



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任择议定书

Distr.: General
25 January 2016
Chinese
Original: English

预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会

国家预防机制分析性评估工具

一. 引言

1. 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2条第1款的规定，缔约国有义务采取有效的立法、行政、司法或其他措施，防止在其管辖的任何领土内出现酷刑的行为。在此框架内，缔约国有义务确保在可能参与剥夺他人自由的所有工作人员的培训中，充分列入关于禁止酷刑的教育和资料。¹ 应将禁止酷刑列入关于此类人员职务的规则之中，还应系统审查所有剥夺人的自由的方法和程序。² 同样的原则适用于其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。³

2. 《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任择议定书》强调，有效防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚要求进行教育并综合采取立法、行政、司法或其他措施。作为一种预防手段，《任择议定书》建立了定期查访所有拘留地点的制度。

3. 缔约国有责任确保本国设有符合《任择议定书》要求的国家预防机制。(见CAT/OP/12/5,第2段)。预防工作应由这一机制执行，其主要任务是查访拘留地点，以预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。⁴ 缔约国应该保障机制在组织和运作上的独立性，并提供必要资源，使之能够按照《任择议定书》的要求行使职能。但是缔约国应避免监管这一机制。

4. 国家预防机制应具备依照《关于增进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)运作的能力。⁵

¹ 《公约》第10条第1款。

² 《公约》第10条第2款和第11条。

³ 《公约》第16条第1款。

⁴ 《任择议定书》第1条。

⁵ 《任择议定书》第18条第4款。



5. 应将建立国家预防机制视为一项长期义务，不断加强其组织形式，逐步完善和改进工作方法(见 CAT/C/40/2 和 Corr.1,第 28 段(n)项)。一旦建立了此类机制，预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会应与其保持直接联系，必要时以秘密方式保持联系，并为其提供培训和技术援助，以增强它的能力。小组委员会将应缔约国和/或国家预防机制的请求，向机制提供更多的建议和援助，评估其需求及需要采取哪些手段，更好地保护被剥夺自由者免遭酷刑和虐待。要切实履行这种咨询职能，小组委员会必须就机制如何处理其任务中的核心领域形成意见。小组委员会已为此编制了《国家预防机制准则》(CAT/OP/12/5)。

6. 为了便利国家预防机制对其根据职权范围开展的活动进行自我评价，小组委员会编制了本文件，其中体现了以往发布的文件和准则中确立的原则以及这一领域中的普遍想法。小组委员会促请现有国家预防机制和缔约国系统地定期开展自我评价，并改进其活动，使之符合本工具所载指导意见。此外，小组委员会还鼓励已获任命但尚未运作的国家预防机制和正在批准《任择议定书》及设立此类机制的缔约国以本工具和以此为基础的模板为指导。

二. 国家预防机制的职权范围

7. 《任择议定书》序言中指出，有效防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚要求进行教育并综合采取立法、行政、司法或其他措施。

8. 国家预防机制在发挥预防作用时的主要职能是对拘留地点进行查访，可以是突击查访。⁶ 此类查访的目的是定期检查拘留地点中被剥夺自由者的待遇，以期在必要时加强保护，使其免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。⁷

9. 除进行查访之外，国家预防机制的职权范围还应包括以下活动：

(a) 向有关部门提出建议，目的是改善被剥夺自由者的待遇和条件，防止他们遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，⁸ 并就所提出建议的执行情况与相关缔约国及任何其他利益攸关方开展有意义的对话(见 CAT/OP/12/5,第 38 段)；

(b) 公布其意见、调查结果及其他相关资料，以提高公众的认识，尤其是通过教育方式及广泛利用各种类型的媒体；⁹

(c) 就现行立法或法律草案¹⁰及相关人权行动计划提出建议和意见，应有关当局的要求，或通过行使本机制根据《任择议定书》享有的权力，在咨询基础上，就

⁶ 《任择议定书》第 1 条和第 19 条(a)项。

⁷ 《任择议定书》第 19 条。

⁸ 《任择议定书》第 19 条(b)项。

⁹ 《巴黎原则》。

¹⁰ 《任择议定书》第 19 条(c)项；另见 CAT/OP/12/5，第 35 段。

与被拘留者状况有关的任何事项及本机制职权范围内的任何其他问题，向政府、议会和任何其他主管机构提出意见、建议、提议和报告；¹¹

(d) 系统地审查对在缔约国管辖的领土内遭到任何形式的拘留的人进行审讯的规则、指示、方法和惯例以及对他们的拘留和待遇的安排，以避免发生任何酷刑事件；¹²

(e) 审查就可能参与拘留、审讯或处理遭到任何形式拘留的人的民事或军事执法人员、医务人员、公职人员及其他人员的责任和职能所颁布的规则和指示，以便核实是否与《公约》、《任择议定书》及其他人权文书相一致；¹³

(f) 协助拟订关于禁止和预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的教学方案，开展人权研究，并酌情参与学校、大学和专业团体对这些方案的执行工作；¹⁴

(g) 审查教育机构的课程安排，确保在可能参与拘留、审讯或处理遭到任何形式拘留的人的民事或军事执法人员、医务人员、公职人员及其他人员的培训中充分列入关于禁止酷刑的教育和资料；¹⁵

(h) 对各缔约国按照各自的条约义务应向联合国机构和委员会以及区域机构提交的报告提出意见，或提交自己的报告，并在必要时以独立的身份就这一问题发表意见；¹⁶

(i) 跟踪联合国和区域机构就酷刑和相关问题对缔约国提出的建议的落实情况，在国家层面提供咨询意见，并酌情向提出建议的机构提供信息。

(j) 考虑与其他国家预防机制建立并保持联系，以便交流经验和增强效果(见CAT/OP/12/5,第6段)；

(k) 定期与小组委员会交流信息并举行会议，以建立并保持联系。¹⁷

三. 国家预防机制的组织安排

10. 应依照《任择议定书》赋予国家预防机制以预防的任务和权力，并在新的或现有宪法或立法条文中做出明确规定，具体说明机制的组成及其职权范围。¹⁸ 此种

¹¹ 《巴黎原则》。

¹² 《禁止酷刑公约》第11条。

¹³ 《禁止酷刑公约》第10条第2款。

¹⁴ 《巴黎原则》。

¹⁵ 《禁止酷刑公约》第10条第1款。

¹⁶ 《巴黎原则》。

¹⁷ 《任择议定书》第20条(f)项。

¹⁸ 《巴黎原则》；和CAT/OP/12/5,第7段。

立法应按照《任择议定书》第 4 条的规定，将查访权扩展至有人或可能有人被剥夺自由的所有地点(见 CAT/OP/12/5,第 10 段)。

11. 相关立法应具体规定国家预防机制成员的固定或不固定任期以及解雇他们的所有理由(同上，第 9 段)。此外，法律依据应保障国家预防机制的成员及其员工享有独立行使职能所需的特权和豁免，还应处理针对机制成员、其伙伴及任何与机制沟通者实施报复和其他类似行为这个问题。¹⁹

12. 法律案文至少应赋予国家预防机制以下权力：²⁰

(a) 自由选择准备查访的剥夺自由地点、定期检查被剥夺自由者在上述地点的待遇、选择查访时间及决定是否事先通报、选择受访人员的权力；

(b) 为履行职权所需，可获取包括个人信息和敏感信息在内的所有资料，可进入必要地点并接触必要人员；

(c) 向相关机构提出建议的权力；

(d) 就现行立法或立法草案提出建议或意见的权力；

(e) 与小组委员会接触的权利。

13. 铭记《任择议定书》第 18 条第 1 款和第 2 款的要求，国家预防机制成员应以公开、透明、包容的程序加以遴选，而且应共同具备使机制有效行使职能所需的专业知识和经验。最好应在有关国家预防机制的立法中规定遴选程序。机制应确保其成员在性别平衡和少数群体的代表性等各个方面具备多种背景、多种能力和专业知识，使之能够适当地履行任务。(见 CAT/OP/12/5,第 17 段和第 20 段)。预防机制在其各项活动中也应与民间社会、大学和具备资质的专家、议会和政府部门等各个方面开展合作，从中获益。²¹ 应特别注意与专门从事弱势群体工作的民间社会成员发展关系。²²

14. 若被指定为国家预防机制的组织在《任择议定书》规定的职能之外还行使其他职能，应该安排一个独立的单位或部门行使国家预防机制的职能，并且有自己的员工和单独预算(见 CAT/OP/12/15,第 32 段)。应在相关内部条例中明确规定行使国家预防机制职能的部门与该组织其他部门的关系、工作方法及可用于维护此项职能独立性的保障措施。

15. 缔约国应为国家预防机制的有效运作提供必要的资源。²³ 国家预防机制应该依据对实践和经验的定期分析，并考虑到对自我需求及适当履行授权所需手段的评

¹⁹ 见《任择议定书》第 21 条第 1 款；和 CAT/OP/12/5，第 26 至 27 段。

²⁰ 《任择议定书》第 19 条和第 20 条。

²¹ 《巴黎原则》。

²² 同上。

²³ 《任择议定书》第 18 条第 3 款。

估结果，确定使用资源的优先次序。机制应倡导为有效履行授权提供必要的资源，必要时请求小组委员会和/或其他相关行为方提供援助。

16. 为确保协调和透明地运作，国家预防机制应就以下及其他事项制订政策和议事规则：

- (a) 办公室的组织安排、工作和本工具第 9 段所述所有活动的预算；
- (b) 决策程序；
- (c) 员工的聘用和解雇；
- (d) 防止利益冲突；
- (e) 外部专家的聘用，规定专家所需的资质及其职权范围；
- (f) 机制内部的信息交流；
- (g) 与小组委员会等其他国家和国际行为方及新闻界的沟通；
- (h) 数据保护和保密问题。

四. 国家预防机制的工作战略

17. 鉴于国家预防机制的工作性质，它几乎不可避免地要面临一些挑战，如官僚机构不情愿改变结构和做法，缺少执行各项建议及其他举措的资源，偶尔还会出现消极的舆论。其中一些挑战是国家预防机制无法控制的，在某种程度上也是与国家预防机制合作的有关当局所不能控制的。尽管如此，在这种情况下国家预防机制应该努力找到并提出创造性的解决办法，最终以渐进的方式解决问题。国家预防机制应该考虑与国内和国际行为方建立伙伴关系，以提高决策者和公众对缔约国的义务的认识，从而鼓励并促进在立法、当局的决策、普遍态度以及拘留地点的条件和做法方面发生变化。

18. 国家预防机制应拟订具体的长期和短期战略，以便对与其任务相关的当地问题和挑战产生最大影响。应持续监测和评估各项活动及成果，还应利用获得的教益改进机制的做法。这种评估可以依据一个框架，从资源筹集问题等现有挑战及评估现行活动入手，逐步推进至以下其他因素和活动：

- (a) 规划活动的选择标准；
- (b) 工作组、查访小组和外联小组等单位的人员构成标准，包括涉及国家/国际利益攸关方具体的专业知识或其他投入；
- (c) 对问题和挑战以及查明的好做法的分析；
- (d) 与其他行为方的合作；
- (e) 预算资源；

- (f) 执行活动时要采取的战略和工作方法；
- (g) 提交当局的建议；
- (h) 后续行动和评估各项建议的执行情况，包括与当局的对话；
- (i) 系统整理发表的意见、建议和自当局获得的答复，包括关于执行情况资料，以及分析实际变化中出现成功和失败的情形和原因；
- (j) 说明国家预防机制除查访及结果和影响评估之外的所有其他活动；
- (k) 支出的资源；
- (l) 考虑是否需要制订替代战略或方法。

19. 工作战略要接受定期评价和改进。国家预防机制不妨令其伙伴参与对其活动的审评和评价。国家预防机制还可以请小组委员会等国际利益攸关方提供建议。

20. 应将国家预防机制的工作理解为一个持续的、依托于具体情况的发展进程，不仅要考虑到机制本身的经验，还要借鉴其他有关的可靠渠道所提供的信息、咨询意见和经验。其成员、外部专家和其他可能做出贡献者应该就机制的活动和预防酷刑接受持续培训，内容包括方法、战略和道德问题，还应参与制订工作方法。小组委员会参与此类能力建设活动，可能会有所助益。

五. 执行查访活动

A. 规划

21. 国家预防机制应在查访活动的范围内积极收集信息，以确保获得所有拘留地点的数据和背景资料，还应该将与拘留地点及其中被关押人员待遇有关的所有资料存档。

22. 机制应确保有选择查访地点和确定专题查访的标准，以确保定期查访所有拘留地点，为此要考虑到拘留机构的类型和规模、安保级别及已知人权问题的性质，同时在资源分配方面要留有灵活的余地，以确保可以开展后续查访和紧急查访。此类标准应做到透明、明确和公开。

23. 组建查访小组应考虑到小组成员必须具备的知识(包括语言知识)、有特殊需要的群体和弱势群体、小组成员的经验和技能、性别平衡，族裔群体和少数群体也要得到充分代表。查访小组应拥有充足的人力资源、技术资源和时间，使之能够正常执行任务。

B. 查访方法

24. 国家预防机制应经常性地就各类拘留地点的访问制定准则，指导如何选择查访主题、进行单独访谈、制订对待被拘留人员中弱势群体的政策，及如何确保从所有现有渠道收集信息，这些渠道包括受访机构的行政部门和工作人员、所有地区和机构的被拘留人员和其他探视者以及民间社会等外部行为方及其他监测机制。
25. 应该查访机构内的所有设施，评估现有登记册、案件记录的样本、为被拘留人员开展的活动和提供的服务，但专题查访时除外。若查访为专题性质，可以仅查访部分设施。
26. 应制订做法和工具，反复核对、检查和评估查访结果，确保各项建议以严格的分析为基础，且有充分的事实依据(见 CAT/OP/12/6,第 5 段(f)项)。国家预防机制应落实有效的数据管理制度。
27. 应该有一项政策，规定在查访结束时立即向拘留地点的代表汇报情况。
28. 国家预防机制应考虑制定查访小组行为守则，内容包括如何接触被拘留人员和工作人员、关注与文化及其他因素有关的敏感问题、举行单独或集体访谈的方式和时间等等，如何处理安保和安全问题、保密、安排内部汇报，以便协调和核对收集的数据及准备查访的收尾工作，确保查访者在查访期间不会越界或以其他任何方式超越机制的职权范围，并参与报告和后续工作。
29. 国家预防机制应该有明确的准则，规定如何报告故意虐待的个案，如何要求调查，以及如何为被拘留人员及其他任何信息来源保守秘密，以保护他们免遭报复。

C. 查访报告

30. 查访报告应重点论述最重要的问题，即报告虐待行为、政策、条例和做法中的缺陷以及被拘留人员的生活条件是否适当等问题，还应反映任何被拘留者的权利一贯缺乏保护的情况。应关注和记录良好做法，并加以系统分析。应审查蓄意虐待的案件，以查明在保护被剥夺自由者方面存在哪些缺陷。
31. 报告中的建议应该有充分的依据，尤其应该体现相关的国际准则和实践。总体而言，建议应以预防为重，解决系统性的缺陷和做法(根源问题)，而且要切实可行。建议应该突出重点、既精确又不复杂，以避免在落实建议的对话过程中出现混淆。
32. 国家预防机制应依据自身的经验制订使用报告的战略，其中应包括将其报告提交有关官方机构和政府，作为对话的基础，还可以出版和传播其报告，以便引起更广泛的社会关注。

D. 小组委员会和国家预防机制提出的改革建议的后续工作

33. 国家预防机制应定期核查建议的执行工作，主要是对有问题的机构进行后续查访，同时还要依据从人权机构、政府机构和民间社会等获得的相关资料。为了促进后续工作取得成效，机制应制订明确的、注重效果的后续工作战略，并为执行此战略开发必要的做法和工具。

34. 机制首先应该与建议的对象(即政府当局和相关拘留地点的管理者)保持建设性对话，还应与其监管部门保持建设性的对话。对话应包括就建议执行情况的书面和口头交流。建议的对象应该应机制的要求，制订具体政策或行动计划，在必要时着手改革。特殊情况下，宜建议当局立即停止某些做法并启动刑事调查。

35. 原则上应出版查访报告，包括建议。国家预防机制认为不宜出版或存在法律障碍时，可做例外处理。年度报告则必须出版，而且除改革建议外，还须包括与当局对话的结果，即以往年度报告中所提建议的落实情况。机制也可以出版专题报告。

36. 国家预防机制应与民间社会等其他相关国家和国际行为方保持对话，审议它们提供的所有相关资料，并倡导向机制提交相关资料。

E. 防止报复

37. 国家预防机制应制订战略，防止在查访期间接受访谈的人员以及查访前后提供敏感或关键信息的其他人员受到拘留中心工作人员及其他被拘留人员的报复和威胁。这一战略还应处理对机制的成员和工作人员的威胁和报复。战略可以包括以下指导意见：

(a) 国家预防机制应制订一项政策，规定集体访谈期间可以收集哪些类型的资料以及单独访谈中只能收集哪些类型的资料。一旦在单独访谈中获得敏感或关键的资料，就应该另外再做几次单独访谈，以保持资料来源的匿名性；

(b) 国家预防机制应在与拘留地点的管理者、工作人员和被拘留者的谈话中强调，《任择议定书》明确禁止报复，后续工作将重点关注报复问题，受到报复的被拘留者应向机制进行通报。最好向管理者、工作人员和被拘留者广泛分发文件册，宣传国家预防机制的职权和工作方法，其中要提到绝对禁止报复，并提供机制的地址和联络信息。国家预防机制应确保在法律或实践中明确允许向被拘留者分发关于机制的材料，并允许被拘留者获得及保留此类材料；

(c) 应对特别受关注的案件进行跟踪和监测，包括在将被拘留人员者转移到其他机构以后跟踪和监测案件；对于曾经或可能出现报复行为的地点应予以重点关注，并加大监测力度；

(d) 可以寻求和推动非政府组织等其他行为方的干预和协助；务须确保国家预防机制与各国国际监测机构就可能出现报复行为的案例交流有关信息；

(e) 直接或间接从事被拘留人员工作的非政府组织等其他行为方的相关资料若可能引发对于报复的担心，应立即采取行动；

(f) 若担心报复的理由充分，就应在可能范围内加以分析、查证和记录。应考虑将其纳入国家预防机制的报告，还应为改进机构做法就此提出建议，以便保护和赔偿受害者及防止再次出现报复行为；

(g) 可在征得相关被拘留人员的同意后，将可能遭受报复的个人的案例提交有关当局并采取后续行动；

(h) 如果有遭到报复的指控，国家预防机制应努力确保启动纪律或刑事调查，确保受害者得到保护并酌情获得赔偿。

六. 与立法框架有关的问题

38. 国家预防机制应确保相关立法框架根据《禁止酷刑公约》第 1 条的规定，涵盖了绝对禁止酷刑的禁令和酷刑定义，确保对违法行为的处罚与罪行的严重程度相称。国内法律应界定“拘留地点”这一术语，为此考虑到《任择议定书》规定的原则和对人权的保护。

39. 机制应考虑系统地监测和分析对涉嫌实施酷刑和虐待者进行起诉的情况，并倡导或推动建立一个全国登记册，记录酷刑指控、就此开展的任何调查或刑事诉讼及其结果。同样，机制还应倡导建立一个有能力依照《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔议定书》)评估酷刑和虐待指控的独立机构。

40. 国家预防机制必须获得授权，根据缔约国的国际义务和其他国际标准评估立法草案和现行立法。因此，机制应建议并提倡必要的立法改革，并酌情与其他有关行为方一起向议员和政府等有关方面建议执行这些改革措施。此类改革措施应包括修订不符合《禁止酷刑公约》、《任择议定书》和《巴黎原则》规定的立法。机制应制定一项制度，确保能够及时得到相关立法和法律草案的信息。

41. 法律应明确规定，主管机构有义务审查国家预防机制的建议并就建议的执行情况与机制开展对话。

七. 跨领域问题

A. 合作与交流

42. 国家预防机制应制订：(a) 一项机制，关于与国家有关部门就建议的执行情况进行交流与合作，包括通过紧急行动程序交流与合作；(b) 一项办法，关于处理和解决履行职责期间，包括查访期间遇到的业务困难；(c) 一项政策，关于公开报告

的全部或部分內容，包括主要的調查結果和建議；(d) 一項政策，關於編制和出版專題報告。

43. 國家預防機制應制訂一項戰略，與包括小組委員會在內的其他國家和國際行為方合作，預防酷刑並就疑似或記錄在案的酷刑或虐待及可能的報復行為開展後續行動。各類國家行為方，例如非政府組織、工會、相關社會組織和專業組織、哲學和宗教思潮的代表、大學和具備資質的專家、議會和政府部門，可參與這項工作。²⁴ 應特別注意與專門從事弱勢群體工作的民間社會成員發展關係。²⁵

44. 機制應制訂一項戰略，讓廣大公眾了解其職權範圍和工作，還應該制定一項簡單、便利且保密的程序，公眾可以通過這種程序向它提供有關的資料。

B. 經驗的系統化

45. 國家預防機制應確保對自機構查訪及其他可靠來源獲得的重要的具體意見和實際信息、機制的建議和當局的答复進行分類、記錄和系統整理，以便在與當局開展對話、規劃當前的工作及進一步擬訂戰略時使用。

C. 按輕重緩急調配資源

46. 雖然國家預防機制應優先處理最棘手的問題和問題最嚴重的機構，但不應將任何形式的機構或地域或預防機制除查訪之外的任何一項任務排除在其工作範圍之外。

D. 年度報告

47. 國家預防機制的年度報告應包括以下內容：

- (a) 說明在保護被剝奪自由者權利和有效履行國家預防機制的職權方面的現有挑戰以及短期和長期戰略計劃，包括確定優先事項的計劃；
- (b) 分析最重要的調查結果，說明提出的建議以及當局對這些建議做出的反應；
- (c) 跟蹤以往公布的報告中未解決的問題；
- (d) 審議專題問題；
- (e) 說明在預防酷刑方面與其他行為方的合作情況；
- (f) 概述國家預防機制開展的所有其他活動及其結果。

²⁴ 《巴黎原則》。

²⁵ 同上。