

含糊不清的讯息

反恐和人权：

奥巴马就职总统 100 天

AMNESTY
INTERNATIONAL



国际特赦组织出版

国际特赦组织 2009 年 4 月首次出版
国际特赦组织国际秘书处
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom
www.amnesty.org

© 国际特赦组织版权所有 2009

索引号: AMR 51/043/2009

原文: 英文

由英国国际特赦组织国际秘书处印刷

版权所有。未经出版者事先许可,不得用电子、机械、复印和录制及其它任何形式将本出版物的任何部分进行复制、储存于检索系统或进行传播。

国际特赦组织进行一场全球运动,在 150 多个国家和地区有 220 万人参与,为人权而开展活动。我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其它国际人权文书上刊载的所有权利。我们从事研究、开展活动、积极宣扬、进行动员,来终止侵犯人权的行为。国际特赦组织立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教。我们的资金主要来源于成员会费和捐款。

AMNESTY
INTERNATIONAL



目录

前言	5
概述	6
1. 鼓舞人心的开端	7
初期的积极举措	7
关塔纳摩和非法拘留	7
审问、酷刑和转移	8
关于“敌方战斗人员”阿尔马利的总统备忘录	9
2. 很少有人获释，没有提出指控	10
被拘留者的处境仍不明朗	10
拖延司法复核	11
将被拘留者释放到美国？	12
没有指控，没有审判，没有公正	13
3. 言辞重要，实质同样重要	14
变革不应仅限于更换言辞	14
授权使用军事武力的依赖	15
4. 关于透明度和保密：进展有限	17
新政府的口号：更大的透明度	17
巴格纳姆的拘留情况处于保密状态	17
引用国家机密的说法	18
5. 起诉、调查和补救：免责现象根深蒂固	19

有越来越多的犯罪证据，但没有行动.....	20
需要更广泛的问责.....	22
对成立调查委员会没有坚定承诺.....	22
阻挠受害者得到公正 — 政府试图使被拘留者的诉讼遭驳回.....	22
结论.....	23
下步如何?.....	24
应依照保证公正的核对清单来反恐：评估奥巴马总统就职 100 天的工作.....	26

前言

国际特赦组织在美国总统奥巴马上任前就反恐和人权问题向他提出了具体建议，本报告对照这些建议，评估奥巴马领导下的美国政府在他就职总统 100 天中的有关言行。从根本上说，国际特赦组织的建议是呼吁新政府补救一些美国政策造成的损害，这些政策是由上届政府所称的“反恐战争”中制定的，损害了国际人权法律的框架。除非与美国政府在这方面采取的措施相关，本报告并不涉及美国政府其它部门——即国会或法院的工作内容。

本报告也没有阐述国际特赦组织对美国在其它人权问题上的担忧。国际特赦组织仍继续关注这些问题，其中包括美国国内的问题，例如死刑、监狱条件、歧视、警察的执法和暴力对待妇女，也包括关于美国外交政策的问题。如想进一步了解这些问题及国际特赦组织的建议，请参阅我们的网站 www.amnesty.org。

概述

当奥巴马于 2009 年 1 月 20 日就职总统时，他面对着包括酷刑、负责者不受法律惩罚现象和非法拘留等以前遗留以下的问题。这些问题是美国回应 2001 年的 911 袭击事件的产物，而美国的回应却践踏了国际人权法律。美国作出种种侵犯人权的行为，实施国际法律定为犯罪的措施——包括酷刑和强制失踪，而且美国政府还辩解为必要和合法。

美国在古巴关塔纳摩海军基地的囚笼里囚犯佩戴枷锁的图像，伊拉克的阿布格莱布监狱发生的酷刑和其它虐待的图像，以及用“湾流”飞机把囚犯转移到世界各地的秘密监狱的图像，给公众留下了深刻的印象，并与美国对 911 袭击的回应密不可分。

在竞选总统期间，奥巴马承诺要关闭关塔纳摩的拘留设施，并终止美方人员使用酷刑的行为。这些承诺将在何种程度上标志着美国真正转向，及在反恐斗争中遵守其国际人权义务，仍有待观察。

国际特赦组织制定了一份核对清单，来评估美国新政府在其上任 100 天中为实现此目标而取得的进展。¹大选结束后，国际特赦组织呼吁当选总统奥巴马在其上任后的 100 天中采取 17 项切实步骤，以实现以下目标：

- 关闭关塔纳摩拘留营，并终止非法拘留的行为；
- 根除酷刑和其它虐待行为；
- 将肇事者绳之以法。

经过 100 天后，新政府明显已采取了一些重大步骤，包括作出一些补救举措，弥补上届政府的拘留和审问制度所带来的伤害。尽管如此，另一些变革的象征意义大于实质意义，过去发生的侵犯人权行为，新政府几乎没有采取行动去追究责任，这使过去的负责者不受法律惩罚的现象更为根深蒂固，至少对某些侵犯人权的人来说如此。所以，目前迫切需要进一步的变革。

本报告以国际特赦组织的核对清单为指南，来审查新政府的言行，以评估美国在反恐中就囚犯问题履行其国际义务方面取得的进展。

¹ 由于发表时限，本报告涵盖的事件至 2009 年 4 月 27 日截止，即新政府上任的第 98 天。

1. 鼓舞人心的开端

初期的积极举措

在就职的第 3 天，奥巴马总统签署了 3 份行政令和 1 份备忘录，标志着他拒绝采用前任总统以反恐为名而实施拘留和审问政策，那些政策充满虐待、不公和负责者不受法律惩罚的措施。这是鼓舞人心的开端，基本上受到国际特赦组织和其他人权组织的欢迎，也受到美国和世界各地的活动人士的欢迎。多年来，他们一直开展活动，要求终止因美国前政府所称的“反恐战争”而发生的侵犯人权行为。

就关闭关塔纳摩拘留营、审问和拘留政策审议的问题所签署的行政令，及关于阿尔马利（Ali al-Marri，他是唯一仍被关押在美国本土的“敌方战斗人员”）一案的备忘录，也标志着重大进展。

关塔纳摩和非法拘留

自2002年1月11日以来，美国在古巴的关塔纳摩海军基地经营了一所海外拘留和审问设施。7年多来，关塔纳摩潜在的问题包括无限期和秘密拘留；非常规引渡（用回避司法和正当行政程序的手段秘密在各国间转移拘留者）和酷刑及其它残忍、不人道或有辱人格的待遇。即使关塔纳摩的问题已暴露于外界，但情况却远非透明，而且只是冰山一角。关塔纳摩成为美国以反恐名义而漠视人权的强烈象征。

奥巴马总统在 2009 年 1 月 22 日签署了名为《审议和处理拘留在关塔纳摩海军基地的人员及关闭拘留设施》的行政令，命令“尽快”关闭关塔纳摩拘留营，关闭时间不能迟于行政令签发之日后 1 年。

该命令要求司法部长协调各部门进行审议，来决定可以释放或转移哪些关塔纳摩被拘留者；美国可以在何地的司法管辖权下对哪些被拘留者提出起诉；以及对于审议认定为既不能获释也不能受审的人，还有什么其它合法的处理方式。² 行政令认为“新的外交成果”可能有助解决“许多”案件，并指示美国国务卿为此而努力。

行政令还指示国防部长采取必要步骤，来确保军事委员会停止在关塔纳摩的所有审判活动，而且不再根据《军事委员会法》来指控被拘留者，也不在各部门进行审议期间在审判中使用此类指控。

² 新任司法部长霍尔德里在 4 月 15 日说：“我们可能认为某些犯人不再对美国构成威胁，可以获释或被转移到其他国家关押。我们决定在联邦法院对另一些犯人提出起诉。但第三类犯人造成了一个困难得多的问题。如果一个犯人因为太危险而不能获释，但又因为存在无法克服的障碍而不能在联邦法院对其提出起诉，我们该怎么办？”

国际特赦组织的核对清单包括一份对新政府的呼吁，要求废除军事委员会进行的审判，而用现有的联邦法院对立即被起诉的被拘留者进行审判。有迹象表明，当局现在愿意考虑在美国的联邦法院审判关塔纳摩的被拘留者，这是令人欢迎的，但经过 100 天后在此问题上却仍没有任何实质承诺。

行政令本身仅要求评估“在依据美国宪法第三条款建立的法院对此类人员提出起诉是否可行”。行政令没有排除军事法庭审判或军事委员会审判的可能性。



2009年1月，国际特赦的活动人士在意大利罗马进行示威。
© 国际特赦组织版权所有

行政令还指示国防部长审议关塔纳摩的拘留条件，以确保这些条件完全符合《日内瓦公约》第三条和其它“相关法律”的规定。³

关塔纳摩拘留营是不公和虐待的象征，它将在 2010 年 1 月 22 日前关闭，这是令人欢迎的。但奥巴马总统的命令可能使犯人在未被起诉的情况下在那里再被关押 1 年。国际特赦组织重申其对新政府的呼吁，要求美国以完全遵照其国际义务的方式，

迅速解决所有被拘留者的案件。⁴

审问、酷刑和转移

自 2001 年末以来，美国实施了一项秘密拘留和审问的计划，主要由中央情报局负责操作。该计划包括酷刑和强制失踪等违反国际法的侵犯人权行为。

中央情报局的官员称该计划处理了不到 100 人，其中许多人的姓名和下落仍不为外界所知。他们的关押地点和他们受到的待遇仍属于最高级别机密。该计划中至少有 16 名“高价值被拘留者”现正被关在关塔纳摩，在被转移到关塔纳摩之前，他们遭受了最长达 4 年半的单独关押，与外界完全隔绝。16 人中至少有 3 人遭受了模拟溺水的“水刑”酷刑。根据司法部新公布的一份备忘录，其中一名男子在 2002 年 8 月遭受了 83 次水刑，另一人在 2003 年 3 月遭受了 183 次水刑。该秘密计划授权使用的其它审问手段包括强制裸体、折磨性的姿势、剥夺睡眠、冷水浸泡、剥夺固体食物和把人关在狭小黑暗的地方。

奥巴马总统还在 2009 年 1 月 22 日签署了题为《确保合法的审问》的行政令，这对结束该计划和相关的侵犯人权行为标志着重大进展。布什总统于 2007 年 7 月 20 日签署行政令，授权继续进行中央情报局的计划，该行政令被奥巴马总统签署的行政令废除。这是国际特赦组织核对清单上的建议之一。

³ 随后的审议结论是拘留条件确实符合第三条款的规定，同时提出了一些改善建议。但除了《禁止酷刑公约》，行政令和审议报告都没有明确承认其它国际人权法律属于这些“相关法律”。

⁴ 国际特赦组织 2009 年 1 月 30 日发表的《美国：承诺进行真正的变革—奥巴马总统关于拘留和审问问题的行政令》（索引号：AMR51/015/2009）
<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/015/2009/en>.

该行政令还废除了 2001 年 911 事件后签发的其它行政令、指令和规定，因为它们与奥巴马总统的命令相互冲突。奥巴马总统命令中央情报局关闭其长期管理的秘密拘留设施，并禁止他们在未来管理此类设施。⁵

《确保合法的审问》这份行政令还要求，“在任何武装冲突中”，所有由美国政府部门关押或实际控制的人员的审问，都必须遵照《陆军战地手册》中的审问指引而进行。该行政令指出，“从即日起”，在未经司法部长“进一步指示”的情况下，美国审问人员都不应遵从司法部自 2001 年 9 月 11 日至 2009 年 1 月 20 日之间颁布与审问有关的法律而作出的法律意见和命令。

但一些重大问题仍然存在。该行政令可能使中央情报局能够进行“短期和暂时性”的拘留。而中央情报局局长在 2009 年 4 月 9 日确认，中央情报局确实保留了这项权力。这里“短期”一词的含义尚不清楚，而中央情报局依据何种司法权力来在此类期限中进行关押也是含糊不清。而那些被关押在外国控制的秘密拘留设施的人员，行政令似乎也未能防止中央情报局审问他们。

另外，仅靠《陆军战地手册》并不足以保护被拘留者。该手册没有提到与审问无关的拘留条件，手册的一些条款甚至违反禁止酷刑和其它虐待的国际法规。

特别值得注意的是，该手册附录的第 M 条款允许剥夺睡眠和隔离等手段，而其它部分还允许操纵被拘留者的恐惧心理，这种手段的某些运用方式可能会违反国际法。该行政令确实提到联合国《禁止酷刑公约》，但却没有提及《公民权利和政治权利国际公约》或其它人权准则。美国必须弥补这些不足，而且要更广泛地承认和遵守国际人权法律。

《确保合法的审问》这份行政令还下令成立一个专门工作组，该工作组将在 2009 年 1 月 22 日之后的 180 天内做出汇报。工作组将评估“把人员转移到其它国家的做法，以确保这些做法符合国内法律、国际义务和美国的政策，并避免人员被转移到其它国家时会面对酷刑”。这暗示了美国承认未能在被拘留者转移问题上遵守国际义务。非常规引渡的做法，以及在侵犯人权风险十分明显的情况下，仍信赖其他国家会对被转移犯人的安全作出“外交保证”的做法，已导致数量不明的人员被转移到地点不明的美国秘密羁押场所，或他们可能面临酷刑和其它侵犯人权行为的外国羁押场所。

新政府的官员称，不应故意把人员送去遭受酷刑，布什政府的官员也曾这样说过。但他们还指出，对一些已知有实施酷刑的国家，其它种类的转移可以继续，这包括根据“外交保证”进行的转移。

工作组还将“研究和评估”军方以外的政府部门使用《陆军战地手册》中的审问做法和手段时，是否“为获得保护国家所需的情报而作出了合适的手段”。如果工作组认为必要，工作组将建议对这些其它的部门提供“另外或不同的指引”。国际特赦组织担心这将成为漏洞，令有关部门将来可以使用那些违反禁止酷刑和其它虐待的国际法律的审问手段。

关于“敌方战斗人员”阿尔马利的总统备忘录

有关美国本土唯一关押的“敌方战斗人员”的法律地位，已由题为《对拘留阿里·萨莱·卡拉·阿

⁵ 中央情报局新任局长帕内特在 2009 年 4 月 9 日说，中央情报局“不再管理拘留设施或黑牢”并已“提出计划来撤除存留的设施”。

尔马利的审议》的总统备忘录下令审议。阿尔马利的国籍是卡塔尔人，居住在美国，他在伊利诺斯州被捕。2003 年 6 月，他被定为“敌方战斗人员”，从刑事司法系统转移到军事羁押场所，此后在未被指控和审判的情况下遭到无限期的关押。

2009 年 2 月，阿尔马利被指控阴谋向恐怖组织提供物质援助，将在美国联邦法院受审。奥巴马总统命令将他从军事羁押场所转移到平民羁押场所。这是正面的进展，但不足的是，新政府在要求美国最高法院驳回阿尔马利一案的诉状中，没有放弃布什政府的立场，新政府仍然认为阿尔马利是“敌方战斗人员”，可被无限期拘留。

2. 很少有人获释，没有提出指控

关闭关塔纳摩拘留营的坚定承诺、为终止中央情报局的酷刑和秘密拘留而采取的举措，以及在联邦法院起诉阿尔马利的做法，意味着人们对进一步的积极举措有着很高希望。而随后的事态发展，或事态缺乏进展，则打击了人们的期望。

新政府上任 100 天后，仍关押在关塔纳摩的约 240 人的未来仍不清楚，奥巴马总统下令对他们的案件及美国拘留政策的行政审议还没结束。该审议至今只导致一名被拘留者获释。新政府尚未对关塔纳摩的任何被拘留者提出指控。

目前有两个程序处理关塔纳摩被拘留者的案件：奥巴马总统下令就获释、转移、起诉他们或其它尚不明确的选择所作审议；及被拘留者在美国法院就拘留的合法性提出诉讼，美国最高法院在 2008 年 6 月对布迈丁诉布什一案的裁决中承认了他们拥有这项权利。

国际特赦组织虽然没有理由怀疑奥巴马总统关闭关塔纳摩拘留营的承诺，但担心行政审议缺乏透明度，而司法审议则仍受到拖延和障碍。

无法回避的事实是，在新政府上任 100 天后，关塔纳摩的非法拘留仍没有完结，而且对于大多数被拘留者来说，更换了政府至今并未改变他们的处境。⁶

被拘留者的处境仍不明朗

新政府虽然承诺“周期性地尽快”审议案件，以决定哪些被拘留者可被释放或转移，但在这 100 天中只有 1 名被拘留者因为行政审议而获释。本雅姆·穆罕默德（Binyam Mohamed）在 2009 年 2 月获释回到英国，他是一名埃塞俄比亚国籍的英国居民。

⁶参阅国际特赦组织 2009 年 4 月 9 日发表的《美国：被拘留者继续承担拖延和缺乏改正的代价》（索引号：AMR 51/050/2009），<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/050/2009/en>。

新政府上任后，被拘留者的档案的质量和完整性瞬即引起争议。据报一名“政府高级官员”说，有关信息“散落于整个行政系统”。但五角大楼的一名发言人称，“每个被拘留者的档案是详细和经过适当整理的”，但他补充说信息的数量“使全面评估工作颇为耗时”。⁷

政府没有适当信息来说明某些拘留的正当性，这些解释的理由是无关紧要的。如果政府无法提供最基本的法律和事实依据来拘留某人，此人就应立即获释。人人都应享有自由和安全权利，如果这些人不予释放，他们的权利就受到侵犯，政府也因而违反禁止任意拘留的国际准则。



2006年11月，美军士兵守卫在关塔纳摩拘留营第5号营地的牢房外。

© 美国国防部版权所有

拖延司法复核

美国最高法院在 2008 年 6 月对布迈丁诉布什一案作出裁决，关塔纳摩的被拘留者有权在美国法院就他们拘留的合法性得到迅速的审理。布什政府用诉讼的策略来回应此裁决，以拖延人身保护令程序。新政府上任后仍在继续拖延，新政府还试图在其行政审议中说明一些拖延的正当性。而这并不是合理的借口。

例如，新政府在 2009 年 3 月的一份法院档案中称，对于依据布什政府的审议程序获准转移或释放的被拘留者，行政审议将“优先”处理他们的案件。在奥巴马总统就职前，至少有 57 名被拘留者获准从关塔纳摩转移或释放。

新政府称，跨部门的审议会“尽快”决定行政部门应对各被拘留者采取何种措施，因此，人身保护令程序应被延缓。司法部称，如果该审议决定再次批准转移被拘留者，被拘留者的人身保护令要求就可能变得悬而未决，理由是法院不能在行政部门批准的措施之外，命令实施进一步的改正措施，即从关塔纳摩释放被拘留者（前提是政府反对法院有权命令将被拘留者释放到美国，参阅以下内容）。

关于某些被拘留者受到前政府的军事委员会起诉受审的案件，新政府试图驳回他们的人身保护令请求，理由是对他们的指控尚未有定论。但奥巴马总统已要求暂停军事委员会的活动。

国际特赦组织在其核对清单中，试图使新政府接受全面审理关塔纳摩被拘留者及处境相似人员的人身保护令问题。但在新政府上任 100 天及布迈丁案裁决 10 个多月后，只审理了有少数关塔纳摩被拘留者的案件，新政府继续反对美国法院对于待遇或条件申诉的司法审判权。

法官命令立即释放一些他们认为被非法关押的人员，但这些人员仍被无限期地关押在关塔纳摩，有

⁷ 《华盛顿邮报》2009 年 1 月 25 日发表的《混乱的关塔纳摩档案》，
http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/01/24/AR2009012401702_pf.html。

些人已被关押了许多个月。

此外，政府对阿富汗的巴格拉姆空军基地拘留营的做法也令人担心。2009 年 2 月 20 日，司法部对一名联邦法官 1 个月前提出的问题作出答复，该法官要求得知新政府是否对巴格拉姆的被拘留者采取与前政府不同的做法，司法部仅仅回答说：“经考虑，政府保持其以前阐述的立场。”而这指的是布什政府宣称的立场。布什政府一直彻底反对对美国领土之外的拘留行为进行有效司法监督。

8

将被拘留者释放到美国？

在布迈丁案的裁决后，布什政府的首要政策是确保关塔纳摩的任何被拘留者都不会释放到美国本土。因此，布什政府的行政审议虽然同意释放或转移某些人员，而美国法院也下令释放他们，但他们仍被无限期关押在关塔纳摩。新政府本应立即明确果断地放弃这一站不住脚的立场，可是，在 100 天后，新政府却仍未作出切实承诺或行动来改变该政策。

来自中国新疆维吾尔自治区的 17 名维吾尔族男子被美国非法关押在关塔纳摩。在 2003 年至 2008 年间的不同时间里，

布什政府认定他们每个人都不是“敌方战斗人员”，并可以获释。但美国不能把他们转移到中国，因为他们会真正面临酷刑或在不公正的审判后被处决的危险。上届政府据报曾请求 100 多个国家接纳这些被拘留者，但似乎没有成效。

2008 年 10 月 8 日，美国一家地区法院的法官裁决，对这些维吾尔族人的无限期拘留是非法的，并命令将他们释放到美国。上届政府对此裁决进行上诉，而新政府并没有采取行动撤销该上诉。2009 年 2 月 18 日，美国上诉法院对基亚穆巴诉奥巴马一案的裁决推翻了地区法院的命令。而新政府和上届政府一样，至今为

对巴格拉姆的被拘留者进行司法审议？

除了在国际武装冲突中关押的战俘外，所有的被拘留者原则上都有权在一个独立的法庭，通过公正的程序，来质疑对他们拘留的合法性，并要求切实改善他们的待遇和拘留条件，以及确实联系到法律顾问。

一名美国联邦法官在 2009 年 4 月 2 日裁决，3 名被关押于美军在阿富汗的巴格纳姆空军基地的人员可以在美国法院质疑其拘留的合法性，他们是在其它国家被抓获然后转移到巴格纳姆。法官特别提到：“除了关押地点不同，巴格纳姆的被拘留者与关塔纳摩的被拘留者没有区别。”该裁决的针对范围狭窄，许多问题仍然悬而未决，例如目前关押在那里的 500 多人中的多数会得到怎样的处理，他们起初是被拘留在阿富汗。尽管如此，联邦法官朝着在巴格纳姆建立法治的目标迈进了积极的一步，并拒绝了由布什政府采用并被奥巴马政府继承的立场。

但奥巴马政府在 4 月 11 日称将对此裁决进行上诉。考虑到巴格纳姆的被拘留者无法在阿富汗得到有效的司法审议，政府的上诉实际上意味着他们试图剥夺美国本土外或关塔纳摩的被拘留者挑战拘留合法性的任何有效手段，从而继续在违反国际人权法律的情况下实行任意拘留，这与上届政府的做法如出一辙。

* 参阅国际特赦组织 2009 年 2 月利》(索引号: AMR 51/021/2009)

月 3 日发表的《美国：联邦法官裁决巴格拉姆被拘留者可在美国法院挑战对他们的拘留》(索引号: AMR 51/048/2009) <http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/048/2009/en>。

止拒绝将这些维吾尔族人释放到美国本土。⁹

奥巴马总统下令进行的外交努力似乎取得了一定成效。法国和爱尔兰同意向一些关押在关塔纳摩的人员提供保护，这些人因担心人权遭受侵犯而不能回到其本国。如果这成为欧盟范围内的协议，其他一些欧洲国家也在原则上同意。一些政府官员在公开声明和与国际特赦组织的会谈中，欢迎美国政府改变态度，终止关塔纳摩的拘留行为并改革其反恐拘留政策。这促使他们转而愿意接纳获释的被拘留者。

国际特赦组织敦促奥巴马政府对关塔纳摩的被拘留者立即提出起诉或释放他们。对于包括那些维吾尔族人在内的获释者，如果目前没有其他国家愿意收留他们，他们就应该释放到美国。

没有指控，没有审判，没有公正

美国声称一些被关押在关塔纳摩的人员犯了或阴谋实施了严重罪行，包括 2001 年的 911 袭击，国际特赦组织称这些袭击为危害人类罪行。军事委员会的审判程序已暂停，但尚不清楚是否会最终废除这种低于标准的歧视性司法体系，以及那些美国希望审判的被拘留者将得到怎样的处理。

过去搜集的证据，都是依靠酷刑和其它侵犯人权行为而得来的，更不用提全面的秘密操作。考虑到这点，美国可能在起诉这些人时会有困难。但这是美国自己造成的问题，不能以此为由来进一步侵犯人权，也不能以此为借口来用新的形式进行任意拘留，即与关塔纳摩名异实同的做法来关押那些无法指控但释放了又太危险的人员。国际法规禁止使用通过酷刑和其它虐待而取得的证据，这可能意味着无法对被拘留者提出起诉，但美国不能以此为借口在未经审判的情况下继续关押他们，或无视国际禁令。

这 100 天中一些令人担忧的迹象表明，新政府尚未排除继续使用声名狼藉的军事委员会体系的可能性。如上所述，虽然军事委员会的工作已被暂停，新政府仍试图驳回一些被军事委员会指控候审人员的人身保护令请求，理由是对他们的指控尚未有结论。政府在 2009 年 3 月的一份法院档案中特别提到：“根据国防部长的指示，国防部继续调查和评估可能由军事委员会审判的案件。”

美国的普通法院在过去成功审理了许多恐怖主义案件，美国的司法体系已经设立了符合公正审判标准的程序来保护国家机密。关塔纳摩的被拘留者在未经指控和审判的情况下被关押了多年，有关方面在这期间似乎进行了大量情报搜集工作。人们有理由期望，这些被拘留者在新政府上任的头 100 天中受到起诉并在美国的现有法院待审。但这并没有发生，这令人十分担忧，并表明被拘留者的权利继续遭到侵犯。

总而言之，国际特赦组织呼吁新政府，确保所有在反恐行动中被拘留的人员能得到有效的司法审议，并使关塔纳摩的所有被拘留者受到起诉或安全获释。把阿尔马利从无限期的军事拘留转移到普通刑事司法体系的决定，是一个为其它案件指明方向的重大步骤。但对于关塔纳摩的被拘留者来说，新政府上任 100 天中的进展极小；对于巴格拉姆的被拘留者来说，新政府的立场与上届政府实质相

⁹ 其他被美国法院下令释放的人员也仍被关押在关塔纳摩。例如，2009 年 1 月 14 日，一名美国联邦法官命令释放乍得国籍的加拉尼（Mohammed el Gharani），他在被美国开始关押时是一名 14 岁的儿童。他目前仍在关塔纳摩。

同。这些都必须改变。

3. 言辞重要，实质同样重要

布什政府发明或普及了一些词汇，如“非法敌方战斗人员”、“反恐战争”、“非常规引渡”、“强化审问手段”，而这些词汇变得与侵犯人权行为密不可分。奥巴马总统放弃使用了其中一些词汇。在就职后不久，他被问到布什总统的“反恐战争”一词的宽泛内涵，奥巴马总统回答说：“我们使用的言辞很重要。”

2009 年 3 月 13 日，新政府在美国地区法院关于其在关塔纳摩进行拘留的权力的法律论述中，改变了前政府的用词。在随后的记者招待会上，司法部强调他们停止使用布什政府对被拘留者的“敌方战斗人员”的称呼。

政府似乎还停止使用“反恐战争”一词。例如，美国国务卿希拉里·克林顿在 2009 年 3 月说：“政府已停止使用该词，我认为这本身就说明了问题。”¹⁰

变革不应仅限于改换言辞

需要改变的，是布什政府设计的全球战争这一框架概念，而不只是该框架中使用的词汇。美国对其国际义务和对被拘留者的待遇的解释，该框架及相应政策产生了根本性的影响。人权和以反恐为名采取的措施之间的关系，受到了战争这一说法的扭曲，并继续被扭曲。

对于被控参与恐怖活动的被拘留者，前任政府剥夺了他们根据国际人权法律（即美国普通法）和国际武装冲突法律应享有的权利和保障。前任政府依据全球战争这一说法，来试图解释这做法的正当性。情况尤甚的是在拘留的待遇和条件方面、无限期的拘留及其秘密性，以及司法监督受限或被完全排除等方面。被拘留在关塔纳摩、阿富汗和其它地区的中央情报局秘密场所的人员，直接受到影响。

不幸的是，尽管改变了言辞，人们有理由相信全球战争这一说法会继续存在。奥巴马政府中的两名最高级的司法官员，司法部长和副司法部长，似乎认为美国正处于全球“战争”之中。

2009 年 1 月，候任司法部长霍尔德在参议院司法委员会的确认听证会上，明确宣称美国处于“战争状态”。他接着说，回顾 1990 年代，尤其是 1998 年在东非的两个美国大使馆遭炸弹袭击事件，和 2000 年美国军舰“科尔号”在也门被炸事件，“我们国家当时应意识到，那时我们已处于战争

¹⁰ 参阅路透社 2009 年 3 月 31 日的报道《奥巴马团队停止使用“反恐战争”言辞》，<http://uk.reuters.com/article/worldNews/idUKTRE52T7N920090330>.

含糊不清的讯息信号

反恐和人权：奥巴马就职总统 100 天

状态。我们当时不应该等到 2001 年 9 月 11 日才得出那样的结论。”

他然后被问到：“如果我们的情报部门在菲律宾抓获涉嫌在全球各地资助‘基地’组织的人，虽然我们在菲律宾，如果他们参与‘基地’组织的活动，你会认为那个人是战场上的人员吗？”候任司法部长回答说他会那么认为。

2009 年 3 月 19 日，凯根（Elana Kagan）被确认担任美国司法部副部长一职。她在 2009 年 2 月的确认听证会上也被问到相同的问题，她的回答也是相同的。

虽然战争法律和人权法律都提供了一些根本性的重要保护，例如绝对禁止酷刑，但在其它同样重要的情况下它们提供的保护程度却有不同。在并非武装冲突的情况下引用战争法律，会严重损害人权和普通刑事司法体系的框架，并扭曲法治本身的运用。美国政府必须承认，在并非正在进行武装冲突的情况下，为反恐措施构成基本法律框架的应该是人权法律和美国的普通司法体系，而不是战争法律。

授权使用军事武力的依赖

2009 年 3 月 13 日，新政府在向地方法院提交的备忘录中称，至少对于目前被拘留在关塔纳摩的人员，政府不试图依靠宪法授予总统的武装部队最高统帅的权力，来说明拘留行为的正当性。¹¹政府是根据《军事武力使用授权决议》和战争法律的“类比”来解释其拘留权力，美国国会在 2001 年的 911 事件后不久通过了该决议。这和上届政府的实质立场极为相似。《军事力量使用授权决议》授权总统对任何参与袭击的人“使用一切必要和适当的武力”，“以防美国在未来进一步遭受国际恐怖行动袭击”。布什政府在关于关塔纳摩的布迈丁诉讼案裁决后，也同样试图依据《军事力量使用授权决议》。

美国国内有人担心，宪法规定的美国三权分立政府的“制衡”体系状况不佳，此前一段时期总统权力扩张得令人惊讶。而司法部对于《军事力量使用授权决议》的立场，可能在一定程度上缓解了这种担忧。尽管如此，新政府继续用“战争法律”作为反恐拘留问题的根本参照，并且仍不承认人权和普通刑事司法体系适用于此类拘留问题，这其实是延续上届政府的畸形做法。

停止使用“敌方战斗人员”和“反恐战争”这些用词，似乎更多是出于公关和外交需要，而不是真心试图改革那些造成人权侵犯的政策。

在没有国际武装冲突的情况下，依靠《军事武力使用授权决议》来解释拘留正当性的做法，违反了美国按国际法规定应承担的人权义务。美国需要采取新的态度。

正如国际特赦组织在其核对清单中所要求的，奥巴马总统应彻底废除 2001 年 11 月 13 日签署的军事命令，即《反恐战争中对某些非公民身份人员的拘留、待遇和审判》，这指的是关于审问的行政令没有提到的方面。在没有国际武装冲突的情况下，政府应采用普通刑事司法体系和其它相关的普通法律，而不是战争法律，来作为解释拘留行为的法律基础。政府还应表明，不会认为《军事力量使用授权决议》代表国会有意授权违反国际人权或人道法律的行为。

¹¹ 尚不清楚在巴格纳姆的拘留问题上政府是否将依靠这一权力。

含糊不清的讯息信号
反恐和人权：奥巴马就职总统 100 天

4. 关于透明度和保密：进展有限

新政府的口号：更大的透明度

在签署关于审议关塔纳摩、审问和拘留政策的行政令之前，奥巴马总统就已表示他将减少行政部门运作的保密度，而布什政府在这点上曾受到过广泛批评。例如在 2009 年 1 月 21 日，奥巴马向各行政部门的首脑签发了两份备忘录，一份是关于《信息自由法案》，另一份题为《透明性和公开的政府》。奥巴马总统在这些文件中强调：“民主需要有问责，而问责需要有透明度。”他还承诺将“使政府的公开程度达到前所未有的水平”。

3 月 19 日，根据关于《信息自由法案》的备忘录上确立的原则，司法部长霍尔德签发了《信息自由法案》指引修订版，来代替 2001 年 10 月 12 日签发的指引。司法部长说，新指引将“恢复对信息公开的假定，这是《信息自由法案》的核心所在”。司法部长的备忘录重申了奥巴马总统的指示，即《信息自由法案》的运用应明确采用“在疑虑面前公开性优先”的推定。

新政府还采取了其它举措来增加透明度，这是确保有效保护人权和问责的重要环节。

2009 年 3 月 2 日，美国司法部公布了 7 份以前从未发表的法律意见书，司法部的法律顾问办公室在 2001 年和 2002 年编写了这些意见书，就总统在武力的使用、对“敌方战斗人员”的拘留和审判、以及将在美国之外抓获的“基地”组织和塔利班人员转移到第三国的问题上的权力，提供了法律建议。

2009 年 4 月 16 日，司法部公布了法律顾问办公室在 2002 年和 2005 年编写的另外 4 份法律意见书。这 4 份文件对中央情报局在其秘密拘留计划中使用或试图使用的审问手段，包括水刑、煽打、折磨性姿势、禁闭于狭小空间、对恐惧症的利用、冷水浸泡、强迫裸体和剥夺睡眠，进行了详细论述，并给予法律许可。

2009 年 4 月 21 日，司法部解密了参议院武装部队委员会的一份详细报告，内容是关于该委员会对美国所羁押人员所受待遇的调查（但报告仍在编辑之中）。这份在 2009 年 4 月 22 日公布的报告版本提供了更重大的证据，说明在上届政府的授权框架下，对被拘留者实施的酷刑和其它虐待行为，和此类行为的严重性和广泛性。在 2008 年 11 月 20 日公布的报告版本中，许多此类内容被作为“机密”而删除省略。

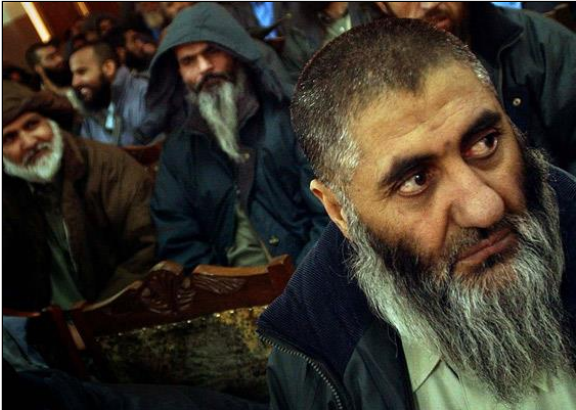
国际特赦组织在其核对清单中，呼吁新政府解密和公布所有此类法律意见书和文件，这类文件授权或同意审问手段和拘留条件，并论述了这些手段和条件是否符合禁止酷刑和其它虐待行为的美国和国际法规。上届政府一直拒绝公布这些文件和其它意见书，包括那些对导致大范围侵犯人权行为的政策的所谓法律解释。国际特赦组织欢迎关于奥巴马政府对公开性作出更大的承诺，并敦促政府作出必要的努力来履行承诺。

如下所述，新政府在其它方面采取了与其前任同样的立场。这方面的信号又是含糊不清的。

巴格纳姆的拘留情况处于保密状态

根据红十字国际委员会的数字，在 2009 年 3 月，美国在阿富汗的巴格纳姆空军基地大约关押了

550 人。红十字会是唯一能接触到这些被拘留者的国际组织。那里的拘留情况仍处于保密状态。



2005年，阿富汗犯人在离开巴格纳姆的美军基地后在最高法院出庭。

© 美联社/英国国家通讯社照片/Emilio Morenatti

2009 年 1 月，美国一名联邦法官要求布什政府公布在巴格纳姆的关押人数，被转移关押到阿富汗之外的人数，及当中属阿富汗国籍的人数。而布什政府的回应是把关键细节列为机密，并在非保密的文件中校订了这些细节。在 3 月的一份后续命令中，这名法官向新政府提出了同样的问题，而新政府的回应与前政府相同，即在对法官答复的公开记录中校订细节。¹²

英国政府在 2009 年 2 月 26 日透露，其 2004 年在伊拉克交给美国的两名人员，后来被转移到在阿富汗的美国羁押场所，而经过 5 年后他们仍在那里。这更

加说明了透明度的需要。现在尚不清楚这两人是否被关押在巴格纳姆，但美国把他们转移到阿富汗的行为可能构成战争罪行。¹³

在更广泛的意义上，考虑到巴格纳姆发生过的侵犯人权情况，包括酷刑、其它虐待行为和秘密拘留，以及在非国际武装冲突的情况下，美国仍在阿富汗进行拘留行为，目前持续的隐秘状态令人十分担忧。隐秘状态促使发生侵犯人权的行为。随着美国增加其在阿富汗的部队人数，美国在那里的拘留政策比以往更需要透明度和清晰度，以保护被拘留者，并确保追究侵犯人权行为的责任。

引用国家机密的说法

在美国上诉法院审理的一宗案件中，政府的立场也令人十分担忧。穆罕默德诉达塔普兰公司（*Mohamed v. Jeppesen Dataplan, Inc.*）的案件是 5 名男子提出的诉讼，他们是本雅姆·穆罕默德（Binyam Mohamed）、阿布·艾尔卡西姆·布里泰尔（Abou Elkassim Britel）、艾哈迈德·阿吉扎（Ahmed Agiza）、穆罕默德·法拉吉·艾哈迈德·巴什米拉（Muhammad Faraj Ahmed Bashmilah）和比舍·阿拉拉维（Bisher al Rawi），他们称遭到中央情报局的非常规引渡，被转移往返于不同的国家，并遭受了严重的侵犯人权行为。该案件的关键之处是用保密手段来阻止对侵犯人权行为的司法审查问题。¹⁴

达塔普兰公司是波音公司下属的一家运输公司。诉讼指称，该公司向中央情报局提供了后勤援助、

¹² 参阅国际特赦组织 2009 年 3 月 12 日发表的《美国：政府对巴格纳姆被拘留者的情况保密》（索引号：AMR 51/034/2009），<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/034/2009/en>。

¹³ 参阅国际特赦组织 2009 年 3 月 6 日发表的《美国：急需巴格纳姆拘留情况的透明性》（索引号：AMR 51/031/2009），<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/031/2009/en>。

¹⁴ 参阅国际特赦组织 2009 年 4 月 9 日发表的《美国：被拘留者继续承担拖延和缺乏改正的代价》。

含糊不清的讯息信号

反恐和人权：奥巴马就职总统 100 天

飞行员和飞机，来进行非常规引渡的空运，该公司“知道或当时按理应该知道，原告将会在一些国家遭受强制失踪、拘留和酷刑，在这些国家此类做法是普遍现象。”原告因此要求该公司进行赔偿。

布什政府对此案作出干预，声称政府和达塔普兰公司享有“关于国家机密的特权”，并以此为由要求驳回案件。地区法院作出了支持政府的裁决。

针对该裁决的上诉提交到美国第九巡回上诉法院。新政府上任两个半星期后，该法院审理了上诉。三名法官中的一人问到，奥巴马政府对此案是否会采取与上届政府不同的立场，司法部的律师回答说不会，这似乎令法官感到惊讶。

另一名法官问：“政府的更换没有影响吗？”司法部的官员回答说：“没有，阁下。”他说，此事已经过“新政府中适当官员的彻底审查”，而且“这是经授权采用的立场”。

最初引用“关于国家机密的特权”的理由是，虽然中央情报局秘密计划的存在已被承认，其细节仍属高度机密，透露这些细节将损害国家安全。原告上诉人的律师在 2009 年 4 月 21 日致上诉法院的信中特别提到：“该理由已不复存在，因为那些手段已被公布，而且这些手段是被明确禁止的。”

截至 4 月 27 日，上诉法院尚未作出裁决。

国际特赦组织敦促新政府，不要使保密比问责更重要，并确保所有侵犯人权行为的受害者都能得到全面和公正的救济与赔偿。

5. 起诉、调查和补救：免责现象根深蒂固

在奥巴马总统就职前 1 周的一次采访中，他被问到是否会对布什政府领导下所犯的罪行，包括酷刑，进行调查和起诉。他回答说：

“显然我们将审视过去的做法，我认为没有人超越法律。但我也认为，我们需要向前看，而不是朝后看... 我们还没有作出最终决定，但我的感觉是，我们应把注意力集中在如何确保我们把前进作为正确的做法... 我的方向将是前进。”

美国的特工犯下了违反国际法的罪行，在反恐工作中出现了广泛的侵犯人权行为，包括酷刑和强制失踪，而这些做法受到了美国政府最高层的授权，这是不容否认的。问题是新政府对此将如何处理。

国际特赦组织呼吁奥巴马总统在其上任后的头 100 天中，立即采取 5 项举措，来抵制并终止以反

含糊不清的讯息信号

反恐和人权：奥巴马就职总统 100 天

恐为名而实施的侵犯人权行为。¹⁵ 这些措施是为了确保成立一个调查委员会，刑事调查和起诉开始进行，受害者能得到有效的救济，以及全面公布有关侵权行为的所有信息。

令人遗憾的是，在追究过去发生的侵犯人权行为的责任问题上，新政府上任后唯一作出的坚定承诺，所起的效果是使那些犯有酷刑和其它类似侵犯人权罪行的人更不受惩罚。这违反了美国应承担的国际义务。

有越来越多的犯罪证据，但没有行动

2009 年 3 月泄露的一份红十字国际委员会机密报告，描述了 14 名“高价值被拘留者”所受的待遇，他们先遭到中央情报局的秘密关押，然后在 2006 年 9 月被转移到关塔纳摩。报告描述的情景暗淡，并为有关美国秘密拘留计划中发生酷刑和其它虐待的指控提供了更多的细节。报告的结论认为情况糟糕。¹⁶

这 14 名被拘留者中的 3 人告诉红十字国际委员会，他们多次遭受了水刑。在报告中，被拘留者阿布·祖贝达（Abu Zubaydah）说他被：

“放到似乎是医院病床上，被皮带紧紧绑住。一块黑布蒙在我脸上，审问者用一个矿泉水瓶把水浇在布上... 我没法呼吸。我以为我要死了。我小便失禁。自那以后我经受压力时仍小便失禁。”¹⁷

这 14 名被拘留者告诉红十字国际委员会，他们各自遭受的折磨包括长时间的站立、被拳打脚踢、被殴打、不被允许睡眠、以及被迫一直听大音量的音乐。他们都无法联系律师、红十字国际委员会或他们的家人。他们实际上也无法接触其他的被拘留者，甚至长期无法接触到户外空气，在有些情况下更是多年如此。

红十字国际委员会的报告结论是明确的：

- “红十字国际委员会认为...总体而言，对他们的关押实际上相当于任意剥夺自由和强制失踪。
- “红十字国际委员会明确认为，这 14 人的指称，包括对所受待遇和审问手的描述，无论单独而言还是总体而言，都说明那些是酷刑和/或残忍、不人道或有辱人格的待遇。

¹⁵参阅国际特赦组织 2008 年 12 月发表的《美国：审问、起诉、补救 — “反恐战争”中关于侵犯人权行为的问责》（索引号：AMR 51/151/2008），<http://www.amnesty.org/en/library/info/AMR51/151/2008/en>。

¹⁶红十字国际委员会 2007 年 2 月关于中央情报局关押的 14 名“高价值被拘留者”的报告。可在 <http://www.nybooks.com/icrc-report.pdf> 看到报告全文。

¹⁷ 欲了解阿布·祖贝达一案的更多信息，参阅 2009 年 4 月 9 日发表的《美国：被拘留者继续承担拖延和缺乏改正的代价》的附录 1。

红十字国际委员会强调，“这 14 人各自单独作出的详细指称说法都一致”，这使这些指称“尤其重要”。而法律顾问办公室在 4 月 16 日公布的法律意见书，和参议院武装部队委员会在 4 月 22 日公布的详细报告，也使这些指称更具有重要性。

国际特赦组织要求对非常规引渡和秘密拘留计划进行刑事调查，但新政府上任后似乎并未这样做，国际特赦组织对此感到失望。红十字国际委员会的报告，法律顾问办公室公布的法律意见书，以及参议院武装部队委员会的详细报告，增加了此要求的迫切性。国际特赦组织特别注意到，红十字国际委员会的报告虽然仅在几周前为公众所知，但在两年多前就已送交美国政府。政府内部的决策者明显早就知道法律顾问办公室的法律意见书和参议院武装部队委员会报告中的信息。

布什政府承认对 3 名被拘留者使用了水刑。奥巴马总统和司法部长霍尔德都说，水刑是一种酷刑。而酷刑是违反美国法律和国际法律的罪行。美国总统和首要执法官员现在都认为美国官员实施了酷刑，他们有义务确保就这些罪行追究个人和机构的责任。¹⁸

但在 2009 年 4 月 16 日，当司法部公布了法律顾问办公室在 2002 年和 2005 年为中央情报局编写的 4 份法律意见书时，奥巴马总统和司法部长霍尔德都称，任何“真诚”地依据法律意见书中的建议而行事的人都不会被起诉。意见书所许可的审问方法包括有红十字国际委员会的报告中描述的手段，即对遭到与外界隔绝的秘密关押的人员实施水刑、剥夺睡眠、折磨性姿势、对恐惧症的利用、强迫裸体和冷水浸泡。



波兰希玛内机场的控制塔，中央情报局使用的一架波音 737 客机在 2003 年在此着陆，据称将拘留在阿富汗的人员送到中央情报局的秘密拘留场所关押。© 美联社/英国国家通讯社照片

2009 年 4 月 21 日，奥巴马总统在重申不起诉依据法律意见行事的官员的承诺时，解释说他认为可能对“那些作出法律决定的人”进行起诉是另一回事，这将“更主要由司法部长根据各种法律作出决定”，他不愿对此“提前作出判断”。

对那些可能在中央情报局非常规引渡和秘密拘留计划中负有罪责的人，新政府必须立即开展有效、独立的刑事调查，调查对象不仅包括直接犯罪者，还有那些对罪行授权、命令或参与、同谋或负有最终责任的人。

¹⁸ 对于美国政府不进行起诉的承诺，联合国酷刑问题特别报告员曼夫里德·努瓦克（Manfred Nowak）坚决表示，美国是联合国《禁止酷刑公约》的成员国，该公约明确要求对所有针对酷刑的指称，进行调查并送交职能部门，以进行起诉，除非被指控的责任人被引渡到其他国家审判。参阅 2009 年 4 月 17 日的《准则》。

需要更广泛的问责

美国人员在伊拉克、阿富汗、关塔纳摩和其它地区犯下各种各样的侵犯人权行为，包括强制失踪，酷刑和其它残忍、不人道和有辱人格的待遇（在有些情况下这造成关押中的死亡事件），长期与外界隔绝的拘留与其它形式的任意和无限期拘留，未经正当程序而对被拘留者实行的秘密国际转移，以及不公正的审判。

为确保追究这些侵犯人权行为的责任，刑事调查和更大的透明度是必须的，而采取其它同样重要的举措也是有需要的，包括公布发生事件的全部真相，还有必须对那些被侵犯人权的人提供有效的救济赔偿。

至于刑事调查方面，情况也是一样，新政府在上任后的头 100 天中也未能在这个问题上采取必要的行动。即使是在其采取行动的诉讼上，政府的行动方式仍是阻挠问责，并纵容免责的现象，而该现象标志着布什政府对反恐工作中严重侵犯人权行为的指称的回应。

对成立调查委员会没有坚定承诺

布什政府对关塔纳摩、伊拉克、阿富汗和其它地区的侵犯人权指称进行了一些调查和审议，但大多数是零碎进行的，普遍缺乏对高层领导和军方之外进行调查的独立性和授权，未能询问受害者，也未能运用国际准则。许多调查结果仍被列为机密。许多事宜尚未被调查。许多情况仍不为公众所知。

国际特赦组织最先是在 2004 年呼吁成立一个调查委员会，来全面调查美国的拘留和审问政策和做法。国际特赦组织在其 2008 年 11 月的核对清单中，对新政府重申了该呼吁，要求新总统在其上任后的头 100 天中，将设立这样一个独立的委员会作为首要任务。令人遗憾的是，政府没有公开作出坚定承诺来支持进行这样的调查。奥巴马最为接近该要求的行动，是他在 4 月 21 日的一次记者招待会上的讲话：

“...所以，如果当需要对这段期间发生的事进一步追究责任时，我认为国会应考虑采用两党合作的方式，而不是按照平常的听证程序，那些程序有时会出故障，而且完全是因为党派原因出故障。如有无可指责和具有威信的独立人士参与。这可能是更合理的方法。

我不是说应该这样做，我是说如果有选择的话，美国人民应该觉得这样做是...为了得到经验教训，来使我们顺利前进，我认为这十分重要。”

对于公开调查美国在反恐工作中的拘留和审问政策的想法，总统此前不愿用任何方式表示支持，这份声明代表了一些进步。但目前仍没有坚定明确的承诺来成立一个具有适当权力的调查委员会，该声明远未达到要求。

阻挠受害者得到公正 — 政府试图使被拘留者的诉讼遭驳回

奥巴马政府试图在法庭上以保密和国家安全为理由，来阻止对侵犯人权行为责任的追究（例如上述的达塔普兰公司一案）。另一起法院案件则尤其令人担忧。

该案件目前由美国哥伦比亚特区巡回上诉法院审理，当事人是沙菲克·拉苏尔（Shafiq Rasul）、阿塞夫·伊科巴尔（Asif Iqba）、鲁哈尔·阿迈德（Ruhel Ahmed）和贾玛尔·阿尔哈里斯（Jamal al-Harith），这 4 名英国公民于 2002 年至 2004 年在未经指控或审判的情况下，被关押在关塔纳

摩长达两年。¹⁹ 他们在 2004 年 3 月被遣返，7 个月后他们在美国一家地区法院提出诉讼，要求就他们在关塔纳摩遭到的非法待遇获得赔偿。他们的申诉称，他们长期遭受任意拘留及酷刑和其它残忍、不人道和有辱人格的待遇，这违反了《日内瓦公约》、国际惯例法和美国宪法；他们还遭受了因为其宗教信仰而实施的歧视性待遇，这违反了美国的联邦法律。

司法部在 2009 年 3 月 13 日所作的案情摘要中，实际上是试图全面禁止外国公民指控美国军方人员违反宪法的诉讼，理由是此类“关于在战时拘留外国人的行动”的诉讼“将使法院卷入有关军事、国家安全和外交的事宜，而这些事宜只应由行政部门处理”。司法部称，如果同意审理此类诉讼，可能导致官员“出于对诉讼的恐惧而不是根据军事政策来作出决定”。2009 年 4 月 24 日，上诉法院驳回了拉苏尔诉讼案。该法院在 2008 年 1 月就曾驳回此案。在关于关塔纳摩拘留问题的布迈丁诉布什一案于 2008 年 6 月被裁决的情况下，美国最高法院后来要求该法院重新考虑其决定。

政府应放弃这样的做法。允许此类免责现象在侵犯人权案件中蔓延，明显不符合使受害者得到公正的意向，也不符合美国根据国际法应承担的义务。

结论

2001 年的 911 袭击事件后，美国实施了公然违背其国际人权义务的反恐计划，这不可避免地导致残暴做法的出现和生命受到损害。

美国的做法还在全世界造成严重影响。影响有的是直接的，因为一些国家的政府与美国的侵犯人权行是同谋；有的是间接的，因为美国制造了气氛来许可一些具压迫性的陈旧做法。国际人权框架因此遭受了严重损害。

该计划的许多内容都出于美国总统为首的行政当局，这意味着奥巴马总统不仅面对着有关侵犯人权的遗留问题，他还有独特的机会，去就前任总统在职期间对法治造成的损害作出部分补救。

在一些重要方面，奥巴马政府开始采取措施来处理这些遗留问题。这些措施令人欢迎。关塔纳摩拘留营将成为历史，人们期望“强化”审问手段和中央情报局的秘密监狱也将不复存在。重要的是，新政府承认其前任的做法不能令人接受，甚至有损于美国的国家安全利益。这推动了新政府头 100 天中一些积极措施的出台。

但这些积极的改变所无法掩盖的事实是，有 240 多人仍被非法关押在关塔纳摩；还有数百人被关押于美国在阿富汗的羁押场所，而且无法对其遭受的拘留进行挑战；美国仍保留使用非常规引渡的

¹⁹参阅国际特赦组织 2009 年 4 月 9 日发表的《美国：被拘留者继续承担拖延和缺乏改正的代价》。

含糊不清的讯息信号

反恐和人权：奥巴马就职总统 100 天

权利，并允许中央情报局进行短期和暂时性的拘留，但没有说明管理此类拘留做法的法律框架。

另一个无法掩盖的现实是，美国政府继续引用“战争”这个定义和期限不明的说法，而战场可以是巴基斯坦，也可以是秘鲁。美国似乎仍声称有权在这场“战争”中拘留人员，直到敌对行为结束为止。

奥巴马总统上任后头几天中的开端鼓舞人心，这不应虎头蛇尾地变成重复上届政府的行动方式，即侵犯人权、保密和免责。

下步如何？

国际特赦组织在其核对清单中，敦促在 3 个方面采取 17 项措施，这 3 个方面是关塔纳摩和非法拘留问题；酷刑和其它虐待问题；以及免责问题。奥巴马总统就职后第三天签署的行政令，标志着在前两个方面的重大进展，但未能处理以反恐为名而实施的侵犯人权行为的免责问题。令人遗憾的是，关塔纳摩和非法拘留问题上的初期积极迹象，至少在公共层面并未导致任何实质性的进展，而对免责现象的容忍态度则贯穿了奥巴马总统就职后的头 100 天。

国际特赦组织的核对清单指出，新政府应在上任后的 100 天中就 5 点采取行动，来终止免责现象，并确保问责。100 天后，清单上每一点的记录都是“未采取行动”，清单还特别提到，至少某些对严重侵犯人权行为负责的人更有可能不受惩罚。奥巴马总统必须开始处理罪行和广泛的侵犯人权行为，这些行为给美国对 911 事件的回应带来了污点。

政府必须履行其就任之初关于非法拘留、审判、酷刑和其它虐待行为的承诺，必须彻底废除军事委员会，终止非常规引渡的做法，消除酷刑和其它虐待问题上的漏洞。美国法院必须对那些被正常刑事罪名指控的人进行公正审判，对所有那些没有被指控的人，必须提供安全、持久与合法的解决方案。在公认为非国际武装冲突的情况下，美国当局持续关押人员，那些人员必须能在法院对其所遭的拘留进行有效的挑战，包括在必要情况下能在美国法院不受阻挠地要求得到人身保护令。

简而言之，关塔纳摩的关闭必须标志着其所代表的政策和做法的终结，而不只是把这些侵犯人权行为转移到其它地方，无论是阿富汗的巴格纳姆空军基地还是其它地方。

最为重要的是，必须要用急迫的态度来对待该进程。美国在其“反恐战争”中对人权框架的损害，对美国的法治造成了严重后果，并对全世界的人权状况产生影响。象征性的姿态和折衷做法是不够的。

国际特赦组织在制定其 17 项建议措施的核对清单时，已考虑到了新政府在 100 天中的力所能及程度。但令人失望的是，就连这些措施都没有全部实施。展望未来岁月，国际特赦组织认为美国当局必须不只停留于制定远大目标，而应承诺以切实行动防止反恐工作中再次发生侵犯人权的行为。²⁰

国际特赦组织呼吁，奥巴马总统应落实他在就职典礼上所作的承诺，抛弃所谓安全和理想之间必选

²⁰ 例如，批准《禁止酷刑公约》任择议定书和《国际刑事法院罗马规约》等其它条约，以及为所有的拘留地点设立独立监督机制，也应成为美国的首要任务。国际特赦组织的核对清单还要求，美国应撤销其所签署条约中做出的保留意见。

含糊不清的讯息信号

反恐和人权： 奥巴马就职总统 100 天

其一的错误说法。透明性、问责和对国际人权的尊重必须成为其执政期间的标志。.

应依照保证公正的核对清单来反恐：评估奥巴马总统就职 100 天的工作

关闭关塔纳摩和终止非法拘留

1. 确认美国将永久性关闭关塔纳摩拘留营，并为关闭时间设立相对短的期限。

- **达到要求：**2009 年 1 月 22 日题为《审议和处理拘留在关塔纳摩海军基地的人员及关闭拘留设施》的行政令。

2. 签署行政令来终止在任何地区使用任何形式的非常规引渡、秘密拘留或长期与外界隔绝的拘留，无论这些做法是美国当局所使用或为美国当局而使用。

- **取得进展：**题为《确保合法的审问》的行政令终止了中央情报局的长期秘密拘留计划，并保证美国关押人员能接触红十字国际委员会。**但是**，该行政令没有终止非常规引渡的做法，并可能使中央情报局能够短期、暂时性地使用拘留设施，或者使用外国控制的设施来代理进行拘留和审问（代理拘留）。

3. 废除 2007 年 7 月 20 日签署的行政令，该行政令授权继续实施中央情报局的秘密拘留和审问计划。

- **达到要求：**行政令《确保合法的审问》的第 1 部分废除了该行政令。

4. 废除 2001 年 11 月 13 日签署的《关于反恐战争中对某些非美国公民的人员拘留、待遇和审判的军事命令》。

- **情况不明：**2001 年至 2009 年之间签署的所有与行政令《确保合法的审问》不符的行政令，都已被废除，但具体的行政令没有被提到。尚不清楚 2001 年 11 月 13 日签署的命令是否被彻底废除，尤其是不被用作对拘留行为的授权。

5. 终止军事委员会、战斗人员身份审议仲裁庭和行政审议委员会进行的审判。

- **取得进展：**军事委员会的工作被中止。**但是**，军事委员会尚未被永久撤销。美国还依据《军事委员会法案》提出的一些未被定论的指控，来反对某些人身保护令审议申请。

6. 宣布计划在保护关塔纳摩的被拘留者不进一步遭受人权侵犯的情况下，迅速对他们提出起诉，并在美国联邦法院审判他们，或释放他们，并确保向该计划提供充足的资源。

- **未采取行动**

7. 对于那些如被遣送回原籍国就将面临严重侵犯人权危险的关塔纳摩被拘留者，确保他们在愿意的情况下有机会在美国生活，并和其它国家政府合作来确保其他此类被拘留者得到保护。

- **有喜有忧：**包括法国和爱尔兰在内的其他国家政府称，他们将向那些无法回到原籍国的被拘留者提供保护。美国政府尚未公开承诺允许任何关塔纳摩的被拘留者有机会在美国生活，包括那些被美国法院命令释放的人员。

8. 承诺美国政府不会任意剥夺任何人的自由（包括不采用对生效的司法审议进行否决和干预的方

式)。对关塔纳摩被拘留者的人身保护令和其它类似情况的全面审理，美国政府要立即停止反对。

- **退步：**在阿富汗的巴格纳姆美国空军基地的拘留问题上，新政府采取与上届政府相同的做法。一项裁决向一些关押在那里的人员提供了人身保护令权利，政府却对此裁决提出上诉。

虽然承认了关塔纳摩被拘留者获得人身保护令审议的权利，但在新政府的领导下该司法审议仍受到拖延。政府继续反对在人身保护令审议中包括拘留条件和待遇问题。

根除酷刑和其它虐待行为

9. 签署行政命令美国不得在任何情况下，实施国际法定义的酷刑和其它残忍、不人道和有辱人格的待遇。

- **取得进展：**行政令《确保合法的审问》是重要的进步，来终止秘密拘留计划中的所谓“强化审问手段”。但是，《陆军战地手册》仍被作为依据而使用，该手册在酷刑和其它虐待问题上存在漏洞；除了《禁止酷刑公约》之外，该行政令没有提到需要遵守《公民权利和政治权利国际公约》或其它人权准则。国际特赦组织对此感到担忧。

10. 宣布政府不会在任何诉讼程序中使用任何通过酷刑或其它虐待所取得的证据，除非是以此类证据来针对被控犯有此类侵犯人权行为的人。

- **未采取行动**

11. 承诺与国会合作，撤销美国在批准人权条约时就酷刑和其它虐待问题而附加的所有保留意见和有限理解，这包括《公民权利和政治权利国际公约》和联合国《禁止酷刑公约》。

- **未采取行动**

12. 命令解密所有那些授权或批准审问手段和拘留条件，并论述这些手段和条件是否符合禁止酷刑或其它残忍、不人道或有如人格的待遇或处罚的美国和国际法规的法律意见和其它文件。

- **取得进展：**美国司法部法律顾问办公室的一些以前未被发表或被列为机密的法律意见书得到公布。参议院武装部队委员会的详细报告的解密也透露了更多的有关信息。

终止免责现象

13. 确保对美国当局实施的或为其所实施的非常规引渡和秘密拘留计划开展刑事调查。

- **未采取行动**

14. 避免出现在违反国际法律的罪行上的免责现象，这些罪行包括针对被拘留者的酷刑和其它虐待，以及强制失踪。

- **未采取行动：**总统和司法部长及中央情报局长似乎同意，至少某些犯下违反国际法律罪行的人可以免责，这些罪行包括针对被拘留者的酷刑和其它类似虐待，以及强制失踪。

含糊不清的讯息信号

反恐和人权：奥巴马就职总统 100 天

15. 确保成立一个独立的调查委员会，来调查美国在“反恐战争”中拘留和审问做法问题的所有方面。

- **未采取行动：**奥巴马总统称，“如果”或“当”需要进一步追究责任时，国会可以考虑采用两党合作的方式。但除此之外，政府没有做出任何承诺来确保成立一个拥有足够权力的调查委员会。

16. 对于非常规引渡和秘密拘留计划中仍关押或曾经关押的人员，公布他们的姓名、国籍、目前下落、身份和拘留情况。

- **未采取行动**

17. 对于那些可能被美国当局侵犯人权的受害者，宣布政府将致力于确保他们能得到补救。

- **未采取行动：**实际上可能有退步。司法部以引用关于国家机密和军事免责的法律的手段，来阻止人权侵犯行为的受害者得到有效的补救。