



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、
经济、社会及文化权利，包括发展权

酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

特别报告员的报告*

概要

在本报告中，特别报告员探讨了腐败与酷刑或虐待之间的关系，概述了这两种现象的主要互动模式及其系统性根源，并提出了建议，以期在受腐败影响的情况下加强防范酷刑和虐待。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 与任务有关的活动.....	3
三. 与腐败有关的酷刑和虐待.....	3
A. 腐败、酷刑和虐待的基本特征.....	4
B. 腐败与酷刑或虐待之间的一般关系.....	7
C. 因果关系的主要模式.....	7
D. 导致腐败和酷刑或虐待的系统性治理失败.....	12
四. 结论.....	15
五. 建议.....	16

一. 导言

1. 本报告依据人权理事会第 34/19 号决议编写。

二. 与任务有关的活动

2. 2018 年全年，特别报告员参加了一些专题磋商、研讨会和活动，涉及各种问题，包括防止对移民实施酷刑和虐待；加强国家预防机制；关于制定调查面谈通用规程的程序保障；加强针对性别暴力的保护机制。

3. 2018 年，特别报告员代表遭受酷刑和其他虐待的个人，单独或与其他任务负责人一同转交了 136 份来文。

4. 2017 年 11 月 13 日至 24 日，特别报告员对塞尔维亚和科索沃进行了国别访问¹(A/HRC/40/59/Add.1)。

5. 2018 年 4 月 9 日至 20 日，特别报告员对阿根廷进行了国别访问(A/HRC/40/59/Add.2)。

6. 2018 年 5 月 28 日至 6 月 8 日，特别报告员对乌克兰进行了国别访问(A/HRC/40/59/Add.3)。

三. 与腐败有关的酷刑和虐待

7. 近年来，人们越来越认识到腐败对公共机构有效、透明和负责任的运作(可持续发展目标的具体目标 16.6)，包括对保护人权造成的破坏无处不在。腐败不仅妨碍有效履行人权义务，而且还创造了一种助长侵犯人权行为、包括酷刑和虐待的环境。

8. 特别报告员的任务很早就确认，“腐败和运作不良的刑事司法系统是被拘留者遭受酷刑和虐待的根源”²，2014 年，防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会编写了一份重要报告，强调了腐败与拘留场所酷刑或虐待之间的相关性，结论是，打击酷刑和虐待需要采取适当措施根除腐败，并以强有力的民主原则为基础(CAT/C/52/2, 第 72-100 段)。与此同时，越来越多的法律和政策分析探讨了腐败与更广泛的侵犯人权行为之间的相互关系，³ 例如人权理

¹ 本文件凡提及科索沃之处，均应完全按照安全理事会第 1244(1999)号决议理解，不妨碍科索沃的地位。

² 曼弗雷德·诺瓦克 2009 年 4 月 24 日以特别报告员身份在预防犯罪和刑事司法委员会上的发言。见 www.unodc.org/unodc/en/frontpage/un-human-rights-rapporteur-denounces-torture.html。

³ 除其他外，见 Anne Peters, *Corruption as a Violation of International Human Rights*, Research Paper No. 2016-18 (Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 2016); 国际人权政策理事会, *Corruption and Human Rights: Making the Connection* (Geneva, 2009); Martine Boersma and Hans Nelen, eds., *Corruption and Human Rights: Interdisciplinary Perspectives* (Intersentia, 2010); Martine Boersma, *Corruption: A Violation of Human Rights and a Crime Under International Law?* (Intersentia, 2012); Kolawole Olaniyan, *Corruption and Human Rights Law in Africa* (Hart, 2014); 以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和日内瓦国际人道主义法和人权学院, 《人权与打击腐败》(2016 年)。

事会咨询委员会在 2015 年报告中建议理事会特别程序考虑关注腐败与人权之间的联系(A/HRC/28/73, 第 52 段)。

9. 最近, 人权理事会在第 37/19 号决议中确认了理解腐败与酷刑或虐待之间相互关系的重要性, 请特别报告员和其他相关特别程序在今后的工作中考虑到这一问题。按照这一要求, 特别报告员提交了本报告, 其中特别探讨了腐败与酷刑或虐待之间的关系, 概述了这两种现象的主要互动模式, 并向各国提出了建议, 以期在酷刑和虐待与腐败有关的情况下加强防范酷刑和虐待。

10. 在前任和其他机制所做工作的基础上, 特别报告员进行了广泛的研究, 并与专家、政府代表、国际组织及民间社会组织举行广泛的利益攸关方磋商, 包括普遍呼吁就联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)网站上发布的专题问卷提交材料。本报告反映了特别报告员由此得出的结论、意见和建议。

A. 腐败、酷刑和虐待的基本特征

1. 腐败

11. 已有 185 个国家批准的《联合国反腐败公约》为预反腐败提供了重要的规范框架,⁴ 并列出了缔约国应在其管辖范围内定为刑事犯罪或考虑定为刑事犯罪的 10 项具体罪行。《公约》所列犯罪行为——其中一些也可能由私人行为方实施——主要包括贿赂、贪污、挪用或以其他方式转移财产、影响力交易、滥用职权、非法敛财、隐藏犯罪所得或洗钱以及妨碍司法。然而, 该条约以及任何其他国际文书都没有对腐败作出普遍公认的一般性定义。

12. 透明国际建议的一个广泛使用的腐败定义是“滥用委托权力谋取私利”。对腐败的这一概念化虽是一个好的起点, 但对于刑法来说可能不够具体, 同时还需要扩大范围, 以包括例如滥用“挪用的”权力而不是“委托的”权力, 或者滥用权力谋取不正当利益可能不会导致“私人”获益, 但可能不适当地惠及某个公共实体。防范酷刑小组委员会在其侧重于剥夺自由背景的报道中, 使用了更广泛、更详细的腐败定义, 即“不诚实地误用或滥用权力来谋取不正当的个人利益或好处, 或者为第三方谋取不正当的利益或好处”(CAT/C/52/2, 第 73 段)。

13. 基于这些建议, 并考虑到现有的条约法, 本报告将腐败定义为: “滥用委托或挪用的权力, 为任何个人或实体谋取不正当利益”。原则上, 不论滥用权力是通过某种行为还是不作为发生, 不正当利益的转移是实际发生了, 还是仅仅提出或索取, 也不论犯罪者是国家官员还是处于同等权力地位的非国家行为方, 都不影响腐败的认定。此外, “不正当利益”应解释为不仅包括金钱或有形物品, 还

⁴ 另见《联合国打击跨国有组织犯罪公约》、《非洲联盟预防和打击腐败公约》(2003 年)、《美洲国家反腐败公约》(1996 年)、经济合作与发展组织《国际商业交易中贿赂外国公职人员公约》(1997 年)、《反腐败刑法公约》(1999 年)及其附加议定书(2003 年)、欧洲委员会《反腐败民法公约》(1999 年)、《第 K.3 条基础上起草的保护欧洲共同体金融权益公约》(1995 年)、《根据<欧洲联盟条约>第 K.3 条起草的关于欧洲联盟成员国之间引渡的公约》(1996 年)、《根据<欧洲联盟反腐败条约>第 K.3(2)(c)条起草的关于在欧洲共同体官员或欧洲联盟成员国官员中打击腐败的公约》(1997 年)、《南部非洲发展共同体反腐败议定书》(2001 年)。见以下文章中的分析: Jan Wouters, Cedric Ryngaert and Ann Sofie Cloots, “The international legal framework against corruption: achievements and challenges”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 14, No. 1 (June 2013)。

包括“好处”，如性行为、劳动或旨在确保行政或司法程序取得有利结果的行为或不作为，或不正当地防止、中止或终止此类程序。

2. 腐败在不同情况下的普遍性和发生腐败的层级

14. 腐败在发达国家和发展中国家都很普遍，尽管其特点可能因情况而异。正如小组委员会指出的，“虽然发达国家的腐败往往比发展中国家更加高深、更加微妙，较不易察觉，因而可能更难以发现，但这并不意味着腐败不存在”（CAT/C/52/2，第 83 段）。此外，“发达”世界的国家和商业企业往往助长、甚至导致了“发展中”国家的腐败（同上，第 74-75 段和第 83 段）。事实上，一个国家的政治、企业或其他行为方可能触发、促成或助长另一国的腐败。

15. 腐败可能出现在地方、国家和国际各级权力机构，通常分为“小”腐败和“重大”腐败——有时称为“政治”腐败。“小”腐败主要发生在人们试图获得基本公共产品和服务而直接与中低层官员打交道的地方，通常涉及相对较低的金额或其他个人利益。小腐败在世界各地的许多国家、环境和特定情境中普遍存在，特别报告员和其他反酷刑机制经常遇到，特别是在酷刑和虐待风险最高的环境中，例如拘留场所和其他机构收容所、拘禁环境外的警察做法中以及非正常移民旅程的各个阶段（A/HRC/13/39/Add.5，第 64-66 段；A/HRC/37/50，第 8 段、第 30-34 段；以及 CAT/C/52/2 号文件，第 80 段）。

16. 相比之下，“重大”腐败涉及高层公职人员，往往涉及大笔金额或其他利益，如错误分配国家资源、出售或以其他方式不当提供政治任命或获利丰厚的公共采购或许可合同。当重大腐败涉及政治决策者操纵政策、机构和程序，以维持其权力、地位和财富，或为其亲属和政治亲信谋取不正当利益时，有时也被称为“政治”腐败。这种重大腐败的典型例子包括买选票、为竞选活动非法融资以及压制政治反对派的声音。一切形式的重大腐败都违背善治和公共利益，耗尽或挪用公共资源，严重妨碍公共服务和机构的正常运作，并导致腐败在整个社会中蔓延。因此，重大腐败可以渗透到政府政策以及立法、执法和司法中，从挪用或以其他方式转移或消耗本应用于预防和纠正酷刑和虐待的资源，到宽恕或允许酷刑和虐待，或确保这种虐待不受惩罚，破坏打击酷刑和虐待工作的各个方面，甚至使其陷入瘫痪。

3. 酷刑和虐待

17. 正如本任务之前指出的，“酷刑”的一般概念是指为了实现特定目的而故意对一个无力反抗的人施加痛苦或折磨。因此，腐败的非法性主要源于追求原本非法的目的（不正当利益），而酷刑的非法性则主要源于使用原本非法的手段（故意施加痛苦或折磨）。此外，就本报告而言，任何其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，如果缺少构成酷刑的一个或多个要素，例如意图性或目的性、所造成痛苦或折磨的严重性或受害者的无力反抗，都将被称为“虐待”（A/72/178，第 31 段；A/73/207，第 7 段；以及 E/CN.4/2006/6，第 34-41 段）。

18. 酷刑和虐待实际上可以有数不清的形式，包括身体暴力或心理虐待、感官剥夺、压力状况、羞辱、逼供、药物戒断症状的工具化、禁止与家人接触或接受治疗、残忍、不人道或有辱人格的拘留条件或长期或其他虐待性单独监禁等等。虽然并非所有酷刑和虐待的表现形式都具有相同的严重性、意图性和目的性，但所

有酷刑和虐待都涉及对身体或精神完整性的侵犯，有违人的尊严，因此在任何情况下都是不合法的。

4. 追究腐败和酷刑或虐待的责任

19. 除了适用的条约和一般国际法规定的国家对国际不法行为的责任之外，⁵ 酷刑或虐待行为以及与此有关的腐败行为可能会导致个人——包括指挥官和其他上级——对战争罪或危害人类罪承担刑事责任。⁶ 此外，各国在义务在本国法律中将腐败以及酷刑和虐待，包括共谋和所有其他形式对此类犯罪行为的有罪参与定为刑事犯罪。在可以预见对腐败的有罪参与会导致酷刑或虐待行为的情况下，犯罪者不仅应对其参与腐败行为负责，还应对其参与酷刑或虐待行为负责。

20. 与此同时，在确定腐败行为的刑事罪责时，必须适当考虑减轻罪行的胁迫情节，包括威胁、打算或实际实施酷刑和虐待。具体而言，特别报告员认为，因他人滥用委托的或挪用的权力而被迫提供金钱、性行为、强迫劳动或其他不正当利益者不应被视为犯罪者，而应被视为腐败的受害者。根据胁迫的性质，例如，在不提供不正当利益就继续实施酷刑和虐待或不保护他们免遭酷刑和虐待的情况下，可能也必须将他们视为酷刑或虐待行为或威胁的受害者。

5. 腐败、酷刑和虐待的系统性

21. 在研究腐败与酷刑或虐待的相关性时，最重要的是理解这两种侵权行为的主要结构性和系统性。人们普遍存在误解，但实际上——打个比方——腐败和酷刑或虐待从来就不仅仅是几个“坏苹果”，而经常是“腐烂的树枝”，甚至“腐烂的果园”。⁷ 例如，在维护治安方面，腐败和酷刑或虐待做法通常不仅限于个别警官，而是遍布他们的单位甚至整个警察部门，更有甚者，严重的还与司法部门串通，不太严重的，也有司法部门的默许以及政策制定者公开或含蓄的纵容。总的来说，个别官员诉诸腐败或酷刑和虐待往往是其职业环境所致，而不是个人性格所致。⁸

22. 因此，一般而言，虽然追究个人责任是任何严厉打击腐败或酷刑和虐待工作不可或缺的要素，但这两种现象都不可能仅通过刑事起诉来根除，因为针对个人的刑事司法无法充分解决导致腐败和酷刑或虐待的系统性和结构性问题(A/HRC/28/73, 第 25 段)，需要采取更全面、系统的应对措施。例如，招聘做法、培训、职场文化、薪酬和工作条件，这些都与增加或减少警察暴力和腐败风险息息相关。⁹

⁵ 见国际法委员会，国家对国际不法行为的责任条款。

⁶ 《国际刑事法院罗马规约》，第七、第八和第二十八条。

⁷ Maurice Punch, “Rotten orchards: ‘pestilence’, police misconduct and system failure”, *Policing and Society*, vol. 13, Issue 2 (2003), pp. 171–196; and Maurice Punch, *Police Corruption: Deviance, Accountability and Reform in Policing* (Willan, 2009).

⁸ Sanja Kutnjak Ivković, “Rotten apples, rotten branches, and rotten orchards: a cautionary tale of police misconduct”, *Criminology & Public Policy*, vol. 8, No. 4 (November 2009), pp. 777–785, at p. 780.

⁹ 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)，《监狱反腐败措施手册》(2017 年，维也纳)，第 11 页。

B. 腐败与酷刑或虐待之间的一般关系

23. 在阐述腐败与酷刑或虐待之间的相互联系时，首先必须承认，从概念角度来看，并非每一次酷刑和虐待行为都必然涉及腐败或与腐败有关，也不是每一次腐败行为都必然涉及酷刑或虐待或与酷刑或虐待有关。虽然本报告重点讨论腐败与酷刑或虐待存在某种程度互动的背景、子背景和特定情境，但没有这种联系丝毫不会削弱相关违法行为本身的严重性，也不会免除国家迅速有效地防止和补救这种侵权行为的法律义务。

24. 在腐败和酷刑或虐待存在互动的各种情况中，这两种现象之间往往呈现循环关系，即一种现象滋生和加剧另一种现象。不仅腐败经常被蓄意用来促成、维持和保护酷刑和虐待行为，而且酷刑和虐待也经常被蓄意用来促成、维持和保护腐败行为。例如，已证明司法机构内部的腐败严重损害了对侵犯人权行为、包括酷刑或虐待行为的问责(例如 A/HRC/13/39, 第 71 段；以及 CCPR/C/TKM/CO/2, 第 31 段)。与此同时，酷刑和虐待行为或威胁也被用来干涉司法，包括对腐败的调查和裁决。虽然腐败与酷刑或虐待之间这种相辅相成的互动是一种普遍现象，但在剥夺自由的情况下，在存在歧视、社会经济边缘化的环境下或个人或群体容易遭受虐待的其他情况下，这种现象尤其普遍和有害。

25. 在制定消除腐败与酷刑或虐待之间特定互动模式的措施时，关键是要了解这两种现象在特定背景下的因果关系。不过，在更广泛的系统治理层面上，腐败与酷刑或虐待之间的因果关系往往易变，这样一来，确定准确和固定的因果链就陷入了经典的“先有鸡还是先有蛋”的困境。系统地看，最好将腐败和酷刑或虐待理解为同一初始原因的两种并发影响，即相关治理系统未能通过有效的制衡防止滥用权力。因此，虽然在个别官员、机构和程序层面上打击腐败和酷刑或虐待的预防和起诉措施仍然不可或缺，但只有切实解决导致这两种恶行的根本系统性治理失败，才真正有可能根除这两种现象。同样，对小腐败的全面或选择性打击，如果不辅以适当的制度层面改革，包括采取相关的社会经济措施，往往会严重影响贫困、边缘化和弱势群体，而无法充分消除腐败或酷刑和虐待的根源。

26. 最后，虽然本报告特别侧重酷刑或虐待与腐败行为之间的关系，但特别报告员还表示严重关切的是，有报告称，在某些情况下，甚至打着打击腐败的旗号实施酷刑和虐待，主要是对据称的腐败嫌疑人——往往是政治反对派、人权维护者和其他批评人士——进行逼供、隔离监禁或长期单独监禁。因此，必须通过监管、预防和独立监督，确保反腐言论不被用来推行与禁止酷刑和虐待以及普遍人权不相容的本质上不合法的政策和做法，也无意将这类政策和做法合法化。¹⁰

C. 因果关系的主要模式

27. 在不同的背景下，腐败与酷刑或虐待可能呈现不同的互动方式，每一种方式都可能需要在预防、问责和补救方面采取有针对性的一套措施。根据与利益攸关方的广泛磋商和自身工作中的发现，特别报告员提议将腐败与酷刑或虐待之间的互动模式分为六种。这一划分不求全面或不重复，也不求提供出于各种目的可以

¹⁰ 见国际人权政策理事会和透明国际，《将人权纳入反腐败议程：挑战、可能性和机遇》(2010年，日内瓦)。

或应当对这种互动作出的所有描述。相反，它旨在基于腐败与酷刑或虐待之间因果关系的强弱程度提供一个分析框架，并在此过程中，根据《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》(第一部分)和《联合国反腐败公约》(第二章)反映的相应义务，促进根据互动模式确定应采取的措施，在受腐败影响的环境中预防和消除酷刑和虐待。

1. 索取的“不正当利益”本身就构成酷刑或虐待

28. 毫无疑问，腐败与酷刑或虐待互动最强的情况是腐败涉及的不正当利益本身就构成酷刑或虐待。例如，一个人为了谋得公职而被迫出卖肉体时，这种“不正当利益”本身就构成残忍、不人道或有辱人格的待遇，在某些情况下甚至可能构成酷刑。当国家官员以性行为形式的不正当利益为条件，允诺保护免受其他形式的酷刑或虐待时，也是如此。实际上，腐败与性暴力之间的这种重叠最常——但不仅限于——影响处于社会经济边缘的妇女和儿童，他们可能依赖伤害他们的个人和系统生存，包括在性产业、非正常移徙或任何形式的剥夺自由或机构收容的情况。¹¹ 除性行为之外，本身可能构成酷刑或虐待的不正当利益还可能包括贩运人口、强迫劳动或类似的残忍、不人道或有辱人格的剥削。

29. 如果腐败交易涉及的不正当利益本身就构成酷刑或虐待，那么任何补救都必须同时针对腐败与酷刑或虐待之间互动模式的两个组成部分。当然，胁迫之下提供本身就构成酷刑或虐待的不正当利益的人不应视为腐败犯罪者，而应视为腐败和酷刑或虐待的受害者，因此应在任何问责过程中得到支持，并得到充分的补救和康复。

30. 在武装冲突或其他不受约束的权力、普遍或系统性暴力、结构性歧视和有罪不罚盛行的局势中，发生这种极具虐待性的互动的风险最大，但绝不限于上述情况。在上述情况中，如果不采取全面措施，防止滥用委托或挪用的权力，确保善治、不歧视和法治，尤其是通过权力制衡、权力分立和有效监测和监督，就不可能根除、甚至不可能大幅减少酷刑和虐待。这种补救行动要想有效，必须稳定整个环境，加强善政的机构和程序，增强民间社会和(潜在)受害者的权能，包括缓解导致腐败、酷刑和虐待的法律、结构和社会经济条件(A/73/207, 第 77(i)段)。

2. 利用酷刑或虐待谋求“不正当利益”

31. 腐败与酷刑或虐待之间互动程度其次的是存在直接和有意的因果关系的情况，即故意或威胁实施酷刑或虐待行为，作为获取不正当利益、实施腐败计划或防止追究腐败责任的工具。这种虐待模式在世界所有地区都很普遍。在任何背景、系统或特定情境下，只要官员或代表其行事者或在其同意或默许下行事者实际上可以任意实施胁迫，而几乎完全不受惩罚——无论是由于法律和秩序完全崩溃(例如武装冲突和自然灾害)、政策和做法具有歧视性(例如边缘化群体和非正常移民)，还是由于利用特定情境下脆弱性的腐败计划(例如囚犯和其他被机构安置人员)——就会滋生这种虐待模式。

¹¹ Naomi Hossain, Celestine Nyamu Musembi and Jessica Hughes, *Corruption, Accountability and Gender: Understanding the Connections* (United Nations Development Programme and United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN-Women), 2010), p. 5.

32. 在很多情况下，普遍做法是，腐败的监狱工作人员、士兵、警察、边境官员或非国家武装行为者故意实施或威胁实施酷刑或虐待，以此向受害者或其亲朋好友勒索金钱和其他贵重物品(A/HRC/13/39/Add.5, 第 64 段)。同样，被拘留者或其家人可能被迫向国家官员行贿，以便其免遭酷刑或虐待，或减轻残忍、不人道或有辱人格的监狱条件(例如，A/HRC/13/39/Add.5, 第 64-66 段；以及 CAT/C/52/2, 第 80 和 84 段)。¹² 另一种越来越普遍的做法是在非正常移徙背景下实施的腐败计划：边境官员提供常规程序，或假装没看见偷偷入境者，以换取金钱、贵重物品或其他不正当利益，并通过故意对任何抓到的跨越边境的移民施加暴力虐待来加强这种“商业模式”(A/HRC/37/50, 第 30 段)。构成酷刑或虐待的暴力和虐待行为或威胁也被蓄意用作阻碍预防、调查、起诉和裁决腐败行为的工具，最常见的方式是：(a) 强迫受害者或证人不举报腐败；(b) 胁迫招供、提供假证词或报假案，以隐瞒或逃避腐败责任；(c) 胁迫司法或执法官员在反腐工作中网开一面；(d) 恐吓反腐人士、甚至让其“消失”，或以其他方式压制反腐人士(例如 A/70/217, 第 69-70 段；以及 CAT/C/THA/CO/1, 第(14)(b)段)。

33. 在所有这些例子中，酷刑或虐待行为或威胁作为迫使受害者或其家属提供或促成所要求的不正当利益的胁迫因素，构成了相关腐败行为或计划的重要组成部分。鉴于这种酷刑和虐待模式的主要驱动力是追求不正当利益，消除这种虐待不能仅依靠改进监管、培训或设备，或是通过调查和起诉个人的酷刑和虐待行为，因为所有这些都依赖于一个基于法治的有效治理制度。相反，根除蓄意利用酷刑和虐待获取“不正当利益”的行为，只能通过采取果断和同步的行动，整肃整个腐败大环境，包括消除腐败的普遍根源，例如公共部门雇员薪酬低(CAT/C/52/2, 第 84、第 89-90 和第 94 段)，更广泛的公共机构资源不足，国家机构内部腐败现象明显正常化，缺乏无障碍、独立、人员和资金充足的监测、监督和申诉机制，因此无法发现腐败并进行调查和起诉，也无法强制推行改革以防止腐败和酷刑或虐待事件再次发生。

3. 利用“不正当利益”达到酷刑或虐待目的

34. 腐败与酷刑或虐待之间的直接因果关系也可以是反向的，即故意提供或索取不正当利益，以诱使实施或威胁实施酷刑或虐待，或保护此类侵权行为不受调查和裁决。例如，在实践中，警察可能收受金钱、毒品和其他不正当好处，为犯罪网络恐吓、惩罚或胁迫他人，或者相反，犯罪分子可能收受这类好处，为腐败官员恐吓、惩罚或胁迫受害者、证人、政治反对派或人权维护者(例如 A/70/217, 第 70 段)。同样，在移徙背景下，偷运网络经常贿赂边境官员，让他们恐吓和虐待抓到的未通过偷运网络越境的移民(A/HRC/37/50, 第 30 段)。在监狱环境中，囚犯头目可能收受不正当好处，作为回报，同意为狱警恐吓、惩罚或胁迫其他囚犯(CAT/OP/MLI/1, 第 82 段)。

35. 这种互动模式的一个重要特点是，腐败的目的是“保护”酷刑或虐待做法，特别是通过阻碍或干涉监督机制或司法系统。这可能包括各种行为，包括：(a) 贿赂证人或公职人员，以防止或阻碍与酷刑和虐待有关的调查、起诉或其他司法

¹² 另见“向亚美尼亚政府提交的关于欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会 2010 年 5 月 10 日至 21 日访问亚美尼亚的报告”，CPT/Inf (2011) 24 号文件；防止酷刑协会和国际监狱改革协会，《拘留的机构文化：预防监测框架》，第 2 版(2015 年，伦敦)，第 9 页。

程序；(b) 国家官员利用其影响力阻挠与酷刑和虐待有关的调查、起诉和其他司法程序；(c) 国家官员通过不作为或不适当的措施，纵容个人、公司和其他非国家行为方实施虐待，以换取给予他们或任何其他个人或实体——包括本国政府——的经济、政治或其他不正当利益。特别报告员收到了许多一致的指控，涉及各种情况，称警察和其他安全部队不肯保护土著族群及其他社会经济边缘化群体免受公司行为方和其他个人实施的暴力，实施暴力的目的是占有他们的土地，以开采自然资源、砍伐森林或建造定居点、水坝或其他基础设施项(A/73/207, 第 64-65 段)。同样，在拘留环境中，据称官员经常对囚犯头目为得到贿赂和其他不正当利益而实施的暴力视而不见。必须强调，国家官员的任何此类行为相当于同意或默许非国家行为者实施酷刑或虐待，至少违反了国家预防、调查和起诉此类侵权行为之的尽职义务。

36. 在所有这些例子中，提供或索取不正当利益是为了换取违反禁止酷刑和虐待义务的行为。在这种酷刑和虐待模式中，腐败是一个“推动因素”，因此不能只靠反腐败解决问题，而是需要广泛了解形成助长酷刑和虐待的特定环境的关键因素，例如基于供词的调查方法、反恐、执法、少数群体保护和移民等领域错误和歧视性的政策、在提供人道拘留条件方面的系统性失败以及司法系统普遍未能防止有罪不罚现象，包括腐败和酷刑或虐待不受惩罚。

4. 利用遭受酷刑或虐待的风险谋求“不正当利益”

37. 腐败与酷刑或虐待之间另一种常见的互动模式是，国家官员故意利用先前存在的遭受他人酷刑或虐待行为、威胁或风险的可能性，索取不正当利益。腐败与酷刑或虐待之间的这种互动在武装冲突和普遍存在酷刑和虐待的系统性暴力局势中尤其普遍。国家官员蓄意利用这种情况下普遍存在的更高的酷刑和虐待风险，无论是一般风险还是针对个人的风险，索取不正当利益，作为回报，同意防止或减少遭遇这种风险的机会。例如，在城市治安中，执法官员可能利用暴力多发区或热点牟利，向居民和店主索取贿赂和其他不正当利益，否则便不保护他们免遭犯罪团伙伤害。同样，在非正常移徙的情况下，腐败的国家官员、蛇头和其他犯罪分子经常向移民或其家属索取金钱和其他不正当好处，否则就不让他们申请庇护或辅助保护，或将他们引渡、遣返或以其他方式驱逐到他们将面临酷刑或虐待真实风险的国家或领土(A/HRC/37/50)。

38. 这种模式下，逼迫受害者或其家属提供所要求的不正当好处的胁迫因素也是遭受酷刑和虐待的可能性，但这里的酷刑和虐待是与利用这一风险的腐败官员无关的犯罪者所为，甚至可能处于不同的司法管辖区。除了大力恢复法治和消除相关的酷刑和虐待风险之外，根除腐败官员利用这些风险牟利通常需要强有力的反腐败措施，包括能够发现、调查和起诉侵权行为的无障碍、独立和人员充足的监测、监督和申诉机制。

5. 酷刑或虐待作为腐败可预见的“副作用”

39. 即便不是故意和有目的地将腐败与酷刑或虐待行为、威胁或风险联系在一起，腐败也可能导致或加剧人们遭受酷刑或虐待的风险，或是对预防、调查、补救和康复构成障碍。这类腐败行为可能包括，例如，高级官员收受采掘企业或其他公司行为方的贿赂或其他不正当好处，提供涉及资源开采或类似活动的合同，例如采矿、砍伐森林或建筑合同，这些合同使当地居民、土著人民、活动人士和

工人等面临胁迫性做法的真实风险，包括威胁、骚扰、暴力和强迫迁离，或构成残忍、不人道或有辱人格待遇或甚至酷刑的生活或工作条件。¹³

40. 此外，可以预见，通过错误分配、挪用、转移或耗尽本应划拨给关键公共服务的财政资源或其他资源，腐败可能导致或增加个人遭受酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇的风险。例如，特别报告员在任务的日常工作中发现这样一种普遍做法，即挪用用于保障人道拘留条件的资源，包括适当的基础设施和拘留设施的人员配备；适当的培训、设备和工作人员薪酬；以及为囚犯提供的基本商品和服务，如食物、水、供暖、修理、洗衣、卫生、保健以及教育和娱乐机会。

41. 即使这种腐败行为不是故意要造成痛苦或折磨，但可以预见，它会将拘留条件降低到可能残忍、不人道或有辱人格的程度。此外，由此造成的监狱工作人员和设备短缺几乎不可避免地引发了助长暴力和虐待的情况或做法，例如剩余工作人员无法确保根据囚犯的合法需求安全有序地管理拘留设施，导致内部纪律的管理在事实上落到囚犯头目和牢房头目手中。虽然这些因果效应可能不是犯罪者本意或希望达到的，但他们可以合理地预见到，这是正常情况下会导致的结果，因此，出于追究国家和个人责任的目的，必须视为故意的。

42. 不论是“重大”腐败，还是“小”腐败，都对有效禁止酷刑和虐待造成负面影响，但一般来说，对弱势群体影响尤甚，如被剥夺自由者；社会少数群体和土著群体成员；非正常移民或其他非公民；身体或精神残疾者、病人或药物依赖者；男女同性恋、双性恋、变性者和跨性别者；以及视情况而定，儿童、妇女和老年人以及面临边缘化和歧视风险的类似群体。例如，消除对妇女歧视委员会强调指出，警察局普遍存在的腐败现象是有效解决暴力侵害妇女问题的一个系统性障碍(CEDAW/C/UGA/CO/7, 第 23 段)，也肯定了腐败能够广泛而分散地阻碍防止酷刑和虐待的工作。

43. 在这种模式下，腐败是酷刑和虐待的主要驱动力，尤其是在纵容虐待和有罪不罚的环境中。酷刑和虐待表现为腐败的“副作用”，仅靠禁止酷刑的措施无法有效解决。因此，采取有效措施防止酷刑和虐待的义务可以说包括采取全面和果断的行动，根除助长这种侵权行为的腐败做法和腐败环境。

6. 酷刑或虐待和腐败作为其他政策和做法可预见的“副作用”

44. 政策、法律和做法即使本身不构成或不涉及腐败行为或酷刑和虐待行为，也可能导致个人面临腐败和酷刑或虐待的各种组合。事实上，追根溯源，国家未能防止腐败或酷刑和虐待往往是因为高级别政策和决定，这些政策和决定并非故意助长腐败或酷刑和虐待，但可能涉及广泛的问题，例如缔结或废止国际协定、谅解备忘录或软法律文书；将某些行为定为或不再定为刑事犯罪，并系统地监禁某一类人；分配资源和削减预算；组建机构和提供公共服务；执法和刑事司法系统

¹³ 经济、社会及文化权利委员会，关于国家在工商活动中履行《经济、社会及文化权利国际公约》规定的义务的第 24 号一般性意见(2017 年)，第 15 段；欧洲议会，《第三国腐败和人权问题研讨会》(2013 年)，第 13 页；联合国人类住区规划署(人居署)和人权高专办，《强迫迁离》，概况介绍第 25/Rev.1 号(2014 年)，第 4 页；以及 David Hess, “Business, corruption, and human rights: towards a new responsibility for corporations to combat corruption”, *Wisconsin Law Review*, vol. 2017, No. 4, pp. 641–693, at pp. 667–669.

的结构和实践；以及更广义的，在公共安全、移民、保护少数群体以及社会和经济福利等背景下采取的政策和做法。

45. 例如，对小规模非暴力犯罪的过度惩罚政策通常导致过度使用监禁，继而导致审判前被长时间拘留在过度拥挤和工作人员不足的拘留场所，拘留条件残忍、不人道或有辱人格，监狱工作人员对囚犯以及囚犯之间暴力事件频发(A/73/207, 第 40 段)。实际上，这一趋势很可能与警察和监狱工作人员中以及司法系统内部腐败丛生有关，包括各种敲诈勒索，作为缓解残忍、不人道或有辱人格的监狱条件、防止虐待、提供律师服务、及时的法庭听证和作出有利的裁决或判决的条件。

46. 此外，剥夺了移民安全和正常移徙途径的政治决定，包括将向移民提供人道主义援助定为犯罪(A/73/314)，实际上削弱了对不推回原则的切实执行，迫使移民走上由偷运者、贩运者和腐败官员控制的非正常渠道，面临遭受虐待和剥削的巨大风险，包括以勒索赎金、摘除器官、强迫劳动、奴役或劳役、性虐待、强迫收养、儿童兵、乞讨和强迫犯罪活动为目的的酷刑和虐待(A/HRC/37/50, 第 31-35 段)。正如特别报告员在提交人权理事会的报告中所称，“世界各地的移民遭受大规模虐待——包括酷刑、强奸、奴役、贩运和谋杀——的主要原因既不是移徙本身，也不是有组织犯罪或个别官员的腐败，而是因为各国越来越倾向于将官方移民政策和做法建立在威慑、定罪和歧视的基础上，而不是建立在保护、人权和不歧视的基础上”(A/HRC/37/50, 第 66 段)。

47. 总之，即使并非有意，高级别政治决定也可能导致助长腐败和酷刑或虐待的政策和做法。因此，各国政府和政治领导人要想根据对酷刑和虐待绝对和不可克减的禁止，履行他们相辅相成的义务，就应该认真评估其决定的可预见影响和后果，以及可能由此产生的政策和做法，确保它们在正常情况下不会创造、维持或促进任何助长腐败和酷刑或虐待的环境(亦见 A/73/207)。

D. 导致腐败和酷刑或虐待的系统性治理失败

48. 在系统性治理层面，最好将腐败和酷刑或虐待理解为同一初始原因的两种并发影响，即相关治理系统未能防止不受约束的权力出现并得到行使。除了法治几乎完全被压制或几近崩溃的极端情况——例如独裁政权、国家失败、武装冲突或自然灾害——之外，不受约束的权力往往是系统性治理失败造成的，这种失败未必被视为、或乍一看不会被视作导致了腐败和酷刑或虐待。尽管如此，只要系统性治理失败与腐败、酷刑和虐待之间存在因果联系，无论这种联系的意图性或目的性，都可以从国家采取有效措施防止酷刑、虐待和腐败的义务直接得出采取系统性补救措施的国际法律义务。¹⁴

1. 对不受约束的权力的系统容忍

49. 腐败和酷刑或虐待在国家各级权力机构得到实施、协助或容忍的一个最根本原因是政府行政、司法、立法部门之间缺乏有效的制衡和严格的分权。系统性治

¹⁴ 《禁止酷刑公约》，第一部分，以及《联合国反腐败公约》，第二章。

理失败在专制政权或民主机构薄弱的国家相当明显，不过也渗透到拥有强大民主机构和机构独立性有正式保障的国家，只是不那么明显。

50. 例如，在世界各地，法官、检察官、议员和政治领导人往往不愿意公正地调查或裁决有关下级法院、军事和民事安全部门或行政当局的腐败、酷刑或虐待指控，往往表现出一种与其民主授权的角色不符的态度，轻则纵容，重则共谋。同样，几乎所有国家都有一些立法或监管项目，旨在使公司行为方或其他有影响力的利益攸关方对国内外的负面人权和环境影响承担适当税收或法律责任，但常常受到强大游说机构的阻碍或严重削弱，这种做法违背了国家的人权义务以及立法者为公众利益服务的义务。

51. 在国际组织和国家创建的其他实体中，包括负责保护人权和调查或裁决侵权行为的实体，也可以看到类似的治理失败、有失公允和监督不力。简言之，缺乏透明、影响力交易、任意性和司法不公常见于国家和国际治理系统，只是复杂程度和微妙程度不同，从公开的暴力和虐待到几乎完全不为公众所知的腐败行为。这一严峻现实的直接后果是，在世界所有地区，绝大多数腐败和酷刑或虐待行为都没有得到调查、裁决和补救，或者没有得到充分的调查、裁决和补救，从而导致在世界范围内普遍存在对这种侵权行为的结构性的有罪不罚。

52. 总的来说，这些系统性治理失败最大的破坏性在于逐步建立起一些可以滥用权力而不受惩罚的制度、环境和特定情境，从而为腐败的蔓延提供了沃土，并通过相关互动模式，也为不受控制的酷刑和虐待提供了沃土。因此，虽然在个别官员、机构和程序层面上打击腐败和酷刑或虐待的措施仍然不可或缺，但只有切实解决导致这两种恶行的根本系统性治理失败，才真正有可能根除这两种现象。

2. 规范和体制缺陷

53. 除了需要制衡之外，打击腐败、酷刑和虐待还需要有效的国际和国家规范及体制框架，并通过促进最佳做法，如法医调查和非胁迫性面谈，严格执行这一框架。任务一再强调，最近在提交大会的最新专题报告中也强调，一些国家尚未批准打击酷刑和虐待的主要国际法律文书，太多国家未能建立旨在防止酷刑和虐待的关键保障措施和机制并确保其在国家一级有效运作(A/73/207, 第 19-21 和第 26-27 段)。同样，一些国家尚未批准打击腐败的主要国际法律文书，许多国家未能建立旨在防止和纠正腐败的关键保障措施和机制并确保其在国家一级有效运作。¹⁵ 缺乏打击腐败和酷刑或虐待所需的规范和体制框架，并(或)缺乏使其有效运作的政治意愿和系统能力，是根除此类侵权行为及其相辅相成的表现形式的根本障碍。

3. 未充分追究公司行为方的责任

54. 过去 30 年中，跨国公司的数量和影响力急剧增加，国家间投资和贸易量不断加大，并出现了全球供应链。此外，大型开发项目越来越多地涉及公司行为方和私人投资，通常体现为国家机构与外国私人投资者之间的公私伙伴关系。在这

¹⁵ 值得一提的是，截至 2018 年 11 月 7 日，有 186 个国家批准了《联合国反腐败公约》，接近普遍批准。关于执行该公约的经验教训，见 CAC/COSP/2017/5。关于国家实施战略，见毒品和犯罪问题办公室，《国家反腐败战略：制定和实施实用指南》(2015 年，维也纳)。

一趋势下，各种标准制定进程应运而生，旨在处理商业活动对人权日益增加的影响，最著名的有《工商企业与人权指导原则：实施联合国“保护、尊重和补救”框架》。虽然该指导原则并未侧重工商业与人权和腐败之间的相互关系，但各国显然有积极的义务防止与公司行为有关的侵犯人权行为，包括涉及腐败的侵权行为。

55. 在这种情况下，腐败与酷刑或虐待之间的相互关系可体现为各种各样的做法，从国家官员或私人安保人员对抗议者、记者和人权维护者的暴力行为或威胁，到骚扰和强迫迁离当地居民、土著人民和其他被视为阻碍公司利益的人并没收其财产，甚至到操纵司法，以获得不受约束的公司权力。在实践中，复杂的公司供应链中的腐败和缺乏透明往往导致和助长了公司行为方的暴力行为或威胁、强迫劳动、现代奴役、不人道的工作条件和人口贩运等做法，这不仅发生在糖、棉花、可可和烟草等原材料种植业，而且发生在建筑、采矿和采石业，以及服装和纺织业(A/HRC/30/35)。鉴于公司投资项目往往涉及巨额资金和其他利益，这一领域特别容易发生涉及发展中国家和发达国家政府高层和公司领导层的重大腐败。

4. 公共服务和机构资源不足

56. 人们普遍认识到，公共服务资金不足，包括基础设施和设备薄弱，工作人员人数、薪酬和培训不足，大大增加了腐败和虐待风险。在资源不足的公共服务和机构有权使用武力和胁迫手段的情况下，例如军队和警察部队、边防警卫、监狱工作人员，以及在某些情况下，政府授权的私人安保公司，与腐败有关的酷刑和虐待风险特别高。在拘留设施中，人员配备、基础设施和物资供给不足往往大大降低了拘留的一般条件，为腐败、歧视、酷刑或虐待的循环提供了沃土。在这样的设施中，监狱工作人员往往将一部分维持内部纪律的工作交给囚犯头目，建立起一种腐败的交换制度——拿钱或好处换取“特权”，例如免受暴力侵害、减轻残忍、不人道或有辱人格的拘留条件，或能够获得充足的食物、水、卫生用品和医疗服务，或律师和家庭成员探访。相反，严格的招聘和培训程序以及监狱工作人员的适当薪酬有助于减少或根除普遍存在的腐败和酷刑或虐待。¹⁶

5. 社会经济边缘化和歧视

57. 正如防范酷刑小组委员会指出的，腐败侵犯受其影响的所有人的权利，但对于面临特定风险的群体成员，例如少数群体、土著民族、移民工人、残疾人、艾滋病毒/艾滋病患者、难民、囚犯、妇女、儿童，影响极为严重(CAT/C/52/2, 第80段)。事实上，当某些族群、群体或个人因偏见、社会排斥和丧失经济权能而被边缘化时，他们会因为更容易遭受腐败和酷刑或虐待，包括广泛或系统的敲诈勒索、性别暴力、任意逮捕和逼供或斥责，往往处境更加艰难。与此同时，“严厉打击犯罪”的政策使最边缘化的人群几乎不可避免地面临暴行的加剧。

58. 实际上，这种侵权行为几乎从未被调查、起诉和判决，因此造成了几乎完全有罪不罚和司法不公的社会“小环境”。只有采取措施，根据不歧视和有效分权的普遍原则，全面解决和切实消除根本的社会不公，才能根除腐败和酷刑或虐

¹⁶ 又见毒品和犯罪问题办公室，《监狱反腐败措施手册》，第4章。

待，这些恶行利用并强化了基于社会、政治或社会经济排斥和边缘化的严重权力失衡。¹⁷ 随着对这些问题的认识日益加深，产生了多项国家和国际规范及政策举措，包括 2030 年《可持续发展议程》框架内的举措，但仍需做出重大努力，以弥补世界范围内歧视和边缘化的负面后果(A/73/207, 第 63-74 段和第 77 段)。

6. 过度监禁和非自愿机构安置

59. 所谓的“严厉打击犯罪”政策过分惩罚非暴力犯罪，不仅在降低长期犯罪率方面适得其反，还创造了助长腐败和酷刑或虐待的环境。例如，对非正常过境、轻微毒品犯罪或其他频繁但非暴力的违法行为进行刑事定罪并强行实施调查和惩罚性拘留，不可避免地导致过度监禁、长期审前拘留以及拘留设施过度拥挤和资源不足，在这种情况下，上文所述所有腐败和虐待现象都有可能发生。

60. 此外，轻罪往往由警方逐案处理，助长了敲诈勒索或酷刑逼供。对非正常移民进行长期或无限期行政拘留的普遍做法，对老年人或实际或被认为有心理残疾者的非自愿机构安置，也是类似的腐败、虐待和有罪不罚的源泉。为了避免过度剥夺自由和强行机构安置背景下的腐败、酷刑或虐待，各国应制定政策和做法，全面应对在预防犯罪、移民管理和社会关爱等广泛领域的挑战，还应避免任何不合法、并非必要以及与当时情况不相称的剥夺自由或非自愿机构安置。

四. 结论

61. 基于上述意见和考虑，并参考与利益攸关方的广泛磋商，特别报告员根据个人判断和想法，得出以下结论。

腐败与酷刑或虐待的一般关系

62. 尽管人们普遍认为腐败和酷刑或虐待本质上是非法的，对任何容忍这种恶行的社会都具有根本的破坏性，但这两种做法仍然普遍存在于世界各地的国家和国际治理系统中，且根深蒂固。从概念角度来看，并非每一次酷刑和虐待都必然涉及腐败，也不是每一次腐败都必然涉及酷刑和虐待。然而，在实践中，在广泛的背景、子背景和特定情境中，腐败与酷刑或虐待都存在某种程度的互动。

63. 打个比方，腐败和酷刑或虐待从来就不仅仅是几个“坏苹果”，而经常是“腐烂的树枝”，甚至“腐烂的果园”，因此主要是结构性和系统性现象。但凡腐败和酷刑或虐待并存之处，二者的关系往往是循环和相互加强的，因此必须了解因果关系的主要模式。系统地看，最好将腐败和酷刑或虐待理解为同一初始原因的两种并发影响，即相关治理系统未能防止滥用不受约束的权力。因此，虽然在个别官员、机构和程序层面上打击腐败和酷刑或虐待的措施仍然不可或缺，但只有切实解决导致这两种恶行的根本系统性治理失败，才真正有可能根除这两种现象。

¹⁷ Kristian Lasslett, “Countering grand corruption and kleptocracy through transformative justice: a victims of corruption approach”, draft paper, on file with the Special Rapporteur.

因果关系的主要模式

64. 根据因果关系的强弱，特别报告员提议将腐败与酷刑或虐待的主要互动模式划分如下：

- (a) 索取的“不正当利益”本身就构成酷刑或虐待；
- (b) 利用酷刑或虐待谋求“不正当利益”；
- (c) 利用“不正当利益”达到酷刑或虐待目的；
- (d) 利用遭受酷刑或虐待的风险谋求“不正当利益”；
- (e) 酷刑或虐待作为腐败可预见的“副作用”；
- (f) 酷刑或虐待和腐败作为其他政策和做法可预见的“副作用”。

65. 鉴于腐败与酷刑或虐待之间存在循环和相互加强的关系，无论这种联系的意图性或目的性，都可以从国家采取有效的立法、行政、司法及其他措施防止酷刑和虐待行为的义务，¹⁸ 直接得出采取反腐败措施的国际法律义务，并从国家制定、执行或维持有效、协调一致的反腐败政策和做法的义务，¹⁹ 直接得出采取反酷刑措施的义务。

导致腐败和酷刑或虐待的系统性治理失败

66. 导致腐败和酷刑或虐待的最主要的系统性治理失败包括：

- (a) 对不受约束的权力的系统容忍；
- (b) 规范和体制缺陷；
- (c) 公司行为方不受约束的权力；
- (d) 公共服务和机构资源不足；
- (e) 社会经济边缘化和歧视；
- (f) 过度监禁和非自愿机构安置。

67. 只要系统性治理失败与腐败之间存在因果联系，无论这种联系的意图性或目的性，都可以从国家采取有效的立法、行政、司法及其他措施防止酷刑和虐待行为的义务，²⁰ 以及国家制定、执行或维持有效、协调一致的反腐败政策和做法的义务，²¹ 得出采取系统性补救措施的国际法律义务。

五. 建议

68. 特别报告员基于自己的意见和结论，赞同并强调人权理事会(第 35/25 号决议)及其咨询委员会关于腐败对享有人权不利影响的建议(A/HRC/28/73, 第 47-55

¹⁸ 《禁止酷刑公约》，第一部分。

¹⁹ 《联合国反腐败公约》，第二章。

²⁰ 《禁止酷刑公约》，第一部分。

²¹ 《联合国反腐败公约》，第二章。

段)，并按照理事会第 37/19 号决议的要求，向各国提出以下建议，以其加强国家能力，确保在受腐败影响的环境中有效预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，并追究责任。

批准和执行国际文书

69. 各国应毫无保留地通过并/或批准《联合国反腐败公约》、《禁止酷刑公约》及其《任择议定书》，以及所有其他与预防腐败或预防酷刑和虐待有关的普遍性和区域性条约和软性法律文书，还应确保在国家法律和体制框架内全面有效地执行这些文书。

对腐败和酷刑或虐待采取零容忍政策

70. 各国应在政府机关的所有部门和级别严格采取和执行对腐败和酷刑或虐待的零容忍政策，不仅在个别官员、服务和程序层面上严格执行，而且在系统一级果断采取可能需要的补救行动。在这个过程中，各国应适当考虑腐败与酷刑或虐待之间因果互动的主要模式。在确定涉嫌腐败的刑事罪责时，应适当考虑减轻罪行的胁迫情节，包括通过酷刑和虐待风险、威胁或行为实施的胁迫。此外，各国除采取打击和补救行动外，还应做出积极努力，确保公共服务和机构获得充足的资金、培训和配备，并在所有公共服务中培养为人正直、遵守职业操守的整体文化。

整合和互相融入

71. 各国应积极整合打击酷刑和腐败的政策和做法，包括通过互相融入。因此，反腐败政策和做法中应系统地纳入防止酷刑和虐待的内容，反酷刑政策和做法中也应系统地纳入防止腐败的内容。在最基本的层面，这也意味着任何反腐败措施都必须完全遵守对酷刑和虐待绝对和不可克减的禁止，反之亦然。此外，各国还应确保其他治理领域的决定、政策和做法在正常情况下不会导致、维持或助长任何滋生腐败和酷刑或虐待的环境。

独立监督和报告

72. 各国应建立和维持无障碍、资源充足和完全独立的监测、监督和问责机制，用于防止腐败和酷刑或虐待，包括但不限于《联合国反腐败公约》第 6 和第 36 条、《禁止酷刑公约》第 2 和第 16 条及其《任择议定书》第 3 条所述机制。除条约法预见到的情况外，还应正式授权此类机制开展全面监督和积极调查并公布调查结果；启动、监督和促进国家和国际司法程序及其他问责程序；交流信息，相互合作，以便酌情与国家人权机构协调，揭露具体情况下的腐败和酷刑或虐待行为或模式。除正式授权的机制外，各国还应提供透明和安全的环境，使民间社会组织、人权维护者和举报人能够开展监督、报告和宣传活动并得到保护，并确保他们能够不受阻碍地接触证人、受害者或受害者家属。

特别容易发生腐败和酷刑或虐待的情况

73. 在维持全面的反腐败和反酷刑政策和做法的同时，国家、监督机制和民间社会利益攸关方应关注特别容易发生腐败和酷刑或虐待的情况，包括：

(a) 国家官员或私人安保公司在拘留之外使用武力和其他胁迫性权力，例如在逮捕、入室搜查、人群管理、检查站和移民控制方面；

(b) 未经自由和知情同意而被剥夺自由或被机构安置者，例如在监狱、警察局、军营、封闭营地或庇护所、移民中心、孤儿院、精神病院、社会关爱中心或任何其他类似场所；

(c) 与庇护、移徙和边境管制有关的政策、程序和做法，包括非正常移民的待遇和生活条件，以及针对酷刑和虐待风险适用不推回原则；

(d) 司法，包括关于剥夺自由和强制机构安置的决定；启动、暂停和驳回对酷刑或虐待及相关腐败指控的调查；对个人的调查审问；以及向酷刑和虐待幸存者提供补救和康复服务；

(e) 保护个人免遭公司行为方、安保公司、犯罪组织或其他非国家行为方实施、煽动或协助的腐败、暴力、恐吓和虐待；

(f) 保护民间社会代表、人权维护者、政治反对派、举报人和证人以及腐败或侵犯人权行为的受害者，防止他们遭受暴力、恐吓和报复；

(g) 影响因族裔、宗教或土著背景、社会地位或移民身份、性别、性取向、年龄或残疾等因素而遭到社会排斥、社会经济边缘化和歧视的少数群体和其他个人、群体或族群的待遇、生活条件、权利和义务的政策、程序和做法；

(h) 与上述任何一项有关的法律的制定、通过、实施和解释，包括为此开展的任何游说活动。

跨国努力

74. 鉴于国家和国际组织以及跨国公司和其他非国家行为方开展的活动的和交易的性质、范围和影响越来越具有跨国性，各国应开展国际合作，以确保采取有效的政策和做法，预防和根除腐败和酷刑或虐待。在这种背景下进行的任何跨国信息交流或引渡仍然受除外条款约束，即禁止将通过酷刑或虐待获得的任何信息用作证据，²² 并禁止将人推回至有遭受酷刑或虐待的真实风险的地方，²³ 存在系统性治理失败和腐败的地方往往存在这种风险。²⁴

联合国内部的协同作用

75. 联合国各机构和机制，尤其是毒品和犯罪问题办公室、人权高专办、禁止酷刑委员会、防范酷刑小组委员会和联合国援助酷刑受害者自愿基金，以及人权理事会的特别程序，包括特别报告员的任务，应在各自报告中系统地探讨腐败与侵犯人权行为、包括酷刑和虐待之间的相互作用，还应加强交流、协调与合作，以便在整个联合国促进全面了解腐败与侵犯人权行为的共同根源和因果关系，以及预防和根除这类恶行的最有效措施(A/HRC/28/73, 第 51-55 段)。

²² 《禁止酷刑公约》，第 15 条。

²³ 同上，第 3 条。

²⁴ 廉政促进中心，哥伦比亚大学法学院，*The Corruption and Human Rights Connection: Government Acquiescence in Torture* (2018)。

人权理事会

76. 特别报告员尤其赞同咨询委员会的建议，即人权理事会应设立一个专题特别程序任务(即一名特别报告员、一名独立专家或一个工作组)，负责研究腐败与侵犯人权之间的因果关系，并将关于这一问题的研究明确纳入普遍定期审议和理事会的申诉程序(A/HRC/28/73, 第 52-54 段)。
