



第六十八届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，
包括增进人权和基本自由切实
享受的各种途径

司法工作中的人权问题：对保护所有被剥夺自由者的国际法
律和机构框架所作的分析

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 67/166 号决议提交，报告对保护所有被剥夺自由者的国际法律和机构框架作出分析，并指明了这方面的主要挑战。报告的结论是，尽管保护所有被剥夺自由者的全面框架是存在的，但在国内范围里落实相关的准则和标准还任重道远。

* A/68/150。



一. 引言

1. 大会在题为“司法领域的人权”的第 67/166 号决议中请秘书长提交一份关于司法工作中人权方面的最近动态、挑战和良好做法以及整个联合国系统开展的有关活动的报告。
2. 尽管国际法为所有被剥夺自由者规定了全面的保护框架，但世界所有地区许多这类人所处的现实仍然触目惊心。根据最近的统计数据，世界各地被剥夺自由的人有 1 000 多万，其中 320 万人在等待审判。¹ 剥夺自由使人处于难以自保的境地，而且过去始终是、现在依然是剥夺和侵犯人权的主要渠道。
3. 本报告对于保护所有被剥夺自由者方面相适用的法律和机构框架作出分析，并分析这方面的主要挑战。报告并提出了结论与建议。

二. 保护所有被剥夺自由者的框架

A. 法律框架

1. 相关条约

4. 被剥夺自由者的人权问题在所有核心国际人权文书中都有规定。《公民权利及政治权利国际公约》对被剥夺自由者规定了重要的保护措施。尤其是，《公约》第 9 条保障人身安全和自由权。第 7 条禁止使用酷刑和其他形式的虐待，第 10 条规定，被剥夺自由者必须受到人道的待遇，受到尊重人的固有尊严的待遇。此外，第 14 条确保公正审判和其他程序保障，尤其是针对被剥夺自由者。
5. 《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》禁止使用酷刑和其他形式的虐待。该《公约》的《任择议定书》旨在防止酷刑和其他形式的虐待，《议定书》并建立了国际和国家机构(分别为防止酷刑小组委员会和国家防范机制)前往监禁地点的视察制度。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》所针对的是未承认的或被隐瞒的剥夺自由情况。
6. 《经济、社会及文化权利国际公约》确保包括被剥夺自由者在内的所有人都能享受经济、社会和文化权利。《消除一切形式种族歧视公约》旨在消除一切形式的种族歧视，包括在监禁场所的种族歧视。其他核心国际人权条约规定并保障了特定人群的权利，包括妇女、儿童、移民和残疾人，尤其是这些群体被剥夺自由的情况。²

¹ Roy Walmsley, *World Prison Population List*, 9th ed. (London, International Centre for Prison Studies, 2011); Open Society Justice Initiative Global Campaign for Pretrial Justice, www.pretrialjustice.org.

² 《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》、《公民及政治权利国际公约任择议定书》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《残疾人权利公约》。

7. 国际人道主义法为保护武装冲突期间的被剥夺自由者而规定了重要的框架。在国际武装冲突中,《关于战俘待遇之日内瓦公约》详尽地规定了战俘的监禁制度和监禁条件。《关于战时保护平民之日内瓦公约》包含了关于拘押的规则。《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》也为因武装冲突而被监禁或拘押的战俘和平民规定了保护措施。对于非国际武装冲突情况下被剥夺自由者的保护问题在1949年日内瓦四公约共同第3条中有相关规定,并在《1949年8月12日日内瓦四公约关于保护国际武装冲突受难者的附加议定书》、以及《关于保护非国际武装冲突受难者的附加议定书》的条款中也有规定。

8. 国际劳工准则和标准也可适应于被剥夺自由者。例如,监禁期间的某些劳作种类在国际劳工组织1930年《强迫劳动公约》(第29号公约)中有相关规定。剥夺工会成员自由的情况在劳工组织根据1948年《结社自由和保护组织权公约》(第87号公约)所设置的机制进行了阐述。

2. 其他相关标准

9. 影响到被剥夺自由者权利的具体问题在各种非约束性的文书中都有阐述,包括囚徒待遇、³ 对酷刑的调查、⁴ 非监禁措施、⁵ 恢复性司法、⁶ 和保护妇女、⁷ 儿童、⁸ 和庇护寻求者。⁹ 这些文书对所有利益攸关者提供了极为宝贵的指导,因为文书帮助为那些庄严载列于人权条约的条款而确定了内容。人权机制在工作中经常提及这些文书。条约机构要求各国在初次和定期报告中说明本国履行标准的情况、包括非约束性文书,例如《囚犯待遇最低限度标准规则》和《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》,同时在条约机构的结论性意见以及单独的信函中经常提及这些规定(例如,可参看CCPR/C/2009/1第64-49段、CCPR/C/ARG/CO/4第17段、CAT/C/4/Rev.3、CCRP/C/51/D/458/1991第9.3段和CEDAW/C/GRC/CO/7第34-35段,另见A/61/311和A/HRC/8/3)。

3. 最近动态

10. 2010年,《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)》获得通过,2012年12月,大会通过了《联合国关于在刑事司法系统中获得

³ 《囚犯待遇最低限度标准规则》、《囚犯待遇基本原则》、《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》和保护死刑犯权利的保障措施。

⁴ 《有效调查和记录酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚的原则》。

⁵ 《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》。

⁶ 关于在刑事事项中采用恢复性司法方案的基本原则。

⁷ 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)。

⁸ 《联合国少年司法最低限度标准规则》、《联合国保护被剥夺自由少年规则》、《刑事司法系统中儿童问题行动指南》、《联合国预防少年犯罪准则》。

⁹ 联合国难民事务高级专员办事处的《寻求庇护者拘留所适用的标准和准则指南》。

法律援助机会的原则和准则》，其中规定，各国应确保任何受监禁的人有权获得法律援助(大会第 67/187 号决议附件B节，原则 3)。2012 年，人权理事会请任意拘留问题工作组就被剥夺自由的任何人向法院提起诉讼的权利方面的补救办法和程序编写基本原则与准则草案，于 2015 年提交人权理事会，目的是帮助成员国履行遵守国际人权法，避免任意剥夺自由方面的义务(人权理事会第 20/16 号决议第 10 段)。《囚犯待遇最低限度标准规则》目前正得到审查，以期确保这些规则体现了教改研究领域方面的最新进展和最佳做法(大会第 65/230 号决议)。

B. 国际人权机制

1. 条约机构

11. 条约机构是国际人权(包括被剥夺自由者的权利)保护体系的核心。人权事务委员会经常地在结论性意见中、并在审议单独来文时讨论涉及到保护被剥夺自由者的多种多样的问题。该委员会并通过了一些探讨剥夺自由问题的一般性意见。¹⁰ 在关于被剥夺自由者人道主义待遇的第 21 号一般性意见第 2 段中，委员会指出，《公民权利和政治权利国际公约》第 10 条第 1 款规定的保护根据相关国家的法律和权力适用于任何被剥夺自由的人，包括被安置在监狱、医院(尤其是精神病院)、拘留营、教改机构或其他场所的人。

12. 禁止酷刑委员会特别的授权任务就是审查涉及到被剥夺自由者的待遇以及这类人的监禁条件的问题。该委员会在一般性评论中阐述了不驱回的问题(第 1 号)，防止酷刑行为(第 2 号)和补偿酷刑受害者问题(第 3 号)。该委员会在报告准则中请各国提供资料说明有关被剥夺自由者待遇的法律、规定和指示(CAT/C/4/Rev.3)。委员会还在结论性意见中、并通过对个人来文的审议，论述了有关被剥夺自由者的一些关键问题。委员会经常地对囚徒待遇和监禁条件表示关注，例如过于拥挤、通风和照明不足、公共及个人卫生设施劣质和获得卫生保健的机会有限(CAT/C/MDA/CO/2 第 18 段、CAT/C/41/D/291/2006 第 15.4 段)。

13. 经济、社会、文化权利委员会特别着重指出了保障被剥夺自由者享受经济、社会和文化权利的重要性。例如，该委员会在各种一般性评论和结论意见中讨论了被剥夺自由者享有能达到的最高标准健康的权利、用水权、工作权、社会保障权以及在经济、社会和文化权利方面的不受歧视。¹¹

14. 消除种族歧视委员会第 31 号一般性建议专门阐述了关于在刑事司法系统的司法和运作中预防种族歧视问题。该委员会在各种一般性建议中提到了针对非洲裔人的种族歧视问题(第 34(2011)，第 6 和第 39 段)、非公民(第 30(2004)，第

¹⁰ 例如，见一般性意见 8(1982)，20(1992)，21(1992)和 32(2007)。

¹¹ 见第 14、15 和 18 至 20 号一般性意见；及 E/C.12/BEN/CO/2 号文件第 23 段；E/C.12/POL/CO/5 号文件第 26 段和 E/C.12/UKR/CO/5 号文件第 26、28、29、49 和 51 段。

20-21 段)和罗姆人(第 27(2000), 第 13 段), 包括这些群体被剥夺自由的情况。在报告准则中, 该委员会请各国报告为确保在法庭和其他执法机构面前的平等权利, 人身安全权(尤其是涉及到逮捕和监禁情况的人身安全权)而采取的措施(CERD/C/2007/1)。

15. 监测有关特定人群的条约执行情况的那些条约机构也通过一般性评论、审议个人来文和结论性意见提到了被剥夺自由者的权利, 方式还包括要求各国报告有关监禁的问题。例如, 残疾人权利委员会要求缔约国报告残疾人享受自由和人身安全的权利以及这类人不受酷刑和其他虐待的权利的情况(CRPD/C/2/3)。儿童权利委员会在第 10(2007)号一般性评论中讨论了青少年司法中的儿童权利问题。保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会在结论性意见中对移民的拘留状况和时间长度表示关注(CMW/C/CHL/CO/1 第 26 段), 并对有关拘留的决定方面缺乏程序保障表示关注(CMW/C/BIH/CO/2 第 25 和 27 段)。消除对妇女歧视委员会在其对一份个人来文的意见中回顾, 拘留设施不顾及妇女特殊需要就构成了歧视(CEDAW/C/49/D/23/2009 第 7.5 段)。

16. 强迫失踪问题委员会除了审议缔约国报告和个人来文之外, 还审议失踪者亲属、法律代表和具有正当关系的人提出关于搜寻和发现失踪者的请求。

17. 建立防止酷刑小组委员会的目的是要加强对被剥夺自由者的保护, 通过经常视察监禁场所的防范体制, 使之不遭受酷刑和其他形式的虐待。该小组委员会并视察受到《禁止酷刑公约任择议定书》缔约国管辖和控制拘押了人员的场所, 这些人是由于政府当局发出的命令、或政府当局授意或经政府当局同意, 或默许而被剥夺自由。¹² 缔约国应当允许小组委员会无限制地进入所有监禁场所, 使之有机会与被剥夺自由者进行私下交谈, 取得涉及到这些人的待遇及其监禁条件的资料。¹³ 该小组委员会自 2006 年建立以来, 对 17 个国家进行了这类视察访问。委员会根据对每一缔约国调查的结果, 提出一项机密报告, 向缔约国提出建议。¹⁴ 缔约国可以准许报告的公开发表。¹⁵

18. 防止酷刑小组委员会的咨询职能包括向缔约国和国家防范机制提供帮助和咨询,¹⁶ 包括通过咨询访问提供帮助和咨询, 这是其工作的另一重要方面。在编写报告之时, 该小组委员会已经在四个国家开展了这一职能。此外, 小组委员会还进行后续访问。

¹² 《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 条第 1 款。

¹³ 同上, 第 14 条第 1 款, (a)至(d)分款。

¹⁴ 同上, 第 11 条第 1(a)款。

¹⁵ 同上, 第 16 条第 2 款。

¹⁶ 同上, 第 11 条第 1(b)款。

19. 防止酷刑小组委员会面临着一些特定的挑战，尤其是，由于批准和加入《任择议定书》的国家快速增加致使工作量增加。2001年1月，尽管成员国扩展到25个，小组委员会每年仅能进行三次经常地实地访问，这样，每一缔约国在22年中仅接待一次经常访问。因此，优先关注增加小组委员会的资源极为重要，使委员会能够正当履行视察所有缔约国监禁场所的重要任务，从而使《禁止酷刑公约任择议定书》中所载列的义务产生切实效力。

2. 特别程序

20. 许多专题任务在其专题和任务报告中论述了与被剥夺自由者有关的问题。多数国别任务还在报告中提及有关羁押的问题(例如，见 A/HRC/4/36、A/HRC/7/25、A/HRC/10/19、A/HRC/11/5、A/HRC/17/42 和 A/HRC/18/40)。

21. 任意拘留问题工作组的任务是调查任意剥夺自由案件，但也处理一些与保护被剥夺自由者有关的专题事项。该工作组总结道，许多被剥夺自由者无法对自身的全部权利获得实质上、程序上和制度的保障(A/HRC/10/21，第46段)。该工作组还拟订审议意见，旨在协助各国防止任意剥夺自由的做法。

22. 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定期审查与被剥夺自由者待遇有关的问题，包括禁止与外界接触的羁押(A/54/426)、针对性别的酷刑(A/HRC/7/3)、起码的卫生设施和个人卫生条件(A/HRC/16/52/Add. 3)和监狱工作人员不足问题(A/HRC/7/3/Add. 3)。法官和律师独立性问题特别报告员讨论了被告的程序性权利，如对拘押的合法性提出质疑的权利(E/CN. 4/2006/120)和获得律师协助的权利(A/HRC/4/25/Add. 2)。法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员定期讨论在押期间死亡问题(A/HRC/14/24，A/61/311)、囚犯控制监狱问题(A/HRC/8/3，A/HRC/11/2/Add. 2)及看守和囚犯实施身体虐待问题(A/HRC/11/2/Add. 2)。

23. 其他特别程序则从各自任务的角度讨论被剥夺自由者的保护问题。¹⁷ 例如，教育权利问题特别报告员论述了被剥夺自由者受教育的权利(A/HRC/11/8)。暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员论述了保护被剥夺自由的妇女不受暴力侵害问题。移徙者人权问题特别报告员定期着重关注移徙者在羁押期间的人权，包括拘押移徙者的合法性、程序上的保障、拘押条件、拘押期限、拘押场所、拘押期间需要特别关注的移徙者群体以及替代拘押的其他方式(A/HRC/20/24)。在反恐怖主义过程中促进和保护人权与基本自由问题特别报告员也探讨了与被剥夺自由者保护问题有关的事项，特别是被拘押者向法院申诉的权利、对持续的防

¹⁷ 探讨被剥夺自由者权利的其他任务包括：使用雇佣军问题工作组，贩运人口、特别是妇女和儿童问题特别报告员，宗教或信仰自由问题特别报告员，人人有权享有能达到的最高标准身心健康问题特别报告员，人权维护者状况特别报告员，土著人民权利问题特别报告员，买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题特别报告员，少数群体问题独立专家。

范性拘留或调查性拘留进行审查、保障被羁押人的公平审判权(A/63/223)以及移解至秘密关押场所的问题(A/HRC/6/17/Add.3)。

24. 专题任务的地域范围不限于需要批准人权条约的国家。此外，特别程序机制可以基于个人来文采取行动，甚至无须事先用尽国内补救办法。然而，虽然专题任务覆盖全球范围，而且可以通过与任何国家政府往来公文的方式提出关切事项，但进行国家访问仍需取得相关国家的邀请。一些任务负责人提到的另一个挑战是缺乏充足资源，用以增加目前一年之中仅有几次的国家访问(A/HRC/14/24)。

25. 各特别程序多次就拘押等共同关心事项开展合作。调查指控的信件和紧急呼吁中约75%是由两个或更多任务联合发出的。¹⁸ 任务负责人还通过联合报告讨论跨领域的问题。2010年，四个授权任务发布了关于反恐背景下与秘密拘押有关的全球做法问题的联合研究报告(A/HRC/13/42)；2006年，五个任务联合起草了关于关塔那摩湾被关押者状况的报告(E/CN.4/2006/120)。条约机构主席与特别程序任务负责人之间的年度会议也把目标设定为加强两套人权机制之间的合作和成效。这些论坛可以提供机会，探索如何采取更多联合举措来保护被剥夺自由者。

3. 普遍定期审议

26. 在2011年完成的第一轮普遍定期审议期间，就保护被剥夺自由者问题向各国提出了大量建议。建议各国：改善羁押的整体条件(A/HRC/17/17，第77.54段)；保护被剥夺自由的妇女(A/HRC/17/11，第106.35段)和儿童(A/HRC/8/34，第64段)；消除在移徙者扣留区内过度使用武力的做法(A/HRC/8/47，第60段)；审查法律和政策，以减少审前羁押被广泛使用且时间过长问题(A/HRC/16/6，第69.22和70.14段)。其他建议涉及延长给予相关特别程序任务负责人的国家访问邀请(A/HRC/12/11，第100段；A/HRC/16/15，第95.10段)；允许独立人权监察员不受限制地进入所有拘押设施(A/HRC/17/9，第107.32段)；审查剥夺自由场所的条件是否符合《囚犯待遇最低限度标准规则》等国际规范和标准(A/HRC/12/5，第82段，建议24；A/HRC/8/30，第54段，建议9)。期待各国在第二轮普遍定期审议期间说明对第一轮定期审议时所提建议，包括与保护被剥夺自由者有关的全部建议的落实情况。

4. 最新动态

27. 随着《经济、社会及文化权利国际公约》任择议定书生效，经济、社会及文化权利委员会如今可以接收并审议个人来文，包括被剥夺自由者的来文。

28. 保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会于2013年通过了关于非正规移徙工人及其家庭成员权利的第2号一般性评论，该评论除其他外，尤其讨论了行

¹⁸ 联合国人权事务高级专员办事处，“联合国特别程序：2012年事实和数字”。可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/Facts_Figures2012.pdf。

政拘留、不歧视、保护免受暴力侵害、任意逮捕和拘留、不人道的羁押条件和任意驱逐出境问题。2012年，任意拘留问题工作组通过了第9号审议意见，其中着重根据习惯国际法探讨了任意剥夺自由的定义和范围(A/HRC/22/44)。人权事务委员会正在就《公民权利和政治权利国际公约》第九条制订新的关于人身安全和自由权的一般性评论。

29. 2012年，消除对妇女歧视委员会就妇女获得司法救助问题举行了为期一天的一般性讨论；¹⁹ 2011年，儿童权利委员会就被监禁父母的子女问题举行了为期一天的一般性讨论。²⁰

30. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在积极增进保护被剥夺自由者的一切权利。人权高专办特别通过其外地派驻人员，对剥夺自由的场所进行访问，以监测拘押条件和法律依据。为确保遵守剥夺自由问题的相关国际规范和标准，人权高专办就所需的法律和政策改革提出建议。人权高专办还倡导保护被剥夺自由者的权利，包括申请司法审查权，并向法官、检察官、律师和狱警提供国际规范和标准方面的培训。

C. 从事保护被剥夺自由者工作的其他实体

31. 联合国其他实体也争取实现对被剥夺自由者的保护。联合国项目事务厅协助各国设计并建设符合国际标准的拘押设施。²¹ 联合国毒品和犯罪问题办公室在监狱改革和监外教养办法领域向各国提供协助。²² 联合国儿童基金会正在积极开展相关工作，保护触犯法律的儿童，例如推广非监禁措施并为司法系统官员举办培训课程。²³ 秘书处维持和平行动部为冲突后国家的国家监狱系统提供协助，从而加强保护被监禁者的权利。²⁴ 联合国难民事务高级专员公署努力保护难民、寻求庇护者、无国籍者和其他被剥夺自由的移徙者，例如为各国政府制定对寻求庇护者进行羁押和采取替代羁押措施的导则。⁹

32. 红十字国际委员会(红十字委员会)在国际性和非国际性武装冲突中保护被剥夺自由者方面发挥了重要作用。1949年《日内瓦第三公约》第一百二十五和一百二十六条规定，应承认红十字委员会在访问战俘和向战俘提供救济方面的特殊地位，并应允许其代表前往战俘所在之一切地方。《1949年日内瓦第四公约》第一百四十二和第一百四十三条包含关于被拘禁平民的相同规定。第三十一届红十字

¹⁹ www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Accessstojustice.aspx。

²⁰ 见被监禁父母的子女问题一般性讨论日的报告和建议，可查阅 www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/discussion/2011CRCDGDRreport.pdf。

²¹ www.unops.org/english/whatwedo/services/physical-infrastructure/experience-capacity/Pages/Prisons.aspx。

²² www.unodc.org/unodc/en/justice-and-prison-reform/criminaljusticereform.html。

²³ www.unicef.org/protection/57929_57999.html。

²⁴ www.un.org/en/peacekeeping/issues/ruleoflaw/corrections.shtml。

与红新月国际大会在其决议 1 第 6 段中，邀请红十字委员会继续开展更多研究、咨询和讨论，以确保国际人道主义法仍然能切实用于为武装冲突中所有被剥夺自由者提供法律保护。

33. 劳工组织监管机制也提及保护被剥夺自由者的问题。结社自由委员会讨论了工会人员有关问题，如逮捕、拘留、提起指控和判处监禁、防范性拘留、紧急状态下的拘留、被关押在精神病院以及身心健康问题。²⁵

三. 挑战

34. 根据对人权条约机构和特别程序的工作和调查结果的全面审视，确定了一些与保护被剥夺自由者有关的重大挑战，特别是司法监督、过度使用拘押(尤其是审前拘押和拘押移徙者)、监禁设施过度拥挤、在押人员死亡和严重受伤以及保护妇女、儿童和残疾人等有明确需要的群体。

A. 司法监督

35. 保护被剥夺自由者权利的一个关键要素是对拘押合法性和拘押条件进行司法监督。尽管《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 4 段规定任何被剥夺自由者有权向法庭起诉，请求法庭裁决对其拘押的合法性，但缺乏适当司法监督仍是人权机制常常提出的关切事项。必须指出，对拘押合法性进行司法监督不仅对评估一个人是否受到任意剥夺自由来说必不可少，而且还有助于确保该人的其他权利也得到保护。缺乏司法监督会助长酷刑和虐待 (CAT/C/PHL/CO/2, CAT/C/YEM/CO/2/Rev. 1, CAT/C/ETH/CO/1)。

36. 只要缺乏人身保护令这项补救措施，就会被认定为侵犯人权，因为这会剥夺个人不遭受任意拘留的受保护权 (A/HRC/19/57, 第 61 段)。然而，仅拥有确保对拘押合法性进行司法监督的机制还不够，该机制还必须有实效。实施司法监督的机关不仅必须能够决定拘押是否合法，而且应当有权在决定拘押不合法时发布释放令。²⁶ 必须由一个独立机关 (E/CN.4/2006/120, 第 30 段) 及时审查 (A/HRC/6/17/Add.2, 第 77 段)。此外，必须通过法律援助 (A/HRC/10/21, 第 46 段) 等方式，确保受拘押者能对拘押有效地要求进行司法审查。

37. 对拘押的合法性进行司法监督不限于刑事诉讼，而适用于一切剥夺自由的形式。例如，人权机制关注到，基于医疗和公共保健理由的拘押通常不受司法监督 (E/CN.4/2004/3, 第 74 和 87 段)。所发现的其他受人关切的问题还包括：被剥夺自由的移徙者没有能力根据移民法有效行使对羁押的质疑权，他们获得法律援

²⁵ 劳工组织，《结社自由：劳工组织理事会结社自由委员会的决定和原则汇编》第五(修订)版(日内瓦，2006年)。

²⁶ 《公民权利和政治权利国际公约》，第九条，第 4 段。

助和适当翻译服务等程序保障的机会有限(A/HRC/17/33/Add.4, 第59段; A/HRC/20/24, 第15段; CMW/C/BIH/CO/2, 第25段。)

38. 除了拘押合法性方面的问题之外,人权机制还突出强调必须对拘禁条件实施司法监督,并建议各国规定这一监督(CAT/C/CR/28/7, 第6段; CAT/C/TJK/CO/1, 第7段)。如果被剥夺自由者无法获得司法补救,则他们遭受滥用权力、侮辱、虐待以及其他无法接受的剥夺权利行为的风险会增加(A/HRC/10/21, 第47段)。有人指出,在极为恶劣的监狱条件和对监狱几乎不加监督的情况下,在押期间死亡事件就可能发生(A/HRC/11/2/Add.3, 第47段)。最后,还特别指出了被拘押者有权针对纪律处罚向现成的独立机关提出申诉和上诉(CCPR/CO/81/BEL, 第20和22段)。

B. 过多使用拘押

39. 任意拘留问题工作组指出,虽然各国在选择惩戒政策方面拥有宽广的抉择空间,但根据《公民权利和政治权利国际公约》第九条规定的人身自由权,作为一个基本原则,各国只有为满足迫切的社会需要而有此必要时才能以符合这一需要的方式采取剥夺自由的手段(E/CN.4/2006/7, 第63段)。

1. 审判前拘押

40. 在一些国家,在押人员中多数是审前拘押者。²⁷就本报告而言,审前拘押是指从逮捕时起至法院正式审理案件之前,由执法人员实施的一切形式的拘押或监禁。尽管国际标准允许在有限的特定情况下于审前进行拘押,但审前拘押只能是例外情况,并持续时间应尽可能短。²⁸

41. 人权机制发现在审前拘押方面存在一些问题,特别是审前拘押不纯粹地仅仅用于例外情形(A/HRC/19/57, 第48段; CAT/OP/MEX/1, 第212(ff)段; CRC/C/15/Add.237, 第76段; A/HRC/13/39/Add.5, 第235段)。在一些国家,对未成年人犯罪也使用审前拘押。此外,做出审前拘押决定时通常不考虑被告的个人境况(A/HRC/11/41/Add.2, 第35段)。不仅如此,许多国家常常不充分考虑保释或具结保证等替代拘押的措施(A/HRC/4/33/Add.3, 第30和72(s)段; A/HRC/7/3/Add.3, 第65段; A/HRC/16/47/Add.3, 第73段),而且诉讼持续过久(A/HRC/10/11/Add.2, 第53段)。这些因素经常导致审前拘押时间过长(A/HRC/16/52/Add.3, 第70段;

²⁷ International Centre for Prison Studies, "Entire world-pretrial detainees/remand prisoners (percentage of the prison population)", World Prison Brief database. 可查阅 www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_pretrial。

²⁸ 《公民权利和政治权利国际公约》, 第九条, 第3段。必须根据个人情况决定, 为防止该人逃跑、阻碍依法收集(定罪)证据或威胁证人, 并为防止再次发生犯罪, 是否在任何情况下都有合理必要对该人进行审前羁押; 见 CCPR/C/39/D/305/1988, 第5.8段; CCPR/C/99/D/1369/2005, 第8.3段。

A/HRC/19/57, 第 48 段; CAT/C/CRI/CO/2, 第 5 段; CAT/OP/BEN/1, 第 156 段)。²⁹ 一些审前被拘押者多年关在狱中却未获审理(E/CN.4/2006/53/Add.4, 第 93 段), 有时甚至超出了他们的嫌疑罪行可能被判处的最高刑期(A/HRC/13/39/Add.5, 第 235 段)。政策和做法导致普遍使用审前拘押且持续时间过长, 这也是造成监狱人满为患的主要原因(CCPR/C/TUR/CO/1, 第 17 段; CCPR/C/CPV/CO/1, 第 14 段)。

42. 审前被拘押者更可能受到以逼供或逼迫认罪为目的(A/HRC/4/33/Add.3, 第 29 至 30 段和 57 段; CAT/C/TJK/CO/2, 第 9 段)或者为强迫被拘押者配合调查(A/HRC/10/44/Add.2, 第 41 段)所实施的酷刑或虐待(CAT/C/LVA/CO/2, 第 10 段; CAT/C/BLR/CO/4, 第 10 段)。审前被拘押者与已判刑的囚犯关押在一起(CAT/OP/BEN/1, 第 154 段)也引起关切。人权机制还发现, 正当程序上的保障措施经常遭到违反: 审前被拘押者在拘押期间无法与律师联系或得到法律援助, 也没有机会面见法官(CAT/C/RWA/CO/1, Para. 第 12 段)。审前被拘押者没有机会获得独立的体格检查, 也无机会与家人见面(CAT/C/NPL/CO/2, 第 21 段; CAT/C/BLR/CO/4, 第 6 段; CAT/C/ALB/CO/2, 第 13 段)。一些国家没有登记制度, 也造成问题(CAT/C/RWA/CO/1, 第 12 段)。最后, 审前拘押形式不公平地过多针对难以满足假释条件的群体, 尤其是穷人、无家可归者、吸毒者、药物滥用者、酗酒者、长期失业者、精神残疾患者和非公民, 这一点也受到着重指出(CERD/C/AUT/CO/18-20, 第 13 段; E/CN.4/2006/7, 第 66 段)。³⁰

2. 对移徙者的拘留

43. 移徙者面临受到有系统和广泛拘留的特殊风险。可能遭到拘留的移徙者属于不同类型, 包括无证和不正规的移徙者、等待庇护申请结果的寻求庇护者以及在等候遣返的寻求庇护失败者和难民(A/HRC/20/24, 第 8 段)。

44. 所有人, 无论其地位如何, 均有不遭受个别或者集体的任意逮捕或拘禁的权利;³¹ 除非依照法律所确定的根据和程序, 并有不被剥夺自由的权利。所有人在被剥夺自由时并有权受到人道的待遇。³²

²⁹ 关于欧洲联盟成员国审前羁押的平均期间, 见欧洲联盟委员会, “*Accompanying document to the proposal for a Council framework decision on the European supervision order in pretrial procedures between member States of the European Union: impact assessment*”, 29 August 2006。

³⁰ 另见欧洲联盟委员会, “*Accompanying document to the proposal for a Council framework decision on the European supervision order in pretrial procedures between member States of the European Union: impact assessment*”。

³¹ 《公民权利和政治权利国际公约》第 9 条、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 16 条第 1 和 4 款。

³² 《公民权利和政治权利国际公约》第 10 条和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》第 17 条。

45. 正如移徙者人权问题特别报告员指出的，过去 20 年中，世界各国实施了日益严厉的拘留移徙者政策。各国利用各种理由为拘留非正规移徙者辩解，包括将其描述为国家安全威胁或罪犯。然而，经验并未显示拘留可以阻止非正规移徙，或者使人们不再寻求庇护。此外，对移徙者的拘留受到管制和监测比刑事拘留少很多，所以移徙者人权往往被忽视(A/HRC/20/24，第 8 段；另见 A/HRC/13/30，第 55 段)。

46. 人权机制强调，强制性或有系统地拘留移徙者，包括家人和子女，是一个令人关切的主要问题(A/HRC/7/12/Add. 2，第 68 段及其后各段；A/HRC/23/46/Add. 4，第 51 和 62 段；A/HRC/17/33/Add. 3，第 49 段；CRC/C/GBR/CO/4，第 70 段)。此外，拘留他们的理由、持续时间、拘留条件和诉诸保障措施并非总是有充分的法律规定(A/HRC/23/46/Add. 2，第 42 段)。有的机制强调指出拘留移徙者时间过长的问题(CMW/C/CHL/CO/1，第 26 段；A/HRC/20/24，第 21 段；CEDAW/C/MYS/CO/2，第 27 段；A/HRC/7/4，第 46 段)。对移徙者拘留期间的条件和待遇严酷表示了关切(A/HRC/20/24/Add. 1，第 60 段；CMW/C/CHL/CO/1，第 27 段；A/HRC/23/46/Add. 3，第 63 段及其后各段；A/HRC/7/4，第 49 段)，包括将他们与被指控犯罪或已被定罪的人关押在一起，拘留中未能把青少年与成人分开(CMW/C/SEN/CO/1，第 15 段；CMW/C/ECU/CO/2，第 31 段)。此外，人权机制常常强调指出在拘留决定方面没有程序保障，包括获得信息及法律援助或领事服务的机会有限，很少或没有专业口译服务，不尊重家属探视权(CMW/C/BIH/CO/2，第 25 至 27 段；A/HRC/23/46/Add. 4，第 54 段)。

C. 过度拥挤

47. 剥夺自由场所过度拥挤是世界各地经常出现的一个严重问题。许多监狱的接纳能力被常常超过(CCPR/CO/83/GRC，第 12 段；CAT/C/MDA/CO/2，第 18 段；E/C. 12/BEN/CO/2，第 23 段；A/HRC/18/35/Add. 6，第 58 段；A/HRC/17/42，第 51 段；A/HRC/22/53/Add. 2，第 46 至 47 段)。虽然过度拥挤问题大多在监禁范围内处理，但人权机制也审查过度拥挤案件，例如精神病院和移民拘留中心内的过度拥挤(CAT/C/RUS/CO/4，第 18 段；A/HRC/11/7/Add. 2，第 62 段)。

48. 《公民权利和政治权利国际公约》第 10 条规定了一项基本规则，即所有被剥夺自由者都必须得到人道、尊重人的固有尊严的待遇。正如人权委员会在第 21 号一般性意见第 3 段中指出的，除了剥夺自由以外，被剥夺自由者不得遭受任何其他困苦或制约。此外，对这些人尊严的尊重必须在与自由人一样的条件下得到保障。《囚犯待遇最低限度标准规则》第 9 至 22 条就剥夺自由场所的住宿和生活条件最低要求规定了进一步的准则。

49. 过度拥挤必然对剥夺自由场所的条件造成不利影响，并导致严重侵犯人权行为，如剥夺或无法获得医疗保健、食品、环境卫生、安全和康复服务(A/HRC/22/53/Add. 2，第 47 段；CAT/C/SLV/CO/2，第 17 段；A/HRC/7/3/Add. 3，第 64 段；

E/C.12/IND/CO/5, 第 35 段)。另外根据提及的情况, 囚室过度拥挤滋生犯罪文化, 使狱警难以控制。被拘留者缺乏隐私空间, 恐吓和囚犯间暴力的风险很大(A/HRC/7/3/Add.3, 第 65 段)。此外, 过度拥挤从多方面使腐败应运而生, 包括付钱搬到人少的牢房(A/HRC/16/47/Add.3, 第 99 段)。

50. 一些人权机制讨论了导致监狱和其他剥夺自由场所过度拥挤的因素、法律政策和做法, 例如包括司法系统经常拖延、对囚犯现况和获释权利的监测不力、严厉的法律和秩序办法受到推崇, 赞成较长徒刑而不是替代措施、不准许假释(A/HRC/11/2/Add.2, 第 42 段; A/HRC/16/47/Add.3, 第 77 段); CCPR/CO/81/BEL, 第 19 段; CAT/C/CRI/CO/2, 第 6 段)。审前拘留的过度使用(见第 40 至 42 段)、刑期与罪行的严重性不相称被确定为监狱过度拥挤的促成因素(A/HRC/7/3/Add.3, 第 65 段; A/HRC/16/47/Add.3, 第 77 段; CCPR/CO/81/BEL, 第 19 段)。

51. 虽然在某些情况下建造更多设施可能是适当的, 但这只是一种局部的补救办法, 并不足以解决问题(A/HRC/7/3/Add.3, 第 65 段; CCPR/C/TGO/CO/4, 第 18 段)。缓解过度拥挤的行动应包括替代剥夺自由的其他办法, 如调解、教改、社会服务及行政和金融制裁。

D. 拘留期间的死亡和重伤案件

52. 正如法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员在关于访问美利坚合众国的报告(A/HRC/11/2/Add.5)第 42 段中强调指出的, 在关押环境中, 国家有更大义务确保和尊重生命权。因此对在押死亡(无论是因行为或不行为所致), 存在可辩驳的推定认为国家是负有责任的。有关国家必须肯定地表明本身没有责任驳回这种推断的责任, 并有义务进行调查并公布调查结果与证实的证据。

53. 被剥夺自由者在遭受虐待和酷刑、包括法律支持的暴力(如国际人权法禁止的处罚或纪律措施)方面面临很大风险(A/HRC/11/2/Add.3, 第 45 至 47 段; CAT/C/QAT/CO/2, 第 12 段; CRC/C/BDI/CO/2, 第 39 段)。囚犯间暴力、监狱骚乱、大规模越狱和狱警罢工也导致严重伤害和死亡(CAT/OP/PRY/1, 第 168 段; CAT/C/SLV/CO/2, 第 18 段; A/HRC/11/2/Add.2, 第 41 段)。侵犯经济、社会和文化权利的情况, 如长期营养不良和缺乏食物、不人道的卫生条件和缺乏获得基本医疗保健的机会, 也被确定为拘留时的主要死因(E/C.12/COD/CO/4, 第 32 段; CAT/OP/BEN/1, 第 221 至 222 段; A/HRC/14/24/Add.3, 第 85 段; A/HRC/20/22/Add.1, 第 52 段; E/CN.4/2006/53/Add.4, 第 70 段)。

54. 死亡和重伤的问题不仅仅限于监狱, 所有剥夺自由场所都存在。例如, 保健设施(A/HRC/22/53)和拘留中心(A/HRC/11/2/Add.5, 第 28 段及其后各段)内的移徙者受虐待、待遇差和死亡的情况就有人表示关切。

55. 人权机制指出了某些助长暴力和虐待的因素。例如, 警察局和拘留中心并非总是为被拘留者进行医疗检查(CAT/OP/PRY/1, 第 92 段; CAT/OP/MDV/1, 第 110

段)。剥夺自由场所条件恶劣和管理不善，包括由囚犯运营监狱(见 [A/HRC/8/3](#)，第 68 段及其后各段)、缺乏足够的预算拨款(见 [A/HRC/20/22/Add. 1](#)，第 56 段)、过度拥挤([A/HRC/11/2/Add. 2](#)，第 42、44 段)、保安措施不当([A/HRC/14/24/Add. 3](#)，第 84 段)和腐败([A/HRC/7/3/Add. 7](#)，第 37 至 38 段；[A/HRC/11/2/Add. 5](#)，第 33 段及其后各段)，也会促成容易发生暴力和虐待的环境。此外，囚犯死亡或受伤数据往往缺失、不完整或不适当，导致缺乏透明度([CAT/OP/MEX/1](#)，第 173 段；[CAT/OP/MDV/1](#)，第 115 段；[CAT/OP/BEN/1](#)，第 223 段；[A/HRC/18/32/Add. 2](#)，第 54 段)。另一个重要因素是缺乏一个全面运作的独立监测剥夺自由场所的系统。(见 [CAT/OP/SWE/1](#)，第 16 段)。

56. 人权机制还强调指出不能对死亡和重伤案件进行及时和公正的调查，以便将罪犯绳之以法，并提供全面和充分的赔偿([CAT/C/KAZ/CO/2](#)，第 21 段)。有罪不罚现象是不调查或尽职彻底调查的后果。不充分调查还会导致对司法系统普遍不信任，使受害者不愿举报据控虐待行为([CAT/OP/MEX/1](#)，第 268 至 269 段)。此外，被剥夺自由者不投诉虐待或酷刑事件，往往是因为不知道有权这样做，或害怕可能遭到报复([CAT/OP/PRY/1](#)，第 99 段；[A/HRC/11/2/Add. 2](#)，第 43 段)。如果不举报这些事件，受害者及其家属便无法获得补救，包括医疗和心理治疗及不再发生的保证([CAT/OP/MEX/1](#)，第 269 段)。

E. 保护特定被剥夺自由者群体

57. 包括儿童、妇女和残疾人在内的特定群体被剥夺自由时面临特定挑战，并有特殊的需要。

58. 据估计，世界各地至少有 100 万名儿童被关押，其中大多数只犯有轻罪([A/HRC/21/26](#)，第 44 段；[CRC/C/15/Add. 264](#)，第 67 段)。《儿童权利公约》和各种其他国际标准，如《北京规则》(见上文第 9 段)，为保护儿童规定了广泛的框架。因此，对司法的儿童权利办法首先需要一种适应儿童需要并注重儿童最大的利益与福祉的司法系统。儿童有权享有和成年人一样的权利。由于儿童在身心发展及情感和教育方面有别于成年人，也有权获得更多顾及其年龄的照顾和保护。作为一项基本原则，剥夺个人自由必须作为特殊例外予以考虑，并尽可能缩短期限。

59. 尽管涉及被剥夺自由儿童人权的法律框架非常广泛，但一些人权机制强调指出实践中仍然存在的一些问题。令人关切的是，仅作为最后诉诸的手段拘留儿童包括审前拘留的情况很少。在一些国家，甚至很年幼的儿童也可能被剥夺自由。当儿童被剥夺自由时，条件往往较差，不适合儿童的需要。例如，在一些国家，儿童无法获得适当的教育和职业培训。对于少年司法系统中儿童工作者的培训不当和不够的情况也存在申诉([A/HRC/21/26](#)，第 35 段及其后各段)。特别令人关切的是，在被拘留期间，儿童面临着严重的暴力，包括性暴力，针对这种暴力提供的保护并非始终充分得当(见 [A/HRC/21/25](#))。

60. 关押在世界各地刑罚机构中的妇女和女孩有 60 多万。³³ 这方面人数在增加。大部分增加的原因是量刑加重而并不是犯罪数量(A/HRC/11/8, 第 47 段)。为了补充相关的国际人权文书,《曼谷规则》为女性囚犯和罪犯待遇规定了具体标准,以确保更好和更安全的拘留条件,并为敏感体恤到性别情况的照顾和教化方案规定了具体标准。

61. 一个基本问题是,有很大比例的妇女因轻微罪行被剥夺自由。在一些国家,妇女受到与贩毒密切相关,特别是因为运送麻醉药品(CEDAW/C/BRA/CO/7, 第 32 段; A/HRC/17/26/Add. 5, 第 45 和 48 段)。拘留条件往往不适合妇女的需要。³⁴ 例如,妇女不是由女警官监管,没有专门针对女性的保健(A/63/38, 第二部分, 第 391 段)。还特别令人关切的是,妇女在被拘留期间遭受涉及性别暴力的可能性更大,包括酷刑(E/CN. 4/2006/61/Add. 2, 第 57 段; A/HRC/16/52/Add. 5, 第 70 段; 另见 E/CN. 4/1998/54, 第 115 段及其后各段)。特别是,关押在男女混合监狱里以及男性看守的存在,增加了她们遭受暴力,包括性暴力的风险(CEDAW/C/CAN/CO/7, 第 33 段; E/CN. 4/1999/68/Add. 2, 第 55 段)。

62. 虽然《残疾人权利公约》规定,残疾人应该在与其他人平等的基础上享有自由和人身安全权,但他们在享受其权利方面面临着一些独特的障碍(见 E/CN. 4/2005/6, 第 47 段及其后各段; A/HRC/22/53, 第 11 段及其后各段)。人权机制对残疾构成拘留的唯一理由(CRPD/C/HUN/CO/1, 第 27 段; CRPD/C/CHN/CO/1, 第 25 段),并对残疾人、特别是有“精神健康问题”的人被非自愿拘留(CRPD/C/PER/CO/1, 第 28 段)的情况表示特别关切。在其他情况下,残疾人的法律行为能力因残疾而被取消或受到限制(CAT/C/BGR/CO/4-5, 第 19 段; CCPR/C/RUS/CO/6, 第 19 段),关于机构护理的决定有时是监护人而不是当事人作出的(CRPD/C/HUN/CO/1, 第 27 段)。一旦处于被剥夺自由境地,残疾人便面对恶劣的生活条件(CAT/C/MDA/CO/2, 第 26 段),并受到虐待。例如,有的人权机制强调指出,对精神病患者使用强制力量(CCPR/C/NOR/CO/6, 第 10 段),包括机构内使用封闭式克制病床(笼子/网床)作为限制精神病患者、包括儿童的手段(CCPR/C/HRV/CO/2, 第 12 段),特别令人担忧。

四. 结论和建议

63. 今天世界上有 1 000 多万人被剥夺自由,约有 300 万人正在等待审判。保护所有被剥夺自由者的国际法律框架是全面的。关键的问题已在大量条约、其他文

³³ Roy Walmsley, World Female Imprisonment List, 2nd ed., International Centre for Studies, 2002), 可在以下网站查看: www.prisonstudies.org/images/news_events/wfil2ndedition.pdf。

³⁴ 在这方面,消除对妇女歧视委员会在其关于第 23/2009 号来文(CEDAW/C/49/D/23/2009)的意见第 7.5 段中回顾,拘留设施不能满足妇女的特殊需要构成《公约》第一条含义内的歧视。

书和相关判例中论及。获得 167 个国家批准的《公民权利和政治权利国际公约》以及获得 153 个国家批准的《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》，为被剥夺自由者提供了重要的法律保护。《禁止酷刑公约》任择议定书通过仅 10 年便有 69 个国家批准。请尚未批准这些文书的国家也能批准之。

64. 许多国际机制定期提出和处理与保护被剥夺自由者有关的问题。由于各种机制的结论和建议有重叠的可能，或缺乏一致性的可能，上述情况可以被视为对现有机制的挑战（见 A/66/860，第 2.3.5 节）。同时，每一个机制的专门知识以及从不同角度审视问题的能力也可以被视为有助于加强保护被剥夺自由者的水平。

65. 然而，所有区域被剥夺自由者的现实仍然令人震惊。因此，保护所有被剥夺自由者最重要的一步，是确保在国家一级执行这些规范和标准。国际社会必须采取进一步行动，特别是宣传，以增强政治意愿，并为各国提供包括技术援助在内的支持，以确保所有有约束力的相关文书得到批准或增加得到标准的文书，确保国内立法和政策遵守国际规范和标准，加强与后者的一致性，包括通过国家预防机制。各国还应与现有机制加强合作，包括在报告义务、发出国别访问邀请、以及执行和落实所有国际机制（例如普遍定期审议等）的相关建议方面。此外，各国应支持正在进行的各项努力，加强各条约机构和特别程序的工作，包括通过为这些现有机制提供充分的资源。

66. 本报告按照大会第 67/166 号决议的要求对保护被剥夺自由者的国际法律和体制框架进行了初步探讨，在此基础上，有必要进一步深入分析本报告所指出的被剥夺自由者方面经常出现的令人关切问题的症结所在和体制结构性缺陷：即缺乏司法监督、过多采用拘留、过度拥挤、拘留时死亡和严重受伤、保护被剥夺自由的有特殊需要群体。

67. 在这方面，应当进一步探讨联合国有关机构促进保护所有被剥夺自由者的活动，以期加强现有的协调和能力，以支持各国处理上述优先问题。