



土著问题常设论坛

第十二届会议

2013年5月20日至31日，纽约

临时议程* 项目6

关于世界土著人民大会的讨论

关于美洲大陆土著人民权利以及真相委员会和其他真相调查
机制的研究

秘书处的说明

根据土著问题常设论坛第十一届会议所作的一项决定(见 E/2012/43, 第 113 段), 论坛指定其成员 Edward John、Mirna Cunningham 和 Álvaro Pop, 对美洲大陆土著人民权利、真相委员会和其他真相调查机制之间的联系进行研究, 并将研究结果提交给论坛第十二届会议。

* E/C.19/2013/1。



关于美洲大陆土著人民权利以及真相委员会和其他真相调查机制的研究¹

一. 真相委员会与土著人民权利

A. 成立真相委员会

1. 严重侵犯人权或违反国际人道主义法行为的受害者及其家人有获得有效补救的权利。尽最大可能了解真相的权利，² 是有效的补救办法之一，³ 越来越得到联合国各项决议、⁴ 专家报告⁵ 以及国家、区域和国际法院的确认。⁶

2. 真相委员会是非司法性的正式调查机构，其任务是在预定的时间内调查历史上曾遭受压制或否认的暴力时期；承认受害者的尊严；并提出政策，确保侵害行为不再发生。³ 真相委员会的建议通常旨在找出侵害行为的起因，确定侵害行为的规律，并防止再次发生类似行为。^{6, 7}

3. 真相委员会是对刑事司法的补充。真相委员会不确定一个人的刑事责任，但可为司法程序提供证据。真相委员会进行的分析还有助于了解犯罪行为的策略和背后的逻辑，并确定政治和道义责任。⁸

¹ 论坛成员感谢过渡时期司法国际中心为这一报告作出的宝贵贡献。

² 了解真相权包括这样的目标：确定施害者的身份，弄清侵害行为的起因、情节和事实，以及确定强迫失踪案件受害人的下落。

³ Varney 和 Gonzalez 编，*Truth Seeking: A Handbook on Creating an Effective Truth Commission*，巴西利亚：司法部巴西大赦委员会；纽约：过渡时期司法国际中心(2013年)。

⁴ 见人权理事会第9/11号决议。

⁵ E/CN.4/2006/91。

⁶ 联合国人权事务高级专员办事处《冲突后国家的法治工具：真相委员会》(HR/PUB/06/1)，可查阅：<http://www.ohcr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsp.pdf> [2012年11月查阅]。见 Velásquez-Rodríguez，美洲人权法院 (C编，第4号(1988年))；Myrna Mack Chang，美洲人权法院 (C编，第101号(2003年))；Bámaca-Velásquez，美洲人权法院 (C编，第91号(2002年))；Barrios Altos，美洲人权法院 (C编，第75号(2001年))，<http://www.ohcr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsp.pdf> [2012年11月查阅]。

⁷ E/CN.4/2005/102。

⁸ Varney 和 Gonzalez 编，*Truth Seeking: A Handbook on Creating an Effective Truth Commission*。

4. 真相委员会主要关注严重侵犯人权的行为。它们传统上侧重于那些保护身心健康权利的行为，例如在酷刑、强迫失踪、谋杀和强奸案件中。不过，一些委员会近来在调查经济犯罪和侵犯经济、社会及文化权利的行为。⁸

5. 真相委员会一般涵盖较长的历史时期，这使它们可以确定暴力或系统侵权行为的模式。这种办法需要通过档案、证词和其他来源收集大量的资料。⁸

6. 真相委员会采用以受害者为中心的办法，因为它们的目的是保护受害者的尊严，并且受害者的证词在很大程度上是其证据的主要来源。⁹

7. 真相委员会的合法性对于确保取得圆满结果至关重要。协商和直接参与机制可加强对话及人们对委员会的信任。在理想的情况下，一个委员会的任务应该通过协商制定，包括与代表受害者、民间社会和其他部门的团体举行讨论。协商也有助于确保受害者的需求在真相委员会的任务、方法和报告中得到更好的反映。⁸

B. 其他真相调查机制

1. 保存和使用档案

8. 这一机制收集不同来源的文件和信息，包括证人、受害者和施害者的证词；个人、非政府组织和大学保存的正式文件；法庭和真相委员会的文件，以及录音和录像资料。¹⁰

9. 善用和保存文件，是人权倡导工作的一个重要方面，可促进有效的司法和建立更加民主的社会。¹⁰

10. 这些任务带来技术和操守方面的挑战，因为它们要求在追求的目标和采取的行动上具有很高的透明度、客观性和专业精神。¹⁰

2. 寻找失踪人员

11. 法医人类学调查包括收集失踪人员信息、现场研究、挖尸检验、解释数据以便确定遗骸，以及将遗骸归还家庭成员和社区，按照适当的文化和(或)宗教习俗埋葬。这一机制在冲突后的社会和镇压的情况下极为重要，因为它可以帮助鉴定身份，确定死亡原因和失踪人员遗骸的下落，弄清法外处决的具体情形和事实真相；为可能的刑事调查提供证据，并向遗骸被发现的受害者的家属发放死亡证明书。

⁹ 同上。应当指出，采用以受害者为中心的办法并不一定意味着真相委员会的工作是纯粹基于受害者的证词，因为家庭成员、施害者和其他证人也可能应要求出庭作证。

¹⁰ 见过渡时期司法国际中心，Louis Bickford, Patricia Karam, Hassan Mneimneh and Patrick Pierce, *Documenting Truth* (2009), 可查阅：<http://ictj.org/publication/documenting-truth>。

12. 有各种国际准则和建议适用于这一机制，¹¹ 这些准则和建议规定，应按照系统性的技术进行挖尸检验，¹² 并且受害者家属及其法律代理人有权获得信息、参与听证和提出证据。¹³ 各种DNA、¹⁴ 尸体解剖和身份鉴定以及葬礼权利¹⁵ 的规程也明确指出需要对受害者家属提供心理帮助。

C. 土著人民权利

13. 1989年，国际劳工组织(劳工组织)通过了《独立国家土著和部落人民公约》(第169号公约)。¹⁶ 《公约》确认，各国政府有责任确保土著人民参加真相委员会，以便保护他们的权利，确保他们的尊严得到尊重。¹⁷

14. 国家有义务在考虑可能会直接影响土著人民的措施时与他们协商，并确立使他们能够自由参与的途径。¹⁸ 应以真诚的态度并采取对情况适合的方式开展磋商，以就拟议采取的措施达成协议或取得一致意见。¹⁹

15. 第169号公约规定，在对有关民族实施国家的立法和规章时，应适当考虑他们的习惯或习惯法；²⁰ 并应采取措施，保证这些民族的成员在诉讼程序中能听懂和被听懂，必要时，可提供翻译或采取其他有效措施。²¹

16. 2007年，联合国大会通过了《联合国土著人民权利宣言》。²² 土著人民有权维护和加强其特有的法律、政治、社会、经济和文化机构，并参加自己所生活的国家的各种机构，²³ 享有自由、和平、安全地生活的集体权利，不应遭受种族灭

¹¹ 见联合国“有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则”，这些原则由犯罪预防和控制中心委员会提出，载有调查法外处决应遵守的最起码程序。这些原则是犯罪预防和控制中心委员会1988年在维也纳举行的第十届会议制定的，并得到了经济及社会理事会第1989/65号决议的核准。另见2003年在日内瓦召开的题为“失踪人员：采取行动以解决因武装冲突或内部暴力而下落不明者的问题并援助其家属”的会议，以及红十字国际委员会载有其结论概要的报告。

¹² 有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则”，第12条。

¹³ 同上，第16条。

¹⁴ “失踪人员：采取行动以解决因武装冲突或内部暴力而下落不明者的问题并援助其家属”，第6.17段。

¹⁵ 同上，第8.2段。

¹⁶ 见国际劳工组织第169号公约——《独立国家土著和部落人民公约》，第1.1条。

¹⁷ 同上，第2条。

¹⁸ 同上，第6条。

¹⁹ 同上，第6(2)条。

²⁰ 同上，第8.1条。

²¹ 同上，第12条。

²² 大会第61/295号决议，附件。

²³ 同上，第5条。

绝或任何其他暴力行为的侵害,包括强行迁走儿童、强行同化或毁灭其文化。²⁴ 国家有义务提供机制,防止和纠正任何破坏他们作为独特民族的完整性或剥夺其文化价值或族裔特性的行动,或者剥夺他们土地、领土或资源的行动。²⁵

D. 关于设立真相委员会和其他真相调查机制以保护土著人民权利的重新思考

17. 土著人民是受当代冲突影响最严重的群体,但他们在这些情况下的痛苦却并未得到充分的处理。

18. 真相委员会有可能在帮助纠正土著人民遭受的侵权行为并加强其权利方面发挥重要作用,但要这样做,就必须对真相委员会传统模式的各种特点进行审查,以确保能够适应土著人民的需要和观点。

19. 通常适用真相委员会的冲突情形与土著人民的体验之间存在差异,这影响了对真相的调查。土著人民不仅遭受了影响其成员生命和人格尊严的侵犯行为,其集体权利也受到了侵犯,影响其共同的生活方式和他们的身份。²⁶

20. 真相委员会通常都是作为在一个民族国家内部重申和解与团结目标的工具而建立的。这一模式也许并不是最适合于设定一个处理土著人民问题的真相委员会的目标,很多土著人民认为自己是“第一民族”²⁷的成员,理应得到这样的承认。

21. 真相委员会通常侧重于近期发生的暴力事件,即那些提供第一人称直接说明的证人还能记得的案件。土著人民在历史上遭受了暴力侵害,这一历史往往通过口头传统传播,因而现有的真相委员会方式对其可能是不够的。

22. 因此,涉及土著问题的真相调查工具不应仅仅采取一种注重个人侵害行为或者注重国家或近期发生的侵害行为的分析方式,而应考虑档案和书面文件以外的来源。

23. 以创造性的方式解决这些理念挑战的真相调查机制,有可能制定出有效的工具,纠正历史上对土著人民集体权利的侵害,包括丧失身份、文化、语言、传统土著机构、社区和家族联系。

²⁴ 同上,第7和第8条。

²⁵ 同上,第8条。

²⁶ 过渡时期司法国际中心,《通过真相委员会加强土著权利:从业人员参考资源》(2012年),可查阅:<http://ictj.org/publication/strengthening-indigenous-rights-through-truth-commissions-practitioners-resource>。

²⁷ “第一民族”一词在加拿大土著人民方面广为人知。但世界各地土著人民的其他自我认同称谓往往也指与其所在国家不同的具体民族特性。

二. 美洲大陆的真相委员会

24. 有必要简要研究一下处理过美洲土著人民问题的各真相委员会的经验，以便发现未来各种工具可以借鉴的教训、挑战和机遇。

A. 危地马拉：查明历史真相委员会 (1997–1999 年)

背景

25. 1950 年代至 1970 年代，危地马拉政府在长期内部武装冲突的背景下对本国公民进行了严重的镇压。特别是 1980 年代初，危地马拉军队对危地马拉民族革命联盟的反对派部队发动了多次战役，对该国内地的玛雅人口造成了严重的后果，包括数百起屠杀和对居民中心的破坏。直到 1990 年代中期，该国政府与危地马拉民族革命联盟谈判后，才在联合国的帮助下，成立了查明历史真相委员会，作为和平协定的一部分。²⁸

任务规定

26. 成立委员会的目的是调查与 1960 年至 1996 年间发生的内部冲突有关的侵犯人权行为，以促进容忍，保存受害者的记忆。

27. 根据《奥斯陆协定》，委员会的任务是“调查……使危地马拉人民遭受痛苦的……侵犯人权行为和暴力行为。”委员会的调查重点是任意处决、强迫失踪、强奸和各种有计划有组织的暴力行为。虽然委员会的任务规定中没有提及土著人民，但委员会调查了针对土著受害者犯下的罪行，并在其最后报告中单独述及。委员会没有与土著或非土著居民协商，但在整个进程中保持对话，并寻求受害者组织的参与。

工作方法

28. 委员会成员有克里斯蒂安·托穆沙特先生、²⁹ Otilia Lux de Cotí 女士 (玛雅裔) 以及 Edgard Alfredo Balsells Tojo 先生 (律师)。

29. 为了进行调查，委员会收集了数以千计的证词，在秘密墓地进行了多次挖尸检验，并分析了来自民间社会和受害者的文件，受害者中有很多是土著后裔。委员会无权传唤证人。

30. 委员会利用联合国报告和其他实地工作，进入了有大量土著人口的地区，在这些地区发生了很多侵犯集体权利的行为。委员会在各个村庄中利用广告、节目

²⁸ 见美国和平研究所，真相委员会数字文献集，Truth Commission: Guatemala，可查阅：<http://www.usip.org/publications/truth-commission-guatemala>。

²⁹ 洪堡大学法学教授，被联合国秘书长任命为主席。

广播和积极搜寻，尽量集中更多的受害者。委员会还利用当地土著人和翻译，帮助与土著受害者特别是妇女对话。委员会采用了开放式的问题，并尽可能记录下更多的资料，允许证人讲述他们的经历，同时尊重他们作证时的话语流转和讲述顺序。

最后报告

31. 委员会发现，国家人员在四个受暴力影响最严重的地区对玛雅人犯下了灭绝种族行径。³⁰ 军方对玛雅人是武装反对派的实际或潜在盟友的看法，加上军方根深蒂固的种族主义，形成了导致灭绝整个土著群落的条件。委员会对 11 000 人进行了 7 200 次采访，建立了一个综合数据库。统计估算表明，死亡人数极有可能达 200 000 人。根据委员会的资料，83%的受害者是玛雅裔，其余 17%则为混血或拉地诺人。³¹ 许多虐待案件得到了确定，包括侵犯对于土著人民具有深刻象征意义的元素，如摧毁玉米地和对传统知识的监护者——年长者进行法外处决。玛雅人不得不掩盖他们的身份、语言和传统服装，他们的节日周期和庆祝仪式被打断。这些事件对其民族特性的某些方面产生了严重的负面影响，扰乱了其文化的代代相传，并且通过在军事领域使用玛雅语名称和标志而侮辱了他们的文化。³²

32. 委员会建议赔偿受害者，开展活动纪念和恢复玛雅遗址，并提供财政援助帮助进行挖尸检验。委员会还建议采取各种措施，如实行双语，消除歧视，实施多元文化教育，以及尊重传统的解决冲突形式，从而对宪兵部队进行结构改革，使土著民族能够参与。³³ 委员会还确认，土著人民需要参与公民生活，区域行政当局也需要承认他们保持族裔特性的权利，³⁴ 确保土著人民的个人和集体权利受到保护，尊重文化多元性并促进不同文化间的关系。委员会提出，应当设立一个特别机构监测委员会各项建议的执行情况，并请秘书长通过联合国危地马拉核查团给予支持。

后续

33. 尽管冲突后的各届政府有很多争议和态度上的转变，但对玛雅各族人民犯下的灭绝种族行径，包括诉至美洲人权法院的各个案件中的行径，均得到了承认。³⁵ 设立了一个国家受难者纪念日，刑事起诉工作也取得了缓慢的进展，一

³⁰ 见最后报告第 122 段，可查阅：<http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/toc.html>。

³¹ 同上，第 15 段。

³² 同上，第 62 段。

³³ 同上，第 75 段。

³⁴ 同上，第 79 段。

³⁵ 诉危地马拉 Plan de Sánchez 屠杀案，赔偿（《美洲人权公约》第 63 (1) 条），2004 年 11 月 19 日判决，美洲人权法院，C 编，第 116 号 (2004 年)。

些具有里程碑意义的案件作出了堪为典范的判决。在赔偿方面，2005 年成立了国家赔偿委员会。

其他曾用真相调查机制

34. 美国政府数以千计的档案解密，³⁶ 其中载有关于危地马拉武装部队在冲突期间的架构和组织结构图资料。³⁷

35. 委员会采纳了不同非政府组织的资料，³⁸ 以估算死亡或失踪人员的总人数，并确认侵犯人权行为的模式。³⁶

寻找失踪人员

36. 委员会建议采用积极的挖尸检验政策，因而挖掘了大约 700 具尸体。³⁹ 挖掘尸体的工作是应受害者家属的要求进行的。

B. 智利：历史真相与新政委员会 (2000–2004 年)

背景

37. 历史真相与新政委员会成立于 2001 年，旨在编写关于土著人民和智利国家之间历史关系的报告，并为新的更具包容性的政府政策提出建议。

任务规定

38. 委员会的目的是向总统提供咨询，阐述土著人民从其角度出发对智利历史事件的看法，并为土著人民和智利其他社会各界之间建立新的关系提出建议。⁴⁰

工作方法

39. 委员会由共和国前总统帕特里西奥·艾尔文担任主席，并由 25 名来自不同背景的委员组成。委员会举行了全体会议以及专题领域和族裔群体的工作组会议，并咨询土著专家的意见。⁴¹

³⁶ 得到了非政府组织“国家安全档案”的协助。

³⁷ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Confronting State Terror and Atrocity*, New York, NY: Routledge, 2010。

³⁸ 天主教会人权事务处的恢复历史记忆项目；以及国际人权研究中心通过土著社区大型组织收集了成千上万证词的项目。

³⁹ Susana Navarro García, “Exhumation processes in fourteen countries in Latin America”, *Journal for Social Action in Counseling and Psychology*, vol. 2, No. 2 (2010)。

⁴⁰ 第 19 号最高指令，2001 年 1 月 18 日，可查阅 http://biblioteca.serindigena.org/libros_digitales/cvhynt/v_i/intro/3_decreto_comision.pdf。

⁴¹ 同上，第 2 条。

报告

40. 委员会认为，智利土著人民是现今智利境内首批居民的后代。委员会认定，在建立智利国家的过程中，企图以包括暴力在内的各种手段同化原住民，否认他们的身份特性和存在，给土著人民造成灾难性的后果(土地减少，社会分裂，财产损失，失去拥有自己的管理系统，失去自己的语言以及整批人群死亡和失踪)。土著人民也经历了第二次世界大战后现代化进程的后果(工资制就业，城市化和扩大教育以及政治公民身份)，这在一定程度上促进了融合，但也造成土著人民的基本生活方式遭到改变。

41. 委员会建议抓住历史性的机遇，以促进国家、社会和土著人民之间的理解，认识到智利的文化多样性以及土著人民作为原住民的历史和文化特性，颁布广泛承认土著人民权利的法规，确保宪法承认土著人民按照自己的身份特性和文化制度生活和发展的权利，并为行使这些权利创造条件。委员会还建议宪法承认土著人民的集体权利，包括协商和参与、土地、自然资源、教育、文化、习俗和自己的法律。最重要的建议包括：应补救对土著人民造成的危害(环境、文化、土地)；改进国内法律制度，为土著民族、国家与民族奠定坚实的基础；为充分实现这些目标建立有效和高效的机制。为保障土著人民进行参与和协商，委员会还建议成立土著人民理事会、土著人民研究促进所和为土著政策供资的通用土著基金。委员会还结合每个土著群体的独特特点，对其提出具体建议。

后续

42. 该委员会是智利在法律和言论上承认土著人民权利的第一步，后来宣布的“土著政策新领域”包括政治和社会参与、承认土著人民权利、城市土著政策、土著妇女、教育和文化。2008年，政府推出了题为“承认：多元文化社会契约”的政策，并批准了国际劳工组织《关于独立国家土著和部落民族的公约》(第169号公约)。

C. 秘鲁：真相与和解委员会(2001-2003年)

背景

43. 2000年，阿尔韦托·藤森独裁政权倒台，使得终于能够确定藤森政府和长期武装冲突期间二十年侵犯人权行为的责任。从1980年开始，称为“光辉道路”的武装集团与政府存在武装冲突，造成各种暴力行为，促生了许多非法武装组织和大规模侵犯人权行为。2001年，在恢复民主之后，临时政府颁布法令建立了真相与和解委员会。

任务规定

44. 成立该委员会是为建立有关程序，确定1980年5月至2000年11月期间恐怖组织或国家工作人员所犯的恐怖主义暴力和侵犯人权行为的事实和责任，并提

出加强和平与和谐的举措。⁴² 其目标包括分析造成侵权的政治、社会和文化状况与行为，促进对人权罪行和侵犯人权行为实施司法，包括确定受害者的下落和处境，并做出责任推定；起草为受害者及其家属提供赔偿和恢复尊严的建议；提出关于体制、法律和教育改革与保障的建议，以防止再次发生这种侵害行为，并建立机制来实施其建议。⁴³ 该委员会重点处理的问题是暗杀、绑架、强迫失踪、酷刑和其他严重侵犯。其任务规定明确包括，调查侵犯该国安第斯和土著人民集体权利的行为。

方法

45. 委员会包括 12 名秘鲁成员(十名男性和两名女性)，由委员会主席 Salomón Lerner Febres 经部长理事会批准任命。只有两名成员讲秘鲁的本地语言克丘亚语。

46. 委员会开设了五个区域办事处，并请国际红十字与红新月运动、监察员办公室、人权委员会和其他非政府组织协助寻找失踪者。这是拉丁美洲第一个举行公开听证会的委员会。委员会虽然没有权力传唤证人，但是收录了约 17 000 项证词，包括广泛采访重要证人，这些已被纳入一个综合数据库。⁴⁴

最后报告

47. 委员会发现，在侵害行为中也反映出严重的社会经济差距以及种族和文化的平等。例如，75%的死亡者母语讲克丘亚语或其他某种土著语言；⁴⁵ 受害者基本都是秘鲁安第斯山脉和热带雨林中讲克丘亚语或阿沙宁卡语的农村人口，而国家其他地方未受影响。“光辉道路”开展的行动“有可能造成种族灭绝”，所有冲突行动方对土著人民都抱有种族主义的看法和优越感。统计估算显示，死亡人数很有可能达到 69 000 人。公共机构、民间社会、媒体和教育系统都对暴力的延续起到推波助澜作用。

48. 委员会建议应该给予赔偿，尤其是赔偿贫穷和被边缘化的土著后裔农民受害者；应努力实现民族和解，包括承认和接受国家的多民族和多语言构成；应对犯罪人采取刑事行动，以打击有罪不罚现象。

后续

49. 亚历杭德罗·托莱多总统代表国家提出正式道歉。对非法武装团体领导人、前总统阿尔韦托·藤森及其情报主管弗拉迪米罗·蒙特西诺斯和受这两个人指挥

⁴² 第 065-2001-PCM 号最高指令。

⁴³ 同上，第 2 条。

⁴⁴ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*, 2nd ed., Routledge (2010)。

⁴⁵ 根据 1993 年普查。

行动的行刑队成员采取了刑事行动。已经成立了一个跨部门高级别委员会，以后续委员会有关集体赔偿的建议；另已印发了报告的双语版本，以确保土著和非土著人民都能阅读报告；此外还创建了国家流离失所者登记册。

其他真相调查机制

50. 通过挖掘遗骸，查出存在约 4 644 个埋葬地，有大约 8 304 人失踪。³⁸

51. 委员会将文件移交监察员办公室；开设了一个历史文献中心；举办了题为“Yuyanapaq”的展览，展出了数百幅来自冲突的标志性照片，对社会产生了深远影响。

D. 巴拉圭：真相与正义委员会 (2004-2008 年)

背景

52. 2003 年，巴拉圭通过第 2225 号法令，建立了真相与正义委员会，调查在斯特罗斯纳将军领导的军事政权期间犯下的罪行。在他的统治下，政治自由受到限制，土著人民被同化，他们的语言遭到禁止。1980 年，罗德里格斯将军将斯特罗斯纳赶下台，并赢得了总统选举。在发现揭示巴拉圭安全部队在“秃鹰行动”（南美的军事独裁政权通过该行动狼狈勾奸，在 1970 和 1980 年代查获并逮捕反对者）中角色的国家情报文件之后，⁴⁶ 有关方面产生了创建真相委员会的意向。

任务规定

53. 该委员会的任务是，调查 1954 年 5 月至颁布第 2225 号法令期间，构成或可能构成国家或半官方工作人员侵犯人权的行为。委员会按指令重点开展如下工作：强迫失踪，法外处决，酷刑，流放和其他严重侵犯人权行为；提出如何防止再次发生这些侵害行为；巩固民主、社会、法治的国家；促进和平、团结与和谐文化。

工作方法

54. 委员会由九名成员（八名男性和一名女性）组成，由 Monsignor Medina 大主教担任主席。委员会基于 2 050 项证词⁴⁷ 和 14 000 份文件⁴⁸ 提出调查结果。委员会还举行了八次公开听证会，其中一次专门是关于土著人民遭受的侵害行为。

⁴⁶ 监测政治反对者酷刑、失踪和处死的跨国军事网络；发现的文件后来被叫做“恐怖档案”。

⁴⁷ 证词是通过技术问卷收集的，其中要求提供关于受害者，实施的侵权行为，包括形式、时间地点、后果和施害者的姓名的详细资料。

⁴⁸ 包括来自下列方面的文件：监察员办公室，司法文献档案中心，教会紧急援助委员会和 Antonio Guasch 巴拉圭研究中心；还有些文件来自武装部队、警察、军方和外交部。

报告

55. 委员会断定，发生大约 19 862 起任意拘留，18 772 起酷刑，59 起即决处决和 336 起强迫失踪。镇压并不限于特定某个群体，而是针对各种政治、社会和文化背景的人。土著人的土地经常大量被没收而非法送给政权的同盟者。⁴⁹ 土著人民是独裁统治时期受害和被边缘化最严重的之一，⁵⁰ 土著人民遭到杀戮，土著儿童遭到贩运。

56. 委员会建议继续调查和搜寻失踪人员；建立公共信息中心和基因数据库；将报告内容列入公立学校教程；起诉犯罪人；制定受害者集体赔偿方案。⁵¹ 委员会还建议调查和分析土著地区可能受到的环境破坏；请国家人权秘书处和全国土著人民研究所调查土著人民受到的杀戮和其他侵害行为，并提出赔偿要求；建立集体记忆措施；确保土著人民按照事先征得自由和知情同意的条件，参与提出和实施各项举措；⁵² 以西班牙文、瓜拉尼和其他土著语言编写文件并推广关于调查的电台节目。委员会还强烈建议，应向共和国律师长和国家总检察长提交一份关于非法没收土地的情况报告，以展开调查，并撤销有关产权，重新评估和恢复祖传财产和土地。⁵³ 最后，委员会建议，应对公职人员和民间组织进行关于土著人权利的专门培训，包括土著文化的教育方案。⁵⁴

后续

57. 在该委员会成立之后，监察员办公室设立了真相、正义和赔偿科以执行有关措施。赔偿科正在启动对话进程，以组建工作组继续调查侵犯土著人民权利的行为，并讨论其他形式的赔偿。

其他真相调查机制

58. “恐怖档案”和其他文件都保存在保护人权和文献中心。另外还建立了一个虚拟图书馆。

59. 委员会在工作中开展了尸体挖掘，并向受害者家属提供心理护理和支持。还成立了一个机构间委员会，研究和建立基因数据库，以方便识别遗骸。³⁸

⁴⁹ 巴拉圭真相与正义委员会的报告，结论和建议，第 155 段和 192 段。

⁵⁰ 同上，第 81 和 98 段。

⁵¹ 同上，第 1(i) 段。

⁵² 同上，第 6、14、21 和 56 段。

⁵³ 同上，第 72-78 段。

⁵⁴ 同上，第 113 和 115 段。

E. 加拿大：真相与和解委员会 (2009 年至今)

背景

60. 成立加拿大真相与和解委员会⁵⁵ 的目的是，调查由于 1874 年联邦政府对土著儿童建立“寄宿学校”强制教育制度，在强制同化中使土著人民遭受的侵害行为。在这个制度下，土著儿童被迫离开家庭寄宿学校，而学校里禁止使用他们的土著语言或文化习俗，这些儿童还经常遭到性、身体和心理侵害。最后一所这样的学校于 1996 年关闭，估计仍有 80 000 名这种学校制度的受害者在世，⁵⁶ 占目前加拿大土著居民的 10%。⁵⁷

61. 该委员会是在漫长的纠纷和法院介导谈判过程中产生的，这个过程产生了一个大范围的赔偿方案，并要求在上述虐待行为中充当共犯的宗教和国家机构正式提出道歉。2006 年，在政府、教会⁵⁸ 和土著人民之间大量开展谈判之后，加拿大政府批准了印第安寄宿学校和解协议，估计费用为 20 亿美元。该协议要求利用赔偿专款的部分资金，建立真相与和解委员会。

任务规定

62. 设立委员会是为在所有受害者的参与下，通过个人和集体程序，促进调查、弥合创伤与和解。⁵⁹ 该委员会的目标是承认寄宿学校的经历及其影响和后果；为以往寄宿学生及其家人和族人提供文化上适当、可以安全作证的论坛；促进在社区一级和整个加拿大寻求真相与和解；宣传和教育土著和非土著加拿大人对寄宿学校制度的认识；确定资料来源，建立这种机构的遗留影响历史登记册；编写报告，向加拿大政府提出关于寄宿学校制度的建议，并提交协议各方；支持纪念以往寄宿学生。

⁵⁵ 应指出，加拿大还曾有过其他关于具体问题的真相调查机制，如土著人民皇家委员会(建议对同化政策的原因和后果进行公共调查)以及失踪妇女调查委员会(主要处理温哥华市中心失踪妇女问题)。

⁵⁶ 加拿大真相与和解委员会，临时报告。

⁵⁷ Rondha Claes and Deborah Clifton, *Institutional Child Abuse: Needs and Expectations for Redress of Victims of Abuse at Native Residential Schools*, Report to the Law Commission of Canada, Library and Archives Canada Electronic Collection of Monographs and Periodicals, http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/lcc-cdc/needs_expectations_redres-e/html/claes.html (Updated 12 December 2001), 2.

⁵⁸ 加拿大印第安和北部事务部, “List of Recognized Institutions”, <http://www.aadnc-aandc.gc.ca/eng/1100100015606/1100100015611> (2010 年 9 月更新)。

⁵⁹ 寄宿学校所涉的第一民族、学生及其家属、社区、宗教实体和加拿大民众。

工作方法

63. 该委员会由一名主席和两名其他成员组成；他们的个人诚信、职业生涯和与土著社区的联系都受到认可。⁶⁰ 委员们(主席Murray Sinclair大法官、Marie Wilson女士和Wilton Littlechild先生)于2009年开始工作。

64. 委员会预计将设立秘书处、执行主任以及印第安寄宿学校在世者委员会(由土著组织和在世者团体选定的代表组成)。委员会的作用是向社区倡导参与真相与和解委员会的诉讼及委员们要求的其他一切事宜。

65. 根据其任务规定，委员会可利用文件和证词(口头和电子版)，并可以让受害者和证人自愿参与，但无权传唤拒绝协助或参与诉讼的人。

中期报告

66. 2011年，委员会发表中期报告介绍其完成的工作，包括建立区域办事处并成立一个小组委员会；该小组委员会总结经验，并结合因纽特人的独特文化特点及其遭受的具体影响，向其提供支持。委员会有75名工作人员，主要是土著血统。该委员会已开展了大型公众教育活动，举办了200多场会议以及纪念活动、戏剧演出和体育赛事等。

F. 缅因州：儿童福利真相与和解委员会(2012年至今)

背景

67. 2012年，美利坚合众国缅因州五个瓦班纳基土著部落首领与州长签署一项协议，设立了瓦班纳基部落-州儿童福利真相与和解委员会，调查印第安人领养项目下的侵害行为这一遗留问题，1950年代和1960年代，由于该项目，数以百计的土著儿童被从其家庭和部落带走，安置在由州里管理的寄养家庭。该委员会将审查强迫同化土著儿童的做法，并将建议采取措施来弥补在土著社区内的影响。

任务规定

68. 设立该委员会的目的是发现和确认真相，创造愈合和从真相中吸取教训的机会，开展协作，对瓦班纳基儿童实行尽可能最好的儿童福利系统。该委员会将重点调查从通过“印第安儿童福利法”到批准该任务规定这一期间，并要让瓦班纳基人民表达意见，以了解和治愈过去的创伤；改善瓦班纳基儿童的福利做法；拟订建议和促进个人、关系、系统和文化等方面的和解。

⁶⁰ 委员们必须从以前学生、土著组织、教会和政府提名的一组候选人中任命；任命委员的最后决定须向第一民族议会通报，至少一名委员须为土著人。

工作方法

69. 该委员会由五名委员组成。⁶¹ 委员会将通过召集小组会议来支持社区，并确保社区参与这一进程；开展面谈，了解信息；协调社区与缅因州之间的各项活动；开展传播活动；发表最后报告，并举行结束仪式。它还将所有文件、资料 and 记录存档，以确保保存资料并供公众查阅。⁶²

三. 结论和建议

70. 真相委员会已广泛用于调查土著人民遭受的侵犯人权行为，尽管这并不总是源自这些机构为实现这一目标而有意开展的工作。

71. 如果得到适当落实，并有独立和公正的领导能力来提供有力保障，这些真相委员会可有助于加强土著人民的权利，具体落实了解真相的权利，承认土著人民的尊严，并提出防止再发生侵犯人权行为的政策。这些真相委员会可有助于加强对土著人民的主权、特性和观点的承认，并加强尊重其公民、政治、经济、社会和文化权利以及对祖传土地和自然资源的权利。

72. 如分析的案例所示，真相委员会一般都调查和报告了严重侵犯土著人民人权行为的存在，承认土著人民的丰富历史和文化特性。尽管一些真相委员会并不是经广泛协商过程后产生的，但所有委员会在结束时均提出了协商和将土著人民纳入协商的政策。各委员会还提出采取措施，弥补对土著人民的伤害，建立机制帮助土著人民最充分地实现其人权。这些真相调查机制也可有助于让往往忽视土著人民需求和权利的非土著社会了解情况。

73. 通过分析在涉及土著人民权利的过渡时期司法实践中所得的经验教训，我们得以提出在设立涉及土著人民的真相委员会或其他真相调查机制时应予以考虑的一些建议，⁶³ 以便适当回应其权利和观点。然而，这些建议并不能取代对每一种情况的适当分析，也不能取代土著人民自己自由的决策。

⁶¹ 目前，由班基纳瓦部落政府和缅因州政府的代表组成的一个小组正在收集委员人选提名。缅因州任何公民均可被提名为委员人选，只要他或她被公认为正直、享有一定威望地位、富有同情心和尊重他人，并表现出坚持真相、和解、公平和正义等价值观。

⁶² 缅因州瓦班纳基部落-州儿童福利真相与和解委员会成立于2012年6月29日；可查阅 <http://maintribaltrc.org/assets/Documents/TRCmandate.pdf>。

⁶³ 必须将诸如智利、加拿大、缅因州等为解决土著问题的具体目标而设立的委员会与那些将土著问题作为更广泛的事业的一部分来加以解决的举措区分开来。

一般性建议

真诚协商，以获得自由、事先和知情同意

74. 与土著人民进行广泛和持续的协商是重点关注土著人民遭受的侵害行为的真相委员会取得成功的关键。⁶⁴ 对影响土著人民的任何措施，各国政府有义务真诚地协商，获得自由、事先、知情同意。这样做的前提是目标透明，对持续进行协商进程保持开放态度，直至获得同意或未获同意。这一进程需要时间国家最高政治领导层的承诺。

尊重土著人民的代表机构

75. 土著社区，象任何政治社会一样，可能有着代表一个社会内不同组成部分的多位领导人，有时，除此之外，还有传统的自治机构。对考虑设立一个真相委员会的政府来说，与多位领导人协调是一项挑战，因为这需要创造性，以广泛和周密的方式开展协商，而不得加剧分歧。⁶⁵

考虑到土著妇女的具体需要

76. 真相委员会是一个大型研究项目，由数以千计的人提供信息，其中大多数人将谈及对其生活具有深刻负面影响的事件。各委员会应采用在文化上适当的方法，以土著证人能理解的方式记录其经历，包括尊重他们的语言、习俗和文化习惯。⁶⁶

77. 真相委员会应聘请土著和非土著工作人员，在涉及土著和非土著语言的调查中，特别考虑使用和尊重土著语言。非土著法律框架中的关键概念可能没有准确地翻译成土著语言，反之亦然。因此，土著和非土著调查员应进行合作，以掌握证词的含义、建议和愿望。

设立真相委员会和其他真相调查机制

考虑是否设立真相委员会

78. 真相委员会通常是在发生暴力冲突或独裁统治后为处理严重侵权行为遗留问题而设立的。真相委员会的目的是确立权威性的事实叙述，认定受害者，并提出政策建议，以维护受害者的权利并防止再次发生侵犯行为。在考虑设立真相委员会时，各国政府和公民应考虑到一些因素，如是否有足够的政治意愿；对调查

⁶⁴ 这一原则已在过渡时期司法从业人员中取得共识，但它对土著人民尤其具有相关性。

⁶⁵ 危地马拉的真相委员会最重要的成就之一就是发挥领导作用，组建土著人民组织之间的新联盟，这远远超过委员会本身所取得的成就。

⁶⁶ 要求参与者提供作证的，可能是他们毕生要努力忘却的东西。唤起这些记忆，使他们面临着遭受进一步创伤的风险，对过渡时期司法问题的研究很少指出这一点。在制定行动计划时，文化上适当的心理健康支助是挑选工作人员的一项考虑，应努力与政府和民间社会支助网络合作。在获得护理和提供可持续护理受到制约的情况下，参与者应了解其所面临的抉择和限制。

的参加者的安全是否有适当保证；确定可发挥辅助作用的可能性；是否有足够的人力和物力资源。

79. 对于土著居民遭受暴行或怀疑他们被当成特别打击目标的情况，建议适用下列准则：

(a) 国家应确保有能力获得关于遭受的侵害行为的第一手资料；土著人民可自由地记录和报告侵权行为，而不遭受被报复的风险；并充分保护所收到的有关此类罪行的资料。

(b) 如果冲突影响了一般民众，但没有收到有关暴力侵害土著人民行为的具体报告，国家应尽一切努力向土著人民了解情况，并评估一般暴力行为模式可能会对它们产生怎样的影响。

(c) 在真相委员会或其他真相调查机制的研究主题可能包括影响到土著人民权利的侵害行为时，当局必须确保进行真正的协商，以获得土著人民自由、事先和知情同意。

(d) 适当的协商机制可包括议会、长老团体、妇女团体、青年协会和其他当局。要确保参加者自由参与，并收到所有必要的资料，以确保进行有意义的讨论，要有足够的时间进行适当的对话，可自由地以最适合土著人民文化的方式表达自己的想法和建议。

(e) 政策制定者应确定在这一阶段土著人民会认为哪些资料来源最重要，包括直接证词、口述传统和档案，并确保这些来源受到尊重和保护。

确定真相委员会的任务规定

80. 真相委员会是根据经法令或法律或各方之间的谈判确定的法定授权而设立的，其中会详细说明其目标、权力、调查重点、人员组成和活动期间。委员会应考虑以下各项准则：

(a) 委员会的目标应明确包括这一规定，即确保尽可能充分尊重土著人民权利，具体确定审查所涉期间似受到侵犯的权利。

(b) 任务规定应当指出，委员会活动将以公认和正在发展的国际人权法，包括有关土著人民权利的具体文书⁶⁷为指导。

(c) 委员会各级成员都应吸收土著人民，包括担任委员会成员、监测员或工作人员等，其提名和任命要透明，并与土著人民协商。

(d) 委员会应确保在国家 and 地方各级获得政府主管当局的支持，以促进真正的协商，应允许委员会与土著社区达成协议。

⁶⁷ 《国际劳工组织第 169 号公约》和《联合国土著人民权利宣言》。

(e) 委员会应有权要求并获得执法当局的有效合作，以确保对提供信息的土著社区提供有效和文化上适当的保护。

(f) 任务规定应具体说明对土著社区实施的哪些侵害行为属于其管辖范围。这些侵害行为可包括灭绝种族罪、迫害、奴役、强迫流离失所以及其他具体情况下的不人道行为。应注意侵犯自决权利、获得祖传土地和领地权利以及沿习特定文化和语言权利的行为。

(g) 尽管真相委员会工作所涉时间范围有限，但其任务应该明确规定，委员会应特别注意造成侵犯行为的结构性和历史性原因，包括殖民行为和让土著人民边缘化的其他形式。

(h) 尽管委员会工作所涉领土范围有限，但当被纳入调查的土著人民被国际边界分隔开来时，其任务应该明确规定，委员会有权寻求国际合作。

(i) 任务规定应承认土著口述流传习俗作为确定事实和确定责任的有效来源的法律和文化价值。

(j) 任务规定应明确规定，对于负面调查结果所涉的所有土著和非土著人，其享有正当法律程序的权利应受到尊重。

(k) 负责核可委员会任务规定的国家当局在核可任务规定前，应安排足够的时间来进行有意义的协商。如果外部情况不允许与土著人民进行充分协商，各国政府应考虑在进行协商之前暂不对此类人群实施这一任务规定。

(l) 应让土著人民参与通过任务规定的行动，并承认其见证与正式和合法确立任务规定的传统。

设立委员会

81. 真相委员会通常是在任命各位委员时设立的。委员会的初期活动包括解释其任务规定、确定调查方法、规划和分配资源、建立各办公室和雇用工作人员。当真相委员会得到授权调查侵犯土著人民权利的行为时，它应考虑以下各项准则：

(a) 应在提名、审查和任命委员之前进行适当协商。

(b) 委员会应包括土著和非土著成员，他们应是致力于土著人民权利的人士。

(c) 在任命其工作人员时，委员会应确保有土著人士的代表，特别是在负责收集信息和开展外联活动的单位。委员会的所有工作人员应接受适当培训，以确保了解和尊重土著语言和文化。

(d) 委员会设立办公室时，应最大限度地方便土著参与者的参与。应设立流动小组，以确保边远地区的宣誓证人有机会参加这一进程。

(e) 在确定将使用的调查方法时，委员会应采纳土著文化常用的传授知识和提供证词的形式，确保参与者可以使用他们认为适当的语言。

真相委员会的业务

82. 为调查土著人民遭受的侵犯人权行为而设立的委员会，应考虑到以下各项准则：

(a) 公布并传播指导其工作的各项原则的公告，包括确保尊重土著人民和让他们最大限度地参与这一进程的各种具体保证。

(b) 通过诸如幸存者和长老委员会或组织等机构来获得土著组织的咨询意见；与促进和保护土著权利的国际机构联络。⁶⁸

(c) 对土著社区开展外联活动，以提供准确的信息，回答土著居民的具体问题；建立与土著组织的联盟，以协助外联活动和作证。

(d) 对非土著人口开展的外联工作应拥有强有力的教育组成部分，解释承认对土著人民犯下的侵犯人权行为的意义，并鼓励和促进不同的土著和非土著社区之间的合作，以克服冲突遗留的问题。

(e) 委员会必须采取有效措施，以确保作证和证据收集在文化方面合适土著社区和土著人，并使用其母语。委员会必须平衡各种不同的作证方法，包括个人和集体作证。在集体作证的情况下，委员会应确保听取土著妇女和儿童的意见。

(f) 在涉及寻找失踪人员方面，委员会应遵守社区认为在挖尸检验、身份查验并移交给家属等各个不同阶段最适当的仪式，⁶⁹并向家庭提供符合土著传统的心理社会援助和支持。

(g) 委员会涉及证人证词的公开听证会应以按照土著人民接待、聆听和安慰证人的习俗进行。出席公众听证会必须要得到自由、事先和知情同意。

(h) 委员们提出的证据标准应重视和尊重可能不同于档案或书面记录的土著证词形式，特别是土著口述传统和做法。

真相委员会提交报告

83. 真相委员会应考虑以下拟议准则：

(a) 报告的结构应对土著社区有意义，并与其具有相关性，要回答土著社区的问题，尊重其口述办法。应承认和保证土著社区对委员会的调查结果和建议的贡献。

⁶⁸ 特别是，联合国土著问题常设论坛、土著人民权利专家机制、联合国土著人民权利问题特别报告员和相关的区域机构。

⁶⁹ 应当指出，挖尸检验做法违反了一些土著社区的传统和观点，包括秘鲁阿尚尼卡族人的传统和观点。

(b) 报告的调查结果应承认土著人民的尊严，并明确指出，对土著人民犯下的侵害行为在道义和法律上是不可接受的。委员会应明确详述事实、背景、政治责任，并酌情阐述侵犯行为的推定责任。

(c) 报告应包括关于改革行动、促进充分享有土著人民权利，特别是自决权、获得土地和领地权利和文化权利的各项建议。

(d) 报告格式应当确保其在土著人口中得到最大程度的传播，包括视频和视听文本、土著语文版本和教育性摘要。

(e) 向国家最高当局提交最后报告时应包括尊重土著习俗和象征的庄严仪式。

对报告的后续

84. 真相委员会应考虑以下拟议准则：

(a) 委员会的法定任务或其报告应要求设立后续机构，该机构应与政府进行直接对话，以执行委员会的各项建议。设立该机构应得到土著人民事先、自由和知情同意。

(b) 对委员会记录的保存，应当在遵守现有法律框架对这些文件所定的保护隐私和正当程序下，确保土著社区和个人可查阅和使用这些记录。

(c) 对可能影响到土著民族权利的各项建议，应在与土著人民协商并获得其自由、事先和知情同意后，加以落实。
