



人权理事会

第四十四届会议

2020年6月15日至7月3日

议程项目2和10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处和秘书长的报告

技术援助和能力建设

促进和保护被剥夺自由者权利的技术合作和能力建设：《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》和《联合国关于女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施的规则》的执行情况

联合国人权事务高级专员办事处的报告**

概要

本报告根据人权理事会第42/32号决议提交。在本报告中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)列举一些例子，述及高专办单独或与其他联合国实体一道提供技术援助和咨询服务，以便在执行《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)和《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》)过程中促进和保护被剥夺自由者权利的情况。在本报告中，人权高专办利用从国家和区域技术合作经历中获得的信息，同时利用各国、联合国实体和其他相关利益攸关方提供的信息。

* 因技术原因于2020年7月21日重新印发。

** 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 引言和方法

1. 本报告根据人权理事会第 42/32 号决议提交。理事会在该决议中请人权高专办编写一份报告，提交人权理事会第四十四届会议。本报告可为在议程项目 10 之下就人权高专办、其他相关联合国机构乃至区域组织支持各国努力促进和保护囚犯人权的活动和计划进行小组讨论，提供基础。

2. 2020 年是《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》)通过十周年，《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)通过三十周年，《囚犯待遇最低限度标准规则》(2015 年修订为《纳尔逊·曼德拉规则》)通过六十五周年。人权理事会在第 42/32 号决议中认识到人权在预防犯罪和司法方面的重要性。在该决议中，理事会认识到技术援助、能力建设和自愿交流良好做法的重要性，以及在执行《曼德拉规则》和《曼谷规则》方面面临的挑战。在这项决议中，理事会请人权高专办重点述及促进和保护囚犯，包括女性囚犯和罪犯的人权的实例。

3. 为编写本报告，人权高专办从总部和外地机构，包括区域和国别办事处、联合国和平特派团人权部门以及联合国国家工作队人权顾问那里收集了信息。这些资料，以及联合国实体，包括联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)和联合国人权机构和机制以及民间社会提供的信息，构成本报告的基础。人权高专办感谢洪都拉斯、意大利、黎巴嫩、巴拉圭、卡塔尔、沙特阿拉伯、瑞典、泰国、土耳其、乌干达、大不列颠及北爱尔兰联合王国、毒品和犯罪问题办公室、刑法改革国际为编写本报告提供资料。¹

4. 人权高专办认识到，保护所有被剥夺自由者方面的一项最重要的内容，是确保在国家一级执行人权规范和标准，因此人权高专办对一些颇能够代表技术合作和咨询服务的做法进行概述。本报告还重点叙述一些技术合作和能力建设方案支持各国执行《曼德拉规则》和《曼谷规则》的例子。本报告涵盖 2015 至 2019 年这一时期。在报告定稿期间，联合国和许多其他利益攸关方对冠状病毒病(COVID-19)在监狱中的传播表示关切。²

5. 该报告围绕《曼谷规则》和《曼德拉规则》涵盖的主要方面编写。对相互关联的规则作了归并，以阐明涉及以下方面的技术合作活动：(a) 尊重被剥夺自由者的固有尊严；(b) 非拘禁措施；(c) 医疗保健；(d) 保护弱势群体；(e) 培训、提高认识和研究。限于篇幅，本报告并非详尽无遗，而是侧重于一些具体例子，目的是为在小组讨论期间交流看法和经验提供便利。

技术合作框架：保护所有被剥夺自由的人

6. 技术合作是人权高专办方案的一个组成部分，对于执行大会第 48/141 号决议之下高级专员促进和保护世界各地所有人享有和充分实现所有人权的全球任务来说至关重要。人权高专办应各国请求并经其同意开展技术合作。技术合作方案在与相关利益攸关方对话的基础上设计，并基于对特定国家人权状况的全面评

¹ 提供的资料可在人权高专办网站查阅。

² 见 www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx。

估。技术合作依据人权状况，旨在将国际人权法和原则转化为切实可行的方法、做法和工具，供国际、区域和国家行为者用于人权工作。

7. 董事会负责监管人权领域技术合作自愿基金，就技术合作的政策和战略方向向高专办提供咨询意见。为此，董事会提出了切实有效的技术合作的七个方面。这七个方面是：(a) 有必要使技术合作以各项人权的普遍性和不可分割性为根基；(b) 有必要通过技术合作和咨询服务加强人权领域的国家框架和机构；(c) 应当提供技术合作，以支持执行和落实包括普遍定期审议在内的人权机制的建议；(d) 有效的人权技术合作应当体现旨在实现《2030 年可持续发展目标》的国家发展目标，并为国家发展目标提供指导；(e) 有必要与实地的所有实体建立伙伴关系；(f) 技术合作方案需要确保尽可能广泛的参与；(g) 应当将技术合作纳入各国和各区域所有联合国方案和业务的整个工作的主流。

8. 技术合作方案包括咨询服务、培训课程、讲习班和研讨会、研究金、赠款、提供信息和评估国内人权需求等。联合国和区域组织还通过技术合作和咨询服务，支持各国努力实现《2030 年可持续发展议程》，确保政策进程和结果对权利持有人进行赋权，以维护其权利，提出权利要求，并协助责任承担者确保人人都享有这些权利。在开展技术合作工作时，人权高专办与国家及区域两级包括民间社会、国家机构以及政府、议会、执法机构和司法机构的代表在内的所有相关利益攸关方合作。高专办还与所有相关联合国机构、国家工作队和区域组织密切合作，以确保联合国全系统采取协调一致的人权做法对待技术合作。

《东京规则》、《曼德拉规则》和《曼谷规则》

9. 全球现有 1000 多万人被剥夺自由，约 300 万人受到审前拘留。³ 在许多国家，受到审前拘留者数目相当于或高于既决犯数目。数据进一步显示，至少有 114 个国家的监狱占用率超过核定容纳能力，其中 92 个国家的监狱的容纳规模为其容纳能力的 100% 至 200%。⁴ 这种统计资料没有反映在其他环境中被拘留者的全球规模。

10. 据估计，目前约有 714,000 名妇女和女童被监禁，她们占全球监狱人口的 7%。自 2000 年以来，全世界监狱中的妇女和女童人数增加了 53%，男性人口增加了 20%。⁵ 尽管人数有所增加，但妇女和女童在世界各地的监狱系统中仍占少数。一旦被剥夺自由，她们就会遇到为属于多数的男性囚犯设计的系统、做法、政策和设施。⁶ 在关于被剥夺自由儿童的全球研究中，负责这项研究的独立专家估计，每年至少有 410,000 名儿童在拘留候审所和监狱被拘留，估计每年有 100 万名儿童被警方拘留(见 A/74/136)。

³ 见 Institute for Criminal Policy Research, “World prison population list”, 12th ed. (2018)。

⁴ 同上，“世界各地有 300 多万人受到审前拘留和其他形式的拘留”，World Prison Brief, 2020 年 4 月 2 日。

⁵ 同上，“Institute for Criminal Policy Research 新发表的报告显示，世界各地有 700,000 以上的妇女和女童被监禁”，World Prison Brief, 2015 年 9 月 22 日。

⁶ 见刑法改革国际，向消除对妇女歧视委员会在五十四届会议(2013 年 2 月 11 日至 3 月 1 日)期间举行的诉诸司法问题一般性讨论提交的材料，p. 2。

11. 自由和安全权以及在人道和顾及尊严基础上对待被剥夺自由者的义务，在国际和区域文书中被广泛视为最基本的人权之一。保护所有被剥夺自由者的国际法律框架为综合框架，强调必须在人道、尊重人的固有尊严基础上对待被剥夺自由者(见 A/68/261)。剥夺自由的一个核心决定性因素是被拘留者没有能力保护自己，因为他们的日常生活在很大程度上取决于拘留设施中的人员做出的决定。因此，一旦一国采取剥夺自由做法，该国即承担照料被拘留者的义务并对其负有特殊责任(A/HRC/30/19, 第 8 段, 以及 A/HRC/42/20, 第 35 段)。

12. 在各国拟定人权条约所载保护被剥夺自由者的规定的内容时，《东京规则》、《曼德拉规则》和《曼谷规则》可在各种问题上为其提供重要指导。

13. 《东京规则》提供了一套提倡使用非拘禁措施的基本原则，并规定了适用于受监禁替代方式限制者的最低保障。为填补关于满足妇女在刑事司法系统中的需要的国际标准存在的空白，2010 年通过了《曼谷规则》。这 70 条《曼谷规则》旨在对《曼德拉规则》和《东京规则》进行补充，同时承认妇女被剥夺自由，其原因和后果都与性别相关，狱中的妇女和女童具有与性别相关的特点和需要(A/HRC/41/33, 第 13 段)。《曼谷规则》在各种问题上，包括在顾及性别的审前拘留替代办法和定罪后宣判等问题上，向决策者、议员、判决机关和监狱工作人员提供指导。⁷

14. 1955 年，联合国通过了《囚犯待遇最低限度标准规则》。2015 年通过了修订版，对 8 个重要方面的案文作了更新，修订后的规则称为《曼德拉规则》。《曼德拉规则》提供了一套囚犯待遇最低标准，是监督和检查机构适用的一个重要框架。该文书所载 122 条规则涵盖监狱管理的所有方面，并列明关于被审前拘留者或既决犯待遇的商定最低标准。各国都参照《曼德拉规则》起草本国监禁规则。⁸

二. 促进和保护被剥夺自由者权利的技术合作：《曼德拉规则》和《曼谷规则》的执行情况

15. 人权高专办与各国、民间社会和被剥夺自由者密切合作，设法保障被剥夺自由者的人权和尊严。人权高专办遵循国际人权标准，特别是通过其外地机构，对剥夺自由场所进行访问，监测拘留的条件和法律依据。人权高专办就确保遵守与剥夺自由有关的国际规范和标准所需的法律和政策改革提供咨询，并就相关国际规范和标准向法官、检察官、律师和惩教机构人员提供培训。例如，2018 年，人权高专办对拘留场所进行了 2,000 多次访问。通过监测和随后的技术援助方案，人权高专办支持各国努力改善监狱条件，更好地保护被剥夺自由者。

16. 许多国际机制也经常提出和处理与保护被剥夺自由者有关的问题。条约机构、特别程序和普遍定期审议等人权机制经常提及《曼德拉规则》和《曼谷规则》。条约机构请各国在初次报告和定期报告中说明它们适用《曼德拉规则》

⁷ 例如，见刑法改革国际和泰国司法研究所，*Guidance Document and Index of Implementation on the United Nations Rules on the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules)*, (2013)。

⁸ 同上。

和《曼谷规则》所载标准的程度，并经常在结论性意见和各自的信函中提及这些标准。各机制的专门知识都有助于提高对被剥夺自由者的保护水平。⁹

17. 其他联合国实体也致力于保护被剥夺自由者。这些实体包括但不限于：毒品和犯罪问题办公室、联合国儿童基金会(儿基会)、联合国难民事务高级专员办事处、联合国开发计划署(开发署)、联合国项目事务署(项目署)、世界卫生组织(世卫组织)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署、维持和平行动部。此外，红十字国际委员会(红十字会)在保护被剥夺自由者方面发挥着重要作用，包括在国际和非国际武装冲突的背景下。许多民间社会组织也为保护被剥夺自由者提供援助。本报告载有上述一些实体的例子。

A. 尊重被剥夺自由者的固有尊严：拘留条件

18. 拘留权伴随着相应的责任，即满足基本需要，包括提供食物、适当住所和医疗保健，并保护被拘留者免受严重的伤害威胁。《曼德拉规则》的基本原则是，必须尊重囚犯作为人的固有尊严和价值，并根据囚犯的需要不加歧视地对待他们。《曼德拉规则》提供关于剥夺自由场所的住宿和生活条件的最低要求的指导方针。这些包括与拘留期间的牢房条件、卫生、住宿及食物和水有关的规则。¹⁰ 规则 83 至 85 对这些规则起着支持作用，其中认识到内部和独立视察的重要性。《曼谷规则》进一步认识到，拘留条件，包括政策、服务和基础设施，往往无法适应妇女的需要。

19. 《东京规则》、《曼德拉规则》和《曼谷规则》认识到过度拥挤对拘留条件的影响，过度拥挤往往与过度使用审前拘留做法相关联，而审前拘留是人权高专办监测的一个重点领域。继人权高专办 2014 年发表题为《突尼斯的监狱：国际标准与现实》(Prisons in Tunisia: international standards versus reality)的报告¹¹ 后，司法部和监狱与改造总局成立了一个工作组，以落实报告中提出的建议。在该报告中，人权高专办在监测基础上找出了一些重要问题，包括过度拥挤，一些监狱的关押人数达到容纳能力的 150%。人权高专办与刑法改革国际合作，支持监狱总局组织一次讲习班，以制定一项减轻监狱过度拥挤状况的国家战略。2015 年 4 月，司法部通过了一项减轻监狱过度拥挤状况的国家战略，并承诺改革《刑法》，争取减轻监狱过度拥挤状况。2017 年，政府废除了对与毒品相关的犯罪至少判处一年徒刑的规定。人权高专办继续对拘留场所进行监测，并于 2019 年发表了题为《突尼斯监狱中被拘留者的分类及其待遇》的第二份专题报告¹²，该报告以《曼德拉规则》和《曼谷规则》为基础。

20. 2016 年，人权高专办对布隆迪监狱中的妇女状况进行了监测。人权高专办在随后的报告中建议国家主管机构采取措施，按照《曼德拉规则》和《曼谷规则》改善拘留条件。因此，司法部长设立了一个委员会，对男女监狱的囚犯人口进行调查，以处理过度拥挤、审前拘留时间过长问题并加快司法程序。此外，为缓解

⁹ 例如，见 A/68/261，第 64 段，A/HRC/30/19，A/HRC/42/20 和 A/HRC/41/33。

¹⁰ 《曼德拉规则》规则 1 至 5、12、14 至 16、18 至 22、35、42、43、113。

¹¹ 只有阿拉伯文本。

¹² 只有阿拉伯文本。

监狱过度拥挤状况，还设立了流动法院。还对一些妇女，包括与子女一起在狱中生活的妇女、哺乳母亲和老年妇女等实施了附条件释放措施。人权高专办为一个法律援助基金提供支持，该基金使 65% 的女性囚犯能够获得法律援助。

21. 在尼日利亚，人权高专办人权顾问为国家禁止酷刑委员会访问拘留场所提供支持。该委员会对哈科特港、拉各斯和尼日利亚中部监狱的访问有助于提高公众对拘留条件和审前被拘留者比例高的认识，审前被拘留者约占尼日利亚监狱人口的 89%。在委员会报告发布后，在人权高专办协助下，向 140 名审前被拘留者提供了无偿法律援助。

22. 2016 和 2017 年，人权高专办危地马拉办事处与国家人权机构就审前拘留问题开展了一项联合研究。在联合监测以及征求司法机构成员、刑事公设辩护律师、总检察长办公室和监狱系统的意见的基础上，编写了研究报告。该研究报告最后提出了一系列建议，包括处理助长过度诉诸审前拘留的内部做法等。2018 年，人权高专办危地马拉办事处就修改《刑事诉讼法》中的审前拘留规定，向国家机构、民间社会和国会提供了技术咨询。

23. 人权高专办通过在柬埔寨执行的监狱改革支助方案，处理《曼德拉规则》所述适当住宿问题。人权高专办支持监狱事务总局改善环境卫生、个人卫生和饮用水供应状况。2019 年，监狱事务总局在人权高专办和项目署联合提出并经红十字委员会整合的先前建议基础上，编制了监狱建造最低标准最后草案。这些准则体现国际人权规范和标准，规定把不同类别的被拘留者分开，还对残疾人和与母亲一起被监禁的儿童作了规定。

24. 联合国乌克兰人权监测团设法减少与冲突相关的刑事案件中的非法审前拘留，由于这一行动，乌克兰宪法法院于 2019 年 6 月宣布《刑事诉讼法》第 176.5 条违宪。2014 年通过的第 176.5 条规定，在处理与冲突有关的刑事案件时自动适用和延长审前拘留。这一规定导致过度使用审前拘留，加上旷日持久的审判，对拘留条件和被拘留者的尊严产生了影响。人权高专办提倡修改法律，包括为此向宪法法院提交法庭之友意见。

25. 监测被拘留的非正常移民包括无人陪伴和与家人分离的未成年人的状况，是人权高专办墨西哥办事处工作的一个极为重要的方面。高专办就《曼德拉规则》所载拘留保障措施，向联邦议会提出了关于根据《纳尔逊·曼德拉规则》中的规则 6 至 10 设置国家拘留登记册，并对所有被拘留者进行全面登记的建议，这些建议促成了一项关于拘留登记册的国家法律的通过。高专办还就审前拘留的使用提供技术咨询，这有助于通过一项宪法改革举措，以便在 2024 年之前对审前拘留做法的使用情况进行审查。

26. 2018 年期间，人权高专办也门办事处对监狱和拘留设施进行了 121 次访问，包括与内政部和总检察长合作，对南部八个省进行联合访问。通过与主管机构和人道主义机构协调，为 Al Hudaydah 中央监狱的青少年和妇女牢房配备了太阳能系统和滤水器。2018 年，人权高专办对内政部、总检察长办公室和人权部的 71 名官员进行了培训，培训内容涉及监狱保健、弱势群体保护、监狱管理和非拘禁措施等。学员们在接受培训之后起草了一套旨在加强囚犯权利的内部建议，这些建议侧重《曼德拉规则》的主要方面。

27. 在乌干达，人权高专办进行了大量监测，2015 至 2018 年间，对拘留场所进行了 202 次访问。高专办与乌干达人权委员会、政府司法、法律和秩序部门以及乌干达监狱管理局合作，设法在拘留监测结果的基础上改善条件。在偏远的卡拉莫贾地区，高专办、乌干达人权委员会和其他利益攸关方开展了联合监测和倡导工作，由于这些工作的开展，阿宾区的 Amita 监狱新建了一个侧楼，并在 Kaabong 新建了一个设施。此外，2019 年，与联合国艾滋病病毒/艾滋病联合规划署、乌干达人权委员会、世卫组织进行了联合监测，了解监狱犯人获得医疗保健的情况。在进行这次监测之后，借调了一名卫生部工作人员，负责卡拉莫贾地区各监狱的相关事务。

B. 拘留的替代办法和非拘禁措施

28. 《东京规则》规定了以下基本原则：监禁应作为最后手段，同时应规定一些替代办法，包括非拘禁措施和惩处办法等。《曼谷规则》关于非拘禁措施的规则 57 至 66 从性别角度来看，是对《东京规则》的补充，包括要求考虑到妇女的背景、情况和照料责任等。这些规则在审前拘留和定罪后判刑方面，就采用对性别问题有敏感认识的替代办法提供指导。¹³

29. 拘留的替代办法缺失是造成过度监禁和过度拥挤的一个重要因素。为使拘留的替代办法行之有效，必须在审前和定罪阶段采取各种措施，并且必须为相关制度提供充足的资源(A/HRC/30/19, 第 55 段)。然而，许多国家缺乏针对不同性别的监狱替代方案。《曼谷规则》中的规则 60 规定，各国负责任为制定非拘禁措施和惩处措施分配充足的资金和人力资源。

30. 在肯尼亚，刑法改革国际按照《曼谷规则》的规定，对以性别敏感的方式对待非监禁宣判作了探索。该项目与肯尼亚缓刑和善后服务机构合作，旨在研究和拟定肯尼亚对性别问题有敏感认识的社区和缓刑令。由于该项目的执行，对关于妇女的判决前报告作了修改，以更好地反映她们的日常现实和背景。该项目还有助于改进适用于妇女的非监禁惩处办法。缓刑事务人员还接受了培训，熟悉如何使用这些经过调整的工具，并在工作中采用对性别问题有敏感认识的方法。

31. 在马达加斯加，人权高专办人权顾问支持政府遵循《曼德拉规则》和《东京规则》，制定关于替代性刑事制裁手段的法律草案。在一名国际专家的支持下，对现行立法和替代性非拘禁措施和制裁办法进行了审查，以确保司法机关有足够的办法替代审前拘留和监禁。人权高专办还为执行 2019 年刑法政策提供了技术和资金支持，该政策旨在减少审前拘留的使用，并探索拘留的替代办法。

32. 英格兰国民保健系统推出了联络和分流服务，以支持政府尽早为弱势违法人员采取干预行动的努力。¹⁴ 联络和分流服务在警察局和法院安排临床工作人员，这些人员负责进行评估，并安排转送提供治疗和支持的机构的事宜。在对弱势者提出指控，作出判决的情形中，这些人员向司法系统决策者提供实时信息，以便能够根据弱势者的需要作出裁决和宣判。这可能包括不诉诸刑事审判系统，

¹³ 见刑法改革国际，“UN Bangkok Rules on women offenders and prisoners: a short guide” (2013), pp. 6 and 8。

¹⁴ 见联合王国提供的资料。

不提出指控，或者由拘禁宣判改为社区服刑，同时规定须接受治疗。警察部队还可以通过采用庭外处理办法，灵活处理轻罪，无需诉诸法院。国家警察局长理事会对成年人使用庭外处理办法的战略提倡采取双重做法，让有关人员在社区解决方案和附有条件的警告之间作出选择。¹⁵ 规定了改过自新条件的庭外处理办法，可为对有药物滥用或精神健康问题的违法人员等弱势群体尽早进行干预提供机会。这些办法旨在处理犯罪行为根本驱动因素。联合王国除了执行延期起诉方案以外，一些警察部队还制定了适当的分流计划，这些计划附加一些条件，规定由妇女机构接受女性违法人员。

33. 在尼日利亚，针对普遍定期审议期间收到的建议，总统签署了《惩教事务法》(2019 年)。该法案旨在改革尼日利亚监狱系统，强调改造和建立非监禁判决机制。还成立了一个总统咨询委员会，以便设法缓解该国监狱的拥挤状况，该国监狱的占用率为 136%。¹⁶ 人权顾问与惩教事务改革和缓解拥挤问题总统委员会进行了接触，并为一个关于有效执行《惩教事务法》的国家讲习班提供支持，包括为拟定该法第二部分规定的非监禁措施的量刑准则提供支持。

34. 在白俄罗斯，在向议会通报情况过程中，人权高专办人权顾问协助联合国驻地协调员和国家工作队重点介绍与该国毒品政策、剥夺自由和使用拘留替代办法有关的问题和建议。2019 年，人权高专办为白俄罗斯主管机构组织了一次对里斯本的考察访问。这次考察访问有助于学习葡萄牙在毒品政策和相关立法方面的先进做法，包括拘留替代办法、适当的医疗服务和康复等。人权高专办继续为关于白俄罗斯实施渐进毒品政策和拘留替代办法的讨论提供支持。

拘留的替代办法：孕妇和有受抚养子女的妇女

35. 《曼谷规则》规则 64 条规定，对孕妇和有受抚养子女的妇女应适用非监禁判决，并强调有必要考虑到儿童的最大利益。《曼谷规则》请各国尽可能限制将孕妇或有幼儿的母亲监禁的做法，同时认识到监狱不是照顾孕妇、哺乳母亲、婴儿和幼儿的合适场所。规则 61 规定，在量刑时，应考虑到可使罪行减轻的因素，包括照料等。

36. 在意大利，妇女在监狱人口中所占比例刚好不到 5%。第 62 号《监狱法》(2011 年)保护子女和被拘留母亲的关系。第 1 条规定，除非有特殊的防范要求，否则不得在狱中对孕妇和有 6 岁以下子女的母亲进行审前拘留。该法规定将有子女的母亲置于接收被拘留的母亲或单亲父亲的专门的“管制宽松型拘留机构”。这些机构类似居民家庭，管制较少，配备护士、护理人员、产科医生、妇科医生、儿科医生，旨在提供一个家庭—社区环境，以降低拘留对儿童的创伤性影响。第 62 号法律还规定，孕妇和 10 岁以下儿童的母亲判处不超过 4 年的，应在特定的软禁安排下服完，即使这些徒刑是更严厉的惩罚的剩余部分。¹⁷

¹⁵ National Police Chiefs' Council, "Charging and out of court disposals: a national strategy 2017–2021" (2017).

¹⁶ 刑法改革国际和泰国司法研究所，"Global prison trends 2019", p. 10.

¹⁷ 见意大利提供的资料。

C. 获得医疗保健

37. 一旦一国剥夺某人自由，该国就有义务提供预防、治疗和减轻痛苦的保健服务(A/65/255, 第 59 段)。对所有监狱系统来说，在狱中提供适足的医疗保健均非易事。《曼德拉规则》规则 24 至 35 就狱中保健服务的安排以及保健人员的具体职责和责任提供了具体指导。具体而言，考虑到与监禁相关的额外风险，被拘留者应享有与社区提供的同等水准的医疗保健(见 A/HRC/38/36 和 A/HRC/42/20, 第 34 段)。

38. 《曼谷规则》规则 5 至 18 条对《曼德拉规则》作了补充，就如何满足妇女特定的卫生和保健需要提供指导，并述及为与母亲一起生活在狱中的儿童提供保健的问题。《曼谷规则》还认识到，狱中医疗保健往往面向男性，忽视妇女的特定保健需要，包括卫生和性保健、生殖保健和预防性保健。

39. 2019 年，洪都拉斯卫生部长制定了一项土著人和非裔洪都拉斯人综合保健机构间合作框架协议。卫生秘书处、发展和社会包容部、土著人和非裔洪都拉斯人事务局和人权秘书处之间达成的这项协议，旨在改善监狱中为土著人提供的适当保健服务的状况。这包括采取措施确保包括结核病在内的慢性疾病得到及时诊断和治疗。¹⁸

40. 在塞内加尔，人权高专办西非区域办事处与剥夺自由场所观察站和塞内加尔女法学家协会合作，在 2018 年对 10 所女子监狱进行了监测，与大约 90% 的被拘留者进行了面谈。监测涵盖与性别特有的卫生和保健需要、生殖健康服务、与子女一起被拘留的妇女、改造和司法程序等有关的问题。在与监狱主管机构接触后，请一些心脏病学家、眼科学家、妇科学家和心理学家提供医疗咨询和治疗；司法部承诺记录和审查所有长期审前拘留案件，包括根据《曼谷规则》规则 49 至 52 对与子女一起被拘留的妇女进行审查；刑事事务和赦免司司长承诺采取措施对判决进行复审，并提高法官对采用拘留替代办法的认识。

41. 2019 年，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制定了国家防范机制与拘留场所监测相关保健问题清单(CAT/OP/7)。这份自评清单认识到，监狱保健质量是评估残忍、不人道和有辱人格的待遇和酷刑风险的一个关键指标；清单旨在确保国家预防机制全面涵盖保健问题，以履行其防范任务。该清单包含六大类保健问题，依据的是《曼德拉规则》和《伊斯坦布尔规程》。

处理监狱中的精神保健问题

42. 处理监狱中的精神保健仍然是一项艰巨任务。监狱不是治疗场所，在许多辖区，精神健康服务不足甚至根本不存在。《曼德拉规则》规则 2 和 5 要求监狱为有身体、精神或其他残疾的囚犯提供一切合理的便利和调整，以确保他们在平等的基础上获得服务和方案。

43. 女罪犯先前有身心疾病和创伤、药物依赖的比率往往较高，拘留后的自伤率较高，而且自杀率也较高(A/HRC/41/33, 第 13 和 16 段)。《曼谷规则》规则 12 和 13 强调，精神健康问题在拘留期间会变得更加突出。出于改过自新的需要，

¹⁸ 见洪都拉斯提供的资料(非正式译文)。

需要采取干预行动，提供性别所需的、个性化的心理社会和精神护理。¹⁹ 根据《曼谷规则》，凡属可能，建议采取非拘禁措施，对于已经有精神残疾的妇女最好施以处罚(规则 60)。

44. 2018 年 6 月，联合王国政府公布了女性罪犯战略。²⁰ 该战略是针对女性罪犯的全系统方针的一部分，它认识到女性囚犯的心理健康状况比男性囚犯差(女性为 49%，男性为 18%)，自杀企图、精神病、焦虑和抑郁的程度更高。该战略包括采取对性别问题有敏感认识、了解创伤的方法，帮助妇女处理导致她们触犯法律的因素。此外，还制定了社区服刑治疗方案，以改善获得精神保健和药物滥用服务的机会，从而处理犯罪的根本原因。在执行社区服务令的罪犯中，总体上将近三分之一有心理健康问题(29%)，46%的女性罪犯有心理健康问题。²¹ 社区服刑治疗方案认识到，当人的个人脆弱性导致犯罪时，就需要有效地处理这个问题。在适当情况下，社区服刑治疗方案还可以通过提供有效的社区服刑选择，为采取分流做法而不诉诸刑事审判系统提供支持。²²

45. 在土耳其，监狱和拘留所总局制定了一项结构化的心理评估和干预方案。该方案旨在确保向囚犯提供心理健康服务。在入狱时，与囚犯一起填写研究和评估表。这包括心理学家和社会工作者的个人评估以及制订个性化治疗计划。此外，还制定了评估、概况、工具和康复方案，该方案旨在处理犯罪行为的原因和动机，并制定个性化康复计划。²³

D. 保护特定被剥夺自由群体

46. 一些特定群体，包括青少年、残疾人、移民、土著人以及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者等，在被剥夺自由时面临特殊困难，而且有独特需要。限于篇幅，本报告无法述及所有弱势群体，不过下文仍将重点介绍一些相关的技术合作实例。

剥夺男女同性恋、双性恋、跨性别者、间性者和其他多元性别者的自由

47. 《曼德拉规则》规则 2 没有明确提及被拘留的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者，但该规则强调不歧视原则及其实际影响。这要求满足每个囚犯特别是最弱势群体的需要，这样囚犯在待遇上就不会受到任何歧视。

48. 对于男女同性恋者、双性恋者、跨性别者、间性者和其他多元性别者，刑事审判系统和监狱往往忽视他们的具体需要。此外，在同性关系和表达不同性别认同被定为犯罪的辖区，这些人在被拘留期间面临更大的脆弱性和风险。2018 年，防止酷刑协会为监督机构编写了一份指南，概述当局应如何识别对被剥夺自

¹⁹ A/HRC/38/36, 第 29、30、72 和 98 段。

²⁰ Ministry of Justice, “Female offender strategy” (2018).
C:\Users\Veronique.Lanz\Downloads\www.gov.uk\government\publications\female-offender-strategy.

²¹ Ministry of Justice, “Vulnerable offenders steered towards treatment”, 10 August 2018.

²² 见联合王国提供的资料。

²³ 见土耳其提供的资料。

由的男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者实施虐待的形态。²⁴ 该指南还列明防止虐待和酷刑的措施，并重点提及全球有希望的做法。防止基于性取向和性别认同的暴力和歧视问题独立专家为该手册的编写提供了投入。

49. 联合王国监狱和缓刑事务局最近公布了一个关于跨性别者的护理和管理的修订政策框架，同时考虑到需要吸取 2016 年出台的前一项政策的执行方面的经验教训。²⁵ 通过改进风险评估程序，保障措施得到加强，同时要求每座监狱都配备专人负责跨性别者事务，并重新培训工作人员。监狱和缓刑事务局还开发了跨性别者电子学习课程，该课程向所有工作人员开放。2020 年 1 月，发布了跨性别者照料业务指南，以支持工作人员落实新框架。向跨性别者提供支持，使他们以所认同的性别出现，无论其被关押在男子监狱还是被关押在女子监狱。²⁶

50. 为了更好地了解泰国监狱中约 4,000 名跨性别者面临的困难，开发署与司法部权利和自由保护司一道，对一些监狱的跨性别囚犯的管理进行了一次内部审计。这次调查的主要结论是：管教人员往往缺乏对跨性别问题的了解，从而导致对跨性别囚犯污名化和持有成见现象增加。2018 年，开发署、激励项目和司法部惩戒司为管教人员举办了一次联合讲习班。这次讲习班讨论与性取向、性别认同和表达有关的核心问题，以及跨性别囚犯面临的困难。讲习班结束后，在开发署支持下，惩戒司制定了一套旨在改善泰国跨性别囚犯的管理的准则。²⁷

51. 在巴拉圭，司法部 2017-2021 年战略计划包括重点关注某几类弱势被拘留者。作为监狱系统改革的一部分，司法部人权总局启动了审查和制定新的内部规程的工作。这包括关于老年人、外国人、残疾人、土著人和被剥夺自由的跨性别者的照料的规程。此外，一项“减轻监狱拥挤状况计划”为这些措施提供支持，该计划内容包括法庭以视频会议方式进行审讯，以及通过社会福利和重返社会局执行的改造和重返社会方案等。²⁸

剥夺残疾人的自由

52. 《曼德拉规则》规则 2 和 5 规定，监狱必须为接收有身心残疾或其他残疾的犯人作出调整，以确保在公平基础上利用服务，得益于方案。

53. 2017 年，残疾人权利委员会制定了残疾人的自由和安全权准则，为各国提供进一步指导。在准则中，委员会重申绝对禁止以残障为由将人拘留，强调所有被剥夺自由的残疾人都有权在与其他人平等的基础上获得程序和实质性保障，包括无障碍和合理便利的条件(A/72/55, 附件)。

54. 在人权高专办柬埔寨办事处的倡导下，政策学院在为新招聘的监狱工作人员提供的为期四个月的初步培训中纳入了一个《残疾人权利公约》模块，使所有 28 所监狱的 289 名新招聘的监狱工作人员接受了相关培训。

²⁴ Association for the Prevention of Torture, *Towards the Effective Protection of LGBTI Persons Deprived of Liberty: a Monitoring Guide* (2018).

²⁵ 可查阅 www.gov.uk/government/publications/the-care-and-management-of-individuals-who-are-transgender。

²⁶ 见联合王国提供的资料。

²⁷ 见 UNDP Thailand, “The lives of transgender people in Thai prisons”, 16 May 2019.

²⁸ 见巴拉圭提供的资料(非正式译文)。

E. 培训、提高认识和研究

55. 《曼德拉规则》规则 75 和 76 载有关于教育和培训的规定，包括应反映循证最佳做法的在职培训和专业人员的雇佣。²⁹《曼谷规则》规则 29 至 35 对《曼德拉规则》作了补充，规定工作人员应接受关于女性囚犯的专门需要和人权的培训。《曼谷规则》还要求女性监狱的工作人员接受关于具体保健问题，包括关于儿童的成长和保健需求的培训。《曼谷规则》规则 70 第(4)条指出，有必要提高刑事审判人员对《曼谷规则》的认识并对其进行相关培训，以确保对妇女的刑事审判考虑到妇女的专门需要及其子女的最佳利益。³⁰

56. 在塔吉克斯坦，毒品和犯罪问题办公室与刑法改革国际一道，为从业人员和专家推出了一个讨论刑法实践和政策的平台。毒品和犯罪问题办公室还为司法部认可的监狱工作人员培训课程的开发提供了支持。该课程包括宣讲促进性别平等的非监禁措施以及女性囚犯释放后康复和重返社会服务方面的经验教训。此外，2019 年，毒品和犯罪问题办公室启动了关于《曼德拉规则》的面向实践的电子学习课程。该课程面向一线监狱工作人员，免费提供，包含在阿尔及利亚、阿根廷、瑞士的一些监狱设施中拍摄的互动管理场景。

57. 在泰国，泰国司法研究所认识到对工作人员的专门培训有助于满足囚犯的具体需要，为东南亚国家联盟区域的高级惩教人员开发了一个关于女性囚犯管理的培训课程。这个为期两周的年度课程旨在提高对与女性囚犯待遇有关的国际标准和规范的认识，从而使惩教从业人员具备管理监狱中女性的必要知识和技能。³¹

58. 在乌干达，乌干达监狱管理局大约 95% 的工作人员接受了人权培训。《曼德拉规则》和《曼谷规则》都被纳入了乌干达监狱学院和培训学校的课程。狱政署与卫生部和美国疾病控制中心合作，于 2018 年对工作人员进行了应对和管理性暴力和基于性别的暴力的培训。2017 年，乌干达修订了监狱常规，以纳入《曼德拉规则》的规定，并在所有监狱设立了工作人员和囚犯人权委员会。狱政署与毒品和犯罪问题办公室、刑法改革国际和乌干达人权委员会合作，开展与《曼德拉规则》和《曼谷规则》有关的具体培训。³²

59. 在沙特阿拉伯，毒品和犯罪问题办公室支持劳动和社会事务部根据《曼德拉规则》培训 50 名监狱管理人员。此外，内政部监狱总局的官员参加了一个培训方案和对意大利监狱管理局的考察访问，这有助于监狱管理和人权方面的经验交流。

60. 人权高专办在沙特阿拉伯的技术合作项目还与人权委员会协调，开展了囚犯人权方面的能力建设。这包括于 2017 年和 2018 年举办有执法人员参加的讲习班、师资培训及监狱工作人员人权培训课程。培训涉及监狱和少年管教所管理方面的人权，包括《曼德拉规则》和《曼谷规则》概述的非拘禁措施、保健和康复需要。

²⁹ Organization for Security and Cooperation in Europe, Office for Democratic Institutions and Human Rights, and Penal Reform International, *Guidance Document on the Nelson Mandela Rules*, (2018).

³⁰ 刑法改革国际和泰国司法研究所, *Guidance Document on the Bangkok Rules* (2013) pp. 109–112.

³¹ 见泰国提供的资料。

³² 见乌干达提供的资料。

61. 瑞典监狱和缓刑管理局为和平行动中的惩教之友小组提供支持，处理联合国和平行动中的关键惩教问题，包括筹划和提供关于实际适用《曼德拉规则》和《曼谷规则》的培训。自 2005 年以来，瑞典监狱和缓刑管理局为联合国维持和平行动的惩戒干事组织了部署前培训。2017 年，开发了培训员培训部分，2019 年，开发了“所有妇女”部署前课程，以增加女性维和人员的人数和能力。该管理局还参与筹划 2019 年在塞拉利昂试行的惩教领导培训，并与欧安组织民主制度和人权办公室合作，参与开发为惩教人员提供的为期一周的《曼德拉规则》培训课程。

62. 2017 年，刑法改革国际及其合作伙伴在联合王国的一所拘留监测暑期学校，对来自 20 个国家的拘留监测员进行了关于适用《曼德拉规则》的培训。大多数学员为国家预防机制成员和工作人员。2015 年，向来自 13 个国家的国家预防机制成员提供了一个类似的培训课程，内容为通过对性别问题有敏感认识的监测和适用《曼谷规则》来防止酷刑和虐待。这些课程为先前与防止酷刑协会合作开发拘留监测工具的工作提供了支持，为帮助监测机构包括国家预防机制对拘留场所进行有效访查提供了实际指导。

63. 在土耳其，通过在全国 31 个中心建立远程学习系统，25% 的土耳其监狱工作人员接受了在职培训，包括与保护被剥夺自由者有关的标准方面的培训。这有助于向全国五个培训中心约 65,000 名工作人员提供培训。自 2016 年起，土耳其还参加了欧洲监狱培训学院网络。³³

64. 2015 年至 2019 年，在人权高专办柬埔寨办事处的资金和技术支持下，764 名监狱工作人员接受了为期四个月的初步培训。这次培训涵盖包括《曼德拉规则》和《曼谷规则》在内的关于保护被剥夺自由者的相关人权标准。人权高专办还支持 20 名核心培训师评估培训课程的影响，并接受受训人员和当地监狱管理人员的反馈意见，以便为正在进行的监狱工作人员培训模块审查提供信息。人权高专办还支持并陪同受训人员和新聘人员对监狱进行为期一天的访问，以感受监狱现场的培训情况。

65. 联合王国的妇女政策框架包含监狱和缓刑事务人员关于如何管理和支持拘禁和社区环境中的妇女的针对性别的规则和指南。该框架配有一份关于处理拘禁和社区环境中的妇女事务的指导文件。这份文件载有关于工作人员如何在监狱和社区环境中采取对性别问题有敏感认识和了解创伤的做法的实用建议，包括关于管理围产期妇女等有特殊需要者的建议。设计了一个题为《便利妇女改过自新》的新的培训包，目的是完善拘禁和社区环境中的妇女事务工作人员的技能 and 知识。这套教材由 12 个单元组成，涵盖诸如法庭和判决前报告、维持家庭关系、外国国民和性工作等主题，使工作人员能够以对性别问题有敏感认识和了解创伤的方式处理妇女问题。

66. 2018 年，欧安组织民主制度和人权办公室以及刑法改革国际编写了一份关于切实执行《曼德拉规则》的指导文件。该指南补充了刑法改革国际以前发布的《曼德拉规则》简短指南——其中以无障碍格式概述了 122 条规则；还补充了与泰国司法研究所联合开发的《曼谷规则》工具箱。工具箱包括一份指导文件、免费

³³ 见土耳其提供的资料。

电子课程、一份培训手册、具体的专题简报，以及监狱工作人员关于狱中妇女心理健康的指南。

67. 毒品和犯罪问题办公室与泰国司法研究所合作，开发了一个促进性别平等的非拘禁措施工具包，以支持各国努力加强警察、检察官和法官实施促进性别平等的非拘禁措施的能力。2016 年，毒品和犯罪问题办公室还推出了一个女性罪犯监禁替代办法的电子学习课程，该课程为毒品和犯罪问题办公室关于妇女和监禁的手册和培训课程提供辅助。

68. 从《东京规则》和《曼谷规则》来看，在恐怖主义案件中使用非拘禁措施的余地仍然较大，包括就被控或被判定犯有恐怖主义罪行的妇女而言。为支持《联合国全球反恐战略》，毒品和犯罪问题办公室和人权高专办于 2017 年在喀麦隆组织了一次恐怖主义行为刑事审判的性别层面次区域培训讲习班。来自喀麦隆、乍得、尼日尔、尼日利亚和非洲联盟的学员们讨论了妇女作为罪犯和受害者的作用、以性别观点看待将与恐怖主义相关行为定罪以及拘留的替代办法。同样，人权高专办东非区域办事处和毒品和犯罪问题办公室执行了一个关于加强各国政府将性别层面纳入恐怖主义行为刑事审判的能力的联合项目。2019 年，人权高专办协助在乍得和尼日利亚为检察官、法官和执法官员举办讲习班，并与非洲联盟委员会就将性别平等措施纳入安全部门改革和防止暴力极端主义举行对话。在人权高专办的支持下，2019 年推出了毒品和犯罪问题办公室的一个关于恐怖主义性别层面的出版物，以及尼日利亚执法人员培训手册。讲习班和手册的大部分内容侧重女性囚犯的待遇以及《曼德拉规则》和《曼谷规则》的适用。

研究

69. 《曼谷规则》规则 67 和 68 鼓励开展研究，以确保刑事审判战略和政策处理导致妇女最终触犯法律的复杂原因。《规则》明确鼓励研究妇女犯罪的原因、监禁的特点及其对妇女的影响(见 A/HRC/31/57)。³⁴ 鉴于监狱对母亲和儿童的长期影响以及对幼儿发展的后果，《规则》强调迫切需要对母亲被监禁的儿童进行研究。

70. 刑法改革国际对触犯法律的妇女进行了广泛研究，目的是改进基于证据的政策和做法。这包括在亚美尼亚、格鲁吉亚、约旦、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、突尼斯、乌干达开展研究，探讨这些国家女性罪犯的特点，并为各国政府实施《曼谷规则》提供关键建议。

71. 2016 年，律师事务所 Linklaters 为刑法改革国际编写了一份研究报告，该报告对法律和法庭如何对待因长期遭受家庭虐待而将虐待者杀害的妇女这一问题进行研究。相关研究在澳大利亚、巴西、印度、日本、墨西哥、波兰、西班牙、美利坚合众国以及中国香港进行³⁵。另一份关于 18 个辖区妇女的涉毒犯罪宣判的研究报告即将发表。

³⁴ 还见刑法改革国际，“Popular as a victim, forgotten as a defendant”，18 February 2012。

³⁵ Linklaters LLP and Penal Reform International, *Women Who Kill in Response to Domestic Violence: How Do Criminal Justice Systems Respond?* (2016).

三. 结语

72. 本报告中的例子重点介绍提供技术合作和咨询服务支持各国努力执行《曼谷规则》和《曼德拉规则》的情况。

73. 正如这些例子所突出表明的，保护所有被剥夺自由者方面的一个共同要素是确保在国家一级执行人权标准。尽管本报告列有了一些国家行动的积极例子，但明显的不足之处仍然存在。

74. 在本报告定稿期间，人权事务高级专员对 2019 冠状病毒病在监狱中的传播表示关切。高级专员敦促各国政府减轻监狱和其他封闭设施中的过度拥挤状况，以防止 2019 冠状病毒病的大面积感染。

75. 尽管面对疫情，许多国家政府试图减少监狱人口，但从长远来看，需要处理过度拥挤和过度监禁这一全球问题。此外，需要开展针对特定国家的研究，侧重充分实施拘留替代办法包括针对不同性别的办法面临的障碍，同时辅之以实施这些办法所需的资金、体制和人力资源(见 A/HRC/30/19 和 A/HRC/31/57)。

76. 此外，尽管《曼谷规则》填补了对性别问题有敏感认识的刑事审判系统方面的一项重大空白，但全球女性囚犯人数仍在上升。需要进一步开展针对特定国家的研究，以弄清越来越多的妇女被监禁的原因，妇女犯罪的途径，妇女在诉诸司法方面遇到的障碍，以及妇女作为嫌疑人、被告和既决犯的权利。

77. 尽管对监狱实行有效管理需要充足的资源，但《曼谷规则》和《曼德拉规则》中许多规则的实施并不需要额外资源。正如本报告提供的技术合作实例所表明的那样，致力于修订法律和政策并确保适足的能力、人员配备和培训，可对《规则》的实施和对被剥夺自由者的保护产生积极影响。

78. 人权高专办通过技术合作和咨询服务提供支持，是考虑到显然有必要处理被剥夺自由者面临的风险。人权高专办将与各国、其他联合国机构和众多利益攸关方密切合作，继续努力保护被剥夺自由者的权利，开展技术援助活动，以支持各国全面执行《曼德拉规则》、《东京规则》和《曼谷规则》。