

Distr.
GENERAL

CAT/C/GC/2
24 January 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

禁止酷刑委員會

《禁止酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰公約》

第 2 號一般性評論

締約國執行第 2 條

1. 本一般性評論論述的是第 2 條的三個組成部分，其中每個部分都載明瞭相互關聯而又不可或缺的特定原則，這些原則正是《公約》絕對禁止酷刑的立足點。《禁止酷刑公約》自通過以來，這一禁止規定的絕對性和不可減損性已成為習慣國際法的一部分。第 2 條的規定加強了這項禁止酷刑的絕對強制性規範，構成了委員會權力的基礎，使委員會有權採取有效的預防手段，包括但不限於採取其後第 3 至第 16 條所載的各項措施，以應對出現的各種威脅、問題和做法。

2. 根據第 2 條第 1 款，每一締約國有義務採取行動，包括立法、行政、司法或其他行動，以加強禁止酷刑的規定，而這些行動必須最後能夠有效地防止酷刑。為了保證確實採取防止或懲罰任何酷刑行為的措施，《公約》在其後各條中載明締約國有義務採取其中所規定的各項措施。

3. 第 2 條中規定的防止酷刑的義務的範圍十分廣泛。防止酷刑的義務與第 16 條第 1 款所規定的防止其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰(下稱“虐待”)的義務是不可分割、互為依存和相互關聯的。防止虐待的義務與防止酷刑的義務實際上相重疊，而且基本上相一致。第 16 條在規定防止虐待的手段時，“特別”強調了第 10 至第 13 條所列的措施，但正如委員會所解釋過的那樣，有效防止虐待的措施並不僅僅限於這幾條所列的措施，例如，還包括第 14 條所規定的補償。實際上，虐待與酷刑之間往往沒有明確的界限。經驗表明，發生虐待的情況

往往也會助長酷刑的發生，因此，必須採取那些為防止酷刑所必須採取的措施來防止虐待的發生。所以，委員會認為，《公約》禁止虐待的規定同樣是不可減損的，必須採取不可減損的有效措施來防止虐待的發生。

4. 締約國有義務消除有礙於杜絕酷刑和虐待的一切法律或其他障礙；採取積極有效措施確保切實防止此種行為的發生和重演。締約國還有義務不斷審查其本國法律和執行《公約》的情況，並按照委員會就個別來文通過的意見和結論性意見加以改進。如果締約國採取的措施未能實現杜絕酷刑行為這一目標，則按照《公約》的要求，締約國須作出改進和/或採取新的、更為有效的措施。同樣，由於酷刑和虐待的花樣不幸地一直在翻新，委員會對有效措施的理解和建議也一直在與時俱進。

二、絕對禁止

5. 第 2 條第 2 款規定，禁止施行酷刑這一點是絕對的，不可減損的。該款強調，締約國不得援引“任何特殊情況”作為在其管轄的任何領土內施行酷刑的理由。《公約》所指出的特殊情況包括戰爭狀態、戰爭威脅、國內政局動盪或任何其他社會緊急狀態。其中包括了任何恐怖主義行為或暴力犯罪的威脅以及國際性或非國際性的武裝衝突。任何國家想要以在此種情況或一切其他情況下維護公共安全或防止出現緊急狀態為理由而施行酷刑或虐待，委員會都深感關注並斷然反對。同樣，委員會也反對用任何宗教或傳統理由來違反絕對禁止施行酷刑或虐待的規定。委員會認為，實行特赦或採取其他阻撓辦法，事先排除或表明不願意對施行酷刑或虐待的人進行即時和公正的起訴和處罰，是違反不可減損原則的。

6. 委員會提請《公約》所有締約國注意其因批准《公約》而承擔的義務的不可減損性。在 2001 年 9 月 11 日的襲擊事件發生後，委員會表明，第 2 條(任何特殊情況，不論為……均不得援引為施行酷刑的理由)、第 15 條(不得援引任何業經確定系以酷刑取得的口供為證據，但這類口供可用作被控施用酷刑者刑求逼供的證據)和第 16 條(禁止殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰)所載的義務是三條

“在一切情況下都必須遵守”的規定¹。委員會認為，第 3 至第 15 條同樣不可減損，既適用於酷刑，也適用於虐待。委員會確認，締約國可選擇採取某些措施來履行上述義務，但這些措施必須有效，並且符合《公約》的宗旨和目標。

7. 委員會還認為，與不可減損原則相聯繫的“其管轄的任何領土”的概念包括任何領土或設施，必須用來保護在一締約國法律上或事實上控制之下的任何人，無論是公民還是非公民，不得有任何歧視。委員會強調，防止酷刑的國家義務也適用於法律上或事實上以締約國名義、與締約國配合或應締約國要求而行事的所有人。每一締約國應作為緊要事項，密切監督其官員或代表其行事的人，並應向委員會報告因採取反恐措施或其他措施而發生的任何酷刑或虐待事件以及為調查、懲罰和防止未來再發生酷刑或虐待行為而採取的措施，其中應特別關注直接行為者的法律責任以及各級指揮系統的官員教唆、同意或默許此種行為的法律責任。

三、採取有效措施防止酷刑的義務的內容

8. 締約國必須至少按照《公約》第 1 條所界定的酷刑行為要素和第 4 條的要求，將酷刑行為定為根據其刑法須加以懲罰的罪行。

9. 《公約》中的定義若與國內法中納入的定義有重大差距，就會出現實際或可能的漏洞，從而導致有罪不罰。在某些情況下，儘管用語也許相近，但國內法或司法解釋可能對其含義作了限定。因此，委員會要求每一締約國確保政府所有部門都根據《公約》中的定義來界定國家義務。同時，委員會也確認，如果本國的定義至少包含《公約》的標準並且按照《公約》的標準予以適用，則更廣泛的本國定義也可促進《公約》的宗旨和目標。委員會特別要強調的是，第 1 條的旨意和目的並不包括要對行為者的動機進行主觀探究，而是必須根據有關情況進行客觀裁判。有必要調查和確定各級指揮人員以及直接行為者的責任。

10. 委員會確認，大多數締約國在其刑法典中將某些行為確定為或界定為虐待。與酷刑相比，虐待可能在疼痛或痛苦的程度上有差別，而且無須證明施行虐

¹ 2001 年 11 月 22 日，委員會就 9 月 11 日的事件通過了一項聲明，並將該聲明送交《公約》每一締約國(A/57/44, 第 17-18 段)。

待是為了不被准許的目的。委員會強調，如果也存在酷刑行為的要素，則僅以虐待罪名起訴有關行為就違反了《公約》。

11. 委員會認為，締約國若將酷刑行為界定為有別于普通攻擊行為或其他犯罪行為的罪行，將可直接促進《公約》防止酷刑和虐待的總目標。將酷刑行為稱為酷刑並加以界定，有助於實現《公約》的目標，特別是可促使每一個人——包括行為者、受害者和公眾——都認識到酷刑罪行的特別嚴重的性質。將這種行為定為罪行，還可：(a) 突出按罪行的嚴重程度加以適當懲罰的必要性；(b) 加強禁止規定本身的威懾作用；(c) 使負責官員更能夠追查具體的酷刑行為；和(d) 使公眾有能力和有權力對違反《公約》的國家行為和國家不行為進行監督和在必要時提出質疑。

12. 通過審議各締約國歷次提交的報告、審理個別來文和監督事態發展，委員會在其結論性意見中闡述了它對有效措施的理解，而本檔也擇要概述了這一理解。在第 2 條的一般適用原則和以《公約》特定條款為基礎的進一步發展方面，委員會建議了種種具體的行動，這些行動旨在加強每一締約國的能力，使其能夠迅速地、切實地採取必要且適當的措施來防止酷刑和虐待行為，從而有助於締約國的法律和做法與《公約》完全相符。

13. 某些基本保障措施對一切被剝奪自由的人都適用。其中一些保障措施已經載入《公約》，而委員會也一直要求各締約國採用這些保障措施。委員會就有效措施提出了建議，其目的是澄清目前的基本措施，所建議的措施也並非詳盡無遺。除其他外，保障措施包括：保有被拘留者正式名冊；被拘留者有權被告知其權利；被拘留者有權迅速獲得獨立的法律援助、獲得獨立的醫療保健服務和聯繫其親人；需要建立察看和訪問拘留和監禁地點的公正機制；以及為被拘留者和有遭受酷刑和虐待危險的人提供司法和其他補救辦法，使他們的申訴能夠得到迅速和公正的審理，並使他們能夠維護其權利並對其拘留或待遇的合法性提出質疑。

14. 《公約》生效以來取得的經驗加深了委員會對下列各方面的認識：禁止酷刑的規定的範圍和性質；酷刑的方式；酷刑發生的背景和後果；以及在不同情況下可採取何種與時俱進的有效措施來防止酷刑。例如，委員會強調，在涉及單獨拘留審訊的情況下，警衛必須為同一性別。隨著新的預防方法的發現、試用和

證明有效(諸如對所有審訊過程進行錄影、實施 1999 年《伊斯坦布爾議定書》² 一類的調查程式或採用新的教育公眾或保護未成年人的辦法)，可按照第 2 條的授權，在其餘條款的基礎上擴大為防止酷刑所需要採取的措施的範圍。

四、國家義務和責任的範圍

15. 《公約》為締約國而非為個人規定了義務。國家為其官員和其他人員的行為和不行為承擔國際責任，其中包括以官方身份或代表國家行事、與國家配合行事、在其指揮或控制下行事或表面上依法行事的代理人、私營承包商和其他人員。因此，每一締約國應禁止和防止在一切監管或控制的情況下發生酷刑和虐待行為並對此種行為作出糾正，這些監管和控制的情況包括監獄、醫院、學校、負責照顧兒童、老年人、精神病人或殘疾人的機構、兵役單位以及如果國家不進行干預就會縱容和加大私下傷害危險的其他機構和環境。然而，對於國家或個人根據習慣國際法和其他條約所引起的施行酷刑和虐待的國際責任，《公約》未作任何限制。

16. 第 2 條第 1 款要求每一締約國不但在其主權領土內而且“在其管轄的任何領土內”採取有效措施防止出現酷刑行為。委員會確認，“任何領土”包括締約國按照國際法直接或間接、全部或部分、法律上或事實上實行有效控制的所有地區。第 2 條以及第 5、第 11、第 12、第 13 和第 16 條提到“任何領土”，不但是指在締約國註冊的船舶或飛機上犯下的違禁行為，而且也指在軍事佔領或維和行動期間以及在諸如使館、軍事基地、拘留設施或一國實際或有效控制下的其他地區犯下的此種行為。委員會要指出，這一解釋加強了第 5 條第 1 款(b)項，其中規定締約國必須採取措施，在“被控罪犯為該國國民”的情況下行使管轄權。委員會認為，第 2 條所指的“領土”的範圍還必須包括締約國直接或間接、事實上或法律上對被拘留的人實行控制的情況。

17. 委員會認為，締約國有義務採取有效措施，防止政府當局和以官方身份行事的其他人直接犯下、教唆、煽動、鼓勵、默許或以其他方式參與或共同犯下《公約》所界定的酷刑行為。因此，締約國應採取有效措施，防止政府當局或以

² 《有效調查和記錄酷刑和其他殘忍、不人道或有辱人格的待遇或處罰手冊》。

官方身份行事或表面上依法行事的其他人同意或默許任何酷刑行為。委員會斷定，締約國若沒有履行這些義務，就是違反了《公約》。例如，對於私人擁有或管理拘留中心的情況，委員會認為，鑒於有關人員負責執行國家的職能，因而他們是以官方身份行事，所以絲毫不減損國家官員進行監督並採取一切有效措施防止酷刑和虐待的義務。

18. 委員會已表明，如果國家當局或以官方身份行事或表面上依法行事的其他人知悉或有合理的理由相信非國家官員或私人行為者正在施行酷刑或虐待但並未按照《公約》阻止、調查、起訴和懲罰這些非國家官員或私人行為者，則國家應承擔責任，其官員應視為違禁行為的行為者、共犯或根據《公約》須為同意或默許此種行為負責的人。國家若未適當注意進行干預以制止和制裁酷刑行為並為受害者提供補救，就會縱容非國家行為者，使他們能夠犯下《公約》所不允許的行為而且不受懲罰。因此，國家的漠不關心或無所作為構成了鼓勵和/或事實上允許。對於締約國未能防止諸如強姦、家庭暴力、切割女性生殖器和販賣婦女等基於性別的暴力行為和保護婦女不受此種行為之害，委員會已適用了這項原則。

19. 此外，如果將一個人移交或送交已知曾施行過酷刑或虐待或者未實行適當保障措施的個人或機構，由其加以監管或控制，則國家須為此負責，其官員須為違反第 2 條第 1 款所規定採取有效措施防止酷刑的國家義務下令、允許或參與此一移交行動而受處罰。對於締約國未經第 2 和第 3 條所要求的適當法律程式而將人送到這種地方，委員會已表示了關注。

五、保護因遭受歧視或被邊緣化而處於弱勢地位的個人和群體

20. 不歧視原則是保護人權的一項基本和普遍的原則，對《公約》的解釋和適用至為重要。“不歧視”已納入了《公約》第 1 條第 1 款所載的酷刑定義本身，該款明文禁止為了“基於任何一種歧視的任何理由”而作出的特定行為。委員會強調，歧視性地使用精神或肉體暴力或虐待，是決定某一行為是否構成酷刑的一個重要因素。

21. 對特別有可能遭受酷刑的某些少數或邊緣化個人或人群加以保護，是防止酷刑或虐待義務的一個組成部分。就《公約》引起的義務而言，締約國必須確保其法律實際上適用於所有人，而無論其種族、膚色、族裔、年齡、宗教信仰或

教派、政治見解或其他見解、原籍或社會出身、性別、性傾向、變性身份、心智殘障或其他殘疾、健康狀況、經濟狀況或土著身份、拘留理由等，其中包括被控犯下政治罪行或恐怖主義行為的人、尋求避難者、難民或其他受到國際保護的人或具有任何其他地位或不利特性的人。因此，締約國應確保特別有可能遭受酷刑的群體成員受到保護，全力起訴和處罰對這些人施行的一切暴力和虐待行為，並確保實行其他預防性和保護性積極措施，包括但不限於上述各項措施。

22. 國家提交的報告往往不說明與婦女相關的具體而又充分的《公約》執行情況。委員會強調，性別是一個關鍵因素。女性的身份加上諸如種族、國籍、宗教、性傾向、年齡、移民身份等其他特性或身份，可以決定婦女和女孩遭受或可能遭受酷刑或虐待的方式及其後果。婦女遭此危險的情況包括被剝奪自由、接受醫療(特別是涉及生育決定)以及遭受社區和家庭中的私人行為者施行暴力等情況。男人也有可能遭受某些基於性別的違反《公約》的行為之害，諸如強姦或性暴力和虐待。男女以及男孩女孩都有可能因為實際上或被認為不符合社會決定的性角色而遭受違反《公約》的行為之害。委員會要求締約國在其報告中說明這些情況並說明採取了何種措施來處罰和防止此種行為。

23. 因此，不斷進行審評是有效措施的一個關鍵組成部分。委員會一貫建議締約國在其報告中按年齡、性別和其他主要因素分列資料，以便委員會能夠適當評估《公約》的執行情況。分列的資料使締約國和委員會能夠查明、比較和採取步驟糾正那些否則有可能不被注意和不會受到處理的歧視性待遇。委員會要求締約國盡可能論述各種影響酷刑或虐待行為的發生和預防的因素，並論述在防止針對少數群體、酷刑受害者、兒童和婦女等特定相關人群施行酷刑或虐待方面遇到的困難，其中應考慮到這種酷刑和虐待行為的一般形式和特殊形式。

24. 在有可能發生酷刑或虐待行為的環境中消除就業方面的歧視和不斷進行宣傳教育，對於防止發生這種違反《公約》的行為以及養成尊重婦女和少數群體的風氣也至為重要。委員會鼓勵各國提倡雇用少數群體成員和婦女，尤其是在醫療衛生、教育、監獄/拘留所、執法、司法和法律等領域以及國家機構和私營部門內。締約國應在其報告中說明這些方面的進展情況，按性別、種族、原籍和其他相關身份分列資料。

六、《公約》要求採取的其他預防措施

25. 《公約》第 3 至第 15 條載有締約國為防止酷刑和虐待行為特別是在監管或拘留的情況下防止此種行為所必須採取的具體預防措施。委員會強調，採取有效預防措施的義務超越了《公約》中具體列舉的各項措施或本一般性評論要求採取的各項措施的範圍。例如，有必要使一般大眾認識到禁止酷刑和虐待這一不可減損的義務的歷史、範圍和必要性，也有必要教育執法人員和其他人員如何察覺和防止酷刑和虐待。同樣，基於其審議和評價國家關於官方施行或認可的酷刑或虐待行為的報告的多年經驗，委員會認識到，有必要將進行監督以防止酷刑和虐待這一點靈活適用於私下施行暴力的情況。締約國應在其提交委員會的報告中專門詳述預防措施的實行情況，並按相關因素予以分列。

七、上級命令

26. 禁止酷刑規定的不可減損性還可見於第 2 條第 3 款所載的久已確立的原則，即上級官員或政府當局的命令永遠不得援引為施行酷刑的理由。因此，下級不得躲藏在上級的權力之後，個人應為其行為負責。同時，如果行使上級權力的人(包括公職人員)知悉或應當知悉正在發生或有可能發生此種違禁行為但並未採取合理和必要的預防措施，則他們也不能逃避其因下級犯下酷刑或虐待行為而必須承擔的責任或刑事責任。委員會認為，必須通過主管的、獨立的、公正的檢察機關和司法機關充分調查任何上級官員的責任，無論是直接教唆或鼓勵酷刑或虐待行為的責任，還是同意或默許此種行為的責任。抗拒被其認為非法的命令或在調查酷刑或虐待行為(包括上級官員所犯酷刑或虐待行為)的過程中給予合作的人，應當受到保護，不致遭到任何種類的報復。

27. 委員會重申，本一般性評論不得被認為妨礙任何國際文書或國家法律中載有的至少包含了《公約》各項標準的提供更高程度保護的任何規定。

-- -- -- -- --