



预防犯罪和刑事司法委员会
第十八届会议
2009年4月16日至24日，维也纳

报告草稿

报告员：Zohra Zerara（阿尔及利亚）

增编

关于刑罚改革和减轻监狱过度拥挤状况，包括在刑事司法系统中提供法律援助的专题讨论

1. 在4月20日和21日举行的第5、第6和第7次会议上，预防犯罪和刑事司法委员会审议了题为“专题讨论：刑罚改革和减轻监狱过度拥挤状况，包括在刑事司法系统中提供法律援助”的议程项目3(b)。专题讨论围绕以下次专题进行：

- (a) 在刑罚机构中尊重人权；
- (b) 审前羁押和公平审判原则；
- (c) 刑罚机构中的案件管理；
- (d) 减轻监狱过度拥挤状况；
- (e) 恢复性司法；
- (f) 非监禁刑罚和重返社会。

2. 为便于其审议议程项目3(b)，委员会收到了以下文件：

- (a) 秘书长关于开展国际合作以增进特别是非洲刑事司法系统中获得法律援助的机会的报告（E/CN.15/2009/8）；
- (b) 秘书处关于经济欺诈和与身份有关的犯罪以及刑罚改革和减少监狱人



满为患，包括在刑事司法系统中提供法律援助的说明（E/CN.15/2009/15）；

(c) 霍华德刑法改革联盟提交的说明（E/CN.15/2009/NGO/3）。

3. 专题讨论由委员会主席担任主席，并由下列小组成员主持：Vitaya Suriyawong（泰国）、Julio Enrique Socha Salamanca（哥伦比亚）、Gustavo Misa（乌拉圭）、Santi Consolo（意大利）、Tae Sugiyama（日本）、Yasser M. T. Refaie（埃及）、Wolfgang Wirth（德国）、Donald Stolworthy（美国）和 W. Orakwe（尼日利亚）。

4. 委员会听取了玻利维亚多民族国观察员（代表拉丁美洲和加勒比国家组）和下列国家代表的发言：联合王国、印度尼西亚、加拿大、大韩民国、阿尔及利亚、印度、莱索托、巴西、阿根廷、中国、俄罗斯联邦、泰国、古巴、伊朗伊斯兰共和国、南非、尼日利亚、阿拉伯利比亚民众国、美利坚合众国和罗马尼亚。下列国家的观察员也作了发言：瑞典、厄瓜多尔、克罗地亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国、斯洛文尼亚、波兰、乌干达、秘鲁、葡萄牙、多米尼加共和国、塞内加尔和澳大利亚。发言的还有下列机构的观察员：非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所、拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所、国际科学和专业咨询理事会、天主教教诲师关怀囚犯国际委员会、公谊会世界协商委员会和刑法改革国际。

A. 审议情况

5. 毒品和犯罪问题办公室执行主任在介绍性发言中，促请会员国解决全世界监狱过度拥挤的人道主义悲剧及其对公共卫生和安全的威胁。他提到由于 1955 年通过的《囚犯待遇最低限度标准规则》遵守程度低而导致的侵犯人权行为。过度拥挤还导致了监狱系统内外艾滋病病毒/艾滋病和其他传染病的蔓延。他指出，审前羁押使用频繁，这违反了国际标准，在许多国家，审前羁押者占监狱总人口的一半以上。此外，有特殊需要的囚犯人数过多，尤其是妇女、儿童和青少年、吸毒成瘾者以及精神病患者等，而且他们的需要得不到满足。执行主任指出：毒品和犯罪问题办公室在刑罚改革领域向会员国提供技术援助的方案迅速增加，其中包括五个主要领域：建立和改进数据管理系统；培训监狱管理人员；改善监狱卫生条件和福利；建立减轻过度拥挤现象的机制，以及制定改善监狱中弱势群体状况的目标明确的方案等。毒品和犯罪问题办公室在监狱改革领域编写的各种手册正被用于许多国家的培训和能力建设措施。他强调指出，监狱过度拥挤危机的解决取决于政治意愿和领导。

6. 第一个小组成员指出，过去十年监狱中的妇女人数剧增，这在监狱管理方面提出了一系列的挑战。他还指出，《囚犯待遇最低限度标准规则》不适合妇女的特殊需要。他介绍了泰国司法部改善女囚生活方案的工作，该方案旨在恢复女囚的尊严，促进为她们实现结果平等。他指出，提出了一项在 2010 年第十二届预防犯罪大会之前召开一次专家组会议的建议。2009 年 2 月在泰国举行的专家圆桌会议制订了关于女囚待遇和女性罪犯非拘禁措施的 70 条规则，他呼吁会员国支持这些规则的审查工作。

7. 第二个小组成员谈到刑罚机构中的人权问题，强调在全世界许多监狱中，人的尊严没有得到保护。他回顾说，无罪推定是法治的一个基本要素，并概述了国际法下确定使用审前羁押的条件，即这项措施应当是例外的、必要的和相称的、由主管机构下令实施并持续一段合理的时间。该小组成员提议将恢复性司法和非监禁刑罚作为一种解决监狱过度拥挤问题和实现罪犯重返社会的措施。
8. 第三个小组成员解释说，本国的惩罚政策曾导致累犯率急剧上升。因此2005年在毒品和犯罪问题办公室支持下开始实行的国家改革侧重于以下方面：提高公众对监狱过度拥挤状况的认识，制定社会和其他预防政策，采用政府各部门参与的多学科办法，以及注重长期对策和解决方案的财政问题等。他的国家还在从审问制向公共对抗制转变，并倡导实施非监禁刑罚。
9. 第四个小组成员指出，可以通过某些犯罪的非刑罪化来降低监禁率。他概述了如何以下述建设性方式来重新安排转狱工作：确定最初收容囚犯的“流动”监狱，并确定为社会危害程度低的囚犯提供一系列改造活动的监狱。其他拟议措施包括确定不同监督模式，为犯罪人获得狱外工作机会和对其实施替代措施提供便利，以及提供工作人员培训以改善囚犯的重返社会前景等。
10. 第五个小组成员解释了如何通过和私营部门合作实施有效的假释制度来减少监狱人口。志愿监护官除了参与预防犯罪活动和提高公众认识外，还在犯罪人的社区监督方面发挥着重要作用。研究表明，假释囚犯的重犯率比刑满释放者要低得多。此外，以社区为基础的教养系统也更具成本效益。制定更加有效的改造方案以防止重犯、加强监护官的人力和物力能力以及提高公众认识等，都有助于减轻监狱过度拥挤状况。
11. 第六个小组成员强调了采取综合办法减轻监狱过度拥挤状况的重要性，包括刑事司法系统所有机构和有关部委的积极参与。他提出了以下具体建议：改善财务和后勤状况；设立咨询小组来监督判决的执行；建立一个汇编良好做法和示范立法的机制；以及建立一个评估刑事司法改革措施执行情况的机制等。
12. 第七个小组成员重点介绍了一个利用释后重返社会来防止再次犯罪的成功试点项目。他强调必须树立超越监狱系统正式界限的新合作概念，制定从逮捕到监禁再到释放及以后阶段的案件管理方法。此外，要预防犯罪，还必须解决导致再监禁风险增加的各种问题，例如无家可归、负债累累、吸毒成瘾、缺乏基本技能和教育水平低等。他指出就业是减少累犯的一个关键因素。
13. 第八个小组成员强调监狱案件管理在实现个性化待遇方面发挥着核心作用，这些待遇包括提供适合囚犯需要的服务、进行目标明确的释放和释后重返社会准备等，所有这些都助于减少重犯。案件管理可有助于改善囚犯待遇和减少监狱人口。
14. 第九个小组成员强调本国面临的主要挑战是由于审前羁押人数多而造成的过度拥挤。在他的国家，正在审议一项赦免所有死刑犯的建议，法律援助委员会向许多囚犯提供了免费的法律援助，并成立了刑事司法委员会来审查被羁押者案件和释放那些羁押时间已超过可能刑期的囚犯。采取了一些改善释后安置和重返社会的举措，但还有更多事情要做。

在刑罚机构中尊重人权

15. 几个发言者提到非监禁刑罚，认为建设和改善现有监狱是解决监狱过度拥挤状况的措施；他们呼吁加强对囚犯的教育和职业培训，以促进重返社会。据强调，尊重人权的公平有效的刑事司法制度和综合预防政策是打击犯罪和建设支持弱势群体、少年司法以及受害人和证人的民主和公平社会的前提。

16. 几个发言者强调，监狱过度拥挤是一个全球性的人权问题，必须采取紧急措施解决这一问题。有几个发言者详细介绍了本国监狱的人权状况，包括一些统计资料。据指出，获得医疗保健服务是囚犯的一项重要人权。几个发言者强调本国有监督羁押条件和保护囚犯人权的独立机构。在这方面提到的例子有：设立了监察员办公室；议会监督；非政府组织可以访问监狱；以及在每个监狱设立代表囚犯、囚犯家属和监狱当局的委员会等。

17. 有些发言者支持起草关于女囚犯的补充规则的倡议。有个发言者解释了本国为解决女性监狱人口迅速增加和监禁对妇女造成的过大影响而采取的行动，包括投入资源、在社区中为妇女建立综合服务中心以及采取针对性别的标准等。

审前羁押和公平审判原则

18. 许多发言者指出，审前羁押的过度使用是导致全球羁押率升高的主要因素之一。几个发言者概述了为减少审前羁押的使用及其期限而采取的法律、行政和案件管理措施。这些措施包括通过首席法官访问监狱来迅速追查案件，为特定犯罪人和受害人群体设立快车道法院，减少逮捕和警方关押原因及期限，以及审查所有还押待审案件的卷宗等。

19. 几个发言者强调应当建立强有力的制度，确保在审前阶段以及在监狱系统内为犯罪人尤其是穷人提供法律援助和律师助理援助。向审前羁押者、囚犯和广大民众提供免费的法律援助被认为是促进公平审判的一个重要因素。

刑罚机构中的案件管理

20. 有些发言者提到改善案件管理的措施，例如设立国家综合案件流动管理部门，进行从逮捕到释放再到释放后阶段的案件管理。

减轻监狱过度拥挤状况

21. 据认为，过度拥挤是由于实行了过于压制或惩罚的政策而造成的，必须采取恢复性的办法，以可持续的方式解决这一问题。有些发言者强调，刑罚改革要想成功，必须综合全面，有多个利益方参与，包括刑事司法系统和其他政府及民间社会行动者在内，并考虑到监禁成本。

22. 几个发言者强调必须提高公众对刑罚改革重要性的认识，以减轻监狱过度拥挤状况，建立更加有效和公平的刑事司法系统。尤其是，必须向公众宣传非

监禁刑罚的好处，以便使社区判决能够有效。

23. 几个发言者强调指出，犯罪率上升和监狱过度拥挤与贫穷以及社会和经济不平等密切相关。有些发言者强调必须制定全面的社会政策，消除各种不平等，并制定针对危险人群的预防犯罪方案。有些发言者解释说，通过大赦和赦免，释放了大量囚犯，从而协助减轻了监狱过度拥挤状况。

恢复性司法

24. 几个发言者强调，必须改变刑事司法方法，从惩罚性司法转变为恢复性司法。许多发言者报告，根据刑事事项中使用恢复性司法方案的基本原则（经济及社会理事会第 2002/12 号决议，附件），实施了恢复性司法方案。恢复性司法为犯罪人与受害人和解提供了机会，并提供了重返社会的机会。有个发言者指出，制定了一项和解与解决方案，使受害人可以向检察官办公室投诉，寻求金钱赔偿而不是刑事处罚。几个发言者解释说本国打算实行恢复性司法立法，包括受害人和犯罪人之间的和解。有个发言者指出，设立专门的土著问题双语检察部门可能会有所助益，该部门可以实施承认土著司法的宪法规定，促进非监禁刑罚和社区惩罚。

非监禁刑罚和重返社会

25. 几个发言者指出，有必要在审前和判决阶段实行非监禁刑罚，以促进犯罪人重返社会，并减轻监狱过度拥挤状况。有些发言者指出了某些犯罪的非犯罪化、缩短刑期和实施早日释放方案对监禁率的积极影响。许多国家修订了刑法，设立了实行非监禁刑罚的适当机构和方案，这些刑罚包括罚款、社区服刑、赔偿、训诫、假释和其他形式的早释、缓刑、暂停执行、有条件释放、软禁和电子监督系统等。

26. 几个发言者指出，为了使非监禁刑罚取得成效，必须采取立法和实际措施，包括能力建设和提高认识方案，以增加警察、检察和司法部门对非监禁刑罚的使用。一些发言者强调，必须采取步骤鼓励和促使法院更多地使用非监禁措施。

27. 几个发言者强调必须在监禁期间和释放后，为囚犯重返社会开展工作，投入资源。据认为，重返社会不仅对社会有益，因为它能防止累犯，也对犯罪人及其家人有益。许多发言者介绍了本国实施的预防和重返社会方案，包括促进扫盲、教育和职业培训的方案；24 岁以下囚犯改造方案；释前和释后方案以及全面的保健服务方案等。据指出，有效的重返社会方案不仅应包括监狱内的职业培训，还应包括为释放阶段作准备的工作安置以及与释放后就业有关的善后服务等。

主席摘要

28. 在专题讨论结束时，主席总结了以下要点：

(a) 刑罚机构中的过度拥挤对犯罪人及其家庭和社区而言，已成为一个全球性的人权、卫生和安全问题。许多会员国都有应对这一挑战的政治意愿和决心；

(b) 监狱过度拥挤不仅是监狱机构的问题。减轻过度拥挤状况的监狱改革措施要取得成效，必须以全面、持续的方式解决整个刑事司法系统的问题，而不仅限于监狱建设。举出了一些成功的法律和实际方案的例子，范围包括预防、非犯罪化和早日释放等，重点是减少延误和审前羁押的使用、改变判决做法和在所有阶段使用非监禁刑罚；

(c) 应当只在绝对必要时，根据既定法律，由主管机构决定使用警察局羁押和审前羁押，并使用既定的一段时间。减少审前羁押使用和期限的措施包括保释、认罪求情协议、免费法律援助、转送和快车道法院等；

(d) 举出了在判决和判决后阶段成功实施的各种替代方法的例子，如罚款、社区服刑、赔偿、训诫、假释和其他形式的早释、缓刑和电子跟踪等。据指出，必须开展能力建设和提高认识活动，以增加警察、检察和司法部门对这些措施的使用。还应当向公众宣传替代方法的好处，以便有效使用社区判决；

(e) 强调必须从惩罚性司法制度转向恢复性司法制度。同时兼顾受害人和犯罪人权利的刑事司法制度对减轻监狱过度拥挤状况和犯罪人重返社会产生了积极影响；

(f) 有些国家设立了监督羁押条件和保护囚犯人权的独立机构。这些机构的例子包括监察员办公室、议会监督、非政府组织访问监狱和在每个监狱设立代表囚犯、囚犯家属和监狱当局的委员会等；

(g) 妇女虽然仍占囚犯的一小部分，但其增加速度超过了男囚犯。必须采取特殊措施，满足女囚犯的特殊需要，以确保结果相等。这也适用于其他弱势群体，例如土著人和精神病患者；

(h) 犯罪人重返社会应是任何判决的目标所在，这对犯罪人及其家人和社会都有益。因此，应当在监狱内外对犯罪人采取经调整的重返社会措施。这类措施包括自愿和公共缓刑服务，以及教育和全面的保健服务。释放后的就业被认为是防止累犯的关键因素；

(i) 要使前犯罪人成功重返社会，必须采取涵盖逮捕、监禁、释放及释放后阶段的案件管理办法。案件管理在监狱待遇个性化和协助重返社会方面发挥着关键作用；

(j) 在设计公共政策时，必须考虑监禁给社会造成的成本以及其他办法的成本。在大多数情况下，监禁比非监禁刑罚花费更高。

B. 讲习班

29. 联合国预防犯罪和刑事司法方案网各研究所举办了主题为“刑罚改革和监狱过度拥挤”的讲习班。讲习班由第一副主席担任主席，由联合国区域间犯罪和司法研究所（犯罪司法所）所长主持，该所长同时还是讲习班报告员。注意

到犯罪司法所在讲习班上分发了向讲习班提交的论文汇编，该汇编将在网上提供。

30. 第一副主席在开幕辞中对参加者表示欢迎。他说讲习班涉及的是一个重要专题，该专题也将在委员会本届会议期间关于“刑罚改革和减轻监狱过度拥挤状况，包括在刑事司法系统中提供法律援助”的专题讨论中进行讨论。讲习班为各研究所交流经验和讨论通过刑罚改革解决监狱过度拥挤问题的各项战略和工具的主要组成部分提供了机会。

31. 主持人强调，仅在刑罚系统管理范围内无法解决监狱过度拥挤问题，需要采取由刑事司法系统各机构参与的多元做法。

32. 亚洲和远东预防犯罪和罪犯待遇研究所观察员介绍了主题为“应对教养设施过度拥挤的战略和最佳做法”的讲习班的当前筹备情况，该讲习班将在第十二届预防犯罪大会框架内举办。讲习班的目标是强调采取综合办法减轻监狱过度拥挤状况的必要性。据指出，在2009年1月26日至28日举行了一次专家会议，讨论讲习班的结构、主要讨论内容和发言者。第二次专家会议将于2009年9月14日至18日在亚洲和远东研究所东京总部举行，对讲习班的背景文件进行定稿。

33. 联合国附属欧洲预防和控制犯罪研究所观察员介绍了爱沙尼亚关于利用早日释放减少监狱人口的行政决策战略，并对爱沙尼亚和联合王国在这方面的经验进行了比较分析。据指出，高监禁率造成了一系列问题，例如经济影响。还强调了与囚犯的重新安置和重返社会有关的问题。分析了联合王国（英格兰和威尔士）的解除监禁战略，尤其是在减少还押候审人口方面。介绍了爱沙尼亚为改善囚犯生活条件所作的努力，提到1998年开始实行的缓刑。提到了最近成功实施的一些解除监禁战略，例如使用电子监测作为监禁的替代方法。还提到了囚犯假释程序。指出通过了法律，允许犯有轻罪的假释人员申请社区服刑或缴纳罚款，以此代替坐牢。还指出，小偷小摸的非刑罪化也可能使囚犯人数有所下降。

34. 国际刑法改革和刑事司法政策中心观察员重点谈论了冲突后形势和传统社会中的监狱过度拥挤所带来的重大挑战。该观察员提到刑罚改革和重建监狱系统；缺乏有效运作的安全和司法机构；武装冲突后遗症；军事化的监狱管理制度和监狱过度拥挤等。强调了弱势群体尤其是妇女和儿童的状况。该观察员介绍了在支持冲突后形势下的监狱改革举措方面采取的一种成功方法。该方法涉及：协助建设新监狱设施和修复现有设施；培养监狱系统内的领导能力；支持经常和独立的监狱视察；建立公职人员、管教人员和管理人员审查制度；向监狱工作人员提供培训；以及支持建立适当的信息系统和囚犯登记处以促进更有效的人口管理等。最后介绍了苏丹南部监狱部门最近的经验，以及所吸取的一些教训。

35. 联合国拉丁美洲预防犯罪和罪犯待遇研究所观察员介绍了拉丁美洲和加勒比国家的情况，以及过去三年的工作所取得的成果。该观察员在分析了该区域的监狱人口情况后，强调了监狱过度拥挤问题与刑罚和一般政策改革必要性之间的联系。发言者介绍了该区域在制定战略减轻监狱过度拥挤方面取得成功的

两个国家：哥斯达黎加和多米尼加共和国。该观察员强调了这两个国家采取的一些行动，包括认真挑选管教人员和进行有关培训，建立牢靠的专业管教职业以及每年对该系统进行投资等。最后还审查了私人监狱问题及其与公共监狱相比的功效。

36. 国际科学和专业咨询理事会观察员作为一个实例，介绍了伊朗伊斯兰共和国成功减少监狱人口的做法。该观察员提到 2007 年 6 月在伊朗伊斯兰共和国举行的第一次减少使用监禁问题国际会议，在此次会议期间，伊朗政府作出了一些强有力的承诺，包括承诺解决监狱内的艾滋病毒/艾滋病问题。举出了一个例子，即在伊斯法罕省设立了负责减少使用监禁的执行委员会。指出该委员会定期举行会议，确定可考虑赦免和有条件释放的囚犯。还提到与监狱和社区中的囚犯释前和释后中心一起开展的工作。此外，发言者强调应当与受害人协会协商，赢得他们对减少使用监禁工作的支持。

37. 在专题介绍之后，进行了开放式讨论。欧洲预防犯罪和控制研究所观察员强调了减少过度拥挤工作的复杂性和采取因地制宜方法的重要性。

38. 非洲预防犯罪和罪犯待遇研究所观察员提到让民间社会参与刑罚改革和减轻监狱过度拥挤工作的重要性。他还说，在很多情况下，并未将有关国际文书用于日常实践，因此他建议利用在第十二届大会框架内举行的讲习班作为一个探讨如何实施这些文书的机会。

39. 犯罪司法所观察员强调必须加强信息共享和良好做法的交流，认识到这些做法经常需要具体考虑当地的环境。

40. 沙特阿拉伯代表介绍了本国为减轻监狱过度拥挤状况所作的努力，尤其是政府支持设立国家委员会来关照囚犯家属和协助前囚犯重返社会。他强调了恢复性司法在找到双方之间争端的替代方法和解决方式的重要性。

41. 指出将在第十二届大会框架内举办关于应对教养设施过度拥挤的战略和最佳做法的讲习班。