



# 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

Distr.: General  
22 March 2016  
Chinese  
Original: English

## 禁止酷刑委员会

### 第五十七届会议

2016年4月18日至5月13日

临时议程项目5

组织和其他事项

## 防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会第九次年度报告

### 概要

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第九次年度报告审查小组委员会 2015 年期间的工作情况。

在简短的导言之后，第二节讲述在《禁止酷刑公约任择议定书》系统方面的最新动态，包括访问、缔约国和指定的国家防范机制数目的增加情况以及《任择议定书》设立的特别基金的运作情况。

第三节重点讨论小组委员会与其他国际机构、区域机构和民间社会之间的合作领域。

第四节就小组委员会的工作惯例提供了资料，包括关于一些实质性问题的初步想法。

第五节论述小组委员会关于防止针对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的意见。

第六节反映小组委员会 2016 年工作方案以及小组委员会在继续开展工作方面所面临的实际挑战。

附件载有小组委员会 2015 年为回应国家防范机制的请求所提供的咨询意见汇编。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 年度回顾.....	3
A. 参加《任择议定书》系统.....	3
B. 组织和委员组成问题.....	3
C. 在报告所述期间进行的访问.....	4
D. 访问产生的对话，包括缔约国和国家防范机制公布小组 委员会的报告.....	5
E. 国家防范机制方面的动态.....	5
F. 《任择议定书》设立的特别基金.....	6
三. 在防范酷刑领域与其他机构的合作 .....	7
A. 国际合作.....	7
B. 区域合作.....	8
C. 民间社会.....	8
四. 审查所述期间小组委员会工作中值得注意的问题 .....	8
A. 委员变化情况.....	8
B. 工作惯例的事态发展.....	9
五. 实质性问题：防止对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人 的酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚 .....	10
A. 导言 .....	10
B. 男女同性恋、双性恋、变性人和双性人、性取向和性别 认同 .....	11
C. 对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和其他 残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚.....	12
D. 防范义务.....	15
六. 展望 .....	17
A. 今后工作计划.....	18
B. 年度报告.....	18
附件	
小组委员会为回应国家防范机制的请求所提供的咨询意见汇编 .....	19

## 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任择议定书》第 16 条第 3 款，2016 年 2 月，小组委员会在第二十八届会议上通过了涵盖小组委员会 2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日活动的第九次年度报告。

## 二. 年度回顾

### A. 参加《任择议定书》系统

2. 截至 2015 年 12 月 31 日，《任择议定书》有 80 个缔约国。<sup>1</sup> 2015 年，四个国家批准或加入了《任择议定书》：蒙古(2 月 12 日)、南苏丹(4 月 30 日)、卢旺达(6 月 30 日)和伯利兹(9 月 4 日)。

3. 各区域的参加情况如下：

非洲国家	18 个
亚太国家	9 个
东欧国家	19 个
拉丁美洲和加勒比国家	15 个
西欧和其他国家	19 个

4. 18 个签署国的区域分布情况如下：

非洲国家	12 个
亚太国家	1 个
东欧国家	0 个
拉丁美洲和加勒比国家	1 个
西欧和其他国家	4 个

### B. 组织和委员组成问题

5. 在报告所述期间(2015 年 1 月 1 日至 12 月 31 日)，小组委员会在日内瓦举行了三届为期一周的会议：第二十五届会议(2 月 16 日至 20 日)、第二十六届会议(6 月 15 日至 19 日)和第二十七届会议(11 月 16 日至 20 日)。

<sup>1</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/OPCATIndex.aspx)。

6. 在 2014 年 10 月 23 日举行的《任择议定书》缔约国第五次会议上，选举了 13 名委员，以填补在 2014 年 12 月 31 日任期届满的委员所产生的空缺。新当选的委员的任期从 2015 年 1 月 1 日开始，到 2018 年 12 月 31 日届满。<sup>2</sup> 在就职前，新当选委员在小组委员会第二十五届会议开幕式上作了庄严宣誓。
7. 在第二十五届会议上选举了小组委员会主席团。主席是 Malcolm Evans。副主席是：Enrique Andrés Font，负责访问事宜；Suzanne Jabbour；负责对外关系；Paul Lam Shang Leen；负责国家防范机制；Aisha Shujune Muhammad；负责司法判例问题兼小组委员会报告员。
8. 第二十五届会议后，区域小组主席是：非洲：Hans-Jörg Bannwart；亚洲和太平洋地区：Lowell Goddard；欧洲：Mari Amos；拉丁美洲：Felipe Villavicencio Terreros。区域小组审查《任择议定书》在各自区域内的执行情况，向小组委员会全体会议报告，并酌情提出建议。
9. 小组委员会的长期工作组和特设工作组在 2015 年的每次届会上都举行了会议。下文第四节提供关于会议的进一步资料。分组和工作组会议有助于以更有侧重点和参与性更强的方式讨论广泛的问题。
10. 6 月 18 日，酷刑受害者国际康复理事会为《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》)小组委员会组织了一次能力建设研讨会。

### C. 在报告所述期间进行的访问

11. 在第二十六届会议上，小组委员会审查了它的访问方式。为使防范发挥最大的潜力，小组委员会决定，今后访问将不限于防范一个层面，而是将以小组委员会认为适宜处理的所有问题为重点。因此，从 2015 年 6 月 19 日起，小组委员会未将访问分类为不同形式的访问，除非是根据《任择议定书》第 13 条第 4 款在访问后进行的短期后续访问。然而，小组委员会继续为每次访问确定具体目标，以反映它认为在具体环境下是最合适的目标。
12. 小组委员会在 2015 年进行了八次正式访问。
13. 按照《任择议定书》第 11 条(a)款规定的任务，它重新开始并结束了对阿塞拜疆的访问(4 月 16 日至 24 日)，这反映了小组委员会关于缔约国便利小组委员会查访的义务的声明第 3 段所述的惯例(CAT/OP/24/1)。访问曾于 2014 年 9 月 14 日暂时中止。
14. 小组委员会按照《任择议定书》第 11 条、第 12 条和第 13 条规定的任务进行了七次访问，访问了瑙鲁(5 月 4 日至 8 日)、危地马拉(5 月 11 日至 20 日)、菲

<sup>2</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/Membership.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/Membership.aspx)。

律宾(5月25日至6月3日)、荷兰(7月28日至31日)、意大利(9月16日至22日)、土耳其(10月6日至9日)和巴西(10月19日至30日)。由于运作方面的问题,计划对贝宁的访问被推迟到2016年。

15. 上述访问的进一步情况概要,可查阅每次访问之后发布的新闻稿。

#### D. 访问产生的对话,包括缔约国和国家防范机制公布小组委员会的报告

16. 访问产生的对话的实质性内容是保密的。只经受援国同意时才公布报告。到2015年底,小组委员会共向缔约国和国家防范机制递交39份访问报告、包括在报告所述期间向厄瓜多尔、马尔代夫、马耳他和瑙鲁递交了4份报告。根据《任择议定书》第16条第2款,受援国收到请求后,公布了21份小组委员会访问报告,包括在报告所述期间向厄瓜多尔国家防范机制公布的报告。小组委员会充分尊重《任择议定书》规定的保密原则和权利,委员会认为,公布它的访问报告可反映透明精神,防范性访问正是以这种精神为本的,它鼓励报告接收方授权公布。

17. 按照既定惯例,请接收方在访问报告递交后六个月内对访问报告作出答复,充分说明为实施报告所载建议采取的行动。在报告所述期间,小组委员会收到了加蓬对报告的答复。小组委员会认为以下缔约国的答复逾期未提交:柬埔寨、洪都拉斯、吉尔吉斯斯坦、利比里亚、马里、马耳他、尼日利亚、秘鲁、摩尔多瓦共和国和塞内加尔。委员会认为,以下缔约国的国家防范机制的答复逾期未提交:亚美尼亚、摩尔多瓦共和国和塞内加尔。

18. 在第二十五届会议上,小组委员会决定,停止对收到的答复作出书面答复,以简化后续程序。为便利更有效的和交互式后续程序,小组委员会决定,在每次访问结束后,将请缔约国讨论并商定与小组委员会开展对话的最有效途径。此外,在每次访问之后的届会上,将举行一次会议,酌情采用现场会议、通过电子会议或与常驻代表团举行会议,以启动更有侧重点的访问后对话进程。

#### E. 国家防范机制方面的动态

19. 在《任择议定书》的80个缔约国中,有54个缔约国正式通知小组委员会,它们已指定国家防范机制,国家防范机制的资料载于小组委员会的网站。

20. 2015年,小组委员会收到了三个指定正式通知:哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、罗马尼亚。

21. 截至2015年底,《任择议定书》第17条规定的指定国家防范机制的一年期限就以下四个缔约国而言尚未过期:伯利兹、蒙古、卢旺达和南苏丹。

22. 截至2015年12月31日,19个缔约国未履行依《任择议定书》第17条所承担的义务。这一数字与2014年底相同。这是小组委员会的一个重大关切问题,尤其是因为,一些缔约国在履行义务方面似乎没有什么进展。在小组委员会

每次届会上，区域小组均审查每个缔约国在履行义务方面取得的进展，并按照《任择议定书》第 11 条(b)款(一)项规定的任务，向全会提出关于小组委员会可如何最有效地向有关缔约国提供咨询和援助的适当建议。在第二十七届会议上，小组委员会决定，请区域小组查明看来取得很少实际进展的缔约国，并向第二十八届全体会议汇报，以便小组委员会公开其关切。

23. 关于指定国家防范机制或其运作问题，小组委员会继续在届会上与缔约国对话。在第二十五届、第二十六届和第二十七届会议上，小组委员会与保加利亚、厄瓜多尔、危地马拉、洪都拉斯、秘鲁、波兰、前南斯拉夫的马其顿共和国和乌克兰的常驻代表团举行会议。小组委员会与计划访问的所有缔约国举行了筹备会议，而且，按照新惯例，还请上一届会议以来已经访问的缔约国与它举行会议。小组委员会还与来自欧洲联盟的一个代表团举行会议，以讨论寻求庇护者的待遇问题。在第二十六届会议上，小组委员会与《任择议定书》缔约国举行了一次会议，共有 22 个缔约国出席了会议：阿塞拜疆、布基纳法索、克罗地亚、丹麦、厄瓜多尔、芬兰、德国、希腊、危地马拉、意大利、卢森堡、马尔代夫、毛里求斯、尼加拉瓜、挪威、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、西班牙、瑞士、多哥、乌克兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国。向缔约国介绍了小组委员会近期活动的最新情况，讨论了条约机构强化进程并考虑了小组委员会工作的未来方向。

24. 按照《任择议定书》第 11 条(b)款(二)项规定的任务，小组委员会与国家防范机制本身建立并保持联系。小组委员会与厄瓜多尔、马耳他和乌克兰的国家防范机制举行了视频会议并与法国的国家防范机制举行了会议。小组委员会还会晤了澳大利亚人权委员会的代表。

25. 小组委员会及其委员继续收到邀请，请其参加关于指定、设立和发展国家防范机制和关于《任择议定书》一般问题的许多国家、区域和国际会议。在小组委员会的网站上有关于这些活动的资料。小组委员会对受邀参加的这些活动和所有其他活动的举办方表示感谢。它感到遗憾的是，能否参加必须以其他方的经济支持为条件，因为委员会没有自己的经费，可以资助委员出席会议。

26. 2015 年期间，小组委员会协助国家防范机制，回应了关于解释《任择议定书》条款和对具体情况使用防范方针的许多援助请求。由于这种咨询意见具有普遍意义，所提供的咨询意见汇编载于本报告附件并可在小组委员会网站上查阅。

## F. 《任择议定书》设立的特别基金

27. 根据《任择议定书》第 26 条第 1 款设立的特别基金的目的是，帮助提供资金，以执行对缔约国进行访问后委员会所提建议，以及设立国家防范机制和/或

其有效运作。<sup>3</sup> 小组委员会深感关切的是，2015 年，仅有收到一笔 3 万美元的捐款。迫切需要捐款，以维持和巩固特别基金及其工作。

28. 小组委员会认为，特别基金目前是以协作方式管理的，这反映了《任择议定书》起草者的期望。特别是，小组委员会认为，为使赠款发挥最大的防范影响力，十分关键的是，委员会就其建议必须能够提供有重点的国别指导。小组委员会希望，特别基金将继续支持对有效防范酷刑和虐待十分关键的项目，并吁请各国继续对基金提供财政支持。小组委员会设立了一个工作组，以便与基金秘书处审查，如何维持和加强基金工作及其透明度。工作组还将研究基金的行政安排并探讨设立一个咨询机制以监督其运作的备选办法和可能性。

### 三. 在防范酷刑领域与其他机构的合作

#### A. 国际合作

##### 1. 与联合国其他机构的合作

29. 小组委员会主席在 2015 年 4 月 28 日禁止酷刑委员会全体会议上提出了小组委员会第八次年度报告(CAT/C/54/2)。2015 年 11 月 18 日，小组委员会和委员会在日内瓦举行联席会议，以讨论关于防止对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和虐待问题。国际男女同性恋、双性恋、变性人和双性人协会和防范酷刑协会促进并参加了这次会议。

30. 根据大会第 68/156 号决议，并与禁止酷刑委员会主席以及酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员(他们提交了各自报告)一道，小组委员会主席于 2015 年 10 月 20 日向大会第七十届会议提交了小组委员会第八次年度报告。<sup>4</sup>

31. 小组委员会继续参与人权条约机构主席的年度会议。2015 年 6 月在圣何塞举行的第二十七次会议上，人权条约机构主席批准了《反对恐吓或报复准则》(“圣何塞准则”)，小组委员会在第二十七届会议上批准了该准则。根据“圣何塞准则”，小组委员会审查并修订了委员会本身关于报复问题的政策(CAT/OP/6)，并在第二十八届会议上通过了经修订的小组委员会准则。小组委员会还讨论了大会第 68/268 号决议的执行情况。它继续监测其活动，以确保符合关于人权条约机构成员独立性和公正性准则(“亚的斯亚贝巴准则”)。它还参加了联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的许多其他活动。

<sup>3</sup> 特别基金从政府、政府间组织和非政府组织以及其他私人 and 公共实体收到自愿捐款。

<sup>4</sup> 主席在大会的发言，可查阅以下网址：[www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16717&LangID=E](http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16717&LangID=E)。

32. 小组委员会与酷刑问题特别报告员、禁止酷刑委员会和联合国援助酷刑受害者自愿基金董事会一道，在支持酷刑受害者国际日(6月26日)发表了一项声明。小组委员会继续与其他机制开展有系统的合作，包括向禁止酷刑委员会转交关于《任择议定书》缔约国的建议，这些建议的报告将在委员会今后届会上审议。

33. 小组委员会继续与联合国难民事务高级专员办事处(包括在小组委员会第二十七届会议期间的一次会议上)以及世界卫生组织、联合国毒品和犯罪问题办事处合作。

## 2. 与其他有关国际组织的合作

34. 小组委员会继续与红十字国际委员会合作，特别是在实地访问和第二十六届会议期间。

## B. 区域合作

35. 通过区域小组主席，小组委员会继续与区域伙伴，包括非洲人权和人民权利委员会、美洲人权委员会、欧洲理事会、欧洲防范酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会和欧洲委员会合作。

## C. 民间社会

36. 小组委员会继续受益于民间社会、特别是防范酷刑协会和若干学术机构的支持。小组委员会还受益于在访问期间与民间社会组织的接触，并感谢它们在为促进《任择议定书》和支持《任择议定书》方面所做的工作。小组委员会特别感谢国际男女同性恋、双性恋、变性人和双性人协会和防范酷刑协会为便利与禁止酷刑委员会就防止对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑问题举行的联席会议所做的工作。特别感谢防范酷刑协会对《任择议定书》和小组委员会提供的宝贵支持。

# 四. 审查所述期间小组委员会工作中值得注意的问题

## A. 委员变化情况

37. 小组委员会欢迎13位新当选委员，并祝贺新当选委员和重新当选的委员，并指出，他们带来了在与小组委员会工作有关的不同领域方面的经验和专门知识。小组委员会向离任委员表示感激，包括由于已任满二期、没有资格连任的委员。因此，最初当选小组委员会的人的最初委员资格现已过期，委员资格是按照《任择议定书》规定的轮流原则重新建立的。虽然小组委员会极大受益于新委员的崭新观点，但它也意识到，轮流制意味着在经验方面会产生重大损失，而且，

随着时间的推移，对以访问为基础的对话会产生影响。前任委员的经验有助于为修订访问后对话方法提供参考，这种对话的目的是，在更短的时间内，开展更快和更密集的对话，以利用参与国别访问的委员的经验。

38. 小组委员会满意地注意到，首次向新委员提供了为期一天任职前上岗培训。然而，小组委员会感到遗憾的是，它没有能力如其所愿地有效开展上岗培训，这尤其是由于缺乏口译设施，并认为，还应进一步考虑如何最有效地就小组委员会特有的实地工作提供适当培训。

## B. 工作惯例的事态发展

### 1. 访问

39. 虽然访问是小组委员会的一项基本职能，但迄今为止，由于受到人权高专办的财政和人力资源的制约，每年能进行的访问数量有限。然而，2015年，小组委员会扩大了访问方案，完成了侧重于不同方面的8次访问，包括对荷兰的访问(该访问原定于2014年进行)和在2014年进行了对阿塞拜疆暂停的访问。

40. 小组委员会在往年找到了与国家防范机制和缔约国进行合作的创新途径，设计了不同类型的访问，以使其能够履行《任择议定书》第11条b款(一)项规定的任务。虽然小组委员会在不同类型访问中采取以特定问题为重点的做法十分有益，但有时，这种分类方法被证明有其局限性，妨碍了小组委员会充分和有效行使职权。因此，小组委员会决定停止对其访问进行分类，并从2016年起，拟定一个最适合每次访问迫切需要的计划。

### 2. 工作组

41. 医疗问题工作组介绍了关于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处理未经知情同意被收容并医治者权利问题的方法的报告(CAT/OP/27/2) (小组委员会第二十七届会议通过了这份报告，将它作为一份公开文件)，并介绍了监狱保健评估核对表。工作组还开始并继续关于卫生保健资源工具的工作，这将在小组委员会访问报告中提出的关于医疗保健问题的建议汇编。

42. 程序问题工作组通过了关于以下问题的工作文件：在《任择议定书》第4条的范围内“剥夺自由地点”一词的定义；国家防范机制工作人员在进行监测访问时被搜身的问题；在国家防范机制的工作中适用保密原则。小组委员会希望将工作文件翻译成它的工作语文并贴在它的网站上。这些文件是为回应国家防范机制的指导请求而编写的。小组委员会鼓励提出这种请求，并希望，这种立场文件汇编的公开介绍将引起普遍兴趣。根据《圣何塞准则》，工作组还开始进行修订小组委员会报复问题政策的工作。

43. 判例和专题工作组完成了制定小组委员会关于防止对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的

立场(见下文第五节)的工作和编写关于防止对被剥夺自由妇女的酷刑和虐待问题的文件(CAT/OP/27/1)的工作, 小组委员会在第二十七届会议上通过了该文件。

44. 在完成工作后, 国家防范机制自评工具特设闭会期间工作组结束了工作。小组委员会通过的该工具的最新版本(CAT/OP/1/Rev.1), 可在小组委员会网站查阅。

45. 成立了一个《任择议定书》设立的特别基金问题特设工作组, 由 Enrique Andrés Font、Lowell Goddard、Lorena González Pinto、Suzanne Jabbour、June Lopez、V ́ctor Madrigal-Borloz 和 Catherine Paulet 组成。它将与特别基金秘书处进行联络, 以探讨如何改善基金的运作。

### 3. 区域小组

46. 区域小组和国别报告员继续开展频繁对话并与国家防范机制交流, 以促进信息交流和咨询。由于各区域小组的规模和参与程度不同, 它们通过了最适合其需要的工作方法, 包括更多地使用视频会议, 以确保其工作发挥更大的影响力和提高效率。

### 4. 制定小组委员会立场文件

47. 判例和专题工作组目前正在起草关于以下问题的立场文件: 在转移或重新安置被剥夺自由者过程中防范酷刑; 防止对移徙者和难民的酷刑; 国家防范机制的独立性, 侧重于监察员办公室和国家人权机构内部的国家防范机制。像往年一样, 小组委员会欢迎对制定立场文件提出意见和作出贡献。

## 五. 实质性问题: 防止对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

### A. 引言

48. 个人由于性取向或性别认同, 往往经历酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚等多种极端形式的歧视。酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员注意到, 性取向少数群体成员遭受这种歧视的比例很大, 因为他们不符合社会建构的性别期望(参见 A/56/156, 第 19 段), 小组委员会赞同这一意见。相关污辱可使受害人受到非人道待遇, 这是酷刑和虐待的促成因素(同上)。

49. 人权理事会在第 27/32 号决议中, 对世界各地由于性取向和性别认同针对个人的暴力和歧视行为表示严重关切。有大量证据可据以得出结论, 对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和虐待受到普遍关切, 联合国人权事务高级专员证实了这种情况(见 A/HRC/19/41), 这种待遇在警察局、监狱、医院和其他

保健机构、军事、少年和移民拘留设施和《任择议定书》第 4 条定义的其他拘留地点发生。

50. 国家有义务制定和执行立法、行政和司法措施，以防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚。有效的遵规部分地取决于对特定团体、社区和居民特别关切的原因、性质和后果的充分了解。就男女同性恋、双性恋、变性人和双性人而言，为履行防范义务，一如《关于将国际人权法应用于性取向和性别认同相关事务的日惹原则》所说明的，缔约国和其他实体使用了国际法。

## B. 男女同性恋、双性恋、变性人和双性人、性取向和性别认同

51. 男女同性恋、双性恋、变性人和双性人面临的人权问题，包括在性、性取向、性别、性别认同和性别表达方面的各种不同形式的成见、定型观念和偏见。

52. 不同机构和组织对“性”一词的解释是，它指的是男女之间的生理差异<sup>5</sup>；生理特点<sup>6</sup>；将人类定义为女性和男性的生理特征总和<sup>7</sup>；生物特征，指的是基因、荷尔蒙、解剖学和生理特点，根据这些特点，一个人在出生时被标记为男性或女性。<sup>8</sup>

53. 性别指的是社会意义上的身份、归属和妇女与男子的作用，以及社会对这类生理差异赋予的社会和文化含义。<sup>9</sup> 在这种情况下，性别认同可理解为每个人对性别深切的内心感觉和个人体验，可能与出生时被认定的性别一致或不一致，这包括对身体的个人感觉(如果能够自由选择的话，这可能包括用医学、手术或其他方法改变身体外观和功能)和其他性别表达包括衣着、言语和独特的行为举止。<sup>10</sup> 性别认同包括跨性别或变性人类别，其共同特征是，其生物性别和性别认同与传统理解不匹配。并不一定意味着身体变化的子类别，指的是通过穿戴衣着和使用在社会上和文化上与其生理性别相关联性别相反性别的行为和举止，永久或临时表达性别身份的人。

<sup>5</sup> 见消除对妇女歧视委员会，关于缔约国在《消除对妇女一切形式歧视公约》第二条下的核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)，第 5 段。

<sup>6</sup> 见经济、社会及文化权利委员会，关于在经济、社会和文化权利方面不受歧视的第 20 号一般性意见(2009 年)，第 20 段。

<sup>7</sup> 泛美卫生组织，《青年人的健康权和性别认同：结果、趋势和公共卫生行动目标》(哥伦比亚特区，泛美卫生组织，2011 年)，第 7 页。

<sup>8</sup> 国家科学院医学研究所，《女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人的健康：为更好的理解建立一个基础》(哥伦比亚特区，国家学术出版社，2011 年)，第 25 页。

<sup>9</sup> 见上文脚注 5。

<sup>10</sup> 见《关于将国际人权法应用于性取向和性别认同相关事务的日惹原则》，序言。

54. 一人的性取向独立于生物性别，其定义是，对异性、同性或多种性别的人发自内心的情感、爱情和性吸引，并与之发生亲密关系和性关系的能力。<sup>11</sup>

55. 双性人生来的身体或生物性特征，包括性解剖、生殖器官和/或染色体形态，不适合男性或女性的典型定义。<sup>12</sup>

### C. 对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚

56. 歧视可直接或间接、有意或无意、事实上，在实践中表现出来；或在法律上表现出来，此时其来源可追溯到法律或法律规范。

57. 法律上的歧视，尤其与女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人相关，因为针对他们的很多虐待源自法律准则：76 个国家保留这种法律，这些法律将某些类别的性取向或性别认同定为犯罪行为，通常禁止同性成年人之间的某些性行为，或某些性别表达。在某些情况下，法律措辞用的是模糊和未加定义的概念，例如“危害反自然秩序罪”、“道德”或“放荡”。惩罚包括，某些国家的无期徒刑和 8 个国家的死刑。

58. 与性取向和性别认同相关的刑事定罪促成酷刑和虐待：在同性性行为非法之时，性取向可被视为需得予以纠正问题、或置之不理或用作对这些个人施行的暴力行为合法化辩解的理由予以对待(见 A/HRC/14/20, 第 23 段)。这些法律助长一种纵容违法的社会环境，因为女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人已被视为从事非法活动。因此，一个符合逻辑的推断是，警方不太可能调查对他们犯下的罪行。<sup>13</sup> 这种观点的后果也妨碍了有关国家作出努力，保护男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的安康或生命。例如，在一个同性关系被定为刑事罪行的国家，小组委员会被告知，在男性监狱分发避孕套会被视为助长犯罪，因此是被禁止的，这使囚犯面临感染艾滋病毒更高风险。

59. 另一个主要关切问题是，由于缺乏适当的自我识别、数据收集和处理方法，缺乏关于因性取向和性别认同而遭受虐待和酷刑的统计数字。人权高专办指出，官方统计数字往往低估事件的数目，带有偏见的和对案件的不准确分类导致错误识别、隐瞒和少报(见 A/HRC/29/23, 第 25 段)。数据收集方面的系统性失灵往往导致男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的关切和问题几乎不可见。变性

<sup>11</sup> 同上，6。

<sup>12</sup> 见双性人概况，可查阅以下网址：[www.unfe.org/en/fact-sheets](http://www.unfe.org/en/fact-sheets)。

<sup>13</sup> 见美洲人权委员会，“关于牙买加人权局势的报告”(2012 年)，第 271 段。可查阅在以下网址：[www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/Jamaica2012eng.pdf](http://www.oas.org/en/iachr/docs/pdf/Jamaica2012eng.pdf)。

人中的性传播感染率是普通人口的 40 倍以上，但除非数据按性别认同分类，这种令人震惊的差异可能会不可见。<sup>14</sup>

60. 在被剥夺自由的情况下，针对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的暴力更为严重。这些人经常遭遇严重歧视，甚至在被捕前就如此，因为任意拘留可由于仇视同性恋或仇视变性者而发生。<sup>15</sup> 参加一项研究的大约 7% 的变性人报告说，由于警察的偏见，他们被逮捕或关在牢房中，<sup>16</sup> 这种偏见往往由于缺乏符合他们的性别外貌的身份证件或文件所产生的困难而更加严重。若干报告提到，在逮捕过程中，使用了有辱人格的语言、接触和待遇。除极少数例外情况外，国家官员未得到关于了解男女同性恋、双性恋、变性人和双性人需要的培训，没有制定体制政策和方法，以充分处理自我认同、分类、风险评估和安置问题。这导致对这些人施加暴力，他们难以获得必要的资源和服务，例如身心方面的照料。

61. 酷刑问题特别报告员和小组委员会注意到，在拘留设施中，通常存在有严格的等级制度，在最底层的人，包括女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人，通常遭受双重或三重歧视。<sup>17</sup> 辱骂、殴打、监禁和有针对性的暴力形式经常发生。<sup>18</sup> 虐待扩大到基于观念或成见的歧视，例如，对涉嫌同性恋的男子进行未经同意的肛检，以“证明”其同性恋或“证明非同性恋”。<sup>19</sup>

62. 同牢房的囚犯或拘留点工作人员也可能实施虐待。一些研究记录，与异性恋囚犯相比，非异性恋囚犯被其他囚犯性侵犯的可能性高 10 倍，被监狱工作人

<sup>14</sup> 泛美卫生组织，“向拉丁美洲和加勒比的变性人和社区提供全面护理的蓝图”，第 7 页。

<sup>15</sup> 例见，任意拘留问题工作组，第 22/2006 号意见(喀麦隆)。

<sup>16</sup> Jaime M. Grant and others, *Injustice at Every Turn: A Report of the Transgender Discrimination Survey* (Washington, National Gay and Lesbian Task Force and National Center for Transgender Equality, 2011), p. 163.

<sup>17</sup> 见 A/HRC/13/39/Add.5, 第 231 段; A/56/156, 第 19 段。特别报告员还注意到，由于缺乏有关统计数字，因此，女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人面临的问题决策者几乎看不到。

<sup>18</sup> 例见，欧洲理事会，“欧洲禁止酷刑和无人道或有辱人格的待遇或处罚问题委员会关于 2014 年 4 月 1 日至 10 日对捷克共和国进行的访问提交捷克政府的报告”(斯特拉斯堡，2015 年)，第 46 段，和“欧洲禁止酷刑和无人道或有辱人格的待遇或处罚问题委员会关于 2010 年 5 月 10 日至 21 日对亚美尼亚进行的访问提交亚美尼亚政府的报告”(斯特拉斯堡，2011 年)，第 66 段。

<sup>19</sup> 禁止酷刑委员会和酷刑问题特别报告员也谴责了在医疗上毫无价值的这种检查(见 A/HRC/19/41, 第 37 段)。

员性侵犯的可能性高 3 倍。<sup>20</sup> 与顺性人相比，变性人被同狱犯性侵犯的可能性高 13 倍。<sup>21</sup>

63. 惩教设施中的性虐待研究不断记录了带有非异性恋倾向和变性人男子和妇女的处境脆弱的情况。这种研究透露的基本统计数字已经得到小组委员会委员经验的证实；例如，一名同性恋囚犯向小组委员会报告说，他被多次强奸并被迫使穿短裙四处走动(见 CAT/OP/PRY/1, 第 214 段)，女同性恋者报告说，她们遭受了所谓的“矫正强奸”。

64. 即使看似保护性的措施的执行往往可能对个人造成不利。当局经常依赖长时间的保护性拘留、隔离或单独禁闭，作为默认的保护形式，<sup>22</sup> 但这些措施对个人的压力极大并限制了接受教育、工作和方案的机会，这些机会对因表现良好的减刑时间和假释有所影响。因此，女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人不仅可能在隔离状态下服刑，而且更有可能服更长的刑期。

65. 小组委员会特别关切地注意到，男女变性人在拘留期间完全遭抛弃的处境。首先，缺乏充分的甄别、登记和拘留政策和方法有严重后果：获得性别确认方面的准确个人信息对于确定适当治疗(包括与性别过渡相关的荷尔蒙和其他治疗)至关重要。在缺乏获得这种信息的机制时，会出现严重的健康后果。

66. 缺乏体制政策和方法，以充分处理自我识别、分类、风险评估和安置，在某些情况下，导致女变性人被安置在仅关押男性的监狱中，在这些监狱，她们遭到强奸的风险极高，经常还有监狱工作人员的串通。在访问期间，小组委员会获悉，被剥夺自由的变性人经常被殴打并被迫在同狱犯人面前表演色情场景，这种做法经常由看守人员组织并收取观看费。他们还被要求在异性面前淋浴，被异性官员拍身检查，有时还被用手摸，仅仅是为了确定生殖器。小组委员会获悉女变性人拘留期间死亡的情况，包括发生过一起肛门被棍棒插入后的死亡事件(见 CAT/OP/PRY/1, 第 214 段)。

67. 在其他情况下发生剥夺自由时，这些关切也存在。例如，移徙女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人者经常由于在原籍国的虐待而精神健康遭受严重的影响。由于精神健康治疗在移民设施中几乎不存在的，症状往往加重，二次创伤经常发生。这些关切还包括虐待(见 A/HRC/19/61/Add.4, 第 172 段)和违反不驱回原则。

<sup>20</sup> 美国司法部，司法统计局，“囚犯报告的监狱和监禁中的性受害者，2011-12 年：国家囚犯调查，2011-12 年”，第 18 和 30 页。可查阅以下网址：[www.bjs.gov/content/pub/pdf/svpjri1112.pdf](http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/svpjri1112.pdf)。

<sup>21</sup> 加利福尼亚大学，欧文分校，循证矫正中心，“加利福尼亚惩教设施中的暴力：对性骚扰的实证审查”(2007 年)，第 42 页。

<sup>22</sup> 例见，欧洲人权法院，X 诉土耳其案，第 24626/09 号申请，2013 年 5 月 25 日通过的最后判决，第 53 段。

68. 在保健设施中，虐待和酷刑包括剥夺与性别相称的医疗、遭受辱骂和当众羞辱、受到精神评估、绝育手术、荷尔蒙治疗和在所谓的“修复治疗”的幌子下进行生殖器矫正手术。确定保健设施中的虐待和歧视具有特别的重要性，因为同性恋仍被一些医疗专业人员视为一种病态，尽管世界卫生组织已于 1992 年将它从国际疾病分类(ICD-10)中移除。迄今为止，在医疗设施中，根据医学分类，变性人和双性人继续被视为病态。

69. 消除对妇女歧视委员会和酷刑问题特别报告员对女同性恋、女双性恋、女变性人和女双性人受到医疗服务提供者的伤害和虐待的受害者表示关切(见 A/HRC/19/41, 第 56 段)。这些包括所谓的“矫正疗法”，据称，在使用这些疗法时，性取向属于少数群体者非自愿地被关闭在医疗机构，据称他们遭到强迫治疗，包括电休克治疗和其他“厌恶疗法”，据报告造成心理和身体伤害(见 A/56/156, 第 24 段)。人人享有可达到的最高标准身心健康权问题特别报告员指出，试图“治愈”从事同性行为的人不仅是不适当的，而且可能造成严重的心理痛苦和加剧这些弱势群体受到的耻辱(见 A/HRC/14/20, 第 23 段)。

70. 许多双性儿童，有与生俱来的非典型的性特征，他们受到歧视并被迫在医疗机构中做医疗上不必要的手术，迫使改变他们身体外观，以便符合两性陈规观念。这种手术未得到本人或父母的知情同意(见 A/HRC/19/41, 第 57 段)。这类程序通常是不可逆转的，并可造成严重的长期的身心痛苦，可能构成酷刑或虐待，是一种有害做法。许多机构都要求终止这种做法，包括儿童权利委员会、禁止酷刑委员会、健康权问题特别报告员和酷刑问题特别报告员以及联合国人权事务高级专员(见 A/HRC/29/23, 第 53 段)。

#### D. 防范义务

71. 小组委员会强调，最根本的是，在制定、执行和评估为防止针对他们的酷刑和虐待而通过的措施时，应使女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人参与其事。这才能确保对有关个人、团体、社区和居民的多样性有所了解。小组委员会认为，“没有我们的参与，不要做关于我们的决定”必须被视为这方面的一项指导原则。

72. 加强对被剥夺自由者的保护需要通过立法、行政和司法措施。这种措施要适当有效，就需要进行认真的风险评估，包括确定暴力和歧视的原因、形式和后果。至关重要的是，要对关于行为、身体外表和认同性别的成见、定型观念和偏见提出质疑。同样十分关键的是，应确保评估这一背景，同时考虑到“不伤害”这一伦理原则，因为孤立的、脱离背景的或直觉的行动可能增加针对女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人的暴力风险。

73. 修订将双方同意的同性恋行为定为刑事罪行的法律至关重要。这种法律本身就侵犯了隐私和不歧视权(见 A/HRC/29/23, 第 43 段)。此外，这些法律加剧了其他侵权风险并妨碍了消除酷刑和虐待方面的有罪不罚现象。

74. 当局必须采取必要措施，根据《禁止酷刑公约》第 12 条和第 13 条，确保适当识别基于性取向和性别认同的暴力，对酷刑和虐待、包括性暴力指控进行迅速和公正的调查，并向受害人提供赔偿。在这些指控涉及监狱工作人员的情况下，在审判期间，工作人员应被停职；如果被判定有罪，应被开除(见 CAT/OP/PRY/1, 第 216 段)。各国在关押人员时，必须防止将他们进一步边缘化，并避免使其面临遭受暴力、虐待或酷刑风险。

75. 在其权限范围内，所有国家机构，包括国家防范机制应收集和发布关于对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和虐待事件的数目和类型的的数据，以及相关调查结果，并制定适当的数据收集、处理和分析模型。

76. 关于在任何拘留地点被剥夺自由的男女同性恋、双性恋、变性人和双性人，国家当局必须认识到特定风险，确认处于弱势情况下的人，并以不使他们陷入孤立的方式保护他们。应特别注意确定逮捕原因，必须制定搜查、拘留和审讯方面的具体政策。为此目的，一些惩教机构使用书面文书，检查所有收容犯人是否有受性攻击的风险，作为支持住房和方案方面的基于证据的政策和程序的一种途径。各国必须制定措施，以防止歧视性的惩戒措施。特别是，关于变性人住房的决定应按个案作出，认真考虑他们的安全意见，并尽可能地在他们的知情同意下作出决定。考虑到变性人需要的特殊性，变性人活动人士和专家的参与尤其可取。

77. 如同处于弱势的其他团体、社区和人口一样，国家必须制定措施，以查明和适当处理男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的具体健康需要。这包括变性人非常具体的需要，包括激素和改变性别相关的其他治疗。

78. 单独监禁、隔离和行政隔离不是确保人员安全包括男女同性恋、双性恋、变性人和双性人安全的适当方法，这些措施只有在特殊情况下作为最后手段使用，使用时间尽可能短并在提供充分程序保障的情况下才有理由使用。

79. 小组委员会已向缔约国建议，提供关于国际人权标准和平等与不歧视原则的培训和提高认识活动，包括在性取向和性别认同方面。这些措施应以监狱工作人员、执法人员、检察官、法官和政府其他有关人员为目标，并应包括关于如何与男女同性恋、双性恋、变性人和双性人被关押者进行有效的专业沟通以及关于如何确定和回应其合理需要的培训。

80. 在将女同性恋、男同性恋、双性恋、变性和双性移徙者、难民和寻求庇护者置于任何形式的拘留时，当局必须避免使其面临遭受虐待和酷刑的风险，并考虑到他们的医疗需要。如果人员的安全不能在拘留中得到保障，必须考虑替代措施。国家必须制定机制，以审议需要以何种方式促使某些现有福利，例如更长时间的探视，也可以让女同性恋、男同性恋、双性恋、变性人和双性人享受到。

81. 各国必须禁止所谓的“矫正疗法”、非自愿治疗、强迫绝育和强迫生殖器和肛门检查；它们还应确保，任何医疗或心理治疗或咨询服务，不明确地或隐含

地，将性取向和性别认同作为需治疗、治愈或抑制的医疗状况。特别是，防范有害的医疗做法必须包括对双性儿童的保护，必须禁止医疗上不必要的程序。

82. 这项工作应伴随广泛的关于防止对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题的提高公众认识的活动，以及关于如何和在何处向有关当局提出申诉的信息活动。

## 六. 展望

83. 2015 年期间，小组委员会继续修订和审查其工作方法和做法，以致力于更好地履行其任务和增加其效力。迄今所作的改变很有希望，不仅提高了小组委员会与缔约国、国家防范机制和其他利益攸关方接洽的能力，而且还促进了小组委员会的反应速度，增加了其各项努力的活力。

84. 已通过的小组委员会访问计划目标宏大。然而，这种计划是必要的，可藉此回应日益增多的《任择议定书》缔约国，并确保小组委员会委员丰富的专门知识在实地活动中有效地得到彻底利用。

85. 随着每个新国家防范机制的设立和开展的每次新访问，小组委员会的工作年年大幅增加。每次，这种活动启动了单独的和平行的一系列参与和对话，增加了已在进行的参与和对话，并单独展开。因此，小组委员会的工作年年大幅增长，但对小组委员会的核心资助水平并未与工作量同步增加。加强条约机构的进程的结果令小组委员会失望。具体而言，小组委员会希望，大会第 68/268 号决议请人权高专办向缔约国提供咨询服务、技术援助和能力建设的请求，可使小组委员会按照《任择议定书》第 11 条规定的任务，向缔约国提供关于设立国家防范机制的咨询意见和技术援助，并提供关于在访问后对话方面履行其建议的技术层面问题的咨询意见。<sup>23</sup> 小组委员会感到遗憾的是，情况并非如此。因此，它不得不在全体会议上对此类问题花更多时间讨论，设法在可能时用视频会议解决缺乏对国别活动的支持问题。由于必须对此类活动分配更多会议时间，小组委员会有必要设法增加会议时间，以安排更多工作。虽然小组委员会希望侧重于增加国别活动，但由于明显缺乏对此类活动的支持，小组委员会决定，有必要设法增加会议时间。小组委员会承诺采取一切措施，以确保其工作尽可能有效并将继续努力克服它所面临的困难。小组委员会对秘书处工作人员恪尽职守的协助和支持表示感激。

<sup>23</sup> 亦见大会第 68/268 号决议，第 26 (d) 段，该段提到，分配给主要授权任务是进行实地访问的条约机构充足的财政资源和人力资源。

## A. 今后工作计划

86. 尽管有这些挑战，小组委员会调整了工作方法，以适应迄今目标最宏伟的访问计划。通过上一份年度报告以来，它已决定对以下国家进行访问：智利、塞浦路斯、哈萨克斯坦、毛里塔尼亚、墨西哥、莫桑比克、尼日尔、罗马尼亚、突尼斯和乌克兰。还访问了贝宁，对该国的访问从 2015 年推迟至今。如果由于业务或其他原因有必要，小组委员会保留重新审议其方案的灵活性。

87. 在确定应访问哪些国家时，小组委员会继续使用合理程序，考虑各种因素，包括如何最佳地利用区域小组提交的信息，最有效地利用可用的资金和人力资源，并确保随着时间的推移逐步适当地覆盖所有缔约国。此外，小组委员会特别注意《任择议定书》的批准日期、国家防范机制的发展情况、地域分配、国家大小和复杂程度、区域层面的防范监测以及与其决策可能相关的任何具体或紧迫问题。

## B. 年度报告

88. 近年来，小组委员会使用年度报告，作为反思其工作并将它对各种实质问题的思考纳入公共领域的一种手段。对文件发布规则的修改，意味着年度报告作为一种工具在将重要问题提请公众注意方面的作用正在减小，但作为事实材料存储库更为有用。因此，小组委员会将重新审议未来年度报告的形式和内容。本报告将很可能是反映目前做法的最后一份报告。

## 附件

### 小组委员会为回应国家防范机制的请求所提供的咨询意见汇编

#### 一. 《任择议定书》第 4 条的范围

1. 第 4 条包含必须一并阅读的两个段落，这两个段落在《任择议定书》范围内列入了受缔约国管辖和控制的任何公共或私人羁押设施，在这些设施中，由任何司法、行政或其他当局下令或在其唆使下或经其同意或默许，有关人员可能被剥夺自由，不许离开。
2. 作为《任择议定书》基石的防范方法意味着，应做出尽可能广泛的解释，以使国家防范机制工作发挥最大的防范影响力。
3. 因此，小组委员会认为，如果剥夺自由与一种情形相关，即国家行使或可期望国家行使监管职能，被剥夺自由——在无离开自由的意义上，或者小组委员会认为有关人员可能被剥夺自由——人员被关押的任何地方，应属于《任择议定书》的范围。在所有情况下，在确定优先事项和工作重点时，国家防范机制也应注意相称性原则。

#### 二. 在国家防范机制的工作中应用保密原则

4. 国家防范机制要求小组委员会说明，在可能要求它们披露在工作中获得的信息义务方面，如何适用保密原则。
5. 《任择议定书》第 21 条第 2 款概述了与国家防范机制的工作相关的保密原则，该条款指出，国家防范机制收集的保密资料不予透露，个人资料非经有关个人明确同意不得公布。小组委员会认为，应尽可能广义地解释《任择议定书》规定的保密义务，以反映《公约》精神。
6. 国家防范机制的作用是，协助防止酷刑。它不是一个调查机构，即使履行国家防范机制职能的机构或被指定为国家防范机制的机构，有调查职能或有义务报告，但在作为《任择议定书》规定的国家防范机制运作时，其工作的防范性质意味着，不应违反保密原则。
7. 根据《任择议定书》，个人数据受保护者包括广泛的人员，包括，但不限于，被剥夺了自由的人、他们的家属、律师、非政府组织成员和国家官员。个人数据应予以保密，除非有关人员明确表示同意披露。
8. 如果国家防范机制注意到据称犯罪活动，无论是酷刑、相关罪行或其他类别犯罪，此类活动可以报告，但除非有明确同意，相关个人数据应受到保护。也就

是说，保密义务不应解释为防止国家防范机制传播资料，只要资料不包括个人数据，除非有关人员明确同意。因此，例如，在收集与系统性问题或罪行相关的资料时，可用总括性语言进行报告。然而，在评估共享与某种情形或某个罪行相关的资料是否会不可避免地导致泄露个人数据或确定未明确同意披露个人数据者的身份时，必须特别谨慎行事。在这种情况下，保密义务居优先地位。

9. 小组委员会认为，公布个人数据相当于与第三方共享此类资料。

10. 在法律要求国家防范机制或其官员报告罪行和/或共享资料时，《任择议定书》规定的保密原则，如上文的解释，应居优先地位。

### 三. 与作为国家人权机构一部分的国家防范机制相关的组织问题

#### 国家防范机制在国家人权机构预算方面的财政自主权

11. 《任择议定书》第 18 条第 1 款明确规定，缔约国需向国家防范机制的工作划拨专项资源，以保障该机制运作的独立性(见 CAT/OP/12/5, 第 8 段)。小组委员会关于国家防范机制的准则明确指出，在履行《任择议定书》下的职能时，该机制应享有完全的财政和业务自主权(同上, 第 12 段)。

12. 这意味着，国家防范机制必须能够独立行事，不仅独立于国家，而且独立于国家人权机构。为此目的，缔约国应确保向国家防范机制划拨专项资金。

13. 机制本身应在机制工作计划基础上起草国家防范机制预算请求，与国家人权机构分开，向国家当局和/或立法机关单独提交。在国民议会/国会举行公开听证会的情况下，小组委员会认为，国家防范机制负责人应提出预算草案，并回答任何相关问题。预算一旦批准，关于使用具体机制资源的决策仍是机制本身的特权。

14. 不需说的是，国家人权机构和国家防范机制之间的协调可以是非常有益的，可考虑进行联合倡导和提高认识活动，以收集资金和解释各个实体的工作性质，尤其是，两个实体的任务是相辅相成的。

#### 国家防范机制负责人相对于监察员/国家人权机构负责人的等级地位

15. 对于承担国家防范机制任务的许多国家人权机构而言，这是一项共同挑战。根据《任择议定书》，在国家防范机制工作中，应采取多元化和多学科方法。在权力属于一个人(例如一名监察员)的情况下，上述要求当然是不可能的。为保证国家防范机制的业务自主权和国家人权机构与国家防范机制之间的“平行”关系，小组委员会建议将该机制作为一个平行结构，等同于人权机构负责人级别，并避免将该机制置于多个部门之下，这削弱了它的知晓度。

16. 此外，小组委员会遇到了将国家防范机制作为一个科置于例如法律事务部之下的情况，这危害了该机制的决策进程的独立性(见小组委员会对厄瓜多尔国家防范机制的咨询访问报告(CAT/OP/ECU/2))。最后，组织结构图应反映《任择

议定书》的要求，《任择议定书》明确规定，国家防范机制在以下各方面应有业务自主权：资源、工作计划、调查结果、建议以及与小组委员会进行直接联系和在需要时进行保密联系。

### 国家人权机构被指定为国家防范机制的立法模板

17. 小组委员会认为，对于国家人权机构被指定为国家防范机制的缔约国而言，没有各国可采用的“普适型”立法，因为立法应考虑到各国现实的独特性。然而，可使用小组委员会的公开报告，也可为比较目的，寻求与类似机构联系。

### 国家人权机构的传统职能和国家防范机制的防范职能之间的关系

18. 《任择议定书》和小组委员会准则预先规定了两种不同的和独立的结构，服务于两个不同任务并保留了一定程度的自主权。

19. 虽然国家防范机制负责国家防范机制的核心职能，但这并不妨碍其他部门或国家人权机构人员对其工作做出贡献，因为这种合作可带来协同作用和互补性。例如，人权机构收到的与某个具体拘留地点相关的投诉数目可对防范机制的工作提供参考。同样，防范机制可将某些案件提交人权机构进行诉讼或采取其他行动。

20. 为加强国家防范机制的效率，十分重要的是，应确保所有利害攸关方，特别是当局和被剥夺自由的人，都认识到该机制的工作和任务。特别重要的是，应确保公众了解它的工作性质，并强调它的防范的工作重点。小组委员会目睹了国家防范机制为此目的使用的不同战略，例如开展公共活动和设计了一个网页、徽标和在监测访问期间穿用的制服。

21. 应考虑的另一问题是保密原则，在国家防范机制的工作中应得到尊重。与国家人权机构工作人员共享资料的决定权属于防范机制，防范机制应在逐案基础上认真考虑资料需要。

### 国家防范机制和小组委员会之间的合作机会以及小组委员会的支持

22. 小组委员会随时准备提供咨询意见和援助，特别是通过国家防范机制和负责该缔约国的小组委员会联络人之间的定期电子邮件联系。此外，应注意的是，小组委员会经常参加专门负责防范酷刑的其他机构推出的国家层级的项目，特别是在民间社会的倡议下。

### 设立国家防范机制的最佳做法

23. 小组委员会的公开报告可被视为将其关于国家防范机制的准则付诸实践(CAT/OP/12/5)和对《任择议定书》在国家防范机制方面的要求的解释。此外，在第二十六届会议上，小组委员会决定，以匿名方式，在网站上公布它对国家防范机制所提问题的某些答复汇编，作为提供关于与防范机制相关问题的实际咨询意见的一种途径。

#### 四. 搜身和摸索

24. 国家防范机制准则规定，国家应确保，国家防范机制成员及其工作人员享有独立行使其职能所必需的特权(见 CAT/OP/12/5, 第 26 段)。虽然人们接受，应为所有有关人员的利益遵守基本安全措施，但同样重要的是，为国家防范机制工作的人在工作中不受到任何限制，他们不应感觉到他们可能会受到任何形式的压力。例行的搜身和摸索违反《任择议定书》的精神。

25. 防范机制成员及其工作人员仅应以与其他当局同样的方式接受或免受搜查，这些当局拥有与《任择议定书》向防范机制成员授予的特权和豁免相类似或相等的特权和豁免，这些特权和豁免应包括免除此类搜查。

#### 五. 国家防范机制和对被拘留人员的跨边界监测

26. 如果《任择议定书》的一个缔约国(派遣国)签署了一项协议，根据该协议，被该国拘留的人应在位于第三国(接收国)的设施中拘留，小组委员会认为，派遣国应确保，这种协定规定，它的国家防范机制有法律和实际能力，按照《任择议定书》和小组委员会关于国家防范机制的准则探视这些被拘留者。

27. 在进行此类访问后，派遣国的国家防范机制应能提出自己的建议并与派遣国和接收国进行防范对话。派遣国和接收国之间达成的协议应对此作出规定，并根据提出的建议允许更改条款。

28. 此外，接收国的国家防范机制还应有能力根据此类协议探视被拘留者，作为在公共当局的基础上和在缔约国的管辖和控制下访问所有被剥夺自由者的普遍权利的一种自然后果。

29. 在进行此类访问后，接收国的国家防范机制应能提出建议并与接收国和派遣国的当局进行防范对话。接收国和派遣国之间达成的协议应对此作出规定，并根据提出的建议允许更改条款。

30. 派遣国和接收国的国家防范机制应就开展这种访问进行联络，并应考虑在这种情况下进行联合访问，并在可能时，提出联合建议。

31. 所提建议应反映有关国家防范机制的既定方针，这些既定方针本身应反映小组委员会的方针和国际标准。在方针和期望不同的情况下，更高期望适用于按此类协定被拘留的人，作为防范总原则的一种反映。