



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
28 October 2014
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

强迫失踪问题委员会结论性意见的后续行动报告 (第七届会议，2014年9月15日至26日)

结论性意见后续行动报告员的报告


一. 引言

1. 委员会在第七届会议上，根据其议事规则第 54 条讨论了处理其后续行动程序下收到的资料的方式。委员会决定，根据其议事规则 54 条第 3 段，结论性意见后续行动报告员将编写一份报告，载述他们对缔约国就结论性意见中已选入后续行动程序的建议所提供资料的评估情况。报告员的报告将每年提交一次，供委员会审议，委员会将根据该报告，评估所收到的关于每项选定建议的资料。委员会的评估将通过报告员的函件送交各缔约国。委员会将根据《公约》第二十九条第四款，酌情请有关缔约国在特定期限内提供补充资料。
2. 本报告系根据委员会议事规则第 54 条第 3 段提交，该段内容如下：“后续行动报告员应在与已有的国别报告员协商的情况下，评估缔约国提供的资料，并向委员会每届会议报告其活动情况”。
3. 本报告反映了委员会在第六和第七届会议期间收到的涉及其关于法国(CED/C/FRA/CO/1/Add.1)和乌拉圭(CED/C/URY/CO/1/Add.1)的结论性意见的资料，以及委员会在第七届会议期间通过的评价和决定。
4. 在对有关缔约国提供的资料开展评估时，委员会采用了以下标准：

GE.14-19334 (C) 021214 231214



* 1 4 1 9 3 3 4 *

请回收 



对答复的评估

- A. 答复/行动令人满意
 - 答复基本令人满意
 - B. 答复/行动部分令人满意
 - 已采取实质行动，但需提供补充资料
 - 已采取初步行动，但需提供补充资料并采取措施
 - C. 答复/行动不令人满意
 - 已收到答复，但采取的行动未落实建议
 - 已收到答复，但答复与建议无关
 - 没有收到关于建议中某一具体事项的答复
 - D. 未与委员会合作
 - 经(多次)提醒仍未作出答复
 - E. 所采取的措施与委员会建议相悖
 - 答复显示，所采取的措施与委员会的建议相悖
-

第四届会议(2013 年 4 月)

二. 法国

法国

结论性意见:	CED/C/FRA/CO/1, 2013 年 4 月 19 日
后续行动段落:	23、31、35
答复:	应于 2014 年 4 月 19 日之前提交; 2014 年 4 月 18 日收到(CED/C/FRA/CO/1/Add.1)
非政府组织的资料:	反对有罪不罚协会(TRIAL)

第 23 段: 委员会建议缔约国根据《公约》第十一条将所有强迫失踪案件提交主管机关, 供提起刑事诉讼, 不论事先是否已对嫌疑犯提出引渡请求。

缔约国的答复概要

2013 年 8 月 5 日通过的第 2013-711 号法在《刑事诉讼法》中增加了第 689-13 条。该条确立了法国法院对强迫失踪行为的准普遍管辖权。这项准普遍管辖权条款允许就强迫失踪行为提起刑事诉讼, 无论事先是否已提出引渡请求, 这完全符合《公约》第十一条的规定。

第 2013-711 号法还修订了《刑法》第 113-8-1 条, 列入了拒绝引渡请求的新理由, 取消了以前的第 113-8-1 条案文(第 2 款)中所规定的条件, 即要求提出引渡请求的犯罪行为发生国当局事先发出正式通知, 法国法院才能行使管辖权。

第 113-8-1 条的修正不影响《公约》的执行, 因为《刑事诉讼法》第 689-13 条已经确立了准普遍管辖权, 它同等适用于无论是作为“普通”犯罪还是作为危害人类罪实施的强迫失踪行为。因此, 必须将第 113-8-1 条的修正视为完全不同于为执行《公约》而对《刑法》和《刑事诉讼法》作出的修正。

列入《刑事诉讼法》第 689-11 条不是为了履行《公约》规定的义务。其目的在于确立法国对属于国际法院管辖范围、但没有任何具体公约规定准普遍管辖权的罪行的管辖权。

非政府组织的资料

尽管第 2013-711 号法已经生效, 但法国立法和实践并不符合起诉或引渡的国际义务。在第 113-8-1 条中, 起诉义务仍以事先收到引渡请求和法国当局此前合理拒绝该请求为条件。

委员会的评价

[A]: 委员会欢迎在《刑事诉讼法》中列入了 689-13 条, 而且缔约国称, 根据新的规定, 法国法院能够行使管辖权, 无论是否已提出引渡请求。委员会希望缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/FRA/CO/1)第 43 段提交资料时, 说明新规定在实践中的执行情况。

第 31 段: 委员会建议缔约国制定向审判法官提出上诉的权利, 以确保强制性措施的合法性, 并允许被拘留者出庭。委员会还建议, 审判法官可就延长超过 24 小时的拘留作出决定, 并可加以限制。委员会建议, 遭审前拘留或行政拘留的任何人都有权与外界联系, 对这项权利的限制不得超过 48 小时。委员会建议缔约国废除 2011 年 6 月 16 日法推出的《外国人入境和居留及庇护权法》第 L221-2 条案文中关于临时收容区拘留程序的规定。

缔约国的答复概要

A. 关于有权向审判法官提出上诉, 以确保强制性措施的合法性, 并允许被拘留者出庭。

法国

法国政府注意到委员会的建议，并在不质疑其正确性的前提下指出，建议似乎超出了《公约》第十七条第二款所指、法国已加入的国际文书所载的义务。

特别是，按照欧洲人权法院的阐释，《欧洲人权公约》第五条第 3 款规定，由享有独立保障的法官系统监督拘留措施，但只能是在经过一段时间之后，根据欧洲人权法院的判例法，这段时间不得超过 4 天零 6 小时。人权事务委员会在其关于第九条：人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)草案中，认为个人应在数日内被带见独立法官，而且任何超过 48 小时的拖延必须属绝对例外情况，且有合理的理由。

在法国，根据普通法，审前拘留不得超过 48 小时。如果没有独立审判法官的干预，延长拘留不能超过 48 小时。此外，可根据《刑事诉讼法》第 385 条对拘留的合法性提出质疑。只有在特殊情况下方可减损为延长拘留时间必须将被审前拘留者带见公诉人的原则。

关于审前拘留的规则符合相关国际文书的规定，包括《公约》第十七条第二款(f)项的规定。

法国指出，近年来警方拘留案件的数量有所下降，从 2008 年的 39.4% 降至 2013 年的 31.2%。

B. 关于与外界联系的权利。

所有被行政拘留的外国人在安排离境期间均有权与外界联系。在被拘留者抵达拘留中心后，会尽快告知其有权与本国领馆及其选择的任何人联系。这项权利可从被拘留之时起，在整个拘留期间行使。

审前拘留期间与外界联系的权利由三项要素组成：

联系：被拘留者可以口头或书面方式自由地与律师联系。不准与外界联系的禁令不适用于行使辩护权。

探视：负责案件卷宗的法官也负责发放探视许可。拘留一个月后，法官只能依据与调查需要相关、理由特别充分的书面裁决，拒绝向被拘留者亲属发放探视许可。这一裁决可以上诉。

使用电话：被拘留者有权为准备获释后的生活致电家庭成员和他人。在任何情况下，他们都必须获得有关司法部门的授权。按照第 2009-1436 号法第 39 条的规定，可依据与维持公共秩序和安全、防止犯罪及调查需要相关的理由，拒发、暂停或收回使用电话的权利。被拘留者可以自由致电其律师。

C. 关于临时收容区。

2011 年 6 月 16 日法对《外国人入境和居留及庇护权法》第 221-2 条作出补充规定。该条款的目的在于调整法律，考虑到特殊情况，但从未得到适用。

这项条款的执行受到严格控制，任何被安置在临时收容区的外国人都享有法律规定的所有权利和保障。庇护法的各项法律要求也将得到遵守，庇护申请将适当依照法律规定的保障措施得到审查。在可能被安置在临时收容区的人享有的各项保障中，法国强调可以通知人权维护者或剥夺自由场所的总督察。

非政府组织的资料

自 2013 年 4 月以来，关于审前拘留的条例未作修改。

检察官负责确定剥夺自由的合法性，并授权对恐怖主义等严重罪行作出超过 24 小时的延长拘留。

可以将审前拘留者迅速带见有权对拘留的合法性和延长拘留作出决定的检察官，但这不是强制性的。

 法国

《刑事诉讼法》第 145-4 条仍然允许对遭到审前拘留或行政拘留的任何人与外界联系的权利最多限制 20 天，从而超出了委员会建议的 48 小时的时限。

没有废除或修改《外国人入境和居留及庇护权法》第 L221-2 条规定的临时收容区制度。

委员会的评价

[B]: 关于审前拘留，委员会回顾其建议，同时请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/FRA/CO/1)第 43 段提交资料时，提供关于有权向审判法官提出上诉，以确保强制性措施的合法性并允许被拘留者出庭的更多信息。

[C]: 关于与外界联系的权利，委员会注意到所提供的资料，特别是有关被行政拘留的外国人的资料，但委员会认为其所提出的关于遭审前拘留或行政拘留的任何人都与外界联系，对这项权利的限制不得超过 48 小时的建议并没有得到落实，因为根据所收到的资料，《刑事诉讼法》第 145-4 条仍然规定，对于遭审前拘留或行政拘留的任何人与外界联系的权利，最多可限制 20 天。委员会重申其建议，请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/FRA/CO/1)第 43 段提交资料时，说明为落实该建议采取的措施。

[C]: 关于临时收容区，委员会注意到缔约国提供的资料，但认为其关于废除 2011 年 6 月 16 日法推出的《外国人入境和居留及庇护权法》第 L221-2 条的建议没有得到落实。委员会重申其建议，请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/FRA/CO/1)第 43 段提交资料时，说明为落实该建议采取的措施。

第 35 段：委员会建议缔约国采取适当的立法措施，采用符合《公约》第二十四条第一款所界定的受害人的定义，承认所有因强迫失踪而受到直接伤害的个人均为受害人，同时不要要求伤害必须是人身伤害。委员会建议，缔约国根据《公约》第二十四条第二款明确规定受害人有权了解强迫失踪案情的真相，不需要由律师代理。委员会还建议，缔约国应采取的措施，根据《公约》第二十四条第五款扩大补救的形式，包括复原、康复、平反，并保证不重犯。

缔约国的答复概要

根据法国刑事司法的判例法，受害人概念的适用十分广泛，包括直接受害人的所有近亲，无论直接受害人是否身亡。此外，即使伤害未经证实、仅仅属于指称，这类人提起的诉讼也被视为可予受理。因此，受害人应包括祖父母、未婚伴侣、姑妈和伯祖母。所以，只要直接受害人和也主张受害人身份的近亲之间存在亲属关系或仅仅存在情感关系，有关个人伤害的条件便易于达成。

法国政府感到不解的是，《公约》执笔人似乎意图将“受害人”定义为受伤害的人，这种伤害虽然直接，但却“与个人无关”。

关于受害者了解强迫失踪案情真相的权利，按照《公约》第二十四条第二款，缔约国应“在这方面采取适当措施”，但可自行安排如何行使这项权利。按照法国的法律，受害人有权提起民事诉讼。根据《刑事诉讼法》的某些条款，受害人有权得到案件相关信息、获得所有案件卷宗副本、请求开展调查，并就某些判决提起上诉，从而使他们能够行使了解真相的权利。此外，为落实欧洲议会和欧洲理事会关于刑事诉讼中了解信息权利的第 2012/13/EU 号指令而制定的法案(该法案目前正在接受法国议会审查)规定，案件中的民事方可以直接接触案件卷宗，无需由律师代理。

关于扩大补救形式的措施，在强迫失踪案件中“复原”似乎无法想象，受害人可以重新获得在刑事诉讼中被收缴保存的物品。

除法国《民法》第 2 条和《刑事诉讼法》第 706-3 条及以下条款规定的经济补偿外，受害人还有资格按照《刑事诉讼法》第 41 条获得受害人支助协会的援助，以寻求建议和心理支持。这些协会领取政府资助。

法国

法国还在就恢复性司法进行实验。虽然迄今尚未涉及强迫失踪的实施者和受害人，但这种恢复性司法实验只会促进实现《公约》第二十四条第五款所指康复、平反和保证不重犯的目标。

非政府组织的资料

自 2013 年 4 月以来，没有对《刑事诉讼法》作出受害人定义和权利方面的修订。《刑事诉讼法》第 2 条仍然规定，要被确认为受害人，必须证明犯罪造成了直接和个人伤害。

仍未规定受害人在无律师代理的情况下有权接触案件卷宗和获悉程序的进展情况，更广泛地说，法国法律没有按照《公约》第二十四条第二款的要求，明确规定了解强迫失踪案情真相的权利。

《刑事诉讼法》第 2 条仅规定了经济补偿。没有对该法作出修订，以根据《公约》第二十四条第五款扩大对强迫失踪受害人补救措施的范围。

委员会的评价

[C]: 关于“受害人”的定义，委员会注意到缔约国提供的资料，特别是法国法院的判例，但委员会认为，其关于采取适当的立法措施，采用符合《公约》第二十四条第一款所界定的受害人定义的建议没有得到落实。委员会重申其建议，请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/FRA/CO/1)第 43 段提交资料时，说明为落实该建议采取的措施。

[B]: 关于了解真相的权利，委员会注意到所提供的资料，并回顾其建议，同时请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/FRA/CO/1)第 43 段提交资料时，提供关于为落实该建议而采取的措施的更多信息，尤其是缔约国后续行动报告第 51 段(CED/C/FRA/CO/1/Add.1)提到的为落实第 2012/13/EU 号指令制定的法案的内容，特别是在能够接触案件卷宗中所载资料的人员方面，并说明其现状，包括何时有望批准和生效。

[C]: 关于补救，委员会认为其关于采取措施，根据《公约》第二十四条第五款扩大补救的形式，包括复原、康复、平反和保证不重犯的建议没有得到落实。**B:** 委员会重申其建议，请缔约国在根据其以前的结论性意见第 43 段(CED/C/FRA/CO/1)提交资料时，说明为落实该建议采取的措施。

需采取的行动

应向缔约国发函，说明委员会的评价。

应在 2019 年 4 月 19 日之前提交关于所有建议落实情况的后续行动资料

第四届会议(2013 年 4 月)

三. 乌拉圭

乌拉圭

结论性意见:	CED/C/URY/CO/1, 2013 年 4 月 19 日
后续行动段落:	14、22、36
答复:	应于 2014 年 4 月 19 日之前提交; 2014 年 4 月 14 日收到(CED/C/URY/CO/1/Add.1)

第 14 段: 缔约国应确保对强迫失踪进行单独的调查, 无论犯罪行为的时间有多么久远, 都要将犯罪行为的肇事者绳之以法。缔约国还应确保所有国家官员, 包括法官和检察官接受关于《公约》及批准《公约》的国家应承担义务的适当和具体的培训。委员会强调, 根据《公约》规定的原则, 强迫失踪犯罪具有较长的时段, 并回顾了在对这一犯罪行为的诉讼时效作出规定的条款中作出的严格规定, 强调危害人类罪的定罪是不受时间限制的。

缔约国的答复概要

2013 年 4 月, 行政部门代表会见了最高法院法官。在会上, 行政部门代表向最高法院通报了强迫失踪问题委员会向乌拉圭提出的建议, 并强调了与司法部门有关的建议。

会议期间, 行政部门代表向最高法院当局提交了一份报告, 这份报告是由负责监测《中美洲强迫失踪问题公约》执行情况的委员会编写的。报告对法院作出的一项决定提出了批评, 这项决定以诉讼时效适用于乌拉圭军事独裁统治期间犯下的罪行为由, 宣布诉讼时效法不符合宪法, 而不是在诉讼时效不适用的案件中将这些犯罪行为视为危害人类罪。

时任最高法院院长指出, 最高法院已注意到这些建议, 并将在不妨碍最高法院已经采取的立场或意见的前提下, 对这些建议加以考虑。他强调指出, 司法部门必须在这些问题上独立行事。

委员会的评价

[B]: 关于对强迫失踪的调查问题, 委员会注意到所提供的资料, 同时回顾其建议, 请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/URY/CO/1)第 42 段提交资料时, 提供关于为落实该建议所作努力的更多信息, 其中包括:

(a) 乌拉圭法院, 包括最高法院在委员会通过结论性意见后作出的关于强迫失踪、特别是关于此种罪行诉讼时效的判例;

(b) 是否有任何以强迫失踪罪而不是杀人等其他犯罪处罚强迫失踪案件行为人的司法裁决。

[C]: 委员会注意到缔约国没有提供关于培训国家官员的信息。委员会重申其建议, 同时请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/URY/CO/1)第 42 段提交资料时, 说明采取了哪些措施, 确保包括法官和检察官在内的所有国家官员均获得关于《公约》及批准《公约》的国家应承担义务的适当和具体培训。

第 22 段: 委员会鼓励缔约国迅速通过对《刑事诉讼法》的拟议修正案, 确保修正案完全符合对《公约》的义务, 让强迫失踪的受害者全面参与调查犯罪行为的司法诉讼程序。委员会还敦促缔约国, 确保第 18026 号法令第 13 条符合《公约》第二十四条第一款所载的受害者的定义。委员会还请缔约国考虑在公共检察官办公室或其他相关机构内设立专门单位, 配备接受过专门培训, 有能力调查指称强迫失踪案的专门人员, 以便在这方面开展调查和协调刑事司法政策。

 乌拉圭

缔约国的答复概要

目前国会正在审查修订《刑事诉讼法》的计划。

该计划提出了一个新的刑事诉讼制度，该体系以举行公开听讯的口头指控控制为基础。改革还将给公共检察官办公室带来重大变化。

最高法院估计，即便新的刑事诉讼法由现任国会在 2015 年之前批准，其实施和向新的制度过渡至少仍需要三年。因此还有必要通过一项 2015-2019 年新预算法。

委员会的评价

[B]: 委员会注意到所提供的关于修订《刑事诉讼法》的项目现状的资料，以及执行新法所涉问题，包括通过该法的计划时限，但希望收到更多信息，说明为落实其建议采取的措施。因此，委员会请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/URY/CO/1)第 42 段提交资料时，说明采取了哪些措施确保新的刑事诉讼法完全符合《公约》规定的义务，使强迫失踪受害人能够全面参与调查此种犯罪有关的司法程序，并说明这些措施的成效。如果在提交上述资料时新法已获批准，委员会希望收到与落实其建议有关的规定的详细信息。

[C]: 委员会注意到没有提供资料，说明为落实其关于“受害人”定义的建议所采取的措施。因此，委员会重申其建议，并请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/URY/CO/1)第 42 段提交资料时，指出是否已采取措施，确保根据《公约》第二十四条第一款所载的“受害人”定义适用第 18026 号法令第 13 条，如培训相关利益攸关方，以及是否在这方面作出了任何司法决定或其他性质的决定。

[B]: 委员会欢迎缔约国的后续行动报告第 26 段提供的资料，根据该段，作为根据新的刑事诉讼法对公诉部门实行全面改革的一部分，预计缔约国将设立专门处理强迫失踪问题的单位。委员会请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/URY/CO/1)第 42 段提交资料时，提供关于专门单位的进一步信息，包括其授权、设立日期，以及拟向其工作人员提供的强迫失踪调查培训。

第 36 段：委员会建议应根据《公约》第二十五条第四款建立审查的具体程序，并在适当情况下宣布任何源自强迫失踪的儿童领养或安置无效，并制定程序，兼顾儿童的最大利益，尤其是让有独立见解能力的儿童有权自由表达意见。

缔约国的答复概要

根据 2005 年 9 月的第 17894 号法令，经由 2000 年 8 月设立的和平委员会所确认的在乌拉圭失踪的人员被宣布为“强迫失踪”，从而可以启动程序，根据《民法》第 1037 条的规定处理失踪人员的财产。

作为根据新的刑事诉讼法对公诉部门实行全面改革的一部分，预计缔约国将在这一部门设立专门处理强迫失踪问题的单位。这就需要出台专门的程序，并为处理这些案件设立专门的单位，这尤其意味着要为处理可能与强迫失踪案件相关的收养案件出台专门程序和设立专门单位。

委员会的评价

[B]: 委员会注意到所提供的资料，但认为需要提供更多资料，使之能够适当评估其建议的执行情况。委员会回顾其建议，因此请缔约国在根据其以前的结论性意见(CED/C/URY/CO/1)第 42 段提交资料时：

(a) 提供信息，说明出台专门程序和公共检察官办公室设立专门单位对于审查源自强迫失踪的儿童领养或安置并宣布其无效的潜在影响；

(b) 说明已根据民法采取哪些措施，建立特别的法律程序，审查并酌情宣布源自强迫失踪的儿童领养或安置无效。

乌拉圭

需采取的行动

应向缔约国发函，说明委员会的评价。

应在 2019 年 4 月 19 日之前提交关于所有建议落实情况的后续行动资料
