

# 国际人权保障公约实施中的困境

## ——以美国对关塔那摩“在押人员”处置为例

曹琳琳<sup>1</sup> 李 敢<sup>2</sup>

(1.海军兵种指挥学院 2.中山大学 广东 广州 510000)

【内容摘要】9.11已经过去10周年,但其遗留问题却依旧在发酵。经由对美国在关塔那摩基地被拘押人员处置信息的梳理,可以发现,美国在关塔那摩的羁押政策违背了美国自身在国际法下承诺的若干义务,暴露出美国人权政策的不足与偏狭。这其中也折射出有国际人权法,如《禁止酷刑公约》与《国际人道法》等人权保障的公约,在实施中的两难之处。

【关键词】日内瓦国际人权法公约 禁止酷刑公约 关塔那摩 国际人道法

中图分类号:DF48

文献标识码:A

文章编号:1007-9106(2012)03-0085-03

### 一、关塔那摩“在押人员”情形概介

依据美国美利坚大学华盛顿法学院出版的系列《人权摘要》<sup>[1]</sup>披露的信息,自关塔那摩的X射线营(后来为三角洲营)开放以来,美国军方并没有公布那些被羁押在营地人员的有关情形,譬如姓名、国籍等信息。值得注意的是在关塔那摩的被关押人员并不都是阿富汗战场逮捕的。有些是在很遥远的地方,例如冈比亚和波斯尼亚逮捕,并经由法律外的途径押送到关塔那摩海军基地的。目前被关押在关塔那摩的人员来自40多个国家,大约550名。其中有100名左右已经被释放并被遣返回他们的本国,这些人员回国之后大多没有再遭受羁押或者起诉。但也有回国后继续受到拘押的情形。到2005年初,依据官方统计,尚有450名在押人员的身份没能得到落实。其中有些人已经被关押多年,却依然没能同律师或有关国家的法院取得联系。美国政府坚持这些尚被羁押在关塔那摩的人员不能获释,是因为如果这些人获释投入到敌对方,依旧会对美国构成威胁。不能获释的另外一个理由是,这些被羁押者可以继续向美国提供有用的情报。关塔那摩被羁押人员同外界的通讯是受到严格限制的,他们只能同他们的直系亲属或直接律师通讯。开始时,这些被羁押者只能经由红十字会发送与接收信息。而红十字会虽然可以持续地但却不能公开地监察被羁押情形。美国国会也可以有限地了解有关关塔那摩被羁押人员的情形。美国法院也能够适度地介入关塔那摩羁押问题。但是,总体上,美国在对被关押在关塔那摩基地人员的处理却是令他们困苦不堪的处置。最近获释的人员都谈及遭受虐待问题,例如单独禁闭、暴打、睡眠剥夺、感观剥夺等。

### 二、关塔那摩“在押人员”法律地位的窘境

美国政府对其在关塔那摩岛屿(古巴)海军基地收容、

拘押所谓的“在押人员”(敌方战斗人员)采取的策略与其国内相关法律适用上的冲突导致了美国法律界在关塔那摩在押人员法律适用议题上争执不已,例如:

#### 1. 战斗人员身份鉴定

该“战斗人员身份鉴定庭”的成立声称是为了鉴定某个人是否被恰当地认定为“敌方战斗人员”。这个新的机构设置取代了传统的从事对在战场上被捕获的人员身份进行鉴定工作的“法定权力庭”。那些传统的认定规则在日内瓦人权第三公约以及美国军规190-8(该军规编纂有日内瓦公约中关于如何处置可能为战犯的人员的规定)都有清晰表述。尽管这些军规在关塔那摩羁押政策实施前以及在美国占领伊拉克期间都适用,但是美国政府却争辩到这些规定并不适用于关塔那摩的情形。因为关塔那摩被关押人员作为“敌方战斗人员”这种身份的界定是毫无疑问的。具体运作上,“战斗人员身份鉴定庭”的专家组由三名委派军官组成,这些官员负责对涉及每一战斗人员身份进行鉴定与其相关的分类或公开证据的审核,并以多数票方式予以表决。尽管被关押的人员在某些过程中被允许出席,但是他们在鉴定庭对分类材料进行考虑期间时是被排除在外的。代表被关押人员的证人们也只有被认为是“合情合理”时才被允许出庭。这种标准导致了许多可能会证明被关押人员无罪的证人被排斥在外。关塔那摩这些受审理的被关押人员只能向“战斗人员身份鉴定庭”的庭长提起针对他们裁决的上诉,庭长是负责召集会议的权威。在“战斗人员身份鉴定庭”的运作规则之下,每一名被关押人员都配备了一名个人代表,该代表为受委派的军官。该军官代表会在某一被关押人员的听证会上向该被关押人员予以适当的建议。除此之外,其它的法律代表是不被允许的。然而,某一军官代表与

\* 作者简介:曹琳琳(1974—),女,海军兵种指挥学院陆战岸防指挥系讲师,法学硕士,研究方向为公法与国际安全;李敢(1975—),男,中山大学博士研究生,助理研究员。

当事人之间并不存在机密的联系,甚至会向其负责辩护的某一被关押人员说明,在听证会上,作为辩护代表,他有可能不得不隐匿一些当事人已经向他陈述的信息。相较之下,某一被关押人员并没有选择指派给他的个人代表的选择权,也不能选择“战斗人员身份鉴定庭”针对他的其它一些审理过程。不过,某一被关押人员可以婉转谢绝接受这种“善意辅助”。事实上,一大批被关押人员也都是选择了谢绝参与的做法。华盛顿特区的联邦法院也认为“战斗人员身份鉴定庭”的处理规则程序在好几个方面都与美国的宪法原则不相符合。

## 2. 美国政府在关塔那摩在押人员辩护方面所设限定

自2004年6月,在美国最高法院对关塔那摩关押人员做出候审决定之后,联邦法院即着手提起诉讼。相反,美国政府则竭力对在押人员的辩护律师与当事人的接触加以限制,并对与当事人的沟通、合作辩护律师、媒体以及公众施加了重重的约束。政府的律师引用国家安全的因素予以辩解,他们争辩说,美国法律对于承担被国家认为是可疑敌方战斗人员进行辩护的辩护律师权利赋予是很有限的。诉讼很快就聚焦在关塔那摩在押人员辩护律师辩称他们享有同关塔那摩在押人员进行公开的、不受限制的沟通交流的权利这一层次。这场诉讼对关联到在押人员遭受持续审讯问题予以了特别关注。但是,联邦法院却强调辩护律师与其当事人享有特惠权利的重要性。联邦法院说,辩护律师与其当事人之间的沟通交流的特惠权在美国的法律体系中一直占据有特别重要的位置。

## 3. 关塔那摩海军基地军事委员会的审判与美国司法部门羁押问题上的冲突

美国政府在关塔那摩海军基地设立羁押设施的主要目的是为了便利军事委员会针对所谓敌方战斗人员进行检诉和审判。尽管在历史上,美国有优先适用军事委员会的前例,但美国政府在关塔那摩海军基地设立的这个军事委员会还是特定针对“敌方战斗人员”的独特情形的。这些“敌方战斗人员”,依据美国政府的解释,他们是处于“武装冲突法”、“国际人道法”以及传统刑法等法律保护之外的。该军事委员会的审判非常类似于传统的刑法审判,除了一些明显的例外之外,该审判特别涉及辩护权。该审判庭由军事委员会负责召集3到7名军官组成。这些军官都是经由国防部部长任命的委任权威机构选定的人员。该委任权威机构在每一次审判时,选择一名军官负责主持审判,同时,他们也选择一名主检察长和一名主辩护律师。而后两者的职位要求来自军事法律分支机构——总辩护律师、法官团。关塔那摩海军基地的军事委员会审判权所列举的犯罪罪行名目中包括战争罪,例如蓄意杀害受保护人员、使用人体盾牌等、恐怖主义罪行,例如劫机等。这份名单也可以包括此说明生效之前的一些罪行。定罪由审判庭的2/3多数票决定,这种多数票认定意味着有罪远远大于对可能是无罪的质疑。一份独立的2/3投票可以判以终身监禁的刑罚,而如果审判庭的7人一致通过的投票则可以判以死刑。在审判庭的执行分支机构中,犯人要求鉴定是被允许的。但是,任何由美国国内法院、国外法院、国际法院进行的鉴定则是明确被禁止的。在关塔那摩海军基地,一名被关押人员即使被军

事委员会审判庭宣布为无罪,也同样会受到无限期的羁押。在军事委员会审理案件时,被告人可以经由一名受总辩护律师委任的、负责细则事务的辩护律师去代表他出席。该名辩护律师也可以接受被告人要求保留的民间辩护律师的协助或者接受被告人从上述的“总辩护律师、法官团”里选择的一名律师的协助。该民间辩护律师必须是美国公民,且至少要接受一次“秘密”的安全审查,并且还要签署一份协议,承诺遵守军事委员会审判庭的一切规则。这些规则要求辩护律师对法官、证人以及其它出庭人的身份永远保守秘密;在某些封闭式听证会进行分类信息讨论时,辩护律师及其当事被告人不得参与其中;允许辩护律师及其当事人出于“安全和信息”的目的进行沟通交流与监听,但是这种监听不能被用于作为证据的因由所在。

## 三、日内瓦国际人权条约关于战犯权利保障规定与美国在关塔那摩作为的比照

作为《禁止酷刑公约》与《人道法》等条约的签约国,美国在国际法上所承担的义务,要求美国不仅要向红十字会这类组织提供有关被羁押人员的全套信息,还要求美国应保证被羁押人员有接触独立司法机构的机会。联合国的人权委员会担负有解释以及监督《公民政治权利公约》执行情况的义务。人权委员会认识到,为了确保被羁押过程中个人权利享有有效的保护,美国应当将被羁押人员羁押在官方认可的地点。同时,美国还应向所有被羁押人员的亲朋好友提供被羁押人员的综合登记资料,因为被羁押人员特别容易受到虐待。人权委员会就此阐释到:为保证被羁押人员受到有效保护,被羁押人员应当羁押在官方认可的关押点,被关押人员的姓名、负责看守人员的姓名都应登记在案,以备被关押人员的相关亲朋好友随时都可以了解到他们亲人的有关信息。出于同样的考虑,所有针对被羁押人员的审讯时间和地点以及参与审讯人员的姓名也都应登记在案。这类信息可以方便司法或行政工作的进一步运作。人权委员会进一步要求签字国采取措施反对“禁止与外界接触”的关押政策,并要求签字国承认被关押人员与外界接触,尤其是与他们亲属联系的重要性。被羁押人员与他们的亲属之间通讯对于让被羁押人员的家人获悉他们遭受羁押的亲人依然健在、依然健康的信息是非常重要的。这是因为法院和国际条约团体长久以来就认识到羁押过程中的监督与透明对于最大限度地减小酷刑和虐待的发生是非常重要的。联合国关于酷刑的特别报告组已经表明维持秘密关押地点的做法应当在法律框架下废除:那些将被关押人员置于秘密关押地点的官员应当受到法律的制裁。要知道,在美国国务院年度国别人权执行状况的报告里,美国通常是谴责别国在秘密关押地点关押犯人的做法的。实际上,美国在1992年已经批准了《公民权利与政治权利公约》,该公约保护犯人应免受酷刑、非人道、侮辱的待遇以及保护犯人的自由和安全不应被任意剥夺。《禁止酷刑公约》也已经为美国所批准,自1994年已经开始生效。该公约在条款I里面同样论述到禁止酷刑:在条款16里面,记载有禁止残酷的、非人道的和侮辱性待遇<sup>21</sup>。此外,《公民权利与政治权利公约》还要求所有的签字国努力将酷刑和其它形式的虐待的风险降到最小化。第七条款特别禁止签字国致使任何人处于“酷刑或残酷



的、非人道的以及屈辱性处置”的做法。第九条款准予了所有个人都享有“人的自由权和安全权”,并禁止针对任何人的任意逮捕或拘押的行为<sup>[1]</sup>。美国目前的关于否定关塔那摩被关押的人员可以同美国法院接触的政策对美国自身的羁押的合法性构成了挑战。同时,美国在关塔那摩关于羁押的其它方面的一些限制性规定,诸如被关押人员的亲人不能被及时有效地告知以及这些犯人的亲人无法得知关押地点,从而不能看望他们的被关押的亲人的限制,都对美国在国际条约下的义务构成了破坏。

再则,从国际人道法的角度来观察:日内瓦国际人权的第三、第四公约在处理关于战犯和平民的事宜均分别提及到各种关押中的透明性的问题。在日内瓦国际人权条约中关于对被羁押人员的透明性和责任性的强调是为了确保所有犯人,不论是战犯还是平民,均有权利免遭到任意拘押、酷刑以及虐待的处置。鉴于认识到如果有一个外部团体可以监督确保犯人受到适当处置的重要性,日内瓦国际人权公约赋予国际红十字会可以去知悉所有羁押地点和所有犯人的权利。此项赋权适用被羁押的平民和战犯。同时,为确保犯人在向国际红十字会讲述他们被羁押情形的处置时的安全,国际红十字会还被赋权在同犯人见面时,有关证人应当回避。不过,此项规定受到“紧急军事需要”的限制。但这种限制只能在某一时间段内有效。为保证关押过程中出现虐待的情形能够尽快、尽可能地受到监督与矫正,日内瓦国际人权公约还提供一套责任机制。在日内瓦第三、第四公约里规定,犯人的亲属和犯人的国籍国应当被告知战犯和被关押平民的关押地点以及他们的健康状况。日内瓦国际人权第三公约的第70条款要求关押国应使战犯有权在他们被拘捕的一周内向他们的亲属进行书信通讯。在日内瓦的第四公约里,被关押平民也享有类似的保护。此外,战犯和被关押平民还应在明文中规定享有不被遭受“禁止与外界接触”的拘押处置。拘押国一旦拘押某一个人犯人应当尽快填写有关拘押卡。拘押卡上应包含有犯人的姓名、健康状况和拘押地点等信息。国际红十字会要经常使用这些拘押卡与被拘押人员的亲属联系并告知亲属关于他们被拘押亲人有关警示信息。日内瓦国际人权第四公约还提供了关于保护平民不遭受非法驱逐、转移以及非法禁闭的额外保护。国际红十字会目前已经采取措施正式要求美国政府允许他们可以进一步与关塔那摩被拘押人员接触,而不仅仅局限在探望那些被拘押人员。

#### 四、美国在关塔那摩在押人员处理问题上的内外法律困境及其政治后果

综上,美国目前的关于否定关塔那摩被关押的人员可以同美国法院接触的政策对美国自身的羁押的合法性构成了挑战。同时,美国在关塔那摩关于羁押的其它方面的一些限制性规定,诸如被关押人员的亲人不能被及时有效地告知以及这些犯人的亲人无法得知关押地点,从而不能看望他们的被关押的亲人的限制,都对美国在国际条约下的义务构成了破坏。而日内瓦国际人权条约等相关人权保护的公约关于战犯权利保障的有关规定,都比照凸现出美国在关塔那摩的做法违背其自身承诺的国际义务,昭不义于天下。为了自身的利益,美国可以置国际公认的有关人权保障

的相关条款与条文于不顾,一意孤行。但是,美国在关塔那摩人权问题上的刚愎自用与矛盾冲突的二元人权价值观所引发的政治后果还是比较明显的,它过于注重其实用性的一面,而忽视了其合法性、合理性与道义性的另一面。例如,从前述材料可以知晓,美国政府在对于被关押在关塔那摩的“犯人”确切身份认定方面依旧是一笔糊涂账。这笔糊涂账是美国混淆世界舆论视听的产物。美国宣称这些人是“战俘”,目的就是避开正式的法庭审理和正常的司法程序,从而得以其用军事法庭进行审判。但是,有关“战俘”的国际法规定,除了战俘本人的军职身份和所在部队番号之外,不得向战俘逼问其它事项。美国对它自己宣布的“战俘”施以酷刑或侮辱,就是试图套取情报,是明显违反战俘公约的。这些“战俘”是在美国的所谓“反恐战争”中(譬如阿富汗战争)被抓获的,且加之以“恐怖嫌疑分子”的名号。不过,既然这些被抓获的人士是恐怖嫌疑犯身份,那就得使用有关的国际法律:1.应移交给嫌疑犯所属的主权国家去审理,但是美国拒绝移交,或者是有的移交有的不移交。2.应由法庭审理。3.应按照正式的法律程序,即拘留期不得超过48小时,必须及时起诉,公开审理,被告有权请律师。4.证据不足时,应作无罪推定(疑罪从无),等等。可是,美国对此一概不理。5.根据美国宪法第五条修正案:不得强迫被告作不利于自己的供述,即严禁逼供,也就是通俗的讲法,疑犯“有权保持沉默”。美国用严刑逼供或者是心理诱供,也违反了它自己的宪法。

简而言之,就美国对关押在关塔那摩基地的人员的处理过程和方法而言,一方面,在国内法律层次,美国国内在对此问题上法律适用方面依然争执不下,滞缓不前;另一方面,在国际法层次,美国当前的军事、情报羁押政策由于不能提供适当的透明和允许必要的监督,从而违背美国自身在国际人权法与国际人道法下的义务。美国政府一向在确保其他国家遵守国际人权法的标准和法律方面扮演着不可或缺的角色。但是美国政府在关塔那摩所执行的羁押政策削弱了美国在这方面的可信度,也削弱了美国在这方面影响其他国家遵守国际人权法的影响力。

#### 参考文献:

[1] Priti Patel, “Ensuring Accountability: International Law and Post 9/11 U.S. Detention Policy”, Human Rights Brief, Volume 12, Issue 1 (Fall 2004), pp. 5-8., published by the Center for Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law, 4801 Massachusetts Avenue, NW, Washington, D.C. 20016-8043; Richard J. Wilson, “Defending the Detainees at Guantanamo Bay”, Human Rights Brief, Volume 12, Issue 3 (Spring 2005), pp. 1-4, published by the Center for Human Rights and Humanitarian Law, Washington College of Law, 4801 Massachusetts Avenue, NW, Washington, D.C. 20016-8043.

[2] [英]詹宁斯、瓦茨修订,王铁崖等译,《奥本海国际法(第一卷 第二分册)》[M],北京:中国大百科全书出版社,1998:380、456.

[3] 中国政法大学国际人权法教程项目组编写,《国际人权法教程(第二卷)》[M],北京:中国政法大学出版社,2002:6-8.