

## 临时指引

# 2019冠状病毒病： 关注被剥夺自由者

2020年3月  
联合国人权事务高级专员办事处  
和  
世界卫生组织

---

## 临时指引

# 2019 冠状病毒病：关注被剥夺自由者

2019冠状病毒病（COVID-19）已被定性为全球大流行，并且随着其蔓延，已被确认的弱势群体和他们的处境要特别关注，包括在监狱、行政拘留中心、移民拘留中心和戒毒康复中心内被剥夺自由的人的处境。

被剥夺自由者更加脆弱。由于被剥夺自由者通常高度集中在密闭空间中，并且在某些情况下只能有限地获得卫生和医疗保健服务，所以病毒的传播规模得以迅速扩大。国际标准强调，各国应确保被拘留者享有的医疗标准应与社区中能够享有的相同，并且适用于所有人，无论其国籍、出生地或移民身份。

在拘留中心保持卫生符合被剥夺自由者、该场所工作人员和社区的利益。[根据国际人权法<sup>1</sup>](#)，国家有义务确保拘留场所内人员得到医疗保健。如果拘留场所中与病毒相关的风险没有得到解决，疫情还会波及到普通大众。

以下一系列信息旨在与负责的服务机构和部委解决被剥夺自由者的具体问题（司法部/内政部/卫生部/移民局、负责庇护的机构和康复中心等）。

## 关键信息

### 参与和分析<sup>2</sup>

- 分析被剥夺自由者所在的拘留中心和其他场所的状况，包括少年拘留所和康复中心，并考虑具体情况和不受歧视及平等地获得医疗保健和卫生服务的权利。同时，应特别关注属于弱势或高风险群体的被剥夺自由者，例如老年人、妇女、儿童和残障人士等。由于在这些封闭或受限场所内的人员有感染病毒的高风险，考虑到当前的风险，应与利益相关者就此类措施的持续合法性、必要性和相称性，以及可能的替代措施展开讨论。
- 与主要利益相关者沟通：
  - 与联合国驻地协调员/人道协调员和联合国国别小组以及国家和地方各级主管当局，（执法部门和监狱管理局、移民官员、惩教所、社会福利部门、司法机关）和各部委（内政、家庭事务、司法、卫生等）接触，以便发起讨论，和就使用关键信息文件提供技术建议。与主要利益相关者的讨论应包括任何国家紧急状态及其应对拘留中心状况所采取的具体措施，以及采取可释放和/或非拘禁替代措施的可能机会。对于继续拘留或限制其行动自由仍为必需和适当的个人，可以采取准备措施来管理风险。
  - 进入拘留中心的人权机构网络、国家人权机构和民间社会组织应收集信息，进行卫生评估，对拘留场所的状况进行可行的监测，并识别倡导机会。
  - 拘留中心的监测机构，包括国家人权机构和其他具有相关监测任务的机构，应继续被允许进入拘留场所。
  - 如果已经根据《[禁止酷刑公约任择议定书](#)<sup>3</sup>》建立，包括[国家防范机制](#)<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Health/Pages/InternationalStandards.aspx>

<sup>2</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/Publications/Chapter31-24pp.pdf>

<sup>3</sup> <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx>

<sup>4</sup> <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/OPCAT/Pages/NationalPreventiveMechanisms.aspx>

## 倡导

- 公共当局应立即采取措施解决监狱过度拥挤的问题，包括采取遵守世界卫生组织关于社交距离的指导和其他卫生措施。应优先释放包括儿童、有潜在健康状况的人、低风险且犯轻罪的人、即将释放的人以及因国际法不承认的罪行而被拘留的人。释放儿童需要与儿童保护者和相关当局协商并合作，以确保儿童得到适当的照料安排。
- 当局应根据国际法紧急建立替代移民拘留的非拘禁措施。任何对自由的剥夺必须有充分的法律依据，并且必须按照法律规定的程序进行，而已被拘留者则有权得到法院的复审。应鼓励当局仔细检查拘留的法律依据，并释放任何被任意拘留或拘留条件不符合国内或国际标准的人。当局在评估拘留是否任意时应考虑诸如不当、不公正、缺乏可预测性和正当法律程序问题，以及合理性、必要性和相称性的要素。
- 被任意拘留的人应立即释放，因为禁止任意拘留是一项不可克减的标准，且在当前的公共卫生紧急状态下对其继续拘留也可能严重影响其健康权和生命权。这也包括因冠状病毒病疫情驱逐出境被暂停而处于遣返前拘留的人，因为在许多这种案子中继续剥夺他们自由的理由不复存在。
- 与当局持续进行的倡导应包括 2019 冠状病毒病的风险，以改善拘留场所的状况，减少过度拥挤，并确保遵守国际标准，包括被拘留者的待遇<sup>5</sup>，也应不受歧视地包括那些受制于更严格安全措施的人。根据现有法律，当局可以对被拘留者采取非拘禁措施，特别是对老年人、患病者或其他与 2019 冠状病毒病有相关特定风险的人。
- 2019 冠状病毒病疫情可以为与警察、其他执法机构以及司法机关接触探讨有关审前拘留的风险和机会提供渠道。限制审前被拘留人员和采取非拘禁措施（见《东京规则》<sup>6</sup>）可以是一项降低 2019 冠状病毒病传播风险的有效措施，而这对被拘留者和执法人员都有利。释放是最早可能采取的非拘禁措施，鼓励当局在审前阶段，如适用，尽早采用。其他非拘禁措施，例如有条件释放、罚款、社区服务、缓刑和移到青少年犯出席中心，可在量刑阶段适用。但应注意现金保释制度可能会因有关人员的年龄<sup>7</sup>或财务状况而产生歧视性影响。
- 就儿童而言，当局有责任确保每个儿童的最佳利益是首要考虑因素。而且，即使作为最后手段，拘留也普遍被认为永远不会符合儿童的最佳利益，特别当涉及到儿童移民拘留。因此，18 岁以下的任何人应优先适用以家庭或社区为基础的非拘禁替代措施，尤其是在 2019 冠状病毒病疫情下消除拘留中心拥挤措施，以及所有被拘留者和工作人员生命权的风险增加的情况下。<sup>8</sup>
- 2019 冠状病毒病疫情可以为与移民局、执法机构、边境管理机关和其他相关机构或官员以及司法机关提够沟通机会，以减少一般情况下政府对移民拘留的使用，建立移民拘留的替代措施并将终止对儿童、家庭和其他处于弱势的移民的移民拘留作为优先事项。虽然移民拘留必须始终是最不得已的非常措施，并且必须是基于个别评估，严格合法的、必要的和相称的，必须与禁止任意拘留相符，某些移民拘留，包括根据儿童本身或他们父母的移民身份拘留儿童，是被国际人权法禁止的。各国政府应采用基于人权的方法，采取步骤立即结束对儿童移民的拘留，并优先考虑对所有移民采取非拘禁的、基于社区的替代拘留措施。

<sup>5</sup> 例如，《公民权利和政治权利国际公约》第十条规定，自由被剥夺之人，应受合于人道及尊重其天赋人格尊严之处遇。人权事务委员会认为《公约》在这里表达了不可克减的国际法标准。（第29号一般性意见第13段（a））特殊条文适用于青少年犯罪者，例如《儿童权利公约》第三十七条（C）和《联合国囚犯待遇最低限度标准》。

<sup>6</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/tokyorules.pdf>

<sup>7</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GC24/GeneralComment24.pdf>

<sup>8</sup> 《联合国儿童权利公约》第37条（b）款规定，应仅在不得已的情况下，在最短的期限内，剥夺儿童的自由以符合儿童的最大利益。

## 卫生

- 国际标准<sup>9</sup>强调，各国应确保被拘留者享有的医疗标准应与社区中能够享有的相同，并且适用于所有人，无论其国籍、出生地或移民身份。
- 为管理公共卫生风险而采取的任何拘留措施，包括适用于从其他国家入境的人时，都必须是必要的、相称的，并应定期审查；不得具有任意性或歧视性，必须基于个别评估，必须经法律授权并遵守适用的正当程序和程序性保障措施，必须具有时限性，并进行定期审查，还必须符合国际标准。卫生问题不能成为对包括难民在内的个人或移民群体进行系统性拘留的理由。<sup>10</sup>
- 被剥夺自由者在进入拘留场所时应获得体检，此后在必要时获得医疗和救治。<sup>11</sup> 健康检查的目的是保护被拘留者、拘留中心的工作人员和其他被拘留者的健康，并确保尽快处理任何疾病以避免病毒的传播。<sup>12</sup> 所有被拘留者都应不受歧视地获得医疗和救治。<sup>13</sup> 那些使用毒品药物和接受减轻伤害服务的被剥夺自由者，应被允许继续获得这种服务。主动积极的措施和监测应实施到位，以确保那些基本的个人卫生用品，例如肥皂和消毒剂，以及妇女和女孩的经期用品，在初始分发后的整个持续使用期间，都能免费提供。
- 在2019冠状病毒病疑似病例或确诊病例中，所有被剥夺自由者都应能够获得医疗服务，包括紧急、专门的医疗服务，不得无故拖延。疑似病例应在有尊严的条件下与普通人群隔离开，并应采取减少措施减少对疑似病人的暴力或污名化。拘留中心管理部门应与社区卫生服务机构和其他医疗服务提供者建立密切联系。
- 如有人员获释，则应对其进行医疗检查和采取相应措施，以确保患病者得到照料并给予适当的后续服务，包括健康监测。
- 应特别注意年纪较大者和有潜在健康状况或十分脆弱的人、被拘留儿童和与母亲一起拘留的儿童、孕妇、老年人和残障人士的具体健康需求。应始终提供针对性别特有需求的医疗保健服务。
- 应特别注意被剥夺自由者的心理健康问题。应立即提供所需的常规心理健康和社会心理支持。
- 性和生殖保健服务应作为日常保健的一部分提供给被剥夺自由者。
- 确保卫生服务的供给和分配决定是以人权标准为指导，根据临床状况，并且不因年龄、性别、社会出身或族裔归属和残疾情况，或任何其他标准而歧视。

## 住房

- 对于获释后可能没有住所的人，国家应采取措施提供适当的住房和合理便利，这可能需要在国家紧急状态下酌情采取特别措施，包括使用空置和废弃的单元及可用的短期租房。对于无人陪伴的儿童，必须采取特别措施以保障对他们的照顾和保护。

<sup>9</sup> 《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（纳尔逊·曼德拉规则）规则24（1）。联合国大会第70/175号决议。

<sup>10</sup> 联合国难民署，《关于在应对2019冠状病毒病中需要国际保护的人进入国家的主要法律考虑》，2020年3月16日。  
<https://www.refworld.org/docid/5e7132834.html>

<sup>11</sup> 《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》的原则24。

<https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx>。同时请参考《曼德拉规则》规则30。若怀疑监狱有传染病，规则30（d）说明监狱必须为处于传染阶段的囚犯提供临床隔离和充分治疗。

<sup>12</sup> 人权高专办（2005年），《人权与监狱，监狱官员人权培训手册》，第63页。

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/training11en.pdf>

<sup>13</sup> 《经济、社会及文化权利国际公约》第十二条第一款承认所有人，包括囚犯，有健康之权。《囚犯待遇基本原则》原则9规定：“囚犯应能获得其本国所提供的保健服务，不得因其法律地位而加以歧视”。

<https://www.ohchr.org/CN/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx> 《纳尔逊·曼德拉规则》第24条规定：“囚犯应享有的医疗保健标准应与在社区中能够享有的相同，并应能够免费获得必要的医疗保健服务，不因其法律地位而受到歧视”。

## 信息

- 应向所有被剥夺自由者以他们所能理解和使用的语言和格式向其提供关于预防性保健措施的信息；并应努力改善拘留场所的卫生和清洁。这些措施应根据性别、文化、能力和年龄而制定。
- 向被剥夺自由者及其家人提供的关于风险缓解措施的信息，其语言和格式应是所有人都可以理解和使用的，并且是清晰和准确的。他们应说明拘留中心为保护被剥夺自由者和广大公众的健康所采取的措施。对权利和自由的任何限制必须符合国际人权规范和原则，包括合法性、相称性、必要性和不歧视原则。

## 为防止拘留中心爆发疫情而采取的措施<sup>14</sup>

- 虽然采取措施防止在拘留场所爆发 2019 冠状病毒病疫情是必须的，但当局需要确保所有这些措施都尊重人权。保护人身自由的程序性保障绝不能因措施而遭到减损。为了保护不可克减的权利，包括生命权和禁止酷刑，不得限制向法院提起诉讼的权利，以使法院能够迅速审查其拘禁的合法性<sup>15</sup>。
- 必须保持被剥夺自由者与其法律顾问会面的能力。监狱或拘留当局应确保律师能够与其当事人进行保密交谈。暂停听证会实际上可能会加剧拘留场所中冠状病毒的风险。即使在正式宣布的国家紧急状态下，各国也不得偏离公平审判的基本原则，包括无罪推定原则<sup>16</sup>。
- 当局还应保证其采取预防措施及持续监测其执行情况的最大透明度。其他替代家人的亲自探视的措施，例如视频电话、电子通信和增多的电话通信（付费电话或移动电话），可能需要拘留场所管理者持续的组织性努力。对隐私或家庭的干涉不得是任意的或非法的。<sup>17</sup>
- 应作出特别努力，以确保向所有被拘留的儿童和其他弱势人员，包括无法通过其他手段与其家人保持联系的残障人士，提供家人探视的机会和替代办法。
- 拘留场所采取的隔离或检疫措施必须是合法的、相称和必要的、有时限的、可被审查的，并且不应导致事实上的单独监禁。应向其家人通报有关被拘留者的下落和状况的信息。检疫措施应有时间限制，并且只有在当局无法采取其他保护性措施来预防或应对感染传播的情况下才应实施。<sup>18</sup>
- 在任何情况下，隔离或检疫措施都不得作为对包括儿童在内的特定群体进行歧视或施加更苛刻或更不适当的条件的理由。

## 对被剥夺自由者的家人的保护

- 应提醒管理被剥夺自由者的国家机构，这些人的家人和儿童是具有特殊需要的权利人，而且必须了解和考虑到这些需要。他们的家人，特别是妇女和儿童，都受到必要的预防措施的保护和影响。
- 虽然一些预防措施将改变家庭生活，包括监狱探视，但各国应尽量减少造成可避免的焦虑和压力水平的上升，尤其是在儿童和老年人之间。各国应注意，应对计划不应加剧妇女为主导的家庭先前存在的经济困难。

<sup>14</sup> <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov-technical-guidance/coronavirus-disease-covid-19-outbreak-technical-guidance-europe/preparedness-prevention-and-control-of-covid-19-in-prisons-and-other-places-of-detention-2020>

<sup>15</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第9条和第35号一般性意见。

<sup>16</sup> 人权事务委员会第29号一般性意见。

<sup>17</sup> 《公民权利和政治权利国际公约》第17条。

<sup>18</sup> 冠状病毒：监狱中人们的医疗保健和人权，第8页，《简报》，2020年3月16日，国际刑法改革。  
<https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-Briefing-Coronavirus.pdf>

- 各国的应对计划需要考虑到被剥夺自由者的家人的权利和具体需要，并避免给他们增加额外负担，或将他们置于更高的风险中。特别应注意妇女群体，她们在许多国家中是男囚犯的主要的照顾者。

### 拘留中心的负责人员和工作人员

- 拘留中心工作人员的权利必须得到尊重。高级管理层应在 2019 冠状病毒病大流行期间积极主动地规划工作人员的工作，共享应急准备计划，并为执行重要职能的工作人员的亲属提供支持。
- 应向所有员工提供专门培训，以增加有关必要的保健和卫生规定的知识、技能和行为。<sup>19</sup> 应给监狱和拘留中心提供肥皂、洗手液和人员防护设备。鉴于潜在的风险增加，有需要落实关于儿童安全防护的培训和系统。

---

<sup>19</sup> 冠状病毒：监狱中人们的医疗保健和人权，第10页，《简报》，2020年3月16日，国际刑法改革。  
<https://cdn.penalreform.org/wp-content/uploads/2020/03/FINAL-Briefing-Coronavirus.pdf>