



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
3 November 2016
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于波斯尼亚和黑塞哥维那根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2016 年 10 月 4 日和 5 日举行的第 180 次和第 181 次会议(CED/C/SR.180 和 181)上审议了波斯尼亚和黑塞哥维那根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/BIH/1)。委员会在 2016 年 10 月 12 日举行的第 191 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎波斯尼亚和黑塞哥维那依照《公约》第二十九条第一款所提交的根据报告准则起草的报告，以及其中所载的信息。委员会赞赏与缔约国代表团就执行《公约》条款所采取的措施进行的坦率和建设性的对话，对话消除了委员会关切事项中的若干项。

3. 委员会还感谢缔约国对问题单(CED/C/BIH/Q/1)的书面答复(CED/C/BIH/Q/1/Add.1)。

B. 积极方面

4. 委员会赞扬缔约国批准了几乎所有联合国核心人权文书及其任择议定书以及《国际刑事法院罗马规约》。

* 委员会第十一届会议(2016 年 10 月 3 日至 14 日)通过。



5. 委员会还欢迎缔约国承认根据《公约》第三十一条和第三十二条设立的委员会有权处理个人和国家间来文。

6. 委员会还赞扬缔约国在相关领域采取的措施，包括：

(a) 通过了《失踪人员法》，2004 年生效，适用于 1991 年 4 月 30 日至 1996 年 2 月 14 日期间失踪的人员；

(b) 2008 年设立了失踪人员研究所；

(c) 2008 年通过了一项战争罪行国家战略；

(d) 2014 年通过《波斯尼亚和黑塞哥维那证人保护方案法》；

(e) 签署了关于与邻国合作寻找失踪人员的各种双边协定和文件，并协助起诉指称的犯罪人。

7. 委员会满意地注意到，缔约国向人权理事会所有特别程序任务负责人发出了访问该国的长期有效邀请。就此，委员会欢迎强迫或非自愿失踪问题工作组于 2010 年访问波斯尼亚和黑塞哥维那，并鼓励缔约国继续依照其授权与该机制合作。

C. 关注的主要问题和建议

8. 委员会欢迎缔约国在强迫失踪方面采取的措施，包括在波斯尼亚黑塞哥维那刑法中将其定为罪行，但委员会认为，在通过本结论性意见时，整个缔约国内防止和惩处强迫失踪的现行法律框架不完全符合批准《公约》的国家所承担的义务。委员会鼓励缔约国落实其本着建设性和有益的精神提出的建议，以确保现有法律框架以及国家、实体和地区当局执法的方式完全符合《公约》所载权利和义务。

一般信息

缔约国的宪法结构

9. 委员会意识到缔约国复杂的宪制结构所带来的挑战，但也关切地注意到，无论在立法层面还是在实践中，遵守《公约》规定的缔约国义务的程度因管辖级别的不同而有所不同。在这方面，委员会注意到缔约国正在采取步骤协调国家、实体和地区各级的立法，但委员会注意到，目前刑法之间的差异可能会对犯罪、定义和与之相关的刑罚造成法律上的不确定性，这可能损害《公约》在全国各地的统一适用。

10. 委员会回顾《公约》第四十一条，建议缔约国采取必要措施，确保国家、实体和地区各级的法律和实践完全符合《公约》规定的义务。

强迫失踪的定义和刑事定罪(第一条至第七条)

禁止强迫失踪的不可克减性

11. 委员会关切地注意到，国内法并没有具体规定，禁止强迫失踪在任何特殊情况下都不可克减(第一条)。

12. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，根据《公约》第一条第二款在国内法中明确规定各级绝对禁止强迫失踪。

强迫失踪罪

13. 委员会欢迎 2015 年 5 月通过的《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》修正案，其中第 190 条(a)项将强迫失踪罪定为一项单独的罪行，并注意到缔约国提供的资料，即新条款不涵盖实体和地区一级官员的责任。委员会注意到，实体和地区一级《刑法》中一些条款载有与强迫失踪有关的内容，但仍感到关切的是，这些条款没有充分涵盖《公约》第二条和第六条所界定的强迫失踪的所有构成要素和模式。在这方面，委员会认为，只有在全国境内将强迫失踪定为一项单独的罪行才能使缔约国遵守第四条规定的义务，这项义务与涉及立法问题的其他条约义务密切相关，例如第六条、第七条和第八条所规定的义务(第二条、第四条至第八条)。

14. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，按照《公约》第二条所载定义，确保将强迫失踪作为一项单独的罪行列入波斯尼亚和黑塞哥维那联邦、塞族共和国和布尔奇科特区的《刑法》中。在这方面，缔约国应：(a) 确保考虑到此种罪行的极端严重性，给予相应的处罚；(b) 缔约国还应确保，如果诉讼时效适用于强迫失踪案件，时效期应有较长的时段，与此种犯罪的极端严重性相称，并考虑到其持续性，从犯罪停止之时算起。(c) 确保《公约》第六条规定的模式被纳入所有适用法律。

加重和减轻处罚的情节

15. 虽然委员会指出《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》载有实行惩罚的一般原则，但委员会也注意到，缔约国没有列入具体条款，规定适用于第七条第二款(一)项所列强迫失踪行为的减轻和加重处罚情节(第七条)。

16. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》包含适用于强迫失踪罪行的减轻和加重情节，并囊括《公约》第七条第二款规定的所有要素。

与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八条至第十五条)

在前南斯拉夫武装冲突情况下所犯强迫失踪案件的调查

17. 委员会欢迎缔约国据报因战争而失踪的人员查明下落和确定身份的比率很高, 以及最近采取了加速调查的步骤。然而, 委员会注意到, 缔约国内因战争而据报失踪的 30000 人中约有三分之一的人的命运和下落仍然未知, 还指出其中许多人可能是强迫失踪的受害者。在这方面, 委员会表示关切的是, 挖掘和鉴定工作进展缓慢, 分配给波斯尼亚黑塞哥维那检察官办公室的预算不足, 而且缔约国缺乏足够的法医专家。委员会感到关切的是, 包括政治化在内的挑战导致对失踪人员中央档案处汇编数据的核查进程放缓(第十二条和第二十四条)。

18. 委员会建议缔约国继续努力查明真相, 确定所有据报失踪人员的命运和下落, 如已死亡应确定遗骸身份。委员会特别建议缔约国: (a) 向波斯尼亚黑塞哥维那检察官办公室提供充足的人力和财政资源, 并指派更多的法医专家, 以确保在确定遗骸地点时尽可能迅速地进行挖掘和鉴定身份工作; (b) 加快核查失踪人员中央档案处的数据。

失踪人员研究所

19. 委员会关切地注意到, 尽管失踪人员研究所逐步接管了失踪人员国际委员会的职责, 但该研究所的预算自成立以来减少了一半, 委员会感到遗憾的是, 该研究所没有获得有效发现坟墓并挖掘坟墓的所有必要技术。委员会还感到关切的是, 自 2012 年以来董事会成员的任命一直悬而未决, 委员会欢迎缔约国代表团提供的信息显示即将任命董事会成员(第十二条和第二十四条)。

20. 委员会建议缔约国向失踪人员研究所提供充分履行其任务所需的财政、人力和技术资源, 并加快任命董事会成员。

起诉战争罪案件

21. 委员会欢迎缔约国在国内外努力起诉和惩治与战争相关罪行的犯罪人。然而, 委员会感到关切的是, 尽管作出了这些努力, 仍有大量积压的战争罪案件, 对强迫失踪犯罪人的起诉和定罪的数量仍然极为有限。此外, 委员会还注意到, 继欧洲人权法院对马克图夫和达姆亚诺维奇案作出判决之后, 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院在下令撤销判决时并未评估每个案件的具体情况, 包括所犯罪行的严重性。委员会严重关切的是, 对战争罪行和灭绝种族案件的重新调查导致大幅减刑, 包括对强迫失踪犯罪人减刑, 而且已被定罪的罪犯在等待重审之前被释放, 导致一些人恐惧、不安和再次受害, 并对司法系统缺乏信任(第七条、第八条、第十二条和第二十四条)。

22. 委员会考虑到强迫失踪罪行的持续性, 建议缔约国加快执行《战争罪行国家战略》并确保可能由国家官员或得到他们授权、支持或默许的个人或团体在前

南斯拉夫境内武装冲突中所犯的强迫失踪案件尽快得到彻底和公正的调查；而那些被裁定负有责任者，包括指挥官和文职上级，则根据其行为的严重性予以处罚。

保护参与调查的人

23. 委员会欢迎缔约国设立新的部门为战争罪审判期间的证人提供支助，但它感到关切的是：(a) 对强迫失踪受害人和证人进行恐吓和威胁的案件；(b) 缺乏充分的证人保护能力，包括在战争罪案件已被转移的实体缺乏证人保护方案；以及(c) 在全国范围内提供援助和心理支持方面存在不足和差异(第十二条)。

24. 委员会建议缔约国：

(a) 确保对涉及战争罪和强迫失踪的司法程序中威胁或恐吓受害人或证人行为的所有指控得到迅速、彻底和公正的调查，起诉指称的犯罪人，如果判定有罪，则处以适当的刑罚；

(b) 确保对《公约》第十二条第一款所述的所有人有效执行现有保护措施，向在区、州和其他较低级别法院作证的人提供类似 2014 年《证人保护方案法》规定的支持和保护措施；

(c) 在战争罪审判之前、期间和之后持续提供适当的心理支持。

大赦、赦免和豁免

25. 委员会感到关切的是：(a) 《波斯尼亚和黑塞哥维那刑法》第 118 条第 2 款规定可以对国际罪行予以大赦；(b) 立法提案，允许对被判定犯有灭绝种族罪、战争罪和危害人类罪的人在服完刑期的五分之三后予以赦免；(c) 以关于个人坟墓或集体坟墓的信息作为交换，通过缔结认罪协议/承认有罪可被授予豁免起诉(第七条、第十一条和第二十四条)。

26. 委员会建议缔约国废除任何可能使强迫失踪犯罪人免受任何刑事诉讼或制裁的规定。委员会特别建议缔约国采取必要的立法措施，以：(a) 取消对包括强迫失踪在内的国际罪行给予大赦的可能性；(b) 撤回修订《波斯尼亚和黑塞哥维那赦免法》的提案，并确保在考虑准予赦免的可能性时考虑到强迫失踪行为的极端严重性；(c) 确保认罪协议和用于澄清强迫失踪案件或查明强迫失踪犯罪人的其他渠道不妨碍受害人获得诉诸司法的机会，而且不导致有罪不罚现象。

停职和审查程序

27. 虽然委员会注意到涉嫌犯罪的波斯尼亚和黑塞哥维那警察和公务员在调查期间可被暂时停职，但委员会感到关切的是，实体和地区一级的现行立法是否提供同样的保证以及是否在全国各地都有程序机制，在一个或多个官员被指控犯有或参与实施犯罪行为时，将任何安全或执法部队从强迫失踪调查中排除，这些问题都没有明确说明(第十二条)。

28. 为了加强现有法律框架并确保《公约》第十二条第四款充分适用，委员会建议在国家、实体和地区各级通过法律条款明文规定：(a) 任何涉嫌犯有强迫失踪罪的国家人员、文职或军事人员在调查期间一律停职；以及(b) 建立一种机制，确保其成员涉嫌犯有强迫失踪罪的执法或安全部队不得直接或间接影响或阻碍调查进程。

防范强迫失踪的措施(第十六条至第二十三条)

不驱回

29. 委员会观察到缔约国的国内法未明确列入一条禁令，即在有充分理由认为有关人员有遭受强迫失踪危险时，禁止实施驱逐、遣返、移交或引渡(第十六条)。

30. 委员会建议缔约国考虑在国内法律中明确列入一条禁令，在有充分理由认为有关人员有遭受强迫失踪危险时，禁止实施驱逐、遣返、移交或引渡。

国家预防机制

31. 委员会对延迟通过建立国家预防机制的法律感到关切，该机制预计将被置于监察员机构内。委员会还关切地注意到，尽管监察员办公室的任务范围扩大，但分配给监察员办公室的预算资源自 2010 年以来一直在减少(第十七条)。

32. 委员会建议缔约国加快设立国家预防机制，迅速使其充分运作，并为其提供充足的人力和财政资源。

关于《公约》的培训

33. 委员会注意缔约国为各种国家行为者提供关于人权以及与《公约》相关的其他主题的培训，但感到遗憾的是，缔约国缺乏关于《公约》的具体和定期的培训(第二十三条)。

34. 委员会建议缔约国确保按照第二十三条的规定，对所有执法人员(文职或军事人员)、医务人员、公职人员和其他可能参与监押或处置任何被剥夺自由者的人，包括法官、检察官和负责司法的其他人员，进行关于《公约》条款的适当和定期培训。

提供赔偿及保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四条和第二十五条)

受害人定义

35. 虽然委员会注意到缔约国声称“受损方”的概念涵盖因强迫失踪而直接受到伤害的任何人，但委员会感到关切的是，国内法没有根据《公约》第二十四条第一款所载定义规定受害人的定义(第二十四条)。

36. 缔约国应推出必要的立法修正案，确定符合《公约》第二十四条第一款的受害人定义。

获得补偿及迅速、公平和充分赔偿的权利

37. 委员会感到关切的是：(a) 缺乏包括赔偿、复原、康复、满足和保证不再发生的措施的国家补偿方案；(b) 没有设立失踪人员家属支助基金，根据《失踪人员法》，该基金本应在十多年前设立，这种情况导致失踪人员的亲属被剥夺了获得赔偿的权利；(c) 缺乏关于失踪人员亲属获得社会福利的国家法律；(d) 战争受害人的赔偿和社会津贴的概念重叠，并且在获得社会福利和其他社会支助措施的机会和程度方面存在基于居住地点的差异；以及(e) 几项立法规定失踪受害人享有获得社会津贴或其他形式赔偿的权利，但前提是已宣布失踪者死亡。在这方面，委员会欢迎缔约国代表团提供的资料，说明为修改《失踪人员法》第 27 条而采取的步骤，该条规定，在失踪人员中央档案处登记为失踪者或已被核实失踪的人员应被视为死亡并在死亡登记簿中登记(第二十四条)。

38. 缔约国应确保即使没有对犯罪嫌疑人提起刑事诉讼或后者尚未确定，所有由于无论何时发生的强迫失踪而遭受直接伤害的人都有权获得补偿及迅速、公平和充分的赔偿。为此，委员会建议缔约国：(a) 作为优先事项采取全面的对性别问题有敏感认识的赔偿系统，且完全符合《公约》第二十四条第四款和第五款；(b) 采取步骤来规避那些阻碍设立失踪人员家属支助基金的挑战；(c) 确保失踪人员亲属获得社会福利和其他社会支助措施，并且确保这些措施在各级权力机构之间协调统一；(d) 废除法定的必须宣布失踪者死亡才能获得社会津贴或其他形式赔偿的规定，并加快修订《失踪人员法》第 27 条，废除经失踪人员中央档案处核实失踪的人员自动推定死亡的规定。

关于非法劫持儿童的立法

39. 委员会关切地注意到，现行法律中没有条款明确惩罚与《公约》第二十五条第一款所述非法劫持儿童相关的行为。委员会还关切地注意到，1995 年在斯雷布雷尼察的 94 名强迫失踪儿童的命运和下落仍有待确定(第二十五条)。

40. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，将《公约》第二十五条第一款所述行动明确为犯罪，并根据这些行动的极端严重性规定相应处罚。委员会还敦促缔约国依据《公约》第二十五条第二款，继续努力寻找和查明失踪儿童。

D. 传播和后续行动

41. 委员会希望重申各国在批准《公约》时承担有义务，并由此促请缔约国确保其所采取的所有措施，无论其性质如何，也不论出自何种部门，一律完全符合其批准《公约》和其他相关国际文书时所承担的义务。委员会尤其促请缔约国确保对所有强迫失踪案件进行切实调查，对受害人享有的《公约》权利予以充分满足。

42. 委员会还希望强调强迫失踪对妇女和儿童人权的特别残酷的影响。遭强迫失踪的妇女特别容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别有可能处于弱势地位，因为努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。儿童，无论因本人遭受强迫失踪还是因为承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害人，特别容易受到诸多侵犯人权行为之侵害，包括改换身份。在这方面，委员会特别强调，缔约国有必要确保在落实《公约》规定的权利和义务时从性别角度看问题，同时考虑到儿童的特点。

43. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会编写的问题单的书面答复和本结论性意见，提高司法、立法和行政机关、民间社会和在缔约国运作的非政府组织以及广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国推动民间社会参与执行本结论性意见。

44. 根据委员会议事规则，缔约国应最迟于 2017 年 10 月 14 日之前提交资料，说明第 18 段、第 20 段和第 32 段所载建议的落实情况。

45. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国按照《公约》缔约国根据第二十九条提交报告的形式和内容的准则(CED/C/2, 第 39 段)，不迟于 2022 年 10 月 14 日以一份文件的形式提交关于委员会所有建议落实情况的最新具体资料，以及关于履行《公约》所载义务的任何其他新资料。委员会鼓励缔约国推动并促进民间社会参与上述信息的编写工作。