



公民及政治权利 国际公约

Distr.: General
28 April 2020
Chinese
Original: English

人权事务委员会

关于葡萄牙第五次定期报告的结论性意见*

1. 人权事务委员会在 2020 年 3 月 5 日和 6 日举行的第 3696 次和第 3697 次会议(见 CCPR/C/SR.3696 和 3697)上审议了葡萄牙的第五次定期报告(CCPR/C/PRT/RQ/5)。2020 年 3 月 27 日,委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎葡萄牙按时提交第五次定期报告和其中所载资料。委员会赞赏有机会再次与缔约国代表团开展建设性对话,讨论缔约国在报告所述期间为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国对问题清单(CCPR/C/PRT/Q/5)的书面答复(CCPR/C/PRT/RQ/5)和代表团通过口头答复所作的补充以及提交的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法和政策措施:

(a) 设立了透明度实体,这是宪法法院内的一个独立机构,负责评估和监督政治事务官员和高级公职人员的收入申报、资产和利益(2019 年 9 月 13 日第 4/2019 号组织法);

(b) 2019 年 3 月 29 日《第 1/2019 号组织法》,该法将国家和欧洲议会、市政选举机构和教区委员会成员选举名单中妇女人数的最低门槛从 33.3%提高到 40%;

(c) 2019 年 3 月 28 日《第 26/2019 号法》,该法规定在公共行政部门、公立高等教育机构和公共协会的高级公务员中,妇女至少占 40%的门槛;

(d) 关于男女同性恋、双性恋、跨性别者和双性者权利的 2018 年 8 月 7 日《第 38/2018 号法》;

* 委员会第一二八届会议(2020 年 3 月 2 日至 27 日)通过。



(e) 关于防止、禁止和打击基于种族和族裔出身、肤色、国籍、血统以及原籍地的歧视的 2017 年 8 月 23 日《第 93/2017 号法》；

(f) 2017 年 8 月 23 日《第 94/2017 号法》，该法律规定了一种可能的监禁方式，即通过以电子监测方式进行的软禁执行最高两年的监禁；

(g) 预防和打击暴力侵害妇女行为和家庭暴力行动计划(2018-2030 年)。

C. 关注的主要问题及建议

执行《公约》及其任择议定书

4. 委员会注意到，法院在审查国内案件时援引了《公约》的条款。委员会注意到《宪法》第 8 条第 2 款规定，经批准的国际公约在国内法中生效，但委员会感到关切的是，国内立法与《公约》第十四条第三款(卯)项和第五款。在这方面，委员会注意到代表团提供的解释，即《公约》第十四条第五款所载的由一个较高级法庭对其定罪进行复审的权利已经提交宪法法院，正在等待宪法法院作出决定。然而，委员会对缔约国对执行《公约》第十四条第三款(卯)项的现有立场感到遗憾，这是委员会在 2006 年 3 月通过的第 1123/2002 (Correia de Matos)号来文(CCPR/C/86/D/1123/2002 和 Rev.1)中的意见所涉的对象(第二条)。

5. 缔约国应采取一切必要的体制和立法措施，确保在国内法律制度中充分落实《公约》保护的權利，并确保充分落实委员会通过的结论性意见和来文意见，以便根据《公约》第二条第二和第三款，保障在发生违反《公约》的情况下受害者获得有效补救的权利。缔约国应考虑修订其立法，以确保与《公约》第十四条第三款(卯)项和第五款。缔约国应继续努力向律师、检察官、法官、执法人员和公众宣传《公约》及其《任择议定书》，并为他们提供这方面的教育。

国家人权机构

6. 委员会欢迎葡萄牙监察员办公室获得 A 类地位，但感到关切的是，有报告称，该办公室缺乏有效履行任务所需的财政资源(第二条)。

7. 缔约国应审查葡萄牙监察员办公室的财政资源需求，并确保其拥有有效和独立履行任务所需的财政资源。

反腐败措施

8. 委员会赞赏缔约国提供的关于为预防和打击腐败而采取的立法、体制和执法措施的资料，但对缔约国最近涉及高层腐败案件的丑闻感到关切(第一、第二和第二十五条)。

9. 缔约国应继续努力，包括通过国际合作和有效执行立法和预防措施，打击腐败，促进善治、透明度和问责制。缔约国应向执法机构、检察官和法官提供有关发现、调查和起诉腐败以及加强处理腐败案件的执法机构和检察官的业务和结构独立性和专业化的相关培训，以便能够调查复杂的高层腐败案件。

反歧视法律框架

10. 尽管代表团提供了解释，但委员会关切地注意到，将歧视定为刑事犯罪的《刑法》第 240 条将犯罪范围限制为“有组织的宣传活动”，并不包括煽动歧视。委员会还注意到，第 240 条没有按照《公约》的要求涵盖基于语言和其他地位的歧视。委员会注意到缔约国的立场，即缔约国批准的《保护人权与基本自由公约(欧洲人权公约)第 12 号议定书》禁止基于语言的歧视，但缔约国没有向委员会提供资料，说明在实践中如何切实保护人们免受基于语言的歧视(第二和第二十六条)。

11. 缔约国应考虑修订《刑法》第 240 条，以确保它符合《公约》第二十条和第二十六条，并采取一切措施确保其适用提供全面和有效的实质性和程序性保护，在所有领域和部门防止基于《公约》禁止的所有理由的歧视，包括煽动歧视。缔约国应保证遭受歧视的受害者能够获得有效和适当的补救。

对非洲人后裔的歧视

12. 委员会欢迎改善罗姆人和非洲人后裔状况的各种方案以及在某些领域取得的进展，但感到关切的是，有报告称，这些社区继续遭受歧视，特别是在教育、就业和住房领域。委员会特别感到关切的是，这些群体的辍学率较高、就业率较低。委员会感到关切的是，《宪法》禁止收集按种族或族裔分类的数据，这对进一步打击歧视的能力产生了负面影响(第二、第二十四、第二十六和第二十七条)。

13. 缔约国应加紧努力，处理对罗姆人和非洲人后裔的污名化和歧视，并确保申诉得到调查，受害者能够获得补救。缔约国应考虑采取措施，确保罗姆人和非洲人后裔进入劳动力市场，并提高教育系统中这些群体的入学率和毕业率。缔约国应考虑允许收集关于不同少数群体的相关分类数据，开发评估和确保种族和族裔少数群体实际享有所有人权和基本自由的工具，并利用这些数据进行规划和评价。

仇恨言论和仇恨犯罪

14. 委员会注意到缔约国为打击仇恨言论和仇恨犯罪而采取的立法措施和其他措施，但感到关切的是，有报告称，缔约国存在针对包括罗姆人、非洲人后裔、穆斯林及男女同性恋、双性恋和跨性别者在内的弱势群体和少数群体的不容忍、偏见、仇恨言论和仇恨犯罪，特别是在媒体和社交网络上。委员会还感到关切的是，申诉数量很少，而且缺乏关于仇恨罪定罪的信息和关于所施加处罚的信息，这是信息都被纳入了缔约国统计保密政策所涵盖的范围(第二、第十九、第二十和第二十六条)。

15. 缔约国应：

(a) 加强努力，打击针对包括罗姆人、非洲人后裔、穆斯林及男女同性恋、双性恋和跨性别者在内的弱势群体和少数群体的不容忍、成见、偏见和歧视；除其他外，加强对执法人员、检察官和司法人员的培训，并开展提高认识运动，提高公众对多样性的敏感性和尊重；

(b) 加大努力防止仇恨言论和仇恨犯罪，并根据《公约》第十九和第二十条以及委员会关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)，确保法律禁止任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨、敌视或暴力的行为；

(c) 鼓励举报仇恨犯罪和仇恨言论，并确保查明和登记此类犯罪，包括通过建立全面的分类数据收集系统；

(d) 加强执法人员对仇恨犯罪和犯罪仇恨言论的调查能力，包括在互联网上的调查能力，并确保所有案件都得到系统的调查，犯罪人受到问责及与罪行相称的惩罚，受害者获得充分赔偿。

性取向、性别认同和双性人问题

16. 委员会欢迎缔约国最近通过第 38/2018 号法律，但关切地注意到，有报告称，出生时具有双性人特征的儿童有时要接受侵入性和不可逆转的医疗程序，以便赋予他们一个性别，这种行动往往基于对性别角色的成见，而且是在有关个人达到自由和知情同意的年龄之前进行的(第三、第七、第九、第十七、第二十四和第二十六条)。

17. 缔约国应加强措施，终止对尚不能够给予自由和知情同意的双性儿童实施不可逆转的医疗行为，特别是外科手术，除非出于医疗原因绝对需要采取此类干预。

社会心理残疾人或智力残疾人

18. 委员会注意到代表团就向残疾人提供社会福利的障碍以及为克服这种情况而采取的措施所作的解释，但委员会感到关切的是，有报告称，在发放社会福利方面存在延误，涉及医学检查以及津贴的处理和随后的支付。委员会还感到关切的是，缔约国没有提供资料说明针对被宣布为无法律能力的残疾人的强制医疗干预的标准，包括终止妊娠和精神外科干预的标准，以及这方面的统计数据。委员会还关切地注意到，对精神残疾人的投票权施加了不当限制。

19. 缔约国应：

(a) 继续努力克服在向残疾人发放社会福利方面的不足和延误，包括向相关部门分配充足的财政和人力资源，并提供追补发放；

(b) 确保对被无法律能力的残疾人实施的医疗或外科手术符合尽一切努力获得相关个人自由、事先和知情同意的需要，并根据适当的法律和程序保障措施进行；保证有效的法律补救；并确保切实调查和起诉任何滥用行为；

(c) 确保不歧视精神残疾人、智力残疾人或社会心理残疾人，不基于不相称的理由或与其投票能力没有合理和客观联系的理由剥夺他们的投票权，同时考虑到《公约》第二十五条。

男女平等

20. 委员会注意到为促进性别平等采取的各种措施，但对妇女在私营部门高级职位中所占比例一直很低感到关切(第二、第三、第二十五和第二十六条)。

21. 缔约国应继续努力增加妇女在公共和私营部门的参与，并提高她们在最高级别的代表性。缔约国还应加强提高公众认识的战略，以期消除家庭和社会中的性别成见。

暴力侵害妇女

22. 委员会注意到，缔约国为打击暴力侵害妇女行为采取了一些重要步骤，包括通过了预防和打击暴力侵害妇女和家庭暴力行为行动计划(2018-2030年)。然而，委员会感到关切的是，针对妇女的家庭暴力持续存在。委员会特别感到关切的是，性别暴力报案率很低，对犯罪者的起诉和定罪率也很低。委员会注意到代表团就调查家庭暴力案件中遇到的困难所作的解释，包括在受害者拒绝或无法配合调查的情况下所遇到的困难，但委员会提醒缔约国它有义务采取一切必要措施实现《公约》所载的权利(第二、第三、第六、第七和第二十六条)。

23. 缔约国应确保切实执行预防和打击暴力侵害妇女和家庭暴力行为行动计划，包括：

(a) 开展活动，宣传暴力侵害妇女行为是一种具有不利影响的不可接受的行为，系统地向妇女宣传她们的权利以及获得保护、援助和补救的途径；

(b) 鼓励举报暴力侵害妇女的案件，并确保遭受暴力侵害的妇女能够利用适当的举报机制；

(c) 确保执法人员、检察官和其他有关的利益攸关方接受有关以性别敏感方式发现、处理、调查和起诉暴力侵害妇女案件的适当培训；

(d) 确保彻查暴力侵害妇女案件，起诉犯罪者，如被定罪，予以适当惩处，并确保受害者获得有效补救。

过度使用武力

24. 委员会感到关切的是，持续有报告称，警察对族裔少数群体成员，特别是罗姆人和非洲人后裔实施暴力。委员会感到关切的是，这些罪行没有得到充分调查和起诉，定罪数量很少。尽管代表团提供了解释，但委员会关切地注意到，有报告称，派往族裔少数群体人口密集地区工作的警察没有得到足够的培训(第七和第二十四条)。

25. 缔约国应确保建立便于使用的申诉机制，彻底调查所有有关暴力行为报告，并确保在调查有正当依据的情况下，作出相称的惩处。缔约国还应考虑在适当的情况下使用执法记录仪，并对其进行适当的隐私控制。此外，缔约国应加强努力，消除对族裔少数群体，特别是罗姆人和非洲人后裔的成见和歧视，开展公共宣传运动，倡导容忍和尊重多样性，并向所有执法人员，特别是在敏感领域工作的执法人员提供适当培训。

禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇以及过度使用武力

26. 委员会感到关切的是，有指控称，执法人员在逮捕和审讯期间以及在拘留中心过度使用武力，包括酷刑和虐待，而且此类案件的起诉和定罪数量很少。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于向酷刑和虐待行为受害者提供赔偿的信息(第七和第十条)。

27. 缔约国应确保对执法人员在逮捕、审讯期间和拘留中心过度使用武力，包括酷刑和虐待的所有指控进行迅速、公正、彻底和有效的调查；犯罪者受到起诉和适当惩处；受害者得到充分赔偿。缔约国还应确保执法人员培训方案包括调查和防范酷刑和虐待的指导。

拘留条件

28. 委员会欢迎为改善囚犯生活条件和囚犯权利而采取的措施，以及代表团关于缔约国的状况已有显著改善的保证，但委员会仍感关切的是，(CCPR/C/PRT/CO/4，第 11 段)，最近有报告称，剥夺自由场所条件恶劣且过度拥挤。委员会还感到关切的是，有报告表明，被拘留者可以利用的申诉机制缺乏有效性。委员会还感到关切的是，被拘留者自杀率高，智力残疾人和社会心理残疾人被关押在监狱的精神病房，得不到足够的护理，缺乏适当的治疗(第六、第七、第九、第十和第十四条)。

29. 缔约国应：

(a) 考虑拘留的替代办法，包括保释，并确保审前拘留是基于个人情况的例外、合理和必要的措施，并且期限尽可能短；

(b) 采取措施，防止被拘留者自杀，包括制定有效的早期干预战略和方案，并加强对有自杀风险者的识别；

(c) 加快努力，改善剥夺自由场所的条件，减少过度拥挤状况，并确保拘留场所的条件符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)；

(d) 确保在实践中被剥夺自由者从被剥夺自由一开始就获得所有法律保障；

(e) 对监狱中精神失常患者更多地使用剥夺自由的替代措施。

单独监禁

30. 尽管代表团提供资料表明，根据 2019 年 11 月发布的一项建议，单独监禁不得超过 15 天，但委员会感到关切的是，现行立法(《第 115/2009 号法》第 105 条)允许作为纪律处罚实施长达 30 天的单独监禁。委员会特别感到关切的是，这种措施可对 18 岁以下的未成年人实施(第七、第九和第十条)。

31. 缔约国应使其关于单独监禁的立法和做法符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)所反映的国际标准，废除对未成年人的单独监禁，即使作为最后手段使用单独监禁，也应审查对还押拘留者的可允许单独监禁的总时间。缔约国应定期评价单独监禁的影响，以便继续减少这种单独监禁，并在必要时制定替代措施。

人口贩运

32. 委员会注意到缔约国努力遏制人口贩运行为，但仍感关切的是，关于此类罪行的举报率很低，起诉和定罪率也很低。委员会感到关切的是，在庇护程序，包括在儿童庇护程序中，缺少对人口贩运受害者的适当识别机制(第八和第二十四条)。

33. 缔约国应：

(a) 确保彻查人口贩运案件，起诉责任人，如果认定有罪，则判处适当刑罚，并向受害者提供充分赔偿以及适当的保护和援助；

(b) 向法官、检察官、执法人员、移民官员和所有接待设施的工作人员提供适当的培训，包括关于人口贩运受害者识别程序的培训；

(c) 确保人口贩运受害者能够利用庇护程序确定他们的潜在需求。

包括移民、难民和寻求庇护者在内的外国人的权利

34. 委员会承认抵达缔约国领土的移民越来越多，也承认所面临的挑战和缔约国为满足这些移民的需求所作的努力，但委员会感到关切的是，为处理移民涌入而采取的一些措施可能会侵犯《公约》所保护的權利。委员会特别感到关切的是：

(a) 有报告称，在处理常规庇护申请以及发放和延长居留证方面存在拖延；

(b) 过度使用加速程序，这可能损害申请评估的质量，并增加推回的风险；

(c) 缺乏适当的识别机制来识别弱势寻求庇护者，包括无国籍人；

(d) 有报告称，寻求庇护者在边境被长期拘留；

(e) 有报告称，不令人满意的拘留条件，包括过度拥挤对移民造成不利影响(第二、第七、第九、第十和第十三条)。

35. 缔约国应：

(a) 确保在边境以及在接待和拘留设施迅速接收、登记并向庇护当局转交所有国际保护申请；

(b) 继续努力保持和加强其难民地位确定程序的质量，以便公平和有效地查明和承认需要国际保护的人，并为遵守《公约》规定的不推回原则提供充分保障；

(c) 建立有效机制，识别弱势申请人，特别是无国籍人；

(d) 根据委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，确保对移民和寻求庇护者的拘留是合理、必要和相称的，并确保在实践中找到拘留的替代办法；

(e) 确保移民拘留中心的生活条件和待遇符合国际标准；

(f) 加强对移民机构工作人员和边境人员的培训，使他们了解《公约》和其他国际标准规定的寻求庇护者和难民的权利。

孤身未成年人

36. 委员会注意到代表团提供的信息，即葡萄牙法律不允许以移民为由拘留 18 岁以下的未成年人，但委员会注意到内政部于 2018 年 7 月发出通知，将拘留 16 岁以下儿童的期限限制在最多 7 天。委员会感到关切的是，在这方面缺乏明确的立法，包括关于 16 岁以下儿童的规定，委员会还对关于儿童在机场被拘留的报告感到关切(第二、第七、第九、第十三和第二十四条)。

37. 缔约国应确保不拘留儿童和孤身未成年人，除非用作最后手段且时间尽可能短，同时在拘留期限和条件及特殊照料需求方面应首要考虑他们的最大利益。缔约国应确保所有移民拘留和接待中心的实际条件符合国际标准。缔约国还应确保提供保障，保护寻求庇护的儿童，特别是孤身儿童，确保他们能够获得适当的教育、保健、社会和心理服务以及法律援助，并毫不拖延地为他们提供法律代表和/或监护人。

公正审判权

38. 委员会注意到代表团就向被拘留者提供信息和免费法律援助机会问题以书面(CCPR/C/PRT/5, 第 148-156 段)和口头形式作出的澄清，但仍感关切的是，有报告称，并非总是以被拘留者，特别是被拘留的外国人懂得的语言及时告知他们的权利，包括他们从被捕时起就享有获得法律顾问的权利。委员会还感到关切的是，被拘留者缺少切实获得法律援助的机会(第七、第九和第十条)。

39. 缔约国应回顾委员会先前的建议(CCPR/C/PRT/CO/4, 第 8 段)，加强措施，确保被拘留者从被警方拘捕之时起就切实享有获得法律顾问的权利，并确保执法人员遵守法律义务，以被剥夺自由者懂得的语言告知他们可享有的权利。

审前拘留

40. 委员会欢迎缔约国通过关于以电子监测方式进行软禁的第 94/2017 号法律，并欢迎审前拘留率有所下降，但委员会仍感关切的是，《刑事诉讼法》第 215 条规定的审前拘留期限过长。委员会对缺少关于审前拘留平均时间的统计数据感到遗憾，并感到关切的是，有报告称，有人遭到长期的审前拘留。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于为缩短调查时间和提高司法效率而采取的措施的信息(第九和第十条)。

41. 缔约国应回顾委员会先前的建议(CCPR/C/PRT/CO/4, 第 9 段)，根据《公约》的规定，确保审前拘留仅作为最后手段使用，时间尽可能短，并对审前拘留进行定期审查。缔约国应继续推广非羁押式替代措施，系统地实施这些措施，并应缩短调查时间，采取措施提高司法效率。

诽谤

42. 委员会关切地注意到，葡萄牙《刑法》将诽谤定为刑事犯罪，缔约国没有考虑修改这项法律。委员会还对自诉可能对言论自由产生的寒蝉效应表示关切(第十九条)。

43. 缔约国应考虑取消对诽谤的定罪，无论是何种情况，仅在最严重的案件中诉诸刑法，同时铭记，正如关于见解自由和言论自由的第 34 号一般性意见(2011 年)所述，监禁绝不是对诽谤的适当处罚。

D. 传播和后续行动

44. 缔约国应广泛传播《公约》及其两项任择议定书、缔约国的第五次定期报告、对委员会问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织及广大公众对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

45. 根据委员会议事规则第 75 条第 1 款，缔约国应在 2021 年 7 月 26 日前提供资料，说明委员会在上文第 33 段(人口贩运)、第 37 段(孤身未成年人)和第 41 段(审前拘留)所提建议的落实情况。

46. 按照委员会可预测的审议周期，缔约国将在 2026 年收到委员会的提交前问题清单，并应在一年内提交对问题清单的答复，该答复即构成缔约国第六次定期报告。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。与缔约国的下一次建设性对话将于 2028 年在日内瓦举行。
