

人权理事会
任意拘留问题工作组任意拘留问题工作组第七十九届会议(2017年8月21至25日)
通过的意见

第 50/2017 号意见，事关玛丽亚·陈·阿都拉(马来西亚)

1. 任意拘留问题工作组系根据人权委员会第 1991/42 号决议设立。人权委员会第 1997/50 号决议延长了工作组的任期并规定了其授权任务。根据大会第 60/251 号决议和人权理事会第 1/102 号决定，理事会接管了委员会的授权任务。理事会最近在 2016 年 9 月 30 日第 33/30 号决议中将工作组任期延长了三年。
2. 工作组依据其工作方法(A/HRC/33/66 号文件)于 2017 年 1 月 19 日向马来西亚政府转交了事关玛丽亚·陈·阿都拉(Maria Chin Abdullah)的来文。该国政府于 2017 年 4 月 18 日对来文作出答复。马来西亚未加入《公民权利和政治权利国际公约》。
3. 工作组视下列情况为任意剥夺自由：
 - (a) 显然提不出任何剥夺自由的法律依据(如：某人刑期已满或可适用大赦法，却仍被关押)(第一类)；
 - (b) 剥夺自由系因行使《世界人权宣言》第七条、第十三条、第十四条、第十八条、第十九条、第二十条和第二十一条，以及(就缔约国而言)《公约》第十二条、第十八条、第十九条、第二十一条、第二十二条、第二十五条、第二十六条和第二十七条所保障的权利或自由(第二类)；
 - (c) 完全或部分不遵守《世界人权宣言》以及当事国接受的相关国际文书所确立的关于公正审判权的国际准则，情节严重，致使剥夺自由具有任意性(第三类)；
 - (d) 寻求庇护者、移民或难民长期遭受行政拘留，且无法得到行政或司法复审或补救(第四类)；
 - (e) 由于存在基于出生、国籍、种族或社会出身、语言、宗教、经济情况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或其他状况的歧视，剥夺自由违反国际法，且目的在于或可能导致无视人人平等原则(第五类)。



提交的材料

来文方提交的来文

4. 玛丽亚·陈·阿都拉，60岁，系马来西亚公民，现任一个名为干净与公平选举联盟(净选盟 2.0)的民间社会组织联盟主席。据来文方称，净选盟成立于2005年7月，目标是追求马来西亚选举改革。2011年，重新启动的净选盟称为净选盟 2.0，其更广泛的目标是监测马来西亚政治的各个方面。

5. 据来文方称，自净选盟 2.0 启动以来，其领导人就因工作关系而不断面临逮捕、指控、旅行禁令、骚扰、威胁和恐吓等。来文方称，政府未就威胁和攻击阿都拉女士及净选盟 2.0 其他成员一事做出适当回应。执政党的政客们不仅不提供保护，而且一贯将净选盟 2.0 的支持者描绘成负面形象，并将任何暴力事件都归咎于他们。例如，2015年9月8日，阿都拉女士和净选盟 2.0 其他活动人士依《2012年和平集会法》第4条第(2)款(c)项遭到逮捕和指控，理由是所谓的于2015年3月28日在吉隆坡组织并参加了非法集会。该案正等待会审法庭开庭审理。

6. 此外，来文方诉称，过去五年对阿都拉女士和净选盟 2.0 其他活动人士实施的旅行禁令进一步限制了净选盟的和平集会和 Related 活动。例如，2015年7月23日，阿都拉女士被告知，她若要旅行，则需告知最近的移民局办公室。2016年5月15日，她被禁止登上飞往大韩民国的航班，并被告知移民局和内政部签发了对她的旅行禁令。结果，她未能参加一场她受邀出席的人权会议，亦未能领取颁发给净选盟 2.0 的一个人权奖项。

7. 来文方报告称，在预定于2016年11月19日举行的集会筹备阶段，针对净选盟 2.0 的威胁和攻击逐步升级。那次集会的目的是呼吁马来西亚实行问责制和民主，更具体地说，是在挪用公款丑闻之后要求总理辞职。2016年10月18日，阿都拉女士收到一份死亡威胁，其中的图片令人不安。据称，该威胁系恐怖组织成员发出。消息发送者威胁她称，如果她和净选盟 2.0 继续计划举行集会，就会杀了她和她的孩子。来文方诉称，杀死孩子的威胁具有性别针对性，针对她作为母亲的身份。2016年10月29日，警方以涉嫌违反《1984年印刷出版法》第11条第(2)款为由逮捕了阿都拉女士，原因是她散发集会传单。警察盘问她两个小时，经保释才予以释放。

8. 来文方表示，在此背景下，警方于2016年11月18日下午3时15分突袭搜查了净选盟 2.0 办公室。这次突袭搜查系依《刑法》第124条(C)款进行，针对所谓的“企图开展有损议会民主的活动”，总共没收了10台笔记本电脑，连同文件、银行对账单和办公室工资单。在突袭搜查开始后不久，净选盟 2.0 的律师们赶到了，要求对方出示搜查令。来文方诉称，警方并未出示搜查令，而是迫使律师在突袭搜查期间离开办公室。

9. 在突袭搜查中，阿都拉女士及其他同事被关押在办公室内，与其律师隔离。她和该组织的另一名成员随后被捕，并受到依《刑法》第124条(C)款和《2012年危害安全罪(特别措施)法》实施的关押。据来文方称，警察督察长后来称，她正依《2012年和平集会法》接受调查。此外，他告诉媒体，在阿都拉女士的办公室发现了“有损议会民主”的文件后才对她实施了逮捕，而且她自己也承认接收过开放社会基金会的资金。

10. 来文方诉称，随后于 2016 年 11 月 18 日晚上和 2016 年 11 月 19 日凌晨，包括净选盟 2.0 成员在内的 13 名个人、学生活动人士和反对派政客被捕，还押候审了 48 个小时，在集会结束后方得释放。

11. 来文方向工作组提供了一份《危害安全罪法》副本。来文方认为，尽管该法旨在打击恐怖主义，但实际上却阻碍着正当程序和民间社会成员的公正审判。来文方诉称，该法的若干条款都违反了《世界人权宣言》第九条和第十条，包括在无逮捕令的情况下逮捕嫌疑人(第 4 条第(1)款)；在 48 小时内禁止接触法律顾问并禁止与最近的亲属沟通(第 5 条第(2)款)；拘留期限在初期拘留之外可追加 28 天(第 4 条第(5)款)；而且在开庭审理及完成审判和上诉之前禁止保释(第 13 条第(1)款)。来文方指出，依该法被正式指控组织和平集会并定罪者可被判监禁 15 年。

12. 据来文方称，于 2016 年 11 月 18 日确认阿都拉女士被捕后，警方禁止她在最初 48 小时内联系律师或家属。她的律师被告知，她被关押巴图分区警局拘留中心，具体地点不详。

13. 来文方诉称，阿都拉女士被带进或带离牢房时均被蒙住眼睛。她被单独监禁在一个无窗户的小牢房里，没有床垫、床上用品或枕头，而且 24 小时亮着灯。她被迫穿着囚服，在一个突出地面的混凝土平台上睡觉，直接躺在硬木地板上。她无法获得任何阅读材料。虽然她的牢房有空调，但没有毛毯。除被侦查机关提审之外，她一天 24 小时都被关在牢房里，没有机会到牢房外锻炼。来文方称，如她的律师报告并经国家人权委员会独立确认的那样，这些条件违反了联合国《囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)。

14. 阿都拉女士于 2016 年 11 月 28 日获释，这一天是最高法院开庭审理代表她提出的人身保护令申请的前一天。第二天，她和律师一起出庭了，但法院驳回了那一申请。法院的司法专员表示，他收到了内政部法律顾问的信函，函中称阿都拉女士已经获释，并称政府不会为此案提交书面陈述或法庭文件。阿都拉女士不能质疑政府的做法或也不能就其拘留要求补救。

15. 来文方强调，尽管阿都拉女士已经获释，但警方警告说，他们随时可以再次逮捕她。他们继续调查阿都拉女士、净选盟 2.0 以及她以前所供职的组织 EMPOWER。他们突袭搜查了办公室，没收了这两个民间社会组织和其他机构的财务文件，并传唤了民间社会成员进行盘问。此外，吉隆坡市政厅要求净选盟 2.0 赔偿 2016 年 11 月举行集会期间造成的城市树木和植物损害。

16. 来文方认为，剥夺阿都拉女士自由的行为属于工作组所适用类别的第二类、第三类和第五类。

17. 对于第二类 and 第五类，来文方认为，对阿都拉女士的逮捕和拘留代表了政府对《世界人权宣言》第十九条和第二十条所保护的言论、表达和集会自由的镇压。对阿都拉女士的攻击和威胁也构成了基于其政治信仰和观点的歧视。

18. 对于第三类，来文方认为，《危害安全罪法》严重损害了《世界人权宣言》第十条及与法治有关的其他国际准则和原则所规定的公正审判权。该法赋予政府当局以终极权力，可以禁止接触律师以及在未经司法审查的情况下延长拘留期限。阿都拉女士系依该法而被拘留，因此剥夺其自由的行为具有任意性。

19. 工作组注意到，工作组和其他特别程序任务负责人已以阿都拉女士和净选盟 2.0 其他成员为主题向该国政府发出了若干紧急呼吁和来文，其中包括：

(a) 工作组 2011 年 7 月 7 日的紧急呼吁，¹ 所载指控涉及 2011 年 6 月在无搜查令的情况下对净选盟 2.0 秘书处的突袭搜查，以及警察所持法院命令，令其阻止某些人进入吉隆坡参加预定的集会，一旦见到，立即逮捕，这其中包括阿都拉女士。政府在答复中称，同日其他一些反政府团体计划游行，对公共秩序构成了威胁，而且净选盟未遵守适用的法律，属非法组织。该答复未特别提及阿都拉女士；

(b) 各特别程序任务负责人 2012 年 1 月 23 日的联合来文，事关指控吉隆坡禁止女同性恋、男同性恋、双性恋和变性人节，其中包括警方盘问阿都拉女士；及指控对此节日组织者的骚扰和暴力威胁。政府在答复中称，公众和非政府组织成员向警方提交了许多关于该节日的投诉，警方随后才对阿都拉女士和其他一些人进行调查；

(c) 各特别程序任务负责人 2015 年 12 月 16 日的联合来文，² 事关指控长期针对净选盟 2.0 成员的行动，包括 2015 年 11 月依《和平集会法》指控阿都拉女士未发布集会通知，但净选盟 2.0 已提前与警方举行了两次会议，讨论了集会事宜。政府未对来文作出答复；

(d) 各特别程序任务负责人 2016 年 12 月 1 日的联合来文，³ 事关指控 2016 年 11 月 19 日集会筹备阶段对净选盟 2.0 成员和支持者(包括阿都拉女士)的暴力、死亡威胁和骚扰。该来文援引了 2015 年 7 月对阿都拉女士实施的旅行禁令，以及 2016 年 10 月 29 日以其散发无出版商名称和地址的集会传单为由对她的逮捕。该来文也事关指控 2016 年 11 月 4 日对阿都拉女士的拘留，涉及指控净选盟 2.0 收取外国资金；还事关 2016 年 11 月 18 日对净选盟 2.0 办公室的突击搜查，以及依《危害安全罪法》对阿都拉女士的预防性拘留。各特别程序任务负责人对指控任意拘留阿都拉女士的事宜表示严重关切。到目前为止，政府尚未对此来文作出答复。

政府的回应

20. 2017 年 1 月 19 日，工作组根据常规来文程序，将来文方的指控转交马来西亚政府。工作组请该国政府在 2017 年 3 月 19 日之前提供有关针对阿都拉女士的法律诉讼之现状详细信息，以及政府对来文方指控的任何评论。工作组还请该国政府阐明当局据以对她实施拘留的正当事实依据和法律依据，并提供详细资料说明剥夺她的自由以及显然缺乏公正司法程序的事实是否符合国际人权准则。

¹ 见 A/HRC/19/44 号文件，JUA MYS 6/2011 号案件。

² 见 A/HRC/20/30 号文件，JAL MYS 11/2011 号案件；及 A/HRC/32/53 号文件，JAL MYS 4/2015 号案件。

³ 可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22875>。

21. 2017年3月17日，该国政府请求延长答复期限一个月。工作组批准了这一请求，将新的最后期限定为2017年4月19日。该国政府于2017年4月18日提交了答复。
22. 政府在答复中称，来文所载信息并不完全准确，而是基于来文方单方面的指控。政府指出，政府对这些指控的评论基于官方记录，是与马来西亚有关当局磋商的结果。
23. 政府称，警方于2016年11月18日拘留阿都拉女士是为了请其协助调查警方接到的指控外国势力干预马来西亚大选的报案。调查的依据是《刑法》关于有损议会民主的活动的第124条(C)款，属于《刑法》第六章(危害国家罪)，其中规定“凡企图开展有损议会民主的活动的，以及为其实施准备行为的，均应判处有期徒刑，刑期可延长至15年”。
24. 《刑法》第130条(A)款(a)项进一步将“有损议会民主的活动”定义为“一个人或一群人企图以暴力或违宪手段推翻或破坏议会民主的活动”。
25. 政府指出，该罪行亦属于《危害安全罪法》规定的危害安全罪。依据第124条(C)款进行犯罪调查，需要执法机构遵循该法规定的特别调查程序，因为此罪行属于《刑法》第六章所列犯罪。阿都拉女士被拘留的依据是警方在调查此犯罪的过程中搜查净选盟2.0办公室时发现的“有损议会民主”的文件证据。
26. 据政府称，阿都拉女士被关押在吉隆坡巴图分区警局还押中心，那里有一名医务人员一天24小时待命，而且吉隆坡医院每周会派一名医务人员过来为她做检查。此外，她还于2016年11月20日获准与其律师和家属见面。2016年11月22日，她还向高等法院提交了人身保护令申请。
27. 政府称，国家人权委员会的代表于2016年11月22日到拘留所探视了阿都拉女士。他们系临时提出探视请求，而警方迅速予以了同意。代表们与阿都拉女士进行了无障碍访谈，并称她的健康状况似乎良好。他们还查看了她的拘留点，并将其卫生状况描述为尚可接受。
28. 政府指出，为了维持公共秩序和安全，《危害安全罪法》规定了危害安全罪方面的特别措施。该法由议会于2012年依据《联邦宪法》第149条颁布，第3条将“危害安全罪”定义为包括第六章(危害国家罪)、第六章A节(恐怖主义)和第六章B节(有组织犯罪)确立的罪行，以及其他打击贩运立法和反恐立法确立的罪行。
29. 鉴于《危害安全罪法》系根据《联邦宪法》颁布，其旨在阻止或防止危害安全罪的任何条款均为有效条款，即使可能与《联邦宪法》关于人身自由、禁止流放、行动自由、言论、集会和结社自由、财产权的其他条款不一致，或者不在议会立法权范围内，也同样有效。本案的罪行被视为一种危害安全罪，因此，有法律依据对阿都拉女士适用该法。
30. 对于来文方按第二类提出的指控，政府援引了国内法院判决，认定《世界人权宣言》为不具有法律约束力的文书，其中一些条款偏离了普遍接受的规则，而且未列入国内法。《世界人权宣言》仅在与《联邦宪法》和国家立法不相抵触的范围内构成马来西亚法理学的一部分。政府称，该国已将《世界人权宣言》的原则纳入了《联邦宪法》及其他国家立法中，具体而言，列入了宪法关于基本自由的第二部分。但是，言论自由权并不绝对，不能侵犯他人权利，也不能威胁到

国家的和平、安全与稳定。这与《世界人权宣言》第二十九条第(二)款一致，其中规定，所有权利和自由的享有受限于法律确定的限制，并符合国家安全和公共秩序的正当需要。

31. 政府指出，《联邦宪法》第 10 条保障了言论、和平集会和结社自由，但这一自由要遵循议会为了联邦安全、与他国的友好关系、公共秩序或道德而根据第 10 条第(2)款依法施加的其认为必要或有利的限制，以及旨在保护议会特权的限制或防止蔑视法庭、诽谤或煽动任何犯罪的限制。《2012 年和平集会法》也对和平集会规定了类似的限制。在本案中，对阿都拉女士的拘留并非因她行使结社、和平集会和言论自由的权利，而是因为对有损议会民主的活动的调查结果。因此，第二类并不适用于本案。

32. 对于来文方按第三类提出的指控，政府援引了《联邦宪法》第 5 条，其中规定：

(3) 凡被捕者，应尽快告知其被捕原因，并允许其咨询自己选择的律师并由律师辩护。

(4) 凡被捕而未释放者，无论如何须在 24 小时内(不包括任何必要的旅途时间)带见治安法官，不得无故拖延；在无治安法官授权的情况下，不得继续拘留。

33. 政府认为，接受公正和公开审讯的权利亦非绝对，如果侵犯到他人权利或威胁到国家的和平与稳定，则可根据《世界人权宣言》第二十九条第(二)款予以限制。在本案件中，警方依据《危害安全罪法》第 5 条第(2)款获准将阿都拉女士咨询律师的时间推迟长达 48 小时。

34. 此外，《危害安全罪法》第 4 条第(5)款规定，延长拘留期限不得超过 28 天，此种延长无需法院命令。在本案中，阿都拉女士在被拘留 10 天后于 2016 年 11 月 28 日获释，远在第 4 条第(5)款规定的 28 天期限期满之前。按照第 5 条第(2)款的要求，她在被拘留后 48 小时内于 2016 年 11 月 20 日获准咨询了她的律师。因此，第三类并不适用于本案。

35. 对于来文方按第五类提出的指控，政府援引了《危害安全罪法》第 4 条第(3)款，其中规定：“不得仅仅因为政治信仰或政治活动而依本条逮捕和拘留任何人。”在本案中，净选盟 2.0 是一个民间社会联盟，在马来西亚推进选举改革运动。阿都拉女士依《刑法》第 124 条(C)款被捕，系因搜查该组织办公室时发现了“有损议会民主”的文件。第 124 条(C)款并未规定政治信仰或政治活动为犯罪活动的组成部分，第 124 条(C)款与第 4 条第(3)款之间并无相关性。阿都拉女士被逮捕和拘留的原因是文件暗示了对议会民主的威胁，而不是因为她的政治活动或政治信仰。因此，第五类并不适用于本案。

36. 最后，政府指出，现有人身保护令的补救办法可以利用。2016 年 11 月 22 日，阿都拉女士提交了人身保护令申请，以质疑其被逮捕的合法性。该申请针对的是保密犯罪股的调查人员、警察督察长、内政部长和马来西亚政府。2016 年 11 月 24 日，该开庭审理此案的日期定在 2016 年 11 月 29 日。然而，阿都拉女士于 2016 年 11 月 28 日获释，高等法院于 2016 年 11 月 29 日驳回了她的人身保护令申请，原因是她已不再处于拘留中。阿都拉女士随后于 2016 年 12 月 1 日针对反对高等法院的判决向联邦法院提起上诉。2017 年 4 月 3 日，以马来西亚首席法官为首的五名联邦法院法官组成的小组驳回了她的上诉，理由是上诉毫无意义。

来文方提交的来文

37. 2017年7月11日，工作组将政府答复发送来文方，请其作进一步评论。工作组要求来文方于2017年8月1日作出答复。来文方于2017年8月1日作出回应。

38. 来文方认为，政府在答复中忽略了阿都拉女士被拘留条件的关键细节，未说明如下内容：(a) 对她的逮捕和拘留是对当时情况的适当反应；(b) 该国的“和平与稳定”受到威胁；(c) 有证据表明警察查获的文件“有损议会民主”；(d) 所称活动被视为威胁到和平或议会民主。

39. 来文方指出，政府解释称《危害安全罪法》适用于《刑法》的特定条款，包括涉及恐怖主义和有组织犯罪的罪行及危害国家罪，后者包括“企图开展有损议会民主的活动”，而这又进一步定义为旨在“以暴力或违宪手段推翻或破坏议会民主的活动”。

40. 来文方还指出，阿都拉女士在预定举行集会前夜警方突袭搜查净选盟 2.0 办公室后被逮捕和拘留，随后被单独监禁了近两周。她在申请人身保护令后不久获释，而检方未以所查获文件提供的证据为基础提起法律诉讼。这一切表明，在那些文件内容中并未找到合法依据可为依《危害安全罪法》或《刑法》第 124 条 (C)款提出的指控提供正当理由。政府并未解释阿都拉女士究竟企图实施怎样的暴力或违宪活动，亦未解释被查封文件的内容如何“有损议会民主”，而且未证明她有推翻或破坏国家的任何意图。政府虽然提出了主张，但在答复中未提供人身保护令审理的书面陈述，而且尚不清楚政府在针对阿都拉女士的指控中援引了什么文件。

41. 此外，来文方回顾称阿都拉女士在预定集会的前一天遭到逮捕和拘留，而政府未对逮捕的时机提供任何解释。据来文方称，突袭搜查和逮捕的时机与警方压制集会的意图不无关系。国际观察员证实了这次集会及之前多次同类集会的和平性质，多家新闻媒体予以了报道。因此，针对阿都拉女士的行动侵犯了她言论、和平集会和结社自由权。

42. 来文方还援引了政府的说法，即突袭搜查和逮捕并非出于该组织的政治活动或信仰。然而，净选盟 2.0 要求政府对挪用国家资金负责，并呼吁举行选举，以回应执政党成员大规模挪用公款的指控，其中包括与总理关系密切的人士。世界各国政府都在调查这些指控，已有若干银行高管被定罪。

43. 来文方援引了政府的论据，即将阿都拉女士与其律师会面时间推迟 48 小时的做法系由《危害安全罪法》第 5 条授权，而在无逮捕令的情况下对她实施逮捕及其拘留期限则由该法第 4 条授权。来文方引用了马来西亚律师公会 2017 年 5 月的一份声明，即依该法实施的审前羁押，加上那一拘留缺乏任何司法监管或监督的事实，以及对立即联系法律代理人的频繁推迟或拒绝，严重侵犯了《联邦宪法》第 5 条所保障的基本自由。来文方强调，该法条款不能凌驾于国际义务之上而允许在无逮捕令的情况下实施逮捕，在拘留期间禁止接触律师，在未经司法审查的情况下延长拘留期限。如政府所指出的那样，该法条款既不符合国际人权标准，也不符合《宪法》，因为《宪法》第 5 条第(4)款要求，必须在拘留 24 小时内带被拘留者见治安法官。因此，绝不应该建议该法条款凌驾于每一个马来西亚公民应有的保护之上。

44. 来文方指出，政府提交的文件显示，缺乏逮捕令的做法符合《危害安全罪法》。然而，来文方称，在她被捕的那天，警方已(当着国际观察员的面)告诉律师和净选盟 2.0 秘书处成员，已依据《刑法》第 124 条(C)款对阿都拉女士按刑事诉讼程序提出了指控。在她被捕后第二天，她的律师们出席了还押程序，发现她并未到场，直到后来才得知她将依该法被拘留。这违反了《联邦宪法》第 5 条第(3)款，因为那一款要求尽快告知被拘留者其被捕理由。

45. 来文方称，由于阿都拉女士并未实施推翻或企图推翻议会民主，因此将对她的逮捕解释为系按《危害安全罪法》规定的“危害国家罪”处理严重不相称、不必要。政府既未说明在逮捕和拘留她之前是否考虑过替代措施，亦未解释何以认为不适合采取替代措施。

46. 此外，来文方称，政府的答复忽略了对阿都拉女士拘留的细节和性质，包括她被单独监禁，牢房没有窗户，没有床上用品，而且终日亮着两盏灯。相反，政府选择了强调国家人权委员会在其报告中关于牢房卫生状况尚可接受且有医疗看护的评论。来文方引用了委员会新闻声明中的相关段落：“玛丽亚·陈·阿都拉牢房的卫生状况尚可接受，但不能逃避的事实是单独监禁。”所谓的床上没有床垫，她只能用冷水洗澡。她表示，她想要一个床垫，至少可以缓解木床的不适。

47. 来文方补充道，委员会的声明也提出对阿都拉女士的拘留并无正当理由，称她与被控恐怖分子嫌疑人关一起，得到的待遇也与他们一样。据来文方称，委员会指出，她“毫无理由地遭到监禁”，并“希望重申，根据《世界人权宣言》第九条，任何人都不得被任意逮捕、拘禁或放逐。”⁴

48. 据来文方称，政府承认的阿都拉女士拘留地点为吉隆坡巴图分区警局还押中心，这里原本用于关押重刑犯，因严酷的条件而臭名昭著，被拘留者在转移时会被戴上手铐和不透明护目镜，而在审讯期间则会采用其他剥夺感官程序、隔离和恐吓手段。阿都拉女士就关押在该中心，这实在令人堪忧，因为她并非高危囚犯，也未被控暴力行动。这些措施与对她未经证实的指控不相称。

49. 最后，来文方援引了政府的论据，即《危害安全法》的存在和适用以及《刑法》所界定指控的性质推翻了有关对阿都拉女士的拘留属于工作组所适用类别的任何指控。政府还坚持认为，她的政治信仰和观点并非她在她的组织策划的全国性游行前夕被捕的决定因素。那次游行旨在呼吁实行问责制，提高透明度，举行自由和公平选举。

50. 来文方还指出，政府辩称《世界人权宣言》不具有约束力，在不符合马来西亚法律的情况下不适用。虽然政府声称《世界人权宣言》所定义的自由须受到一定限制，但这有违这些权利定义之性质和精神。接受这一论据即意味着允许联合国会员国制订的立法允许为了广泛界定的活动，例如促进民主改革，而进行任意拘留。

⁴ 见新闻稿，马来西亚人权委员会(SUHAKAM)，2016年11月23日，可查阅<http://www.suhakam.org.my/press-statement-2016/>。

51. 据来文方称，政府并未论证或提供可靠证据证明阿都拉女士对议会民主构成了威胁，或企图推翻国家，亦回避了解释为何将她单独监禁在拘留中心，就像通常对待重刑犯一样。对阿都拉女士的拘留属于第二类和第五类。对她的拘留并非因她对国家安全构成了威胁，而是对她政治信仰和观点以及作为人权维护者的身份的反应，也是国家压制言论、表达及和平集会自由的一种表现。

讨论情况

52. 工作组感谢来文方和政府及时而全面地提交了文件。

53. 工作组欢迎阿都拉女士在被拘 10 天后于 2016 年 11 月 28 日获释。尽管有关人员已经获释，工作组根据工作方法第 17 (a)段保留视情况就剥夺自由行为是否具有任意性提出意见的权利；在本案中，工作组在考虑到下列因素后，认为有必要提出意见：

(a) 来文方提供的、政府并未质疑的资料，即阿都拉女士仍随时有可能因本案而再次遭到逮捕，而且警方仍在继续调查净选盟 2.0 和 EMPOWER；

(b) 阿都拉女士的律师提出的人身保护令申请并无进展，因为她拘留获释后高等法院驳回了申请。政府在答复中未对人身保护令申请提供书面陈述。阿都拉女士对驳回她人身保护令申请的结果提起了上诉，但上诉也被联邦法院驳回。尚未要求政府解释拘留阿都拉女士的原因，而她也无法质疑拘留的合法性。工作组所收到的资料并未显示，高等法院或联邦法院在处理诉讼时考虑过阿都拉女士的拘留情形，抑或认定她是否被任意剥夺了自由而有权获得补救。

(c) 尽管阿都拉女士被拘留的时间不长，但她被拘留情节严重，值得进一步关注。阿都拉女士依《刑法》第 124 条(C)款被捕，属于《危害安全罪法》界定的“危害安全罪”范畴，该法规定的特别措施适用于对其案件的调查。根据该法第 4 条和第 5 条，这些特别措施包括警察可在无逮捕令的情况下实施逮捕，在无法院命令的情况下将拘留期限延长达 28 天，并就某些情况禁止在 48 小时内接触法律顾问。为了依据第 4 条在无逮捕令的情况下实施逮捕和拘留，警察只需有理由相信此人涉嫌危害安全罪即可。鉴于该法可能广泛适用于依《刑法》和其他法律被认为涉嫌危害公共秩序和国家安全犯罪的任何人，工作组希望审议该法及其对本案的适用是否符合国际人权法。

54. 在确定剥夺阿都拉女士的自由是否具有任意性时，工作组考虑了在判例中确立的处理证据问题的原则。如果来文方提供了初步立案证据，证明违反国际要求的情节构成了任意拘留，那么政府若要反驳指控，则须承担举证责任。仅凭政府宣称遵守了法律程序并不足以驳斥来文方的指控(见 A/HRC/19/57 号文件，第 68 段)。

55. 工作组认为，来文方已提出初步可靠的立案证据，证明对阿都拉女士的拘留系因其行使言论、和平集会和结社自由权而组织并号召参与 2016 年 11 月 19 日的集会，而不是因为她对议会民主构成了威胁。为支持这一结论，来文方提出了若干事实(政府对此并无异议)，包括：

(a) 阿都拉女士于 2016 年 10 月 29 日被捕，距预定于 2016 年 11 月 19 日举行的集会仅 3 周。警方就相对轻微的指控盘问她两个小时，称她散发的 2016 年 11 月 19 日集会传单无出版商名称和地址，违反了《1984 年印刷出版法》第

11 条第(2)款。这表明，警察试图打断集会的组织工作，原因与对议会民主构成的威胁无关；

(b) 对净选盟 2.0 办公室的搜查以及对阿都拉女士的逮捕都发生在阿都拉女士和净选盟 2.0 组织的 2016 年 11 月 19 日全国集会前夕。这次集会的目的是呼吁政府实行问责制，提高透明度，举行自由和公平选举，并呼吁总理辞职，原因是执政党成员被指控大规模挪用公款。集会前夕被捕的还有 13 名其他净选盟 2.0 支持者和活动人士，但均在集会结束后获释。政府未就搜查和逮捕的时机提供任何解释；

(c) 阿都拉女士于 2016 年 11 月 28 日，就在最高法院将审理其人身保护令申请的前一天获释，同样没人解释释放她的原因。人身保护令申请于 2016 年 11 月 29 日被驳回。政府未针对申请提供任何书面陈述。对于释放及释放时机均无解释的情况，加上未就搜查净选盟 2.0 办公室期间所查获文件对阿都拉女士提出指控和进一步诉讼的事实表明，无证据证明阿都拉女士对议会民主构成了威胁，因而根据《刑法》第 124 条(C)款提出的指控亦无正当理由。

56. 还有大量可靠资料支持来文方的说法，并清楚表明逮捕和拘留阿都拉女士的动机是为了限制其和平行使言论、集会和结社自由权。例如，从 2011 年 7 月开始向政府发送的紧急呼吁和来文(上述)均表明，她多次成为质询、逮捕、指控和拘留的目标，而且每一次都发生在维护人权和呼吁马来西亚问责制和民主的净选盟集会及公共活动之前。

57. 这一模式已如此令人不安，以至于四位特别程序任务负责人于 2016 年 12 月发布了一份新闻稿，呼吁政府停止以危害国家安全立法为由针对人权维护者的攻击。专家们表示：

我们特别关切 2016 年 11 月 18 日对净选盟 2.0 主席玛丽亚·陈·阿都拉的逮捕，以及随后依《2012 年危害安全罪特别措施法》对她的拘留。尽管陈·阿都拉女士现已获释，但依该法拘留一名杰出的女性人权维护者的行为所开的先例令人不安，这表明民主参与可能对国家安全构成威胁。对她的逮捕显然会对民间社会参与产生寒蝉效应。⁵

58. 同样，2013 年 10 月对马来西亚进行的最近普遍定期审议中，若干代表团对侵犯意见和表达及和平集会和结社自由权的情况表示关切。总共提出了 12 项建议，以保障这些权利，包括修订和废除《1984 年印刷出版法》和《2012 年和平集会法》等立法。⁶

59. 政府在答复中宣称，拘留阿都拉女士是为了请其协助依据《刑法》第 124 条(C)款调查警方接到的指控外国势力干预马来西亚大选的报案。政府未提供何时接到报案、由谁报案以及所谓外国势力干预之性质的任何细节。政府认为，拘留阿都拉女士并非因其行使言论、和平集会和结社自由权利，而是因为调查过

⁵ 见人权事务高级专员办事处，新闻稿，日内瓦，2016 年 12 月 9 日，印发人：和平集会自由权和结社自由权问题特别报告员、人权维护者处境问题特别报告员、促进和保护意见和表达自由权问题特别报告员，以及法律和实践中的歧视妇女问题工作组主席。可查阅 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21005&LangID=E。

⁶ 见 A/HRC/25/10 号文件，第 146.157-146.169 段。

程中搜查净选盟 2.0 办公室时发现的“有损议会民主”的文件。然而，政府未提供有关从办公室所查获文件内容的任何信息，特别是，究竟在文件中发现了什么信息而导致当局为了依第 124 条(C)款展开的调查而拘留阿都拉女士。政府亦未宣称所查获文件内容为保密文件，或因安全问题而需要保密。

60. 如上所述，为了依据《危害安全罪法》第 4 条在无逮捕令的情况下逮捕和拘留阿都拉女士，警方需要有理由相信她参与了危害安全罪。在本案中，所谓的危害安全罪就是企图实施《刑法》第 124 条(C)款界定的“有损议会民主”的活动。《刑法》第 130 条(A)款(a)项进一步将此罪行定义为“旨在以暴力或违宪手段推翻或破坏议会民主”的活动。政府未向工作组提供任何资料表明有理由相信阿都拉女士正计划参与或曾经参与任何暴力或违宪性质的活动。由于这些原因，工作组认为，政府未履行其提供反驳来访问初步立案证据所需资料和证明文件的责任。⁷

61. 因此，工作组的结论是，阿都拉女士遭到逮捕和拘留的直接原因就是其行使了《世界人权宣言》第十九条和第二十条所规定的言论、和平集会和结社自由权利。因此，剥夺她的自由属工作组所适用类别的第二类。

62. 来文方还诉称，《危害安全罪法》侵犯了国际人权法规定的公正审判权，因为该法允许政府禁止接触律师，并允许在未经司法审查的情况下延长拘留期限。来文方称，阿都拉女士系依该法规定而被拘留，因此剥夺其自由的行为具有任意性。

63. 政府在答复中辩称，警方依据《危害安全罪法》第 5 条第(2)款有权将阿都拉女士咨询律师的时间最多推迟 48 小时。此外，《危害安全罪法》第 4 条第(5)款规定，延长拘留期限不得超过 28 天，此种延长无需法院命令。在本案中，阿都拉女士在被拘留之初的 48 小时内于 2016 年 11 月 20 日获准咨询了律师。她在被拘留 10 天后于 2016 年 11 月 28 日获释，远在第 4 条第(5)款规定的 28 天期限期满之前。

64. 工作组在判例中一再指出，即使对个人的逮捕和拘留符合国家立法，工作组按照自己的任务授权仍须确保拘留也符合国际法。⁸ 在本案中，即使阿都拉女士系依《危害安全罪法》被逮捕和拘留，工作组仍将考虑对她的拘留是否符合国际人权法的要求。

65. 工作组认为，推迟让阿都拉女士行使咨询律师权的做法有违国际标准，包括《世界人权宣言》第九条和第十条。正如工作组在联合国《与任何被剥夺自由者向法院提起诉讼的权利有关的补救措施和程序的基本原则和准则》的原则 9 中所述，所有被剥夺自由者应有权在拘留期间随时获得自己选择的法律顾问援助，包括在被捕后立即获得法律援助。此外，《纳尔逊·曼德拉规则》的规则 61 第

⁷ 工作组在第 41/2013 号意见中指出，来文方和政府获取证据方面总是不对等，往往总是政府单方面掌握资料。对于本案，工作组回顾道，如果有人指控公共部门未给予某人其有权享有的某些程序性保障时，证明申请人声称的不利事实的举证责任在于公共部门，因为后者“通常能够通过出示所开展行动的文件证据来表明自己遵循了适当的程序，并适用了法律要求的保障……”：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)，《国际法院报告》，判决，2010 年 11 月 30 日，第 55 段。

⁸ 例如见第 27/2017 号、第 45/2016 号、第 43/2015 号和第 7/2012 号意见。

1 款规定，须向囚犯提供“适当机会、时间和设施，以便其在不受拖延……的情况下接受自己选择的法律顾问或法律援助提供者的探访并就任何法律问题……与之沟通和咨询”。

66. 工作组认为，任何推迟让一个人行使咨询律师权的做法都会将那个人置于脆弱境地，很可能被要求接受审讯而没有机会获得法律意见，这有违公正审判标准。工作组还指出，《危害安全罪法》第 5 条第(2)款就延迟咨询律师时间问题规定了广泛的自由裁量权，警察只需“认为”符合该款规定的条件之一即可，如咨询律师会“对他人造成伤害”。这是剥夺一个人咨询律师权的一种非常广泛的权力，极有可能遭到滥用。

67. 工作组认为，阿都拉女士在 2016 年 11 月 20 日前的拘留之初 48 小时内还被剥夺了与外界联系的权利，特别是与家属联系的权利。这构成了对所适用标准的违反，如《纳尔逊·曼德拉规则》的规则 58。正如工作组在联合国《基本原则和准则》中所阐明的那样，与家属的联系是被拘留者能够质疑其被剥夺自由的合法性的关键，不得限制被拘留者联系律师、家属或其他利害关系人的能力(原则 10, 第 16 段和第 17 段)。而且，《危害安全罪法》第 5 条似乎并未授权推迟联系家属，而只是授权警察可推迟咨询律师，时间不超过 48 小时。

68. 此外，工作组还回顾道，被拘留者有权被迅速交给司法当局，以判定其拘留的合法性，如果拘留不合法，则应予以释放。《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 11 和原则 37 都体现了这一点。原则 37 还规定，除非有司法当局或其他当局依法签发的书面命令，否则在调查或审判前不得对任何人加以拘留。《危害安全罪法》第 4 条第(5)款并未要求警察须获得法院命令，方可延长对一个人的拘留时间。因此，警察可以将对一个人的拘留时间延长达 28 天，而不将其交给司法当局以判定其拘留的合法性。该法似乎也认识到这一条款的严重性，因为第 4 条第(11)款规定，第 4 条第(5)款应每五年接受一次审查，而且除非议会两院通过决议延长其有效期限，否则将停止生效。

69. 在本案中，阿都拉女士仅被拘留了 10 天，但无证据显示让她行使了被立即交予司法当局的权利。2016 年 11 月 22 日，阿都拉女士通过其律师提起了人身保护令诉讼，但这一事实并未免除政府确保将她立即交予司法当局、使其拘留受到司法监督的义务。甚至在阿都拉女士提出了人身保护令申请的情况下，申请也在她获释后即被驳回，她无法就其 10 天的拘留提出质疑或寻求补救。阿都拉女士被剥夺了《世界人权宣言》第八条规定的获得有效救济的权利。

70. 工作组得出结论认为，上述侵犯公正审判权的行为构成了对《世界人权宣言》第九条和第十条的违反，且情节严重，致使剥夺阿都拉女士自由具有任意性，属于工作所适用类别的第三类。

71. 在 2010 年 6 月对马来西亚进行的最近一次访问中，工作组曾告诫不要采用以前的预防性拘留制度，因为这些制度允许警察在无逮捕令的情况下实施逮捕，并在未经司法审查的情况下延长拘押期限，被拘留者无权联系法律顾问。工作组建议废除这种拘留制度，因为这些制度限制了人们享有公正审判权(见 A/HRC/16/47/Add.2 号文件，第 27-41 段和第 109 段)。鉴于工作组认为本案中的阿都拉女士被任意剥夺自由，属于第三类，因此现迫切需要修订并在必要时废除《危害安全罪法》不符合国际人权标准的条款。

72. 来文方认为，拘留阿都拉女士的理由具有歧视性，即针对她的政治信仰和观点，而这属于第五类。政府在答复中援引了《危害安全罪法》第 4 条第(3)款，其中规定：“不得仅仅因为政治信仰或政治活动而依本条逮捕和拘留任何人。”据政府称，阿都拉女士依《刑法》第 124 条(C)款被捕，系因搜查净选盟 2.0 办公室时发现了“对议会民主构成威胁”的文件，而非其政治活动或政治信仰。因此，第 4 条第(3)款并不适用。

73. 工作组认为，剥夺阿都拉女士自由的理由具有歧视性，即针对她的“政治或其他观点”。如上所述，政府未提供任何资料或证据表明，有理由相信阿都拉女士一直计划参与或曾经参与任何有损议会民主的活动。她的组织召集了全国性游行，针对执政党成员大规模挪用公款的指控，呼吁实行问责制，提高透明度，举行自由和公平选举。而她在游行前夕遭到逮捕。多年来，阿都拉女士一直面临质询、逮捕、指控和拘留，往往是在大型游行活动前。她被认为是依据《危害安全罪法》拘留的第一位和平活动人士。⁹ 根据该法第 4 条第(12)款，她的活动显然属于“政治信仰或政治活动”定义范畴，即“通过表达对任何联邦政府的意见而参与合法活动”。她本应得到第 4 条第(3)款规定的豁免，却没有得到。

74. 此外，工作组已确定，《公约》第二十六条中基于“政治或其他见解”及“其他身份”的歧视包括因一个人作为人权维护者的身份而遭受的歧视。¹⁰ 尽管马来西亚并非《公约》缔约国，但这种推理同样适用于本案。阿都拉女士被拘留的直接原因是她的人权工作，即呼吁加强问责制和民主。如果她不是人权维护者，则不太可能被拘留。工作组认为，以歧视性理由剥夺阿都拉女士自由的行为违反了《世界人权宣言》第二条和第七条，她的案件属于工作组所适用类别的第五类。

75. 工作组希望审议政府提出的另两项论据。第一，言论、和平集会和结社自由及公正和公开审判权并不绝对，如果侵犯他人权利或威胁国家和平与稳定则可能受到限制。政府援引了《世界人权宣言》第二十九条第(二)款，指出所有权利和自由均受限于满足国家安全和公共秩序的需要。

76. 工作组在其判例中一贯坚持认为，一个国家在国际人权法保障的自由实行限制时，必须证明威胁的确切性质以及所采取具体行动的必要性和相称性，特别是通过确定一项权利的行使与威胁之间的直接关系。¹¹ 在本案中，政府并未证明阿都拉女士作为人权维护者的工作与《刑法》第 124 条(C)款所指对议会民主的任何安全关切或威胁之间存在任何直接联系，亦未证明对阿都拉女士的逮捕和拘留是应对这种威胁的必要且适当的反应。事实上，如果在 2016 年 11 月 19 日集会之前存在任何安全关切，那就是身份不明人员对阿都拉女士及其孩子基于性别的暴力威胁和恐吓，其目的似乎是为了阻止她行使《世界人权宣言》所保障的权利。¹² 此外，正如来文方所指出，政府未说明在逮捕和拘留阿都拉女士之前是否考虑过替代措施，亦未说明这类替代措施为何不适合。

⁹ 见特别程序任务负责人联合来文，可查阅 <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=22875>。

¹⁰ 见第 16/2017 号和第 45/2016 号意见。

¹¹ 例如，见第 44/2014 号意见，第 24 段；第 29/2012 号意见，第 28 段；及第 25/2012 号意见，第 57 段。

¹² 工作组指出，政府有责任在 2016 年 11 月 19 日集会前保护阿都拉女士及其孩子免受威胁和恐吓，对所指控行为展开调查并惩罚罪犯。

77. 第二，政府指出，法院认定《世界人权宣言》为不具有法律约束力的文书，仅在与《联邦宪法》和国家立法不相抵触的范围内构成马来西亚国内法的一部分。对此立场，工作组不敢苟同。正如来文方所指出，接受这一论据即允许各国仅仅通过制订出不一致的国家法律就可以凌驾于国际义务之上。此外，习惯国际法下的禁止任意剥夺自由具有普遍约束性。¹³ 工作组在就马来西亚通过的意见中确定此剥夺自由行为具有任意性，始终认为其有违《世界人权宣言》，并要求政府使被拘留者的境况符合《公约》。¹⁴ 人权理事会在其第 5/1 号决议中规定，《世界宣言》是对包括马来西亚在内的各国进行普遍定期审议的基础文书之一。

78. 工作组对阿都拉女士被拘留 10 天期间的待遇表示关切。具体而言，令工作组深感不安的指控是，该国对于阿都拉女士这样一位 60 岁的老人采取了如下措施：(a) 单独监禁，这增加了她遭受虐待的风险；(b) 关押在一个无窗户的小牢房里，没有生活必需品，如床或床上用品等，而且一天 24 小时亮着灯。(c) 在由调查当局带进和带离牢房时蒙住眼睛；(d) 在拘留之初的 48 小时内禁止与律师和家属接触；(e) 关押在拘留中心，关押条件就像通常对待重刑犯一样。虽然政府强调，阿都拉女士获得了适当的医疗照顾，而且国家人权委员会也报告其健康状况良好，且拘留地点的卫生状况尚可接受，却未否认有关她拘留条件的其余指控。事实上，阿都拉女士的拘留条件，包括单独监禁，都经过委员会独立核实。这一待遇明显低于《纳尔逊·曼德拉规则》的规则 13、规则 14、规则 21、规则 23 第 1 款、规则 42、规则 43 第 1 款(c)项、规则 45、规则 58、规则 61 和规则 119 第 2 款所规定的标准。

79. 最后，工作组欢迎有机会与马来西亚政府进行建设性合作，以处理工作组对马来西亚任意剥夺自由问题的严重关切。2015 年 4 月，工作组向该国政府发出了请求，要求开展国别访问，作为之前于 2010 年访问马来西亚的后续行动，现正等待积极回应。鉴于马来西亚为了在即将到来的选举中成为人权理事会成员而正在介绍其候选资格，还鉴于其人权纪录将于 2018 年 11 月的普遍定期审议第三个周期中接受审查，政府现在有机会加强与特别程序的合作并使其《危害安全罪法》等法律符合国际人权法。

处理意见

80. 鉴于上述情况，工作组提出如下意见：

剥夺玛丽亚·陈·阿都拉自由的做法违反了《世界人权宣言》第二条、第七条、第八条、第九条、第十条、第十九条和第二十条，具有任意性，属于第二类、第三类和第五类。

81. 工作组请马来西亚政府采取必要步骤，立即对阿都拉女士的境况予以补救，使之符合相关国际准则，包括《世界人权宣言》规定的准则。工作组还促请政府加入《公约》。

¹³ 见 A/HRC/22/44 号文件，第 37-75 段。

¹⁴ 见第 22/2015 号、第 32/2008 号、第 10/2004 号、第 4/1997 号和第 39/1992 号意见。

82. 工作组认为，考虑到本案的所有情形，适当补救办法是依照国际法针对阿都拉女士 2016 年 11 月 18 日至 28 日的 10 天拘留赋予她可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。工作组还敦促政府停止就 2016 年 11 月 19 日集会对阿都拉女士、净选盟 2.0 和 EMPOWER 展开调查。

83. 工作组敦促政府确保围绕任意剥夺阿都拉女士自由的情形展开全面、独立调查，并对侵犯其权利的责任人员采取适当措施。

84. 工作组促请政府使本国法律符合本意见所提建议以及马来西亚根据国际人权法应承担之义务，特别是可用于限制言论、和平集会和结社自由权的《1984 年印刷出版法》、《2012 年和平集会法案》、《刑法》和《危害安全罪法》。

后续程序

85. 工作组依据工作方法第 20 段，请来文方和政府向其通报就本意见所提建议采取的后续行动，包括：

(a) 是否已向阿都拉女士提供赔偿或其他补偿；

(b) 是否对侵犯阿都拉女士权利的行为进行了调查，如已经进行了调查，调查的结果；

(c) 是否已按照本意见修订立法或改变惯例，使马来西亚的法律和惯例符合其国际义务；

(d) 是否为落实本意见采取了任何其他行动。

86. 工作组请马来西亚政府告知其在贯彻本意见所提建议时可能遇到的任何困难，并告知是否需要进一步的技术援助，例如通过工作组访问提供援助。

87. 工作组请来文方和该国政府在本意见转交之日起六个月内向其提供上述信息。不过，工作组如果注意到本案有任何令人关切的新情况，则保留采取后续行动的权利。此类行动使工作组能够向人权理事会通报贯彻其建议的进展，以及未采取行动之任何情况。

88. 工作组回顾，人权理事会要求所有国家与工作组合作，请它们考虑其意见，必要时采取适当措施对被任意剥夺自由者的境况予以补救，并将采取的措施通知工作组。¹⁵

[2017 年 8 月 23 日通过]

¹⁵ 见人权理事会第 33/30 号决议，第 3 段和第 7 段。