



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  
6 February 2012  
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

国家预防机制自我评估分析工具

## 禁止酷刑小组委员会关于国家防范机制运作的初步指南

### 目录

段次 页次

一. 导言 1-33

二. 国家防范机制的发展战略 4-73

三. 内部组织 ..... 85

四. 活动的开展 9-295

A. 计划 ..... 9-125

B. 访问方法 13-185

C. 访问报告 19-216

D. 落实小组委员会自己的变革建议 22-246

E. 防止对访问期间受访人员以及访问前后向国家防范机制提供信息的其他人的报复 ..... 256

F. 关于《宪法》和立法框架的问题 26-297

五. 跨领域问题 30-388

A. 合作和交流 30-338

B. 经验的系统化 348

C. 预算; 确定资源优先事项 35-368

D. 内部能力建设 378

E. 年度报告 389

### 一. 导言

1. 《禁止酷刑和其他残忍、或有辱人格待遇或处罚公约》任择议定书》(《任择议定书》)规定, 国家防范机制应该访问拘留地点, 以防止酷刑和其他残忍或不人道或有辱人格的待遇或处罚(酷刑和虐待)。开展这种访问, 目的应该是在必要时加强保护被剥夺自由的人, 使之免受酷刑和虐待。国家防范机制应定期审查拘留地点被剥夺自由者的待遇, 以便在必要时加强对他们的保护, 使之免于酷刑和虐待; 并应该向有关当局提出建议, 以改善被剥夺自由者的待遇和条件, 防止酷刑和虐待。此外, 国家防范机制可以就现行立法和立法草案提出建议和意见。确保按照《任择议定书》的要求建立国家防范机制, 是国家的责任。

2. 缔约国应该保障国家防范机制运作的独立性, 并向它提供必要的资源, 帮助它根据《任择议定书》的要求行使职能。主管当局有义务研究国家防范机制的建议, 并就落实其建议的问题开展对话。

3. 建立国家防范机制应该被看作是一项长期义务, 其各个正式领域应加强, 工作方法应不断修正和改进。一旦国家防范机制建立, 禁止酷刑小组委员会应保持与国家防范机制的直接接触, 必要时以保密的形式进行接触, 并向它提供培训和技术援助, 以提高它的能力。禁止酷刑小组委员会将在评估国家防范机制加强防止被剥夺自由者受到酷刑和虐待所必要的需求和资源方面向国家防范机制提供进一步的咨询意见和援助。因此, 禁止酷刑小组委员会应该就国家防范机制处理其授权的核心领域的方式提出意见, 以便在它保护被剥夺自由者的工作方面提供咨询意见。

## 二.国家防范机制的发展战略

4. 鉴于国家防范机制的工作性质，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，缺乏执行各项建议的资源等等，有时也会产生消极的舆论。其中一些挑战是国家防范机制所不能控制的，在某种程度上也是国家防范机制所合作的有关当局所不能控制的。因此对国家防范机制在特定情况中实际上能取得的成就问题必须要有现实的态度。不管怎样，国家防范机制在这种情况下应该努力找到并表明各种富有创造性的解决办法，最终以渐进的方式解决问题。国家防范机制应该考虑与国内和国际行为者建立伙伴关系，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、普遍的态度以及拘留地点的条件和做法方面的变化。国家防范机制还应安排人力资源和资金的使用，以确保它处理其授权的所有方面，并在其访问方案中包括所有类型的机构。

5. 国家防范机制应制定一项工作战略，以在当地范围对其授权有关的问题和挑战产生最大的影响。开展的活动及其成果应该经常性地受到监测和分析，获得的教益应该用于形成它的惯常做法。这种评估可以建立在某种框架上，从资源筹集问题等等的现有挑战，以及对现行活动的评估开始，逐渐转入诸如以下方面的一系列额外要素：

计划活动的选择标准；

工作组、访问组等等的组成标准；包括所涉专业知识的具体形式；

对问题/挑战以及查明的美好做法的分析；

与其他行为者的合作；

预算资源；

开展活动时要采取的战略和工作方法；

提交当局的建议；

就各项建议采取后续行动，包括与当局的对话；

观察到的任何变化以及对建议落实情况的评估；

意见、提出的建议和当局的答复，包括落实情况；

对实现变革中如何以及为何取得成功和发生失败的问题进行分析；

支出的资源；

考虑拟定替代战略或方法的必要性。

6. 核心活动将是对机构的访问以及对关于国家防范机制授权的立法进行评估。从机构访问中得出的经验可以为具体机构单独处理，也可以作为一般性处理。

7. 国家防范机制的工作应予以理解为一个经常、针对具体情况的发展进程，它不仅以国家防范机制本身的经验为基础而且还以其他有关的可靠渠道所提供的信息、咨询意见和经验为基准。其成员和工作人员应该得到经常性的培训，主要是在方法、战略和伦理问题方面的培训，他们应该参加工作方法的拟定。

## 三.内部组织

8. 国家防范机制应拟定各种政策和议事规则，主要处理以下问题：

工作人员的聘用和解雇；

决策；

办事处及其工作和预算的安排，包括访问拘留地点和起草报告；

国家防范机制内的信息分享；

与其他行为者，包括禁止酷刑小组委员会和新闻界的互通信息；

数据保护；

特聘临时专家的雇用、必要的资格和他们的工作职权范围。

## 四.活动的开展

### A.计划

9. 国家防范机制应该确保拥有所有拘留地点的清单，并保持一个档案，记录拘留地点和被拘留者的待遇等方面的所有可获得的有关资料。

10. 国家防范机制应确保对要访问的地点有选择的标准，以确保所有拘留地点得到定期访问，同时要考虑机构的类型和规模及其已知人权问题的范围和程度(在资源分配方面同时要留有灵活的余地，以便可以进行后续紧急访问)。

11. 访问小组的组成应该考虑小组成员必须具备的知识、经验和技能, 以及性别平衡、足够的少数群体的适当代表。访问小组应拥有必要的人力资源和时间, 使之能够适当执行任务。

12. 国家防范机制有一项战略, 以便将需要评论的立法放在优先地位, 处理不足或缺乏的立法, 并落实任何建议。

## B. 访问方法

13. 国家防范机制应经常性地就各类拘留地点的访问制定准则, 包括私人会晤方面的准则、处理囚犯弱势群体的政策等等, 并确保从所有现有渠道收集信息, 即从受访机构的行政部门、工作人员、所有地段和临时建筑的在押人员, 适当时从其他探视者那里收集信息。

14. 应该访问机构内的所有设施, 评估现有登记册、案件记录的样本、为在押人员开展的活动和提供的服务。

15. 应该形成交叉核查和评估各种意见的做法, 并对反映严重和普遍性问题的数据进行系统化。

16. 应该有一项政策规定在访问结束时立即向当局汇报。

17. 国家防范机制应考虑制定访问小组行为守则, 包括如何称呼在押人员和工作人员、如何以及何时举行单独或集体会晤, 处理安全问题、保密、安排内部汇报等等。

18. 国家防范机制在报告故意虐待的个人案件, 要求调查, 为受害人保密等方面应该有明确的准则, 在防止这些人受到报复方面也应该有明确的准则。

## C. 访问报告

19. 访问报告应该着重于对重要的问题, 即报告虐待情况、政策、规章制度和做法中的缺陷, 以及在押人员生活的条件是否适当等问题, 并反映系统性缺乏对在押者权利的保护的情况。良好做法应予以注意, 并提出作系统分析。故意虐待的案件应予以分析, 以查明保护被剥夺自由者方面的缺陷。

20. 提出的建议应该有充分的根据, 应该着重于防范, 处理系统性(根源)的问题, 并在实际上要可行。

21. 国家防范机制应该在经验的基础上拟定一项用于报告的战略, 其中应包括提交给有关的官方机构和各级政府, 以便出版、传播和开展对话。

## D. 落实小组委员会自己的变革建议

22. 国家防范机制应该在建议的执行方面保持与政府当局和机构的主任/管理员的对话。对话应包括书面的和口头的。如果国家防范机制认为适当, 就应该公布访问报告, 包括建议。年度报告也应该予以公布; 而且除了关于变革的建议以外还应该包括与当局对话的结果。国家防范机制还可以公布主题报告。

23. 国家防范机制应保持与其他有关的国家和国际行为者的对话, 其中包括民间社会; 并审议从这些行为者那里获得的所有有关资料。

24. 国家防范机制应通过对有问题的机构进行后续访问来经常性地核查建议的执行情况。

## E. 防止对访问期间受访人员以及访问前后向国家防范机制提供信息的其他人的报复。

25. 国家防范机制应制定一项战略, 防止工作人员或同狱在押者对访问期间的受访者以及访问前后提供敏感或关键信息的其他人进行报复或威胁。这种战略可包括以下方面:

国家防范机制应制定一项政策, 规定集体会晤期间可以收集的资料种类以及只应在私人会晤中收集的资料种类。一旦在私人会晤中获得敏感或关键的资料, 就应该另外再做几次私人会晤, 以保持资料来源的匿名性。

受到特别关注的案件应予以后续并监测, 并包括将在押者转移到其他机构以后。

可以争取并推动其他行为者, 包括非政府组织的援助和干预。

其他行为者, 包括直接或间接从事在押人员工作的非政府组织提供的有关资料, 如果在报复的可能性方面引起关注的, 就应该立即予以采取行动。

在有关在押人员的同狱下可能遭受报复的个人的案件可以提请当局的注意, 并予以追踪。

如果有报复方面的指控, 国家防范机制应争取保证发起违纪调查或刑事调查。

## F. 关于《宪法》和立法框架的问题

26. 《宪法》和/或有关的立法框架必须根据《禁止酷刑公约》第一条的规定, 包括对酷刑的绝对禁止和酷刑的定义, 对违法的惩罚必须与罪行的严重性一致。

27. 国家防范机制应系统地监测和分析对涉嫌酷刑和虐待的人的起诉惯例, 并提倡或者推动建立一个酷刑指控、开展的调查或刑事诉讼及其结果的国家登记册。

28. 国家防范机制授权根据国家的国际义务和其他国际标准对立法草案和现行立法进行评估。因此, 国家防范机制应

建议并提倡必要的立法改革,并在适当时与其他有关行为者一起为落实这种改革进行游说,如向议员和政府进行游说。

29. 国家防范机制的授权和权力应该在宪法或立法案文中有明确的规定。国家防范机制的授权和权力应当符合《任择议定书》的规定。

## **五.跨领域问题**

### **A.合作和交流**

30. 国家防范机制应确定与有关的政府部以及负责拘留地点行政工作和管理的政府部、防止酷刑领域的其他有关的国家和国际行为者(包括禁止酷刑小组委员会)以及民间组织进行持续性交流的方针。

31. 国家防范机制应建立:(a)与有关国家当局就建议的执行,包括紧急行动程序进行交流和合作的机制;(b)处理和解决履行职责期间包括访问期间遇到的业务困难的途径;(c)公布报告或者报告的一部分,包括主要的调查结果和建议的政策;(d)关于编制和公布主题报告的政策。

32. 国家防范机制应制定与其他的国家和国际行为者包括禁止酷刑小组委员会在防止酷刑和对涉嫌进行追踪方面开展合作的战略。

33. 国家防范机制应制定一项战略,让公众了解它的授权和工作,并应该制定一项简单便利的程序,公众可以通过这种程序向它提供有关的资料。

### **B.经验的系统化**

34. 国家防范机制应确保对它在访问一些机构后产生的重要的具体和背景意见、它的建议和当局的答复进行分类、归档和定期处理,以用于与当局的对话,当前的工作计划以及进一步拟订它的战略。

### **C.预算;确定资源优先事项**

35. 国家防范机制应争取确定其预算,应该在对其做法和经验的定期分析的基础上,并根据它对自己的需求的评估以及它适当履行授权所必须的手段来规定自己使用资源的优先事项。国家防范机制应倡导为有效履行授权提供必要的资源,必要时请求禁止酷刑小组委员会和/或其他有关行为者提供援助。

36. 虽然国家防范机制应将最重要的问题和问题最严重的机构列为优先,但它的工作范围不应忽略某些形式的机构或地理区域。

### **D.内部能力建设**

37. 在当前的培训和工作方法的拟订方面并在禁止酷刑小组委员会可能参与的情况下,国家防范机制应该制定一项战略,这项战略应反映其组成,并以对实际经验的分析为基础。

### **E.年度报告**

38. 国家防范机制的年度报告可以包括:

保护被剥夺自由者权利和有效履行国家防范机制的授权方面的现有挑战以及短期和长期性的战略计划等的说明,其中包括规定优先事项;

分析最重要的调查结果,说明提出的建议以及当局对这些建议做出的反应;

追踪以前公布的报告中未解决的问题;

审议主题问题;

说明在禁止酷刑方面与其他行为者的合作情况。