人或其近亲有效参与，包括通过无偿法律代表的途径参与。¹⁹

22. 对是否发生酷刑或虐待的调查应遵循《有效调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的原则》²⁰ 和《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格

¹⁵ 除其他外，见美洲人权法院，*Velásquez-Rodríguez* 诉洪都拉斯，1988 年 7 月 29 日的判决；人权事务委员会，第 20 号一般性意见(1992 年)，第 14 段；欧洲人权法院，*Assenov* 和其他人诉保加利亚(第 24760/94 号申请)，1998 年 10 月 28 日的判决；人权事务委员会，*Teófila Casafranca de Gómez* 诉秘鲁，第 981/2001 号来文(CCPR/C/78/D/981/2001)，2003 年 7 月 22 日。

¹⁶ 人权事务委员会，第 20 号一般性意见(1992 年)，第 14 段。

¹⁷ 欧洲人权法院，*M* 和其他人诉意大利和保加利亚(第 40020/03 号申请)，2012 年 7 月 31 日的判决，第 100 段；另见欧洲人权法院，*Çelik 和 İmret* 诉土耳其(第 44093/98 号申请)，2004 年 10 月 26 日的判决，第 55 段；欧洲人权法院，*Batu* 和其他人诉土耳其(第 33097/96 和 57834/00 号申请)，2004 年 6 月 3 日的判决，第 134 段。

¹⁸ 欧洲人权法院，*Sadkov* 诉乌克兰(第 21987/05 号申请)，2017 年 7 月 6 日的判决，第 92 段；另见 Eric Svanidze, *Effective Investigation of Ill-Treatment: Guidelines on European Standards*, 1st and 2nd eds. (Council of Europe, 2009 and 2014)。

¹⁹ 欧洲人权法院，*Savitsky* 诉乌克兰(第 38773/05 号申请)，2012 年 7 月 26 日的判决。

²⁰ 大会 2000 年 12 月 4 日第 55/89 号决议建议。

的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)。²¹ 这些文书在有关调查义务的判例中被广泛引用,概述了为确定是否发生酷刑而收集证据的有力程序。

23. 追究国家及其机构对酷刑或虐待事件和模式的责任至关重要,因为仅仅注重个人责任可被用来保护国家当局免受对可能促成、甚至鼓励或规定违反行为的机构文化、态度和(或)做法、政策和法律的密切审查。相关利益攸关方指出,在与毒品有关的执法、审讯技术、维持抗议活动的治安以及酷刑和腐败交汇等背景下,确保从系统的角度看待问责至关重要。不幸的是,国家机构和更广泛的国家政府一级的有效问责往往因系统否认、阻挠或通过侧重于所谓“坏苹果”的个人不当行为来转移对体制或系统性失误的关注而受到破坏或阻碍。²² 尽管亟需追究国家机构的责任,以查明和解决系统性和结构性问题,确保不再重蹈覆辙,但这种倾向仍然普遍存在。

B. 酷刑和虐待的个人问责

24. 那些施加或以其他方式参与(通过同意、唆使或默许)施加酷刑或虐待的人所牵涉的是最严重的侵犯人权行为之一。追究这些人的责任是国家义务的一个基本组成部分,这些义务源于绝对且不得克减的酷刑和虐待禁规。酷刑和虐待的个人问责要求参与违反禁规的个人,无论是通过行为还是不作为,为其不当行为承担责任或被判定责任,面临适当后果,并为受害人、其近亲和广大社区的利益补偿或帮助补偿所造成的伤害。虽然确保追究施加或助长酷刑和虐待行为的责任人的责任、对其进行处罚并强迫其为侵权行为提供补救是酷刑和虐待问责的一个组成部分,但个人问责始终是国家问责的补充,而不是替代国家问责或对酷刑或虐待责任的彻底追究。

25. 酷刑和虐待的个人问责主要是通过确定刑事或民事责任,特别是通过刑事调查和起诉或通过相关诉讼来追究。根据《伊斯坦布尔规程》进行迅速、独立、公正和有效的调查,并建立法律问责机制,不仅能确保适当的补救,而且还能对侵权行为的发生或再次发生起到威慑作用。现已在相关判例中牢固确立的是,各国对关于酷刑或虐待的可信指控或涉嫌事件进行调查的义务要求各国寻求个人问责的途径,以便查明并酌情惩处责任人,²³ 并向受害人提供赔偿,其中应包括“对侵权行为造成的金钱和非金钱损害的赔偿”。²⁴

26. 然而,在实践中,绝大多数施害者从未被追究责任,而且在那些被追究责任的人中,很少有人受到与其罪行严重程度相称的惩处。普遍不追究施害者的责任,无论是国家官员还是非国家行为体的责任,可能会造成一种普遍的感觉,即酷刑

²¹ 《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)。

²² [A/75/179](#)。

²³ *Assenov* 和其他人, 第 77 段。

²⁴ 欧洲人权法院, *Aleksakhin* 诉乌克兰(第 31939/06 号申请), 2012 年 7 月 19 日的判决, 第 60 段。

在很大程度上是可以容忍的，甚至是可取的，而不是绝对禁止的。由此产生的最广泛意义上的有罪不罚气氛使酷刑和虐待做法得以维持并泛滥。形成这种有罪不罚现象的原因往往是国家法律中规定的对个人问责的正式障碍，特别是包括：没有专门将酷刑和虐待定为刑事犯罪的法律规定；通过胁迫获得的自证其罪的证据的可采性；适用时效法规、全面赦免和豁免或起诉酷刑和虐待的其他司法障碍。这些障碍往往保护有权势的人，抛弃弱势者和无能为力者，它们从根本上不符合各国的义务，即确保追究酷刑或虐待的责任，确保对受害人进行补救和赔偿，并有效防止这种虐待行为。

27. 特别报告员特别提请注意，有必要在国内法中不仅将酷刑和虐待的施害者定为刑事犯罪，而且将命令、唆使、同意或默许此类虐待行为的共谋或参与者定为刑事犯罪。此外，故意或疏忽所致的不作为也可能引起刑事责任，最明显的是通过《国际刑事法院罗马规约》第二十八条第 1 项所体现并得到习惯国际刑法承认的指挥官或上级责任。相应地：

上级人员如果未对在其有效管辖和控制下的下级人员适当行使控制，在下列情况下，应对这些下级人员实施的该法院管辖权内的犯罪负刑事责任：

- (1) 该上级人员知道下级人员正在实施或即将实施这些犯罪，或故意不理睬会明确反映这一情况的情报；
- (2) 犯罪涉及该上级人员有效负责和控制的活动；和
- (3) 该上级人员未采取在其权力范围内的一切必要而合理的措施，防止或制止这些犯罪的实施，或报请主管当局就此事进行调查和起诉。²⁵

因此，文职和军事上级人员，包括政治领导人，未能防止或制止相当于战争罪或危害人类罪的酷刑或虐待的，或未能就此类罪行起诉其下级人员的，很可能会因疏忽而招致个人刑事责任。

28. 在这方面，特别报告员强调，法官和法院有义务为执行法律而审查涉及酷刑和虐待的案件，如果指控得到证实，则起诉和惩处施害者，无论他们的地位或权力大小。法院在监督问责的主要组成部分方面也发挥着至关重要的作用，特别是通过保障刑事调查的独立性和公正性以及适用排斥规则。例如，在尼泊尔，在警方不愿调查酷刑或虐待案件的情况下，最高法院命令政府成立一个独立机构，由独立于警方的独立专家组成，调查据称警察参与的酷刑或虐待案件。²⁶ 执行反酷刑立法，追究参与这类罪行的国家官员和个人的责任，是最有效的预防措施和防止再次发生的威慑力量。

²⁵ 《国际刑事法院罗马规约》第二十八条第 2 项。

²⁶ Binod Ghimire, “Nepal has not seen a single conviction for torture and custodial deaths in the past three years”, *The Kathmandu Post*, 7 June 2021, available at <https://kathmandupost.com/national/2021/06/27/nepal-has-not-seen-a-single-conviction-for-torture-and-custodial-deaths-in-the-past-three-years>.

C. 司法领域以外的问责

29. 如准确地加以理解，问责涉及解释行为、为行为辩护²⁷ 以及就侵权行为作出补救和补偿的义务，其范围超出了法律领域，可以在非司法论坛中追究和实现。在法律程序和法院系统之外，各种其他问责程序和平台可以有效地帮助维护持续问责的益处，以及透明、善治和法治的价值观。在政治舞台上，健全的机制使立法机构能够追究行政部门成员的责任，并允许选民追究民选代表的责任，这些是至关重要的问责工具，蓬勃发展的自由媒体和公民社会也是如此。

30. 一些国家在安全部门内采取了各种形式的非司法投诉和调查机制。例如，在葡萄牙，内政部设立了内政监察局，²⁸ 作为警察活动的独立外部控制机构，负责进行检查和调查，以确保尊重公民的基本权利和警察遵守法律。在墨西哥，特别检察官办公室成立了一个专门单位，负责调查酷刑罪。这些机制虽然在某些情况下缺乏有效执行任务所需的财政和人力资源，但为酷刑和虐待问责文化铺平了道路。

31. 然而，在许多存在普遍性和系统性酷刑和虐待指控的情况下，由于缺乏政治意愿，国内调查无望。特别是在这种情况下，国家人权机构、民间社会和媒体行为体在记录、调查和追究酷刑和虐待责任方面可能至关重要。例如，墨西哥国家人权委员会对“Iguala 案”²⁹ 进行的全国调查发现，当局与有组织犯罪之间存在明显的联系，包括联邦、地方和市政当局勾结，促成、允许这种联系或由此不采取行动。在这起案件中，有 6 人丧生，42 人受伤，43 名学生失踪。在国家当局调查缺乏透明度的情况下，这项调查有助于为受害人家属确定真相。同样，一些国际非政府组织和白俄罗斯非政府组织创建了白俄罗斯国际问责平台，以收集和保存酷刑证据，以备将来使用，并支持人权和普遍管辖权主张。人权理事会随后决定建立一个联合国调查机制，预计将于 2022 年开始运作。

32. 特别报告员还提及其前任关于调查委员会的效用和重要性的结论，该结论认为这是调查普遍施加酷刑和虐待情况的宝贵机制。这些委员会可以用来追究严重侵权行为的责任，重点放在真相、承认和赔偿上，而不仅仅是确定个人(或机构)的法律责任。调查委员会可以包括国家和国际调查委员会和真相委员会，以及由国家人权机构为求追究责任和维护受害人权利进行的调查。它们是调查酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的模式和系统或普遍做法的一个特别有力工具，经常在摆脱冲突或专制政权的国家中得到使用。前任特别报告员胡安·门德斯指出：

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、

²⁷ Mark Bovens, “Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism” *West European Politics*, vol. 3, No. 5 (2010), p. 946.

²⁸ www.igai.pt/en/Pages/default.aspx.

²⁹ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-03/Com_2019_089.pdf.

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。³⁰

33. 调查委员会可以发现与通过正式刑事调查和起诉或民事诉讼披露的信息截然不同的信息。特别是，调查委员会往往“比公调调查当局对导致侵权行为的有关事实和情况挖掘得更深更广”，帮助“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”。此外，这些委员会可以利用法庭不能采纳的信息，因为适用的证据标准不那么严格或僵化。³¹

34. 严格司法领域以外的问责的一个重要方面是获得承认和真相，包括历史真相和赔偿，如果只把重点放在法律程序上，无论是刑事、民事还是行政程序，这一方面可能会被忽略。鉴于酷刑和虐待古往今来在世界各地无处不在，有意义地追究酷刑和虐待的责任应涉及对酷刑和虐待做法进行历史清算，寻求真相和赔偿，包括有效保证不再重蹈覆辙。可以进行这种努力的一个机制是调查委员会，它们按照《伊斯坦布尔规程》和这项任务以前提出的建议运作。³²

35. 实现对酷刑和虐待的问责的一个重要因素是承认发生了此类罪行。这种做法的一个例子是大不列颠及北爱尔兰联合王国政府向马乌运动老兵道歉，这些老兵在 1950 年代被联合王国政府关押在拘留营期间受到酷刑，政府承认“肯尼亚人在殖民行政当局手中遭受酷刑和其他形式的虐待。英国政府对这些虐待事件的发生表示由衷的遗憾，并对这些事件破坏了肯尼亚走向独立的进程表示遗憾。酷刑和虐待是对人类尊严的可憎侵犯，我们毫无保留地予以谴责。”³³ 这种承认可能是迈向问责、真相与和解的重要的第一步，包括实现受害人及其亲属的赔偿和康复的第一步。

36. 特别报告员呼吁在国内和国际两级对酷刑和虐待采取系统和全面的问责办法，为此承认此类侵权行为，并承诺建立有效的补救和康复机制。

三. 问责和预防

37. 问责不仅仅是一项事后义务。相反，切实追究酷刑或虐待的责任应被理解为一项持续的努力，而限于违反禁规行为发生之后。问责的主动性和持续性与各国防止酷刑和虐待的义务密切相关，条约文书³⁴ 和丰富的人权判例³⁵ 都对这一点进行了很好的阐述。它要求建立机制和程序，以确定是否正在发生酷刑或虐待，

³⁰ A/HRC/19/61，第 78 段。

³¹ 同上，第 52 和 53 段。

³² 同上，第 47-77 和 78-79 段。

³³ William Hague, statement to Parliament on settlement of Mau claims, 6 June 2013, available at www.gov.uk/government/news/statement-to-parliament-on-settlement-of-mau-mau-claims.

³⁴ 特别见《禁止酷刑公约》，第 2、11 和 16 条；另见 CAT/C/GC/2。

³⁵ A/74/148，第 22-23 段。

查明助长酷刑和虐待的风险因素，并评估“此时此刻”为防止和(或)终止酷刑或虐待做法正在做出的努力。

38. 有效问责机制的建立鼓励国家机构的透明文化，并促进符合人权的做法。根据《禁止酷刑公约任择议定书》建立的国家预防机制，旨在通过对拘留场所的突击查访制度，促进对剥夺人员自由的机构的独立监测和问责，是预防性问责的一个例子。这些机构旨在持续分析剥夺自由制度及其所有结构性方面，考虑体制、法律和政策层面的风险因素，并向国家当局提供建议和咨询，目的是改善被剥夺自由者的待遇和条件，建立一个遵守人权和法治原则的社会。

39. 其他法律问责机制包括需要系统遵守和保障的基本保障措施，其中包括被拘留者联系律师和接受医生检查的权利，这构成了问责和预防机制。³⁶ 从拘留开始并在整个司法程序过程中都能接触到律师，是防范酷刑和虐待的重要保障。律师保证法律得到适用，发现和报告虐待做法，告知被拘留者他们申诉且不受报复的权利，并为获得补救和康复提供法律支持。此外，法官和律师可以保证遵守公平审判原则，包括排除任何通过酷刑或胁迫获得的证据。

40. 寻求不再发生不仅是调查义务的组成部分，而且与“不再发生的保证”有关，这是《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》³⁷ 概述的赔偿的一部分。正如暴力侵害妇女及其原因和后果问题特别报告员以前强调的那样，保证有关侵害行为不再发生的需要应引发人们“讨论暴力的根本结构性原因”，包括其“性别化表现”，以及“确保不再发生可能需要的更广泛的体制或法律改革”。³⁸ 因此，全面追究酷刑和虐待的责任，囊括问责的赔偿功能和预防功能，应包括确定和处理发生此类虐待和(或)包含任何更为系统化或更具系统性的侵害模式的更广泛情况。

41. 事实上，问责的赔偿维度并没有因对具体侵权行为的补救而耗尽。相反，正确认识到酷刑和虐待的严重性，以及这种虐待所处的更广泛的情况，就需要进行变革性赔偿。变革性赔偿不仅着眼于补救或纠正所涉个别侵权行为本身，而且着眼于改变此类侵权行为发生和扩散的有利条件。赔偿的这一变革性层面处理有利于这类侵权行为的更广泛情况，也就意味着具有重大的预防潜力。

42. 特别是，众所周知，酷刑和虐待在系统性歧视、严重不平等和其他污名化、边缘化、排斥和脆弱性来源盛行的状况下蔓延和扩散。³⁹ 完全意义上的问责必须包括认识到并寻求改变这些状况。可以通过以下途径认识到这些状况：(a) 在调查据称或疑似酷刑或虐待事件时采用宽广的视角，这应能够确定存在某种模式或系统性问题，以及导致虐待或使之根深蒂固的更广泛因素；(b) 通过旨在国家和国际层面防止酷刑的机制审查此类系统性和结构性因素。转变这些状况将包括修

³⁶ A/73/207，第 26 段。

³⁷ 大会第 60/147 号决议，附件，第 18 和 23 段。

³⁸ A/HRC/14/22，第 62 段。

³⁹ A/73/207，第 60-74 段；另见 A/HRC/13/39/Add.5，第 171-172 段。

订暴力或歧视性的政治言论、政策和做法，以及采取措施，对可能使遭受国家官员及非国家行为体实施的暴力和虐待的风险增加的法律、结构和社会经济状况进行补救。⁴⁰ 对酷刑和虐待追究责任的真正变革性办法应容纳和接受社会经济的再分配措施，这些措施能切实纾解导致人们遭受系统性侵害的不平等结构。

43. 至关重要的是，变革性的导向意味着问责机制必须超越那些就所涉不当行为划分个人责任的法律和程序，而是纳入更有能力应对酷刑“生态”的更广泛的调查、赔偿和改革程序。⁴¹ 正如暴力侵害妇女问题特别报告员的任务规定所强调的那样：“虽然刑事和侵权程序可能寻求划分个人对精神和物质伤害的责任，并向受害人提供赔偿，但它们没有提供适当的康复框架和不再发生的保证，而这可能具有最大的变革潜力。”⁴² 因此，问责必须被理解为一种参与性进程，它确定、承认和处理助长侵害行为的法律和体制框架以及结构和环境条件，并能够引发对这些调查结果作出变革性反应。

四. 问责和赔偿，包括康复

44. 对酷刑和虐待的问责要求提供和有效部署各种程序和机制，以便单独或联合向酷刑和虐待受害人提供充分赔偿。充分赔偿被理解为包括恢复原状、补偿、康复、抵偿和保证不再发生。⁴³ 应当强调的是，提供的赔偿必须是对性别问题有敏感认识的，并以对性别问题有敏感认识的方式实施，而且必须考虑到受害人的种族、族裔、宗教或土著背景、社会或移民身份、性别、年龄或残疾状况。

45. 恢复原状应尽可能使受害人恢复到酷刑或虐待发生前的原状。应酌情为任何经济上可评估的损害提供补偿，并应根据侵权的严重程度和每个案件的情况提供相称补偿。康复应包括医疗和心理护理，包括创伤治疗，以及法律和社会服务。抵偿应包括停止持续的侵权行为，全面公开披露所发生事件的真相，作出恢复受害人和与受害人密切相关人员的尊严、名誉和权利的正式声明或司法决定，作出承认事实并接受责任的公开道歉，以及对刑事不法行为实施适当惩处。保证不再发生包括以下措施：确保对执法和军事当局的平民监督；加强司法独立，保护法律、医疗、保健和媒体专业人员和人权维护者；向所有相关当局提供教育和培训，以促进更好地遵守禁规；审查和改革导致或允许酷刑或虐待发生的法律。⁴⁴

46. 特别报告员特别强调酷刑和虐待受害人的整体康复，这既是问责进程的结果，也是支持受害人参与此类进程的机制。特别是，考虑到许多问责进程的漫长和复杂，以及受害人的迫切需要，应向酷刑或虐待的受害人提供手段，使其在尽可能

⁴⁰ [A/73/207](#)，第 77 段。

⁴¹ Danielle Celermajer, *The Prevention of Torture: An Ecological Approach* (Cambridge University Press, 2018)。

⁴² 同上，第 36 段。

⁴³ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 18-23 段。

⁴⁴ 同上，第 19-23 段。

早的时间点得到尽可能全面的康复，而不是等待程序的结束。同时，报告员强调，康复是所有酷刑或虐待受害人的一项基本应享权利，无论任何调查或其他问责程序的进展如何，也不管受害人是否参与其中。

47. 受害人应参与其中并发挥突出作用，以确定什么算是针对其所受虐待的有意义赔偿和康复。受害人最有资格界定什么是有意义的赔偿，例如，关于公开道歉的内容和形式，以及他们愿意从谁那里接受康复服务。在个人和集体问责进程中，受害人都应获得有效表达他们对这一问题看法的机会。因此，从根本上说，问责进程应该是赔偿性的，并满足受害人的需要。寻求补救以及追究对酷刑和虐待负责的个人和国家的责任，应与为酷刑和虐待受害人采取恢复性措施同时进行，这些措施突出了他们的福祉，并着眼于修复他们所遭受的创伤。

48. 此外，如上所述，赔偿应具有变革性：赔偿应设法减少有利于酷刑和虐待发生和蔓延的条件，包括造成遭受系统性侵害的人员被边缘化和丧失权能的因素。报告员还强调，赔偿应对性别问题有敏感认识，并适当处理妇女和女童在严重暴力行为或后果中面临的特殊挑战。⁴⁵ 对性别问题有敏感认识的赔偿办法要求采取变革性的方向，力求减轻使妇女和女童处于系统性从属地位和受到系统性虐待的状况。⁴⁶

五. 问责面临的关键挑战

49. 下文列出的关键挑战主要涉及国家对酷刑和虐待的应对办法，但也可能涉及非国家行为体的行为以及国家机构如何处理这一问题。

A. 否认

50. 国家对酷刑和虐待的指控或怀疑所作的反应往往是矢口否认和含糊其辞，而不是严格追究责任。通过否认发生酷刑或虐待并控制调查杠杆，国家可以有效地从一开始就阻止任何问责程序。在这方面，特别报告员回顾他最近的意见，即国家对可信的酷刑和虐待指控的反应通常是三种否认模式中的一种：否认事实、否认责任或否认不法性。根据不同的情况，不同的否认策略可以重叠，也可以累加或连续地应用，既可以针对个人，也可以针对集体。否认往往是在机构和(或)系统一级进行的，可能伴随隐瞒、逃避或分散责任、消解或破坏法律和政治制衡，以及在治理结构内蔓延的冷漠和自满。⁴⁷

51. 在一种系统性的否认文化中，那些声称遭受酷刑或虐待的人面临着一场艰苦的斗争。酷刑和虐待方面问责差距的最重要原因之一是施害者和受害人之间存在

⁴⁵ Ruth Rubio-Marín, ed., *What Happened to the Women? Gender and Reparations for Human Rights Violations* (New York, Social Science Research Council, 2006); and Ruth Rubio-Marín, ed., *The Gender of Reparations: Unsettling Sexual Hierarchies while Redressing Human Rights Violations* (Cambridge University Press, 2009)。

⁴⁶ [A/HRC/14/22](#)。

⁴⁷ [A/75/179](#)。

严重的权力不对称，特别是在机构控制、政治力量或支持和资源方面，还有歧视和殖民主义的持久遗毒。这些权力失衡导致了适用法律的双重标准，不仅使国家得到好处，而且使强大而有影响力的跨国公司以及与严重剥削和虐待个人和社区有牵连的个人得到好处。

B. 阻碍

52. 酷刑和虐待问责方面最重大的挑战之一是蓄意和(或)有系统地阻挠问责进程。⁴⁸ 阻碍行为在不同的层面上运作。它们可能发生在系统层面，包括问责的法律和结构性障碍。在许多国家，酷刑或虐待行为受时效法管理，这与禁止酷刑规定的绝对性质和禁止酷刑委员会判例背道而驰，⁴⁹ 也违背了调查、起诉和惩处酷刑和其他虐待行为的义务。⁵⁰ 对于酷刑和虐待的受害人来说，时效法可能特别具有挑战性，因为他们可能面临创伤、逃避和解离等创伤后应激障碍症状，或者污名化和边缘化，所有这些都会阻碍他们及时参与法律程序。此外，一些法律制度规定，出于国家安全等理由，涉及酷刑和虐待行为的执法人员可以免于起诉。⁵¹

53. 令人不安的是，越来越多的国家似乎准备通过采取此类措施来限制对酷刑和虐待的问责，这些措施实际上是酷刑和虐待完全不受惩罚的许可证。这类举措的例子包括联合王国的《海外行动法》，其前一个版本有可能为起诉酷刑和虐待建立事实上的诉讼时效。该法的最后版本最终将酷刑和其他国际罪行排除在法律范围之外，但显然，这种试图绕过绝对禁规的企图鼓励其他国家质疑长期以来关于禁止酷刑和虐待的绝对性质的假设。例如，在苏丹，对于所有“与公务有关”的行为，包括警察、军队和情报机构在内的一系列安全行为体都享有豁免，而放弃豁免的决定由每个机构的负责人作出，无需司法审查。苏丹过渡政府通过最近的立法修正案取消了一些豁免，但大多数问责努力仍然因未能执行修正案以及其他现有豁免而受到阻碍。⁵² 更广泛而言，豁免也对根据普遍管辖权原则起诉和矫正“海外”酷刑构成挑战。⁵³

54. 阻碍还包括旨在妨碍特定调查和逃避问责的有针对性的行动。特别报告员在其任务期间以及在对调查问卷的答复中收到的大量迹象表明，酷刑和虐待的受害人经常遭到忽视或无法获取重要证据，包括他们自己的医疗报告，还有其他蓄意干预旨在揭露国家不当行为和追究相关行为体责任的程序的情况。此外，阻碍酷

⁴⁸ Ruth Blakeley and Sam Raphael, “Accountability, denial and the future-proofing of British torture”, *International Affairs*, vol. 96, No. 3 (May 2020), p. 691.

⁴⁹ 例如见 [CAT/C/ESP/CO/6](#), 第 9 段; [CAT/C/GTM/CO/5-6](#), 第 8 段; [CAT/C/UZB/CO/5](#), 第 25 段。

⁵⁰ 禁止酷刑委员会, *Sonko* 诉西班牙, 第 368/2008 号来文([CAT/C/47/D/368/2008](#)), 第 10.6 段。

⁵¹ 例如见 [CAT/C/COD/CO/2](#), 第 22 段。

⁵² REDRESS, “Sudan: human rights two years after Al-Bashir’s removal” (2021)。

⁵³ Mark Gibney and Erik Roxström, “What a pity! Sovereign immunity, State responsibility, and the diminution of accountability under international human rights law”, *Journal of Human Rights*, vol. 11, No. 4 (2012), pp. 443-459.

刑和虐待问责的做法往往是剥夺追究责任者的权能，特别是破坏民间社会、人权维护者和其他试图追究强大行为体责任的人的工作。

C. 拖延

55. 虽然立即迅速调查可信的酷刑或虐待指控或疑似事件是各国调查义务的一个基本方面，但从收集相关证据到追查和了结针对施害者的民事和刑事案件，调查进程的每个阶段往往都有长时间的拖延。这种拖延可能会削弱证据、打击受害人的士气、超出适用的诉讼时效或破坏有关事实真相的确立。这种拖延可能是故意阻挠问责，也可能仅仅是调查机制存在不足和(或)资源不够的结果，但问责进程严重拖延的结果也同样造成阻碍，无论这是故意还是无意的。

56. 特别报告员收到了大量报告，称在当前的大流行病危机背景下，许多进程的拖延加剧，而这些进程使酷刑或虐待的受害人或潜在受害人能够诉诸司法和(或)寻求在相关情况下对其拘留提出质疑。这加剧了受害人和(或)被剥夺自由者的脆弱性。

D. 找替罪羊

57. 酝酿和寻求酷刑和虐待问责的普遍方式中的一大缺陷是，倾向于认为酷刑和虐待事件只牵涉到几个“坏苹果”：在孤立事件中行为异常的孤立个人或团体，这些人或团体随后被用作结构性或系统性问题的替罪羊。事实上，经验表明，酷刑和虐待案件很少构成孤立事件，参与这类虐待的国家人员很少受到起诉或惩处。相反，这种行为几乎总是更广泛的虐待制度或模式的一部分，有关当局一般都很清楚这一点，甚或牵涉其中，而且往往有规范性、体制性和结构性的有利因素为之撑腰。不幸的是，当虐待行为得到承认时，国家的反应往往会延续少数几个“坏苹果”论点：认为酷刑通常是特别腐败或堕落的个人实施的一种独特的恶意行为，而不是现有法律、政策和行为允许甚或鼓励的一种做法。这进而可以让国家否认任何结构性或系统性模式的存在，使自己免于承担更广泛的机构责任，因此也可以免除对鼓励虐待行为或允许其长期存在的法律、政策和做法进行改革的必要性。

E. 程序不完善和(或)资金不足

58. 法律规定与那些寻求追究个人和当局对酷刑和虐待的责任的人所面临的现实之间往往存在很大差距。本任务反复观察到问责进程许多不同阶段出现的各种事实上的限制和障碍，并收到关于这方面的报告。其中包括，从一开始，被拘留者在行使与第三方联系或获得法律援助的权利方面就遇到障碍和拖延，不能及时或无法接触到独立的医生，因而无法及时发现和记录伤害，没有为有需要的人提供口译服务，依靠严重依赖胁迫和恐吓的审讯手段。在处理申诉方面经常出现缺陷，特别是缺乏关于申诉程序的信息、申诉调查过程中的不当拖延和重大缺陷、组成相关申诉机构的官员缺乏独立性或公正性，或者针对报复和恐吓的保护不足。调查机制往往资源不足、装备不足和(或)培训不足，导致调查程序和结果不佳。

F. 受害人参与的障碍

59. 还普遍看到，法律程序，包括调查和司法程序，特别是刑事法律程序，可能严重阻碍酷刑和虐待受害人有意义地参与，这些人可能遭受严重的心理创伤。例如，性暴力受害人往往不愿透露自己的经历，即使在治疗环境中也是如此，但他们可能不得不或被期望在与调查人员或法官的面谈中这样做，调查人员或法官可能只会对他们进行一次面谈，并仅根据这样的面谈作出指控和司法决定。同样，创伤对记忆和回忆以及提供证词的影响也没有被广泛理解，调查和司法程序中的关键行为体往往对受害人应该能够回忆起哪些细节以及他们应该如何讲述自己的故事抱有不切实际的期望。例如，法官往往认为可能是解离表现的漠然态度是缺乏可信度，或者他们可能错误地将次要细节上的不一致与撒谎联系在一起。在这种情况下，对受害人证词的怀疑不仅剥夺了受害人获得有效补救的可能性，而且可能进一步伤害他们，造成再次受害。

60. 幸存者之所以不愿意或无法向刑事司法系统报告他们的经历还有其他原因，包括不信任国家当局、害怕报复、认为法律问责缓慢，往往不成功或对幸存者的迫切需要(如安全和物质支持)反应迟缓。受害人参与的这些事实上的障碍很难消除，需要进行有意义的结构性改革。

G. 有罪不罚的长期阴影

61. 正如酷刑和虐待现象问题专家所指出的那样，国家实施和参与此类虐待的当代做法深深植根于酷刑和虐待的历史做法以及使其得以存在的条件，特别是在殖民背景下。⁵⁴ 未能就影响当前虐待行为的历史错误和不公正进行充分问责，是过去和现在酷刑之间共生关系的关键部分。这一洞见导致酷刑和虐待在世界各地和整个历史上持续发生且不被追责。规避问责将过去、现在和今后的酷刑和虐待做法联系在一起。拒绝或未能承认和处理过去的酷刑和虐待行为，会形成目前对此类做法的容忍，并推动今后的酷刑、虐待和进一步规避问责的做法。没有吸取教训，没有做出赔偿，也没有提供不再发生的保证。

H. 酷刑和虐待作为一种惩罚形式

62. 规定体罚或惩罚和(或)容忍家庭暴力和性虐待，特别是针对妇女和儿童的家庭暴力和性虐待、基于性取向的污名化和迫害，或任何其他歧视性待遇或处罚的立法，使人面临更高的酷刑和虐待风险。这种做法不符合当代对人的尊严的理解，因此不能被辩解为《禁止酷刑公约》第1条所述的“法律制裁”。⁵⁵

63. 任何形式的歧视，无论是通过污名化、妖魔化、边缘化、无视或其他方式，几乎都会大大增加酷刑或虐待的风险。事实上，不仅不歧视原则是保护人权的一般原则，而且“出于基于任何一种歧视的任何理由”蓄意使人遭受剧烈疼痛和痛苦的行为也构成了一种独特形式的酷刑。必须抵制将某些个人或群体视为低人一

⁵⁴ Blakeley and Raphael, “Accountability, denial and the future-proofing of British torture”, p. 692.

⁵⁵ [A/73/207](#)，第44段。

等或不值得保护其人权的丧失人性的意识形态，因为这不符对酷刑和虐待的绝对且不得克减的禁止以及整个《世界人权宣言》所体现的人的尊严。⁵⁶

六. 结论和建议

在法律和实践中将酷刑和虐待定为刑事犯罪

64. 各国应审查本国立法，确保根据《禁止酷刑公约》第 1 条规定的定义，将酷刑列为犯罪，并说明与罪行严重程度相称的惩处措施。法律规定应通过采取允许对虐待行为零容忍并以保护人的尊严为中心的政策来补充和加强。这些政策可反映在为执法机构制定规则和程序方面，以确保其行动符合人权原则，并对不当行为采取纪律措施。

克服否认模式

65. 只有各国克服其否认和阻挠问责进程的模式，并表现出政治意愿，在发生酷刑和虐待的所有情况下追究自己和他人对这种侵权行为的责任，包括为此消除经常围绕发生酷刑和虐待的行动的隐瞒文化，才能实现对酷刑和虐待的问责。正如本任务以前指出的那样，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。因此，必须改革任何基于恐吓、歧视、暴力和胁迫的治理和司法制度，严格执行独立和公正的监测和问责，以确保遵守绝对且不可克减的禁止酷刑和虐待的规定。⁵⁷

推动持续问责

66. 各国政府应积极推动对酷刑和虐待行为的持续问责，并消除这方面的所有障碍。这包括：

(a) 不作保留地批准《禁止酷刑公约》及其《任择议定书》，并设立国家预防机制，使其享有对所有剥夺自由场所的无条件准入、充分的资源以及法律上和事实上的独立；

(b) 与要求各国说明其遵守酷刑和虐待禁规情况的国际机构充分合作，包括禁止酷刑委员会、防范酷刑小组委员会、酷刑问题特别报告员以及其他相关条约机构和独立任务；

(c) 在国家做法方面坚持信息自由和透明度的最高标准；

(d) 促进对所有影响各国遵守酷刑和虐待禁规的事项进行民主审议，包括为此使民间社会组织、人权维护者和调查记者能够记录侵犯人权行为并支持受害人及其家人；

⁵⁶ 同上，第 74 段。

⁵⁷ [A/HRC/46/26](#)，第 73 段。

(e) 通过合作和物质支持促进而不是干扰调查和司法当局以及其他致力于追究酷刑和虐待责任的机构的工作；

(f) 保障从被剥夺自由之初就获得基本保障，以防受到酷刑和虐待，包括获得法律代表、与家人接触和接受独立医生检查的权利；

(g) 确保负责调查酷刑指控的机制在完全独立和公正的情况下开展工作，并遵守《伊斯坦布尔规程》规定的标准。

问责机制的适当能力建设和资源配置

67. 各国应为调查、起诉和司法当局以及其他追究酷刑和虐待责任的机构以及酷刑和虐待受害人康复中心提供充足的资源，并建设这些机构的能力。鉴于本报告指出的问责进程中普遍存在的缺陷，所有国家都应考虑增加分配给问责机制和用于为酷刑和虐待提供赔偿(包括康复)的资源。

支持民间社会和人权维护者

68. 各国应确保民间社会、特别是人权维护者能够在不受威胁、歧视和骚扰的环境中工作，可以自由获取、记录和传递信息，以便为酷刑和虐待受害人追究责任。

系统、迅速、公正的调查

69. 各国应秉持其责任，对提请其注意的所有酷刑和虐待指控进行调查，并在“只要有合理理由相信在其管辖的任何领土上发生了酷刑行为”时进行调查。这项调查义务扩大到包括民间社会组织记录和报告的案件，以及酷刑问题特别报告员转交的指控。

注重背景和预防

70. 尽管不断努力根除酷刑和虐待，但酷刑和虐待仍然普遍存在，因此必须大范围追究责任，以查明虐待的模式、制度和结构，发现危险的政策和做法，并制定适当的应对措施，不仅是为了补救，而且是为了预防。为此，各国应建立并有效实施分层问责机制，为确定酷刑和虐待的民事和刑事责任以及国家机构参与酷刑和虐待的责任提供法律途径；确保不再发生侵权行为，无论是个人行为还是系统行为；进行系统性变革，旨在消除虐待做法并加强针对此类做法的保护措施。

充分赔偿，包括康复

71. 各国应建立和实施问责程序，单独或联合向酷刑和虐待受害人提供充分赔偿，其理解是包括恢复原状、补偿、康复、抵偿和保证不再发生。⁵⁸ 赔偿方案的设计和必须与受害人及其代表协商，必须对性别问题有敏感认识并以此方式实施，并进一步考虑到受害人的种族、族裔、宗教或土著背景、社会或移民身份、性别、年龄或残疾状况。酷刑或虐待的受害人及其家人必须在问责程序内尽快获得尽可能全面康复的手段。

⁵⁸ 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 18-23 段。

促进受害人和其他利益攸关方的积极参与

72. 各国应促进受害人和幸存者充分和积极地参与问责进程。为促进这一点，“受害人”⁵⁹ 的类别应从广义上理解为包括由于构成严重违反国际人权法或严重违反国际人道主义法行为的作为或不作为而遭受损害，包括身心伤害、精神痛苦、经济损失或基本权利受到严重损害的任何个人或集体。⁶⁰ 为了使问责进程能够有效地补救和补偿造成的损害并确保不再发生这种情况，至关重要的是各国不仅要让直接受害人和幸存者，而且要让他们的家人和社区以及其他具有与案件有关的具体知识和专长的行为体参与。这包括受害人组织、民间社会组织、酷刑康复中心、法医专家以及来自区域和国际组织的专家。

确保可用性

73. 应采取特别措施，使有特殊需要或处境特别脆弱的人，如妇女和儿童、有社会心理或学习障碍的人、遭受精神困扰的人，包括创伤后应激障碍者，以及在程序所用正式语文的听说读写方面有困难的任何人，都能有效地利用问责进程。应尽早提供康复服务，包括作为便利受害人参与问责进程的一种手段。此外，各国应采取措施，减轻包括寻求庇护者、吸毒者和艾滋病毒携带者在内的许多酷刑和虐待受害人面临的污名化和边缘化。⁶¹

让国家和个人对问责赤字负责

74. 国家如未能建立适当的问责机制或采取合理和充分的措施确保追究酷刑和虐待的责任，即违反了禁止酷刑和虐待的规定，应在国家、区域和国际层面受到相应的谴责。此外，应当忆及，普遍或有系统地违反酷刑和虐待禁规的行为不仅涉及国家的法律责任，而且还可能引起对国际和国内法院审理的危害人类罪和战争罪的个人刑事责任。如果不采取法律规定的措施确保追究酷刑和虐待的责任，就会产生法律责任，不仅包括国家责任，在某些情况下还包括国际刑法规定的个人责任。

⁵⁹ 根据《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，“受害人”一词适当时还应包括直接受害人的直系亲属或受扶养人以及介入干预以帮助处于困境的受害人或阻止加害他人行为而遭受损害的人。

⁶⁰ 同上，第 8 段。

⁶¹ 另见 A/73/207，第 60-74 和 77 段。