



人权理事会  
任意拘留问题工作组

任意拘留问题工作组第八十七届会议(2020年4月27日至  
5月1日)通过的意见

关于何方美(中国)的第32/2020号意见

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对其任务作出了明确说明。根据大会第60/251号决议和人权理事会第1/102号决定,人权理事会接管了人权委员会的任务。人权理事会最近一次在第42/22号决议中将工作组的任期延长三年。
2. 工作组依照其工作方法(A/HRC/36/38),于2019年10月15日向中国政府转交了关于何方美的来文。该国政府尚未对来文作出答复。该国未加入《公民及政治权利国际公约》。
3. 工作组视下列情形下的剥夺自由为任意剥夺自由:
  - (a) 显然提不出任何法律依据证明剥夺自由是正当的(如某人刑期已满或大赦法对其适用,却仍被关押)(第一类);
  - (b) 剥夺自由系因某人行使《世界人权宣言》第七、第十三、第十四、第十八、第十九、第二十和第二十一条以及(对缔约国而言)《公约》第十二、第十八、第十九、第二十一、第二十二、第二十五、第二十六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规范,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议或补救(第四类);
  - (e) 剥夺自由违反国际法,因为存在基于出生、民族、族裔或社会出身、语言、宗教、经济状况、政治或其他见解、性别、性取向、残疾或任何其他状况的歧视,目的在于或可能导致无视人人平等(第五类)。



## 提交的材料

### 来文方的来文

4. 何方美生于 1985 年 10 月 8 日，为中国公民。她通常居住在河南省新乡市。
5. 来文方称，在何女士的孩子被认定因有缺陷的疫苗致残后，她于 2018 年 3 月向有关机构寻求立法行动和赔偿。由于接种了甲型肝炎、麻疹和其他疾病的疫苗，何女士的孩子被诊断出患有多种导致残疾的疾病。何女士帮助建立了一个倡导团体，把那些孩子接种有缺陷的疫苗后受到残疾影响的家庭动员起来。
6. 来文方报告说，2019 年 3 月 4 日，何女士被强行从北京送回其家乡新乡市，她曾在北京与其他受影响儿童的父母在国家卫生健康委员会前示威。来文方称，在北京，她被秘密拘留在法外拘留设施马家楼“救济服务中心”，后被送回河南省。
7. 来文方报告说，2019 年 3 月 5 日至 20 日，何女士在新北市被行政拘留了 15 天。紧接着，2019 年 3 月 20 日，何女士被辉县市公安局的警察刑事拘留。有关机构出示了辉县市公安局签发的逮捕令。有关机构提出的逮捕原因是“寻衅滋事”。来文方指出，逮捕的法律依据是中国《刑法》第二百九十三条，该条规定了五年以下有期徒刑。何女士自 2019 年 3 月 20 日开始被持续刑事拘留。
8. 来文方认为，有关机构拘留何女士似乎是为了报复她代表其家人和其他受影响家庭开展的倡导工作。来文方称，2018 年 3 月初，当她的孩子残疾后，何女士因和平行使其表达、集会和结社权利而遭到相关机构各种形式的报复。
9. 根据收到的信息，何女士最初要求位于河南省新乡市的辉县疾病预防控制中心确保对其孩子的残疾问题进行问责和赔偿。然而，有关机构据称拒绝对她孩子的状况承担责任。
10. 来文方报告说，随后，何女士动员受疫苗接种不利影响的儿童的家庭组建了一个名为“疫苗宝宝之家”的团体。该团体向中央政府寻求问责、经济赔偿、医疗费用援助和立法行动。从 2018 年年中至她被拘留前，何女士前往北京，向中央纪律检查委员会、公安部和国务院提出申诉，包括关于政府官员滥用权力的指控。来文称，尽管官员们最终同意在北京为受影响儿童提供治疗，但有关机构也承诺给予的经济赔偿至今仍未提供。
11. 来文方称，何女士和其他人呼吁制定疫苗管理立法，并呼吁提供更多关于疫苗安全和赔偿的公共信息以及用于支付其子女日益增加的医疗费用的赔偿，他们遭到了警方的攻击、恐吓和骚扰。来文称，在某些情况下，警察拘留、殴打并强迫这些活动者失踪。据称，有关机构还警告何女士、她的家人和其他活动者不要接受国内外记者的采访，此前他们中的一些人已经接受了采访。此外，国家安全人员警告何女士，不要在社交媒体上发布任何有关她的倡导工作的信息。此外，新乡市警方经常在何女士去北京时对她进行监视，包括她去医院探望正在接受治疗的孩子时。
12. 来文方报告称，在何女士于 2019 年 3 月被行政拘留前不久，河南省警方于 2019 年 2 月 25 日在北京拘留了她，当时她正与其他二十多名家长一起在国家卫生健康委员会前示威。当天，该委员会成员举行了关于中国疫苗管理工作的新闻发布会。在被拘留前不久，何女士在网上发布了一段示威的视频。

13. 收到的资料称，自 2019 年 3 月何女士被刑事拘留以来，她的家人经常受到有关机构的监视和骚扰，这也限制了他们的行动自由。例如，2019 年 5 月中旬，辉县安全部队据称在何女士的家人去北京后绑架了他们，并强行将他们送回辉县。

14. 此前，在 2018 年 9 月 3 日或 4 日，警方在北京天安门广场附近拘留了何女士、她的一名家庭成员和其他个人，原因是他们抗议政府对不合格疫苗情况的处理，并筹集捐款帮助治疗他们子女。在何女士及其家人于 2018 年 9 月 11 日被强行送回河南省后，地方机关阻止他们申领护照，理由是潜在的旅行可能“危及国家安全”。来文方指出，何女士曾希望带她的孩子去海外接受治疗。来文方还报告说，另一次报复行动发生在 2018 年 9 月 13 日，何女士的家人被逐出他们在河南省的家。

15. 因此，来文方认为，与何女士遭到的待遇和拘留有关的上述情况侵犯了她和平行使表达、集会和结社自由的权利，包括《世界人权宣言》第十八、第十九和第二十条保障的权利。因此，剥夺她的自由属工作组认定的第二类情况。

16. 来文方报告说，在何女士被拘留期间，有关机构试图胁迫她，侵犯了她的法定权利。报告称，警方告诉何女士，只有在一种情况下才会释放她，而这相当于要求她证明自己从事合法维权活动有罪。来文方具体指出，警方已向何女士表示，如果她承认对她的刑事指控，他们将释放她。然而，何女士拒绝这样做。

17. 来文方还报告说，在何女士被刑事拘留期间，警方向她的家人施加压力，要求他们在一份保证何女士不会再次参与“非法请愿”的担保声明上签字。据称，警方还告诉家人，这将有助于何女士获得保释。尽管何女士的家人最终在胁迫下该声明上签了字，但何女士仍被拘留，并于 2019 年 4 月 26 日被正式逮捕。来文方称，对何女士的正式逮捕是在中国法律规定的 37 天刑事拘留最长期限即将到期之时进行的。何女士被逮捕两天后，辉县市公安局的警察口头通知她的家人，她已被正式逮捕。何女士的家人要求警方提供书面逮捕通知，尽管警方声称已通过邮件发出，但何女士的家人据称从未收到过这样的通知。

18. 来文方称，在何女士于 2019 年 3 月 20 日被刑事拘留后，她被剥夺了接触自己或家人选择的律师的权利达三个半月，这侵犯了她根据《刑事诉讼法》第三十二条和国际人权标准享有的权利。报告称，2019 年 6 月初，有关机构拒绝了一名律师会见何女士的请求，称这种探视将“危及国家安全”。来文方指出，中国国家机关经常在没有有效法律依据的情况下使用这一理由，以使人权维护者无法获得法律顾问。

19. 来文方报告说，2019 年 7 月 5 日，在何女士的案件被移送辉县市人民检察院几天后，一名律师终于得以与她见面。在对何女士的指控进行调查之后，检察院于 2019 年 7 月 26 日对何女士提出起诉，并将此案移交给辉县市人民法院。起诉书称，检方指控何女士“寻衅滋事”——在北京的两个政府部门办公室外募捐、喊口号、展示标语横幅并在网上传播图片。

20. 来文方认为，上述情况侵犯了何女士受《世界人权宣言》第九条保障的权利，属于工作组认定的第三类情况。

21. 来文方指出，近年来，促使何女士开展倡导工作的有缺陷疫苗问题一直是中国非常显著的一个公共卫生问题。在有关机构随后对此事进行调查后，认定一家疫苗制造商从 2014 年起出售了大量有缺陷疫苗，并伪造了检查结果。另一家国有的主要疫苗生产商也被认定曾生产有缺陷的婴儿疫苗。作为回应，有关机构开除了这些公司的许多领导人员，并对制造商处以罚款。2019 年 6 月，立法机构通过了一项疫苗管理法，该法将于 2019 年 12 月 1 日生效。这项法律是何女士和其他受影响家长所倡导的措施之一。

22. 来文方报告说，在何女士于 2019 年 3 月被拘留后，她的家人试图针对她的拘留提出行政上诉。然而，新乡市公安局官员称，此类申诉需要何女士的手印，可通过这种方式授予其家人代表她提起上诉的委托权。鉴于当时不允许探视何女士，无法获得她的手印，因此家人无法提出上诉。

23. 来文方还报告说，2019 年 7 月，在何女士的案件被移送辉县市人民检察院后，她的律师申请将其“保释候查”。然而，检察院拒绝了这一请求。在何女士被起诉后，律师于 2019 年 8 月再次提出申请，但请求再次被驳回。

#### 政府的回复

24. 2019 年 10 月 15 日，工作组通过常规来文程序将来文方提出的指称转交该国政府。工作组请该国政府在 2019 年 12 月 17 日之前提供关于何女士现状的详细资料以及对来文方的指称的任何评论。此外，工作组呼吁该国政府确保何女士的身心健康。

25. 工作组感到遗憾的是，它没有收到该国政府对来文的答复，该国政府也没有按照工作组工作方法的规定，请求延长答复时限。

#### 最近的事态进展

26. 工作组注意到，在辉县市人民检察院撤销对何女士的指控、辉县市人民法院正式销案后，她于 2020 年 1 月 10 日获释。在她获释之前，何女士于 2019 年 11 月 15 日受到审判。在庭审中，检察官建议判处一年徒刑。何女士不认罪。庭审没有宣判就结束了。尽管何女士没有被正式定罪和判刑，但她从 2019 年 2 月 25 日至 2020 年 1 月 10 日被审前拘留了 10 个月零 17 天。

#### 讨论情况

27. 首先，工作组对何女士在法院销案后于 2020 年 1 月 10 日获释表示欢迎。在她获释后，工作组可根据其工作方法第 17(a)段，选择将案件存档，或就这一拘留的任意性提出意见。具体就本案而言，由于政府没有回复，工作组决定根据其工作方法第 15 段提出本意见。在作出这一决定时，工作组特别重视以下事实，即尽管何女士已获释，但 (a) 她被拘留的情况很严重，值得进一步关注，因为她是因从事人权维护者活动而被捕的；(b) 她被剥夺自由达 10 个月；(c) 政府未能向工作组通报保证不再发生的措施、政府对事件的陈述以及何女士获释的情况。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 第 88/2017 号意见，第 21 段；第 94/2017 号意见，第 44 段。

28. 工作组已在其判例中确立了处理证据问题的方式。在来文方有初步证据证明违反国际规定构成任意拘留时，政府如要反驳指控，则应承担举证责任(A/HRC/19/57, 第 68 段)。在本案中，该国政府没有对来文方提出的初步认定可信的指控提出异议。

29. 工作组希望重申，国家有义务尊重、保护和落实人身自由权，任何允许剥夺自由的国内法，其制定和执行都应遵守《世界人权宣言》、《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》及其他适用的国际和区域文书所规定的相关国际和区域标准。<sup>2</sup> 因此，即使拘留符合国家立法、条例和惯例，工作组也有权对司法程序和法律本身进行评估，以确定这种拘留是否也符合国际人权法的相关规定。<sup>3</sup>

### 第一类

30. 工作组将首先审议是否存在第一类侵权行为，即在没有任何法律依据情形下的剥夺自由。

31. 来文方提出，何女士在 2018 年 9 月 3 日因在北京天安门广场附近抗议而被捕时，以及在 2019 年 2 月 25 日因在北京的国家卫生健康委员会前抗议而被捕时，都没有向她出示逮捕证，该国政府对此没有提出异议。

32. 在这方面，正如工作组先前指出的那样，为了使剥夺自由有法律依据，仅存在着授权逮捕的法律是不够的，当局必须援引这一法律依据，并通过逮捕令将法律依据适用于案件具体情况，但在本案中当局没有这样做。<sup>4</sup>

33. 关于拘留的国际法包括有权要求出示逮捕证以确保合格、独立和无偏倚的司法当局实施有效控制，这是《世界人权宣言》第三和第九条以及《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》的原则 2、4 和 10 规定的自由和人身安全权及

<sup>2</sup> 见大会第 72/180 号决议，序言部分第 5 段；人权理事会第 41/2 号决议，序言部分第 2 段；第 41/6 号决议，第 5 (b)段；第 41/10 号决议，第 6 段；第 41/17 号决议，序言部分第 1 段；第 42/3 号决议，序言部分第 12 段；第 42/26 号决议，序言部分第 6 段；第 42/27 号决议，序言部分第 4 段。另见人权委员会第 1991/42 号决议，第 2 段；第 1997/50 号决议，第 15 段；人权理事会第 6/4 号决议，第 1 (a)段；第 10/9 号决议第 4 (b)段；工作组的工作方法，第 7 段；第 41/2014 号意见，第 24 段；第 36/2019 号意见，第 33 段；第 42/2019 号意见，第 43 段；第 51/2019 号意见，第 53 段；第 56/2019 号意见，第 74 段。

<sup>3</sup> 第 1/1998 号意见，第 13 段；第 36/2019 号意见，第 33 段；第 42/2019 号意见，第 43 段；第 51/2019 号意见，第 53 段；第 56/2019 号意见，第 74 段。

<sup>4</sup> 例如，见第 93/2017 号意见，第 44 段；第 10/2018 号意见，第 45-46 段；第 36/2018 号意见，第 40 段；第 46/2018 号意见，第 48 段；第 9/2019 号意见，第 29 段；第 32/2019 号意见，第 29 段；第 33/2019 号意见，第 48 段；第 44/2019 号意见，第 52 段；第 45/2019 号意见，第 51 段；第 46/2019 号意见，第 51 段。

禁止对其任意剥夺所固有的程序。<sup>5</sup> 在本案中，工作组没有收到合理理由证明对这一原则的例外是正当的。

34. 辉县市公安局对何女士发出了 37 天的刑事拘留令，拘留期为 2019 年 3 月 20 日至 4 月 26 日，然而，就确保司法监督而言，这样一个调查机关不能被视为一个合格、独立和无偏倚的机构。

35. 来文方还称，何女士于 2019 年 2 月 25 日至 3 月 4 日在北京的法外拘留设施马家楼“救济服务中心”遭到秘密拘留，政府没有对此表示异议。工作组将包含单独监禁和强迫失踪的要素的秘密拘留归为第一类的任意拘留。<sup>6</sup>

36. 工作组还回顾人权理事会关于司法系统的公正廉明的第 37/3 号决议，其中理事会在第 8 和第 9 段中强调任何人都不应受到秘密拘留，并呼吁各国立即对所有被控实施秘密拘留的案件开展公正调查。这种剥夺自由，拒绝透露有关人员的命运或下落或拒绝承认对他们拘留，缺乏任何有效的法律依据，并且必然是任意的，因为这就将该人置于法律保护之外，违反了《世界人权宣言》第六条。<sup>7</sup>

37. 工作组还注意到，何女士被秘密拘留在北京马家楼“救济服务中心”，随后于 2019 年 3 月 5 日至 20 日被行政拘留 15 天，于 2019 年 3 月 20 日至 4 月 26 日被刑事拘留 37 天，于 2019 年 4 月 26 日被正式逮捕。

38. 工作组注意到，何女士未被迅速带见法官，根据工作组判例，除绝对特殊的情况外，应在逮捕 48 小时内迅速带见法官。<sup>8</sup> 此外，审前拘留应属于例外而非惯例措施，本次审前拘留缺乏法律依据，因为没有针对此案，在考虑到所有相关情形的情况下，出于法律规定的防止当事人逃跑、干涉证据或再次犯罪等目的，确定审前拘留的必要性和合理性，也没有考虑在此案中采取保释、电子手环或其他条件等替代办法，因此，在本案中没有必要进行拘留。<sup>9</sup> 因此，政府违反

<sup>5</sup> 工作组自设立之初起就坚持认为，在没有逮捕令的情况下逮捕人，这一做法使拘留具有任意性。例如，见第 1/1993 号决定，第 6-7 段；第 3/1993 号决定，第 6-7 段；第 4/1993 号决定，第 6 段；第 5/1993 号决定，第 6、8 和 9 段；第 27/1993 号决定，第 6 段；第 30/1993 号，第 14 段和第 17(a)段；第 36/1993 号决定，第 8 段；第 43/1993 号决定，第 6 段；和第 44/1993 号决定，第 6-7 段；关于较新的判例，见第 38/2013 号意见，第 23 段；第 48/2016 号意见，第 48 段；第 21/2017 号意见，第 46 段；第 63/2017 号意见，第 66 段；第 76/2017 号意见，第 55 段；第 83/2017 号意见，第 65 段；第 88/2017 号意见，第 27 段；第 93/2017 号意见，第 44 段；第 3/2018 号意见，第 43 段；第 10/2018 号意见，第 46 段；第 26/2018 号意见，第 54 段；第 30/2018 号意见，第 39 段；第 38/2018 号意见，第 63 段；第 47/2018 号意见，第 56 段；第 51/2018 号意见，第 80 段；第 63/2018 号意见，第 27 段；第 68/2018 号意见，第 39 段；第 82/2018 号意见，第 29 段。

<sup>6</sup> 第 14/2019 号意见。

<sup>7</sup> 第 82/2018 号意见，第 28 段；第 18/2019 号意见，第 33 段；第 22/2019 号意见，第 67 段；第 26/2019 号意见，第 88 段；第 28/2019 号意见，第 61 段；第 29/2019 号意见，第 54 段；第 36/2019 号意见，第 35 段；第 41/2019 号意见，第 32 段；第 42/2019 号意见，第 48 段；第 51/2019 号意见，第 58 段；第 56/2019 号意见，第 79 段。

<sup>8</sup> 第 57/2016 号意见，第 110-111 段；第 2/2018 号意见，第 49 段；第 83/2018 号意见，第 47 段；第 11/2019 号意见，第 63 段；第 20/2019 号意见，第 66 段；第 26/2019 号意见，第 89 段；第 30/2019 号意见，第 30 段；第 36/2019 号意见，第 36 段；第 42/2019 号意见，第 49 段；第 51/2019 号意见，第 59 段；第 56/2019 号意见，第 80 段；第 76/2019 号意见，第 38 段；第 82/2019 号意见，第 76 段。

<sup>9</sup> A/HRC/19/57，第 48-58 段。

《世界人权宣言》第九条以及《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 11、原则 37 和原则 38。

39. 工作组还注意到，没有按照《世界人权宣言》第三、第八和第九条以及《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 11、原则 32 和原则 37，让何女士有权向法院提起诉讼，以便法院能从速决定拘留是否合法。《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》申明，向法院质疑拘留合法性的权利是一项单独的人权，对在民主社会中保持合法性具有至关重要的意义，剥夺这项权利就构成了对人权的侵犯。<sup>10</sup> 正如准则 1 所阐明的那样，这项权利是国际法的一项强制性规范，适用于一切形式和情况的剥夺自由。<sup>11</sup> 对剥夺自由的司法监督是个人自由的基本保障，对于确保拘留具有法律依据至关重要。<sup>12</sup>

40. 工作组还注意到，何女士从 2019 年 3 月 20 日至 7 月 5 日的三个半月时间里被以“危及国家安全”为由事实上剥夺了获得法律顾问和代理的权利——而获得法律顾问和代理是人身自由和安全权以及禁止任意拘留所固有的程序，这种情况违反了《世界人权宣言》第三和第九条以及《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 15、17 和 18。《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 和准则 8 规定，被剥夺自由者应有权在被拘留期间的任何时候获得自己选择的律师的法律协助，包括在被捉拿后立即获得律师协助。进行捉拿时，应即刻将这一权利告知当事人；不得非法或不合理地限制被拘留者获得律师帮助。<sup>13</sup> 如果没有有效的法律代表保障，工作组就不能承认剥夺自由的法律依据，特别是因为在这种情况下，质疑拘留合法性的能力变得没有实际意义。

41. 工作组感到关切的是，何女士于 2019 年 3 月 5 日至 20 日被行政拘留了 15 天。《治安管理处罚法》第二条授权公安机关对“扰乱公共秩序，妨害公共安全，侵犯人身权利、财产权利，妨害社会管理，具有社会危害性……尚不够刑事处罚的……”，给予“治安管理处罚”。对违反治安管理的行为的处罚包括“行政拘留”，有两种以上此类行为的人可被判处最长不超过 20 天的拘留(见第十条第(三)款和第十六条)。第二十三至第七十六条规定了违反治安管理的具体行为和处罚。

42. 工作组认为，公安机关未经审判即下令实施长达 20 天的行政拘留作为惩罚，实际上充当了检察官、法官和陪审团，并且没有任何问责，这违反了剥夺自由的最低限度的正当法律程序。工作组认为，对执法人员的这种授权行为缺乏法律依据。

43. 何女士随即于 2019 年 3 月 20 日至 4 月 26 日被公安机关刑事拘留 37 天，之后人民检察院根据《刑事诉讼法》第九十一条批准对她进行正式逮捕。

<sup>10</sup> 见第 2-3 段。

<sup>11</sup> 见附件，第 47 (a)段；第 39/2018 号意见，第 35 段。

<sup>12</sup> 第 35/2018 号意见，第 27 段；第 83/2018 号意见，第 47 段；第 32/2019 号意见，第 30 段；第 33/2019 号意见，第 50 段；第 44/2019 号意见，第 54 段；第 45/2019 号意见，第 53 段；第 59/2019 号意见，第 51 段；第 65/2019 号意见，第 64 段。

<sup>13</sup> 见附件，第 12-15 段和第 67-71 段。

44. 工作组认为，授权公安机关将嫌疑人拘留 30 天而不向检察官(更不用说向法官)报告，以及根据《刑事诉讼法》第九十一条第(二)和第(三)款，给予检察机关(检察机关因积极参与刑事调查和审判而不能被视为一个确保在刑事诉讼每个阶段进行司法监督的合格、独立和无偏倚的机构)另外 7 天的决定时间，违反了剥夺自由的正当法律程序。工作组认为，对执法人员的这种授权行为缺乏法律依据。

45. 基于上述理由，工作组认为，剥夺何女士的自由缺乏法律依据，为任意剥夺自由，属第一类。

## 第二类

46. 工作组回顾指出，行动和居住自由，寻求庇护的自由，思想、良心和宗教自由，意见和表达自由，和平集会和结社自由，参与政治和公共事务，法律平等和不受歧视以及在族裔、宗教或语言上属于少数群体的个人受保护是最基本的人权，源于国际社会在《世界人权宣言》第七、第十三、第十四、第十八、第十九、第二十和第二十一条中重申和保障的固有人格尊严。

47. 来文方称，何女士与其他一些儿童家长一起创建了“疫苗宝宝之家”，这些家长的孩子在接受有缺陷疫苗后出现残疾，对此政府没有反驳。该团体要求问责、关于疫苗安全的公开信息、赔偿、医疗援助和立法行动。工作组注意到，有关机构对该团体在北京的抗议作出的反应是骚扰、拘留和强迫送回新乡。因此，从初步证据看，何女士的案件构成了对思想自由、表达自由、结社和集会自由以及参与公共事务自由的侵犯。

48. 尽管意见和表达自由不是没有限制的，但《世界人权宣言》第二十九条第二款规定，对行使权利和自由的唯一合法限制，必须是为了保证对他人的权利和自由给予应有的承认和尊重，并在一个民主的社会中符合道德、公共秩序和普遍福利的正当需要。

49. 工作组认为，意见和表达自由所固有的必要性和相称性原则同样是其他基本人权所固有的。工作组在第 9 号审议意见<sup>14</sup>中指出，狭义的“任意”概念既要求根据适用的法律和程序实施某种形式的剥夺自由，还要求这种剥夺自由与所要达到的目的相称，并且是合理的、必要的。在采用相称性原则方面，工作组在判例中采用了四重检验标准：(a) 该措施的目标是否足够重要，可以证明对受保护权利进行限制是合理的；(b) 该措施与目标是否有合理联系；(c) 是否可以使用侵扰性较小的措施而不对目标的实现造成无法令人接受的损害；(d) 在权衡措施对被适用者权利影响的严重程度及目标的重要性时，如果这项措施将有助于实现这一目标，前者是否比后者更重要。<sup>15</sup>

50. 鉴于上述标准，工作组认为本案的情况不符合这一要求。鉴于该国政府除了含糊地指控何女士“寻衅滋事”之外，未能拿出证据合理地指证何女士涉入对他人的权利和自由、道德、公共秩序和普遍福利构成威胁的具体暴力或犯罪行为，

<sup>14</sup> A/HRC/22/44，第三节。

<sup>15</sup> 第 54/2015 号意见，第 89 段；第 41/2017 号意见，第 86 段；第 56/2017 号意见，第 51 段；第 58/2017 号意见，第 48 段；第 76/2017 号意见，第 68 段；第 82/2018 号意见，第 38 段；第 87/2018 号意见，第 64 段。

工作组认为，何女士因行使思想自由、传递信息和思想的自由、和平集会和结社的自由以及参与公共事务的自由而被剥夺自由，没有任何合理的目的或目标证明这种剥夺自由是正当的。

51. 如工作组先前所述，罪刑法定原则要求法律的表述足够精确，以便个人能够认识和理解法律，并据此规范自己的行为。<sup>16</sup> 在本案中，对含混和过于宽泛的条款的适用强化了工作组的结论，即何女士被剥夺自由属第二类情况。此外，工作组认为，在某些情况下，法律可能十分含糊和过于宽泛，以致无法援引法律依据证明剥夺自由的合理性。

52. 工作组还指出，根据大会在第 53/144 号决议中通过的《个人、群体和社会机构在促进和保护普遍公认的人权和基本自由方面的权利和义务宣言》，人人有权单独地和与他人一起促进、争取保护和实现人权(第 1 条)，和平聚会或集会(第 5 条(a)项)，成立、加入和参加非政府组织(第 5 条(b)项)，促请公众注意人权是否得到遵守(第 5 条(c)项)，参加管理公共事务(第 8 条第 1 款)，提请人们注意可能阻挠促进、保护和实现人权的政府工作(第 8 条第 2 款)，为保护人权给予援助(第 9 条第 3 款(c)项)。

53. 因此，工作组认为，剥夺何女士的自由违反了《世界人权宣言》第十九条和第二十条第一款和第二十一条第一款，故为任意剥夺自由，属第二类。

### 第三类

54. 鉴于工作组认为剥夺何女士的自由属于第二类所述任意剥夺自由，工作组强调，这种情况不应进行审判。然而，由于已经采取了调查和司法程序，工作组现在将审议指称的侵犯公正审判和正当程序权的行为是否严重，致使剥夺自由具有任意性，从而属于第三类。

55. 工作组注意到，从 2019 年 3 月 20 日开始被辉县市公安局刑事拘留开始到 2019 年 7 月 5 日案件被移交辉县市人民检察院后的几天，何女士在这三个半月被剥夺了根据《刑事诉讼法》第三十九条享有的获得自己选择的律师的帮助的权利。

56. 《刑事诉讼法》第三十九条规定，危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、收受巨额贿赂犯罪案件，在侦查期间辩护律师会见犯罪嫌疑人，应当经侦查机关许可。上述案件，侦查机关应当事先通知看守所。

57. 工作组认为，有关机构没有尊重何女士可在任何时候获得法律援助的权利，这项权利是《世界人权宣言》第三、第九、第十条和第十一条第一款规定的人身自由和安全权以及由依法设立的合格、独立和无偏倚的法庭进行公正和公开审讯的权利所固有的。工作组认为，对这项权利的侵犯大大削弱和损害了何女士在之后的任何司法程序中为自己辩护的能力。

58. 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 和准则 8 中指出的那样，被剥夺自由者应有权在被拘留期间的任何时候获得自己选择的律师的法律协助，包括在被捉拿后立即获得律师协助。进行捉拿时，应即刻将这一权利告知当事人；不得非法

<sup>16</sup> 例如见，第 41/2017 号意见，第 98-101 段。另见第 62/2018 号意见，第 57-59 段；人权事务委员会，关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，第 22 段。

或不合理地限制被拘留者获得律师帮助。<sup>17</sup> 因此，工作组认为，在本案中，《世界人权宣言》第十条和第十一条第一款以及《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 15、17 和 18 遭到了违反。

59. 工作组还注意到，没有按照《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 15 和 19 以及《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 43(3)和规则 58，让何女士享有正当程序权，在遵守法律或合法条例具体规定的合理条件和限制的前提下，接受家人探视，以及有充分机会与外界联络。<sup>18</sup>

60. 鉴于罪刑法定原则及其对本案中公正审判权和其他自由的影响，工作组现在将进一步论述《刑法》第二百九十三条规定的拘留是否适当。

《刑法》第二百九十三条对“寻衅滋事”的定义如下：

有下列寻衅滋事行为之一，破坏社会秩序的，处五年以下有期徒刑、拘役或者管制：

- (a) 随意殴打他人，情节恶劣的；
- (b) 追逐、拦截、辱骂他人，情节恶劣的；
- (c) 强拿硬要或者任意损毁、占用公私财物，情节严重的；
- (d) 在公共场所起哄闹事，造成公共场所秩序严重混乱的。

61. 工作组认为，“在公共场所起哄闹事”或“造成公共场所秩序严重混乱”等措辞含糊和宽泛的条款达不到确定法的标准，违反了正当法律程序和《世界人权宣言》第十一条第二款所依据的合法性原则。正如工作组以前所指出的那样，罪刑法定原则要求法律的表述足够精确，以便个人能够认识和理解法律，并据此规范自己的行为。<sup>19</sup>

62. 工作组还得出结论认为，在没有针对个案情况进行司法裁断的情况下，对何女士实施了 10 个月的审前拘留，这损害了《世界人权宣言》第十一条第一款和《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》原则 36(1)所保障的无罪推定。

63. 工作组还表示特别关切的是，有关机构试图迫使何女士认罪以换取释放，向她的家人施压，要求他们在一份保证她不会进行“非法请愿”的声明上签字，并向他们承诺这将有助于她获得保释。工作组重申，不自证其罪的权利是一项基本的公正审判权，也是为符合《世界人权宣言》第十条和第十一条第一款目的的最低保障。

64. 鉴于上述情况，工作组得出结论认为，对公正审判和正当程序权的侵犯情节严重，致使剥夺何女士的自由为任意剥夺自由，属第三类。

## 第五类

65. 工作组现将审查剥夺何女士自由是否构成国际法下的歧视，属第五类。

<sup>17</sup> 见附件，第 12-15 段和第 67-71 段。

<sup>18</sup> 第 35/2018 号意见，第 39 段；第 44/2019 号意见，第 74-75 段；第 45/2019 号意见，第 76 段。

<sup>19</sup> 第 62/2018 号意见，第 57 段；第 42/2019 号意见，第 60 段。

66. 工作组注意到，何女士是人权维护者，一直倡导对疫苗管理进行监管，宣传疫苗安全和对有缺陷疫苗的受害者提供赔偿。她创立的“疫苗宝宝之家”组织举行了线上和线下示威活动，要求改变政府的政策。

67. 工作组注意到，何女士的政治观点和信念是本案的核心，有关机构对她表现出的态度只能被认为是歧视性的。何女士一直是被迫害的对象，对此唯一的解释是她行使了表达这些观点和信念的权利。

68. 出于上述理由，工作组认为，剥夺何女士的自由违反了《世界人权宣言》第二和第七条，因为存在基于政治或其他见解以及基于她作为人权维护者的身份的歧视，歧视的目的和结果是无视人人平等。因此，剥夺她的自由属于第五类。

69. 在其 29 年的历史中，工作组在大约 100 起案件中认定中国违反了其国际人权义务。<sup>20</sup> 工作组关切的是，这表明中国的任意拘留是一个系统性问题，相当于严重违反国际法。工作组回顾指出，在某些情况下，违反国际法规则的广泛或有系统的监禁或其他严重剥夺自由的做法可能构成危害人类罪。<sup>21</sup>

70. 工作组希望有机会对中国进行国别访问。鉴于工作组自 2004 年 9 月上一次访问中国以来已过了相当长的一段时间，因此认为现在是再次进行访问的适当时间。工作组期待 2015 年 4 月 15 日提出的国别访问请求得到积极的回应。

## 处理意见

71. 鉴于上述情况，工作组提出以下意见：

剥夺何方美的自由违反了《世界人权宣言》第二条、第三条、第七条、第九条、第十条、第十一条第一款、第十九条、第二十条第一款和第二十一条第一款，为任意剥夺自由，属第一、第二、第三和第五类。

<sup>20</sup> 第 43/1993 号、第 44/1993 号、第 53/1993 号、第 63/1993 号、第 65/1993 号、第 66/1993 号、第 46/1995 号和第 19/1996 号决定；第 30/1998、第 1/1999、第 2/1999、第 16/1999、第 17/1999、第 19/1999、第 21/1999、第 8/2000、第 14/2000、第 19/2000、第 28/2000、第 30/2000、第 35/2000、第 36/2000、第 7/2001、第 8/2001、第 20/2001、第 1/2002、第 5/2002、第 15/2002、第 2/2003、第 7/2003、第 10/2003、第 12/2003、第 13/2003、第 21/2003、第 23/2003、第 25/2003、第 26/2003、第 14/2004、第 15/2004、第 24/2004、第 17/2005、第 20/2005、第 32/2005、第 33/2005、第 38/2005、第 43/2005、第 11/2006、第 27/2006、第 41/2006、第 47/2006、第 32/2007、第 33/2007、第 36/2007、第 21/2008、第 29/2008、第 26/2010、第 29/2010、第 15/2011、第 16/2011、第 23/2011、第 29/2011、第 7/2012、第 29/2012、第 36/2012、第 51/2012、第 59/2012、第 2/2014、第 3/2014、第 4/2014、第 8/2014、第 21/2014、第 49/2014、第 55/2014、第 3/2015、第 39/2015、第 11/2016、第 12/2016、第 30/2016、第 43/2016、第 46/2016、第 4/2017、第 5/2017、第 59/2017、第 69/2017、第 81/2017、第 22/2018、第 54/2018、第 62/2018、第 15/2019、第 35/2019、第 36/2019、第 72/2019 和第 76/2019 号意见。

<sup>21</sup> A/HRC/13/42，第 30 段；第 1/2011 号意见，第 21 段；第 37/2011 号意见，第 15 段；第 38/2011 号意见，第 16 段；第 39/2011 号意见，第 17 段；第 4/2012 号意见，第 26 段；第 38/2012 号意见，第 33 段；第 47/2012 号意见，第 19 和第 22 段；第 50/2012 号意见，第 27 段；第 60/2012 号意见，第 21 段；第 9/2013 号意见，第 40 段；第 34/2013 号意见，第 31、33 和 35 段；第 35/2013 号意见，第 33、35 和 37 段；第 36/2013 号意见，第 32、34 和 36 段；第 48/2013 号意见，第 14 段；第 22/2014 号意见，第 25 段；第 27/2014 号意见，第 32 段；第 35/2014 号意见，第 19 段；第 34/2014 号意见，第 34 段；第 36/2014 号意见，第 21 段；第 44/2016 号意见，第 37 段；第 60/2016 号意见，第 27 段；第 32/2017 号意见，第 40 段；第 33/2017 号意见，第 102 段；第 36/2017 号意见，第 110 段；第 51/2017 号意见，第 57 段；第 56/2017 号意见，第 72 段。

72. 工作组请中国政府采取必要措施，立即对何女士的情况给予补救，使之符合相关国际规范，包括《世界人权宣言》规定的国际规范。

73. 工作组认为，考虑到本案的所有情节，适当的补救办法是根据国际法赋予她可强制执行的获得赔偿和其他补偿的权利。

74. 工作组促请政府确保对任意剥夺何女士自由的相关情节进行全面和独立的调查，并对侵犯她权利的责任人采取适当措施。

75. 工作组建议该国政府批准或加入《公民及政治权利国际公约》及其《任择议定书》。

76. 工作组请政府利用现有的一切手段尽可能广泛地传播本意见。

### 后续程序

77. 工作组依照其工作方法第 20 段，请来文方和该国政府提供资料，说明就本意见所作建议采取的后续行动，包括：

- (a) 是否已向何女士作出赔偿或其他补偿；
- (b) 是否已对侵犯何女士权利的行为开展调查；如果是，调查结果如何；
- (c) 是否已按照本意见修订法律或改变做法，使中国的法律和实践符合其国际义务；
- (d) 是否已采取其他任何行动落实本意见。

78. 请该国政府向工作组通报在落实本意见所作建议时可能遇到的任何困难，以及是否需要进一步的技术援助，例如是否需要工作组来访。

79. 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提供上述资料。然而，若有与案件有关的新情况引起工作组的注意，工作组保留自行采取后续行动的权利。工作组可通过此种行动，让人权理事会了解工作组建议的落实进展情况，以及任何未采取行动的情况。

80. 工作组回顾指出，人权理事会鼓励各国与工作组合作，请各国考虑工作组的意见，必要时采取适当措施对被任意剥夺自由者的情况给予补救，并将采取的措施通知工作组。<sup>22</sup>

[2020 年 5 月 1 日通过]

---

<sup>22</sup> 人权理事会第 42/22 号决议，第 3 和第 7 段。