



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
4 July 2024
Chinese
Original: English

防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会

关于《任择议定书》第4条(剥夺自由的地点)的第1号一般性意见(2024年)*

一. 引言

1. 制订《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》，是因为国际社会确信需要采取进一步措施实现《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》的目的，确信各国负有首要责任，采取有效措施防止在其管辖的任何领土内出现酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚行为。¹ 为有效履行《任择议定书》所载与防范酷刑有关的法律义务，缔约国有义务保持、指定或设立国家防范机制，并允许这些机制和防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会定期查访² 存在被剥夺自由者的地点。³

2. 《任择议定书》第4条第1款加强了《任择议定书》的总体根本目标，将小组委员会和国家防范机制有权查访的地点界定为，在缔约国管辖或控制下⁴ 任何确实或可能有人因公共权力机构的命令或唆使而被剥夺自由，或在其同意或默许下被剥夺自由的地点。这一宽泛定义不仅包含专门用于拘留或羁押人员的地点，还包含公共权力机构唆使、同意或默许剥夺自由的地点。

3. 《任择议定书》第4条第2款将“剥夺自由”界定为“任何形式的拘留或监禁，或将某人置于公共或私人羁押环境之中，根据司法、行政或其他公共权力机

* 小组委员会第五十三届会议(2024年6月3日至7日)通过。

¹ 《任择议定书》，序言。

² 同上，第1条。

³ 《任择议定书》既提到存在被剥夺自由者的地点，也提及确实或可能有人被剥夺自由的地点，并在第4条中加以界定。第4条还载有“剥夺自由”一词的定义。此外，《任择议定书》还载有“拘留地点”这一简称。为保持一致，本一般性意见全文使用“剥夺自由的地点”，没有使用“拘留地点”。

⁴ 关于本一般性意见中“管辖或控制”一语的用法说明，见下文第29至39段。



构的命令，该人不得随意离开该地。“这一定义明确承认，剥夺自由既可发生在公共环境中，也可发生在私人环境中。

4. 《任择议定书》的预防目标体现在其准备工作材料和序言部分的措辞中。⁵ 小组委员会和国家防范机制对第 4 条的理解和实际适用⁶ 明确无疑地表明，该条第 1 款和第 2 款应作一并解读。这意味着必须从广义上理解“剥夺自由的地点”的定义，既涵盖公共和私人环境，也涵盖在国家的唆使、或者同意或默许下剥夺自由的情况。

5. 然而，在实践中，一些国家防范机制在不同时期查访一些剥夺自由的地点时遇到困难或限制。个别情况下，这些困难源于国家立法；例如，立法规定国家防范机制只能查访根据行政或司法权力机构的命令剥夺人的自由的地点，或者立法中没有提及公共权力机构的唆使、同意或默许。国家防范机制还告知小组委员会，由于缔约国、缔约国权力机构或其他相关利益攸关方对“剥夺自由的地点”一语理解有误或有限，要进入某些剥夺自由的地点存在实际困难。

6. 此外，小组委员会注意到，尽管《任择议定书》就国家防范机制和小组委员会这两个机构规定了相同义务，但缔约国允许二者查访的地点存在差异，对国家防范机制施加了更多限制。这严重阻碍了国家防范机制和小组委员会的预防工作，也不符合各国在《任择议定书》之下的义务。因此，缔约国及其剥夺自由的地点均无法受益于重要的预防工作，最重要的是，被剥夺自由者也无法从中获益。

7. 本一般性意见旨在澄清和解决缔约国、国家防范机制和其他利益攸关方在《任择议定书》缔约国的义务方面可能怀有的与剥夺自由地点的定义有关的疑问，以便能够有效和统一地解释和执行《任择议定书》。为此，小组委员会在本一般性意见中审查了各国在《任择议定书》第 4 条之下的义务，应根据这项条约的目的和宗旨并按照小组委员会和国家防范机制的做法来理解这些义务，同时铭记制订《任择议定书》这项条约的目的在于应对当前、新出现和未来的情况和挑战。

二. 界定剥夺自由地点的全面办法

8. 秉承《任择议定书》着眼于预防的总体目标和精神，对于“剥夺自由的地点”一语，小组委员会建议并在实践中采用了尽可能宽泛的解释，以最大限度地发挥小组委员会和国家防范机制工作的预防作用。⁷ 这也符合联合国其他人权机构和区域人权机构对“剥夺自由”一语采取的全面办法。

A. 《任择议定书》的目的和宗旨

9. 第 4 条对于有效落实《任择议定书》的核心目标至关重要。对该条款的任何限制性解释都会损害《任择议定书》确立的机制，从而违背其精神。因此，小组

⁵ 见 E/CN.4/1993/28、E/CN.4/1993/28/Corr.1 和 E/CN.4/1995/38。

⁶ CAT/C/57/4 和 CAT/C/57/4/Corr.1, 附件, 第 1-3 段。

⁷ 同上, 附件, 第 2 段。另见 CAT/OP/POL/ROSP/1 和 CAT/OP/POL/ROSP/1/Corr.1, 第 26 段; CAT/OP/PRT/1, 第 25 段。

委员会一再强调，对《任择议定书》第4条所载“剥夺自由的地点”一语应作广义理解。如果将其解释为仅限于监狱等常规环境，则限制性过强，显然有悖于《任择议定书》。⁸

10. 此外，对第4条做出限制性解释，也违反《维也纳条约法公约》第三十一条所载善意解释条约的义务。该项义务规定，所有条约均应依其用语按其上下文并参照条约之目的及宗旨所具有之通常意义，善意地予以解释。鉴于《任择议定书》的目标是通过查访所有剥夺自由的地点来防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，善意的解释便不能导致对“剥夺自由的地点”一语的有限理解，将某些确实或可能有人被剥夺自由的地点排除在外。

11. 小组委员会历来的一贯做法是，要求用“剥夺自由的地点”一语泛指任何有人被公共权力机构剥夺自由、或者在公共权力机构的唆使或同意和/或默许下被剥夺自由的地点，无论是永久性还是临时性地点。⁹ 小组委员会已经澄清，如果剥夺自由涉及国家行使或可能期望国家行使监管职能的情况，那么任何有人被剥夺自由(即不能自由离开)的地点，或小组委员会认为可能有人被剥夺自由的地点，均应属于《任择议定书》的范畴。¹⁰ 小组委员会一贯强调，根据《任择议定书》第4条，缔约国必须允许并确保任何确实或可能有人被剥夺自由的地点接受查访。¹¹

12. 因此，按照界定“剥夺自由的地点”的全面办法，小组委员会明确规定，第4条的两款必须一并解读，¹² 因为二者相辅相成。换言之，剥夺自由的地点如第2款所指，包含私人或公共环境，剥夺自由则如第1款所指，包含以任何形式，包括在公共权力机构的唆使、同意或默许下，将某人置于国家管辖或控制下的某种环境中，不得随意离开。

B. 联合国其他人权机制和区域人权机制的办法

13. 小组委员会界定剥夺自由地点的办法与联合国其他人权机制和机构及区域人权机制和机构的办法一致。在联合国人权条约机构系统内，禁止酷刑委员会规定，缔约国禁止、防止和纠正酷刑和虐待行为的义务适用于所有羁押或控制的环境，例如监狱、医院、学校和负责照料儿童、老年人或残疾人(包括智力或社会心理残疾人)的机构，兵役单位和其他机构和环境。¹³

14. 同样，人权事务委员会坚持认为，根据《公民及政治权利国际公约》，受到合于人道及尊重天赋人格尊严之待遇的权利适用于“根据国家法律和权威而被剥夺自由并被关在监狱、医院(特别是精神病院)、拘留所或教养院或其他地方的任

⁸ CAT/C/50/2, 第67段。

⁹ 同上。

¹⁰ CAT/C/57/4 和 CAT/C/57/4/Corr.1, 附件, 第3段。另见 CAT/OP/POL/ROSP/1 和 CAT/OP/POL/ROSP/1/Corr.1, 第25段。

¹¹ CAT/OP/PRT/1, 第24段; CAT/OP/POL/RONPM/1, 第28段。

¹² CAT/C/57/4 和 CAT/C/57/4/Corr.1, 附件, 第1段。

¹³ 禁止酷刑委员会, 第2号一般性意见(2007年), 第15段。

何人”。¹⁴ 该委员会在提到尊重人身自由和安全的义务时规定，剥夺自由还包括警察拘押、预防性拘留(*arraigo*)、还押拘留、判罪后监禁、软禁、行政拘留、非自愿住院、儿童机构监管和在机场的某个禁区内监禁以及非自愿转移。¹⁵

15. 儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会也对剥夺自由的地点作出广义的解释。例如，两委员会按照《任择议定书》第4条的定义做出解释，移民拘留包括“出于与儿童或其父母的移民身份有关的原因而剥夺儿童自由的任何情况，不论剥夺儿童自由行为的名义和理由或剥夺儿童自由的设施的名称或地点如何。”¹⁶ 在更广泛的层面上，关于被剥夺自由儿童问题的全球研究使用了《任择议定书》第4条阐述的剥夺自由和剥夺自由地点的广义定义。该研究报告将拘留地点界定为泛指“儿童可能被剥夺自由的所有地方，如监狱、警察拘留所、审前羁押中心、军营、社会看护设施、残疾人收容机构或吸毒或酗酒者收容机构、‘孤儿院’、儿童之家、儿童教育监督机构、精神病院、心理卫生中心或移民拘留中心”。¹⁷

16. 残疾人权利委员会通过《残疾人权利公约》第十四条和第十五条将《禁止酷刑公约》及其任择议定书的原则和标准适用于残疾人的状况，禁止以残疾为由，实施酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚和剥夺自由。在这方面，委员会认为，未征得具体同意或只征得替代决定者的同意就将残疾人安置在寄宿环境中的做法，构成任意剥夺自由。¹⁸

17. 同样，人权理事会特别程序也制定了剥夺自由和剥夺自由地点的界定标准，与小组委员会的广义办法一致。酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员强调，私人羁押环境也包括在“剥夺自由”和“拘留”的含义之内，在实践中，剥夺自由可能包括监狱或专门建造的拘留设施、封闭式接待或收容中心、庇护所、旅馆和营地，以及临时设施、船只和私人住宅。特别报告员明确指出，确定某种情形是否构成“剥夺自由”，决定因素并不是某种留置或收容被冠以何名，或者国家法律对其如何分类，而是人员是否可以自由离开。¹⁹

18. 同样，任意拘留问题工作组认识到，在全球各种局势和情况下，剥夺自由的新制度日渐增多。尽管监狱和警察局仍然是可能有人被剥夺自由的最常见地点，但是还有其他各种无法自由地随意离开的地点，造成事实上剥夺自由的问题。²⁰ 工作组强调，剥夺自由不仅是一个法律定义问题，也是一个事实问题，因此着重指出，必须对每一种情况进行自主审查，绝对不能受限于国家法律中的说明或国内权力机构的评估。²¹

¹⁴ 人权事务委员会，第21号一般性意见(1992年)，第2段。

¹⁵ 人权事务委员会，第35号一般性意见(2014年)，第5段。

¹⁶ 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第4号和儿童权利委员会第23号联合一般性意见(2017年)，第6段。

¹⁷ [A/74/136](#)，第18段。

¹⁸ 残疾人权利委员会，第1号一般性意见(2014年)，第40段。

¹⁹ [A/HRC/37/50](#)，第17段。

²⁰ [A/HRC/36/37](#)，第52段。

²¹ 第22/2020号意见，第62-65段。另见[A/HRC/42/39](#)，第54段；[A/HRC/45/16](#)，附件二，第8段。

19. 老年人享有所有人权问题独立专家承认《任择议定书》第4条对剥夺自由和剥夺自由地点的广义定义，并考察了老年人可能被剥夺自由、国家根据其国际人权法义务负有直接或间接责任的三种具体情况：(a) 老年人实施了犯罪或触犯了法律；(b) 老年人因移民身份而被拘留；(c) 老年人身处某些机构或照料安排的控制和监督之下，其中包括家庭成员通过合法监护权做出的安排。²²

20. 在国际人道法方面，红十字国际委员会(红十字委员会)用于指导工作的剥夺自由概念同样宽泛，与小组委员会的办法一致。²³ 红十字委员会将拘留定义为“羁押性剥夺自由”，“意指在国家的控制或同意下，或者在非国际性武装冲突中在非国家行为者的控制或同意下，将某人禁闭在狭窄的地方这一行为所造成的剥夺自由”。²⁴

21. 区域人权机制也采取了全面的办法界定“剥夺自由的地点”一语。欧洲人权法院认为，剥夺自由并不限于逮捕或定罪后的拘留，而是可以采取多种其他形式²⁵，包括被关在精神病院或社会护理机构²⁶、被医护人员和警察送往医院²⁷、关押在机场过境区²⁸、关押在陆地边境过境区²⁹、被关在警车里起草行政违法报告³⁰、被警察拦截和搜查³¹、入室搜查期间不允许离开³²、软禁³³，以及将移民扣留在接

²² [A/HRC/51/27](#), 第11和12段。

²³ 《任择议定书》，第32条。

²⁴ 红十字委员会，“拘留”，“A-Z”词汇表。可查阅 https://casebook.icrc.org/a_to_z。

²⁵ *Guzzardi* 诉意大利，第7367/76号申诉，判决，1980年11月6日，第95段。

²⁶ 见 *De Wilde, Ooms 和 Versyp* 诉比利时，第2832/66号、第2835/66号和第2899/66号申诉，判决，1971年6月18日；*H.L.* 诉联合王国，第45508/99号申诉，判决，2004年10月5日；*Storck* 诉德国，第61603/00号申诉，判决，2005年6月16日；*A.* 等人诉保加利亚，第51776/08号申诉，判决，2011年11月29日；*Stanev* 诉保加利亚，第36760/06号申诉，判决，2012年1月17日。

²⁷ 见 *Aftanache* 诉罗马尼亚，第999/19号申诉，判决，2020年8月26日。

²⁸ 见 *Z.A.* 等人诉俄罗斯，第61411/15号、第61420/15号、第61427/15号和第3028/16号申诉，判决，2019年11月21日；*Amuur* 诉法国，第19776/92号申诉，判决，1996年6月25日；*Shamsa* 诉波兰，第45355/99号和第45357/99号申诉，判决，2022年2月27日；*Riad 和 Idiab* 诉比利时，第29787/03号和第29810/03号申诉，判决，2008年4月24日。

²⁹ 见 *R.R.* 等人诉匈牙利，第36037/17号申诉，判决，2021年7月5日。

³⁰ 见 *Zelčs* 诉拉脱维亚，第65367/16号申诉，判决，2020年6月20日。

³¹ 见 *Foka* 诉土耳其，第28940/95号申诉，判决，2009年1月26日；*Gillan 和 Quinton* 诉联合王国，第4158/05号申诉，判决，2010年6月28日；*Shimovolos* 诉俄罗斯，第30194/09号申诉，判决，2011年11月28日。

³² 见 *Stănculeanu* 诉罗马尼亚，第26990/15号申诉，判决，2018年5月28日。

³³ 见 *Buzadji* 诉摩尔多瓦共和国，第23755/07号申诉，判决，2016年7月5日；*Mancini* 诉意大利，第44955/98号申诉，判决，2001年8月2日；*Lavents* 诉拉脱维亚，第58442/00号申诉，判决，2003年11月28日；*Nikolova* 诉保加利亚(第2号)，第40896/98号申诉，判决，2004年12月30日；*Dacosta Silva* 诉西班牙，第69966/01号申诉，判决，2007年2月2日。

待设施和船上³⁴ 及庇护“热点”设施³⁵ 中。该法院还强调，它对“剥夺自由”采用自主解释，不受国家法律术语的约束。³⁶

22. 根据《欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格待遇或处罚公约》，对各种存在被剥夺自由者的地点都可以组织查访，无论剥夺自由的原因是什么，该公约适用于所有此类地点。这些地点包括羁押场所、定罪后的监禁场所、行政拘留场所或出于医疗原因的拘禁场所，或公共权力机构(包括军事部门)拘留未成年人的场所。³⁷

23. 美洲人权法院在解释《美洲人权公约》规定的人身自由权时使用了“剥夺自由”一语，而没有使用“拘留”，因为该法院认为“剥夺自由”的涵盖范围更广。该法院也采取了广义的办法，与国际人权法的发展保持一致，而不拘泥于国家立法的规定。因此，该法院规定，可据以确定一项措施是剥夺自由措施的特定要素是，被留置人员不许或不能随意走出或离开留置地点或场所。³⁸

24. 美洲人权委员会按照这一办法，将剥夺自由定义为公共或私营机构的行为，并且澄清此类人员“不仅包括因犯罪、违法或不遵守法律而被剥夺自由者，无论是被指控还是被定罪，而且还包括受到某些机构羁押和监管的人，例如：精神病医院和其他为身体、精神或感官残疾者设立的机构；儿童和老年人机构；移民、难民、寻求庇护或难民地位者、无国籍人和无证件者中心；以及任何以剥夺人的自由为目的的其他类似机构”。³⁹

25. 同样，在非洲人权体系内，非洲人权和民族权法院和非洲人权和民族权委员会对《非洲人权和民族权宪章》条款的解释均包含对剥夺自由的广义理解，强调剥夺自由可能以不同形式出现。⁴⁰ 非洲人权和民族权委员会将自由权理解为“获得自由的权利”：“因此，自由是指免受束缚——只要按照既定法律行事，就能随心所欲”。⁴¹

26. 最后，联合国的主要司法机关国际法院也明确指出，剥夺自由可能以各种形式出现，也可能在各类地点发生。⁴²

³⁴ 见 *Khlaifia* 等人诉意大利，第 16483/12 号申诉，判决，2016 年 12 月 15 日。

³⁵ 见 *J.R.* 等人诉希腊，第 22696/16 号申诉，判决，2018 年 5 月 28 日。

³⁶ *Khlaifia* 和其他人诉意大利，第 71 段；*Krupko* 等人诉俄罗斯，第 26587/07 号申诉，判决，2014 年 6 月 26 日，第 37 段。

³⁷ 欧洲委员会，“《欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格待遇或处罚公约》说明性报告”，《欧洲条约汇编》，第 126 号，第 30 段。

³⁸ 关于移民情形中和/或需要国际保护的儿童的权利与保障的 OC-21/14 号咨询意见，2014 年 8 月 19 日，第 145 段。

³⁹ 《美洲保护被剥夺自由者的原则和最佳做法》，总则。

⁴⁰ 例如，见非洲人权和民族权法院，非洲人权和民族权委员会诉利比亚，第 002/2013 号申诉，判决，2016 年 6 月 3 日，第 78 段及其后各段。

⁴¹ 苏丹人权组织和住房权利与驱逐问题中心(COHRE)诉苏丹，第 279/03-296/05 号来文，2009 年 5 月 27 日，第 172 段。

⁴² 艾哈迈杜·萨迪奥·迪亚洛案(几内亚共和国诉刚果民主共和国)，实质问题，判决，《2010 年国际法院案例汇编》，第 639 页。

三. 第 4 条的构成要素

A. 公共或私人羁押环境

27. 《任择议定书》第 4 条第 2 款明确规定，剥夺自由可能发生在任何地点，无论是公共还是私人羁押环境。因此，国家防范机制和小组委员会的授权涵盖监狱之外的地点，缔约国必须确保国家防范机制和小组委员会能够进入任何私营机构，无论是刑事司法、行政、卫生保健、社会护理还是其他场所。任何将国家防范机制和小组委员会的授权限制在公共羁押环境的其他做法，都有悖于第 4 条。

28. 此外，虽然有些机构可能是由国家权力机构管理，但许多其他机构也许是私营机构，是已将业务外包或委托给私人行为者的机构和/或由非国家行为者管理的机构。在所有这些情况下，鉴于国家对被剥夺自由者负有照管义务，因此国家仍要对此类承包方执行委托的方式负责，不能免除自身对私营公司或其他实体如何管理这些设施所负有的责任。⁴³ 这包括有义务允许国家防范机制和小组委员会对任何此类设施进行预防性查访。

B. 管辖或控制

29. 剥夺自由地点的实际位置及其国际法地位，与确定该地点是否处于小组委员会和国家防范机制的授权范围之内高度相关。在这方面可能产生的问题是，剥夺自由的地点是否必须同时既受一缔约国的管辖，也受该缔约国的有效控制，又或者，缔约国行使管辖或行使有效控制这两者之一，是否就足以说明该地点属于小组委员会和国家防范机制有权查访的范围之内。

30. 《任择议定书》六个作准文本中第 4 条的措辞存在文字上的差异：作准英文本包含“any place under its jurisdiction and control(其管辖和控制下的任何地点)”一语，而作准法文本为“*tout lieu placé sous sa juridiction ou sous son contrôle*”——意为“其管辖或控制下的任何地点”。依照《维也纳条约法公约》第三十三条，《任择议定书》所有六个文本同等作准，因此，这种不一致不能通过优先选取一种文本的字面解释来解决。

31. 考虑到《维也纳条约法公约》第三十一条⁴⁴，并由此考虑到《任择议定书》的目的和宗旨以及防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的国际义务，应当采用使国家防范机制和小组委员会的工作产生最大预防效果的解释：因此，应将《任择议定书》第 4 条解读为“管辖或控制”。其他任何解释都将造成不可接受的“灰色地带”，不符合国际法对酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的绝对和不可克减的禁止。

32. 因此，小组委员会在关于国家防范机制的准则中强调，一国应允许国家防范机制查访本国管辖范围内所有剥夺自由的地点和任何涉嫌剥夺自由的地点。为上述目的，国家的管辖范围涵盖其行使有效控制的所有地点。⁴⁵

⁴³ 另见任意拘留问题工作组经修订的第 5 号审议意见(A/HRC/39/45, 附件), 第 46 段。

⁴⁴ 见上文第 10 段。

⁴⁵ CAT/OP/12/5, 第 24 段。

33. 这一解释与其他条约机构的解释一致。特别是，禁止酷刑委员会指出，《禁止酷刑公约》第 2 条要求每一缔约国采取有效措施，防止在其管辖的任何领土内发生酷刑行为。委员会确认，依照国际法，“任何领土”包括缔约国直接或间接、全部或部分、法律上或事实上实行有效控制的所有地区。“任何领土”一词意味着，禁止施行的行为不仅包括发生在缔约国注册的船舶或飞机上，也包括在军事占领或维和行动期间以及在诸如使馆、军事基地、拘留设施和一国行使实际或有效控制的其他地区实施的此种行为。委员会认为，第 2 条所指的“领土”，其范围还必须包括缔约国直接或间接、事实上或法律上对被拘留者实行控制的情况。⁴⁶ 执行《任择议定书》，特别是由按照《任择议定书》设立的机制进行预防性查访，是《禁止酷刑公约》缔约国依照该公约第 2 条第 1 款和第 16 条第 1 款有义务采取的有效预防措施。

34. 同样，人权事务委员会、儿童权利委员会和保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会都认为，缔约国在相关条约之下的义务涵盖可能位于一缔约国领土内、在其管辖下、或即使并未身处缔约国境内但在其权力或有效控制下的每一个人。⁴⁷

35. 《任择议定书》下设立的机制在下列情形尤其体现出实际意义：一缔约国部分领土被另一国占领或处于非国家行为者控制之下；国家在另一国领土内“外包”拘留或“租赁”拘留设施(例如监狱、移民拘留设施和可能发生剥夺自由情况的军事基地，包括在维持和平和执行和平行动的情况下)；在通过飞机、船只或类似手段实施非自愿遣返(引渡、驱逐、递解出境等)期间；以及国家宣布其领土的某些部分为“国际区”的情况。

36. 在实践中，小组委员会已经查访并继续努力查访在缔约国管辖范围内但不受其有效控制的剥夺自由地点以及情形相反的地点。同样，为防止酷刑和其他形式的虐待而有权查访剥夺自由场所的其他国际和区域机制的做法表明，即使某领土不在一国的有效控制之下，它也许依然属于该国的管辖范围，因此处于此机制的授权范围之内。⁴⁸

37. 小组委员会在第九次年度报告中发布了一份应国家防范机制的请求而提供的咨询意见汇编，其中列出了在跨界情况下执行《任择议定书》的具体详情，例如一缔约国租用位于另一国领土上的监狱或移民拘留设施。⁴⁹ 小组委员会确定，派遣国应依照《任择议定书》的规定，确保其国家防范机制具备访问此类环境中被剥夺自由者的法律能力和实际能力。在进行此类查访后，派遣国的国家防范机制应当能够提出建议并与派遣国和接收国双方的权力机构进行对话。此外，如果

⁴⁶ 禁止酷刑委员会，第 2 号一般性意见(2007 年)，第 16 段。

⁴⁷ 人权事务委员会，第 31 号一般性意见(2004 年)，第 10 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 12 段。

⁴⁸ See [E/CN.4/2006/6/Add.3](#); [A/HRC/10/44/Add.3](#); Council of Europe, “Report on the visit to the Transnistrian region of the Republic of Moldova carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 27 to 30 November 2000” (CPT/Inf (2002) 35); and Council of Europe, “Report to the Governments of Belgium and the Netherlands on the visit to Tilburg Prison carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment from 17 to 19 October 2011” (CPT/Inf (2012) 19).

⁴⁹ CAT/C/57/4 和 CAT/C/57/4/Corr.1, 附件，第 26-31 段。

接收国是《任择议定书》缔约国，其国家防范机制应当有权查访剥夺自由的地点，并向派遣国和接收国双方的权力机构提出建议。换言之，在涉及两个《任择议定书》缔约国的跨界情况下，双方都有责任为国家防范机制和小组委员会开展有效的预防性查访提供便利。

38. 不难想象，《任择议定书》的机制在查访由武装叛乱团体等非国家行为者或非《任择议定书》缔约国行使实际控制的地点时，实际能力会受到限制。然而，缔约国仍有义务在权力范围内尽一切努力，例如通过双边协定，为《任择议定书》所设机构进入不受其有效控制的剥夺自由地点提供便利。最后，缔约国不能善意规避《任择议定书》之下允许查访的义务，故意将剥夺自由“外包”到第三国领土或国际区，因为这将损害《任择议定书》的目的和宗旨。

39. 在这方面应当指出，《任择议定书》第 29 条要求将其各项规定适用于联邦国家的全部领土，无任何限制或例外。小组委员会强调，所有剥夺自由的地点都属于《任择议定书》第 4 条的范畴，无论这些地点是由联邦、州或省级权力机构管理，还是处于这些权力机构联合管辖或控制之下，也无论在这方面通过了何种国内法规。

C. 确实或可能有人被剥夺自由

40. 《任择议定书》第 4 条提及任何确实或可能有人被剥夺自由的地点。这不局限于对“剥夺自由的地点”一语的常规理解，而应按照《任择议定书》的目的和宗旨，全面理解为意指任何已经或可能会有人剥夺自由的地点、设施或环境。

41. 小组委员会一直坚定地认为，缔约国要妥善履行《任择议定书》之下的义务，就必须允许国家防范机制和小组委员会进入确实有人被剥夺自由，或国家防范机制和小组委员会认为可能有人被剥夺自由的任何地点。⁵⁰ 因此，缔约国不仅必须允许小组委员会和国家防范机制充分进入目前、曾经或可能会有人剥夺自由的任何地点、设施或环境，而且还必须确保小组委员会和这些机制能够自主决定要查访哪些地点。剥夺自由的期限、设施的性质以及国内法律制度赋予该设施的地位等因素，与确定某一地点是否构成剥夺自由的地点不相关。

D. 人员不得离开

42. 人员“不得随意离开”某一地点、设施或环境这一事实要素，是《任择议定书》第 4 条所考虑的一个关键因素。事实上，决定任何地点、设施或环境是否构成剥夺自由地点的因素，不是赋予该地点的名称或称谓，也不是国家立法对其如何分类，而是人员是否可以随意离开。⁵¹

43. 在这方面，小组委员会谨强调，某些情况下，人员所在之处也许似乎并不构成剥夺自由的地点，但如果对个案进行全面审查，则确实构成剥夺自由的地点。

44. 同样，人员也许可以随意离开一个地点、设施或环境，但可能由于身体、医疗、经济或其他原因而无法行使这种自由，因此被迫留在那里。这便造成人员理

⁵⁰ CAT/OP/MEX/2, 第 13 段。

⁵¹ A/HRC/36/37, 第 56 段；A/HRC/37/50, 第 17 段。

论上有权随意离开但实际上却无法离开的情况。在某些地点、设施或环境中，人员在无法离开的同时可能具有高度脆弱性。对于儿童、妇女、创伤幸存者、老年人和残疾人等处境脆弱者而言，这一点尤为明显。

45. 因此，是否可将某一特定事实或情况视为剥夺自由，不仅取决于当事人在法律上是否有离开的权利，而且取决于此人是否能够在事实上行使这一权利，并且能够在人权不遭受严重侵犯的情况下行使这一权利。⁵² 因此，如果离开这种地点、设施或环境的能力会受到某种程度的限制，或会使个人的人权受到严重侵犯，那么，这种地点、设施或环境也应被理解为《任择议定书》第 4 条含义内的剥夺自由的地点。

E. 因公共权力机构的命令或唆使，或在其同意或默许下

46. 《任择议定书》第 4 条第 1 款规定，缔约国必须允许对其管辖或控制下任何确实或可能有人因公共权力机构的命令或唆使而被剥夺自由，或在其同意或默许下被剥夺自由的地点进行查访。小组委员会指出，任何确实或可能有人被剥夺自由的地点均应属于《任择议定书》的范畴，只要这种剥夺自由涉及国家行使或可能期望国家行使监管职能的情况。⁵³

47. 根据公共权力机构的命令剥夺自由涉及到个人确实或可能被剥夺自由的地点，国家对该地点行使或可能行使监管或制度职能。这一职能也许是通过通常源自刑事司法系统的具体决定或命令来履行。然而，这一职能也可能产生于其他国家机构如行政机关或司法或准司法机关作出的决定。在国家的唆使或同意或默许下发生的剥夺自由包含更广泛的情况，国家也许被期望行使监管职能，并利用其权力推动、接受或允许剥夺自由。

48. “唆使”必须按字面意义理解，即与“煽动”、“刺激”、“引诱”、“教唆”、“激励”或“鼓励”同义。换言之，权力机构参与谋划剥夺个人自由的决定或牵涉其中。唆使意味着动用国家权力推动剥夺个人的自由，或以其他任何方式寻求这一目的。唆使剥夺个人的自由，可以通过国家官员的各种行动来进行，可能包括在媒体或公开场合的声明，或者其他任何可被理解为唆使个人、群体或法律实体剥夺个人自由的表现形式。

49. 同意和默许涉及的情况是，国家机关知晓或本应知晓剥夺自由的发生，但未能采取任何旨在防止或结束剥夺自由的行动，同意是指剥夺自由已得到明示同意，默许是指默示同意。就《任择议定书》而言，默许可能涉及国家容忍、允许其他任何实体或个人造成的剥夺自由行为，或者以其他任何形式选择对此视而不见，允许剥夺自由的具体情况发生，而不行使权力机构的权力来防止、禁止或结束这种情况。如果国家以任何方式明示或默示同意国家公职人员和私人或非国家行为者的行动，则国家应对这些行动负责。国家或许选择不采取任何旨在防止或结束这种剥夺自由行为的行动，或许以其他任何方式允许在其权力范围之外存在剥夺自由的地点，但这并不能将此类地点排除在小组委员会和国家防范机制的授权范围之外。

⁵² A/HRC/43/49, 第 65 段；任意拘留问题工作组，第 22/2020 号意见，第 69 段。

⁵³ CAT/OP/MEX/2, 第 13 段。

50. 小组委员会注意到，全球普遍存在导致或可能导致个人被剥夺自由的各种传统形式的司法和待遇。在一些司法管辖区，传统形式的司法和待遇以及其他习俗环境与正式法律制度及其机构并存，国家立法明确允许二者并行运作。在另一些国家，传统形式的司法和待遇以及其他各种剥夺自由的形式和地点，虽然没有在国家立法中得到规定，却在实践中剥夺人的自由。小组委员会回顾，所有此类情形都属于《任择议定书》第4条的范畴，因为缔约国有义务允许查访任何确实或可能有人在公共权力机构的同意或默许下被剥夺自由的地点。

四. 第4条的具体实施

A. 小组委员会和国家防范机制查访的剥夺自由地点

51. 《任择议定书》第4条没有提供剥夺自由地点的详尽清单，小组委员会在实践中也没有这样做。小组委员会无意在本一般性意见中提供这样的清单，因为这种清单将具有限制性，从而与《任择议定书》相矛盾。事实上，小组委员会在履行任务的过程中已经确定，剥夺自由的地点和形式不仅包括监狱和警察局，而且包括软禁、封闭式外国人和寻求庇护者中心、儿童中心、社会护理机构、医院和精神病院、军事人员的设施(或军方管辖的拘留中心)⁵⁴、“治疗”同性恋的秘密诊所⁵⁵，以及强制检疫和隔离地点⁵⁶。特殊寄宿学校或宗教学校也可以构成剥夺自由的地点。⁵⁷ 例如，小组委员会查访了古兰经学校(*daaras*)⁵⁸，因为委员会认为在这些地方确实或可能有人(特别是幼童)在缔约国的默许下被剥夺自由。⁵⁹ 小组委员会还在查访报告中明确指出，逮捕、移送和驱逐期间剥夺自由的阶段也在《任择议定书》涵盖范围之内。⁶⁰

52. 国家防范机制目前的做法趋于一致，对“剥夺自由的地点”一语采用广义、有目的和有效的解释。即便在国家法律载有非详尽清单的情况下，国家防范机制通常也会在定期查访计划中超越清单所列设施的范围，查访其他场所。国家防范机制向小组委员会强调，需要确保它们能够进入所有剥夺自由的地点，无论是这些地点属于公共还是私人、非营利性还是营利性、民用还是军用。其中可能包括在公共权力机构的命令、唆使或同意下，出于各种原因，如因触犯法律或出于保护、人道或教育原因实施关押的地点，被关押者可以是任何年龄。被关押在剥夺自由地点的人，停留的时间长度有各种可能，可能很短，甚至只是中转，而且这种地点本身可以是任何类型的设施，可位于陆地、海上或空中。被关押在此类地点的人可能是自愿进入或是非自愿进入。例如，警察在公共道路上实施逮捕或私人警卫在购物中心抓人时，也可能会剥夺自由。其他可能有人在事实上被剥夺自

⁵⁴ CAT/OP/KGZ/2, 第40段。另见CAT/OP/NLD/1, 第45段。

⁵⁵ CAT/OP/ECU/2, 第51段。

⁵⁶ 见CAT/OP/9。

⁵⁷ CAT/OP/KGZ/2, 第40段。

⁵⁸ *Daara* 是一些国家对传统古兰经学校的称呼。

⁵⁹ CAT/OP/SEN/RONPM/1, 第30和第31段。

⁶⁰ CAT/OP/NLD/1, 第42和第45段。

由的场所，如智力残疾者所在的私有或租赁住房，由于特定服务提供者施加的限制，也在第4条涵盖的范围之内。

53. 小组委员会欣见许多国家防范机制的做法体现了对剥夺自由地点定义的全理解，与《任择议定书》一致。小组委员会强调，《任择议定书》第4条并不要求列出任何类型的详尽清单，下面只是举例说明世界各地的国家防范机制依照《任择议定书》规定的义务已经查访并应继续查访的一些地点：成人监狱；审前拘留中心；少年或社会教育拘留中心；警务或其他执法单位；精神卫生机构；疗养院；孤儿院；无父母照料或遭受忽视或虐待的少年儿童寄宿中心；残疾人中心；移民拘留中心，如成人和无人陪伴儿童的初到接待中心以及移民拘留和遣返中心；国际边界过境区；军事驻地；车辆、船只和飞机；冠状病毒病(COVID-19)隔离酒店和其他正式的强制检疫和隔离场所，或居家隔离；药物使用障碍者康复和治疗中心；警察培训学校；国家安全部门的拘留设施；寄宿学校和宗教学校；公众示威；以及警方采取或可能采取围堵⁶¹行动的任何集会。

54. COVID-19 大流行期间的全球公共卫生紧急状况导致现代技术，如要求人们在强制隔离期间使用的技术，得到广泛应用。这些技术直接影响到这些人的人身自由权，某些情况下甚至致使他们被剥夺自由。同样，由于数字化非实体空间的出现，利用数字环境实施《禁止酷刑公约》第1条和第16条所禁止的待遇已成为可能。

55. 因此，考虑到发生或可能发生剥夺自由的情形多种多样，小组委员会强调，决定一个地点是否确实或可能是剥夺自由地点的关键因素在于确实或可能被剥夺自由者的地位，而不是国家权力机构和/或国家立法或其他方面给予的任何正式称谓或做出的描述。在这方面，最重要的是在实践中充分确保小组委员会和国家防范机制的自主性和职能独立性，使两者能够就某一特定地点是否构成或可能构成剥夺自由的地点，从而属于各自的授权范围，作出完全独立的决定。

B. 处境脆弱者

56. 小组委员会注意到处境脆弱者，包括儿童和青少年、老年人、男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等、身体和社会心理残疾者、土著人民和毒品使用者，可能被限制在各种环境中，无法随意离开。除了监狱和还押中心等场所外，在一些特定环境中也会有人确实或可能被剥夺自由，包括但不限于学校和儿童照料机构、军营、社会护理设施、残疾人或药物或酒精使用障碍者的机构、药物使用障碍治疗中心、孤儿院、儿童之家、儿童管教机构、精神病院、精神健康中心、庇护所、招待所和移民拘留中心。此外，对于儿童而言，存在因儿童本人或父母的移民身份而确实或可能被剥夺自由的环境，不论剥夺儿童自由的名义和理由如何，也不论剥夺儿童自由的设施或地点的称谓如何。所有此类地点均属于《任择议定书》第4条的范畴，因而也属于小组委员会和国家防范机制的授权范围之内。

57. 小组委员会注意到，许多残疾人被认为没有独立生活的能力，又或者得不到独立生活的支助或与特定的生活安排绑定在一起。⁶² 尽管可能并不存在将这些

⁶¹ “围堵”(kettling)是警方将一群示威者或抗议者封堵在狭小空间内的一种人群控制方法。

⁶² 残疾人权利委员会，第5号一般性意见(2017年)，第1段。

人限制在某一设施内的法律或行政命令，但他们因缺乏支助而不得不在被剥夺自由并可能遭受有害做法的生活环境中。这种因残疾而剥夺自由的形式可能发生在家庭住所和机构安排中，包括社会护理机构、精神病院、长期住院医院、疗养院、痴呆症安全病房、特殊寄宿学校、儿童福利机构、集体之家、康复中心、法医精神病机构、白化病人之家、麻风病人居住区、宗教社区、家庭式儿童之家和祈祷营。⁶³

58. 因此，在考虑某一地点、设施或环境是否属于《任择议定书》第4条含义内的剥夺自由的地点时，国家防范机制和小组委员会必须确定是否存在对残疾人的合理便利安排和支助。如果没有提供合理的便利和支助，则该地点、设施或环境应被视为剥夺自由的地点。

五. 缔约国在第4条之下的义务

59. 小组委员会通过本一般性意见就如何有效执行《任择议定书》提出了权威性指导，目的是澄清缔约国在第4条之下的义务以及小组委员会和国家防范机制在第4条之下的授权。按照《任择议定书》，须将“剥夺自由的地点”一语理解为一个涵盖所有情形的全面概念，是对第4条两款案文累加解读的结果。此外，剥夺自由的地点不是一个固定或有限的概念。它随着时间推移而演变，可以纳入新形势下可能出现的新的剥夺自由的情形和环境。同样，将可能有人被剥夺自由的地点包括在内，也表明小组委员会和国家防范机制在这方面做出自主决定的重要性。只有采取这种办法并加以有效适用，才能通过小组委员会和国家防范机制对所有剥夺自由地点的查访，实现《任择议定书》防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚这一核心目标。

⁶³ CRPD/C/5, 第15和18段。