



大会

Distr.: General
10 August 2015
Chinese
Original:

人权理事会

第三十届会议

议程项目 2 和 3

联合国人权事务高级专员的年度报告

以及高级专员办事处的报告和秘书长的报告

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、 经济、社会和文化权利，包括发展权

过度使用监禁办法和过度拥挤对人权的影响

联合国人权事务高级专员的报告

概要

本报告系根据人权理事会第 24/12 号决议提交。报告分析了过度使用监禁办法和过度拥挤对人权的影响，汲取了联合国和区域人权机制的经验，借鉴了各国提出的意见，包括它们就拘留的替代办法具体做法提出的意见，以及其他利益攸关方的看法。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 过度使用监禁办法和过度拥挤对人权的影响	5
A. 自由与安全权	5
B. 免受酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇或处罚	7
C. 健康权	7
D. 享有食物、水和卫生设施的权利	9
E. 教育权和回归社会权	10
F. 宗教或信仰自由	10
G. 隐私权、家庭生活权和家庭成员的权利	11
H. 平等和不歧视的权利	11
三. 过度使用监禁办法和过度拥挤的主要原因	13
A. 刑事司法制度内部的缺陷	13
B. 过度使用审前拘留	14
C. 拘留的替代办法缺失和/或管理不善	15
D. 量刑政策	15
E. 对拘留场所缺乏监督	16
四. 应对过度使用监禁办法和过度拥挤及其对人权的影响	17
A. 需要采取积极全面的方针	17
B. 对拘留提出异议、获得律师协助和获取法律援助的权利	17
C. 正确使用拘留场所	18
D. 将审前拘留作为最后手段	19
E. 监禁措施的替代办法	19
F. 适度量刑	20
G. 回归社会和降低重犯率	21
H. 监督和申诉机制	21
五. 结论	22

一. 导言

1. 《世界人权宣言》第三条规定的第一项实质性权利是生命、自由和人身安全权。人权事务委员会在关于《公民权利和政治权利国际公约》第九条的第 35 号一般性意见第 2 段中强调：人身自由与安全本身就是宝贵的，另外，一向以来说，剥夺人身自由与安全一贯都是影响享受其他权利的主要手段。¹

2. 虽然人身自由权不是一项绝对权利，但是不得任意剥夺自由，而且必须尊重法治。² 人权理事会第 24/12 号决议申明，除了监禁本身所需那些合法限制外，被拘留者仍然保有所有人权和基本自由。

3. 近期的统计数据显示，全世界有超过 1,020 万人被剥夺自由，³ 其中约 300 万人在等待审判。⁴ 数据还表明，至少 114 个国家的囚犯人数超出了监狱的额定容量，其中 92 个国家的囚犯人数达到了监狱容量的 100% 至 200%，其他 22 个国家的囚犯人数一倍、两倍甚至三倍于监狱的容量。⁵ 全球各地剥夺自由场所过度拥挤之甚，被形容为泛滥成灾、⁶ 令人震惊、⁷ 极端严重、⁸ 长期的顽疾且⁹ 令人发指，¹⁰ 而且被称为全球监狱危机的征兆和诱因。¹¹

4. 过度拥挤和过度使用监禁办法这两种现象在本质上密不可分。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指出：“过度使用监禁对人权造成的负面影响是多方面的。过度使用监禁是造成监狱人满为患的根本原因之一，致使监禁条件构成虐待甚至酷刑。”¹² 此外，安全理事会、¹³ 人权事务委员会、¹⁴ 禁

¹ 见 CCPR/C/GC/35，第 2 段。

² 见同上，第 10 段。

³ 见 Roy Walmsley, *World Prison Population List*, 10th edition (London, International Centre for Prison Studies, 2013)。

⁴ 见 Roy Walmsley, *World Pre-trial/Remand Imprisonment List*, 2nd edition (London, International Centre for Prison Studies, 2014)。

⁵ 见 International Centre for Prison Studies, *Highest to Lowest-Occupancy level (based on official capacity)* (London, 2014)。

⁶ 见 CAT/OP/MLI/1，第 49 段。

⁷ 见 A/HRC/22/53/Add.2，第 81 段；CAT/OP/BRA/1，第 96 段。

⁸ 见 CAT/OP/BEN/1，第 147 段。

⁹ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16033&LangID=E。

¹⁰ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 6，第 57 段。

¹¹ 见 A/65/273，第 1 段。

¹² 见 A/68/295，第 86 段。

¹³ 例如，见安全理事会第 2180(2014)号决议，第 16 段。

¹⁴ 例如，见 CAT/C/RWA/CO/1，第 19 段；CAT/C/TGO/CO/2，第 13 段。

止酷刑委员会、¹⁵ 预防酷刑小组委员会、¹⁶ 任意拘留问题工作组¹⁷ 等众多联合国机构和机制及区域人权机构，¹⁸ 均曾对剥夺自由场所过度拥挤现象及其对被拘留者人权的不利影响表示严重关切。

5. 过度拥挤问题不仅存在于监狱，还存在于其他剥夺个人自由的场所。《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》第 4 条将“剥夺自由”一词界定为：包含国家管辖和控制下任何确实或可能按照公共机关的命令或怂恿或在其同意或默许下剥夺人的自由的地方。这一定义符合国际人权机制和区域人权机制长期以来的实践，它们对“剥夺自由”的解释包括刑事司法部门之外的场所。¹⁹ 过度拥挤问题还蔓延至以下场所，如精神病院、²⁰ 各种收容非法移民和寻求庇护者的中心²¹ (包括处理庇护申请的离岸中心)²² 和机场的临时关押设施。²³

6. 人权理事会在第 24/12 号决议中，鼓励各国采取切实有效的措施解决拘留设施过度拥挤的问题。理事会在同一决议中请联合国人权事务高级专员借鉴联合国和区域人权机制的经验，征求各国及其他相关利益攸关方的意见，包括它们对拘留替代办法方面具体做法的意见，提交一份分析报告，说明过度使用监禁办法和过度拥挤对人权的影响问题。应联合国人权事务高级专员办事处发出的一份普通照会，23 个国家和 22 个利益攸关方提出了意见，这些意见可在网上查阅。²⁴

7. 本报告分析了过度使用监禁办法和过度拥挤对人权的影响，内容包括过度使用监禁办法和过度拥挤对人权的影响、过度使用监禁办法和过度拥挤的主要原因、如何解决这些问题的建议和结论。

¹⁵ 例如，见 CAT/OP/HND/1，第 198 段。

¹⁶ 见 CAT/OP/MLI/1，第 49 段；CAT/OP/MEX/1，第 177 段；CAT/OP/BEN/1，第 147 段。

¹⁷ 例如，见 A/HRC/10/21，第 42 段；A/HRC/27/48，第 72 至 74 段。

¹⁸ 见 www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf，第 8 页。

¹⁹ CCPR/C/GC/35，第 5 段。

²⁰ E/C.12/1/Add.80，第 31 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 69 段；CAT/C/GHA/CO/1，第 17 段；CAT/C/RUS/CO/4，第 18 段；CAT/OP/MEX/1，第 203 段；www.achpr.org/files/activity-reports/36/achpr54eos15_actrep36_2014_eng.pdf，第 VII b(xvi)段。

²¹ E/C.12/DEU/CO/5，第 13 段；A/HRC/13/30，第 65 段；CAT/C/GRC/CO/5-6，第 20 段；CAT/C/NOR/CO/6-7，第 17 段；CCPR/C/FIN/CO/6，第 10 段；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 65 页。

²² CAT/C/AUS/CO/4-5，第 17 段。

²³ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26，第 73 段。

²⁴ www.ohchr.org/EN/Issues/RuleOfLaw/Pages/Overincarceration.aspx。

二. 过度使用监禁办法和过度拥挤的影响

8. 界定剥夺自由的主要标准是被拘留者无法保护自己，因为他们的日常生活状况如何，主要看拘留设施内的工作人员的决定。²⁵ 所以国家在采取剥夺自由的手段时，承担了照顾被拘留者的义务²⁶ 和特殊责任²⁷。因此，若不能履行此项义务，国家要承担责任，²⁸ 包括国际责任。²⁹ 除了监禁本身所需的那些合法限制外，国家当局应确保被拘留者能够享有所有人权。

A. 自由与安全权

9. 正如人权事务委员会所强调，人身自由与安全权适用于每个人，包括被定罪的人。³⁰ 虽然各国在量刑政策的选择上有很大的自由，但是《公民权利和政治权利国际公约》第九条规定的人身自由权要求各国只有在为了满足迫切的社会需要时，才能以与这一需要相称的方式采取剥夺自由的手段。³¹ 此外，不得任意剥夺自由，剥夺自由必须尊重法治。³²

10. 防止任意剥夺自由的一项根本保障措施是向法院起诉、对拘留的合法性提出异议的权利；这是一项独立存在、³³ 不可减损的权利。³⁴ 要保障这项权利，须遵循下列原则：审查拘留案件的法院要做到公正；提供律师的协助和法律援助；由当局承担举证责任。³⁵ 然而，许多人权机构报告了严重侵犯自由权的行为：个人没有任何正当理由即被拘留、³⁶ 被捕后没有被迅速带见法官、³⁷ 司法机构没有迅速下

²⁵ A/HRC/10/21，第 46 段。

²⁶ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12，第 54 段。

²⁷ 见 A/HRC/27/55，第 51 段；*Caesar* 诉特立尼达和多巴哥，美洲人权法院的裁决(2005)，第 97 段；第 105/93、128/94、130/94、152/96 号来文，媒体权利议程&宪法权利计划诉尼日利亚案，非洲人权和人民权利委员会(1998 年)，第 91 段。

²⁸ 见 CCPR/C/GC/35，第 8 段。

²⁹ 见 CAT/OP/MEX/1，第 177 段。

³⁰ 见 CCPR/C/GC/35，第 3 段。

³¹ 见 E/CN.4/2006/7，第 63 段。

³² 见 CCPR/C/GC/35，第 10 段。

³³ 见 A/HRC/30/37，第 2 段。

³⁴ 见 A/HRC/30/37，第 22 至 25 段。另见 CCPR/C/21/Rev.1/Add.11，第 11 和 16 段，CCPR/C/GC/35，第 6 至 67 段。

³⁵ 见 A/HRC/30/37，准则 4、8 和 14。

³⁶ 见 CAT/C/TGO/CO/2，第 13 段。

³⁷ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethopia_2004_eng.pdf，第 24 和 25 页。

达继续拘留的决定。³⁸ 此外,由于被拘留者没有机会获得法律代理人和法律援助,甚至缺少法官审案,他们往往无法对继续拘留提出异议。³⁹

11. 任意拘留问题工作组指出,剥夺自由应该是在为满足迫切的公众需要时以与这一需要相称的方式实施,这项原则与审前拘留的关系最为密切。⁴⁰ 这意味着应将审前拘留作为最后手段。然而,国际机构⁴¹ 和区域机构⁴² 对于日益频繁地使用审前拘留及拘留时间过长表示关切,指出这是造成监狱过度拥挤的重要原因,⁴³ 致使某些监狱中关押的大部分是被审前拘留的人员。⁴⁴

12. 还有报告称,有些国家的监狱过度拥挤,因而难以监测判决的执行情况。侵犯了已经服完刑期但没有及时获释的人的人身自由权。⁴⁵

13. 各机构还对一些国家采用预防性羁押⁴⁶ 和定罪后预防性拘留⁴⁷ 的做法表示关切。这些做法既侵犯了自由权,又助长了过度使用监禁办法和过度拥挤的问题。

14. 拘留场所的管理机构承担着照看被拘留者的义务,⁴⁸ 但由于过度拥挤造成资源短缺、人手不足,这项义务往往被忽略。被拘留者的安全权因而遭到严重侵犯,出现了管理机构无法保护被拘留者免遭囚犯间暴力的情况。⁴⁹ 由于拘留设施过度拥挤,监狱工作人员和犯人之间也会出现紧张局面,⁵⁰ 很可能严重影响纪律,⁵¹ 导

³⁸ 见 A/HRC/19/57, 第 53 段, www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf, 第 21 和 22 页。

³⁹ 见 CCPR/C/TUR/CO/1, 第 17 段; A/HRC/19/57, 第 63 段; A/HRC/10/21, 第 45 段; CAT/C/54/2, 第 91 段; www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf, 第 10 页。

⁴⁰ 见 E/CN.4/2006/7, 第 64 段。

⁴¹ 见 A/HRC/19/57, 第 48 段; CAT/C/54/2, 第 76 段; CCPR/C/TUR/CO/1, 第 17 段。

⁴² 见 www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf, 第 38 段。另见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 31, 第 56 段。

⁴³ 见 CAT/C/TGO/CO/2, 第 12 段; CAT/OP/MLI/1, 第 29 段。

⁴⁴ 见 CAT/C/46/2, 第 52 段; CAT/C/GTM/CO/5-6, 第 17 段。

⁴⁵ 见 CAT/C/RWA/CO/1, 第 19 段; CAT/OP/PRY/1, 第 46 段。

⁴⁶ 见 A/HRC/27/48, 第 78 和 79 段。

⁴⁷ 见 A/HRC/27/48, 第 75 段; A/HRC/4/25/Add.3, 第 7(f)段; CAT/OP/BEN/1, 第 151 段。

⁴⁸ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12, 第 54 段。

⁴⁹ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf, 第 53 页; Neptune 诉海地, 美洲人权法院的判决(2008), 第 137 段; CPT/Inf (2015) 12, 第 106 段。另见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26, 第 110 段; CAT/C/BGR/CO/4-5, 第 23 段; CAT/C/GTM/CO/5-6, 第 18 段; CAT/C/MEX/CO.5-6, 第 19 段; CCPR/C/BOL/CO/3, 第 20 段; CAT/OP/MEX/1, 第 178 段。

⁵⁰ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 31, 第 56 段; A/HRC/25/60/Add.1, 第 19 段; CAT/OP/BEN/1, 第 210 段。

⁵¹ 见 CAT/OP/MLI/1, 第 49 段。

致狱霸横行，⁵² 犯人为抗议拘留条件而发起暴乱、骚乱和绝食。⁵³ 此外，拘留设施中的拥挤现象可能达到十分严重的程度，致使管理机构无法在洪水和火灾等紧急状况下保障被拘留者的安全，⁵⁴ 这又可能侵犯他们的生命权。⁵⁵

B. 免受酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇或处罚

15. 已经确定，过度拥挤构成了严重的虐待、⁵⁶ 不人道或有辱人格的待遇，⁵⁷ 甚至构成酷刑。⁵⁸ 过度拥挤使本已匮乏的物质条件雪上加霜，对所有在拘留场所生活或工作的个人都产生不利影响。这样的条件导致犯人之间及犯人与监狱工作人员之间的关系紧张和恶化，进而增加了发生虐待的风险。⁵⁹

16. 国际和区域人权机制均曾确认，过度拥挤导致违反禁止酷刑原则：被拘留者被迫长期生活在极端恶劣的物质条件下，⁶⁰ 根本达不到人道的、有尊严的生存条件，⁶¹ 卫生条件极差，缺少户外活动，⁶² 营养不足且得不到卫生保健服务。⁶³

C. 健康权

17. 各国必须尊重健康权，确保包括囚犯和被拘留者在内的所有人员均能平等获得预防、治疗和姑息治疗服务。⁶⁴ 人人有权享有可达到的最高水准身心健康问题特

⁵² 见 CAT/OP/MEX/1, 第 166 段; CAT/C/BGR/CO/4-5, 第 23 段; 欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12, 第 54 段。

⁵³ 见 CAT/C/BOL/CO/2, 第 18 段; CAT/C/MAR/CO/4, 第 19 段。

⁵⁴ 见 Pacheco Teruel 等诉洪都拉斯, 美洲人权法院的判决(2012), 第 96 段。另见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26, 第 102 段; CAT/OP/MEX/1, 第 176 段。

⁵⁵ 见 Pacheco Teruel 等诉洪都拉斯, 美洲人权法院的判决(2012), 第 66 段。

⁵⁶ 见 CAT/OP/BRA/1, 第 75 段。

⁵⁷ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (92) 3, 第 46 段; CPT/Inf (2014) 26, 第 100 段。另见 www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf, 第 112 (ix) 段; Kalashnikov 诉俄罗斯, 欧洲人权法院的判决 (2002), 第 102 段; Ananyev 等诉俄罗斯, 欧洲人权法院的判决 (2012), 第 143 至 148 段。

⁵⁸ 见 CAT/OP/MLI/1, 第 49 段; E/CN.4/2004/56, 第 49 段。

⁵⁹ 见 CAT/OP/MDV/1, 第 210 段。

⁶⁰ 见 CAT/OP/MLI/1, 第 49 和 80 段; CCPR/C/ALB/CO/2, 第 16 段; 第 2218/2012 号来文, Abdullayev 诉土库曼斯坦, 人权事务委员会 2015 年 3 月 25 日通过的意见, 第 5.3 和 7.3 段。另见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 15, 第 126 段; Boyce 诉巴巴多斯, 美洲人权法院的判决(2007), 第 94 段。

⁶¹ 见 A/68/295, 第 45 段; Montero-Aranguren 诉委内瑞拉, 美洲人权法院的判决(2006), 第 99 段。

⁶² 见 CAT/OP/MEX/1, 第 184 段; Boyce 诉巴巴多斯, 美洲人权法院的判决(2007), 第 94 段。

⁶³ 见 A/HRC/25/60/Add.1, 第 85 段。

⁶⁴ 见 A/65/255, 第 59 段。

别报告员曾明确指出过度使用监禁办法、⁶⁵ 过度拥挤与侵犯健康权⁶⁶ 之间的关联，尤其是在传播肺结核⁶⁷ 和丙型肝炎⁶⁸ 等传染病方面的关联。这种做法不仅威胁到其他被拘留者的健康，而且威胁到监狱工作人员的健康。一旦犯人获释，还会危及公众健康。⁶⁹

18. 其他联合国和区域人权机构也曾经报告过度拥挤对被拘留者健康权的不利影响：犯人无法获得⁷⁰ 或难以获得治疗；⁷¹ 精神卫生服务不足；⁷² 拘留场所缺少专业的医疗人员；⁷³ 不能执行有效的减轻伤害方案和药物依赖治疗。⁷⁴ 还发现过度拥挤是引发一些完全可以预防的疾病的原因。⁷⁵

19. 还有一些与过度拥挤相关的因素助长了对健康权的剥夺，例如拘留场所的采光和通风不良、⁷⁶ 温度过高或过低、⁷⁷ 卫生条件差标准低、⁷⁸ 个人卫生用品不足、⁷⁹ 蚊虫肆虐。⁸⁰ 对健康权的侵犯最终可能会对被拘留者的生命权造成不利影响。⁸¹

⁶⁵ 见 A/65/255，第 68 段。

⁶⁶ 见 A/HRC/23/41/Add.1，第 43 段。

⁶⁷ 见 A/HRC/23/41/Add.1，第 52 段。

⁶⁸ 见 A/65/255，第 29 段。

⁶⁹ 见 A/HRC/23/41/Add.2，第 31 段；A/65/255，第 29 段；CAT/C/54/2，第 77 段。

⁷⁰ 见 A/HRC/22/53/Add.2，第 66 段。

⁷¹ 见 CEDAW/C/GRC/CO/7，第 34 段；CAT/C/BLR/CO/4，第 19 段；CAT/C/ECU/CO/3，第 24 段；CAT/C/GAB/CO/1，第 17 段；CAT/C/LKA/CO/3-4，第 14 段。

⁷² 见 A/HRC/23/41/Add.2，第 40 段；CAT/C/AUS/CO/4-5，第 11 段。

⁷³ 见 CAT/C/GRC/CO/5-6，第 14 段；CAT/C/PER/CO/5-6，第 10 段。

⁷⁴ 见 A/65/255，第 29 段。

⁷⁵ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 54 段；www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf，第 76 段。

⁷⁶ 见 CAT/C/MDA/CO/2，第 18 段；A/HRC/22/53/Add.2，第 47 段；Tibi 诉厄瓜多尔，美洲人权法院的判决(2004)，第 150 段。

⁷⁷ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 44 段；CAT/OP/BEN/1，第 180 段。

⁷⁸ 见 CAT/C/PER/CO/5-6，第 10 段；CAT/C/SYR/CO/1，第 30 段；CAT/C/LKA/CO/3-4，第 14 段。

⁷⁹ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 54 段。

⁸⁰ 见 CAT/OP/BEN/1，第 218 段；CAT/OP/BRA/1，第 105 段；www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf，第 76 段；欧洲理事会议文件 CPT/Inf (2015) 12，第 66 段。

⁸¹ 见 CAT/C/TGO/CO/2，第 13 段。

D. 享有食物、水和卫生设施的权利

20. 享有安全饮用水和卫生设施的人权问题特别报告员强调指出，卫生设施不足在某些情况下等同于不人道或有辱人格的待遇，在拘留的情况下尤其如此。特别报告员指出，拘留场所过度拥挤可严重限制管理部门保障安全饮用水和正常卫生条件的能力。⁸²

21. 食物权问题特别报告员曾重点指出，被拘留者获得足够食物的权利常常受到侵犯，⁸³ 并强调国家有责任为被拘留者提供足够的食物。⁸⁴ 特别报告员还强调了过度拥挤对食物权的不利影响。⁸⁵

22. 其他诸多联合国和区域人权机构也报告了被拘留者的安全饮用水和卫生设施权及食物权遭到严重侵犯的情况。过度拥挤导致的这些侵权行为包括：国家不能提供足够的质量达标的食物、⁸⁶ 充足的盥洗室⁸⁷ 和厕所、⁸⁸ 安全的饮用水⁸⁹ 和卫生设施，⁹⁰ 包括免费提供肥皂和卫生纸等基本卫生用品，⁹¹ 也不能提供充足的睡眠用品，包括清洁的床垫和寝具。⁹²

23. 上述权利得不到充分保障，又导致了安全权等其他权利受到侵犯，因为食物供应不足引发了拘留场所内的紧张局面，甚至是暴力，⁹³ 也侵犯了免遭残忍、不人道或有辱人格的待遇的自由。⁹⁴ 供应清洁的用水、有效处理污水和垃圾、保持膳

⁸² 见 A/HRC/12/24，第 45 至 47 段。

⁸³ 见 A/HRC/25/57/Add.1，第 70 至 72 段、第 83(n)段；A/HRC/22/50/Add.2，第 12 至 14 段。

⁸⁴ 见 A/HRC/22/50/Add.2，第 13 段。另见 CAT/OP/MEX/1，第 112 段。

⁸⁵ 见 A/HRC/25/57/Add.1 第 70 段；A/HRC/22/50/Add.2，第 14 段。

⁸⁶ 见 CAT/C/BLR/CO/4，第 19 段；CAT/C/BGR/CO/4-5，第 21 段；CAT/C/KHM/CO/2，第 19 段；CAT/C/GAB/CO/1，第 17 段；CAT/C/MAR/CO/4，第 19 段；A/HRC/22/53/Add.2，第 66 段。

⁸⁷ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethopia_2004_eng.pdf，第 20 页；A/HRC/25/60/Add.1，第 54 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26，第 110 段。

⁸⁸ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethopia_2004_eng.pdf，第 33 页。另见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26，第 110 段；A/HRC/25/71，第 35 段；CAT/OP/BEN/1，第 208 段。

⁸⁹ 见 A/HRC/13/39/Add.5，第 91 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 44 段；CCPR/C/BGR/CO/3，第 18 段；CCPR/C/NIC/CO/3，第 17 段。

⁹⁰ 见 CAT/C/FIN/CO/5-6，第 14 段；CAT/C/GRC/CO/5-6，第 14 段；CAT/C/MDA/CO/2，第 18 段；CCPR/C/JAM/CO/3，第 23 段；CAT/OP/BEN/1，第 208 段；CPT/Inf (2014) 26，第 101 段。

⁹¹ 见 CAT/OP/BRA/1，第 106 段；CAT/OP/MEX/1，第 187 段。

⁹² 见 CAT/OP/PRY/1，第 148 段；CAT/OP/BRA/1，第 137 段；A/HRC/22/53/Add.2，第 47 段；Tibi 诉厄瓜多尔，美洲人权法院的判决(2004)，第 150 段；www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf，第 75 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12，第 65 段。

⁹³ 见 CAT/C/TGO/CO/2，第 13 段；CAT/OP/PRY/1，第 183 段。

⁹⁴ 见 Montero-Aranguren 诉委内瑞拉，美洲人权法院的判决(2006)，第 99 段。

食卫生和基本的卫生条件对于清洁健康的监狱环境及预防和控制疾病传播都至为关键，⁹⁵ 做不到这些也能对健康权⁹⁶ 甚至生命权⁹⁷ 产生不利影响。

E. 教育权和回归社会权

24. 教育权问题特别报告员强调，被拘留者是一个高度边缘化的群体，他们的教育权普遍遭到侵犯，过度拥挤对于行使教育权具有不利影响。过度拥挤为现有资源带来巨大压力，因为需求超出了现有人员和设施的能力。⁹⁸ 在拘留场所中，人们通常一天有 23 小时被锁在过度拥挤的牢房内，没有任何有意义的户外活动，⁹⁹ 也没有任何回归社会方案，¹⁰⁰ 不可能继续接受教育¹⁰¹ 或参加技能开发活动和职业培训方案。¹⁰²

25. 作为监禁的主要目的之一，回归社会十分重要。考虑到这一点，过度拥挤对于提供回归社会服务的不利影响尤为令人关切。¹⁰³

F. 宗教或信仰自由

26. 宗教或信仰自由问题特别报告员曾强调，所有被剥夺自由者均享有宗教或信仰自由。¹⁰⁴ 过度拥挤对拘留的方方面面都产生不利影响，进而影响了被拘留者的宗教或信仰自由。他们往往没有足够的空间从事宗教活动，¹⁰⁵ 无法在某些日子行使宗教仪式，¹⁰⁶ 得不到宗教读物。¹⁰⁷ 据报告，在为各类宗教信徒提供适当饮食方面 also 存在问题。¹⁰⁸

⁹⁵ 见 A/HRC/23/41/Add.1，第 52 段。

⁹⁶ 见 CAT/C/PER/CO/5-6，第 10 段；CAT/OP/BEN/1，第 218 段；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 3 页。

⁹⁷ 见 CAT/C/TGO/CO/2，第 13 段；CCPR/C/MOZ/CO/1，第 14 段。

⁹⁸ 见 A/HRC/11/8，第 12 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (97) 10，第 13 段。

⁹⁹ 见 Boyce 诉巴巴多斯，美洲人权法院的判决(2007)，第 93 至 94 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26，第 93 段；CAT/C/BGR/CO/4-5，第 21 段；A/HRC/13/39/Add.5，第 234 段。

¹⁰⁰ 见 Juvenile Reeducation Institute 诉巴拉圭，美洲人权法院的判决(2004)，第 134.24 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 31，第 56 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 85 段；A/HRC/22/53/Add.2，第 47 段。

¹⁰¹ 见 CAT/OP/MEX/1，第 170 段。

¹⁰² 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 54 页；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 21，第 43 段。

¹⁰³ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 85 段；A/HRC/22/53/Add.2，第 47 段；Pacheco Teruel 等诉洪都拉斯，美洲人权法院的判决(2012)，第 96 段。

¹⁰⁴ 见 A/60/399，第 73 段。

¹⁰⁵ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 46 页。

¹⁰⁶ 见 A/HRC/10/8/Add.2，第 53 段。

G. 隐私权、家庭生活权和家庭成员的权利

27. 过度使用监禁办法和过度拥挤意味着被拘留者生活在极度拥挤的环境中，他们的隐私权因此受到严重侵犯。¹⁰⁹ 据海地人权状况独立专家报告，拘留设施内的拥挤程度已经达到每名被拘留者仅有 40 平方分米的生活空间。¹¹⁰ 据酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员称，由于过于拥挤、空间狭小，犯人们不得不蜷缩成一团、轮班睡觉或坐着。¹¹¹ 许多被拘留者在进行如厕等基本活动时也毫无隐私可言。¹¹²

28. 过度拥挤可能使被拘留者联络亲属的权利受到限制，因为原本用于探视的空间可能被挪为他用。此外，有些国家采用所谓的“平衡”方案，将被拘留者分流到不同的拘留场所，以缓解过度拥挤问题，导致被拘留者远离家人，影响了他们的探视权。¹¹³ 这种做法不仅侵犯了被拘留者的人权，还侵犯了其家庭成员的人权。由于被拘留者远离法院和法律服务机构，这也可能对他们接受公平审判的权利产生不利影响。

29. 此外，过度使用监禁办法可能对家庭产生不利影响，家庭丧失了主要经济来源，进而影响到家庭中子女的最大利益。¹¹⁴

H. 平等和不歧视的权利

30. 过度使用监禁办法和拘留场所过度拥挤对妇女、¹¹⁵ 儿童、¹¹⁶ 残疾人、¹¹⁷ 少数族裔¹¹⁸ 和土著民族¹¹⁹ 等群体成员和非公民的影响尤为严重。因为资源过于紧张，所以无法满足上述群体成员的特殊需求。据称，不将被审前拘留者与其他

¹⁰⁷ 见 A/60/399，第 70 段。

¹⁰⁸ 见 A/HRC/4/21/Add.1，第 23 段、第 58 至 60 段；A/HRC/10/8/Add.2，第 53 段。

¹⁰⁹ 见 A/HRC/25/71，第 35 段。

¹¹⁰ 见 A/HRC/25/71，第 32 段。

¹¹¹ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 43 段。

¹¹² 见 Montero-Aranguren 诉委内瑞拉，美洲人权法院的判决(2006)，第 99 段。

¹¹³ 见 CPT/Inf (2014) 13，第 111 段。

¹¹⁴ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 F(i) 节；M 诉国家，南非宪法法院的判决(2007)。另见 CRC/C/GC/14，第 69 段。

¹¹⁵ 见 CEDAW/C/BRA/CO/7，第 32 段。

¹¹⁶ 见 CAT/C/LKA/CO/3-4，第 14 段；A/HRC/28/68，第 41 段。另见 Juvenile Reeducation Institute 诉巴拉圭，美洲人权法院的判决(2004)，第 175 段。

¹¹⁷ 见 A/68/295，第 45 段。

¹¹⁸ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16257&LangID=E。

¹¹⁹ 见 CAT/OP/NZL/1，第 33 段。

人员、¹²⁰ 成人与儿童、¹²¹ 男子和妇女¹²² 分别关押会导致剥削和性暴力。¹²³ 妇女和女童在健康权方面的特殊需求得不到照顾，¹²⁴ 怀孕的妇女、女童和哺乳的母亲尤为如此。¹²⁵ 有报告称，幼童和母亲被一起关押，¹²⁶ 儿童的特殊需求也得不到照顾。¹²⁷ 据报告，拘留场所的女员工¹²⁸ 和少数群体¹²⁹ 员工不足，对被拘留的妇女¹³⁰ 和少数群体成员产生不利影响。此外，残疾人所处的拘留环境中存在他们无法去使用的地方，¹³¹ 患有精神疾病的犯人往往没有与其他人分别关押。¹³²

31. 上述群体成员的需求因拘留场所过度拥挤而无法得到满足，再加上拥挤问题本身，使他们尤易遭受暴力，¹³³ 还可能导致被拘留者的生命权等人权受到侵犯，¹³⁴ 其家庭成员的安全也受到威胁，因为他们可能成为勒索的对象。¹³⁵ 此外，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还指出，在拥挤严重的监狱中，只有“少数‘能迎合’和/或支付了必要贿金”的特权犯人”才有机会参与工作、教育和娱乐等有意义的活动。¹³⁶

¹²⁰ 见 CAT/C/GAB/CO/1，第 17 段；CAT/C/MUS/CO/3，第 14 段；CAT/C/LKA/CO/3-4，第 14 段；CCPR/C/MOZ/CO/1，第 14 段。

¹²¹ 见 E/C.12/LKA/CO/2-4，第 32 段；www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf，第 38 段；CAT/C/BLR/CO/4，第 19 段；CAT/C/SYR/CO/1，第 30 段。

¹²² 见 CAT/C/KHM/CO/2，第 19 段；CCPR/C/BDI/CO/2，第 18 段。

¹²³ 见 SRT A/HRC/28/68，第 68 段；Juvenile Reeducation Institute 诉巴拉圭，美洲人权法院的判决(2004)，第 175 段；CAT/C/BOL/CO/2，第 18 段；A/HRC/28/68，第 58 段。

¹²⁴ 见 A/HRC/22/50/Add.2，第 13 段；CEDAW/C/BRA/CO/7，第 32 段；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethopia_2004_eng.pdf，第 33 页。

¹²⁵ 见 CEDAW/C/BRA/CO/7，第 32 至 33 段。

¹²⁶ 见 CAT/C/KEN/CO/2，第 12 段；CAT/C/RWA/CO/1，第 19 段。

¹²⁷ 见 CAT/OP/MEX/1，第 187 段。

¹²⁸ 见 CPT/Inf (2014) 13，第 53 段；CAT/C/KHM/CO/2，第 19 段。

¹²⁹ 见 CPT/Inf (2014) 13，第 53 段。

¹³⁰ 见 CPT/Inf (2014) 13，第 53 段。

¹³¹ 见 A/68/295，第 45 段。

¹³² 见 CAT/OP/HND/1，第 191 段。

¹³³ 见 CAT/OP/PRY/1，第 148 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12，第 54 段。另见 www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf，第 15 页。

¹³⁴ 见 CAT/C/AUS/CO/4-5，第 11 段。

¹³⁵ 见 CAT/C/MEX/CO/5-6，第 19 段。

¹³⁶ 见 A/HRC/13/39/Add.5，第 234 段。

三. 过度使用监禁办法和过度拥挤的主要原因

32. 过度使用监禁办法和过度拥挤的主要原因包括：刑事司法制度内部的缺陷；过度使用审前拘留；拘留的替代办法缺失和/或管理不善；具体的量刑政策；对拘留场所缺乏监督。

A. 刑事司法制度内部的缺陷

33. 欧洲防止酷刑委员会指出，委员会曾看到高收监率导致监狱严重拥挤的情况。委员会认为：“一个国家关押了大批公民，用高犯罪率来解释难以令人信服；应该说执法机构和司法部门工作人员的普遍观念在某种程度上难辞其咎”。¹³⁷ 要确保执法人员能够依法得到高效处置，必须依靠有效的刑事司法制度，¹³⁸ 警察、检察官、辩护律师和司法人员等所有各方也要遵照法治和国际人权法的要求有效率地工作。然而在现实中，世界各地的刑事司法制度都面临重大挑战和不足。

34. 许多国家采取所谓的“零容忍政策”，导致逮捕数量激增，¹³⁹ 对醉酒、横越铁路、入店行窃等轻微罪行也实施逮捕，¹⁴⁰ 还导致有些人员被长期羁押。¹⁴¹ 此外，据报告，由于奖励实施逮捕的警察，¹⁴² 法律、规则和条例过于宽泛¹⁴³ 也会导致任意拘留。这种情况又极大地助长了过度使用监禁办法和过度拥挤现象。

35. 实施逮捕后，当局处理个案的效率对于缓解过度拥挤和减少使用监禁办法最为关键。由于警方调查不足，遗失案卷或法官人手不够，审前拘留常常延长。许多国家案件积压严重，涉及审前拘留的案件积压尤为严重，急需提高处理积案的司法能力。¹⁴⁴ 此外，由于缺乏资源和培训人员，替代措施和假释制度得不到执行。¹⁴⁵ 检察官、公共辩护人和法官之间沟通不畅，也对刑事司法制度的效率产生了不利

¹³⁷ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf/C (2002) 1 [Rev. 2015]，第 7/86 节，第 28 段。

¹³⁸ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段。

¹³⁹ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 13，第 37 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/ACLU.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/CNDH_Mexico.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/PDDH_Nicaragua.pdf。

¹⁴⁰ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 F(i) 节。

¹⁴¹ 见 A/HRC/19/57/Add.2，第 38 段。

¹⁴² 见 CAT/OP/MEX/1，第 182 段。

¹⁴³ 见 CCPR/C/HND/CO/1，第 13 段；Pacheco Teruel 等诉洪都拉斯，美洲人权法院的判决(2012)，第 101 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/BCHR_BIRD_ADHRB.pdf。

¹⁴⁴ 见 CAT/C/KEN/CO/2，第 15 段；CAT/C/TGO/CO/2，第 12 段；A/HRC/19/57，第 36 段；A/HRC/25/71，第 34 和 41 页；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethiopia_2004_eng.pdf，第 52 页。

¹⁴⁵ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段、第 99 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/PDH_Guatemala.pdf。

影响。¹⁴⁶ 刑事司法制度内部的这些缺陷还意味着，被拘留者的状况得不到定期审查。¹⁴⁷ 此外，许多国家缺少资源充足的综合法律援助方案。

36. 此外，由于没有集中登记册，而且缺乏有效制度来监测审前拘留的时间和服刑的情况，许多人员滞留在拘留场所。¹⁴⁸ 没有这样的登记册，再加上刑事司法制度中各方交流不畅，¹⁴⁹ 当局根本不能准确了解谁该获释。这不仅延长了审前拘留的时间，而且使已服完刑期的犯人仍被监禁，从而助长了过度拥挤现象。¹⁵⁰

B. 过度使用审前拘留

37. 预防酷刑小组委员会曾指出，过度使用审前拘留和拘留时间过长是造成过度拥挤的主要原因，¹⁵¹ 需要优先解决过度使用和错误使用审前拘留的问题。¹⁵² 其他国际机构¹⁵³ 和区域机构¹⁵⁴ 也曾报告过度使用审前拘留的情况。这种措施仅应作为最后手段使用，而且要符合某些条件，¹⁵⁵ 但是在实践中往往连盗窃手机、¹⁵⁶ 偷钢笔或偷鸡¹⁵⁷ 等轻微案件也会受到审前拘留。据报告，某些国家被审前拘留者占狱中在押人员的大多数，¹⁵⁸ 有些地方甚至超过 90%。¹⁵⁹

¹⁴⁶ 见 CAT/OP/HND/1，第 184 段；CAT/OP/PRY/2，第 33 段。

¹⁴⁷ 见 CAT/OP/BEN/1，第 160 段；CAT/OP/HND/1，第 184 段。

¹⁴⁸ 见 Montero-Aranguren 诉委内瑞拉，美洲人权法院的判决(2006)，第 60(9)段；CAT/C/KHM/CO/2，第 19 段。

¹⁴⁹ 见 CAT/OP/PRY/2，第 33 段；CAT/OP/HND/1，第 184 段。

¹⁵⁰ 见 CAT/C/RWA/CO/1，第 19 段；CAT/OP/BEN/1，第 161 段；CAT/OP/PRY/1，第 46 段。

¹⁵¹ 见 CAT/C/54/2，第 77 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/CNCPDH_Algeria.pdf。

¹⁵² 见 CAT/C/46/2，第 52 段；CAT/C/54/2，第 83 段。

¹⁵³ 见 CAT/C/TGO/CO/2，第 12 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段；E/CN.4/2004/56，第 49 段；A/HRC/19/57，第 48 段；CCPR/C/TUR/CO/1，第 17 段。

¹⁵⁴ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethiopia_2004_eng.pdf，第 24 页；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，F 节；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 15，第 126 段；CPT/Inf/C (2002) 1 [Rev. 2015] Section: 7/86，第 28 段。

¹⁵⁵ 见 CAT/C/54/2，第 84 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 31，第 56 段。

¹⁵⁶ 见 CAT/OP/MLI/1，第 29 段。

¹⁵⁷ 见 www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf，第 10 页。

¹⁵⁸ 见 CAT/C/TGO/CO/2，第 12 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/OSJI.pdf。

¹⁵⁹ 见 A/HRC/25/71，第 33 段。

C. 拘留的替代办法缺失和/或管理不善

38. 非洲人权和人民权利委员会监狱和拘留条件问题特别报告员指出：“监狱在押人数增加，不能只归因于犯罪率上升。简言之，大多数国家认为监狱优于其他替代办法；因此，这种制裁手段具有的惩罚性要素仍然是当代惩戒和刑罚制度的基石。尽管已经证明非监禁式的替代办法具有效率和效果，但是各国仍然采取长期徒刑这种更为严厉的惩罚手段。”¹⁶⁰

39. 其他国际机构¹⁶¹和区域机构¹⁶²持有相同看法，认为拘留的替代办法缺失或执行不力是造成过度使用监禁办法和过度拥挤的重要原因。其他诱因还有：不提供保释、保释机制失灵或保释条件过于苛刻；¹⁶³缓刑服务效率低下，很少使用假释；¹⁶⁴替代拘留的制度（包括社区服务¹⁶⁵、电子监控和软禁）¹⁶⁶缺失或运转不良；检控和司法部门不愿采用非监禁式的服刑方式，¹⁶⁷或者未向司法部门提供这些方式，尤其是在不太严重的案件中，以及不鼓励采用这些替代办法。¹⁶⁸

D. 量刑政策

40. 国家为应对犯罪制定的政策直接影响到拘留的人数和被拘留的时间。所谓“零容忍政策”增加了监禁式刑事判决的数量，再加上无罪释放率低和普遍使用拘留手段，造成监狱中过度拥挤。¹⁶⁹

41. 任意拘留问题工作组指出：“许多国家对犯罪行为做出法律反应的速度越来越快：实行惯犯法、普遍提高最低量刑、削减每起案件中法官可使用的裁量权、定罪

¹⁶⁰ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 2 页。

¹⁶¹ 见 CAT/OP/BRA/1，第 96 段；CCPR/C/AGO/CO/1，第 19 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段；CAT/C/KHM/CO/2，第 19 段。

¹⁶² 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 29，第 33 段。

¹⁶³ 见 CAT/OP/MDV/1，第 169 段；CAT/C/KEN/CO/2，第 15 段；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethiopia_2004_eng.pdf，第 52 页。

¹⁶⁴ 见 CCPR/C/AGO/CO/1，第 19 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 18，第 35 段。

¹⁶⁵ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 F(i) 节。

¹⁶⁶ 见 CPT/Inf (2014) 29，第 33 段。

¹⁶⁷ 见 CPT/Inf (2014) 18，第 35 段。

¹⁶⁸ 见 CPT/Inf (2014) 21，第 42 段。

¹⁶⁹ 见 A/HRC/19/57/Add.2，第 38 段。

后实施预防性拘留。上述各种措施的综合效应目前已开始显现，¹⁷⁰ 导致过度使用监禁办法和过度拥挤现象。

42. 有报告称，下列现象也是导致过度使用监禁办法和过度拥挤的诱因：羁押候审的时间不计入刑期；¹⁷¹ 对轻微的非暴力罪行强制判刑¹⁷²，对毒品犯罪苛以重刑；¹⁷³ 判处刑期过长的徒刑，尤其是无期徒刑，¹⁷⁴ 违反相称性原则；¹⁷⁵ 缺少允许削减过长刑期的合理的量刑标准；¹⁷⁶ 法官在量刑时缺乏裁量权，无法考虑被拘留者和案件的具体情况；¹⁷⁷ 刑期减免受到巨大限制；¹⁷⁸ 法律含糊不清导致不必要的拘留。¹⁷⁹

E. 对拘留场所缺乏监督

43. 对拘留场所缺乏监督也是导致过度使用监禁办法和过度拥挤的诱因之一。有报告称，拘留场所的记录混乱，以至于管理机构不能随时了解被拘留者的确切人数和他们的身份，¹⁸⁰ 也不知道他们的生活条件。有时，拘留场所中的床铺紧挨在一起，在满员甚至是不满员的情况下，生活条件都极为恶劣。¹⁸¹ 由于检察官和/或司法部门很少或根本不对拘留场所进行查访，¹⁸² 他们对于拥挤的程度和过度使用监禁办法的后果缺乏适当的了解，因此在做出拘留、量刑或释放的决定时无法将这一因素考虑在内。

¹⁷⁰ 见 A/HRC/27/48，第 73 段。

¹⁷¹ 见 CAT/OP/MDV/1，第 220 段。

¹⁷² 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 99 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/PRI.pdf。

¹⁷³ 见 A/HRC/10/44，第 55 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/ACLU.pdf。

¹⁷⁴ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 F(i) 节；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/PRI.pdf。

¹⁷⁵ 见 CAT/OP/MDV/1，第 220 段。

¹⁷⁶ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 99 段。

¹⁷⁷ 见 A/HRC/27/48，第 73 段。

¹⁷⁸ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段。

¹⁷⁹ 见 Pacheco Teruel 等诉洪都拉斯，美洲人权法院的判决(2012)，第 105 段。

¹⁸⁰ 见 A/HRC/22/53/Add.2，第 46 段；CAT/OP/BEN/1，第 161 段。

¹⁸¹ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 40 段。

¹⁸² 见 CAT/OP/MLI/1，第 29 段。

四. 应对过度使用监禁办法和过度拥挤及其对人权的影响

A. 需要采取积极全面的方针

44. 过度使用监禁办法和过度拥挤的问题无法在一夜之间得到解决,这些现象十分复杂,需要全面采取立法、行政、政治和经济措施,包括制订一项综合政策和落实政策的行动计划。国家机构、¹⁸³ 区域机制、¹⁸⁴ 和国际机构¹⁸⁵ 也持有这种意见。区域机构和国际机构均已指出,虽然修建新拘留设施和修缮现有拘留设施等手段可以在短期内立即缓解过度拥挤问题,但是尚未发现这些办法可以长期有效地解决问题。¹⁸⁶

45. 欧洲防止酷刑委员会指出,控制过度拥挤现象的唯一可行办法是采取政策限制或减少收监的人数。¹⁸⁷ 委员会认为,要做到这一点,应该让议员、检察官、法官和监测机构代表等所有相关各方开展广泛讨论,在此基础上采取更加协调、全面和积极的方针。¹⁸⁸

B. 对拘留提出异议、获得律师协助和获取法律援助的权利

46. 任意拘留问题工作组在《与任何被剥夺自由者向法庭提起诉讼的权利有关的补救措施和程序基本原则和准则草案》中指出,对拘留提出异议的权利是一项旨在保护人身自由和身心完整的司法补救措施,而且是一项不可减损的权利。¹⁸⁹

47. 鉴于存在个人被非法拘留、对审前拘留的限制得不到遵守、犯人在服完刑期后没有迅速获释等种种情况,对拘留提出异议的权利是解决过度拥挤问题的一项重要工具。¹⁹⁰ 要切实实现这项权利,每个被拘留者必须能够向独立的法院提起诉讼而

¹⁸³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/NCHR_Greece.pdf。

¹⁸⁴ 见 Neptune 诉海地,美洲人权法院的判决(2008),第 183 段;欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 31,第 56 段; www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf,第 22 页。

¹⁸⁵ 见 S/2015/157,第 26 段;A/HRC/25/71,第 41 至 42 段;CAT/OP/BEN/1,第 158 段;CAT/OP/ARG/1,第 59 段; www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/UNODC.pdf。

¹⁸⁶ 见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf,第 64 页;CPT/Inf (2013) 35,第 8 段;CPT/Inf (2014) 31,第 35 段;CAT/C/IRL/CO/1,第 11 段;CCPR/C/BIH/CO/2,第 11 段;A/HRC/25/60/Add.1,第 84 段;CCPR/C/URY/CO/3,第 9 段;CAT/OP/MDV/1,第 220 段。

¹⁸⁷ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 13,第 39 段。

¹⁸⁸ 见同上; www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/OSJI.pdf。

¹⁸⁹ 见 A/HRC/30/37,第 2 段;原则 4。

¹⁹⁰ 见 CCPR/C/TUR/CO/1,第 17 段; www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/QUNO.pdf。

且诉讼不被长期拖延，¹⁹¹ 此外本人须能够出庭受审。此外，拘留管理机构必须承担责任，确定拘留的法律依据、合理性、必要性和相称性。¹⁹²

48. 此外，《与任何被剥夺自由者向法庭提起诉讼的权利有关的补救措施和程序基本原则和准则草案》规定，任何被剥夺自由者在被拘留的任何时候均有权获得自己选择的律师的司法协助和法律援助。¹⁹³ 虽然律师是提供法律援助的首选，但是《联合国关于在刑事司法系统内获得法律援助机会的原则和准则》也建议，各国让一系列广泛的利益攸关方包括非政府组织、社区组织、宗教和非宗教慈善组织、专业机构和协会、学术界和律师助理，提供法律援助服务。¹⁹⁴

C. 正确使用拘留场所

49. 实施拘留时要考虑拘留场所(包括监狱和警察局)在修建或设立时的专门目的。¹⁹⁵ 警察局等设施只能用于短期拘留，因为这类设施不适合长期监禁，缺乏必要的空间、卫生设施和其他设施难以保障适当拘留条件。¹⁹⁶ 必须客观评估拘留场所的容纳能力，必须为每个被拘留者分配合理的空间，作为评估的依据。¹⁹⁷ 确保登记系统能够有效记录每一位在审前或宣判后被拘留者的拘留期限，对于拘留场所的空间管理十分关键。¹⁹⁸ 最后，所有拘留场所均应配备足够的人员，这样才能有效运转并充分尊重被拘留者的人权。

50. 同样，对于特殊需求在拘留场所无法得到满足的个人，例如儿童、妇女、老人、残疾人和精神病人，过度拥挤的不利影响更加严重。¹⁹⁹ 此外，不应该将羁押候审或已经判刑者继续拘留在警察局内，有些国家都由于监狱过度拥挤采取了这种做法。²⁰⁰

¹⁹¹ 见 A/HRC/27/47，第 16 段。

¹⁹² 见 A/HRC/30/37，原则 13。

¹⁹³ 见 A/HRC/30/37，原则 9。

¹⁹⁴ 见大会第 67/187 号决议，附件，第 9 段和第 10 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/OSJI.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/PRI.pdf。

¹⁹⁵ 然而，有报告显示，被拘留者被关押在从未计划作为拘留场所的地方，加剧了因过度拥挤产生的问题。见 www.achpr.org/files/sessions/12th-eo/mission-reports/promotion_mission-2012/mission_report_mauritania_cpta_eng.pdf，第 75 段。

¹⁹⁶ 见 A/HRC/13/39/Add.5，第 91 段。

¹⁹⁷ 见 A/HRC/22/53/Add.2，第 46 段；A/HRC/25/60/Add.1，第 40 段。

¹⁹⁸ 见 CAT/OP/PRY/1，第 46 段；CAT/C/TGO/CO/2，第 13 段；CAT/OP/BEN/1，第 161 段。

¹⁹⁹ 见 CAT/C/GBR/CO/5，第 31 段；CCPR/C/FIN/CO/6，第 10 段；A/HRC/28/68，第 41 段。另见非洲人权和人民权利委员会，尼日利亚促进人权访问报告(2009)，可登陆 www.achpr.org/states/nigeria/missions/promo-2009/ 查阅；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/CRIN.pdf。

²⁰⁰ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 26，第 13 段。

51. 此外，不应该让拘留场所的管理人员独自应对过度拥挤现象，²⁰¹ 刑事司法制度中各行方之间应该建立有效的沟通渠道，以确保不让拘留场所超负荷运转。应积极考虑用法律手段禁止过度拥挤。²⁰²

D. 将审前拘留作为最后手段

52. 由于过度使用审前拘留是全球范围内过度使用监禁办法和过度拥挤的主要原因之一，²⁰³ 严格遵守相关国际准则和标准对于消除这些现象大有帮助。审前拘留仅应作为最后手段使用。²⁰⁴

53. 此外，正如人权事务委员会在第 35 号一般性意见中所强调：“审前拘留必须基于逐案评估，确定在所有情况下拘留是合理和必要的，例如为了避免有关人员潜逃，改变证据或实施新的犯罪”。²⁰⁵ 这意味着不得不顾个人情况强制执行审前拘留，²⁰⁶ 但是在有些国家这种做法很普遍；²⁰⁷ 这还意味着在做出继续审前拘留的决定时必须充分考虑审前拘留的替代办法。必须严格遵守为审前拘留规定的时间限制。²⁰⁸ 此外，如果被告人的拘留时间已经达到其被控罪行可被判定的最长刑期，应将被告人释放。²⁰⁹

E. 监禁措施的替代办法

54. 参照关于非监禁措施的国际标准，²¹⁰ 国际、²¹¹ 区域²¹² 和国家机构²¹³ 就如何减少过度使用监禁办法和缓解过度拥挤程度提出的最重要的一项建议是，制订

²⁰¹ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 13，第 39 段。

²⁰² 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/Germany.pdf。

²⁰³ 见 CAT/C/54/2，第 83 段。

²⁰⁴ 见《公民权利和政治权利国际公约》第九条和第十四条。另见《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》）规则 6.1 和 6.2；CCPR/C/GC/35，第 38 段；A/HRC/19/57，第 48 段。

²⁰⁵ 见 CCPR/C/GC/35，第 38 段。

²⁰⁶ 见 CCPR/C/GC/35，第 38 段。

²⁰⁷ 见 CCPR/C/GC/35，第 37 段。

²⁰⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/LICAMDH_Cameroon.pdf。

²⁰⁹ 见 CCPR/C/GC/35，第 38 段；CAT/OP/MLI/1，第 30 段。

²¹⁰ 见《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》），A/RES/45/110，附件；《联合国关于女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施的规则》（“曼谷规则”），A/RES/65/229，附件。

²¹¹ 见 CAT/C/ARM/CO/3，第 19 段；CAT/C/BLR/CO/4，第 19 段；CAT/C/FIN/CO/5-6，第 14 段；CAT/C/GTM/CO/5-6，第 18 段；CAT/C/KEN/CO/2，第 12 段；CAT/C/SYR/CO/1，第 30 段；E/CN.4/2004/56，第 49 段；CCPR/C/IND/CO/1，第 21 段；CCPR/C/PHL/CO/4，第 19 段。

²¹² 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12，第 44 段；www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/ethiopia/misrep_specmec_priso_ethopia_2004_eng.pdf，第 45 页。

²¹³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/Serbia.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/SUHAKAM_Malaysia.pdf。

一项政策，更多地使用非监禁措施和监禁的替代办法。如欧洲防止酷刑委员会所言：“应制订一项持续减少收监人数的战略，确保在实践中，在刑事司法制度从审前到执行判决的所有阶段，均将监禁作为最后手段”。²¹⁴

55. 要使拘留的替代办法发挥作用，在审前和定罪阶段必须可以采取各种措施，例如：合理的保释费用、²¹⁵ 大多数罪行的自动保释、²¹⁶ 罚款、电子监控下的软禁、²¹⁷ 社区服务、对少年犯的处罚手段、假释监督，²¹⁸ 以及缓刑或减刑和假释或赦免制度。²¹⁹ 应该审查上述所有替代措施的资格标准，以扩大适用范围。²²⁰ 尤为重要，对于妇女、老人、儿童和残疾人等群体，应适当考虑采用监禁措施的替代办法。²²¹

56. 然而，拘留的替代办法不应仅存在于法律规定之中，还应在实践中加以执行。²²² 要确保得到检察机关、司法部门和公众的支持，替代的拘留制度必须得到有效管理²²³，还要得到充足的资源。

F. 适度量刑

57. 适度量刑是有效公正的刑事司法制度的一项基本要求。适度量刑要求将监禁判决作为最后手段，而且只有在为了满足迫切的社会需要时才能适度使用。²²⁴

58. 为了遵守适度量刑的要求，各国一直在审查刑事政策和法律，以减少最低刑和最高刑，²²⁵ 将多种轻罪去罪化，减轻对经济犯罪的刑事制裁，²²⁶ 从而减少监狱关押的人数。²²⁷ 同样，审查量刑政策，以减轻或消除对轻微的非暴力犯罪的强制最低刑，提供更加合理的量刑标准以缩短过长的刑期，对于减少过度使用

²¹⁴ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 31，第 56 段。另见 CAT/OP/NZL/1，第 33 段。

²¹⁵ 见 www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf，第 22 页。

²¹⁶ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf(2014) 15，第 98 段。

²¹⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/Germany.pdf。

²¹⁸ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/OPO_Finland.pdf。

²¹⁹ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 99 段。

²²⁰ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 99 段。

²²¹ 见 CRC/C/AZE/CO/3-4，第 75 段；A/HRC/22/53/Add.2，第 92 段；A/HRC/28/68，第 39 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/QUNO.pdf。

²²² 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/CNDH_Mexico.pdf。

²²³ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/NCHR_Slovakia.pdf。

²²⁴ 见 E/CN.4/2006/7，第 63 段；CAT/OP/MDV/1，第 220 段。

²²⁵ 见 CAT/C/MDA/CO/2，第 18 段。

²²⁶ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 15，第 98 段。

²²⁷ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/RussianFederation.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/Kazakhstan.pdf。

监禁办法和缓解过度拥挤也具有积极作用。²²⁸ 应该面向检察机关和司法部门采取培训等适当行动，以便消除对审前拘留的不必要使用及调整量刑做法。²²⁹ 尤其应该注意减少无期徒刑，确保所有被拘留者都确实有可能获得假释，包括服无期徒刑的犯人。²³⁰

G. 回归社会和降低重犯率

59. 在监禁期间和获释后为被拘留者提供有效的回归社会服务，以及解决重犯问题，对于减少过度拥挤现象十分重要。²³¹ 必须考虑针对特殊群体实行预防犯罪方案。²³²

60. 降低重犯率是一项复杂的任务，需要采取帮助前拘留人员重返社会的政策²³³，还要让有关家庭²³⁴ 和社区参与进来，²³⁵ 以便确保他们有效地重返社会。应该积极考虑采取戒毒方案及更多措施，来降低重犯率。²³⁶

H. 监督和申诉机制

61. 定期监测拘留场所是减少过度使用监禁办法和缓解过度拥挤现象的一个重要因素，因为定期监测会提高监狱系统的透明度和效率，²³⁷ 以便发现和消除这些问题。²³⁸ 此外，必须由各类有关机构和单位执行监测工作。

²²⁸ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 84 段。

²²⁹ 见 A/HRC/25/60/Add.1，第 99 段；欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12，第 44 段。另见 www.achpr.org/files/sessions/37th/mission-reports/prisons-2004/misrep_specmec_priso_southafrica_2004_eng.pdf，第 F(i) 节。

²³⁰ 见 Vinter 和他人诉联合王国，欧洲人权法院的判决(2013)。

²³¹ 见 CAT/OP/MLI/1，第 67 段；CAT/OP/BEN/1，第 151 段；CAT/C/GBR/CO/5，第 31 段。另见 www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf，第 21 页和第 22 页；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/CHR_Philippines.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/SUHAKAM_Malaysia.pdf；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/RussianFederation.pdf。

²³² 见 CEDAW/C/BRA/CO/7，第 32 段。

²³³ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2015) 12，第 44 段；CPT/Inf (2015) 6，第 46 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/ElSalvador.pdf。

²³⁴ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/UNODC.pdf。

²³⁵ 见 CAT/OP/NZL/1，第 33 段和第 34 段；www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/UNODC.pdf。

²³⁶ 见 CAT/OP/MDV/1，第 220 段。

²³⁷ 见 www.achpr.org/files/sessions/52nd/inter-act-reps/185/activty_report_prisons_eng.pdf，第 23 页。

²³⁸ 见欧洲理事会文件 CPT/Inf (2014) 15，第 100 段。

62. 检察官和司法部门必须进行监督,这样在做出有关拘留的决定时才能了解拘留场所的普遍状况。²³⁹ 各方还希望《与任何被剥夺自由者向法庭提起诉讼的权利有关的补救措施和程序基本原则和准则草案》将有助于建立有效机制,确保对所有剥夺自由的情形进行司法监督。²⁴⁰ 必须由各类专业机构进行检查,以确保健康和标准、建筑标准、卫生标准得到遵守。²⁴¹ 由国家预防机制、国家人权机构和民间社会等机制开展独立监督,有助于监测和帮助当局缓解过度拥挤现象。²⁴²
63. 要缓解过度拥挤、过度使用监禁办法及其不利影响,还必须设立被拘留者可以充分利用的独立的申诉机制,并保证其正常运转。²⁴³

五. 结论

64. 各国在采取剥夺自由的手段时侵犯了一项核心人权:人身自由权。要为此类侵权行为找到正当理由,各国应该将剥夺自由作为最后手段,而且只能在充分考虑了替代办法后才能使用。
65. 然而,在剥夺自由绝对必要时,国家要对被拘留者承担特殊责任。国家因而有义务对所有囚犯给予尊重,因为他们享有人类固有的尊严和价值;这是《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(曼德拉规则)的第一项要求。²⁴⁴
66. 过度使用拘留使往往本已稀缺的监狱资源过于紧张,使拘留场所的工作人员陷入极度困难甚至危险的境地,而且对被剥夺自由者的人权产生严重影响。此外,过度使用监禁办法还是导致过度拥挤的根本原因之一,而过度拥挤的条件可以构成虐待,甚至酷刑。²⁴⁵
67. 关于如何减少过度使用监禁办法、缓解过度拥挤现象及其对人权的影响,本文件第四节提出了若干建议,其中包括:采取积极全面的方针;确保尊重被拘留者对拘留提出异议、获得律师协助和运用法律援助的权利;根据拘留场所的条件适用加以使用;将审前拘留作为最后手段;制订和执行在审前和定罪后阶段替代监禁措施的办法;审查刑事政策和法律,确保量刑适度;提供有效的回归社会服务以降低重犯率;确保设立独立的监督和申诉机制并保障其正常运转。

²³⁹ 见 CAT/OP/MLI/1, 第 29 段; A/HRC/19/57, 第 36 段。

²⁴⁰ 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16257&LangID=E。

²⁴¹ 见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/OverIncarceration/UNODC.pdf。

²⁴² 见 A/HRC/25/60/Add.1, 第 39 段; CAT/C/IRL/CO/1, 第 11 段; CCPR/C/KAZ/CO/1, 第 17 段。另见 www.ohchr.org/Documents/Issues/RuleOfLaw/Overincarceration/LICAMDH_Cameroon.pdf。

²⁴³ CCPR/C/AGO/CO/1, 第 19 段; CCPR/C/BDI/CO/2, 第 18 段; CCPR/C/TCD/CO/2, 第 18 段。

²⁴⁴ E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 附件, 规则 1。

²⁴⁵ A/68/295, 第 86 段。

68. 剥夺自由因其本身的性质加剧了被剥夺自由者在社会中的不利地位,而且使其权利更容易受到侵犯,因此各国为实现和保护被拘留者的权利而采取的步骤具有重大意义。²⁴⁶ 为应对过度使用监禁办法和拘留场所过度拥挤现象所采取的积极步骤,不仅能确保各国履行其国际义务,而且能保障被拘留者作为人所固有的尊严。

²⁴⁶ A/HRC/11/8, 第 29 段。