



对正义的低语

问责制为什么对和平那么重要

概述

随着国家领导人因侵犯人权而受到审判的可能性逐渐增高,有关就严重的国际罪行来寻求正义是否会影响到和平前景的持久辩论已变得更激烈。被授权调查和起诉战争罪、危害人类罪和种族灭绝罪的海牙国际刑事法院已经发出了逮捕苏丹总统欧玛·阿巴希尔的令状,这是第一个对在位元首的逮捕令。国际刑事法院是在武装冲突不断的背景下运作的,因此更刺激了有关取决正义或和平的辩论。就国际刑事法院在达尔福尔和乌干达的工作而论,以结束冲突为首,寻求正义为次的倾向则愈来愈高,而今后这种倾向在各方与调解人员努力谈判和平协议的时候,可能还会再出现。

国际刑事法院和国家法庭的运作,以及越来越多的国外审判使得大赦讨论的背景已大大与前几年不同了。现在人们普遍认识到,国际法规定国家应起诉种族灭绝罪、反人类罪和战争罪。采用普遍管辖权的国际法庭和各国法院极有可能拒绝给于对犯下最严重的人权侵犯者法律的赦免。对塞尔维亚领导人斯洛博丹·米洛舍维奇和利比里亚的查尔斯·泰勒的审判表明了前任的国家元首已经不再能摆脱遭起诉的命运。在这个不断变化的背景下,受害者对正义的期望也已经有了改变。¹

与此同时,一些负责谈判和平协定的外交官认为国际刑事法院起诉的可能性使得他们的目标更加难以实现。这些谈判和平者一般认为进行起诉的可能性对他们的工作来说是一项既危险又不幸的障碍。一些人担忧只要一提到起诉的影子就会立即中止已经非常不稳定的和

平谈判。为解决武装冲突而面临着可以想像的压力,谈判者和其他人经常会屈于压力而把正义置之一旁。

的确,在过去为了使各方坐下来谈判,给予犯下震惊的人权罪行者全面特赦经常是一个交涉的手段。大赦支持者认为,那些暴行的罪魁祸首是不会有兴趣放下武器的,除非他们觉得自己不会面临刑事指控。前美国驻苏丹特使安德鲁·纳齐奥斯便提出了这个观点,他写道:“他们(苏丹全国大会党领导人)为了继续掌权,已准备好了杀死所有的人,甘心蒙受大规模的平民伤亡,并违反每一个国际人权的准则,无论国际下多大的压力,因为他们担心(的确如此),如果他们被赶下了台,在国内将面临报复,在国外也将面临战争罪行的审判。”² 有人称对问责制的恐惧便是总统罗伯特·穆加贝不愿放弃他在津巴布韦权力的原因。³ 众所周知的战争罪犯有时甚至还被纳入政府之中以巩固和平的进程。通常,这些决定是极度渴望结束多年暴力和动乱的人们在枪口下做出的决定。

还有人认为,虽然正义是重要的,但与和平相比它处于次要地位。在2008年7月,国际刑事法院检察官路易斯·莫雷诺·奥坎波请求发布逮捕苏丹总统阿巴希尔的令状,这引发了很多方面的强烈反应,包括非洲联盟和伊斯兰会议组织,它们要求联合国安理会将国际刑事法院在达尔福尔的工作推迟12个月。苏丹专家亚历·德·瓦尔和朱丽·弗林特,公开批评国际刑事法院检察官对苏丹政府高级官员的指控,他们称:“目前是在达尔福尔部署非盟/联合国混合部队(非盟/联合国在苏丹的维和任务)的一个关键时刻。在这个敏感时刻,指控政府的高级官员,并把整个政府定罪,将会影响拯救苏丹所做的努力。”⁴ 他们称寻求正义应在这些犯罪者不再掌权之后,如果起诉他们,将会冒遭他们报复的风险,包括对人道机构工作人员的报复。⁵ 为乌干达北部和平而工作的谈判家和社区领袖声称国际刑事法院对反政府的圣灵抵抗军领导人的逮捕状危害了和平的进程,而且在战争结束前就开始进行调查,不但危害正义而且也危害了和平。⁶ 如此多种多样的论点在其它地方也出现过。

就短期而论,我们很容易理解为什么会有倾向放弃正义以结束武装冲突的决定。然而,人权观察在过去的20年中对许多不同国家所进行的研究(本报告只提到其中一些)却显示,忽

略暴行及强化有罪不罚的文化所做的决定，其付出的代价很可能相当高昂的。不可否认影响武装冲突再发的因素有许多，我们也不认为有罪不罚是唯一的原因，但是人权观察的研究表明，在考虑解决冲突的各个目标时，正义所产生的影响往往都被低估了。

此外，实际上，问责制所预期带来的消极后果往往没有出现。比如说，坚持正义的行动并不一定会带来一些人所预言的结果，如和平谈判的结束或不稳定的再兴。刚果民主共和国的和平与停火协议并不包括战争罪、反人类罪和种族灭绝罪的大赦条款，尽管许多人担忧不给予全面特赦会使谈判崩溃。⁷在每一个和平谈判中（1999年、2002年、2006年和2008年），反政府武装都提出给予最严重的罪行宽大赦免的建议，但政府都成功地抵制了这些要求，这也没有使谈判结束。再则，在与乌干达圣灵抵抗军谈判的时候，附加国际刑事法院为追究圣灵抵抗军领导人责任所列的伸张正义的规定也并没有破坏和平的谈判，尽管许多主张大赦的人都担忧这个后果。在斯洛博丹·米洛舍维奇与北约联盟为结束冲突而进行的谈判中，也有人担忧前南斯拉夫国际刑事法庭对米洛舍维奇在科索沃罪行的起诉将会破坏谈判，但这也被证明是毫无根据的。宣布逮捕米洛舍维奇的几天之后，和平协议便达成了。

甚至在动荡期过去多年之后，由于担心后果，仍有一些人质问把犯下罪行的人绳之以法的行动是否明智。在1998年智利前独裁者奥古斯都·皮诺切特被逮捕后，一些智利领导人认为：“一个巨大的炸弹被投放在(民主)过渡期上，”⁸如果不赶快推翻，这个决定“将不可避免地造成一种不稳定的气氛……并可能导致我们辛苦建造的全国共存的局面逐渐严重恶化。”⁹然而，这些预言是极度夸张的。这些世界末日的预言不但从未发生，而且智利人民也适应了这一个重大的改变，公然的无法无天的作为少之又少。¹⁰

坚持正义的重要性，或至少让正义有实现的可能性，并不会阻碍谈判或和平过渡，反而能产生短期的和长期的益处。对暴虐的领导人起诉以及他们因控诉所得到的污名可产生排斥战争嫌疑犯的效果，并可能在最终促进和平与稳定。在波斯尼亚和黑塞哥维那，前南国际法庭对拉多万·卡拉季奇的起诉使他受到了排斥并阻止了他参加和平谈判，此谈判导致代顿

(Dayton) 谈判的成功而因此结束了波斯尼亚战争。同样, 在为结束利比里亚内战而举行的谈判开始时所宣布的对利比里亚总统查尔斯·泰勒的逮捕状, 最终被视为是有助于谈判进展的。控诉清楚地表明了泰勒在国内和国际上地位的非法性, 使得他不得不下台。这个问题也一直是谈判中的潜在症结。几个月后他便离开了利比里亚首都蒙罗维亚。

另一方面来说, 放弃问责制往往不能产生所希望的益处。对战争罪、反人类罪、种族灭绝罪所给予的明确法律赦免不但不能平息冲突, 反而变成是有效地认可严重的罪行, 因而不能达成任何期望的和平目标。以不处罚最严重的罪行为条件的和平经常是不可持久的。更糟的是, 它开创了对暴行有罪不罚的先例, 这将会助长以后更多的暴行。本报告中所记录的各国的历史情况极有力地证明了以全面大赦为前提的和平可能只是在更多的武装冲突和伴随的罪行发生之前的一个短暂的缓解。例如, 在塞拉利昂, 不同协议中的三个全面大赦条款并没有巩固所希望得到的和平, 还有在安哥拉, 连续六次的特赦并没有达成所呼吁的“宽恕和忘记。”在这两个地方, 战争和战争罪在和平协议达成的短期内又再发。有罪不罚的先例意味着本应成为罪犯的人实在没有理由去收敛其非法的行为。

一个隐含的 (或事实上的) 赦免也可能有类似的后果。在苏丹, 长时期以来一直豁免政府在南部使用凶暴的少数民族民兵来袭击平民的行为设立了一个不好的先例, 意味着其它地方的类似暴行也不会受到惩罚。这个因素很可能使喀土穆决定了对达尔福尔的平民使用相同的策略, 因而再次造成毁灭性的后果。结束了南北内战的和平协议并没有包括追究责任的条款, 因为谈判代表担忧提出这个问题将会破坏会谈的进行。

在某些情况中, 谈判者则认为只对罪行视而不见是不够的, 还必须给予受指控的战争罪犯官职才行, 这样才能说服他们放下武器。但是, 我们已看到了许多例子, 当政府选择将这些人纳入政府而不是将他们绳之以法或加以排斥时, 其付出的代价是相当高的。人权观察记载了冲突后的局势, 将有暴行记录的领导人纳入军队或政府之中后, 是如何导致于更多的暴行, 还会使得非法行为继续下去或重发。在阿富汗, 许多最近事件中最严重的罪犯得以进入哈米德·卡尔扎伊政府。其结果是一些现今掌控政府权力的军阀仍继续行使暴行和滥用

权力。对许多阿富汗人民来说，把这些双手沾满鲜血的人列入新秩序中不但削减了政府的合法性，而且也让反对者以此诋毁政府。在刚果民主共和国，为了让他们顺从过渡的进程，数十名涉嫌侵犯人权的罪犯也授与国家或地方的职位，其中也包括了在军队中的位置。¹¹这导致了叛乱团体的增加，而不是冲突的结束，因为他们看到拿起武器并没什么不利之处。

虽然在试图谈判和平协议的压力下，正义像是个可有可无的奢侈品，但促进问责制有着重要的益处，是很值得考虑的。从长远来看，对于那些试图操纵历史，而播下新冲突的种子以便实现自己政治目的的人来说，缺乏问责制便成了滋长他们的沃土。集体民族罪行的假设植根于二次世界大战时期的暴行，而此观点正是 90 年代冲突期间使极端民族主义政客得以在南斯拉夫分裂塞族，克族和穆斯林社区，以及触发周期性社区间暴力的重要原因。在布隆迪也有同样的情形，由于几十年来的暴行都没有受到起诉，因此造成了种族间的纷争不断地定期发生：每个种族集团的成员都担心来自另一方的暴力——甚至恐惧灭绝的可能性——而对过去遭受到的痛苦仍感到愤怒。而这些情感又被那些具有政治企图的人所利用。没有个体化的罪行，向集体追究责任的概念更具共鸣性，因为比较容易把指责针对于一个群体上，并且可将指责一代的一代传下去。

国际和区域机构以及捐献国未能追究罪行责任的事实，会鼓励暴虐的领导人大胆地犯下更多的罪行。在卢旺达，造成 1994 年大屠杀的一个重要因素便是有影响力的政府忽视了种族灭绝之前所发生的罪行。在肯尼亚，面对政府在过去二十年里一贯和长期性地有罪不罚的作风，国际行为体因而也对罪行没采取什么行动，而此态度却促使了 2007 年选举后再度发生的暴力事件。

通过承认他们受苦的事实，公正的审判还有助于恢复受害者的尊严，并且有助于建立一个历史记录，保护其不受设法否认暴行发生的人所作的篡改。在司法诉讼中使用证据的规则，以及应以被证实的事实为依据来做判决的要求，均有助于可争议事实的合法性，使“社会更加困难沉迷于否认的幻想”。¹² 审判还能公诸可能不会予以披露的证据。在第二次世界大战之后，纽伦堡 (Nuremburg) 审判便履行了这一重要职能。对那些试图否认纳粹政权罪行的

人, 审判中显示的证据成为不可逾越的障碍。在审判过程中, 前南国际法庭也积累了丰富的书面证据和证词, 可作为今后的参考, 并有助于防止利用篡改的历史来挑起冲突的发生。¹³ 当然, 审判只是协助创造记录和处理受害者所需要的工具之一: 虽然重要, 他们只受理一小部分的罪行。除了赔偿、审批、经济发展和重建之外, 我们还需要规模更广的真相说明的机制, 因为它们是使社会能以可持续方式进步的部分过程。

除了帮助建立历史记录的重要性以外, 我们发现, 追究严重罪行的国际正义对国内执法手段的发展也具有积极的影响。即使在远离罪行发生地的法庭起诉也能发挥有益的作用, 它激励国家法院系统建立处理这些罪行的方法。在英国对皮诺切特 (Pinochet) 的逮捕以及之后在比利时、法国、西班牙和瑞士所进行的诉讼促使了智利国内法院向先前被拒补救措施的受害者开放。对在阿根廷“肮脏战争”期间犯下严重的人权侵犯罪行的军官的审判也在布宜诺斯艾利斯重新开庭了, 部分的原因也是因为欧洲要求在该地追究他们罪行。在它们调查罪行的地方, 特设法庭和国际刑事法院也直接和间接地促进了国家司法机制或法律的改善。把案件从特设法庭移交出来的愿望促使卢旺达和前南斯拉夫的国家进行国内法律改革以满足法庭的案件移交标准。在每一个国际刑事法院所调查的国家, 都已采取了措施, 至少在名义上, 来开始国内的诉讼程序。即使在国际刑事法院目前正在考虑调查但尚未开始的国家, 也已经作出追究肇事者责任的努力, 都是为了把案件保留给国家法院受理, 要不然不会有这样的效果。因此, 国际司法有助于促进法治和长期稳定的功能。

最后, 由于国际刑事司法处于初期发展的阶段, 我们并不期望看到什么例子证实其阻吓的功能。然而, 由于国际刑事法院的起诉, 我们看到人们对罪行构成的认识已渐加深。有时候行为的变化有可能只是出于对起诉的恐惧。举中非共和国的例子来说, 在得知国际刑事法院起诉刚果反政府武装领导人托马斯·鲁班加招募童兵的罪行之后, 叛军指挥官谴散了他的童兵, 声称他不知使用童兵是犯罪的行为。在刚果民主共和国, 观察员也指出鲁班加的案件带来了巨大的教育性影响。

虽然本报告认为不应该在和平谈判中忽视正义,而且宽容有罪不罚的行为也会带来很大代价,但是我们也承认一个适用于所有情况的公式是不存在的。著名的反例也的确存在。就莫桑比克的例子来看,漫长的内战中所犯下的滔天罪行一直没受到起诉,正义也并没有伸张,但是自 1992 年和平协议签署后,它一直保持稳定的状况。

虽然南非的真相与和解委员会常被视为寻求正义的另一种选择,但是它是另一个时代的模式。成立于 1994 年,它是从先前的真相委员会的模式中发展出的新模式:与拉美真相委员会不同,南非模式包含司法的规定。它不提供全面特赦。相反地,个人需要自己申请大赦,并且充分披露自己侵犯人权的行为,在大多数的情况下,还需出庭真相委员会的公开听证会。与政治目标有关的罪才符合资格申请,因此大部分赦免的请求都遭拒绝。如果现在把同样的模式用于其它的地方,可能会被看作是一种倒退的行为,因为国际刑事法的崛起,受害者对正义的期望已有了改变。

此外,南非真相委员会的部分效力来自人们对起诉的恐惧,最初也进行过一些审判。一旦人们认为起诉的威胁力减低了(在一名高级官员被宣判无罪后),申请大赦的高级官员也就远少于从前了,因此而削弱了真相委员会的效力。¹⁴南非模式的一个缺点是没有确立一个连贯一致的项目来起诉那些被剥夺大赦或没有申请大赦的人。缺乏对罪行的起诉仍然是一个问题。¹⁵在 2009 年 3 月 19 日,一个受害者和民间社团的联盟提出一个申诉,目的是为阻止南非总统在听取受害者和其他有关人员的意见之前,就赦免了政治动机的罪行。¹⁶

人权观察认为,国际法和国际惯例在过去的 15 年以来不断地演进,而目前的阶段应该是把和平与正义都作为结束冲突的谈判目标,因为根据国际法,冲突区域里所犯下的罪行是最为严重的。最起码,和平协定不应排除在日后寻求正义的可能性。德斯蒙德·图图大主教说:“正义可能是痛苦且不便的,但我们已经看到了另一个选择---让问责制中途而止---这是更糟糕的结果。”¹⁷甚至在罪行已发生的几十年后,如西班牙和阿根廷两地,我们还看到因过去没有解决的问题而留下的伤口,这些余波至今仍能引起极大的关注。

通过这份报告,人权观察希望在提供重要的事实和分析后,能更加深入地辩论有关问责制与和平的问题。为了求得和平而牺牲正义往往被视为是一条比追究肇事者的责任,更为实际的途径来结束冲突和实现稳定。然而我们的研究显示,立即放弃正义的做法经常被证明是短视的。那些呼吁放弃正义的人需要面对事实,其中一些事实本文已做描述,而他们一再重复的假设与这些事实相违。因为后果对于那些处于危险之中的人是如此之重要,因此对这些重要问题做决定之前需要有充分的了解。

参考文献:

在这个不断变化的背景下,受害者的期望已经改变的一个例子是:孟加拉国正加紧计划审判在血腥的1971年从巴基斯坦独立的斗争中被控犯有战争罪的人。在2008年12月的选举中,审判战犯是一个关键的承诺。“孟加拉国将设立战争罪行法庭,”法新社,2009年1月27日,

<http://southasia.oneworld.net/todayshadlines/bangladesh-to-set-up-war-crimes-tribunal> (2009年6月25日访问)。见人权观察,忽略处决和酷刑:孟加拉国安全部队有罪不罚,1-56432-483-4,2009年5月,
<http://www.hrw.org/node/83149>。

安德烈·纳西奥斯,“达尔福尔之外,苏丹导向的内战”,外交事务,2008年5月/6月,
<http://www.foreignaffairs.com/articles/63399/andrew-natsios/beyond-darfur> (2009年6月16日访问),第82页。

斯蒂芬妮·诺普,“非洲的不公平沙漠”,环球邮报(多伦多),2008年6月14日,
<http://www.theglobeandmail.com/news/world/article690940.ece> (2009年6月16日访问)。

朱丽·弗林特,亚历·德·瓦尔,萨拉·帕土里阿诺,“国际刑事法院的做法危及达尔福尔的和平调解,”致编辑的信,卫报(伦敦),2008年6月10日,<http://www.guardian.co.uk/world/2008/jun/10/sudan.unitednations> (2009年6月16日访问)。

朱丽·弗林特,亚历·德·瓦尔,“正义在达尔福尔偏离轨道”,评论,华盛顿邮报,2008年6月28日,
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/06/27/AR2008062702632.html> (2009年6月16日访问)。

“乌干达:阿乔利领导人在海牙会面商谈国际刑事法院对圣灵抵抗军的调查,”IRINnews,2005年3月16日,
<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/03/mil-050316-irin03.htm> (2009年5月11日访问);“乌干达:国际刑事法院的起诉会影响北部的和平努力,调停人员称,”IRINnews,2005年10月10日,
<http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=56654> (2009年5月11日访问);理查德·道登,“国际刑事法院需被审查,”评论,展望杂志,2007年5月,http://www.prospect-magazine.co.uk/article_details.php?id=9269 (2009年5月12日访问)。

劳拉·戴维斯,普里西拉·黑纳,过渡期司法国际中心,“艰难的和平,有限的司法:刚果民主共和国的10年和平调解,”2009年3月,
http://www.ictj.org/static/Africa/DRC/ICTJDavisHayner_DRC_DifficultPeace_pa2009.pdf (2009年5月12日访问),第16-20页。

塞巴斯蒂·罗泰拉,“对皮诺切特的逮捕迫使智利重温过去,”洛杉矶时报,1998年10月25日,
<http://articles.latimes.com/1998/oct/25/news/mn-36094> (2009年5月12日访问),引述埃内斯托·维德拉将军,皮诺切特政权的前高级外交官。

菲尔·戴维森：“皮诺切特事件：在伦敦的逮捕，军队的抱怨使智利两极分化，”独立报（伦敦），1998年10月21日，<http://www.independent.co.uk/news/the-pinochet-affair-chile-chile-polarised-as-army-grumbles-divided-by-arrest-in-london-1179630.html>（2009年5月12日访问），引述智利全国商会负责人费尔南多·里恩。

·人权观察，2000年世界报告（纽约：人权观察，1999年），智利章，<http://www.hrw.org/legacy/wr2k/americas-02.htm>。

·人权观察，2005年世界报告（纽约：人权观察，2005年），刚果民主共和国章，<http://www.hrw.org/legacy/english/docs/2005/01/13/congo9855.htm>。

·迈克·伊格纳贴夫，“信条，”审查的目录，1996年9月/10月，第117-18页。

·“前南国际刑事法院检察官卡拉·德·庞特的主旨演讲，四司政治事务年度会议，‘东南欧平民和平建设和人权，’伯尔尼，2005年9月1日，”联合国新闻，2005年9月2日，<http://www.un.org/icty/pressreal/2005/p1001-e.htm>（2009年5月12日访问）。

·例如，请参阅安德鲁·瑞格比，正义与和解：在暴力发生之后（伦敦：琳恩·瑞内，2001），第133-134页；林恩·格蕾比，南非的真相与和解：奇迹或示范？（伦敦：琳恩·瑞内，2002），第66-67页；“民间社会组织对总统提出紧急的法律诉讼，”库鲁曼尼新闻稿，2009年3月17日，<http://www.khulumani.net/in-the-media/media-statements/statements-2009/298-civil-society-organisations-to-launch-urgent-legal-proceedings-against-the-president.html>（2009年5月12日访问）。

·在2008年12月12日，比勒陀利亚高等法院以谨慎检察为由否决南非检控政策修正案，而此修正案能使真相与和解委员会的大赦进程在起诉裁量的面貌下重新有效地开始。见纳卡第孟与其他人对国家公诉主任及其他人（TPD案件号：32709/07）。

·“民间社会组织对总统提出紧急的法律诉讼，”库鲁曼尼，2009年3月17日。

·德斯蒙德·图图，“非洲会让苏丹逃脱责任吗？”纽约时报评论，2009年3月2日，<http://www.nytimes.com/2009/03/03/opinion/03tutu.html>（2009年6月25日访问）。