



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
20 January 2011
Chinese
Original: English

禁止酷刑委员会

第四十五届会议

2010年11月1日至19日

审议缔约国根据《公约》第19条提交的报告

禁止酷刑委员会的结论性意见

蒙古

1. 委员会在2010年11月5日和8日举行的第963和第964次会议(CAT/C/SR.963和964)上审议了蒙古的初次报告(CAT/C/MNG/1)，并在其第976次会议(CAT/C/SR.976)上通过了以下结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎蒙古提交初次报告，该报告虽然基本遵循了委员会的报告准则，却缺乏有关《公约》条款执行情况的统计和实际资料。委员会感到遗憾的是，报告提交拖延了六年，使其无法监测缔约国自批准《公约》以来执行《公约》的情况。委员会还感到遗憾的是，没有民间社会组织参加编写报告。

3. 委员会欢迎与缔约国代表团进行的坦率和建设性对话以及对委员会成员所提问题的详细口头答复，这为委员会提供了重要的补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国自2002年1月24日加入《公约》以来已批准或加入了下列国际文书：

(a) 2002年3月，《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》；

(b) 2002年4月，《国际刑事法院罗马规约》；

(c) 2003 年 6 月,《儿童权利公约关于买卖儿童,儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》;

(d) 2004 年 10 月,《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》;

(e) 2008 年 5 月,《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其议定书;

(f) 2009 年 5 月,《残疾人权利公约》;

(g) 2009 年 5 月,《残疾人权利公约任择议定书》;

(h) 2010 年 7 月,《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》。

5. 委员会注意到缔约国正在努力改革立法,以确保更好地保护人权,特别是:

(a) 2002 年通过了《刑法典》;

(b) 2005 年通过了《反家庭暴力法》;

(c) 2007 年 8 月 3 日修订了《法院决定执行法》;

(d) 2008 年 2 月 1 日颁布了对《刑法典》的修正。

6. 委员会赞赏地注意到缔约国采取了新的措施和政策,以确保更好地保护人权,特别是:

(a) 2003 年制定了《蒙古国家人权行动方案》,并在 2005 年成立了国家方案执行委员会;

(b) 自 2004 年以来向特别程序任务负责人发出长期邀请;

(c) 2007 年制定了《反家庭暴力国家方案》;

(d) 制定了《2005-2015 年保护儿童和妇女免受以性剥削为目的的贩运国家方案》;

(e) 在首都所有地区及所有 21 个省开设了法律援助中心,为涉及刑事、民事和行政案件的弱势者提供法律咨询意见;

(f) 蒙古总统于 2010 年 1 月 14 日宣布暂停死刑,并表示这一禁令应构成废除死刑的第一步。

C. 关注的主要问题和建议

酷刑的定义和定罪

7. 虽然委员会注意到缔约国已在 2008 年推出对《刑法典》和《刑事诉讼法》的若干修正,以协调国内立法,与《公约》保持一致,但委员会感到关切的是,正如酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员在 2005 年访问蒙古的报告(E/CN.4/2006/6/Add.4, 第 39 段)中指出的,缔约国没有根据《公约》第 1 条的定义在立法中为酷刑下定义(第 1 和第 4 条)。

缔约国应在国家刑事立法中采用一个具有《公约》第 1 条全部要素的酷刑定义。缔约国应根据《公约》第 4 条，在立法中将酷刑作为一个单独罪行，并确保对酷刑的惩罚与这一罪行的严重性相称。

基本法律保障

8. 委员会关切的是，有资料说，任意逮捕和拘留经常发生，无法院命令的审前羁押约占三分之二。该委员会还表示关注被捕的嫌犯往往不能够依法迅速接触法官、律师、医生和其家人，而审前拘留并不是作为最后手段使用(第 2、第 11 和第 12 条)。

缔约国应采取迅速和有效的措施，以确保所有被拘留者从拘留一开始就获得全部基本法律保障。这包括被拘留者有权被告知逮捕原因、迅速接触律师并在必要时获得法律援助。他们也应该能够接受最好由自己选择的医生进行的独立医疗检查、通知亲属和被迅速带上法庭，并由法院按照国际标准审查其拘留是否合法。

酷刑行为的有罪不罚现象

9. 委员会关切的是，有报告说，执法人员和审讯人员并不一定会因酷刑和虐待行为而受到起诉和适当惩罚。酷刑问题特别报告员也提到这一问题，指出“有罪不罚是酷刑和虐待行为的主要原因”。特别报告员认为，尤其是在警察局和审前拘留设施，长期存在酷刑现象，而且“《刑法典》中没有符合《公约》的酷刑定义，而又缺乏有效机制受理和调查投诉，这为犯罪者提供了庇护”(同上)(第 1、第 2、第 4、第 12 和第 16 条)。

敦促缔约国结束有罪不罚现象，确保不容忍公职人员的酷刑和虐待行为，对所有被控施行酷刑的人进行调查，并且酌情起诉、定罪并以与罪行严重性相称的刑罚进行处罚。缔约国应确保建立有效和独立的调查机制，制止关于酷刑和虐待行为的有罪不罚现象。应当立即废除《刑法典》第 44.1 条的规定，即“履行强制命令或法令过程中损害本法所保护的权利和利益，不构成犯罪”。缔约国的立法也应明确规定：不得援引上级命令作为施行酷刑的理由。

2008 年 7 月 1 日事件中的虐待和过度使用武力

10. 委员会关切的是，有报告说，在 2008 年 7 月 1 日苏赫巴托广场骚乱以及国家紧急状态期间，警察不必要和过度地使用武力。委员会关注有报告说，大多数情况下，警察的不必要和过度使用武力发生在宣布紧急状态之后。委员会也关注国家人权委员会的一项调查显示：在采访的 100 名被拘留者中，88 人回答说受到虐待，曾在逮捕和审讯过程中被殴打或辱骂。委员会关切的是，有报告说，被捕者被关押在拥挤的设施中，48 至 72 小时内得不到食物和水，不能上厕所，并且没有可能接触律师和家人(第 2、第 12 和第 16 条)。

缔约国应确保执法人员收到关于使用武力的明确指示，并且使他们了解不必要或过度使用武力的责任。应适用现有的法律，包括通知公众关于实施紧急状态法律。缔约国应确保执法人员适用关于被剥夺自由者的法律，包括逮捕时的基本法律保障，严格遵守《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》(大会 1988 年 12 月 9 日第 43/173 号决议通过)，并且被剥夺自由者应有可能接触律师、医生和家人。为了防止有罪不罚和滥用权力，对这些罪名成立的执法人员，应施以适当的法律和行政处罚。

投诉与及时、公正和有效的调查

11. 委员会严重关切的是，2002 年以来只有一人因施行不人道和残忍的待遇而被判刑，2007 年以来的 744 起与酷刑有关案件中只有一人被定罪，因此创造了一种施行酷刑者逍遥法外的环境。酷刑问题特别报告员对此作出反应，指出，“尽管目前有被害人投诉和处理投诉的法律框架，但这一制度实际上不起作用”。(E/CN.4/2006/6/Add.4, 第 41 段)并且“因此，受害人不能对酷刑和其他形式虐待有效地诉诸司法，寻求补偿和获得康复”(同上，第 2 页)。委员会还关切的是，2008 年 7 月 1 日事件发生后，向国家人权委员会提交的全部 10 项投诉(其中 4 项涉及酷刑)和向检察院提交的 11 项投诉都以证据不足而被驳回(第 2、第 12 和第 13 条)。

缔约国应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。缔约国应解决有罪不罚问题，确保那些被发现犯有酷刑和虐待行为者被及时定罪。缔约国应采取措施，按照《公约》第 13 条的规定保护投诉人、律师和证人不受恐吓和报复。缔约国应提供资料，说明对 2008 年 7 月 2 日被逮捕并押入 Denjiin Myanga 拘留中心的 Ts. Zandankhuu 先生提出的酷刑指控所进行的任何调查。

国家人权委员会

12. 委员会注意到，国家人权委员会享有根据有关增进和保护人权的国家机构资格的原则(巴黎原则)所设国家人权机构的“A”级资格，并且可以就人权问题向其他实体提出建议和发送命令。然而委员会关注的是，就 2008 年 7 月 1 日苏赫巴托广场事件，该委员会发表声明称紧急状态期间“人权未受侵犯”。委员会关注司法机关随后利用这一声明驳回关于酷刑和虐待的投诉，迫使人们签署认罪供词，然后据以将他们判刑(第 1、第 2、第 4、第 13、第 15 和第 16 条)。

缔约国应确保国家人权委员会理事机构的任命过程透明，并且协商应是全面、开放的，包括民间社会的强化参与。缔约国应加强委员会的独立性和能力，并确保其活动不受限制。应当向该委员会提供人力、财力和物力，使其能够充分履行职责。该委员会应有能力和权力一般地不经宣布而访问一切拘留地点，应能处理关于酷刑的指控，并应该确保在适当情况下采取补救和康复措施。对执法人员和刑事司法系统工作人员进行关于绝对禁止酷刑的培

训，应让该委员会参与。该委员会也应参与开展提高一般公众对人权问题认识的活动。

不驱回义务

13. 委员会关切的是，从 2000 年到 2008 年，蒙古当局对 11 个国家的 3,713 名公民执行了驱逐出境的决定。委员会还表示关注：没有驱逐令因为被驱逐者在目的地国家面临酷刑威胁而暂停或不执行。它还关注的是，2009 年 10 月，在对庇护申请作出最后决定之前，不顾一名寻求庇护者及其家人的意愿而将其驱逐到中国(第 3 条)。

缔约国应采取一切立法、司法和行政措施，履行《公约》第 3 条的义务。当确定不驱回义务时，缔约国应逐案评估案情。缔约国应对其关于强迫驱逐外国公民出境的立法提出修正。缔约国应考虑加入 1951 年《关于难民地位的公约》(大会于 1951 年 7 月 28 日通过)及其 1967 年议定书。缔约国应为所有执法和移民官员提供国际难民和人权法方面的培训，强调不驱回原则，并确保向法院上诉驱逐令具有中止执行的效力。

司法培训

14. 尽管注意到一旦批准或加入的法律生效，国际文书即成为有效的国内法，但委员会关注代表团称法官对国际文书包括本《公约》的认识有限。酷刑问题特别报告员也提到这一关注，指出“检察官、律师和司法机构首先基本不了解有关禁止酷刑的国际标准”(E/CN.4/2006/6/Add.4, 第 40 段)。委员会特别关注的是，根据所收到的资料，律师如果在辩护中援引国际条约和公约，他的当事人就会被判处更长的徒刑(第 10 条)。

缔约国应确保对法官、检察官、法院职员、律师以及其他相关行业进行强制培训，包括关于《公约》的各项规定，特别是绝对禁止酷刑问题。缔约国不妨考虑为培训提供国际援助。处理被拘留者的公职人员和医务人员以及所有参与记录和调查酷刑行为的专业人员应接受《酷刑和其他残忍、不人道或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。

执法人员的培训

15. 委员会关切的是，有报告说，警方没有在人群控制和设备使用方面受到充分培训，他们往往没有得到关于枪支适当使用和禁止过度使用武力的指示(第 10 条)。

缔约国应确保执法人员得到适当培训，了解如何行使职责，包括如何使用设备、如何在适当情况下并只作为例外手段和不过分地使用武力。警方应接受以下文件的培训并予以遵守：《执法人员行为守则》(大会 1979 年 12 月 17 日第 34/169 号决议通过)和《执法人员使用武力和火器的基本原则》(1990

年 8 月 27 日至 9 月 7 日举行的第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过)。

拘留条件

16. 委员会关注一些设施中的拘留条件，如过度拥挤、通风不良和暖气不足、厕所设施和供水不足以及传染病流行。此外，委员会关注虐待情况，如混合关押被定罪犯人和被拘留候审者、任意改变房间以及狱警鼓励被定罪犯人虐待某些被拘留者。委员会还关切特别隔离制度，包括对判处 30 年徒刑者的禁闭——其中有些人对酷刑问题特别报告员说他们宁愿接受死刑，也不愿意被隔离。委员会特别关切有报告说，死囚被隔离关押，在押期间始终戴手铐脚镣，并且得不到适当食物。特别报告员将这些拘留条件称为额外处罚，只能定性为《公约》第 1 条界定的酷刑(第 11 和第 16 条)。

委员会建议缔约国废除特别隔离制度，确保所有囚犯受到人道待遇，遵守《囚犯待遇最低限度标准规则》(经济和社会理事会 1957 年 7 月 31 日第 663 C(XXIV)号决议和 1977 年 5 月 13 日第 2076(LXII)号决议批准)与《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》。缔约国应继续改善所有拘留设施的拘留条件，使其达到国际标准。缔约国应确保狱警和其他官员遵守法律，恪守规则和条例。应允许国家总检察院、国家人权委员会和其他经授权的独立机构定期和突击查访拘留地点。

补救和赔偿

17. 委员会关注酷刑和虐待受害者没有有效和适当的手段争取公正、补偿和康复。该委员会还关注蒙古法律的赔偿规定不将酷刑作为赔偿的依据。酷刑问题特别报告员访问蒙古后也注意到这一点(第 14 条)。

缔约国应确保酷刑受害者得到补救，拥有获得公平和充分赔偿的可强制执行的权利，并应制定全面的法律，包括以酷刑和虐待作为赔偿和补偿的依据。

酷刑逼供

18. 委员会严重关切蒙古法庭继续采纳酷刑和虐待下获得的陈述和口供；这也是酷刑问题特别报告员提到的。他说，刑事司法系统在很大程度上依赖取供来起诉，而这“使得酷刑和虐待的危险非常现实”(E/CN.4/2006/6/Add.4, 第 36 段)。在这方面，委员会还关注有报告说，因 2008 年 7 月 1 日事件被捕的人在审讯时遭受酷刑，并在这种情况下签署供词，然后在法庭上作为证据使用(第 15 条)。

缔约国应确保不得在任何程序中援用任何经证明以酷刑取得的陈述作为证据。缔约国应在有可能发生酷刑和虐待的一切地方对所有的审讯进行系统的音像监控和录制，并为此提供必要的财政、物质和人力资源。缔约国应确保不应接受在押人员任何已确定在酷刑或虐待下所做的陈述和供词作为不利于

招供者的证据。只有在对被控实施酷刑或虐待的人的诉讼中，才应援用这样的陈述和供词作为证据。

死囚和死刑

19. 委员会关切有关死刑的信息被列为国家机密，甚至都不向被处决者的家属通报执行日期或交付遗体。委员会还关注 44 名死囚的命运和条件(第 2、第 11 和第 16 条)。

缔约国应提供有关死刑的公开统计数据，向委员会提供有关 44 名死囚的资料；应考虑对所有死刑减刑，并向被处决者的家人提供有关信息。缔约国应解密死刑信息；委员会鼓励缔约国继续努力，最终废除死刑，包括批准《公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》。缔约国应确保按照国际标准对待死囚。

暴力侵害妇女的行为

20. 尽管欢迎缔约国努力打击暴力侵害妇女的行为，但委员会关注有报告说，暴力事件，特别是侵害妇女的家庭暴力行为、强奸和性骚扰仍然普遍。委员会还关注的是，包括执法人员在内，仍然将家庭暴力视为私事，起诉率非常低。此外，委员会关切有报告说，只有少数强奸案报案，并且通常没有偏远地区的强奸后体检以及称职人员提供的庇护所和康复服务。委员会遗憾的是，缔约国迄今尚未对婚内强奸和性骚扰定罪(第 1、第 2、第 4、第 12 和第 16 条)。

缔约国应充分打击暴力侵害妇女的行为，特别是强奸、家庭暴力和性骚扰。它还应对婚内强奸和性骚扰定罪。此外，它应确保公职人员充分熟悉适用的相关法律规定，并对一切形式的暴力侵害妇女行为保持警觉和做出充分的回应。缔约国还应确保所有成为暴力受害者的妇女可在全国各地立即获得补救和保护，包括获得保护令、进入安全庇护所、获得体检和康复协助。对妇女施暴者应进行应有的起诉，并且如果罪名成立，则予定罪和判处适当的刑罚。

人口贩运

21. 尽管欢迎缔约国 2010 年 10 月 18 日与中国澳门特别行政区签署了打击人口贩运合作协议以及缔约国打击人口贩运的其它努力，但委员会关注有报告说人口贩运正在上升。委员会还关注有报告说，受害者大多是年轻女孩和妇女，特别是穷人和街头儿童，以及家庭暴力受害者；她们遭受贩运，以供性剥削和劳动剥削以及假结婚。此外，委员会关注缔约国仍然没有适当法律框架保护人口贩运受害者和证人。委员会还关注缔约国很少根据刑法典关于买卖人口的第 113 条起诉人口贩运行为，而该条的刑罚重于关于诱导他人从事卖淫和组织卖淫的第 124 条。委员会还关注有报告说，85%至 90%经调查的案件据称以证据不足或无理由认为受害人被骗而驳回；还有报告说，执法人员直接参与或协助贩运犯罪，但一直没有对这些报告进行调查(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

缔约国应颁布全面的打击贩运法，解决关于预防人口贩运和保护受害者及证人的问题，并确保所有贩运受害者获得赔偿和尽可能全面的康复。缔约国应对执法人员、调查人员和检察官开展关于贩卖人口的法律和实践的适当培训。应当根据刑法典第 113 条起诉人口贩运行为。缔约国应建立独立机制，并给予足够和适当的人力和财政资源，以监督打击人口贩运活动的措施的实施情况。缔约国也应该对所有关于人口贩运活动的指控，包括对执法人员的指控，进行独立、彻底和有效的调查。缔约国还应继续并加强这一领域的国际、区域和双边合作。

劳动剥削和童工

22. 委员会关切的是，有报告说，非正规开采社区的一些手工(非正式)矿工，包括未成年人(也称为“忍者”矿工)，是在非常不稳定的、有违国际劳工标准的条件下工作。委员会还关注有关儿童受剥削包括劳动条件危险的报告。此外，委员会关注有关街头儿童处境和缔约国缺乏有效措施改善其处境的报告(第 16 条)。

缔约国应打击一切形式的强迫劳动，并应采取一切必要措施，确保儿童不从事工作条件危险的劳动，包括手工(非正式)矿业，并确保按照国际标准，特别是根据缔约国批准的国际劳工组织公约，改善在这些设施工作的成年人的条件。缔约国应采取措施监测、处理和制止童工现象，包括对剥削童工的雇主定罪，将他们绳之以法。缔约国应开展宣传，提高人们对童工现象负面影响的认识。缔约国也应加强有关街头儿童处境的措施。

体罚儿童

23. 委员会关切的是，有资料说，特别是在农村地区，学校、儿童机构和家庭体罚儿童的现象很普遍(第 16 条)。

缔约国应采取紧急措施，明令禁止在所有环境中体罚儿童。缔约国还应确保通过适当的公共教育和专业培训，推广积极、参与性和非暴力的管束形式。

少年司法

24. 委员会关切的是，儿童权利委员会提供的资料表明，少年司法制度不符合《儿童权利公约》的原则和规定，而且也没有全面的少年司法政策框架。委员会还关切地注意到缔约国不适用《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》，大会于 1985 年 11 月 29 日通过)，并且在审前和定期拘留中都没有将儿童与成年人分开(第 2 和第 16 条)。

缔约国应继续推进并完成使国家立法与适用的国际标准保持一致的进程，并应完善少年司法方面的法律框架；除非法律另有规定，不应诉诸审前拘留；应确保儿童在任何情况下与成年人分开关押，并且适用《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)。缔约国应建立专门的少年法院，配备经

过培训的少年案法官和其他司法工作人员。如有需要，缔约国应在这方面寻求国际援助。

歧视和暴力侵害弱势群体

25. 委员会关注：

(a) 有报告说，缔约国没有全面禁止歧视的国内法，并且仇恨犯罪和言论不违法。委员会还关注有报告说，由于普遍的负面社会态度，同性恋、双性恋和变性人(LGBT)等弱势群体在公共和家庭环境中都遭受暴力和性虐待。委员会欢迎 LGBT 中心正式登记，并赞赏地注意到缔约国表示需要开展运动提高公众对这类人的认识；

(b) 有报告说，艾滋病毒/艾滋病患者遭受歧视，特别是在住房和就业前预检方面；

(c) 虽然注意到缔约国 2002 年颁布了新的《民法典》，规定非公民在民事和法律事项上享有与公民相同的权利，但一些外国人可能遭受基于族裔的有组织的暴力侵犯(第 2 和第 16 条)。

缔约国应制定全面的法律框架，以打击歧视，包括仇恨犯罪和言论。缔约国应采取措施，将这类犯罪者绳之以法。缔约国应切实保护弱势群体，如性少数群体、艾滋病毒/艾滋病患者和一些外国人。缔约国应建立有效的警务、执法及投诉机制，根据《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》，确保及时、彻底和公正的调查对基于性取向和性认同的人身攻击的指控。缔约国应通过立法，打击那些宣扬和煽动种族、族裔和其他形式歧视的组织造成的暴力行为。

智障人士和心理问题

26. 委员会感到遗憾的是，缔约国代表团没有提供资料说明对住院精神疾病和智力残疾者的法律保障，包括监测和监督。委员会还关切有报告说，住院是经常采取的方式，很少有替代治疗方案落实到位，并且专门从事精神病患者和残疾人工作的专业人员为数很少。

缔约国应作为紧急事项，加强有关残疾人包括精神病患者和智力残疾人的权利的法律规定，并且应为住院场所建立监测和监督机制。缔约国应加强替代的治疗和护理方法，并应优先考虑增加熟练的心理/精神病专业人员数量。

数据收集

27. 委员会感到遗憾的是，没有全面和分类资料说明执法、安全、军事和监狱工作人员酷刑和虐待案件的投诉、调查、起诉和定罪情况以及关于死囚、虐待移民待遇工人、人口贩运和家庭及性暴力的情况。

缔约国应编制国家一级监督《公约》执行情况的统计数据，包括按年龄、性别、种族和犯罪类型分类的关于酷刑和虐待、虐待移民工人、死囚、人口贩运、家庭及性暴力方面有罪者的投诉、调查、起诉和定罪的数据，以及关于向受害者提供的补救，包括补偿和康复的手段。

28. 委员会建议缔约国考虑尽快批准《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》。
29. 委员会建议缔约国考虑作出《公约》第 21 条和第 22 条所指的声明。
30. 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》。
31. 请缔约国以适当的语文并通过官方网站、媒体和非政府组织，广泛传播向委员会提交的报告和委员会的结论性意见。
32. 委员会要求缔约国在一年内提供关于后续行动的资料，答复本文件第 9、第 11、第 16 和第 19 段所载的委员会建议。
33. 委员会请缔约国根据其报告准则提交下一次定期报告，并遵守具体条约文件的 40 页页数限制。委员会还请缔约国按照人权条约机构委员会间会议批准的《国际人权条约统一报告准则》(HRI/GEN.2/Rev.6)关于共同核心文件的要求而提交共同核心文件，并遵守共同核心文件的 80 页页数限制。具体条约文件和共同核心文件一起构成了缔约国根据《公约》所负的提交报告义务。
34. 请缔约国在 2014 年 11 月 19 日前提交下次定期报告，即第二次定期报告。