



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
13 March 2014
Chinese
Original: English

禁止酷刑和其他残忍、不人道或
有辱人格待遇或处罚小组委员会

防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组
委员会为向摩尔多瓦国家预防机制提供咨询援助而进行的访
问的报告

送交缔约国的报告* **

* 根据小组委员会第五届会议关于其访问报告处理办法的决定，本报告在送交联合国翻译部门前未经正式编辑。

** 根据《任择议定书》第 16 条第 1 款，本报告已于 2013 年 1 月 9 日作为机密文件送交缔约国。缔约国于 2014 年 3 月 10 日通报了它关于根据《议定书》第 16 条第 2 款发布该报告的决定。

GE.14-41554 (C) 030414 040414



* 1 4 4 1 5 5 4 *

请回收 



目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	3
二. 国家预防机制	7-10	3
三. 国家预防机制当前面临的主要法律、结构和体制障碍	11-27	4
四. 国家预防机制改革	28-31	7
五. 最终建议	32-34	8
附件		
一. 小组委员会会见的高级官员和其他人员名单		9
二. 小组委员会查访的拘留场所清单		11
三. 缔约国 2012 年 10 月 4 日送交的第四章“国家预防机制”草案案文		12

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》(下称“《任择议定书》”),防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会(下称为“小组委员会”)成员于2012年10月1日至4日访问了摩尔多瓦共和国。
2. 小组委员会代表团由以下成员组成:玛丽·阿莫斯(Mari Amos)、佩特罗斯·米海利德斯(Petros Michaelides)(代表团团长)、克里斯蒂安·普罗斯(Christian Pross)和福图内·加埃唐·宗戈(Fortuné Gaetan Zongo)。
3. 小组委员会得到人权事务高级专员办事处(人权高专办)两名人权事务干事和一名安保事务干事以及三名当地口译员的协助。
4. 访问的目的是根据《任择议定书》第11条(b)款的规定,向国家预防酷刑及其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚机制(下称“国家预防机制”)提供咨询服务和技术援助。该次访问还旨在协助摩尔多瓦国家预防机制的能力建设和职能加强。为此,本报告根据《任择议定书》第11条(b)款第(四)项提出了建议和意见。
5. 访问期间,小组委员会成员主要会见了摩尔多瓦政府官员、议会议员以及民间社会组织等(附件一)。由于访问的主要原因之一是为国家预防机制提供咨询援助,小组委员会与该机制的成员和工作人员举行了多次会议,讨论该机制的工作方法,并探讨加强和提高其效力的方法,详见下文解释。小组委员会还同国家预防机制一起查访了基希讷乌的两个拘留场所(附件二)。
6. 小组委员会对主管部门为访问提供的便利表示感谢。小组委员会还要感谢联合国开发计划署(开发署)驻摩尔多瓦办事处,特别是人权高专办人权顾问克洛德·卡恩(Claude Cahn)先生为安排此次访问提供的支助。

二. 国家预防机制

7. 摩尔多瓦共和国于2006年7月24日批准《任择议定书》。《议定书》于2006年6月22日生效,该国履行了在一年期限内指定或设立一个国家预防酷刑机制的义务。¹摩尔多瓦国家预防机制的设立和运作方式是由以下文书确定的:对《人权中心章程》作出了修改的2007年7月26日《第200-XVI号法》和2007年7月26日《摩尔多瓦议会第201-XVI号决定》。2008年2月8日,摩尔多瓦正式通报²小组委员会,指定人权中心(国家人权机构)和磋商理事会为摩尔多瓦的国家预防机制。

¹ 《任择议定书》第17条。

² 摩尔多瓦共和国常驻联合国日内瓦办事处第83号普通照会。

8. 小组委员会欢迎缔约国当局努力打击和预防酷刑和虐待行为，包括修订《刑法》和“2011-2016 年司法部门改革战略”。此外，小组委员会赞赏缔约国将消除和防止酷刑列为该国“2011-2014 年国家人权行动计划”的优先事项之一，并赞赏该国设立了一个工作组，起草现行《议会律师法》的修正案，该法目前是国家预防机制工作的立法依据。

9. 小组委员会欢迎缔约国审查关于国家预防机制的立法，但感到遗憾的是，它在结束了对摩尔多瓦共和国的访问之后才得到新的法律草案，因而未能在访问期间充分发挥其咨询作用。小组委员会欢迎司法部长埃夫里姆(Efrim)先生所作的保证，即该国将考虑到小组委员会对上述法律草案的意见并确保草案完全符合《任择议定书》的规定。

10. 根据第 11 条(b)款第(二)和第(三)项所载的任务，小组委员会将向摩尔多瓦国家预防机制单独发送一份机密报告。

三. 现今国家预防机制面临的主要法律、结构和体制障碍

11. 法律依据。法律依据模棱两可，经查确认为有碍国家人权机构效率的主要因素之一。实际上，《监察员法》第 232 条和《人权中心章程》第 41 段存在矛盾，从而给由谁履行国家预防机制任务这一问题形成了各种解读。小组委员会指出，在实践中，这种不明确性严重影响了两者的合议工作与信息共享，往往造成人权中心与磋商理事会之间立场相悖。

12. 因此，小组委员会建议缔约国通过有针对性地修订《议会律师法》消除目前法律的不明确性(另见本报告第四章)。

13. 机构和资源。小组委员会注意到，在人权中心内部，国家预防机制没有单独的机构，并且其运作没有单独的预算项目。此外，小组委员会了解到，在人权中心内部设立一个预防酷刑问题专门单位的建议自 2011 年 7 月以来一直在等待议会审议。在这方面，小组委员会忆及，这种性质的结构性问题损害了国家预防机制的运作独立性，因而造成缔约国违反了《任择议定书》第 18 条第 1 款和第 3 款。

14. 根据《人权中心章程》第 39 段，该中心的预算仅负担预防性访问和其他领域的外部专家的费用，而不负担磋商理事会成员的酬金，因此导致了国家机制工作人员之间事实上的不平等待遇。此外，磋商理事会得不到行政团队的支助，这会危及报告的质量和成员的动力，从长期看，还会危及整个国家预防机制的公信力。

15. 同时，人权中心的工作人员不仅处理与国家预防机制有关的问题，还从事监察员办公室任务所规定的范围广泛的其他活动，如个人申诉，这可能会影响国家预防机制工作的预防性重点。

16. 小组委员会欢迎司法部的保证，即尽管目前遭遇经济危机，监察员办公室的预算仍将得到增加，但小组委员会强调，国家预防机制只有财政自主才能保障其运作独立。此外，小组委员会了解到，当局驳回了审查人权中心职员薪资等级的建议和为在健康和生命危险高条件下从事活动提供一定程度的津贴的请求。

17. 小组委员会提醒称，根据《任择议定书》第 18 条第 3 款，提供适当的财力和人力资源是缔约国的法律义务。在缔约国自由选择的“监察员+”模式内，应设立一个专门部门，专门独自履行国家预防机制的预防任务。小组委员会建议缔约国为国家预防机制单独划拨充足预算，以使它享有完全的财政和运作自主权³。此外，小组委员会建议缔约国改善工作条件，为磋商委员会成员提供酬金和行政支助团队，并审查人权中心预防部门职员的薪级表。

18. 独立性和专门知识。国家预防机制由磋商理事会和人权中心共同组成，但依法由议会律师(监察员)主持。因此，监察员办公室雇用的支助团队听命于监察员，而非国家预防机制的合议机构。这违反了《任择议定书》第 18 条第 1 款，该款规定，缔约国应保证国家预防机制工作人员的独立性。此外，作为一个合议机构，国家预防机制不能使用预算(预算完全由人权中心管理)，因而无法根据优先事项和需求评估(应由作为合议机构的国家预防机制进行)独立决定资源使用方式。

19. 小组委员会获悉，任命磋商理事会成员的程序据称不是完全透明和包容的。此外，候选人数有限，这说明有必要加大努力公开宣布空缺、宣传遴选过程并提高过程的能见度。小组委员会指出，遴选小组据认为或实际存在任何利益冲突可能会有损于选举的合法性，因而应避免。

20. 委员会着重指出，缔约国有责任确保国家预防机制的当选成员具有必需的能力和专业知识，⁴并确保国家预防机制在根据《任择议定书》履行职能时享有完全的财政和运作自主权⁵。小组委员会建议缔约国

(a) 确保国家预防机制秘书处的独立性，以有效支持国家预防机制合议机构的活动；

(b) 确保国家预防机制作为一个合议机构能够拥有自己的预算，从而能够实现预算独立；

(c) 采取步骤确保遴选成员所采用的程序公开、透明并具有包容性；以期选出最有资格和经验的人员。

21. 机构知名度。小组委员会认识到，在摩尔多瓦共和国，国家预防机制是一个相对较新的机构。但小组委员会感到关切的是，拘留场所的主管部门、被剥夺

³ CAT/OP/12/5，第 12 段。

⁴ 《任择议定书》第 18 条。

⁵ 《国家预防机制准则》第 12 段，CAT/OP/12/5。

自由者和民间社会并不认为磋商委员会和人权中心是两者合一构成摩尔多瓦国家预防机制的合议机构。小组委员会认为，缺少知名度和明晰度可能会对国家预防机制的效率和信誉产生不利影响。例如，小组委员会访问期间会见的一些对话人对组成国家预防机制的两个机构间的合作表达了负面看法，并着重指出，整个国家预防机制的优先事项和活动缺乏透明度。一个具体的例子是，人权中心发布报告或向当局传递建议/意见时并不区分该机构是作为监察员办公室还是以国家预防机制身份。

22. 此外，向缔约国当局和议会提交的年度报告是以人权中心名义提交的，而非国家预防机制合议机构的名义。委员会还感到关切的是，缔约国中止了以往在议会与民间社会的联席会议上讨论人权中心年度报告的做法。

23. 小组委员会建议缔约国采取步骤，协助将国家预防机制定位为该国预防酷刑和虐待行为的国家体系中的关键合议机构，并推动其作用获得公认。这主要通过提高公众认识活动和其他宣传活动得到实现。此外，小组委员会建议缔约国发布并广泛传播国家预防机制年度报告，包括向小组委员会送交该报告。最后，小组委员会建议将年度报告提交议会讨论。

24. 协调机制。在与小组委员会举行会议期间，缔约国当局代表无法以具体实例说明国家预防机制向他们提出的建议和/或已落实的建议。这意味着这些当局没有与国家预防机制进行有意义的对话以处理系统性问题以及酷刑和虐待行为的根源。这证实了国家预防机制一些成员所表达的意见，即当局“常常听取却很少听进去”他们提出的建议，特别是在落实工作需要资金时。

25. 小组委员会了解到，摩尔多瓦政府于 2008 年颁布了一部关于民间社会代表组成的地区监督委员会的法律。⁶ 但当局承认，实际上，这些委员会没有起到作用，没有任何一个委员会可以被视为在真正有效地防止酷刑和虐待行为。小组委员会认为，负责防止酷刑的机构大量产生并不一定会产生更好的结果，在缺少协调的情况下，还可能导致资源利用效率低下，并可能会在一定程度上削弱国家预防机制的任务。

26. 此外，小组委员会感到关切的是，缔约国缺少一个固定的协调机制，在从事防止酷刑领域工作的各实体间，包括国家司法监督机构、检察长办公室、相关部委以及地方委员会之间以及这些机构与国家预防机制之间进行协调。小组委员会希望强调，缺少协调平台可能说明缺少有序明确的预防酷刑和虐待行为国家战略。

27. 小组委员会认为，只有协作才能降低发生酷刑和虐待行为的可能性，因为通过协作将确立相辅相成的监督方式，并避免重复努力。小组委员会建议缔约国在有关实体和机构之间建立协调关系，确保预防酷刑国家战略的有效实施以及国家预防机制的正常运作。此外，《任择议定书》第 22 条规定，缔约国的主管机

⁶ 《拘留个人机构尊重人权民事管制法》（第 235 号）；当地民间社会组织监督委员会运作和组织条例》（第 286 号）。

关应研究国家预防机制的建议，并就可能采取的执行措施与该机制进行有意义的对话。就此，应在每个相关部委内均指定一个联络点，或为所有相关部委指定一个联络点，后续跟进国家预防机制各项建议的落实工作，并向该机制报告这方面的情况。

四. 国家预防机制改革

28. 尽管《任择议定书》规定由缔约国自己酌定国家预防机制采用何种体制形式建立，但《议定书》不言自明，国家预防机制的结构形式必须充分反映其规定。小组委员会感到鼓舞的是，《议会律师法》草案，特别是专门论述国家预防机制的第四章，带来了真正得到改进的机会。在这方面，小组委员会赞赏缔约国授权并协调国家预防机制法律框架修订工作组的工作，该工作组包括大量国内和国际专家以及各部委和民间社会的代表。

29. 本意见是在小组委员会访问之后根据司法部 2012 年 10 月 4 日提供的文件(附件三)制订的。这些意见应与小组委员会在本报告第二章和第三章所作评论一并考虑。

30. 小组委员会欢迎第 48.2 条和第 45.1 条所包含的修订草案，它们分别为国家预防机制提供了一个单独的预算和要求议会人权委员会参与国家预防机制成员的遴选过程。

31. 尽管如此，小组委员会认为要使该法律草案完全符合《任择议定书》，还需要做出一些改动：

(a) 案文中应提出理事会工作的公正、客观和保密原则；

(b) 应在法律草案案文中或单独的《议事规则》文件中进一步制订议会人权委员会遴选理事会成员的标准；

(c) 应在法律中引入或在《议事规则》中规定关于利益不相容和冲突的附加条款；

(d) 国家预防机制成员任期的长度设为 3 年(第 45.3 条)。可以增加再次任命第二个即最后一个任期的可能性，以留住防止酷刑领域拥有累积经验的个人；

(e) 应审查理事会成员拥有至少 3 年工作经验这一要求，以期延长工作经验要求。(第 46 条(c)款)；

(f) 不清楚该法是否要求理事会所有成员均为民间社会代表(第 45.1 条与第 46 条所述遴选标准不符)；

(g) 应列出理事会主席的作用、职责和限制因素；

(h) 预算管理必须是理事会根据其任务、优先事项和年度战略规划作出的合议决定；

(i) 法律应将向主管部门和议会提交年度报告列为国家预防机制的义务(《任择议定书》第 23 条);

(j) 法律草案没有明确说明人权中心目前临时使用的外部专家名册是否将被国家预防机制继续沿用;

(k) 应制定每月例会间的沟通/协调机制;

(l) 要求主管部门三天内提交答复说明在国家预防机制查访后所采取措施的期限似乎不够, 因为不可能在如此短时间内作出显著变化/承诺。

五. 最终建议

32. 小组委员会忆及, 防止酷刑是缔约国一项持续承担和范围广泛的义务。⁷ 在这方面, 小组委员会欢迎缔约国审查立法框架并进一步发展和改进国家预防机制的工作方法。小组委员会还请缔约国随时通报国家预防机制的改革进程和其他相关进展情况, 以便小组委员会协助缔约国履行根据《任择议定书》承担的义务。

33. 小组委员会建议, 鉴于这一措施的防止作用, 缔约国应公开本报告。此外, 小组委员会建议缔约国在政府各部门的有关机构内分发本报告。

34. 小组委员会随时准备全力援助摩尔多瓦共和国实现防止酷刑与虐待这一共同目标, 以期将承诺变为现实。

⁷ 禁止酷刑委员会第 2 号一般性意见, CAT/C/GC/2, 第 3 和第 4 段。

附件

附件一

小组委员会会见的高级官员和其他人员名单

国家主管部门

司法部

奥列格·埃夫里姆(Oleg Efrim)，司法部长

韦亚切斯拉夫·切班(Veaceslav Ceban)，监狱司司长

外交部

科里纳·克卢格鲁(Corina Calugaru)，外交和欧洲一体化部多边合作总局全球事务和人权处处长

卫生部

格奥尔基·楚尔卡努(Gheorghe Turcanu)，卫生部副部长

内政部

米尔恰·乔巴努(Mircea Ciobanu)，警察部警务和公共秩序总局副局长

立法部门

埃列娜·弗鲁莫苏(Elena Frumosu)，议员、议会人权委员会成员

检察长办公室

因加·富尔图讷(Inga Furtună)，检察长办公室打击酷刑科检察官

科尔内利娅·维克莱扬齐(Cornelia Vicleanschi)，检察长办公室检察官

伊戈尔·巴尔穆什(Igor Balmuş)，检察长办公室判决执行和拘留场所科

帕斯卡尔·丹尼斯(Pascal Denis)，反腐败中心代表

国家预防机制

阿纳托莱·蒙泰亚努 Anatoli Munteanu, 议会律师、人权中心主管、国家预防机制主管

奥尔加·沃卡尔丘克(Olga Vacarciuc), 人权中心议会律师顾问

扬·古尊(Ion Guzun), 磋商理事会成员

奥克萨娜·古梅娜娅(Oxana Gumenaia), 磋商理事会成员

亚历山德鲁·科瓦列斯基(Alexandru Covalischii), 磋商理事会成员

扬·席度(Ion Schidu), 磋商理事会成员

联合国系统

尼古拉·哈林顿-布海(Nicola Harrington-Buhay), 联合国开发计划署(开发署)驻地代表

叶夫根尼·戈洛夏波夫(Evghenii Golosceapov), 联合国开发计划署司法与人权科方案分析员

民间社会

记忆(Memoria)

法律推广协会(Promo-Lex)

大赦国际

人权信息中心

附件二

小组委员会查访的拘留场所清单

基希讷乌第 13 号监狱

基希讷乌公共医疗机构精神病医院

附件三

缔约国 2012 年 10 月 4 日送交的第四章“国家预防机制”草案案文

“第四章

国家酷刑预防机制

第 42 条—(1) 为了防止个人遭受酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇，监察员办公室下拟设一个防止酷刑理事会(下称“理事会”)，作为国家防止酷刑机制。

第 43 条—(1) 理事会：

(a) 定期审查被剥夺自由者的拘留待遇和条件，以增强防止酷刑和虐待行为；

(b) 参照国际法有关规则和国际人权标准向主管部门提出建议，争取改善被剥夺自由者的待遇和条件并防止酷刑和其他虐待行为；

(c) 提出旨在改进主管部门能力的立法或立法草案建议；

(2) 成员定期和不事先公布地查访由国家机构掌管或经国家机构决定、同意或默示同意设立的、有人或可能有人在那里被剥夺自由的场所。

(3) 理事会进行的查访不事先公布。在例外情况下或有助于更有效地实现查访目的时，理事会可以决定通知主管部门。

(4) 为了独立行使防止酷刑的职能，理事会成员将享有：

(a) 第 24 条(b) - (g)项规定的权利；

(b) 与联合国禁止酷刑小组委员会和欧洲防止酷刑委员会合作、送交资料和举行会见的权利。

(5) 理事会成员无权在未经有关个人同意的情况下披露预防性查访期间获得的有关被剥夺自由者的机密信息和个人资料。

(6) 所有公共管理部门和机构均有义务与理事会合作，并在权力范围内采取一切措施协助理事会履行其职能。

(7) 禁止命令、适用、允许或容忍以任何形式制裁和伤害向履行防止酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格待遇职能的理事会成员及其陪同人员通报任何无论真假的信息的个人或组织。

第 44 条— 为本法目的，剥夺自由指在司法、行政或其他机构的指令下将个人以任何形式拘留在公共和私人场所，作为惩罚、处罚、约束措施和拘留手段，或作为依赖提供照料的结果，或以任何其他理由剥夺个人自主离开的权利。

第 45 条 — (1) 理事会由 11 名成员。保护儿童权利监察员和律师是当然成员。其他民间社会成员由议会人权和族裔间关系委员会根据第 4 条第(3) - (5)款通过竞争遴选。

(2) 遴选成员尊重性别平衡以及国内族裔和少数民族群体的适当代表。

(3) 理事会任期为 3 年。

(4) 监察员是理事会的法定主席。

第 46 条 — 理事会成员本人应：

(a) 拥有摩尔多瓦共和国公民身份；

(b) 拥有法律、医学、心理学、教育学等方面的学位，以及社会工作或国家预防机制相关的其他方面的专业经验；

(c) 拥有至少 3 年工作经验；

(d) 无犯罪记录；

(e) 拥有高尚的社会道德操守。

第 47 条 — (1) 理事会的成员地位被视为终止的情况包括任期到期、个人请求或死亡。

(2) 理事会成员资格可被撤销，议会人权和族裔关系委员会可以在符合停止成员任期的条件时做出这样的决定，或应理事会多数当选成员通过的请求在成员失职或渎职情况下做出这样的决定。理事会新成员履行任期直至被撤销成员的任期到期。

第 48 条 — (1) 办公室内的专门部门为理事会的工作提供协助。

(2) 理事会履行职能所需资源作为办公室预算的一部分列为一个单独的预算项目。

(3) 董事会成员每次会议获得平均工资 10% 的津贴。版本一

(3) 董事会成员履行职能应获得相当于小时平均工资 2.5% 的津贴。这些津贴的条件和发放方式将在理事会活动条例中做出规定。版本二

第 49 条 — (1) 理事会应每月召开一次会议。如主席或至少 3 名成员提出要求，委员会应召开特别会议。

(2) 理事会由主席主持。主席缺席时，会议由主席指定的一名成员或视情在会议上选定的一名成员主持。

(3) 只要多数成员出席，理事会即可履行职能。

(4) 理事会的决定应以多数票通过，由主席和会议秘书签署并在办公室网站上公布。

第 50 条 — (1) 董事会成员应根据年度查访计划或收到的信息定期查访拘留场所。

(2) 每次查访应至少有 3 名理事会成员参加。

第 52 条 — (1) 每次查访后，进行查访的成员编写一份报告，其中载有向主管当局提出的意见和建议。

(2) 理事会在查访后 30 天内通过查访报告，并提交受访主管部门。在特殊情况下，理事会可决定将 30 天期限再延长 30 天。

(3) 主管部门应在 30 天内提交答复，说明就报告所载的遵循某些条件的建议和意见所采取的具体行动或不实施某些建议的理由。

(4) 紧急情况下则在 3 天内向有关主管部门提交报告。主管部门须在 3 天内做出答复，详细说明为补救有关状况采取的所有措施。

(5) 如有关主管部门没有及时答复或没有采取必要措施补救有关状况，理事会主席应向上级主管部门通报这一情况。

(6) 在办公室的网站上发布查访报告时应一并附上有关主管部门的答复，或酌情说明缺少来自该主管部门的答复。”
