



大会

Distr.: General
28 August 2013
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十四届会议

议程项目 3

增进和保护各项人权、公民权、政治权、
经济权、社会权和文化权，包括发展权

寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员巴勃罗·德
格列夫的报告^{*}、^{**}

摘要

在本报告中，寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员列出 2012 年 8 月至 2013 年 7 月期间根据任务规定开展的主要活动。他还选定和分析了各真相委员会在过渡时期面临的挑战并提出对策，以加强这些机制处理严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的效力。特别报告员阐述了各真相委员会任务范围大幅扩大、委员甄选机制以及与委员会规划和运作相关的其他问题。随后，他讨论了对各真相委员会建议缺乏后续行动的关切，以及档案和文化干预措施的重要性。

^{*} 本文件中的脚注仅以来文语文照登。

^{**} 迟交。



目录

	段次	页次
一. 导言	1	3
二. 特别报告员的活动.....	2-17	3
A. 国别访问和区域协商	2-5	3
B. 信函和新闻稿	6-7	3
C. 其他活动	8-17	4
三. 了解真相的权利	18-20	5
四. 各真相调查委员会当前工作中的选定问题及提高其实效的对策.....	21-89	6
A. 实地状况：成就与挑战	23-31	6
B. 事前挑战	32-70	9
C. 事后挑战	71-89	21
五. 结论和建议	90-106	26
A. 结论	90-101	26
B. 建议	102-106	28

一. 导言

1. 本报告是寻求真相、司法、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员根据第 18/7 号决议向人权理事会提交的。本报告列出特别报告员 2012 年 8 月至 2013 年 7 月期间开展的主要活动，并选定和分析了各真相委员会在过渡时期面临的挑战，同时提出对策，以加强这些机制处理严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为的效力。

二. 特别报告员的活动

A. 国别访问和区域协商

2. 10 月 11 日至 16 日，特别报告员进行了第一个国别访问，并感谢突尼斯政府的邀请和合作。本报告载于文件 [A/A/HRC/24/42/Add.1](#) 中。

3. 特别报告员将于 2013 年 9 月 30 日至 10 月 4 日访问乌拉圭，2014 年 1 月 22 日至 1 月 31 日访问西班牙。他感谢两国政府的邀请。

4. 特别报告员曾希望于 2013 年上半年访问危地马拉，但被告知该国政府今年无法接待来访。向下列国家提出新的访问请求：巴西、科特迪瓦、刚果民主共和国、印度尼西亚和卢旺达。此外，即将向几内亚和尼泊尔提出访问请求。

5. 特别报告员发起区域协商进程，收集国家关于过渡司法机制规范框架、经验和做法的信息，以鼓励分享经验，确定并推广与任务规定有关的良好做法，并将其纳入一项综合政策。2012 年 11 月在开罗进行中东和北非区域第一个区域协商。2012 年 12 月在布宜诺斯艾利斯进行拉丁美洲和加勒比区域第二个区域协商。计划于 2013 年 11 月在乌干达进行非洲区域协商，定于 2014 年在德国进行欧洲区域协商，预计 2014/2015 年进行亚洲区域协商。这些会议的结果将构成特别报告员按照人权理事会第 18/7 号决议(第 1(f)段)要求编写的研究报告部分内容。

B. 信函和新闻稿

6. 特别报告员 2012 年多次致函尼泊尔，¹ 并于 2013 年分别致函孟加拉国、布隆迪、危地马拉、墨西哥、尼泊尔和乌拉圭。²

¹ See A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, communication to Nepal (22 October 2012)。

² See A/HRC/24/21, communications to Bangladesh (22 March 2013), Burundi (22 March 2013), Guatemala (15 March 2013), Mexico (15 March 2013), Nepal (22 March 2013) and Uruguay (14 May 2013)。

7. 他与其他特别程序联合发布新闻稿，内容涉及孟加拉国、³ 危地马拉⁴ 和乌拉圭，⁵ 以及《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》⁶ 生效、呼吁 2015 年后发展议程紧急重新关注平等、社会保护和问责制⁷ 及呼吁各国政府确保酷刑受害人及其家属获得补偿和康复。⁸

C. 其他活动

8. 2012 年 9 月中旬，特别报告员向人权理事会提交第一次报告(A/HRC/21)，内容涉及任务规定的基础和实施战略。当时，他会晤了阿根廷、尼泊尔、大韩民国和突尼斯大使，并作为小组成员参加了由有罪不罚现象观察组织的一次会外活动，还参加了由国际法学家委员会组织的关于法官和律师在过渡时期作用的讨论会。

9. 2013 年 1 月 14 至 15 日在拉巴特举行题为“了解真相权利、赔偿和改革：过渡时期司法成就和前景”的国际会议，特别报告员在会上发表主旨演讲。

10. 他参加了威尔顿公园、瑞士和挪威 1 月 17 日至 19 日举行的“过渡时期司法、安全与发展一体化”会议，并作了关于“人权、正义、安全与发展”的发言。

11. 1 月 22 日，特别报告员参加了瑞典在斯德哥尔摩举办的关于“机构与民主治理”的发展问题座谈会，并发表关于过渡时期司法与发展的主旨演讲。

12. 2 月 25 日和 26 日，本杰明·卡多佐法学院和奥斯威辛和平与和解研究所举行关于防止大规模暴行的理论、政策和实践会议，他参加了该会议关于过渡时期司法和防止种族灭绝问题小组讨论会。

13. 2 月 27 日，特别报告员在关于“土著人民诉诸司法的机会，包括真相与和解进程”的国际专家研讨会上作了主旨发言，该研讨会由哥伦比亚大学人权研究所、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和过渡期正义国际中心共同举办。

14. 4 月 22 日至 24 日，任务负责人参加了人权高专办，法国和瑞士在雅温得共同举办的一次区域会议，主题为“促进加强过渡时期司法进程的效力”。

³ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13204&LangID=E>.

⁴ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13330&LangID=S>; and <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13249&LangID=S>.

⁵ Available at: <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13486&LangID=S>.

⁶ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13310&LangID=E>.

⁷ Available at <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13341&LangID=E>.

⁸ Available at: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13482&LangID=E>.

15. 5月1日，特别报告员通过电话连线向英联邦和解问题圆桌会议致开幕辞。

16. 5月30日和31日，他在柏林与德国外交部、联邦总统办公室、人权与人道主义援助议会委员会和人权研究所举行会议，为欧洲区域协商做准备。他还参加了和平与发展工作组组办的研讨会。

17. 5月和7月，特别报告员在日内瓦会见了孟加拉国、巴西、柬埔寨、中国、科特迪瓦、刚果民主共和国、法国、危地马拉、印度尼西亚、日本、大韩民国、卢旺达、西班牙、斯里兰卡、泰国、乌干达、美利坚合众国、乌拉圭和法语国家国际组织的大使和/或代表。

三. 了解真相的权利

18. 真相委员会等真相调查实体的目的是落实了解真相的权利，这已载入若干国际文书，特别是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《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》。人权理事会已将了解真相的权利纳入促进结束有罪不罚现象的范畴。⁹ 人权高专办、¹⁰ 条约机构¹¹ 和理事会特别程序¹² 也有类似提法。

19. 在区域一级，美洲人权委员会和美洲人权法院也走在编纂受害人及其近亲和整个社会了解真相权利判例的最前列。委员会指出，“每个社会都有不可剥夺的了解过去事件真相的权利，以及异常犯罪的动机和情形，以防止今后再度发生此种行为”。¹³ 在最近的一项判决中，法院称了解真相的权利是明确的国家义务，强调“必须向受害人近亲和整个社会说明与有关侵权行为相关的一切情况”。¹⁴ 非洲人权和人民权利委员会确认，了解真相的权利是针对违反《非洲人权和人民权利宪章》的有效补救权的一个方面。¹⁵ 关于在打击恐怖主义中严

⁹ Human Rights Council resolutions 12/12, para. 1; and 9/11, para. 1。

¹⁰ E/CN.4/2006/91; A/HRC/5/7, both documents with further references。

¹¹ E.g. CAT/C/COL/CO/4 (2010), para. 27。

¹² A/HRC/16/48, para. 39; A/HRC/22/52, paras. 23-26, 32-34; A/HRC/7/3/Add.3, para. 82; A/HRC/14/23, para. 34。

¹³ Inter-American Commission on Human Rights (IACommHR), Annual Report, 1985-86, AS Doc. No. OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8 rev. 1 (26 September 1986), p. 193。

¹⁴ Inter-American Court of Human Rights (IACtHR), *Myrna Mack Chang v. Guatemala*, 25 November 2013 (Merits, Reparations and Costs), para. 274。

¹⁵ The Principles and Guidelines on the Right to a Fair Trial and Legal Assistance in Africa highlight that the right to an effective remedy includes “access to the factual information concerning the violations”. Principle C (b) (3)。

重侵犯人权行为，欧洲人权法院确认不仅受害人及其家属而且一般公众都有了解真相的权利。¹⁶

20. 受害人及其亲属和广大公众有权了解真相，寻求并获得关于侵犯指控¹⁷ 及受害人命运和下落¹⁸ 的信息，以及酌情关于有关程序的信息，所指控的侵犯行为是根据该程序正式授权实施的。¹⁹ 在镇压或冲突之后，铭记这一法律框架，同时了解真相的权利应被理解为要求各国建立能够导致披露真相的机构、机制和程序，将此视为寻求实情和事实的进程，以促进打击有罪不罚现象，恢复法治，并最终实现和解。

四. 各真相调查委员会当前工作中的选定问题及提高其实效的对策

21. 过去二十年来，建立和使用各种真相调查机制的情况稳步增加，包括国家认可的真相委员会和由受害人组织等民间社会团体进行的“非官方”真相调查进程等。²⁰ 此外，还通过国际调查委员会和实况调查团在国际一级进行真相调查。

22. 本报告的重点是在发生严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为之后，选定国家认可的真相委员会当前面临的问题，并提出对策以提高真相委员会的实效。本报告确定了一些趋势带来的挑战，在此类文件中可有效地论述这些挑战。因此，本报告将阐述与真相委员会设立和运作有关的问题，如果在采取措施前予以充分论述，则真相委员会更有可能做出独特的贡献。本报告论述的议题还涉及增加在采取措施后接受委员会建议的机会，并强调重要的实际意义。

A. 实地状况：成就与挑战

23. 真相委员会是临时特设机构，不属于既定体制框架，也没有预先存在的政治支持者或固定的官僚干部。然而，事实证明真相委员会能够为 40 多个国家过渡

¹⁶ European Court of Human Rights (ECtHR), *El-Masri v. the former Yugoslav Republic of Macedonia* (n° 39630/09), 13 December 2012, para. 191, the Court emphasizes “the great importance of the present case not only for the applicant and his family, but also for other victims of similar crimes and the general public, who had the right to know what had happened”.

¹⁷ E/CN.4/2006/91, para. 38.

¹⁸ A/HRC/16/48, pp. 12-17.

¹⁹ General Assembly resolution 60/147, annex, para. 24; see also IACommHR (fn 13), p. 193; IACtHR (fn 14), para. 274; ECtHR (fn 16), para. 192.

²⁰ Some of them have produced important reports, including Brazil’s Nunca Mais, Guatemala’s Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REHMI), Uruguay’s Nunca Más, Northern Ireland’s Ardoyné: the Untold Truth, and Greensboro’s Truth and Reconciliation Commission’s Final Report.

进程做出重大贡献，这些国家自 1980 年代以来一直通过真相委员会开展相关工作。²¹ 具有这种影响力的委员会潜力主要来自以下因素：

- 委员会成员的道义立场。
- 在社会动荡和动乱之后设立委员会，基本“社会契约”正在修订。
- 委员会讨论的议题与基本权利密切相关。
- 采取妥善的一致方法。
- 向民间社会开放。
- 采取“以受害人为本”的包容性办法。

24. 成功的真相委员会主要做出以下贡献：

- 让受害人“发声”并赋予其权能：委员会可建立平台，例如，举行听证会，让受害人讲述自己的故事，从而使受害人第一次在公共领域占有一席之地。这是确认受害人享有平等权利地位的进程的一部分，受害人往往属于处于社会边缘地位的群体。
- 促进社会大融合：正式承认暴行有助于打破怨恨和不信任循环。
- 帮助确定改革的优先事项：在发生大规模暴行后，委员会一直是系统失灵资料的来源，这有助于制订改革议程。
- 为其他过渡司法措施提供重要信息：委员会的报告和委员会收集的其他信息一直有助于起诉工作，而且对赔偿方案和体制改革至关重要。

最后，委员会承认受害人享有平等权利，促进公民信任，并推动加强法治。²²

25. 然而，必须铭记真相委员会报告本身主要能够提供的真相不同于实际转变；因此，必须重申应加强真相、司法、赔偿和杜绝再犯之间的关系，²³ 更广泛而言，这些措施与其他共存的政策措施之间的关系。²⁴

26. 特别报告员强调指出，尽管真相很重要，但无论单独还是总体上，都不能取代真相、司法、赔偿和杜绝再犯。他回顾了国家和国际社会对于每项措施的持久

²¹ Mandates and final reports of commissions are available at: <http://www.usip.org/publications/truth-commission-digital-collection>; see also Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed. (London, Routledge, 2011)。

²² A/HRC/21/46, paras. 28-46; A/67/368, paras. 23-57。

²³ A/HRC/21/46, paras. 22-27。

²⁴ Ibid., paras. 47-53; see forthcoming report of the Special Rapporteur to the General Assembly at its sixty-eighth session。

义务，执行这些措施的令人信服的实际道义和政治原因，以及可靠的经验证据，证明如果以全面而不是彼此孤立的方式予以制订执行，这些措施作为司法措施可发挥最大作用。²⁵

27. 鉴于真相委员会的公认潜力，它们已成为针对过渡情况和暴行遗留问题构成的挑战的惯常反应。设立真相委员会的势头没有减弱。事实上，它们已经成为“正常”的反应，无论是在专制后还是在冲突后过渡时期。一些国家甚至在冲突仍在进行的非政治过渡期采取过渡司法措施。²⁶ 因此，真相委员会现在常常还负责调查严重违反国际人道主义法行为。²⁷

28. 一些背景特点使真相委员会在专制政权犯下侵权行为后成为适当的机制：

- 蓄意否认严重或系统侵权行为使真相调查成为适当的反应，以往政权同样蓄意规划和实施侵权行为。
- 在许多从专制政权的过渡中，前任政权至少暂时保留破坏过渡进程稳定的能力。鉴于这一性质，调查真相政策是寻求更全面补救办法的有意义的第一步。
- 专制国家机构应对需要调查和披露的绝大多数侵权行为负责，这使真相委员会的任务至少可行。

29. 真相委员会在冲突后环境中面临特殊挑战。真相委员会必须说明往往由各种不同暴力分子犯下的侵权行为，与专制政权安全部门相比，每个委员会的结构往往很松散，而且人员经常流动。同时，侵权人/受害人的界线通常漏洞很多。此外，安全问题对委员会运作的几乎所有方面造成负面影响，并对潜在证人、陈述记录员甚至委员产生了极大抑制作用。在冲突结束后，机构力量薄弱，社会资本枯竭，民间社会分散，能力和资源十分有限，往往还出现严重的族裔分裂。真相委员会在这种大环境下开展工作。

30. 然而，真相委员会面临的挑战不只涉及冲突后的特殊环境。特别报告员想提请注意，全世界真相委员会负荷过重，主要表现为：

- 真相委员会不能按时完成各项任务。

²⁵ Pablo de Greiff, “Theorizing Transitional Justice”, in: Nomos LI: *Transitional Justice*, Melissa S. Williams, Rosemary Nagy and Jon Elster, eds. (New York, New York University Press, 2012)。

²⁶ For the “normalization” of transitional justice measures, see Pablo de Greiff, Some thoughts on the development and present state of transitional justice, *Journal for Human Rights*, vol. 5, No. 2 (2011)。

²⁷ See para. 35 below. The resolution establishing this mandate refers both to addressing “gross human rights violations and serious violations of international humanitarian law”, Human Rights Council resolution 18/7, preamble, eleventh paragraph。

- 围绕特别任命委员是否适当争论不休，对于大部分潜力来自其领导人道德权威的机构而言，这已构成严重问题。
- 委员就涉及委员会运作和结论的基本问题公开表达不同意见，实际上是表达分歧。
- 委员会建议执行不力持续受到批评。
- 令人担忧的是委员会任务范围似乎趋于无限扩大，无论是专题还是职能，这令人怀疑是否有机构拥有无限扩大任务所需的所有权限。

31. 在强调这些挑战的同时，特别报告员打算促进保持委员会诚信，加强委员会效力，因为以往经验表明，委员会可成为有用、有时是关键的工具。

B. 事前挑战

1. 任务规定

32. 目前各真相委员会所面临的最大挑战是其任务范围的扩大。特别报告员所指的“任务规定”系指以行政令、立法文件、和平协议或联合国条例的形式出现的基础性文件。这些文件通常会界定以下内容：(a) 一个委员会的运作持续时间；(b) 任务规定的时间范围，要求侵犯人权行为发生的时间必须在委员会的权限范围之内；(c) 专题任务，亦即委员会获得授权和/或有义务处理的侵犯人权行为的种类；(d) 委员会的职能，亦即委员会应当采取的行动；(e) 要求委员会达成的目标或结果。²⁸ 特别报告员将把这一分类用于分析目的，并吁请关注某些趋势。²⁹

33. 持续时间。真相委员会完成其任务规定的规定时限有所延长，但仍有一定限度。例如，除南非真相与和解委员会之外，1980 年代和 1990 年代的真相委员会工作时限通常在一年或一年以内。³⁰ 过去十年以来，真相委员会的工作时限往往超过一年，最长达三年。³¹ 经验表明，在短短几个月内完成如此复杂的任务

²⁸ Mandates frequently include other elements, such as the specifications of the powers of the commission(e.g., subpoena, search and seizure), selection and appointment procedures, or the names of appointees.

²⁹ Hastening to add that as tendencies, “outliers” can be identified regarding most of them, and that the rate and even the direction of expansion are often not linear.

³⁰ Argentina(9 months); Chile(6 months with a possible 3-month extension); El Salvador (6 months); Guatemala(6 months with a possible 6-month extension).South Africa(24 months with a 3-month extension).

³¹ Sierra Leone(3 months preparatory period, 12 months of operation with possible 6-month extension); Peru (3-month preparatory period extended one month, 18-month duration, 5-month extension); Timor-Leste (2-month preparatory period, 2 years of operation with a possible 6-month extension); Liberia (3-month preparatory period, 2 years of operations, a 3-month wrap-up period, and a possible 3-month extension); Kenya (3-month preparatory period, 2 years of operation, 6-month extension).See Hayner (fn 21), pp.268-273 and corresponding mandates.

是不可行的。与此同时，无限期延长委员会的工作时限也是不可行的，因为这将削弱委员会的一项功能：及时与过去的滥权做法划清界线。

34. 时间范围。虽然各种模式的暴行很少会在精确给出的时间点发生或结束，大多数委员会将获得广泛认可的时间点作为起始日期(如政变、暴动或冲突开始的日期等)，并将冲突结束或践踏人权政权倒台的日期作为终结日期。如果不将侵权行为分布的明确模式和重要侵权事件纳入委员会工作的时间范围，会引发人们对于该机制的公正性的普遍质疑。由于合理的时期划分受到各种限制，涉及时间范围的选择从某种程度上来说也是有限的。委员会奉命调查侵犯人权行为的时限从 12 年以下(阿根廷，7 年；塞拉利昂，11 年；萨尔瓦多，12 年)到 20 年以上不等(东帝汶，25 年；南非和危地马拉，34 年；摩洛哥，43 年；肯尼亚，44 年)，这表明时间范围有所扩展。

35. 专题任务。在实施压制或暴力行为期间，发生许多侵犯各种权利的事件。专题任务确定委员会将调查哪些类型的侵权行为。在以下实例中，我们可以再一次观察到任务范围扩大的趋势：

- 阿根廷强迫失踪人员全国委员会负责调查失踪案例，其对失踪的理解是从未发现遗体的绑架行为；³²
- 萨尔瓦多真相委员会接受一项总任务，³³ 意即重点处理 32 起失踪、法外处决和屠杀的案例，并审查这些罪行的总体背景。
- 建立南非真相委员会的法案授权该委员会调查“严重侵犯人权行为”，并将其界定为：“(a) 杀害、绑架、酷刑折磨或严重虐待任何人，或(b) 任何企图、阴谋、煽动、教唆、命令或促使实施此类侵权的行为”。³⁴
- 联合国东帝汶过渡行政当局成立真相、接纳与和解委员会的规定将其专题范围定为“在东帝汶 1974 年 4 月 25 日和 1999 年 10 月 25 日期间的政治冲突中犯下的”侵犯人权行为，包括“(一) 违反国际人权标准的行为；(二) 违反国际人道主义法的行为；(三) 犯罪行为”。³⁵ 这些行为包括侵犯经济、社会和文化权利的行为。³⁶

³² Decree/Decreto 187/83, 15 December 1983.

³³ Mexico Peace Agreement -Provisions Creating the Commissions on Truth, art. 2 : “serious acts of violence [...] whose impact on society urgently demands that the public should know the truth”.

³⁴ South African Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995(Act 95-34), 26 July 1995, ch. 1, definitions, available at: <http://www.justice.gov.za/legislation/acts/1995-034.pdf>.

³⁵ Regulation No.° 2001/10 on the Establishment of a Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor, UNTAET/REG/2001/10, 13 July 2001, section 1(c).

³⁶ Ibid., section 1 (e) in conjunction with Regulation No.1999/1 on the Authority of the Transitional Administration in East Timor, UNTAET/REG/1999/1, section 2.

- 成立利比里亚真相与和解委员会的法案在界定其任务规定时提及“侵犯人权行为”，意指“(1) 违反国际人权标准，包括但不限于酷刑、杀戮、绑架和严重虐待任何人的行为”和“(2) 违反国际人道主义法的行为，包括但不限于危害人类罪和战争罪行”。任务规定中还包括“践踏人权行为.....包括屠杀、性侵犯、谋杀、未经司法程序的杀人和经济犯罪，如利用自然或公共资源使武装冲突延续下去”。³⁷
- 建立肯尼亚真相、正义与和解委员会的法案规定了范围最广的专题任务，这一实例虽然不够完整，但却很有代表性。委员会受命调查的内容主要包括“国家、公共机构及在职和退休公职人员侵犯和践踏个人人权和经济权利的情况。”该法案特别提及了屠杀、性侵犯、法外处决、绑架、失踪、拘留、酷刑、虐待和没收财产等行为，在经济犯罪方面则纳入了“严重腐败和侵吞自然或公共资源”、“不正当和非法购置公共土地”、“社区经济边缘化”和“出于政治目的滥用公共机构”等。该法案还要求委员会调查“造成族裔关系紧张的原因”。³⁸

36. 性别平等考量。专题任务扩展的一个显然十分积极的影响是特别重视妇女权利(更广泛而言，在某些情况下特别重视性别平等问题)。虽然早期的真相委员会是“性别盲”，忽视明显侵犯妇女权利的行为，但随着时间的推移，真相委员会无论是在设计上还是在实践中都在处理侵犯妇女权利行为方面取得了重大进展。秘鲁真相与和解委员会设立了一个专门的性别平等部门，并试图将性别平等观点纳入整个报告之中，从而创立了一个重要的先例。³⁹ 令人鼓舞的是，塞拉利昂和利比里亚真相与和解委员会及真相、接纳与和解委员会的报告均持续关注妇女和儿童。⁴⁰ 这是一个值得庆祝和加强的趋势。⁴¹

³⁷ See Act to Establish the Truth and Reconciliation Commission of Liberia (TRC Act of Liberia), 12 May 2005, arts. II and IV, available at: <http://trcofliberia.org/about/trc-mandate>.

³⁸ The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act 2008 of Kenya (TJRC Act of Kenya), part II, arts.5(a), 5(c), 6 (a), available at: <http://www.tjrkenya.org/images/documents/TJRC-Act.pdf>.

³⁹ See Final Report of the Truth and Reconciliation Commission/Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (TRC of Peru), vol. 6, ch.1, sect.5 and 8; vol. 8, ch.2, sect. 1, available at: <http://www.cverdad.org.pe/ifinal/index.php>.

⁴⁰ See Report of Truth and Reconciliation Commission of Sierra Leone (TRC of Sierra Leone), Witness to Truth, ch.2, pp.100, 105, 169, available at: <http://www.sierraleonetrac.org>; Truth and Reconciliation Commission of Liberia, Final Report, vol. II, consolidated final report, pp. 222, 252, 279, available at: <http://trcofliberia.org/reports/final-report>; Final Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor (CAVR), Chega!, part 7, ch. 7.7, 7.8, part 11, ch. 4.1; available at: <http://etan.org/news/2006/cavr.htm>.

⁴¹ See the useful UN-Women publication by Nahla Valji, with Romi Sigsworth and Anne Marie Goetz, *A Window of Opportunity: Making Transitional Justice Work for Women*, 2nd Edition (UN-Women, 2012), pp. 9-16.

37. 职能任务。职能任务明确规定了期望委员会实现的具体职能，这种任务规定也出现了显著增长，以便真相委员会能够履行日益复杂的职能。作为最基本的要求，委员会应能履行开展实况调查的职能。因此，阿根廷强迫失踪人员全国委员会受命澄清人员失踪的相关事实。由于早期设立真相委员会的国家普遍存在失踪现象，其另一主要职能是帮助确定失踪人员的下落，亦即受害者追踪职能。

38. 然而，真相委员会很难在处理大量的此类侵犯人权行为时却不提出任何相关建议。阿根廷强迫失踪人员全国委员会在其报告中建议采取司法改革措施，并为受害者的家属提供经济援助，但这些建议并不是其法定职能的组成部分。⁴² 因此，委员会又增加了两项职能：受害人补偿职能和预防职能，主要以机构改革建议为核心。但必须指出，与实况调查职能和受害者追踪职能相比，受害人补偿职能和预防职能仅仅是一种潜在职能：委员会通常不能开展机构改革或提供赔偿，而仅能提出建议。在真相委员会后来的发展历史中，我们会看到这四项职能的复杂性日益增长，委员会又承担起一些新的职能，实际职能和单纯的潜在职能之间的差别则受到了忽略。

39. 甚至实况调查职能的复杂程度也大幅加深：阿根廷真相委员会的任务仅限于澄清有关人员失踪的事实，而智利真相与和解全国委员会的任务规定则是“全面揭示近年来在我国犯下的最严重侵犯人权行为的真相”，⁴³ 南非真相与和解委员会的任务规定是“尽量完整地确定严重侵犯人权行为的性质、原因和程度”。⁴⁴ 建立秘鲁真相委员会的法案进一步扩展了该委员会的任务规定，要求委员会“分析促成秘鲁所经历的悲剧性暴力局势的政治、社会和文化条件，以及社会和国家机构的行为”。⁴⁵ 该委员会后来发展为真相与和解委员会，又添加了另一项职能。利比里亚真相与和解委员会延续了这一模式，其任务规定是调查“严重侵犯和践踏人权行为的性质、原因和程度，包括造成此类行为的根本原因、情形、因素、背景、动机和观念”。⁴⁶ 最后，建立肯尼亚真相委员会的法案是这种职能扩展的最佳实例。该法案所列的侵犯人权行为清单涵括了所有方面，并规定委员会的任

⁴² The Report of the Argentine National Commission on the Disappeared (CONADEP), *Nunca Más* (1984), ch. 6; available at http://www.desaparecidos.org/nuncamas/web/english/library/nevagain/nevagain_001.htm. It is worth pointing out that all recommendations of the commission fit in a single page.

⁴³ Supreme Decree No. 355, 25 April 1990, Art.1.

⁴⁴ Act 95-34 (fn 34), art. 3, para. 1 (a). It should be noted that this phrase, mostly without any changes in the wording, recurs in the mandates of many subsequent commissions.

⁴⁵ Higher Decree (Decreto Supremo) No. 065-2001-PCM, art. 2 a.

⁴⁶ TRC Act of Liberia (fn 37), art. VII, section 26 a (ii).

务是“对国家、公共机构以及在职和退休公职人员侵犯和践踏个人人权和经济权利的情况进行准确、完整的历史记录……。包括(一) 此类侵权行为的前因、情形、因素和背景；(二) 受害者的观点；(三) 应对侵权行为负责者的动机和观点”，以及“尽量完整地确定严重侵犯人权和经济权利行为的原因、性质和程度”。⁴⁷

40. 因此，实况调查已不再是旨在澄清案情、了解受害者个人的命运以及在(获得授权和可能的情况下)确定应对这些侵权行为负责者身份的一种努力，而是已经成为全面了解全国各地的镇压和/或暴力事件形势的根源、各种情形、因素、背景和动机的一种努力。诚然，还有很多论点支持广泛分析，但必须明确的是：(a) 即使深入的分析也和转变不一样；(b) 鉴于存在相关的制约，有时这样做会以牺牲委员会所能实际履行的职能为代价。

41. 与“实况调查”的扩展同步，真相委员会的预防职能也(在理论上)得到了扩展。这未必是通过设计实现的。任务规定并没有明确具体的防范机制。相反，广泛的分析似乎会鼓励以预防的名义提出同样广泛的机构改革建议。因此，各委员会已提出各个机构改革建议，包括司法部门、安全部队、教育、媒体、公民登记、选举制度以及土地保有权模式等。

42. 始终没有经历类似扩展的委员会原有职能，或许只有受害者追踪职能这一项。这一职能的重要性在真相委员会的任务规定中既没有增加，也没有详尽阐述，但对这一职能的需求绝没有减弱。一方面，在真相委员会开展工作的大多数情况下，即使已经找到大规模的埋葬地点，也仍有成千上万的受害者下落不明，数以千计的尸首仍未确认身份。另一方面，法医取证的专业能力已显著增强。考虑到发掘尸体能够为真相和正义进程作出重大贡献，同时也考虑到确保体面安葬死者对于受害者家庭和所有社区都具有跨文化的重要性，特别报告员呼吁重新关注委员会的受害者跟踪职能。在存在大批受害者的情况下，单靠真相委员会不大可能承担起发掘尸体的所有责任。其他机构提供的支持是必要的，但真相委员会过去在追踪受害者和确定埋葬地点方面始终发挥了有益的作用。⁴⁸

43. 相形之下，某些早期真相委员会的受害人补偿功能已成为几乎所有委员会的主要职能，而且其复杂程度也有所增加。大多数真相委员会的任务规定要求就受害人补偿问题提出建议。一些委员会还明确建议设立复杂的方案，⁴⁹ 向个人和

⁴⁷ TJRC Act of Kenya (fn 38)。

⁴⁸ The TRC of Peru devoted significant attention to recommendations concerning exhumations. See Final Report (fn 39), vol. IX, ch. 2, sect. 3。

⁴⁹ For the notion of complexity in reparations programmes as well as detailed information and analysis of reparations programmes, see Pablo de Greiff, ed., *The Handbook of Reparations*(Oxford, New York, Oxford University Press, 2006)。

社区发放各种象征性的商品和物资(包括现金支付和提供服务)。真相委员会往往会提出全面的建议,如秘鲁真相委员会、⁵⁰ 南非真相委员会⁵¹ 和东帝汶真相、接纳与和解委员会 提出的建议。

44. 绝大多数真相委员会都没有受命执行赔偿方案,而是就其拟订提出建议。鉴于赔偿方案往往是持续时间超出委员会任务期限的长期项目,而且方案越复杂,行政负担越重,不让委员会负责执行赔偿方案的趋势之所以仍在继续并不难理解。⁵²

45. 除了四个核心职能,真相委员会还被赋予了一些附加职能,包括为起诉工作作出贡献等,其方式是通过提供已收集的资料(以阿根廷为例),⁵³ 或者通过积极参与确立即将提交检察机关的案件(以秘鲁真相与和解委员会为例)。⁵⁴

46. 因此,认为设立大多数真相委员会的初衷是将其作为刑事司法的替代办法,或者认为真相委员会的职能与赦免密切相关(要么是特色职能之一,要么是间接后果之一),无疑是一种误解。大多数委员会与赦免都没有任何关系。即使就人们经常提及的南非“以真相换赦免”的案例而言,这种关系也很复杂。提供证词者究竟是可以申请获得赦免,还是仍要受到检控,一方面取决于犯下的罪行是否属于“政治罪行”,并得到充分披露;另一方面,应由独立于听取证词的真相委员会的某个小组委员会决定准予或拒绝赦免。⁵⁵ 事实上,向真相与和解委员会提供证词的大多数人的特赦申请都遭到了拒绝。⁵⁶

⁵⁰ See TRC of Peru, Final Report (fn 39), vol. IX. Only parts of the comprehensive reparations programme have been implemented.

⁵¹ Truth and Reconciliation Commission of South Africa (TRC of South Africa), Final Report, vol. 5, p. 312, paras. 22-23, available at: <http://www.justice.gov.za/trc/report>. The reparations proposals were rejected by the government, which implemented a significantly more modest programme, see, e.g., Christopher J. Colvin, “Overview of the Reparations Program in South Africa”, in De Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49), p.176.

⁵² Report of the CAVR(fn 40), part 11, ch. 12.

⁵³ Despite this, Tunisia is presently considering a draft law creating a commission with the responsibility to also implement reparations programmes(see A/HRC/24/42/Add.1, para. 37).

⁵⁴ Chile’s TRC was barred from making attributions of responsibility – that function was reserved to judicial authorities – but this did not prevent it, in accordance with its mandate, from referring evidence of criminality to courts. The Commission on Truth for El Salvador refrained from pushing for prosecutions, not because it did not find sufficient prima facie evidence of violations, nor because it thought prosecutions in any way undesirable, but because it did not trust Salvadoran courts at the time to be capable of carrying out fair trials, see Hayner (fn 21), p.49.

⁵⁵ The TRC of Peru constructed 47 such cases, see Final Report(fn 39), vol.VII, chap. 2.Progress on these cases, however, has been slow.

⁵⁶ South African Act 95-34 (fn 34), ch.4.

47. 真相委员会越来越多承担的另一项职能与和解有关。特别报告员重申，和解没有捷径，特别是有意义的和解除真相外，还要求实施其他三个要素：正义、补偿和保证不再发生。⁵⁷ 因此，单靠真相委员会自身并无法实现和解，在其职能中纳入“和解”一词可能让人们产生无法满足的期望。

48. 在这方面，特别报告员对最近涉及真相委员会的两部法律草案列入受害者-施害者宽恕机制表示关切。虽然此类机制的法律后果目前尚不清楚，但可能会导致委员会无法履行起诉的国际义务。这些拟议的宽恕机制表面上是和解的一个方面，但却误解了和解的性质，特别是在受害者无需提出请求就能启动程序的情况下。在施害者和受害者之间仍然存在着明显的权力不对称、受害者的安全顾虑持续存在的情况下，迫使受害者参加有关程序，与那些涉嫌侵犯其人权的施害者进行面对面的交流，会给他们带来巨大的负担，使他们面临极大的风险。此外，这样做也使人严重质疑此类程序所促成的宽恕的自愿性质。⁵⁸

49. 此外，特别报告员强调，社会层面的和解不能降格为一对一的接触。严重侵犯人权行为不但构成了对个人的侵犯，也违反了法治的根本原则。如果认为一对一的宽恕能挽回此类侵犯人权行为所带来的全部伤害，则未考虑到这些行为的系统性和结构性的一面。除其他外，社会和解需要建立值得信赖的机构，并真正体现出每一个人都是权利持有人的观点。这一进程不可能仅仅通过受害者-施害者接触就能够完成。⁵⁹

50. 目前至少有一个国家正在考虑给真相委员会增添一项新职能，亦即审理单个腐败案件的仲裁职能。鉴于需要采用准司法程序以保证决策所需的最起码公正，预计需要投入巨大的额外工作量。此外，由于公众可能对收回赃款和惩处腐败抱有很高的期望，腐败案件的仲裁极可能会有负众期。总之，真相委员会在根据任务规定积极开展起诉或审查工作的同时，还要充当中立的仲裁和争端解决机构。特别报告员强调指出，这种合并多项职能的做法可能会带来巨大的挑战，并造成内部紧张状况。⁶⁰

51. 根据上述分析，可以断定真相委员会任务规定的大部分内容都大幅扩展：如今人们期望真相委员会在更长的时间期限内处理更广泛的侵犯人权行为，其目标已从澄清案情转为对整体背景和根本原因的全面分析，继而推动各方呼吁制订实施全面改革建议。特别报告员在综合本章审查的各种趋向后指出：正如各真相委员会的任务规定所列目标的扩大清单表明，人们期望委员会履行远比以往更复杂的职能，而这些机构往往资金、人员配备或专业知识都不足，实质上基础设施和

⁵⁷ Subsequent prosecutions have been scant, however.

⁵⁸ A/HRC/21/46, paras. 36-39.

⁵⁹ See A/HRC/22/67 and Corrs. 1 and 2, communication to Nepal (22 October 2012).

⁶⁰ See A/HRC/24/21, communication to Burundi (22 March 2013).

政治条件仍很薄弱，任务期限相对较短，而且其权威在很大程度上取决于委员会成员致力于严肃调查的程度(而不是取决于委员会在制度拟订方面的技术能力)。从这个角度看，真相委员会越来越难以满足不断增长的期望不足为奇。⁶¹

52. 特别报告员敦促在起草真相委员会的任务规定时务须慎重，同时重视职能合理的基本考虑。委员会若无法实现规定的目标，必将辜负人们的期望。真相委员会之所以是重要的人权工具，是因为事实证明它们能够充分履行其核心职能，而这是过渡进程中的重要一步。委员会的主要工作越是贸然增加对其能力及权威和合法性来源造成巨大压力的新职能，就越会在展示其效力方面遭遇更多困难。

2. 甄选委员会成员

53. 真相委员会的权力在很大程度上来自委员们的道德威望和能力。因此，甄选合适的委员是其良好运作的一个至关重要的因素。由于甄选方式差别很大，本报告将用简单的方式，将各种直接甄选方法与各种利益攸关方正式介入甄选过程的协商程序区分开。

54. 直接甄选通常由制定委员会任务规定的同一权力机构开展，不经正式协商进程，这种方式在阿根廷、⁶² 智利、⁶³ 秘鲁⁶⁴ 和巴西⁶⁵ 等国得到了广泛应用。

⁶¹ Tunisia country visit report, A/HRC/24/42/Add.1, paras. 38-39. A possible way of addressing both systemic issues and individual cases of corruption would be the establishment of dedicated independent bodies with the professional capacities and specialisation for investigating financial files and settling individual corruption cases by arbitration. These bodies may conduct joint investigations and/or establish meaningful information sharing methods. In Tunisia, a specific investigation body was established, the National Commission of Investigation on Corruption and Embezzlement, that was composed of generalists on the systemic issue of corruption and technicians with specific expertise on investigating financial files. This Commission ran in parallel to a fact-finding commission on the gross human rights violations committed during the uprising. The Commission of Investigation on Corruption and Embezzlement then recommended the establishment of a permanent anti-corruption body at the constitutional level, see A/HRC/24/42/Add.1, para. 53.

⁶² Decree 187/83 (fn 32). Confirming the point that most cases do not fall squarely on either side of the classificatory spectrum, the decree creates a 16-member commission, with ten members appointed by the President and three additional members to be appointed by each of the two chambers of Congress “as direct representatives of the people and of the Provinces of the Nation”. One of the chambers did not make any appointments. The design thus involved also the legislative power in the selection of commissioners (12 men and one woman finally appointed).

⁶³ In the Supreme Decree that established the National Commission for Truth and Reconciliation of Chile, President Aylwin announced the names of the eight commissioners (six men, two women), designated its president, and even its executive secretary, see Supreme Decree No.355,25 April 1990.

⁶⁴ Higher Resolutions/Resoluciones Supremas N°330-2001-PCM, 6 June 2001; N°065-2001-PCM, 4 June 2001; N°101-2001-PCM, 4 September 2001; N°438-2001-PCM, 5 September 2001 (ten men, two women appointed).

⁶⁵ Law No. 12.528, 18 November 2011; *Diario Oficial da Uniao* LIII, No. 91, 11 May 2012 (five men, two women appointed).

然而，直接甄选并不是拉丁美洲特有现象，例如，在摩洛哥，平等与和解委员会的委员通过国王穆罕默德六世的一项皇家诏令直接任命。⁶⁶

55. 使用直接甄选的不仅是行政机关。目前突尼斯正在审议的《过渡时期司法法草案》赋予全国制宪会议权力，首先是一个由该制宪会议议长或副议长以及议会各团体主席组成的委员会任命 15 名委员，并确保成员中男女代表各自至少占三分之一。⁶⁷

56. 另一选项是具有协商性质的甄选程序。南非、⁶⁸ 塞拉利昂、⁶⁹ 利比里亚、⁷⁰ 东帝汶⁷¹ 和肯尼亚⁷² 采用这种做法甄选委员。这种模式涉及一个甄选专家小组，其席位分配给不同利益攸关方的代表，包括受害者团体、非政府组织、专业协会、宗教组织、地方领导人甚至国际社会的代表。专家小组接受公众的意见，确定用于最后甄选的候选人名单，将其按级别排序，并将建议提交任命机构。在一些国家，还需要对列入最后名单的人进行公开听证。

57. 对这两种甄选方法的成本和效益进行彻底分析超出了本报告的目的。然而，本报告可提供一些看法。第一，没有万无一失的甄选方法。尽管绝大多数委员都作出了重要贡献，但事实证明这两种方法均不能避免有时令人质疑的任命。第二，两种甄选方法在具备一定优势的同时，均涉及费用问题。直接任命快速迅捷，但这种方法没有考虑到指定主管机构所审议候选人的范围可能比较狭窄。

58. 一些国家选择协商进程的原因包括：增加委员会成员的代表性、扩大候选人库、加强民众的“接受度”和合法性。事实上，这些都是支持许多领域中协商程序的合理理由。当然也存在负面因素，例如甄选机制需要的工作时

⁶⁶ Dahir No. 1.04.42 of the 19th of Safar 1425, 10 April 2004 (16 men, one woman)。

⁶⁷ Legislative bodies may be considered more deliberative and consultative than executive powers. This may or may not be the case. In Chile, for example, transitional justice measures had long been debated by the different parties of the coalition that won the elections which brought President Aylwin to power, and were part of the political platform of the coalition, so in this sense, the measures had been the subject of public deliberation. See Elizabeth Lira, *The Reparations Policy for Human Rights Violations in Chile*, in: de Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49). On Tunisia, see the Special Rapporteur's report on his visit to the country, A/HRC/24/42/Add.1。

⁶⁸ 17 members (nine men, eight women), see TRC of South Africa, Final Report (fn 51), vol. 1。

⁶⁹ Seven members (four men, three women), see TRC of Sierra Leone, Final Report (fn 40), vol.1, ch.2。

⁷⁰ Nine members (five men, four women), see TRC of Liberia, Final Report (fn 40), vol. 1。

⁷¹ Seven members (five men, two women), see, on the selection procedure, UNTAET/REG/2001/10 (fn 35), section 4。

⁷² Seven members (four men, three women), see TJRC Act of Kenya (fn 38), clauses 9, 10, and first schedule。

间较长。⁷³ 人们较少探讨的一个风险是：协商程序导致促使过分强调将“代表性”作为甄选标准。

59. 使用甄选专家小组当然更恰当，胜过努力通过依据有关种族、政治或其他类型属性的标准直接分配委员会席位确保代表性。不过，旨在确保广泛代表性的甄选机构本身也存在风险，其成员构成也可能存在倾斜，导致对人员归属类型的重视超过委员会工作核心领域的技术专长。在这种情况下，没有多少理由期望这些机构主要依据技术专门知识进行甄选。⁷⁴

60. 强调委员的代表性、其作为特定群体“代言人”的能力、或特定人物对多个团体的感召力，对于一个委员会可能并非总是带来好处，比如在下列情况下：其中一些人的记录令人质疑，由于他们与委员会可能调查的事件或所代表的群体之间的关系而存在利益冲突问题；候选人的跨群体感召力意味着其不愿采取强有力的立场；或者他们只是缺乏作出真正贡献的技术能力。在这一背景下，特别报告员呼吁制订关于矛盾、利益冲突和真相委员会成员、道德水准的国际准则。

61. 甄选程序的拟定比甄选标准受到更多关注。许多真相委员会的基本文件并不提及委员们必须满足的标准，如提及此事，其中包括的也是关于道德声望和声誉的泛泛之论，而不是在相关领域的实际成就或技术专门知识。特别报告员敦促负责制订真相委员会任务规定包括甄选机制的人更明确地阐明有关标准，而非仅仅是关于声誉的泛泛之论。任何承担类似责任的职位均无法根据定义如此含糊的标准加以填补。⁷⁵

62. 最近，一些真相委员会中还包括了非本国国民成员。这种做法的动机似乎是双重的：一则扩大候选人库，二则任命与地方争端无关的人员。一般而言，这种做法富有成效。然而，特别报告员强调指出，跨国任命不能弥补真相委员会委员甄选程序的缺陷。

⁷³ Imposing narrow deadlines on consultative procedures defeats part of the purpose of establishing them in the first place, see TJRC Act of Kenya (fn 38), first schedule.

⁷⁴ The fact that selection panels are not responsible for appointments but merely for recommendations also weakens the incentive to think about their selections in a way that would, at least *jointly*, cover the required technical competencies; they have no reason to think what a *group* of commissioners would look like from a technical perspective for the panels do not determine the composition of the commission as a whole.

⁷⁵ The criteria should be both positive (e.g., demonstrable commitment to and leadership in the cause of human rights; demonstrated *accomplishments* in the area) as well as negative (e.g., demonstrable lack of conflict of interest – no prior membership in or support for an organization whose behaviour might be the subject of investigation by the commission).

3. 人员配置、预算编制和管理

63. 考虑到委员会的实际任期及其任务的艰巨性，时间是一个稀缺资源。在大多数情况下延长其任务期限不是一个可行的解决办法。⁷⁶ 在这方面，筹备阶段至关重要。一些委员会得到两至三个月的筹备期，⁷⁷ 事实证明这是不够的，因为许多真相委员会在这个阶段结束后很久仍在处理业务事宜。筹备阶段延长至约六个月将使委员会更有可能所分配的时间内履行其实质性责任。本报告强调了三组问题，在筹备阶段解决这些问题将对委员会今后的表现产生积极影响。

(a) 人员编制

64. 真相委员会的人员配置需求涉及许多背景因素，包括：尚待处理的各种案件、以前就这些案件开展的工作(主要由非政府组织开展)、当局和其他前暴力分子向委员会提供的合作，更重要的是委员会的规定目标。不过，仍然可以提出两点一般性意见。第一，真相委员会已成为大规模行动：失踪问题全国委员会(1983)有 60 名工作人员，其他许多委员会的人员编制在 200 至 300 人之间，而真相、接纳与和解委员会(2002)有 500 多名工作人员。⁷⁸ 显然，工作人员人数如此众多的机构需要进行仔细的预先规划、预算编制和管理，如果这些机构要在相对较短的任期内高效运作的话就更是如此。第二，鉴于当前的趋势，各委员会要求工作人员具备多学科能力。⁷⁹ 由于不是所有劳动力市场都有现成的所有所需领域专家，应当作出关于雇用和培训工作人员的规定，最好是在筹备阶段就这样做。

(b) 预算编制和采购

65. 与安全和军事费用等其他支出相比，真相委员会相对费用不高。尽管如此，它们仍需要大量资源，这些资源的流动需要得到保障，最好是提前得到保障。一些委员会已受到资源不足和资金流不稳定的极大阻碍，被迫缩小行动规模。例如，对于所涉数额，智利委员会预算编列 100 万美元用于 9 个月的业务；塞拉利昂委员会为 2 年 470 万美元；利比里亚委员会为 3 年半 760 万美元，危地马拉查明历

⁷⁶ In addition to losing part of the signalling power, a very extended mandate makes commissions miss a window of opportunity that allows them to capitalize on the positive reformist impetus of transitional periods, increases the resource burden, and generates challenges associated with the rotation of personnel, including commissioners.

⁷⁷ See Hayner (fn 21), pp. 33, 43, 58.

⁷⁸ Dates in parenthesis correspond to the year each commission started operations; numbers of staff at peak-years, see Hayner (fn 21), pp. 268-273.

⁷⁹ Aside from lawyers and other professionals familiar with criminal law; human rights, including economic, social and cultural rights; and humanitarian law, truth commissions require competencies in the following fields, among others: data entry, database design/ operation; translation; sociology, history, and anthropology (forensic and social); psychology and other trauma-related disciplines; gender; security sector experts (for witness protection, among other functions); development.

史真相委员会为一年半 950 万美元；秘鲁真相与和解委员会为两年 1 350 万美元；南非委员会业务高峰期的预算为每年近 1 800 万美元。⁸⁰ 金额差距很大，但即使是较低的金額，筹措资金也需要提前规划。

66. 第二，这些委员会(大部分)预算大多需要国际援助。虽然规划责任由真相委员会承担，而且积累的经验表明，这些委员会经常在筹资方面懈怠或过于乐观，但特别报告员提请国际社会注意，必须以迅速、具有前瞻性的可靠方式在财务方面协助真相委员会。

67. 第三，当国际机构参与管理真相委员会的预算时，真相委员会在获取资金方面遇到困难。鉴于其任期很短，这些委员会不能承受而且行政上也不适合大多数国际机构特有的缓慢速度和充斥着繁文缛节的程序。各委员会应在财务方面遵守透明度标准，但同时执行计划的效率也至关重要。特别报告员请经常支助真相委员会的各机构将人员编制、预算编制和采购程序方面有用的既往经验系统化，并公之于众。

(c) 内部运作

68. 管理和行政职能必须从法律上作出规定，并与实务职能既有差别又有关联。委员会主席通常承担整体业务的法律责任。经验表明，主席承担日常管理和行政的重大责任是不可取的；更有效的安排是对行政职能作出区分，并将其分配给向主席报告工作的执行主任。

69. 特别是鉴于日益复杂的任务，大多数委员会逐步设立了不同业务单位，这些单位有时按主题⁸¹ 或职能⁸² 界定，往往两者兼而有之。不存在可以不顾背景完全照搬的内部分工公式。至关重要的是，在筹备阶段，对内部区分与和谐整合进程作出预期，并尽可能加以解决。

70. 最后，真相委员会往往发现难以说明委员们之间的关系。这一问题不可避免地涉及到个人层面，因此与以往所论及的主题相比，更不可能通过公式化的办法解决。然而，一些结构性因素会加剧可能存在的摩擦，主要包括下列因素：

- 任命程序为代表性牺牲了能力要求。这些风险将当前的政治和社会分裂带入了委员会的核心。
- 内部规章宽松，或在作出内部规章规定之前耗时过长，使每个委员得以形成独立于协调一致的共同计划之外的自己的职能。
- 关于委员的公共角色和以其名义发言的权力的规定模糊不清。

⁸⁰ See Hayner (fn 21), pp. 268-273.

⁸¹ E.g. reparations, disappearances, torture, gender violence.

⁸² E.g. investigations, public hearings, report writing.

- 关于委员与政府内外不同利益攸关方之间关系的规定不明确。
- 委员们是名誉委员和兼职委员，因此他们必须保持其正常职业，导致其效忠于特定群体。

C. 事后挑战

1. 执行

71. 真相委员会因其建议缺乏后续行动而遭到越来越多的批评。特别报告员强调指出，只有在特殊情况下，仅对很少的举措，真相委员会才会作为执行机构。作为临时机构，大多数委员会在其建议得到执行时将已不复存在，执行责任主要由各国政府承担。

(a) 阐明建议

72. 有人呼吁加强分析和建议方面的全面性，以开展彻底机构重组，这导致委员会报告篇幅大幅增加，以致这些报告难以被用作决策工具。⁸³ 然而，主要困难在于没有一个委员会能够在短时间内提出真正“有利于政策”的涉及政治、经济和法律层面的体制设计建议。在某些情况下，所需要的不仅是复杂的立法行动；也可能必须进行宪法改革。⁸⁴

73. 如果委员会的任务规定继续维持前述扩大后的范围(特别报告员重申对此持保留意见)，并且想要改善政府机构执行其各项建议的情况，则必须改进真相委员会制订建议的能力。为此，各委员会需要学习如何为其建议编制计划和预算，更加熟悉这些计划和预算如何与部门改革项目和发展计划。他们必须尽早与不同政府机构和发展机构就以可行的方式阐明其建议进行接触。同样，至关重要是，各委员会与民间社会建立密切关系。最后，建议的命运在很大程度上取决于民间社会组织的领导力、宣传和持续存在。

74. 同样，特别报告员呼吁国际社会包括捐助方审查其对真相委员会在技术、财务和政治方面的支持模式。他感到关切的是，随着冲突平息，但早在转型完成之前很久，支持往往便不再稳定。无论是冲突停止还是真相委员会的任期结束，都不是减少支持的原因，因为各项建议的执行在很大程度上取决于持续不断的支持。

⁸³ Again, even if not linear, the expansion in length of truth commission reports has led to documents that virtually no policymaker will read in their entirety: the shortest report is that of the Commission on Truth for El Salvador, at 252 pages; CONADEP's report was less than 500 pages long; Chile's TRC more than 1,100 pages; South Africa's TRC more than 4500; Peru's TRC almost 8,000; Sierra Leone's TRC almost 1,900; East Timor's CAVR more than 3200; Liberia's TRC almost 1,400.

⁸⁴ Indeed, Sierra Leone's TRC suggests the country should consider "the creation of a new constitution", TRC of Sierra Leone, Witness to Truth (fn 40), vol. 2, ch. 3, para. 38.

(b) 各项建议的后续行动

75. 一些案例表明，有人试图“走捷径”解决执行问题，在任务规定中宣布委员会的建议具有法律约束力。塞拉利昂⁸⁵ 和利比里亚⁸⁶ 就是这种情况。然而，这种走捷径的尝试引起了有关分权的严重宪政问题，因为委员会不能命令议会颁布特定法律、将政策强加给行政部门，或要求检察官起诉特定案件并要求法庭聆讯这些案件。⁸⁷ 建议的意义越深远，越有可能涉及在民主国家应属于政治斗争主题的问题。此外，正如经验证据表明，宣称建议具有强制性并不能保证其得到执行。

76. 多年来，人们尝试过解决后续行动问题的三种不同体制方案：(a) 建立有具体目标的独立机构，智利⁸⁸ 已这样做，秘鲁⁸⁹ 也提议这样做；(b) 在现有部委内设立职能单位，如在阿根廷所见；⁹⁰ (c) 将采取后续行动的责任分配给独立人权机构，如塞拉利昂的做法。⁹¹

⁸⁵ The mandate of Sierra Leone's TRC states that "the Government shall faithfully and timeously implement the recommendations of the report that are directed to state bodies and encourage or facilitate the implementation of any recommendations that may be directed to others", see The Truth and Reconciliation Commission Act 2000, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol. CXXXI, No. 9, 10 February 2000, part V, art. 17.

⁸⁶ The Act that established Liberia's TRC (fn 37) stipulates succinctly, "All recommendations shall be implemented," section 48.

⁸⁷ The Liberian Supreme Court struck down article 48 of the TRC Act which made it mandatory for the government to implement the Commission's recommendations. The Court concluded that the article usurped the powers of other branches of government which was not authorized by the constitution, see *Williams v. Minister of Justice*, Attorney General, Independent National Human Rights Commission and Government of Liberia, Supreme Court of the Republic of Liberia, 21 January 2011; available at: www.mediafire.com/?u1n6zkqoxl1zn3o.

⁸⁸ For example, Chile's Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación is an example of a stand-alone institution created specifically to complete the fact-finding, victim-tracing, and the reparation functions described in the mandate of the TRC.

⁸⁹ Peru's TRC recommended the establishment of a temporary interministerial working group and a permanent autonomous body (Consejo Nacional de Reconciliación) attached to the presidency of the council of ministers, which would have as its responsibilities to coordinate national policies implementing the TRC's recommendations, and to prepare draft bills that the executive could present to the legislature concerning four broad areas: reparations, historical memory, justice, and institutional reform, see Final Report (fn 39), vol. IX, ch. 2, sect. 4. This body, however, was never established.

⁹⁰ In Argentina, for example, responsibility for the implementation of the various reparation plans was eventually assigned to the Secretaría de Derechos Humanos within the Ministry of Justice, Security, and Human Rights, see e.g., María José Guembe, *The Reparations for Grave Human Rights Violations: The Argentinian Experience*, in de Greiff, *The Handbook of Reparations* (fn 49), p. 21.

⁹¹ Not by design but by default, in Sierra Leone, the Human Rights Commission – the establishment of which was one of the recommendations of the TRC – has assumed the role of a Follow-up Committee envisaged by the Act, see TRC Act 2000 (fn 85), part V.

77. 独立官方机构有两个主要优点：他们可以在各专门机构和各部委之中发挥有益的召集和协调作用，并且作为自主机构享有一定程度的政治独立。然而，由于各机构和部委不属于其管辖范围，事实证明这种机构在面临顽固态度时十分软弱。相比之下，各部委内部的单位可以是有效的执行机构——但仅在其有限的权限之内，并且必须有政治意愿。最后，独立人权机构比独立机构拥有更多的自主权，而且具有独立机构或部委内单位无法比拟的道德权威。尽管如此，它们的权限较窄，比独立的官方专门机构的指挥权更小。

78. 如果没有政府的承诺，就不可能“从体制上解决”不执行建议的情况。但是，关于后续行动的讨论集中在体制解决办法而不是职能上。迫在眉睫的挑战是加强各国政府促进执行的激励措施。如果没有一个保持警惕并积极参与的民间社会和一个友好合作但提出严格要求的国际社会，这是无法实现的。应更加重视监测各项建议的执行情况，因为这种进程会产生有益的激励，也因为无论如何有效监测都是健全问责制所必须具备的。塞拉利昂人权委员会在联合国协作下编制了互动建议汇总表，这是监测机制的一个良好模式。⁹²

79. 迫切需要加强民间社会的影响力，以改善政府的执行记录。因此，特别报告员鼓励人们思考真相委员会、政府和国际捐助方加强民间社会的可用手段。各委员会可在工作中加强民间社会组织，并鼓励建立各组织之间的网络。在工作结束后，它们可以建议设立常设论坛，使非政府组织可以与政府交流监测结果，这将加强对主管当局有效执行各项建议的问责。

2. 档案库

80. 档案库——委员会自己的档案库和档案总库/国家档案库——是真相委员会寿命和遗产的自然延续，而且具有永久性。它们是实现了解真相权利的工具。

81. 特别报告员欢迎人权理事会和人权高专办⁹³ 不断努力将信息调阅、记录保护和维护以及档案管理领域的现有标准系统化。⁹⁴ 他特别欢迎联合国教育、科学及文化组织在这方面发挥作用。欧洲委员会等在区域一级为此作出了值得称道的努力。⁹⁵

⁹² Available at <http://www.sierraleonetrc.org/index.php/resources/recommendations-matrix>。

⁹³ The Special Rapporteur would like to specifically highlight the OHCHR seminar on experience of archives as a means to guarantee the right to the truth (2011), see report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the seminar on experiences of archives as a means to guarantee the right to the truth, A/HRC/17/21。

⁹⁴ See Human Rights Council resolution 21/7 on the right to the truth, 10 October 2012; report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights: Implementation of the right to the truth, A/HRC/12/19 (2009)。

⁹⁵ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (2000) 13 to Member States on a European policy on access to archives, 13 July 2000。

82. 很多设有真相委员会的国家没有关于数据访问权和隐私权问题的现行国家档案法律或立法。真相委员会关于这些问题的建议对于促进人权大有帮助。例如，摩洛哥平等与和解委员会在其最后报告中就国家档案的维护和整理以及调阅问题提出了建议。根据这些建议，2007 年通过了一项档案法，涉及公共服务部门收到和编制的所有记录，包括委员会自己的记录。⁹⁶ 目前正在起草一项信息调阅法。⁹⁷

83. 真相委员会的档案库在很大程度上是由受害者的证言和陈述组成的。档案是保障受害者的声音不被丢失的手段，并且有助于建立一种记忆和纪念文化。它们还为防止篡改或否认提供保障——由于社会和解与融合进程漫长而曲折，这种保障十分重要。此外，档案可在起诉、赔偿和其他过渡司法措施中起到关键作用。鉴于这些重要原因，真相委员会首先应该及早考虑按照最新做法建立自己的档案库和国家档案库。

84. 特别报告员承认，要在档案的无障碍和公开性与保密性和隐私权之间取得平衡并非易事。在持续存在安全威胁及数据和文件管理基础设施薄弱的情况下，要取得这种平衡就更加困难。但是，按照下文提出的建议，仍然有办法实现适当的平衡。

85. 一个基本问题是如何处置档案。各真相委员会规定了处置档案的各种途径：存于国家档案库；⁹⁸ 移交部委或独立人权机构；⁹⁹ 存放在后续机构；¹⁰⁰ 或者移交联合国。¹⁰¹ 关于档案存放处的决定并非无关紧要。应该考虑到如下因素：

- 实物调阅。将档案转移到遥远地点或国外，即使存放在实行自由调阅政策的东道机构，也会使有关民众难以取得非数字化资料。

⁹⁶ Dahir Nr. 1-07-167。

⁹⁷ The corresponding decrees implementing it should be elaborated and contain aspects relating to accessing the archives of the Commission。

⁹⁸ Which of course assumes their existence and (ideally) their good functioning. E.g., TRC of South Africa, Report (fn 51), vol. 6, sect. 5, ch. 7, p. 729。

⁹⁹ E.g., TRC of Sierra Leone, *Witness to Truth* (fn 40), vol. II, p. 203. In Peru, the mandate of the TRC required it to transfer its archives to the national Ombudsman office: S.D., 065-2001-PCM, confirmed by Supreme Decree No. 101-201-PCM, 4 September 2001。

¹⁰⁰ E.g., CAVR, Final Report (fn 40), part 11, p. 44; Truth Justice and Reconciliation Commission of Kenya, Final Report, vol. IV, pp. 76-77, available at: www.tjrkenya.org。

¹⁰¹ See ST/SGB/1999/6, whereby Secretary General Annan established “a special regime for the management, utilization, preservation and disposition of the documents, records and other materials of the Commission for Historical Clarification” in the archives of the United Nations in New York。

- 维护。文件需要维护，而不仅仅是入库存放，即使数字形式的文件也是如此。¹⁰²
- 存放机构在各利益攸关方包括受害者心目中的可信度。例如，将档案存放在曾参与侵犯人权行为而使受害者普遍不信任的机构，会对受害者和其他寻求调阅档案的人造成很大的阻碍，或者令人对档案所载信息的准确性产生怀疑。

86. 关于如何获准调阅档案，没有统一标准。在各种做法中，一个极端是危地马拉查明真相委员会存于纽约联合国总部的档案，在 2050 年 1 月 1 日之前，必须由“秘书长亲自”签署书面授权，才能打开这些档案的密封容器。¹⁰³ 另一个极端是大韩民国真相委员会的档案，该委员会建议“广泛利用这些记录找到更多事实，并作为历史资料加以研究”，并且指示存放机构对所有感兴趣的利益攸关方给予配合”。¹⁰⁴ 大多数委员会的档案处于这两个极端之间，有的限制调阅部分档案，特别是证人陈述¹⁰⁵ 以及可能泄漏儿童战斗员及强奸和性暴力受害者身份的资料，¹⁰⁶ 其他则限制调阅文件的目的。¹⁰⁷

¹⁰² All the records transferred from Guatemala's CEH to the United Nations in New York are sealed, and as far as anyone can tell, not even preservation efforts have been carried out. See, e.g., Trudy Peterson, *Final Act* (2005), pp. 74ff. Aside from technical aspects relating to preservation there is the question of the sheer physical safety of the archives, which have become an issue in different countries.

¹⁰³ See Secretary-General's bulletin, Commission for Historical Clarification, ST/SGB/1999/6, 8 June 1999. The Oslo Peace Agreement between the Government of Guatemala and the Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) stipulated that the "Commission's proceedings shall be confidential so as to guarantee the secrecy of the sources and the safety of witnesses and informants." This, in itself, however, does not call for totally sealed archives, as is made plain by the Secretary-General's bulletin, which contains an exception for records "specifically designated by the Coordinator of the Commission as being for the public domain", although no such designation appears to have been ever made, see Oslo Peace Accords, 23 June 1994, Agreement on the Establishment of the Commission to Clarify Past Human Rights Violations and Acts of Violence that have Caused the Guatemalan Population to Suffer, Operation, para. IV. For an in-depth description on the question of the archives see Trudy Peterson, *Final Act* (2005), pp. 68ff.

¹⁰⁴ Final Report of the Presidential Commission on Suspicious Death (Republic of Korea), recommendations 14-4 and 15-3.

¹⁰⁵ E.g., Liberia's TRC, which, after stating the framing principle that "all TRC documentations [...] are deemed confidential insofar as it does not affect the public interest objective of the TRC," stipulated that "all TRC witnesses statements marked 'confidential' or 'not for public' and TRC minutes and Commissioners memos shall be deemed strictly confidential and subject to [a] 20-year prescription", see TRC Report (fn 40), vol II, pp. 335 and 394.

¹⁰⁶ TRC of Sierra Leone, *Witness to Truth* (fn 40), vol. 2, ch. 3, para. 534.

¹⁰⁷ E.g., Sierra Leone's TRC recommended that "Parliament refrain from passing legislation authorising access by criminal justice mechanisms, either directly or indirectly, to information in the archives of the Commission that was provided on a confidential basis", see *Witness to Truth* (fn 40) vol. 2, ch. 3, para. 533.

87. 特别报告员考虑到，首先，国家和真相委员会档案所载信息具有重要作用，有助于实现了解真相的权利，也有助于根据任务规定采取其他措施，其次，利用先进的档案技术，可以有选择地遮蔽文件的部分内容，包括姓名和其他个人身份标识，因此，特别报告员鼓励真相委员会在建议中提出既顾及隐私权和个人安全、同时又最大程度地提供调阅途径的政策。

88. 鉴于这一背景以及做法上的不一致，特别报告员呼吁制定关于这方面问题的国际标准。

3. 艺术展览和其他文化干预

89. 最后，特别报告员突出强调有受害者和民间社会参与的艺术展览以及其他文化和社会活动，这些展览和活动有助于延续真相委员会工作的寿命。司法过渡工作大多以机构变革为目标，但显而易见的是，要纠正过去发生的侵权行为并预防未来发生这种行为，就必须实现转型，而转型需要态度的转变。这正是这些举措的意图所在，而且这些举措经尝试都特别有效，例如，秘鲁真相委员会举办的 Yuyanapaq 照片展、¹⁰⁸ 真相、接纳与和解委员会举办的海报展¹⁰⁹ 以及塞拉利昂真相委员会的国家愿景项目。¹¹⁰ 特别报告员鼓励开展活动，填补和缩小经过暴行洗劫之后剩下的道德空白，这些活动也可有助于加强社会内部团结——在发生镇压或冲突之后，这种团结非常重要。¹¹¹

五. 结论和建议

A. 结论

90. 了解真相的权利要求国家在发生暴行之后建立机制和程序并向其赋权，以了解信息、查明事实并有效披露事实真相，从而帮助打击有罪不罚现象、加强法治并最终促成和解。

91. 寻求真相的机制，特别是国家批准的真相委员会，如果得到全面落实，可成为纠正严重和系统侵犯人权以及严重违反人道主义法行为的重要手段。真相委员会让受害者发出声音并确认其作为权利持有者的地位，促进社会融合，帮助确定改革优先事项，并为落实其他过渡司法措施提供重要信息。

¹⁰⁸ See http://www.cverdad.org.pe/apublicas/p-fotografico/e_yuyanapacha.php。

¹⁰⁹ See http://www.cavr-timorleste.org/Posters/CAVR_poster.htm。

¹¹⁰ See <http://www.sierraleonetr.org/index.php/national-vision-for-sl>。

¹¹¹ For an elaboration of this topic, see Pablo de Greiff “On Making the Invisible Visible: the Role of ‘Cultural Interventions’ in Transitional Justice Processes,” in *Beyond Outreach*, Clara Ramez-Barat, ed. (New York, forthcoming)。

92. 真相委员会的吸引力并未减退，但它们面临严峻挑战，不仅是冲突后局势的挑战。特别报告员提请注意：委员会难以在任务规定的期限内实现目标，这表明它们负担过重；对具体委员人选的适当性有争议；委员之间不协调；委员会建议执行不力一直受到批评。

93. 真相委员会的任务明显扩大：人们期望委员会更广泛地处理在更长时期内和更复杂情况下发生的各种侵权行为。扩大真相委员会专题任务的一个积极方面是委员会对妇女权利给予越来越多的特别关注。

94. 委员会的职能也大大增加：委员会以前侧重于调查实情和查找受害者（并就补偿受害者和预防问题提出建议），现在这些职能不仅复杂程度大大增加，而且又增添了新的职能。人们现在期望委员会提供对整个背景和根源的全面分析。此外，委员会的预防职能现在也不限于就实际参与侵权行为的机构提出基本改革建议。人们期望委员会提出全面的结构改革建议。在这种趋势下，委员会越来越难满足日益增加的期望，也就不足为奇。

95. 此外，委员会职能的增加看来几乎没有限度。考虑中的两种职能特别值得一评。第一，有人建议真相委员会就腐败案件充当仲裁角色。特别报告员指出，这些多重职能会给真相委员会带来下列问题：巨大的行政负担；在保障公平的准司法程序方面的挑战；声誉风险；与侵犯人权行为调查职能的矛盾。

96. 第二，人们期望一些委员会主持和解，重点是受害者宽恕施害者的程序。这些程序会给受害者造成巨大负担和严重风险，令人质疑宽恕的自愿性质，其目的也不是解决侵权行为的系统性和结构性问题，因此不能确保社会层面的和解。

97. 委员会任务的扩大趋势带来特别大的挑战，在没有适当资金支持、委员及其工作人员缺乏跨学科专长、筹备期不够长的情况下尤为如此。

98. 真相委员会的权威在很大程度上来自委员的道德威望和知识专长，因此，委员的甄选对于委员会的成功至关重要。无论是直接程序还是协商程序，都未能避免某些令人质疑的任命。一些任命程序未能充分审查委员的专业精神、廉正品质和知识专长，或是优先考虑委员的政治党派关系或族裔身份（可能会步现存政治或社会分裂之后尘），这种情况继续给委员会造成挑战。委员会内部席位分摊给被视为代表特定选区成员，会引起作秀和“集团投票”。此外，考虑得更多的是任命程序，而不是甄选所依据的重要标准。

99. 真相委员会作为临时机构，一般都不是它们所提建议的执行机构。执行建议主要是政府的责任。为解决后续行动问题，试图进行了制度性调整，但未能保障建议的执行，因此，应该集中努力落实基本职能，即加强对政府的问责。

100. 然而，如果委员会加强自身在拟订可执行的建议方面的能力，其后提出的建议则更有可能被采纳。此外，经验表明，建议的结果最终在很大程度上取决于

民间社会组织的主导、宣传和坚持。委员会应该尽早与这些组织沟通，并在自己权力范围内尽可能加强这些组织。

101. 真相委员会可通过推动建立可靠和无障碍的档案库——委员会自己的档案库和国家档案库——大大增强其影响力。最后，委员会所处位置有利于鼓励和支持文化展示、艺术展览、纪念和博物馆活动，这些活动可使社会更好地理解受害者的困境和力量，增强受害者的权能，并促进形成一种权利文化。

B. 建议

102. 关于任务规定，特别报告员敦促各国和其他负责制定任务的行为体，适当情况下包括国际行为体，在起草真相委员会的任务时审慎而行，包括：

(a) 注意关于职能适当性的基本考虑：委员会不应过多承担它们所无法实现的目标。从指定委员会具体、特定职能转向指定无限度而又无法实现的各种目标，这种趋势应该被制止；

(b) 重新重视查找受害者的职能，回顾早期真相委员会对这一任务作出的重大贡献，以及法证学的新近发展；

(c) 确保真相委员会继续对妇女的权利给予特别关注，在委员会的构想和运作方面采取顾及性别平等的方式；

(d) 认识到实现和解不是委员会能独立履行的职能。具体而言，施害者-受害者宽恕程序给受害者造成不合理的负担，不能纠正暴行的系统性和结构性问题，而这些暴行恰恰构成对法治原则的破坏；

(e) 谨慎处理向真相委员会指定仲裁职能问题，请国家考虑设立职能各异但有效协调的机构，专门处理腐败案件和其他经济犯罪。

103. 关于委员的甄选，特别报告员：

(a) 回顾作出正确选择的重要性，因为真相委员会的权威与合法性在很大程度上取决于委员的品格与地位。特别报告员还指出，现行甄选程序不一定能保证取得良好结果或不会遭到挫折；

(b) 强调指出，协商式的甄选方法虽然体现包容性过渡司法措施的思想，但采用这种方法时不应过于强调代表性标准而忽略胜任能力；

(c) 呼吁更明确地阐述相关的委员甄选标准，所列基本标准除声誉外还必须包括专业精神、廉正品质和知识专长。无论是采用直接任命还是协商式程序甄选委员，都必须确保权宜性与代表性之间的谨慎平衡，并以胜任能力为指导原则；

(d) 建议制定关于真相委员会委员相互抵触、利益冲突和道德操守标准的国际准则。

104. 关于人员配置、预算编制和管理，特别报告员强调：

(a) 由于真相委员会职能的复杂化导致其工作人员人数和组成、预算以及内部业务扩大，可想而知，委员会的适当设立需要时间。两到三个月的筹备期已证明不够，应该延长到六个月左右；

(b) 国际社会应以迅速和可靠方式资助真相委员会，不使委员会过多承担进程缓慢、文件繁重、规则繁多并影响资金付款的程序。同时，要求真相委员会以负责和透明方式利用资金；

(c) 各捐助国和机构应该就人员配置、预算编制和采购程序有系统地总结和提供相关经验；

(d) 负责真相委员会的设计和运作的人员应该采取措施，促进委员会的协调和高效运作，防止发生内部分裂。有助于缓解内部矛盾的措施包括：采取高效率办法，审查委员的专业精神、廉正品质和知识专长；任命委员避免采用可能重蹈现存社会分裂覆辙的标准；及时通过有关规定，界定委员的公共作用及其与不同利益攸关方的关系；将委员职位定为全职有酬职位。

105. 关于建议和后续行动，特别报告员敦促：

(a) 各国履行责任，执行真相委员会的建议，最适当的途径是建立一个有力的执行实体网络；

(b) 真相委员会，特别是在保持目前职能广度的情况下，加强自身的预算编制和规划能力，阐述与部门改革项目和发展计划相一致的建议，使这些建议更有可能得到国家机构认真考虑和执行；

(c) 民间社会(不受阻碍并得到政府支持)发挥警戒和参与作用，国际社会则发挥合作但提出高要求的作用，以更多地激励政府执行委员会的建议；

(d) 真相委员会在工作期间与民间社会建立密切和稳定的合作，这种合作应该延续到后续机制。民间组织应该发挥监督执行情况的基本作用，对民间组织的培训、支持和强化应该是捐助方在过渡司法综合框架内的优先事项。

106. 关于档案库和其他延续委员会寿命的工具，特别报告员鼓励：

(a) 各国选择采用最大限度地向所有利益攸关方提供调阅途径的档案模式，同时尊重隐私权和顾及个人安全，并确信建立真相委员会档案库和国家档案库切实有助于落实了解真相的权利，并且可能促进刑事诉讼、赔偿以及机构和人事改革。应该利用先进的档案技术，有选择地遮蔽文件的部分内容，并采用专家机构汇集的良好做法。特别报告员呼吁制定档案管理国际标准，并大力支持这类举措；

(b) 真相委员会、国家和捐助方规划、资助或以其他方式支持文化干预活动，包括艺术展览和纪念活动，这些活动可有助于提高对受害者的认识，确保受害者在公共领域发挥作用，并广泛促进权利文化。
