



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 2024
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

关于约旦第四次定期报告的结论性意见*

1. 委员会在 2024 年 11 月 6 日和 7 日举行的第 2150 和第 2153 次会议¹ 上审议了约旦的第四次定期报告²，并在 2024 年 11 月 19 日举行的第 2167 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会对缔约国接受简化报告程序并在该程序下提交定期报告表示赞赏，这种做法增进缔约国与委员会之间的合作，有利于集中精力审查报告和与代表团开展对话。

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第四次定期报告期间提出的问题与关切作出回复。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国在《公约》相关领域采取以下立法措施：

(a) 2018 年加重了《刑法》中酷刑罪的最低刑罚(第 208 条)，并取消了关于酷刑罪从轻处罚情节的规定(第 208 条第 4 款)；

(b) 2017 年 4 月 27 日通过了《防止家庭暴力法》(2017 年第 15 号法)；

(c) 为防止对“名誉”犯罪的从轻处罚，于 2017 年废除了《刑法》第 308 条并修订了第 98 条；

(d) 通过了《残疾人权利法》(2017 年第 20 号法)；

(e) 2021 年通过了《防止人口贩运法》(2009 年第 9 号法)修正案；

(f) 为填补在现行少年司法立法中发现的多项空白，于 2022 年 9 月通过了《儿童权利法》(2022 年第 17 号法)；

* 委员会第八十一届会议(2024 年 10 月 28 日至 11 月 22 日)通过。

¹ 见 CAT/C/SR.2150 和 CAT/C/SR.2153。

² CAT/C/JOR/4。



(g) 通过《反洗钱和资助恐怖主义行为法》(2021年第20号法)。

5. 委员会赞扬缔约国为更好地保护人权和适用《公约》采取行动修订了政策和程序，具体举措如下：

(a) 2020年2月设立了一个部级委员会，授权该委员会考虑如何修订《预防犯罪法》(1954年第7号法)中有关行政拘留的条款，提高该法与缔约国行政拘留方面的战略的一致性；

(b) 为弥补人权领域现有立法、政策和做法的不足，通过了《2016-2025年国家人权综合计划》，该计划重点关注最弱势群体，特别是妇女、儿童、残疾人、老年人和被剥夺自由者；

(c) 通过了《残疾人工作去机构化国家战略》(2019-2029年)；

(d) 通过了《2020-2025年国家妇女战略》及其2023-2025年行动计划；

(e) 通过了《防止人口贩运国家计划》(2019-2022年)，该计划建立了人口贩运案件的特别转介制度，确保已查明的施害者受到起诉，加强对受害者的保护；

(f) 通过了一项新的打击人口贩运国家战略(2023-2026年)；

(g) 通过了关于人口贩运受害者援助基金的2023年第6号条例；

(h) 与约旦律师协会签署了关于免费为人口贩运受害者提供咨询和法律援助服务的谅解备忘录；

(i) 通过了《2024-2028年国家少年司法战略》，就减少少年违法行为、提高少年司法程序的效率、改善对弱势儿童和青年的再教育和关爱提出了一项全面计划；

(j) 向所有公共安全单位分发指南，就拘留方面的国际人权标准提供培训；

(k) 2018年在透明度和人权办公室下开设专门负责人权培训的中心，该中心与民间社会组织合作开办了多个专门课程。

6. 委员会赞赏缔约国持续地重新审议所有撤销国籍案件，并且自2021年以来没有撤销国籍的记录。

7. 尽管伊拉克、索马里和阿拉伯叙利亚共和国境内冲突导致的大规模难民潮以及当前地缘政治环境压力在中东地区造成的不稳定严重影响到缔约国，但缔约国仍促进有利于国际保护的环境，倡导尊重不推回原则，委员会对此表示赞扬。委员会赞扬缔约国接纳了135万难民和寻求庇护者，其中绝大多数是叙利亚人，还赞扬缔约国努力缓解难民和寻求庇护者的困境，持续为他们提供有利于保护的总体环境。

C. 主要关切问题和建议

上一报告周期遗留的后续行动问题

8. 委员会在先前的结论性意见³中请缔约国提供资料，说明委员会执行委员会关于基本法律保障、行政拘留、特别法院和逼供的建议的落实情况(见第 18、22、38 和 50 段)。委员会注意到，虽然委员会结论性意见后续行动报告员于 2017 年 5 月 12 日发出了提醒函⁴，但缔约国仍未提供相关资料，委员会对此表示遗憾。根据缔约国第四次定期报告所载资料，委员会认为，第 22 段所载建议仅得到部分执行，第 18、38 和 50 段所载建议尚未得到执行。本结论性意见第 11、17 和 19 段述及这些问题。

酷刑定义

9. 委员会注意到，缔约国于 2018 年修正了《刑法》第 208 条，加重了对酷刑罪的最低刑罚。然而，委员会仍感关切的是，《刑法》中的酷刑定义不符合《公约》第 1 条和第 4 条。具体而言，委员会表示关切的是，根据缔约国的法律，酷刑除非导致死亡、疾病或严重伤害，否则不被视作严重罪行，并且未按照酷刑罪的严重程度予以相应惩处，《大赦法》(2019 年第 5 号法)以及诉讼时效法规适用于此类罪行(第 1 条和第 4 条)。

10. 委员会重申先前的建议⁵，即缔约国应通过一项包含《公约》第 1 条所有要素的酷刑定义。缔约国还应确保将酷刑视作严重罪行，并确保根据《公约》第 4 条第 2 款，规定酷刑应受到与罪行严重程度相称的惩罚。此外，缔约国应确保所有诉讼时效法规和大赦法均不适用于酷刑罪，避免在调查酷刑行为以及起诉和惩罚施害者方面出现任何有罪不罚现象的可能。

基本保障

11. 委员会注意到，《刑事诉讼法》第 100 和第 113 条等条款规定了程序保障，还注意到被拘留者从被捕之时起就能够指定律师，在这方面，不存在任何国家法律或实践层面的阻碍。然而，委员会感到遗憾的是，国家法律未明确保障被捕后立即会见律师的权利，并注意到《刑事诉讼法》第 63 条第 2 款允许在“紧急”情况下在无律师在场的情况下审讯被拘留者。委员会注意到，《刑事诉讼法》第 66 条第 2 款规定，嫌疑人的律师不在第 66 条第 1 款规定的被禁止通信人员的范围之内，但委员会感到遗憾的是，第 66 条第 1 款仍允许检察官禁止被拘留者与第三方通信，禁止期最长可达 10 天，并可延长。委员会感到关切的是，缔约国未能确保防止酷刑和虐待方面的上述和其他基本法律保障得到适用。在这方面，委员会还感到关切的是，不断有报告称，嫌疑人在被送交主管司法部门前，会被警方，尤其是情报总局关押数日，有时会被隔离关押，不准他们会见律师和联系家人。委员会注意到，缔约国在所提供资料中表明，国家立法为律师提供了自由

³ CAT/C/JOR/CO/3, 第 51 段。

⁴ 见 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCAT%2FFUL%2FJOR%2F27469&Lang=en。

⁵ CAT/C/JOR/CO/3, 第 10 段。

和安全执业所需的保证和保障，但委员会感到关切的是，有报告指出，律师在从事辩护工作时似乎面临越来越多的挑战和侵扰性管控(第 2 条)。

12. 委员会重申先前的建议⁶，即缔约国应在法律和实践层面确保所有被拘留者从被剥夺自由伊始就能获得所有基本法律保障，包括享有以下方面的权利：从速获得律师的协助；立即获得独立的医疗检查，无论是否已经接受了主管部门要求的医疗检查；以自己懂得的语言获知逮捕原因以及受到何种指控；在拘留场所被登记在册；从速将被捕一事通知近亲或第三方；被迅速带见法官；与律师秘密商议。委员会还建议缔约国维护和加强律师在保护司法、法治和人权方面发挥的重要作用，保护和保障律师不受阻碍地执业的权利。

审前拘留

13. 委员会注意到，缔约国修正后的《刑事诉讼法》第 114 条之二限制审前拘留的使用并规定了监禁的预防性替代措施，但委员会特别关切的是，有报告称，2023 年有大量人员，特别是许多儿童被审前拘留(第 2、11 和 16 条)。

14. 委员会建议缔约国，在减少审前拘留人数，特别是被审前拘留的儿童人数方面加紧努力，包括为此推广调解和咨询等非司法措施以及缓刑或社区服务等非监禁处罚。

根据《预防犯罪法》实施行政拘留

15. 委员会欢迎缔约国为审议如何修订《预防犯罪法》中有关行政拘留的条款设立了部级委员会，但仍对缔约国继续使用行政拘留表示关切。委员会收到的报告所述期间的数据显示，2023 年有 37,000 多人被行政拘留。委员会还感到关切的是，缔约国以保护遭受暴力侵害的妇女和女童为由，对她们实施行政拘留。在这方面，委员会感到关切的是，关于弱势妇女庇护所的 2016 年第 171 号条例第 9 条规定，经行政长官书面决定，将妇女转介庇护所。根据《预防犯罪法》，不接受由庇护所提供服务的妇女将被自动转入行政拘留。委员会还对难民和寻求庇护者继续被行政拘留的情况表示关切(第 1、2、11 和 16 条)。

16. 委员会重申先前的建议⁷，即缔约国应取消行政拘留的做法，特别是对遭受暴力侵害的妇女和女童实行“保护性拘留”的做法。委员会敦促缔约国加强庇护制度，不将面临暴力侵害风险的妇女与有犯罪记录的妇女关押在同一拘留设施。缔约国还应确保，在涉及难民和寻求庇护者的案件中，不任意使用行政拘留，仅将其作为最后手段在尽可能短的时限内使用。缔约国应确保所有被拘留者获得所有基本程序保障，并考虑修订《预防犯罪法》，确保该法符合国际人权标准和缔约国根据《公约》承担的义务。

特别法院

17. 委员会仍感关切的是，缔约国设有包括国家安全法院在内的多个特别法院，并且似乎无意就赋予普通法院对酷刑案件的管辖权修订《刑事诉讼法》。委员会注意到，代表团提供的资料指出，这些法院根据《宪法》和国家立法设立，具有

⁶ 同上，第 18 段。

⁷ 同上，第 22 段。

合法性，但委员会仍感关切的是，有报告称这些法院缺乏独立性和公正性，妨碍人权，如不受酷刑和其他残忍、不人道和有辱人格的待遇或处罚的权利的充分享有(第 2、11 和 12 条)。

18. 委员会重申先前的建议⁸，即缔约国应纠正特别法院长期存在的问题，将审判公共安全局成员的管辖权移交普通法院，以便在普通法院起诉涉嫌酷刑和虐待罪行的官员。

逼供

19. 委员会仍感关切的是，尽管《宪法》以及《刑事诉讼法》第 159 条规定了不采纳通过胁迫手段获得的证据的法律保障，但不断有报告称，法院，特别是国家安全法院在实践中仍然将通过胁迫手段获得的供词或陈述采纳为证据(第 15 条)。

20. 委员会重申先前的建议⁹，即缔约国应采取有效措施，确保在实践中不采纳通过胁迫手段获得的供词或陈述，除非将其用作控告施害者刑讯逼供行为的证据。缔约国还应确保执法人员、法官和律师接受关于如何发现和调查刑讯逼供案件的培训。缔约国应确保将刑讯逼供的官员绳之以法、予以起诉和相应惩罚。委员会希望收到关于《刑事诉讼法》第 159 条适用情况的最新资料，还希望收到关于适用该条的最近法院判决实例(如有)。

补救、赔偿和康复

21. 委员会注意到，《民法》(第 256 和第 274 条)规定，必须对包括身体损害在内的损害进行赔偿，缔约国法院通过民事诉讼程序作出赔偿裁决，但委员会关切的是，国家立法没有明确规定酷刑和虐待行为受害者有权充分获得公正的赔偿，包括获得《公约》第 14 条所要求的尽可能完全康复的手段。委员会还注意到，《宪法》承认“血金”这一伊斯兰教法规定的法律补救，这种做法用于赔偿酷刑等损害行为的受害者，既不妨碍提起诉讼或作出惩罚，也不会减轻刑事责任。然而，委员会感到关切的是，这种做法可能阻碍受害者和幸存者借助民事司法系统寻求真相，会导致获得充分康复的权利被剥夺以及酷刑行为不受惩罚。委员会希望强调，虽然赔偿是重要的补救形式，但实现全面康复需要采取整体办法，真相、承认不法行为以及起诉和惩罚肇事者是这种办法的必备要素。委员会提请缔约国注意委员会关于第 14 条的执行的第 3 号一般性意见(2012 年)，委员会在其中就缔约国向酷刑受害者充分提供补救义务的内容和范围阐述了意见(第 14 条)。

22. 委员会重申先前的建议¹⁰，即缔约国应审查立法，明确纳入关于酷刑和虐待行为受害者有权获得补救，包括充分获得公正赔偿和康复的规定，确保受害者，除其他外，能够根据《公约》第 14 条寻求并及时充分地获得公正赔偿，包括在缔约国应负民事责任的案件中获得这种赔偿。缔约国应在实践中为所有酷刑或虐待行为受害者提供补救，包括充分提供公正赔偿，以及尽可能全面的康复。缔约国还应确保“血金”的做法不妨碍受害者借助民事司法系统获得完全康复。委员会还建议缔约国为受害者制定康复方案，在其中纳入适当的医疗和心理援助，并

⁸ 同上，第 38 段。

⁹ 同上，第 50 段。

¹⁰ 同上，第 48 段。

为有效实施方案划拨必要资源。缔约国应向委员会提供统计数据，说明酷刑或虐待行为受害者获得赔偿的案件数量以及每个案件的赔偿金额。

人口贩运

23. 委员会欢迎缔约国采取举措加强了防范人口贩运和保护人们免遭此类罪行的框架，但委员会感到关切的是，尽管采取了这些措施，但统计数据似乎显示犯罪率有所上升。此外，虽然与律师协会签署的谅解备忘录规定在所有阶段提供法律援助，但受害者在获得有效法律代理方面面临阻碍，委员会对此表示关切。关于人口贩运受害者援助基金的 2023 年第 6 号条例第 5 条规定，该基金为受害者和潜在受害者提供的支助应包括翻译和法律咨询。然而，该基金提供的法律援助服务仅限于咨询服务，并不包括法律代理。这种情况不符合经修订的《防止人口贩运法》(2009 年第 9 号法)，其中规定受害者有权获得全面的法律援助，包括法律咨询和代理(第 4、12 和 14 条)。

24. 委员会建议缔约国扩大对人口贩运受害者的法律援助范围，使其不仅限于咨询服务，还包括整个司法程序中的法律代理。

性别暴力和家庭暴力

25. 委员会欢迎缔约国于 2017 年 4 月 27 日通过了《防止家庭暴力法》(2017 年第 15 号法)以及在 2017 年通过了《刑法》修正案，但委员会感到关切的是，据报告，2023 年，家庭暴力的发生率有所上升，同时注意到“名誉”犯罪的数量近年来有所下降。此外，同期的报告显示，与家庭暴力有关的死亡人数高于官方通报的人数，其中部分案件被错误地归为自杀。委员会还表示关切的是，有报告称，尽管约旦法律禁止强迫残疾妇女和女童绝育，但这种强迫行为实际上仍然普遍存在。委员会还表示关切的是，家庭养育中对儿童的体罚仍被视为合法(第 2 条和第 16 条)。

26. 缔约国应：

(a) 加强措施，打击一切形式的暴力侵害妇女行为和对妇女有害的做法；

(b) 确保彻底调查所有性别暴力和家庭暴力行为，包括调查负责履行缔约国在《公约》下的国际责任的国家主管部门或其他实体在这方面的作为和不作为，包括在必要时依职权启动调查；确保施害者受到起诉，如果判定有罪，则予以适当惩罚；确保酷刑受害者或其家属获得补救，包括充分赔偿和适当康复；

(c) 关于体罚，委员会建议缔约国在法律上禁止在任何情况下体罚儿童。

根据 2023 年《网络犯罪法》实施任意拘留

27. 委员会注意到，2023 年 8 月通过的《网络犯罪法》(2023 年第 17 号法)旨在打击网络犯罪和保护网络安全，但委员会感到关切的是，该法对罪行的定义模糊，组织或个人的合法网上活动可能因此被定为刑事犯罪，该法也可能被用于限制表达自由权和任意拘留记者和其他人(第 2 条和第 16 条)。

28. 委员会请缔约国确保公民空间有利于个人和组织的参与，并建议缔约国修订《网络犯罪法》，明确定义其中所列罪行，因为现行的《网络犯罪法》措辞宽泛且模糊，不符合国际人权法中关于对个人自由的限制应符合合法性、正当性、必要性和相称性的要求。

儿童和少年司法

29. 委员会欢迎缔约国努力确保儿童权利方面的国家立法和政策符合少年司法方面的国际标准。然而，也存在一些令人关切的不足，如刑事责任最低年龄低于国际标准，没有绝对禁止过度使用武力和单独监禁，没有面向被拘留儿童的监督和申诉机制，违法儿童仅能获得有限的免费法律援助，缺乏基于性别考量的保护和非歧视性司法办法，没有区分身份罪和刑事罪以及由此导致的问题，缺乏关于被剥夺自由儿童以及被拘留儿童遭受虐待、凌辱或酷刑案件的可靠的系统性数据(第 2、11 和 16 条)。

30. 委员会建议，为确保国家立法符合国际标准，国家少年司法战略中设想的立法改革应针对已查明的具体问题纳入关键措施并在实践中予以落实。特别是，缔约国应根据《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)规则 45(2)和《联合国保护被剥夺自由少年规则》第 67 条修订立法，确保单独监禁不被用作对儿童的纪律措施。缔约国还应建立一个数据收集系统，在此基础上公布被拘留儿童的数据，还应设立面向被拘留儿童的保护和申诉机制以及监测和监督青少年拘留设施的独立机构。

难民和不推回

31. 委员会赞赏缔约国努力维护《公约》第 3 条规定的推回原则，并认识到在应对难民危机的国际财政支助减少的情况下，目前的局势对缔约国的接收能力造成了压力，但委员会表示关切的是，驱逐决定可以在未经正当程序、未遵循相关法律的情况下由省长酌情作出，或根据情报总局等安全机构的建议作出，并且不接受申诉(第 3 条)。

32. 委员会促请缔约国：

- (a) 确保在实践中严格遵守不推回原则；
- (b) 确保驱逐决定，包括应阿拉伯国家内政部长理事会请求作出的驱逐决定，必须经过独立的司法审查程序，让受影响的个人能够向公正的法院对驱逐决定提出质疑；
- (c) 考虑批准《关于难民地位的公约》、《关于难民地位的议定书》、《关于无国籍人地位的公约》和《减少无国籍状态公约》。

拘留条件

33. 委员会感到关切的是，尽管缔约国为缓解惩教和改造中心过度拥挤的状况采取了措施，每周将部分囚犯转移到分流中心，并使用监禁的替代措施，但仍然面临拘留场所过度拥挤的挑战。委员会还感到关切的是，卫生条件差、医疗保健服务不足、毛毯和适足食物短缺仍然是严重的挑战(第 11 条和第 16 条)。

34. 缔约国应：

- (a) 继续努力缓解拘留设施过度拥挤的状况，包括为此使用监禁的替代措施；
- (b) 采取有效措施改善卫生条件和食品质量；

(c) 改善拘留设施中的医疗和保健服务，包括为此招聘经过适当培训的医务人员，为有需求的人提供必要的心理和精神支助；采取必要措施，在所有剥夺自由场所提供医疗设备和药品；

(d) 确保适用相关国际人权标准，包括《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)、《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)和《联合国女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)。

对拘留中心的监督

35. 委员会承认国家人权中心的作用，但仍感关切的是，缔约国无意批准《公约》的《任择议定书》，理由是所有遭受任何形式虐待的公民都可以向主管部门(警察局长、总检察长或透明度和人权办公室)提出申诉。《刑事诉讼法》第 106 条规定，检察官、总检察长、初审法院院长和上诉法院院长可以查访管辖范围内的公共监狱和其他拘留场所、与被拘留者接触并听取他们可能提出的任何申诉。这有悖于申诉或监督机制的独立性原则，因为被指控的施害者与调查人员之间不应有任何等级关系或机构层面的关系。委员会还表示关切的是，情报总局拘留中心不受上述任一主管部门的管辖、不受任何形式的监督(第 2、11 和 16 条)。

36. 委员会建议缔约国考虑加入《公约》的《任择议定书》，以便建立一个对拘留场所进行独立查访并提出建议的独立国家防范机制，还建议缔约国在这方面参考国家人权中心的经验并提供必要资源。

申诉和调查机制

37. 委员会仍然关切的是，缔约国始终未能建立虐待和酷刑指称的独立调查机制(第 12 条和第 13 条)。

38. 委员会重申先前的建议¹¹，即缔约国应：

(a) 建立符合机构独立性要求的独立申诉和调查机制，避免“同事调查同事”和由此产生的利益冲突；

(b) 确保由独立的机构及时公正地调查所有酷刑或虐待申诉，对受指控的施害者进行应有审判，如判定有罪，则根据其行为的严重程度予以惩处；

(c) 确保主管部门在有合理依据认为存在酷刑或虐待行为时主动展开调查；

(d) 确保在调查期间立即暂停受指控的酷刑和虐待行为施害者的职务；

(e) 确保申诉人得到保护，不因提出申诉遭受任何虐待、恐吓或报复，并确保针对执法人员的虐待、恐吓或报复行为采取适当的纪律措施，或酌情采取刑事措施。

培训

39. 委员会注意到，代表团提供了关于目前为所有公职人员开展培训方案的资料，但委员会再度表示关切的是，所提供资料未充分说明这些培训方案的效用。

¹¹ 同上，第 34 段。

委员会感到遗憾的是，缔约国似乎没有就如何发现和记录酷刑造成的身心后遗症为处理被拘留人员事务的执法人员、法官、检察官、法医和医务人员开展关于经修订的《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》(《伊斯坦布尔规程》)的具体培训(第 10 条)。

40. 缔约国应：

(a) 针对培训方案在减少酷刑和虐待案件数量、确保相关行为受到调查和施害者受到起诉方面的效用，制定和实施评估办法；

(b) 确保按照经修订的《伊斯坦布尔规程》，为包括医务人员在内的所有相关人员开展识别酷刑和虐待案件方面的专门培训。

后续程序

41. 委员会请缔约国在 2025 年 11 月 22 日前提提供资料，说明就委员会关于酷刑定义、基本保障、特别法院以及逼供的建议(见上文第 10、12、18 和 20 段)采取的后续行动。在这方面，还请缔约国向委员会报告在下一个报告期内落实本结论性意见中其余建议的计划。

其他问题

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

43. 委员会请缔约国批准《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》，并作为初步措施，恢复暂停适用死刑。

44. 委员会请缔约国批准尚未加入的两项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》，以及批准尚未加入的核心条约任择议定书。

45. 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，并向委员会报告传播活动的情况。

46. 委员会请缔约国在 2028 年 11 月 22 日前提提交下一次定期报告。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，为提交报告的目的，委员会将在适当时候向缔约国发送报告前问题清单。缔约国对问题清单的答复将构成其根据《公约》第 19 条提交的第五次定期报告。