



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

Distr.: General
25 August 2021
Chinese
Original: French

禁止酷刑委员会

关于比利时第四次定期报告的结论性意见*

1. 禁止酷刑委员会在 2021 年 7 月 15 日和 16 日因冠状病毒病(COVID-19)大流行以虚拟方式举行的第 1830 和 1831 次会议¹ 上审议了比利时的第四次定期报告²，并在 2021 年 7 月 28 日举行的第 1838 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎缔约国提交符合定期报告编写准则的第四次定期报告。委员会感谢缔约国同意因人权事务高级专员办事处针对 COVID-19 大流行采取的行政措施而以虚拟形式进行对话。
3. 委员会赞赏与缔约国多学科代表团进行的建设性对话，感谢比利时代表团作出答复并提供补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到，自审议缔约国的第三次报告³ 以来，缔约国加入或批准了以下国际文书：
 - (a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2014 年；
 - (b) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，2014 年；
 - (c) 《减少无国籍状态公约》，2014 年。
5. 委员会还欢迎缔约国为落实《公约》采取以下立法、行政和体制措施：
 - (a) 2019 年 4 月 24 日成立了中央监狱监督委员会，于 2019 年 9 月设立了各监督委员会，并于 2020 年 10 月设立了各投诉委员会，这都是按 2005 年 1 月 12 日关于监狱管理和囚犯法律地位的原则法(《原则法》)规定设立的机构；

* 委员会第七十一届会议(2021 年 7 月 12 日至 30 日)通过。

¹ 见 CAT/C/SR.1830 和 1831。

² CAT/C/BEL/4。

³ CAT/C/BEL/3。



(b) 2019年5月12日通过了关于设立联邦保护和促进人权所的法律；

(c) 2019年3月23日通过了监狱部门组织和监狱工作人员地位法，规定了监狱工作人员罢工时的最低服务标准；

(d) 2016年7月6日通过了修订《刑法典》关于法律援助的规定的法律，2016年11月21日通过了被带至警局问话者权利法(《Salduz II法》)，该法扩大了在刑事诉讼程序讯问期间咨询律师的权利；

(e) 2014年4月4日通过了修订1992年8月5日《警察职能法》第41条的法律，以确保警官有识别标志；

(f) 2014年5月5日通过了收监法取代《社会保护法》，并在根特和安特卫普开设了两个新的法医精神病中心。

C. 关注的主要问题及建议

上一报告周期遗留的后续行动问题

6. 委员会在前一份结论性意见⁴中，请缔约国就落实委员会以下几方面的建议的情况提供资料：(a) 为被羁押者实行或加强法律保障；(b) 建立一个被剥夺自由者的中央登记册；(c) 对执法人员过度使用武力的行为迅速开展有效、公正的调查；(d) 在监狱和封闭中心设立申诉机制。这些建议载于前一份结论性意见第11至第14段。委员会注意到2014年11月21日从缔约国收到的关于这些建议落实情况的资料⁵，但认为其前一份结论性意见第11段和第13段所载建议尚未得到充分执行。本文件在第7、第8、第15和第16段中述及这些问题。

警察暴力与立即全面公正的调查

7. 委员会仍然感到关切的是，普遍存在警察虐待和过度使用武力的现象，包括在制伏囚犯时，这在某些情况下导致被捕者死亡。委员会还注意到有报告称，警方过度干预示威活动，如2021年4月1日和5月1日因疫情而被禁止的集会。有鉴于此，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供关于非法使用武力的准确、综合的最新数据，因为监督警察工作的部门各自为政，向法院投诉和起诉的案件数量难以统计。根据缔约国报告附件1提供的数字，2012至2016年，只有20%的案件受到起诉，59%的案件被驳回。委员会还感到关切的是，刑事制裁较轻，缓刑率很高。委员会关切地注意到，惩戒法的执行存在漏洞，即使已经刑事定罪，也可能停止诉讼程序并不作处罚。委员会再次表示关切的是，监督机构，特别是警察部门监督常设委员会(警察委员会)调查处开展的调查不力。调查处由正式成员和从警方借调的成员组成，该处不仅负责调查工作，也负责发现警察执行职能方面的失误并帮助警察纠正这些失误，这可能会引起利益冲突，影响其公正性。委员会还关切地注意到，“警察自主处理”这一司法机制允许警察在没有检察官办公室参与的情况下完成初步调查，从而减少了对此类案件的司法监督。委员会关切的另一个问题是，一些警官不履行识别标示义务，因而无法对他们采取法律行动(第2条、第12条、第13条和第16条)。

⁴ CAT/C/BEL/CO/3，第30段。

⁵ CAT/C/BEL/CO/3/Add.1.

8. 委员会回顾其前一份结论性意见⁶中所载的建议，请缔约国采取紧急措施，以独立和透明的方式调查警察虐待和过度使用武力的情况，以期制定必要的防范政策，加强内部和外部监督机制。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 建立一个独立机制，为酷刑、虐待和非法暴力受害者提出申诉提供便利，缔约国有义务调查这类申诉，并确保在实践中，申诉人能够在必要的程度上参与诉讼程序，以维护其合法权益，了解申诉的进展情况，并受到保护，以免受到任何报复；

(b) 迅速并积极主动地对所有关于警方非法暴力行为的指控展开独立、全面、严谨和公正的调查，确保调查人员和被指控的犯罪者之间没有任何实际、体制或等级联系，并确保后者如果被判有罪，将被判处与其罪行严重程度相称的刑罚；

(c) 对据称发生过酷刑或虐待行为的案件，确保在调查期间立即对嫌疑人作停职处理；

(d) 加快修订惩戒法的立法程序，为以往的纪律处分决定建立数据库；

(e) 确保检察官在调查期间切实监督警察的行动，保证在审查被拘留者期间看到与虐待指控相符的伤害时，立即自动向主管检察官报告此事；

(f) 改善对警察暴力投诉，包括基于种族动机的暴力投诉的数据收集和登记系统，确保收集关于投诉、举报暴力和过度使用武力、展开行政和司法调查、起诉、定罪和判刑、决定撤销诉讼和不提起诉讼等类别的全面分类统计数据。

族裔貌相

9. 委员会感到关切的是，有报道称，警方在查验身份时继续以少数群体人员为目标，委员会还对缺乏查验身份方面的数据感到遗憾，因为没有数据可以分析查验身份的原因和执行方式。不过，委员会会感兴趣地注意到，缔约国正在建立一个全国性的参照基准，以减少查验身份的任意性，并记录关于族裔貌相的投诉(第2条和第16条)。

10. 委员会建议缔约国加快建立这一全国性的参照基准，以收集关于查验身份做法、查验原因和查验结果以及被查验身份者的族裔血统和性别的数据，以便对种族貌相做法进行研究，找出其原因，并防止任意做法。

警察培训和监督

11. 委员会注意到为培训警察缓解暴力、沟通以及管理压力和冲突方面所作的努力，但注意到需要加强现有的关于使用武力及其替代办法、尊重基本自由以及确保执法人员履行识别标示义务方面的培训(见上文第5段)，并确保对部署人员进行更好的监督(第10条)。

⁶ CAT/C/BEL/CO/3，第13段。

12. 缔约国应该：

(a) 确保所有公职人员充分了解《公约》的规定，知道酷刑和虐待受到绝对禁止，并明白如果不遵守这项义务，他们将受到何种惩罚；

(b) 加强在以下方面对警察的培训：使用武力、防止暴力升级的技巧、尊重基本自由，包括拍摄警察干预行动，以及警察有义务标示身份并对自己的行动作出解释。委员会建议缔约国遵循关于在调查和收集信息时进行有效面谈问题的新原则，即所谓的“门德斯原则”；

(c) 增加有经验的督导人员定期参与业务部门的工作；

(d) 制定办法，评估旨在减少酷刑和虐待案件数量的培训方案的效力；

(e) 将《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)系统地纳入对警察以及对参与对任何被逮捕、拘留或监禁人员的看守和治疗工作的文职人员和医务人员的所有培训。

对警察行动的监管

13. 委员会感到关切的是，警察使用卧倒姿势或腹侧卧位制伏个人，这一手法导致 Jozef Chovane 于 2018 年 2 月死亡。委员会关切地注意到，警察过度使用高压水枪、催泪瓦斯和警棍等设备驱散示威活动，并使用大口径武器(第 2 条)。

14. 缔约国应考虑全面禁止腹侧卧位，或对适当的制伏手段以及在集会和发生恐怖主义威胁时使用的设备和武器进行严格管制；与此同时，应强调绝对禁止酷刑和虐待，并根据《公约》的规定和《执法人员使用武力和火器的基本原则》，解释鉴于潜在的风险和其他限制性较低的措施的不足之处，为什么有必要对强制性措施、设备或武器的使用情况进行评估。

基本法律保障

15. 委员会欢迎《Salduz II 法》增强了获见律师的权利(见上文第 5(d)段)，但感到关切的是，有报道称，这一权利在实践中仍未得到尊重。根据《刑事诉讼法》第 47 条之二，审讯可以在律师到达之前开始，即使这可能被认为是对辩护权的侵犯。委员会还感到遗憾的是，遭到行政逮捕的人没有聘请律师的权利，而有律师在场是防止警察虐待的基本保障(第 2 条和第 11 条)。

16. 委员会建议缔约国采取必要措施，包括立法措施，将获见律师的权利扩大到所有形式的剥夺自由，包括行政逮捕，并且确保这项权利从剥夺自由一开始就始终得到尊重。

拘留条件

17. 由于针对 COVID-19 大流行而采取的措施，2020 年监狱容量有所增加，超额关押率降至 10.66%，但委员会关切地注意到，超额关押的情况依然存在，不同监狱之间的差异很大。根据所收到的信息，其原因包括：(a) 审前拘留人数增加，约占监狱人口的 37%；(b) 刑期的合并和延长；(c) 将电子监视仅作为假释的替代办法，而不是审前拘留的替代办法；(d) 假释的使用受到限制和拖延，以及缺乏其他非拘禁替代办法，如释放即将刑满的老年囚犯的机制。委员会注意到，缔约国努力翻新陈旧的监狱，并鼓励其他方式替代监禁和审前拘留，但委员会感到遗憾的是，监狱破旧不堪，导致拘留条件不卫生、感染频发、霉菌滋生、缺乏淋浴和厕所、缺乏适当的食物(第 2 条和第 16 条)。

18. 委员会回顾前一份结论性意见中所载的建议⁷，并敦促缔约国：

(a) 考虑到从 COVID-19 大流行中吸取的教训，加紧努力，设法减少入狱人数，并根据《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》（《东京规则》）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》），更多地使用假释或提前释放等非拘禁措施，从而大幅度减轻监狱拥挤情况；

(b) 继续努力评估审前拘留的使用情况，以期修订这方面的法规，并采取必要措施，包括培训法官，确保仅在例外情况下和在有限的期限内实施审前拘留，并提倡使用电子监控等替代审前拘留的办法；

(c) 继续推进刑法和刑事诉讼法改革，以确保只有在万不得已的情况下才判处有期徒刑；

(d) 使监狱条件符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》（《纳尔逊·曼德拉规则》）和欧洲委员会的《欧洲监狱规则》；

(e) 尽快批准《公约任择议定书》，以便缔约国设立或指定一个针对酷刑的国家防范机制。

被剥夺自由者获得医疗保健的机会

19. 委员会关切地注意到，监狱卫生保健不足，缺乏训练有素的专业医务人员，牙科护理质量不高，参与囚犯纪律处分程序的卫生人员缺乏独立性。鉴于监狱超额关押是囚犯精神健康状况不佳的一个因素，委员会感到关切的是，精神护理条件不足、自杀率高而且对有自杀倾向的囚犯支持不足（第 2 条、第 11 条和第 16 条）。

20. 委员会请缔约国通过必要的执行命令和措施，确保被拘留者享有与社会上同等水平的卫生保健的权利（《原则法》第 88 条）。为此目的，缔约各国应该：

(a) 增加监狱的医疗、精神和牙科护理，提供训练有素的专业卫生人员，并为监外就医提供便利；

(b) 改善在通报有自杀危险或自杀倾向的囚犯信息方面的协调，并确保这些囚犯在适当的医疗设施中得到适当的治疗和支持；

(c) 确保医务人员的临床独立性，将他们置于公共卫生部长的权力之下，避免他们参与对囚犯实施纪律处罚。

脱衣搜身

21. 委员会注意到，只有在监狱长认为具体证据显示拍身搜查不够的情况下，才可以根据其合理决定进行脱衣搜身，但委员会仍对联邦监察员 2019 年的调查结果感到关切，即在监狱入口处例行对来自狱外的囚犯和被单独监禁的囚犯进行脱衣搜身，一些监狱对囚犯随机进行脱衣搜身，有时同时对几名囚犯进行脱衣搜身。委员会注意到，缔约国正在执行联邦监察员的建议（第 11 条和第 16 条）。

⁷ 同上，第 15 段。

22. 委员会建议缔约国尽快执行联邦监察员关于脱衣搜身的建议，并确保严格监测既定规则的遵守情况。缔约国应确保只有在绝对必要的情况下，才根据具体的单独评估，以与所追求的目的相称的方式进行脱衣搜身，在无可避免的情况下，进行脱衣搜身时必须尊重囚犯的尊严。

反恐

23. 委员会关切地注意到，缔约国对恐怖主义罪行采用了新的调查方法，例如可以 24 小时进行搜查，并可采用平民渗透的办法。委员会还关切地注意到，使用了激进化这一模糊概念，以：(a) 通过特殊措施防范恐怖主义威胁；(b) 对所谓的“激进化”囚犯设置安全制度或将其安置在“去激进化监区”，他们受到相当大的限制，没有机会获得审讯或寻求复审。虽然存在一些脱离方案，但并没有系统地实施专门的个性化去激进化方案，囚犯一旦被设置安全制度，就很难脱身(第 2 条、第 11 条和第 16 条)。

24. 缔约国应该：

(a) 按照人权事务委员会的建议⁸，由议会从人权角度对反恐法律和反恐做法进行评估；

(b) 确保将囚犯置于安全措施或制度之下的决定是基于单独评估，采用明确而客观的标准，包括当事人的实际行为；以可信、具体、完整的最新信息为基础，能够证明该项措施的必要性和相称性；并接受一个独立和公正实体的定期审查，囚犯可有意义地参与审查，以便对所实施的措施或制度提出质疑；

(c) 确保恐怖分子嫌疑人的拘留条件符合《纳尔逊·曼德拉规则》，特别是关于单独监禁和与外部世界接触的条件规定；

(d) 引入强制性、系统性和个性化的囚犯去激进化方案，由囚犯支助服务机构负责管理。

不推回

25. 委员会关切地注意到，国家法律中关于“安全”第三国标准的规定不够精确，特别是考虑到安全国家名单是在对一个国家的安全水平进行抽象分析之后由皇家法令确定的，而不管 COVID-19 卫生形势如何。委员会还感到关切的是，当难民被视为对国家安全构成威胁时，允许拒绝或撤销难民地位或辅助保护的条款所使用的语言含糊不清。委员会注意到，这份清单和这些条款并不妨碍所涉外国人以其在原籍国有遭受酷刑的危险为由寻求国际保护，尽管在这种情况下申请人的举证责任更大。委员会还感到关切的是，无法就驱逐决定向外国人诉讼委员会提出有暂缓遣返效力的上诉，尽管当事人可以作为极端紧急事项要求暂停执行该项措施。最后，委员会仍感关切的是，有报道称，缔约国继续依据外交保证进行引渡，并将被引渡者或被遣返者驱逐到其遭受酷刑或虐待的风险很高的冲突中国家。然而，委员会感兴趣地获悉，已经设立了一个独立委员会，负责修订 1980 年《外国人入境、居留、定居和离境法》(《外国人法》)(第 3 条)。

⁸ CCPR/C/BEL/CO/6，第 12 段。

26. 委员会建议缔约国采取必要措施，包括立法措施，以便：

(a) 确保所有有可能被驱逐的外国人，包括那些来自“安全原籍国”的外国人，都可以利用公平的程序，包括面谈，以根据其个人情况评估其在原籍国遭受酷刑和虐待的风险；

(b) 只有在有充分理由相信难民可能参与了排除或撤回条款所涵盖的行为的情况下，并且只有在对案件的具体情况，包括在原籍国遭受酷刑的风险作全面评估之后，才能适用与难民身份有关的排除或撤回条款；

(c) 确保所有有可能被驱逐的外国人都有机会获得对驱逐决定的单独复审，并自动暂缓执行；

(d) 就引渡和驱逐而言，避免寻求和接受外交保证，如果有理由相信某人被遣返后在该国有遭受酷刑或虐待的风险；

(e) 如遇以下情况，避免将外国人驱逐到原籍国：该国境内存在武装冲突，造成大量平民伤亡，而且实践中法治缺失，因此有充分理由相信，他们回国后将遭到酷刑或虐待。

驱逐

27. 委员会仍感关切的是，由地方警察或联邦警察招募的警官组成的联邦警察和地方警察监察总局没有秉公行事。鉴于强制遣返的人数很多，委员会仍然感到关切的是，联邦警察和地方警察监察总局，包括其“强制遣返”股，没有足够的人力和财力来履行任务；委员会感到遗憾的是，缔约国仍然认为，在这种情况下使用录像是不合适的(第3条)。

28. 委员会重申其前一份结论性意见中提出的建议⁹，并请缔约国加快议会对设立常设委员会监督驱逐外国人政策的法案的讨论。委员会还建议缔约国确保对强迫遣返措施的执行情况进行独立监测，配备适当的人力和财力，并建立一个客观的监控系统，对每一次受监控的驱逐行动进行录像。

在边境拘留几乎所有申请国际保护者

29. 尽管缔约国解释说，没有在边境拘留未成年人及其家人，但委员会仍然感到关切的是，根据《外国人法》第74/5条，其他所有申请国际保护者几乎都受到拘留，而且比利时宪法法院也接受这一做法，认为这是确保有效边境管制的必要之举(2021年2月25日的判决)。不过，委员会注意到，《外国人法》第74/5条的目的是将欧洲议会和欧洲委员会2013年6月26日第2013/33/EU号指令转换为国内法，该指令规定，只有在必要时并根据个案评估，如果不能有效实施其他强制性较弱的措施，才可以拘留申请人。委员会还指出，欧洲人权法院在《Thimothawes诉比利时》案中评估了边境自动拘留的做法，并认为在没有对具体需要作单独评估的情况下一概拘留寻求庇护者是有问题的(第11条和第16条)。

⁹ CAT/C/BEL/CO/3，第20段。

30. 委员会鼓励缔约国在互动对话时宣布的修订《外国人法》期间遵循以下建议：

(a) 避免在边境拘留申请国际保护者，并提供拘留的替代办法，除其他外，通过《外国人法》所述的皇家法令。缔约国只有在特殊情况下并作为最后手段，根据个案评估，如果不能有效实施其他强制性较弱的措施，才可以实施拘留；

(b) 采取措施，在边境识别有特殊需要的申请国际保护者，特别是酷刑和虐待受害者。缔约国特别应确保所有申请国际保护者，包括可由加速程序处理的申请者，在抵达后能够由独立合格的专业人员进行体检和其他检查，以筛查创伤迹象，并在必要时得到口译服务的支持。

遣返冲突地区的儿童

31. 委员会欢迎政府最近承诺遣返比利时国民所生的所有 12 岁以下子女，并欢迎在与委员会对话后立即从阿拉伯叙利亚共和国遣返 6 名比利时妇女和 10 名 12 岁以下儿童。然而，委员会仍然担心其他 18 岁以下儿童及其母亲的命运，他们被拘留在阿拉伯叙利亚共和国东北部的难民营中，拘留条件不人道且有辱人格，得不到法律保障、有效补救或公正审判(第 2 条和第 5 条)。

32. 缔约国应为遣返冲突地区比利时国民所生所有子女及其母亲提供便利，尊重儿童最大利益的原则，确保他们重新融入社会，并为他们回国后获得复原服务提供便利。

国内法院适用《公约》

33. 委员会感到关切的是，国内法中没有规定国际条约具有直接效力，而是由法官决定《公约》条款是否可直接适用(第 2 条、第 4 条、第 10 条、第 12 条和第 13 条)。

34. 委员会建议缔约国确保在国内法律体系中可完全适用《公约》的规定。缔约国应向执法人员和司法人员提供培训，使他们了解《公约》的规定及其直接适用性。

酷刑定义

35. 委员会感到遗憾的是，尽管委员会在以前的结论性意见中提出了建议¹⁰，但缔约国仍未修订《刑法典》第 417 条之二对酷刑的定义(第 1 条和第 4 条)。

36. 根据缔约国最近在普遍定期审议期间所作的承诺¹¹，委员会请缔约国优先修订《刑法典》第 417 条之二，以确保酷刑的法律定义包含《公约》第一条的所有内容，特别是出于基于任何一种歧视的酷刑行为。

不接受通过酷刑取得的供词

37. 委员会注意到，比利时代表团确认计划进行一些调整，但委员会感到遗憾的是，尽管委员会在前一份结论性意见中提出了建议¹²，但缔约国仍未修订其《刑事诉讼法》，列入一项关于不接受通过酷刑取得的供词的规定(第 15 条)。

¹⁰ CAT/C/BEL/CO/2，第 14 段和 CAT/C/BEL/CO/3，第 8 段。

¹¹ A/HRC/48/8，第 35.114 段。

¹² CAT/C/BEL/CO/3，第 24 段。

38. 委员会促请缔约国修订立法，确保通过酷刑或虐待获得的任何供词或证据不得用作或援引为任何诉讼的证据，但针对被控实施酷刑者的证据除外。

对酷刑或虐待受害者的补偿和赔偿

39. 委员会回顾其前一份结论性意见中提出的建议¹³，感到遗憾的是，缔约国缺乏载有全面最新信息的数据库来记录虐待受害者提出的索赔数量以及向受害者作出的赔偿金额。委员会还感到遗憾的是，没有向所有酷刑和虐待受害者，包括寻求庇护者、难民和被剥夺自由者提供复原方案(第 14 条)。

40. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保在其境内或境外遭受酷刑或虐待的受害者得到充分、有效的补偿，包括专门针对其需要的复原和护理。委员会提醒缔约国注意第 3 号一般性意见(2012 年)，其中解释了缔约国确保向酷刑受害者提供充分补偿的义务的内容和范围。缔约国应收集根据法院或其他国家机构的命令向酷刑或虐待受害者实际提供的补偿和赔偿措施，包括复原办法的资料，并向委员会提供这方面的资料。

后续程序

41. 委员会请缔约国在 2022 年 7 月 30 日前提供资料，说明就委员会关于批准《公约任择议定书》、不推回原则和遣返冲突地区的儿童及其母亲所提建议采取的后续行动(见上文第 18(e)、第 26 和第 32 段)。在这方面，还请缔约国向委员会通报计划在下一报告周期内如何落实结论性意见中其余的部分建议或全部建议。

其他问题

42. 委员会请缔约国考虑批准其尚未加入的联合国核心人权条约。

43. 委员会请缔约国通过官方网站、媒体和非政府组织，以相关语言广泛传播提交委员会的报告和本结论性意见，并向委员会通报其传播活动。

44. 委员会请缔约国在 2025 年 7 月 30 日前提提交下一次定期报告，即第五次定期报告。为此，并考虑到缔约国已同意按照简化报告程序向委员会提交报告，委员会将在适当时候向缔约国发送报告前问题清单。缔约国对问题清单的答复将构成其根据《公约》第 19 条提交的第五次定期报告。

¹³ 同上，第 23 段。