



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
5 September 2016
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

关于蒙古国第二次定期报告的结论性意见*

1. 禁止酷刑委员会在 2016 年 8 月 2 日和 3 日举行的第 1443 和第 1445 次会议 (CAT/C/SR.1443 和 CAT/C/SR.1445) 上审议了蒙古国第二次定期报告 (CAT/C/MNG/2)，在 2016 年 8 月 9 日举行的第 1453 次会议上通过了下述结论性意见。

A. 引言

2. 委员会赞赏缔约国按照简化报告程序提交的报告。委员会欢迎与缔约国代表团进行的对话及其作出的口头答复。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国加入和批准下列国际文书：

(a) 《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》，2014 年 12 月 11 日；

(b) 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2014 年 10 月 9 日；

(c) 《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》，2012 年 1 月 5 日；

4. 委员会欢迎缔约国采取广泛举措，修订《公约》相关领域的立法，包括：

(a) 2012 年 1 月 19 日通过《打击人口贩运法》，设立预防和打击贩运小组委员会以协调该法的实施；

* 委员会第五十八届会议(2016 年 7 月 25 日至 8 月 12 日)通过。



- (b) 2013 年通过《受害人和证人保护法》；
 - (c) 2013 年 7 月 5 日通过《警察法》，第 40.5 条规定国家人权委员会在其职权范围内应监督警察组织及其雇员的活动；
 - (d) 2013 年通过《向无偿还能力被告人提供免费法律援助法》；
 - (e) 2015 年通过《执法法》；
 - (f) 2015 年 12 月 3 日修订《刑法》，除其他外，对酷刑作出定义、废除死刑、将家庭暴力定为刑事犯罪、禁止基于多种理由的歧视，以及禁止仇恨犯罪和仇恨言论；
 - (g) 2016 年 5 月 13 日修订《刑事诉讼法》，除其他外，明确禁止酷刑和在司法诉讼中使用酷刑取得的证词作为证据。
5. 委员会还欢迎缔约国采取举措，为《公约》生效修订了各项政策、方案和行政措施，包括：
- (a) 2010 年起根据蒙古国总统令暂停执行所有处决；
 - (b) 2011 年起实施《打击最恶劣形式童工劳动现象国家行动计划》；
 - (c) 2011 年 12 月 11 日，通过关于检察官监督罪犯服刑情况的指导意见，包括对拘留条件的监督并规范根据第 214 号决定采取的申诉制度；
 - (d) 2013 年 2 月 5 日通过蒙古国总检察长关于规范审前拘留相关措施程序的 A/14 号决定，规定除其他外，负责提出审前拘留令的官员应迅速行动，在 24 小时内将审前拘留令通知被拘留人、其家人和律师；
 - (e) 蒙古国政府 2012 年至 2016 年行动计划得到执行，计划规定了相关措施，对不经司法程序就限制人权的情况加以限制；
 - (f) 根据《打击贩运人口法》制定《2015 年至 2020 年国家行动计划》；
 - (g) 向所有警察和监狱工作人员宣传蒙古国国家人权委员会第 3/207 和第 3/1788 号建议，以期防止酷刑和虐待；
 - (h) 在所有拘留中心设置人权问题特别小组。

C. 主要关注问题和建议

前一报告周期遗留的后续问题

6. 委员会感到遗憾的是，缺少委员会在上一份结论性意见第 9、第 11、第 16 和第 19 段中所载后续问题上请求获得的资料，分别涉及：(a) 酷刑行为的有罪不罚问题；(b) 对酷刑指控的申诉和调查；(c) 拘留条件；和(d) 死囚和死刑。

经修订的立法生效

7. 委员会欢迎缔约国议会于 2015 年 12 月 3 日对《刑法》以及于 2016 年 5 月 13 日对《刑事诉讼法》作出修订，但对其生效可能推迟的报告表示关切(第 2 条)。
8. 缔约国应竭尽全力，确保经修订的立法不会延误生效。

酷刑行为的定义和惩处

9. 委员会欢迎在新《刑法》中加入关于酷刑的定义，但表示关切的是，定义没有按照《公约》第 1 条所列的情况，把基于任何歧视的酷刑行为纳入其中，没有提及恐吓或胁迫作为实施酷刑行为的目的之一，包括针对第三者实施的行为。此外，委员会还关切的是，对酷刑的刑罚从罚款到最长 5 年监禁不等，这与该罪行的严重程度不符(第 1、第 2 和第 4 条)。

10. 缔约国应：

(a) 采纳一个载有《公约》第 1 条所有内容的酷刑定义，包括明确提及将任何歧视作为实施酷刑的动机或理由，并且明确提及恐吓和胁迫这两个要素，包括针对第三者在内；

(b) 为了遏制有罪不罚现象，按照《公约》第 4 条第 2 款的规定，确保酷刑行为是刑法规定的罪行，应受到与罪行严重程度相符的刑罚惩处；

(c) 确保酷刑罪没有诉讼时效。

基本法律保障

11. 委员会注意到近期立法方面的变化，但对以下情况的报告表示关切：

(a) 大量没有逮捕证即行逮捕的情况；

(b) 被许多被剥夺自由的人无法从拘留伊始就获得律师的协助，一些律师在调查盘问时不在场；

(c) 没有向被拘留者告知其权利，特别是聘请律师、向法院申诉和家人探视的权利；

(d) 无偿还能力的被告人无法从拘留伊始就获得法律援助，原因是蒙古律师协会和蒙古律师行业协会必须得到官方信函通知才能提供免费法律援助；

(e) 在汇报给委员会的多起案件中，调查人员和检察官以被拘留者供认他们所控罪行作为家人探视权的条件；

(f) 被拘留者有时被拘留在远离家人的设施中，难以探视(第 2 和第 16 条)。

12. 缔约国应采取有效措施，确保所有被拘留者从自由被剥夺伊始，便可依照国际标准切实享有所有基本法律保障，包括停止在没有合法逮捕证的情况下实施逮捕。被拘留者的保障措施应包括：

- (a) 口头和书面被告知对他们的指控及所有法律权利；
- (b) 从自由被剥夺伊始就可迅速会见律师，从而保障律师在场，包括在调查盘问期间在场，并确保立即为无偿还能能力者提供获得免费法律援助的便利；
- (c) 在被拘捕后立即将此事通知其家庭成员或其选择的任何其他人；
- (d) 无条件接受探视，包括不得以家人探视作为认罪条件，迫使认罪；
- (e) 把囚犯分配到距家人距离合理的监狱设施中，从而方便探视。

审前拘留期限

13. 委员会对相关报告表示关切，审前拘留被广泛用作限制手段，包括拘留超过法定时限，而不采用非拘禁措施等拘留的替代办法。委员会还对关于审前拘留的长度的报告表示关切，根据报告，超过 12% 的被拘留者拘留时间超过 12 个月，3% 的居留时间超过 30 个月。委员会还表示关切的是，案件移交给法院后，审前拘留的时间不计入监禁的总时间(第 2 和第 11 条)。

14. 缔约国应：

- (a) 修订其法律，以缩短审前拘留期限，而审前拘留应作为一种例外，只适用于有限时间内，在任何时候都应受到明确制约，并接受司法监督，以保证基本的法律和程序保障；
- (b) 确保对任何人的审前拘留不超过法定时限，审前拘留的时间计入判决确定的监禁时间；
- (c) 考虑按照《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)，以非拘禁措施取代审前拘留；
- (d) 确保向不当超长审前拘留的受害者提供补救和赔偿。

酷刑行为的有罪不罚问题

15. 委员会感到关切的是：

- (a) 由于 2014 年 1 月 24 日《检察官职务法》删除第 10 和第 45 条，过去负责调查和起诉(包括警察在内的)公职人员酷刑和虐待行为的(总检察长办公室下属)特别调查科被撤销，特别调查科的职能被移交给独立反腐败局和警察总署调查司，可能导致利益冲突，调查无效以及不愿进行刑事立案；警察总署调查办公室对三起酷刑投诉开展了调查，但缺乏调查结果资料；独立反腐败局无权调查《刑法》第 251 条所列犯罪；

(b) 根据《刑事诉讼法》第 27 条，调查警察实施的酷刑行为的司法管辖权被移交给地方警察的调查单位；

(c) 拘留中心中的审讯室并未全部安装闭路电视和录像、录音设备，在某些案件中，录制费用须由被告负担(第 2、第 12、第 13、第 15 和第 16 条)。

16. 委员会重申它以前的建议(见 CAT/C/MNG/CO/1, 第 9 段)，即缔约国应：

(a) 确保由独立机制对所有关于包括警察在内的公职人员实施酷刑或虐待的报告进行迅速、有效和公正的调查，调查者和受指控的施暴者之间不得存在任何体制或上下级方面的联系；

(b) 确保因实施酷刑或虐待行为而受到调查的所有人员立即暂停职务，并在调查期间维持停职状态，同时遵守无罪推定原则；

(c) 确保在全国各地的拘留中心的所有审讯室中安装闭路电视和相关设备，以确保对审讯进行录像、录音；录像带得到审查，以发现和调查酷刑及其他违规行为；向被告及其律师开放录像(音)带，且被告无需支付费用；录像(音)带可被用作法庭证据；

(d) 按照缔约国 2016 年 7 月提供的补充资料所述，向委员会提供关于警察总署调查办公室调查的三起投诉的结果资料。

申诉及迅速、公正和有效的调查

17. 委员会回顾上一份结论性意见(见 CAT/C/MNG/CO/1, 第 11 段)，对缔约国未就 2008 年 7 月 1 日发生的事件采取行动表示关切。委员会还关切的是，移交调查酷刑行为的职权可能导致自由被剥夺者的申诉数量减少(第 2、第 12 和第 13 条)。

18. 委员会重申它以前的建议(见 CAT/C/MNG/CO/1, 第 11 段)，即缔约国应：

(a) 确保建立独立和有效的机制，受理投诉并且对关于酷刑和虐待的指控进行及时、公正和有效的调查；

(b) 解决有罪不罚问题，确保被认定犯有酷刑和虐待行为，包括与 2008 年 7 月 1 日发生的事件有关的人被及时定罪；

(c) 采取措施，按照《公约》第 13 条保护申诉人、律师和证人不受恐吓和报复。

拘留条件

19. 委员会注意到特别隔离制度已被终止，对囚犯实施了开放式和封闭式监室制度，但对持续过度拥挤和居住条件恶劣，特别是在 Denjiin Myanga 警察拘留中心的情况表示关切。委员会还关切的是，不存在相关监督机制，无法启动对接收心理社会不健全者的机构和福利院的监督(第 11 条)。

20. 委员会重申以前的建议(见 CAT/C/MNG/CO/1, 第 16 段)并呼吁缔约国采取必要步骤, 确保监狱条件符合相关的国际人权标准, 包括《联合国囚犯待遇最低限度标准准则》(《曼德拉准则》), 特别应该:

(a) 采取必要措施以减少过度拥挤情况, 划拨适足资源以改善居住条件, 特别是 Denjiin Myanga 警察拘留中心中的条件, 提供最新信息, 介绍定于 2016 年完工的 4 座新拘留中心的建造情况;

(b) 贯彻《东京规则》, 考虑使用非拘禁措施和拘留的替代办法;

(c) 加强蒙古国国家人权委员会和其他独立、公正机制对所有剥夺自由场所进行独立和定期的监督, 包括接收心理社会障碍者的机构和福利院在内, 委员会已成为国家预防机制, 应加强其独立性; 使它们有能力处理囚犯对居留条件和待遇提出的申诉, 并对此类申诉开展有效的后续工作。

死囚

21. 委员会注意到随着新《刑法》于 2016 年 9 月 1 日生效, 缔约国将废除死刑, 并对暂停适用死刑表示欢迎, 但委员会依然对其审议缔约国的初次报告时已是死囚的人的现状感到关切, 并对 2015 年被判处死刑的两名囚犯的状况感到关切(第 2、第 11 和第 16 条)。

22. 委员会回顾以前的建议(见 CAT/C/MNG/CO/1, 第 19 段), 这也是后续请求的一部分, 委员会重申缔约国应:

(a) 将所有死刑转为徒刑, 确保原属死囚的人同所有其他囚犯一样从同一制度中受益;

(b) 确保原属死囚的人获得《公约》提供的所有保护, 包括基本法律保障在内;

(c) 依照国际标准, 确保原属死囚的人的拘留条件符合其基本需求和权利;

(d) 向委员会提供最新资料, 说明审议缔约国初次报告时已是死囚的所有其他人员的状况和关押制度, 包括 2015 年被判处死刑的两人。

少年司法

23. 委员会注意到缔约国代表团在与委员会进行的建设性对话中作出的答复, 但依然对缔约国没有全面的少年司法制度表示关切, 包括没有专门的少年法庭。委员会还关切的是, 被拘留的儿童在所有情况下都不与成人分别关押(第 2、第 10、第 11 和第 16 条)。

24. 缔约国应:

(a) 考虑按照先关国际标准, 包括《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)和《联合国预防少年犯罪准则》(《利雅得准则》), 建立一个有效、专门和运转良好的少年司法制度;

(b) 确保拘留少年犯仅作为最后手段使用, 严格符合法律规定, 且时间尽可能短;

(c) 为专门处理少年司法问题的法官和检察官设立培训方案, 其中包括非拘禁措施的适用问题, 把对触犯法律的未成年人处以非拘禁措施纳入司法制度;

(d) 确保自由被剥夺的未成年人与成人分别关押;

(e) 确保少年拘留条件得到定期独立审查;

(f) 加快建造位于 Bayanzürkh 区的少年犯特殊培训教育中心, 该中心定于 2017 年完工。

体罚儿童

25. 委员会欢迎缔约国制定《儿童权利法》和《儿童保护法》, 两部法律把所有场合中对儿童的体罚定为刑事犯罪; 但对有资料表明约 42%的儿童在家庭环境中遭受过身体或心理惩罚表示关切(第 16 条)。

26. 缔约国应:

(a) 采取一切必要步骤, 确保充分落实和执行在所有场合中禁止体罚的规定;

(b) 开展面向专业人员和普通公众的宣传运动, 从而提高对体罚的有害影响的认识, 在教育以及抚养和关爱儿童的过程中促进积极、非暴力的管教办法;

(c) 调查、起诉和制裁所有体罚的报案。

暴力侵害妇女行为和家庭暴力

27. 即将于 2016 年 9 月 1 日生效的《刑法》修正案把家庭暴力和其他形式的暴力侵害妇女和女童, 包括侵害性少数群体成员的行为定为刑事犯罪, 《打击家庭暴力法》得到修订, 建造了 4 个收容家庭暴力受害者的庇护所; 委员会对这些情况表示欢迎, 但表示关切的是: 普遍存在暴力侵害妇女的行为, 包括家庭暴力和性暴力, 报案率不足, 缺少关于暴力侵害妇女行为的统计资料, 以及婚内强奸尚未被定为刑事犯罪(第 2、第 12 至第 14 和第 16 条)。

28. 缔约国应:

(a) 确保有力、有效地执行《刑法》修正案和经修订的《打击家庭暴力法》的相关条款;

(b) 修订立法, 把婚内强奸定为刑事犯罪;

- (c) 为家庭暴力受害者建立有效和独立的投诉机制；
- (d) 确保警方登记包括性暴力和暴力侵害儿童等家庭暴力的所有指控，及时、公正和有效地调查对家庭暴力的所有指控，起诉和惩处施暴者；
- (e) 确保家庭暴力的受害者从包括禁制令在内的保护中受益，并有机会获得医疗和法律服务，包括获得心理辅导，有更多安全和资金充足的收容所可以利用；提供资料，说明现有收容所的能力和提供的服务，以及包括康复在内的补救措施；
- (f) 规定警察及其他执法人员、社会工作者、法官、检察官和媒体专业人员必须接受相关培训，帮助他们了解把暴力侵害妇女行为定为刑事犯罪的立法，以及基于性别的暴力和家庭暴力的受害者的脆弱性；
- (g) 提供按受害者年龄、民族和与施暴者关系分列的统计数据，介绍包括婚内强奸在内的家庭暴力、性暴力和其他暴力侵害妇女行为的情况，以及施暴者受到投诉、调查、起诉、定罪和作出判决的数量。

对男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的歧视和暴力

29. 委员会注意到，对《刑法》的修订禁止了基于多种理由的歧视，取缔了仇恨犯罪和仇恨言论；但委员会仍对近期相关报告表示关切，弱势人员，特别是男女同性恋、双性恋、变性人和双性人，遭受人身攻击和其他虐待等暴力，包括警察实施的暴力，这使得受害者甚至不愿投诉。委员会还极为关切的是，投诉得不到警察的登记或调查，被检察官办公室驳回(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

30. 缔约国应：

- (a) 在《刑法》于 2016 年 9 月 1 日生效后，大力执行相关规定；
- (b) 建立有效的治安管控、执法和投诉机制，从而确保依据《关于将国际人权法应用于性倾向和性别认同相关事务的日惹原则》，对基于性取向或性别认同而实施人身攻击的指控进行迅速、彻底和公正的调查；
- (c) 确保攻击和虐待男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的所有指控均得到调查和起诉，包括对警察的指控，并且所有受调查人员立即停职，直至调查结束；
- (d) 采取一切必要措施，把暴力侵害弱势人群，特别是侵害男女同性恋、双性恋、变性人和双性人的行为人绳之以法；
- (e) 向受害者提供包括赔偿和复原在内的补救措施。

贩运人口

31. 委员会欢迎缔约国通过《打击人口贩运法》和修订《刑法》(包括第 113 条)，但表示关切的是，缔约国依然是贩运人口的来源国和目的地国，特别是以强迫劳动和强迫的性剥削为目的，包括贩运未成年人和据称有执法人员涉及案

件。委员会还对相关报告表示关切，由于检控、移民和执法人员的培训不足，在《刑法》第 113 条和第 124 条之间出现混淆；总体上缺乏综合、协调的打击贩运框架，这妨碍了对受害者提供保护和支持(第 2、第 10、第 12 至第 14 和第 16 条)。

32. 缔约国应：

(a) 大力落实国际和国内打击贩运活动的立法，对打击贩运活动划拨充足经费，制定综合、协调的打击贩运框架；

(b) 采取有效措施以防止和根除贩运人口活动，包括对公职人员，特别是执法、移民和检控人员进行关于识别受害者和调查、起诉和惩处犯罪者的专门培训；

(c) 确保按照《打击人口贩运法》有效执行 2015 年至 2020 年国家行动计划，开展全国预防运动，强调贩运行为的刑事犯罪性质；

(d) 迅速、有效和公正调查贩运人口罪行和有关做法，按照罪行的严重程度起诉和惩处包括警察在内的行为人；

(e) 加大对贩运活动受害者(尤其是未成年人)的保护，并为他们提供包括法律、医疗和心理在内的免费援助以及康复服务在内的补救，提供充足的庇护所并协助受害者向警方举报贩运事件；

(f) 继续按照缔约国于 2008 年批准的《联合国打击跨国组织犯罪公约》及其《议定书》的义务，在防止和惩治贩运活动方面开展国际合作；如果有确凿理由相信被贩运者返回原籍国后将面临酷刑危险，应防止将他们送回原籍国；

(g) 向委员会提供全面的分列数据，说明对贩运人口的犯罪者的调查、起诉和判刑数量，以及为受害者提供的补救情况。

国家人权机构和国家预防机制

33. 委员会注意到，把蒙古国国家人权委员会的任务授权延长，包括将其指定为《公约任择议定书》之下的国家预防机制的法律草案有待通过；但委员会关切的是，国家人权委员会的预算被逐年削减，可能不具备履行任务所必需的人力资源(第 2 条)。

34. 缔约国应：

(a) 根据已修订的立法加强蒙古国国家人权委员会的任务授权，包括监督警察组织及其雇员活动的现有职权，包括加强其作为国家预防机制的能力，使其完全符合《公约任择议定书》和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《国家防范机制准则》；

(b) 按照《有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)采取步骤,提供充足的财力和人力资源及适当架构,使其独立有效地履行职权,包括通过制定清晰、透明和参与式的遴选和任命流程。

不驱回

35. 委员会表示关切的是,尽管《刑事诉讼法》第 46 和第 47 章规范了外国公民或在第三国领土上实施犯罪或被判刑的无国籍人的引渡问题,对拒绝引渡的理由作出了规定,但没有涵盖有充分理由应考虑酷刑风险的情况;以及缔约国缔结的双边和多边引渡协议不遵守不驱回原则(第 2、第 3 和第 16 条)。

36. 缔约国应:

(a) 采取有效的立法、司法和行政措施,遵守《公约》第 3 条有关不驱回的义务;

(b) 确保处理驱逐外国公民的立法规定可以针对驱逐令向法院提起具有暂停驱逐效果的上诉;

(c) 确保当有确凿理由认为一个人如果被驱逐、遣返或引渡到其他国家可能遭受酷刑危险时,不得将其驱逐、遣返或引渡;

(d) 确保缔约国缔结的双边和多边引渡协议遵守不驱回原则;

(e) 考虑加入《关于难民地位的公约》及其《议定书》。

培训

37. 委员会注意到向警察提供的培训,但表示关切的是,其他公职人员没有得到关于《公约》条款的充分培训,包括绝对禁止酷刑,以及暴力侵害妇女和人口贩运问题的培训。委员会还关切的是,缔约国并未向所有接触被剥夺自由者的专业医务人员提供有关《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》)的培训(第 10 条)。

38. 缔约国应:

(a) 使法官、检察官、律师和执法部门的工作人员必须接受关于《公约》规定和绝对禁止酷刑,以及关于暴力侵害妇女和人口贩运问题的培训;

(b) 确保将《伊斯坦布尔议定书》成为面向所有工作中接触被剥夺自由人员的医务人员和其他公职人员培训的一个必要部分;

(c) 制定并实施具体方法,以评价就《公约》条款对执法人员和其他公职人员进行的培训和教育方案在减少酷刑案件数量方面的效能和影响。

补救，包括赔偿和康复

39. 委员会注意到，缔约国修改了有关精神损害赔偿的法律，《刑事诉讼法》允许对遭受身体和精神伤害的人作出赔偿；但委员会关切的是，没有具体立法对酷刑和虐待的受害者提供补救，包括适足的补偿和赔偿(第 2 和第 14 条)。

40. 缔约国应制定相关立法，确保酷刑和虐待的受害者具有可依法执行的获取补救权，包括获取公平、适足的赔偿和康复，并为此设立一个基金。缔约国应提供资料，说明补救和赔偿措施的请求数量、获得法院批准的数量，以及每起案件中判令和提供的金额。此外，缔约国应提供关于报告所述期间向酷刑和虐待的受害者提供的任何补偿方案的资料，包括心理创伤的治疗和其他形式的康复措施的情况。

后续程序

41. 委员会请缔约国在 2017 年 8 月 12 日前提提供资料，说明就委员会关于基本法律保障和有罪不罚问题所提建议采取的后续行动(见第 12(a)至(d)段和第 16(a)至(d)段)。此外，还请缔约国告知委员会在下一报告周期内落实结论性意见中其余部分或全部建议的计划。

其他问题

42. 委员会重申其建议(见 CAT/C/MNG/CO/1, 第 29 段)：应考虑根据《公约》第 21 和第 22 条作出声明，缔约国在普遍定期审议期间已同意这一建议。

43. 委员会请缔约国批准其尚未加入的联合国核心人权条约，即《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

44. 请缔约国在 2020 年 8 月 12 日之前提交下一次报告，即第三次定期报告。