



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
6 December 2022
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

关于乌干达第二次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2022 年 11 月 9 日和 10 日举行的第 1951 次和第 1954 次会议¹ 上审议了乌干达的第二次定期报告²，并在 2022 年 11 月 22 日举行的第 1969 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交报告，但对报告迟交 12 年表示遗憾。
3. 委员会赞赏有机会与缔约国代表团进行建设性对话，并感谢代表团就审议报告期间提出的问题与关切作出口头和书面回复。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准以下国际文书：
 - (a) 《残疾人权利公约》及其任择议定书，2008 年；
 - (b) 《非洲人权和民族权宪章关于非洲妇女权利的议定书》，2010 年。
5. 委员会欢迎缔约国 2012 年通过了《预防和禁止酷刑法》，2017 年通过了《预防和禁止酷刑条例》，2019 年通过了《人权执行法》。
6. 委员会还欢迎缔约国在《公约》相关领域修订和引入其他立法，包括通过以下法律：
 - (a) 2006 年《就业法》，规定了禁止强迫或强制劳动等一般原则；
 - (b) 2006 年《难民法》；
 - (c) 2009 年《防止贩运人口法》；
 - (d) 2010 年《家庭暴力法》；

* 委员会第七十五届会议(2022 年 10 月 31 日至 11 月 25 日)通过。

¹ 见 [CAT/C/SR.1951](#) 和 [CAT/C/SR/1954](#)。

² [CAT/C/UGA/2](#)。



(e) 2010 年《禁止残割女性生殖器官法》；

(f) 2010 年《国际刑事法院法》。

7. 委员会赞扬缔约国采取措施加强体制框架，以提供更多人权保护、更广泛地适用《公约》，特别是在以下方面：

(a) 2012 年 5 月设立了议会人权问题常设委员会，以确保在议会工作中遵守人权标准；

(b) 2013 年 8 月在乌干达警察部队设立了人权和法律事务局，其任务是确保在警察行动中遵守人权和法治；

(c) 加强了 2007 年在乌干达人民国防军设立的人权局，并于 2012 年在军事情报局和空军设立人权服务台；

(d) 2010 年，乌干达监狱管理局通过了指导方针，要求在监狱设立人权委员会，并在总部设立人权服务台。

C. 关注的主要问题及建议

上一报告周期遗留的后续行动问题

8. 在关于缔约国初次报告的结论性意见中，委员会请缔约国提供资料，说明对委员会提出的以下建议的落实情况：尽量减少有权实施逮捕、拘留和调查的安全部队和机构的数量；废除使用“未经公布”或未经授权的拘留场所或“安全屋”；允许独立的人权监察员无需通知充分进入官方和非官方拘留场所；保护武装冲突地区的平民；防止绑架儿童，为前儿童兵重返社会提供便利。³ 委员会感到遗憾的是，尽管结论性意见后续行动报告员于 2007 年 4 月 5 日向缔约国发出了催复通知，但委员会没有收到缔约国根据结论性意见后续行动程序作出的答复。根据缔约国第二次定期报告所载事实和代表团提供的资料，委员会认为，这些建议已得到部分落实(见下文第 14 段和第 16 段)。

酷刑定义和刑罪化

9. 委员会注意到缔约国提供资料，说明了《宪法》和 2012 年《预防和禁止酷刑法》中包含了绝对、不可克减的禁止酷刑规定。委员会注意到，《预防和禁止酷刑法》包括了《公约》第一条所载的酷刑定义，涵盖了非预谋酷刑行为，并将酷刑责任扩大到公职人员以外，包括“以私人身份行事的人”，尽管该法没有对这一术语作出明确界定(第一条)。

10. 缔约国应确保根据《公约》第一条所载定义，不仅在法律上而且在实践中禁止一切形式的酷刑。在这方面，尽管缔约国的立法中已制定全面的反酷刑规定，但缔约国应确保其适用不会留下任何实际或潜在的有罪不罚漏洞。

关于普遍存在酷刑或虐待的指控

11. 委员会深感关切的是，有报告称，酷刑和虐待在乌干达仍然普遍存在并且经常发生。委员会还感到关切的是，有报告称，当局在实施冠状病毒病(COVID-

³ CAT/C/CR/34/UGA, 第 10 段(h)、(i)、(j)、(n)和(o)项及第 14 段。

19) 紧急措施、安全机构在执行总统指令时，存在过度使用武力和其他暴力行径。在这方面，委员会注意到缔约国代表团就调查和起诉指称的酷刑和虐待行为所作的解释。根据代表团提供的资料，总检察长办公室在 2021-2022 年期间共审结 508 起涉及酷刑的案件和 1,515 起涉及其他残忍、不人道或有辱人格待遇行为的案件，885 人被定罪。委员会还感到关切的是，有报告称，包括乌干达警察部队在内的相关机构尚未执行 2017 年《预防和禁止酷刑条例》。根据委员会收到的资料，乌干达警察部队仍在《刑法》(第 120 章)将酷刑案件记录为攻击行为，而没有使用根据《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》)设计的旨在记录酷刑案件的表格 4。由于检察官和法官缺乏起诉和审判酷刑案件的充分证据，受害者诉诸司法的机会受到限制。最后，虽然《预防和禁止酷刑法》第 21 条规定了对酷刑证人和受害者的保护，但委员会收到的资料表明，调查和起诉的障碍之一是受害者和证人因害怕报复而不愿向主管当局报告酷刑(第二条、第十二至十三条、第十六条)。

12. 缔约国应：

(a) 确保由独立机构及时、公正调查所有酷刑或虐待指控，调查机构的调查人员与涉嫌实施此类行为的人员之间不应存在机构联系或隶属关系；

(b) 确保凡接到酷刑或虐待申诉或有合理理由相信发生了酷刑或虐待行为时，当局应启动调查；

(c) 确保在调查期间，立即暂停被指控犯有酷刑或虐待的嫌疑人的职务，特别是在他们不停职便有可能再犯所控行为、报复据称受害者或阻碍调查的情况下；

(d) 汇编并公布与所有收到的酷刑或虐待申诉和报告有关的全面分类资料，包括此类申诉是否导致调查，如果是，由哪个主管部门进行调查，调查是否导致采取纪律措施和/或起诉，以及受害者是否获得补救，使缔约国能够在今后向委员会和其他相关监督机构提供此类资料；

(e) 将《证人保护法》颁布为法律；

(f) 提高所有执法机构对有效执行 2012 年《预防和禁止酷刑法》和 2017 年《预防和禁止酷刑条例》的认识，加强相关能力建设和培训，确保系统使用表格 4，并对不执行《预防和禁止酷刑法》的官员进行制裁。

不推回

13. 委员会注意到代表团提供的关于引渡原则的资料，但感到遗憾的是，缺乏资料说明在报告所涉期间进行的引渡数量、缔约国提供或接受外交保证或担保的案件数量和类型，以及在這些案件中采取的后续监测措施(第三条)。

14. 缔约国应：

(a) 确保在实践中，不得将个人驱逐、遣返或引渡到有充分理由相信此人将有遭受酷刑或虐待的个人、可预见风险的另一国家；

(b) 确保制定防止推回的程序性保障措施，并确保在驱逐程序中就推回申诉提供有效补救，包括由独立的司法机构审查驳回情况，尤其是在上诉时；

(c) 确保建立有效机制，迅速查明寻求庇护者中的酷刑受害者。

人身保护令的执行

15. 委员会欢迎缔约国提供的关于2020年(31)、2021年(48)和2022年(16)人身保护令申请数量的数据，但仍感关切的是，这一程序的可及性和有效性有限(第二条、第十一条和第十六条)。

16. 缔约国应采取一切必要措施，确保获得人身保护的权利在实践中得到尊重，并有效确保释放被拘留者。

司法体系

17. 委员会欢迎缔约国提供的关于司法体系和招聘程序的资料，包括关于高等法院国际犯罪庭的运作和伊斯兰法在乌干达的适用情况的补充资料，但委员会感到关切的是，司法部门相对于行政部门缺乏独立性，容易受到政治压力的影响(第十四条)。

18. 缔约国应：

(a) 确保司法机构充分独立、公正和有效，包括确保法官的任命符合相关国际标准，包括《关于司法机关独立的基本原则》；

(b) 提供关于伊斯兰法适用情况的详细资料。

培训

19. 委员会注意到缔约国代表团提供资料，详细说明了向执法人员提供的人权和国际标准培训，但感到遗憾的是，没有收到关于涉及《公约》的强制性培训的资料。委员会还感到遗憾的是，缺乏资料说明为直接参与调查和记录酷刑的专业人员以及与被拘留者打交道的医务人员和其他人员提供的培训方案，内容涉及如何发现和记录酷刑和虐待造成的身心后遗症(第十一条)。

20. 缔约国应：

(a) 进一步制定强制性初步培训和岗位培训方案，以确保所有相关公职人员熟知《公约》规定，特别是绝对禁止酷刑的规定，并充分认识到违法行为不会被容忍，将受到调查，责任人将被起诉，并且一经定罪将受到适当惩处；

(b) 确保包括医务人员在内的所有相关工作人员接受专门培训，以便根据《伊斯坦布尔规程》识别酷刑和虐待案件；

(c) 制定评估方法，评估培训方案在减少酷刑和虐待案件数量以及确保识别、记录和调查此类行为并起诉责任人方面的有效性。

“未经公布”或未经授权的拘留地点

21. 委员会注意到，缔约国声称政府没有经营任何“安全屋”或“未经公布”的拘留场所，这些场所由不隶属于政府的个人经营，但委员会仍感关切的是，有报告表明这种做法在乌干达仍然存在(第二条、第十一至十三条和第十六条)。

22. 委员会重申先前结论性意见中提出的建议，即缔约国应废除使用“未经公布”或未经授权的拘留场所或“安全屋”，并立即提供所有拘留场所的资料。⁴

⁴ 同上，第10(i)段。

缔约国还应调查并确保起诉参与实施任意拘留和经营未经授权的拘留场所的官员，并确保受害者能够获得充分补救。

拘留条件

23. 委员会注意到缔约国为缓解监狱过度拥挤状况所作的努力，但关切地注意到，监狱收容率仍然很高，部分原因是审前拘留人数众多。在这方面，委员会还感到关切的是，有报告指出，监狱过度拥挤导致被拘留者获得的被褥和睡眠空间有限，卫生条件较差，拘留设施中药品库存短缺(第二条、第十一条和第十六条)。

24. 缔约国应：

(a) 加紧努力，使拘留条件符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)，努力消除监狱和其他拘留设施过度拥挤的现象，包括采取非拘禁措施。在这方面，委员会提请缔约国注意《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)和《联合国关于女性囚犯待遇和女性罪犯非监禁措施规则》(《曼谷规则》)；

(b) 确保根据《纳尔逊·曼德拉规则》第 24 条至第 35 条为囚犯获得适当医疗保健服务分配必要的人力和实物资源。

对拘留中心的监督

25. 委员会注意到缔约国为防止囚犯遭受酷刑和虐待而采取的措施，这些措施大大降低了监狱内酷刑的发生率，委员会还注意到缔约国为促进查明酷刑而建立的机制，以及乌干达人权委员会在查访剥夺自由场所方面所做的重要工作。然而，有报告表明，虐待行为仍在发生，特别是 katikiros(从囚犯中任命的牢长)殴打囚犯，并且监狱看守将单独监禁和鞭打作为纪律措施。委员会注意到，缔约国设立了负责监督拘留场所的人权委员会，但感到关切的是，有报告称委员会没有发挥作用，其成员在侵犯人权方面的知识和技能有限(第二条、第十一条和第十六条)。

26. 缔约国应：

(a) 采取措施，确保所有拘留和剥夺自由场所在无事先通知的情况下接受独立、有效和定期的监督和视察，使监督人员能够查明剥夺自由场所中构成酷刑或虐待的条件、待遇或行为，与被拘留者进行秘密面谈，并向有关当局报告调查结果；

(b) 确保向所有被剥夺自由者提供有效、独立和方便的申诉机制；

(c) 确保向乌干达人权委员会提供必要的资源和途径，以履行监督所有剥夺自由场所的职能，并确保委员会能够接受和审议有关拘留期间遭受酷刑和虐待的申诉；

(d) 允许活跃于保护和促进人权领域的民间社会组织和其他利益攸关方进入拘留和剥夺自由场所；

(e) 确保监狱设施内的人权委员会有效运作，确保这些委员会得以正式组建并接受培训；

(f) 考虑批准《公约任择议定书》。

性别暴力

27. 委员会注意到缔约国为解决家庭暴力和其他形式的性暴力和性别暴力所采取的措施，以及为提高妇女和女童的自给自足能力所采取的举措，但委员会感到遗憾的是，仍有关于性别暴力案件的报告，根据乌干达警察部队发布的年度犯罪报告，2021 年家庭暴力案件发生率最高，并且缺乏关于性别暴力案件申诉、调查、起诉和定罪数量的统计数据(第二条、第四条、第十二条和第十六条)。

28. 缔约国应：

(a) 确保彻底调查所有性别暴力案件，特别是涉及根据《公约》承担缔约国国际责任的国家当局或其他实体的行为或不作为的案件，起诉被指控的施暴者，如认定有罪则予以适当惩处，并确保受害人或其家人获得补救，包括充分赔偿；

(b) 向所有司法官员和执法人员提供关于起诉性别暴力行为的强制性培训，并开展关于一切形式的暴力侵害妇女行为的提高认识运动；

(c) 汇编并向委员会提供按受害者年龄、族裔或国籍分列的统计数据，说明性暴力和性别暴力案件中申诉、调查、起诉、定罪和判刑的数量，以及为确保受害者获得有效补救和赔偿而采取的措施。

一切形式的暴力侵害儿童行为

29. 委员会注意到缔约国关于禁止在所有场合对儿童进行体罚的声明，但委员会感到关切的是，有报告证实，普通法仍然承认“合理惩罚”，并且没有明确禁止在所有场合进行体罚。委员会还对乌干达发生儿童献祭事件的报告表示关切(第二条和第十六条)。

30. 委员会促请缔约国：

(a) 明确禁止在所有场合对儿童进行体罚；

(b) 坚决禁止、调查和惩处所有献祭儿童的行为和其他有害做法。

补救

31. 委员会注意到缔约国提供的关于 2021 年向侵犯人权行为受害者支付赔偿金的资料，但仍感关切的是，有报告称，在本报告所述期间，只有少数受害者通过民事案件或向乌干达人权委员会提出申诉获得赔偿。委员会还感到遗憾的是，政府没有为酷刑受害者制定康复方案，也没有向愿意执行这项任务的非政府机构提供财政支助(第十四条)。

32. 缔约国应确保所有酷刑和虐待受害者都能够获得补救，包括享有可强制执行的获得公平和充分赔偿的权利，以及尽量使其完全康复的措施。委员会提醒缔约国注意第 3 号一般性意见(2012 年)，其中解释了缔约国向酷刑受害者提供全面补救的义务的内容和范围。缔约国应汇编并向委员会提供资料，说明法院或其他国家机构下令采取和已向酷刑或虐待受害者实际提供的补救和补偿措施，包括康复措施。委员会鼓励缔约国与民间社会组织合作，设计和提供康复服务。

移民和寻求庇护者

33. 委员会考虑到乌干达是非洲排名第一、世界排名第三的难民收容国，⁵ 注意到乌干达 2006 年通过了《难民法》，并注意到缔约国在识别、甄别难民和寻求庇护者以及向其提供服务方面所作的努力，但委员会仍然收到了关于难民和寻求庇护者遭受酷刑和虐待的报告，特别是在 Bidi Bidi 难民定居点的南苏丹难民，2020 年 80% 至 90% 的难民曾遭受酷刑或虐待。委员会感到关切的是，负责难民事务的工作人员缺乏适当培训，特别是在与难民康复权相关的事项上。此外，委员会还对乌干达在 1976 年加入《关于难民地位的公约》时就第七、第八、第九、第十三、第十五、第十六、第十七、第二十五和第三十二条提出的九项保留表示关切(第二条、第十条和第十六条)。

34. 缔约国应：

(a) 考虑撤销对《关于难民地位的公约》的保留；

(b) 确保建立有效机制，迅速查明难民和寻求庇护者中的酷刑受害者，并向他们提供医疗和心理护理；

(c) 加强与从事难民保护工作的国家和国际非政府组织的协调与合作，以保证对酷刑指控进行全面调查，并在实践中确保难民和寻求庇护者中的酷刑受害者得到全面康复。

人口贩运

35. 委员会注意到，缔约国在识别、记录和防止被迫流离失所情况下的人口贩运方面面临挑战，特别是在该国的难民和寻求庇护者营地，但委员会欢迎缔约国通过全面的法律和政策来解决这一问题。然而，委员会感到关切的是，由于负责执行这些规定的责任人和一线行为体缺乏知识和培训，这些规定执行不力(第二条和第十六条)。

36. 缔约国应：

(a) 加紧努力，防止和打击人口贩运，包括制定有效程序，识别和转介寻求庇护者和非正规移民等弱势群体中的受害者；

(b) 改进对执法人员和其他应急响应人员的培训，包括关于识别和转介人口贩运潜在受害者的法定培训；

(c) 采取措施，加强难民保护系统与打击贩运主管部门之间的协调，以更好地查明和防止进出乌干达的人口贩运；

(d) 确保贩运受害者获得充分保护和支助，无论他们是否有能力在针对贩运者的法律诉讼中进行合作；

(e) 向委员会提供全面的分类数据，说明对人口贩运者进行调查、起诉和判刑的数量，以及向受害者提供有效补救的情况。

⁵ 截至 2022 年 7 月 31 日，该国难民人数超过 150 万。联合国难民事务高级专员办事处，乌干达难民综合应对门户网站，可查阅 <https://data.unhcr.org/en/country/uga>(2022 年 8 月 22 日访问)。

反恐怖主义

37. 委员会注意到，缔约国 2015 年和 2017 年通过了对 2002 年《反恐怖主义法》的修正案，并在乌干达警察部队设立了反恐怖主义局和特别调查股，但感到遗憾的是，缺乏资料说明缔约国如何确保这些措施符合其根据《公约》承担的所有义务(第二条)。

38. 缔约国应：

- (a) 提供依据《反恐怖主义法》被定罪人员的最新分类数据；
- (b) 提供所有关于在适用《反恐怖主义法》方面不遵守国际标准的申诉信息；
- (c) 确保与反恐和国家安全有关的法律完全符合国际人权标准，包括提供第 2 号一般性意见(2007 年)第 13 段所述的所有基本法律保障，并确保这些保障在实践中得到适用，包括适用于反对党或候选人。

死刑

39. 委员会注意到，在具有里程碑意义的总检察长诉 Susan Kigula 和其他 417 人案之后，⁶ 死刑不再是对死罪的强制性判决，而是由法官酌情处理，根据缔约国提供的资料，如果自判决之日起三年内，行政部门没有作出执行法院命令处决罪犯的决定，则死刑将被视为减为无期徒刑，不得减刑。委员会注意到，《刑法》中有八节内容涉及可以或必须判处死刑的罪行，根据《刑法》、《反恐怖主义法》和《乌干达人民国防军法》，有 28 项罪行可判处死刑，但委员会感到遗憾的是，各项立法中使用的语言并不一致，并且没有关于报告所述期间被判处死刑人数的详细和分类数据(第二条和第十六条)。

40. 委员会请缔约国：

- (a) 采取适当步骤，确保将所有被关押超过三年的死刑犯的死刑判决减为有期徒刑；
- (b) 提供关于目前被判处死刑人数的年度分类数据，包括性别、国籍、逮捕日期、定罪日期、所犯罪行、与受害者的关系、判刑当局、上诉、复审或请求赦免或宽恕的情况，以及目前的服刑情况；
- (c) 与民间社会组织合作，通过增加资金和扩大培训，提高向被控犯有死罪者和被判处死刑者提供的法律援助的质量；
- (d) 考虑进一步减少立法中死罪的数量；
- (e) 考虑批准《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任意议定书》。

暴民正义

41. 委员会仍然对乌干达的暴民正义案件数量表示关切，2021 年记录在案的暴民谋杀案为 779 起(第二条和第十六条)。

⁶ 最高法院，总检察长诉 Susan Kigula 和其他 417 人案，2006 年第 3 号宪法上诉，2009 年 1 月 21 日判决。

42. 委员会回顾先前的结论性意见，⁷ 敦促缔约国采取一切必要措施，包括司法措施，防止暴民正义。

过渡期正义

43. 委员会注意到，政府通过的国家过渡期正义政策采取了以受害者为中心的方针，还注意到由于乌干达部落众多而造成的复杂局面，以及与民众协商方面的挑战，但委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供关于该政策的进一步资料(第二条、第十二至十三条和第十六条)。

44. 委员会敦促缔约国继续采取措施，实施有助于打击酷刑的国家过渡期正义政策，并提供关于该政策的详细资料。

法律援助

45. 委员会欢迎缔约国为通过国家法律援助政策和法案所作的努力，缔约国告知委员会，议会目前正在审议该项政策和法案，但委员会感到遗憾的是，该政策和法案仍未获得通过(第二条)。

46. 委员会鼓励缔约国加快颁布国家法律援助政策和法案。

国家人权行动计划

47. 委员会注意到，缔约国 2014 年制定了 2015/16 年至 2019/20 年第二个国家发展计划，但委员会感到遗憾的是，国家人权行动计划仍未颁布，该计划将为加强乌干达行政和司法主管部门打击酷刑的能力提供机会(第二条)。

48. 缔约国应：

(a) 与包括乌干达人权委员会和民间社会在内的所有利益攸关方协商，通过并执行国家人权行动计划，这将有助于促进和保护人权，并为加强乌干达行政和司法主管部门打击酷刑的能力提供机会；

(b) 在最后确定、通过和实施国家人权行动计划的过程中纳入委员会在本结论性意见中提出的建议，并纳入与加强主管当局防止和起诉酷刑行为的能力以及确保受害者实际得到赔偿和康复相关的内容。

国家人权机构

49. 委员会注意到，乌干达人权委员会自 2000 年以来一直被国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会认证为 A 级，并欢迎该委员会为执行任务所做的重要工作。然而，小组委员会在 2018 年 5 月的建议中，鼓励委员会倡导在相关立法、法规或具有约束力的行政准则中正式确定透明和参与性的委员甄选和任命程序。

50. 委员会感到遗憾的是，乌干达人权委员会作为缔约国代表团成员，没有对委员会发出的在审议缔约国之前单独会晤的邀请作出答复(第二条)。

⁷ CAT/C/CR/34/UGA, 第 10(p)段。

51. 缔约国应：

(a) 加强乌干达人权委员会独立监督、记录和调查酷刑案件的能力，并提供关于其调查酷刑案件的数据；

(b) 为乌干达人权委员会执行任务，特别是防止酷刑的任务，提供充足的资金和工作人员。

后续程序

52. 委员会请缔约国在 2023 年 11 月 25 日之前提供资料，说明就委员会关于“未经公布”或未经授权的拘留场所、性别暴力和国家人权机构所提建议的后续工作（见上文第 22、第 28(a)和第 51 段）。在这方面，还请缔约国向委员会通报计划在下一报告周期内如何落实结论性意见中其余的部分建议或全部建议。

其他问题

53. 委员会鼓励缔约国考虑根据《公约》第 22 条作出声明，承认委员会有权接受和审议受该国管辖的个人的来文。

54. 委员会请缔约国通过官方网站、媒体和非政府组织，以相关语言广泛传播提交委员会的报告和本结论性意见，并向委员会通报其传播活动。

55. 委员会请缔约国在 2026 年 11 月 25 日前提交下一次定期报告，即第三次定期报告。为此，并考虑到缔约国已同意按照简化报告程序向委员会提交报告，委员会将在适当时候向缔约国发送报告前问题清单。缔约国对问题单的答复将构成其根据《公约》第十九条提交的第三次定期报告，委员会敦促缔约国及时提交。
