



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

Distr.: General
7 April 2020
Chinese
Original: English

预防酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题小组委员会

小组委员会就冠状病毒疫情(COVID-19)全球大流行问题向缔约国和国家预防机制提出的咨询意见*

一. 引言

1. 在短短几周内，冠状病毒病疾病(COVID-19)就对日常生活产生了深远影响，对个人行动和个人自由带来许多严格限制，这些限制的目的是让当局能够通过公共卫生应急措施更好地开展抗疫。
2. 被剥夺自由者是一个特别脆弱的群体，这是因为本已对他们所施加限制的性质以及他们采取预防措施的能力有限。监狱和其他拘留场所(其中许多非常拥挤和不卫生)也存在日益紧迫的问题。
3. 在一些国家，剥夺自由场所的抗疫措施已经导致拘留设施内外发生骚乱乃至丧生。在这种背景下，国家当局在采取抗疫措施时，必须充分考虑到被剥夺自由者及其家人的所有权利，以及包括保健人员在内的所有拘留设施员工和工作人员的所有权利。
4. 为帮助处理被拘留者以及拘留场所员工面临的风险而采取的措施，应反映本咨询意见中提出的方针，特别是“不伤害”和“同等照顾”的原则。同样重要的是，应当透明地向所有被剥夺自由者、其家人和媒体通报正在采取的措施及其原因。
5. 对酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的禁止不可克减，即使在特殊情况和危及国本的紧急状态下也是如此。¹ 小组委员会已经发布了指导意见(CAT/OP/9)，申明正规的检疫隔离场所均在《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》的任务范围之内。因此，出于类似目的

* 小组委员会根据《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11条(b)项于2020年3月25日通过。

¹ 见《禁止酷刑公约》第2条第2款和《公民及政治权利国际公约》第四条和第七条。



禁止人们离开的所有其他场所，必然都属于《任择议定书》的任务范围，所以也属于小组委员会和在《任择议定书》框架内建立的国家预防机制的监督范围。

6. 许多国家预防机制提请小组委员会就如何应对这种情况提供进一步的咨询意见。自然，作为自主机构，国家预防机制可以自由决定如何在各自管辖范围内最好地应对这一全球疫情带来的挑战。小组委员会随时准备应答可能向其提出的寻求指导意见的任何具体请求。小组委员会意识到，各种全球和区域组织已经发表了一些有价值的说明，建议缔约国和国家预防机制予以考虑。² 本咨询意见的目的还在于在《任择议定书》框架内为所有负责剥夺自由场所和对其进行预防性查访的人提供一般性指导。

7. 小组委员会强调，尽管预防性查访的进行方式几乎肯定会受到为公共卫生利益而采取的必要措施的影响，但这并不意味着预防性查访应该停止。相反，由于采取了这种公共卫生措施，拘留场所的人可能面临更大的虐待风险。小组委员会认为，国家预防机制应继续进行预防性查访，同时尊重对查访方式的必要限制。目前尤其重要的是，国家预防机制应确保采取有效措施，减少被拘留者遭受各种形式的不人道和有辱人格待遇的可能性，因为拘留系统及其负责人现在面临着非常真实的压力。

二. 当局应就包括拘留设施、移民拘留中心、封闭的难民营、精神病医院和其他医疗场所在内的所有剥夺自由场所采取的措施

8. 不言而喻，国家要负责所羁押者的保健，它有责任照顾包括保健人员在内的拘留设施员工和工作人员。正如《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（《纳尔逊·曼德拉规则》）第 24 条所规定的，囚犯应享有与社区相同的保健标准，并应免费获得必要的保健服务，不因其法律地位而受到歧视。

9. 鉴于羁押环境和其他拘留环境中的传染风险较高，小组委员会促请所有国家：

(a) 开展紧急评估，确定被拘留人口中风险最高的个人，同时考虑到所有特定弱势群体；

(b) 尽可能减少监狱人口和其他拘留人口，对可以安全释放的被拘留者实行提前、临时或暂时释放计划，同时充分考虑到《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》）规定的非拘禁措施；

(c) 特别注重在押人数超过官方羁押容量的拘留场所，以及官方羁押容量根据人均平方米计算不允许按照对全体公众的标准指导意见实行保持社交距离的拘留场所；

² 例如，见世界卫生组织，“Preparedness, prevention and control of COVID-19 in prisons and other places of detention: interim guidance”，2020 年 3 月 15 日；以及欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会，“Statement of principles relating to the treatment of persons deprived of their liberty in the context of the coronavirus disease (COVID-19) pandemic”，CPT/Inf(2020)13, 2020 年 3 月 20 日，可查阅 <https://rm.coe.int/16809cfa4b>。

(d) 审查所有审前拘留案件，以便根据当前的公共卫生紧急情况确定是否绝对有必要，并对除最严重案件之外的所有案件实行保释办法；

(e) 审查移民拘留中心和封闭的难民营的使用情况，以期将其中的人口减少到尽可能低的水平；

(f) 考虑对从拘留中释放的人进行筛查，以确保为 COVID-19 病毒检测阳性或特别容易感染的人采取适当措施；

(g) 确保根据卫生紧急状态的性质并依照法律尽量减少现有制度的任何限制；

(h) 确保现有的申诉机制保持运作和有效；

(i) 尊重每日户外运动的最低限度要求，同时考虑到应对当前疫情的必要措施；

(j) 确保向所有仍被拘留的人免费提供足够的设施和用品，以使被拘留者享有与全体人民一样的个人卫生水平；

(k) 在探视制度因健康原因而受到限制的情况下，为被拘留者提供充分的补偿性替代方法，以保持与家人和外界的联系，包括电话、互联网和电子邮件、视频通信和其他适当的电子手段。这些联系方法应得到促进和鼓励，并应做到可以经常联系和免费提供；

(l) 让家庭成员或亲属能够根据当地惯例并在适当尊重必要保护措施的情况下，继续向被拘留者提供食物和其他用品；

(m) 以反映风险加大的方式，照顾余下被拘留人口中风险最大的人，同时充分尊重他们在拘留环境中的权利；

(n) 防止采用纪律隔离监禁形式的医学隔离；医学隔离必须以独立的医学评估为基础，相称、时间限定并受程序保障的制约；

(o) 尽可能在拘留设施之外为有需要的被拘留者提供医护；

(p) 确保不受虐待的基本保障措施即便在对接触有所限制的情况下仍然可资利用和可以运作，包括获得独立医学咨询的权利、获得法律援助的权利，以及确保将拘留通知第三方的权利；

(q) 确保所有被拘留者和员工获得可靠、准确和最新的信息，了解正在采取的所有措施及其持续时间和原因；

(r) 确保采取适当措施保护包括保健人员在内的拘留设施员工和工作人员的健康，并确保他们在履行职责时得到适当的装备和支持；

(s) 向所有受这些措施影响的被拘留者和工作人员提供适当的心理支持；

(t) 确保在使用情况下对于非自愿进入精神病院的病人均考虑到所有上述因素。

三. 当局应就官方隔离场所中的人采取的措施

10. 小组委员会已经就被检疫隔离者的情况发布了咨询意见(CAT/OP/9)。除此之外，小组委员会进一步补充以下诸项：

(a) 被暂时检疫隔离的个人在任何时候都应被视为自由行为人，除非根据法律和出于检疫隔离目的的科学证据对他们施加必要的限制；

(b) 被暂时检疫隔离的人不应被视为被拘留者或被当作被拘留者对待；

(c) 检疫隔离设施应当有足够的规模和足够的设施，以允许内部行动自由和从事一系列目的自主型活动；

(d) 应鼓励和促进通过适当方式与家人和朋友沟通；

(e) 由于检疫隔离设施是一种事实上的剥夺自由形式，因此所有被拘留者都应能够受益于防止虐待的基本保障措施，包括关于被检疫隔离原因的信息、获得独立医学咨询的权利、获得法律援助的权利，以及确保以与其身份和状况相符的方式将自己被检疫隔离通知第三方的权利；

(f) 必须采取一切适当措施，确保正在或曾经被检疫隔离的人不遭受任何形式的边缘化或歧视，包括返回社区之后；

(g) 在检疫隔离期间和隔离结束之后，应向有需要的人提供适当的心理支持。

四. 国家预防机制应采取的措施

11. 在 COVID-19 疫情大流行期间，国家预防机制应继续执行查访任务；然而，他们进行查访的方式必须考虑到目前对社会交往施加的正当限制。不可完全拒绝国家防范机制进入官方拘留场所，包括检疫隔离场所，即使按照《任择议定书》第 14 条第 2 款允许临时限制。

12. 如《任择议定书》第 1 条所述，《议定书》的目标是建立定期查访制度；而如序言所述，目的是保护被剥夺自由者免遭酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇或处罚，这是国际法之下的一项不可克减的义务。在目前情况下，这表明国家预防机制有责任制订在拘留场所履行预防任务的方法，既要最大限度地减少社会接触的需要，同时也要提供有效的预防性的接触的机会。

13. 这些措施可包括：

(a) 与相关国家当局讨论以上第二和第三节概述的措施的实施和运作；

(b) 增加对拘留场所个人和集体数据的收集和审查；

(c) 使用电子通信形式与拘留场所的人联系；

(d) 在拘留场所设立国家预防机制热线，并提供安全的电子邮件访问路径和邮政设施；

(e) 跟踪新的和临时拘留场所的设立情况；

-
- (f) 加强在拘留场所传播关于国家预防机制工作的信息，并确保有渠道进行及时和保密的沟通；
 - (g) 寻求联系可能能够提供关于拘留场所情况的补充信息的第三方(例如家人和律师)；
 - (h) 加强与从事被剥夺自由者工作的非政府组织和救济组织的合作。

五. 结论

14. 不可能准确预测当前疫情的大流行会持续多久或会产生全部影响是什么。显而易见的是，它已经对社会所有成员产生了深远的影响，并将在今后相当长的一段时间内继续产生这些影响。小组委员会和国家预防机制在开展工作时必须意识到“不伤害”原则。这可能意味着国家预防机制应调整工作方法，以应对这次疫情造成的局面，从而保护公众、包括保健人员在内的拘留设施员工和工作人员、被拘留者，以及预防机制人员本身。压倒一切的标准必须是确保有效防止被拘留者遭受虐待。各国不得不采取的非常措施加大了预防需顾及的范围。小组委员会和国家预防机制有责任以创新和创造性的方式应对在执行与《任择议定书》有关的任务时面临的新挑战。
