



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
12 December 2013
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于西班牙根据《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 2013 年 11 月 5 日至 6 日举行的第 62 次和第 63 次会议(CED/C/SR.62 和 63)上审议了西班牙根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/ESP/1)。委员会在 2013 年 11 月 13 日举行的第 74 次会议上通过了下列结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎西班牙根据《公约》第二十九条第一款提交、按照报告准则起草的报告以及报告所载的内容。此外，委员会还赞赏与缔约国代表团就《公约》条款的落实措施进行的建设性对话，委员会因此打消了许多关切。委员会还感谢缔约国对问题清单(CED/C/ESP/Q/1)作出书面答复(CED/C/ESP/Q/1/Add.1)，缔约国代表团的发言以及以书面形式提交的额外资料对书面答复作了补充。

B. 积极方面

3. 缔约国已经批准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》，委员会就此向缔约国表示称赞。

4. 缔约国已根据《公约》第三十一和第三十二条承认了委员会处理个人和国家间来文的职权，委员会对此也表示欢迎。

* 委员会第五届会议(2013 年 11 月 4 日至 5 日)通过。



5. 委员会还称赞缔约国在《公约》相关领域采取的各项措施，包括管理被拘留者登记册的国家安全事务秘书处通过了 12/2009 号令，以及通过了执行安全部队成员和单位行为操守以保障被警方拘留者和羁押者权利的第 12/2007 号令。
6. 委员会高兴地注意到，西班牙正在普遍定期审议机制下推动各国签署/或批准《公约》。
7. 委员会满意地注意到，缔约国已经向人权理事会所有特别程序任务负责人发出了访问邀请。就此，委员会欢迎强迫或非自愿失踪问题工作组近期访问西班牙，有兴趣地注意到工作组的初步意见，并鼓励缔约国继续配合该机制履行任务。

C. 主要的关注问题和建议

8. 委员会认为，在撰写本意见时，缔约国防止和惩处强迫失踪行为的现行法律和某些相关决定并未完全符合批准《公约》的缔约国即应承担的义务。委员会促请缔约国考虑委员会为协助该国提出的各项建设性建议，目标是加强现行法律，并保障这些法律和国家当局的任何行为都充分符合《公约》中所载的权利和义务。就此，委员会鼓励缔约国借当前讨论《刑法典》和《刑事诉讼法案》修改事宜和讨论犯罪受害者法律地位基本法草案的机会，落实本结论性意见中所载的相关建议。

强迫失踪的定义和量刑(第一至第七条)

9. 委员会注意到缔约国的如下立场：在《刑法典》中，符合《公约》中强迫失踪定义的犯罪行为被归为“非法拘留/绑架致人失踪行为”(《刑法典》，第 163 至 168 条和第 530 条)。经分析，委员会认为这些条款不足以充分涵盖《公约》第二条所定义的强迫失踪的所有构成要素，因此未能履行第四条所产生的义务。一般而言，委员会认为，仅提到一系列现有罪名不一定足以履行这一义务。就此，委员会的意见是，缔约国若按照第二条的定义将强迫失踪定为一项单独的罪名，并将它与其他罪名加以区分，将能履行根据第四条所承担的义务，这与涉及立法的其他条约义务也是密切相关的，例如第六和第七条所载的义务。委员会认为，这一定义还能正确涵盖强迫失踪所影响的诸多法律权利(第二、第四、第六和第七条)。

10. 委员会建议缔约国采取必要的法律措施，按照《公约》第二条的定义将强迫失踪定为一项单独的罪名，并对这种极端严重的罪行处以应有刑罚。

与强迫失踪有关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

11. 委员会满意地注意到，根据缔约国现行的刑事法律，危害人类罪没有诉讼时效限制。根据《刑法典》第 132 条，持续性犯罪(西班牙法律中等同于《公约》中持久性犯罪的罪名)的时效期从“认为犯罪终止”之时开始，对此委员会也表示欢迎。但委员会关切地注意到，有收到的资料显示，西班牙最高法院在对

据称强迫失踪案件的调查发表意见(101/2012 号裁决)时，考虑到存在大赦法和据称责任人亡故等因素，认定“关于犯罪具有持续性质的论断是违背法律逻辑的牵强说法。有人于 1936 年被非法拘留且 2006 年尚未发现其遗体，就据此推断其拘留时间超过 20 年的最大时效期，是不合理的”(第八、第十二和第二十四条)。

12. 委员会考虑到西班牙适用于持续性犯罪的诉讼时效，促请缔约国确保时效期从强迫失踪行为终止之时算起，即相关人员被发现存活，或找到其遗体或查明其身份时算起。委员会还促请缔约国确保：不论失踪案件发生多久且即便没有正式原告，仍须对此类案件进行彻底和公正的调查；采取必要的法律或司法措施，消除国内法中对此类调查的任何障碍，特别是对《大赦法案》的解释；起诉嫌疑责任人，如查实有罪，按其罪行严重程度予以惩处；让受害者得到充分赔偿，赔偿应包括康复手段，并考虑性别问题。

13. 委员会注意到《第 1/2009 号组织法案》作出改革，对法院行使普遍管辖权作出了限制(第九条)。

14. 委员会促请缔约国按照《公约》第九条所产生的义务，特别是该条所述的引渡或起诉原则，保障法院可对强迫失踪案件行使管辖权。

15. 委员会关切地注意到，缔约国的军事法庭似乎拥有调查、听审和审判军事环境中发生的强迫失踪犯罪的职权。委员会认为，原则上，军事法庭不具备《公约》所要求的独立性和公正性，不能受理强迫失踪等侵犯人权案件(第十一条)。

16. 委员会建议缔约国采取必要的法律或其他措施，确保明确规定，所有强迫失踪案件均不在军事管辖范围之内，只能由普通法院予以调查。

17. 委员会满意地注意到，代表团提供资料显示，可经行政或司法程序将有犯罪嫌疑的官员临时停职，且若有必要，法官和检察官可下令安全部队个别成员或整个安全部队不得参与调查(第十二条)。

18. 委员会鼓励缔约国按照《公约》第十二条第四款，确保涉嫌强迫失踪罪的人不能亲自或通过他人直接或间接妨碍调查，从而左右调查结果。因此，委员会建议缔约国通过一项明确的法律条款，设立机制确保有成员涉嫌强迫失踪的安全部队不得参与调查。

19. 委员会满意地注意到西班牙法律规定“西班牙各法院应按照西班牙加入的各国国际条约和协定，在外国司法机关请求配合行使职权时予以配合”且对强迫失踪案件方面的司法协助没有特定限制(第十四和第十五条)。

20. 委员会建议缔约国确保在其他缔约国的主管机关请它协助调查可能存在的强迫失踪案件时，提供必要的司法协助，包括提供掌握的所有证据。委员会还鼓励缔约国确保其主管机关在收到根据《公约》第十五条提出的请求时，尽可能提供最大程度的协助。

预防强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

21. 委员会满意地注意到缔约国提供资料,介绍了该国法律体系中存在的保障机制,这一机制确保在相关人员的基本权利有受到侵犯的危险时,对这些人员不予驱回。但委员会也注意到没有明确提到强迫失踪。同时,缔约国代表团肯定地表示,将这些人员移送回国之前,都会逐个审查相关案件,若查实该人员受到威胁,则不会将其移送回国,委员会对此表示欢迎,但也关切地注意到相关报告,据称有移徙者未经相关法律机制就被驱逐出境,因而无法实质性地评估这些人员是否可能遭到强迫失踪(第十六条)。

22. 委员会请缔约国考虑在国内法律中明确规定,在有充分依据认为相关人员有遭到强迫失踪的危险时,不得实施驱逐、驱回、移交或引渡。委员会还促请缔约国确保主管当局严格遵守适用的引渡、驱回或驱逐程序,以特别确保逐案逐审,确定是否有充分依据认为相关人员有遭到强迫失踪的危险。

23. 委员会关切地注意到西班牙法律体系中规定的隔离拘留制度,若案件涉及恐怖主义或武装团伙,则隔离拘留可持续13天,在此期间被告人无权自行指定律师、与指派的律师私下交谈或将自己被拘留一事或拘留地点告知自己选择的人员(对外国人而言,包括告知领事机关)。就此,委员会虽然注意到代表团肯定地表示隔离拘留通常是打击有组织犯罪和恐怖主义的必要措施,但委员会仍然认为,隔离拘留制度不符合《公约》所产生的义务,特别是第十七条所产生的义务。委员会还注意到缔约国表示将作出若干修订,按计划,这些修订将成为《刑事诉讼法案》全面修订工作的一部分(第十七条)。

24. 委员会建议缔约国采取必要的法律和其他措施,确保人人不论受控何罪,都可享有《公约》和其他相关人权文书所规定的全部保障措施,特别是《公约》第十七条所规定的保障措施。委员会还促请缔约国确保《刑事诉讼法案》的修订文本不包含任何对被拘留者权利的限制,即便在自由裁量制度下也不得规定此类限制,从而符合《公约》第十七条第二款的规定。

25. 委员会满意地注意到缔约国《宪法》中包括了人身保护程序,且有《第6/1984号基本法案》对此作出规定。然而,委员会感到关切的是,按国内法规定,在宣布进入紧急状态或发生围攻时,有可能中止人身保护权(第十七条)。

26. 委员会建议缔约国采取必要措施,规定在任何情况下,即便是宣布进入紧急状态或发生围攻时,均不得中止或限制申请人身保护的权力,还建议缔约国保证任何有合法理由者均可提出申请。

27. 委员会感兴趣地注意到《第1/2009号基本法案》指定监察员办公室为国家酷刑预防机制(国家预防机制),并设立了相关的监管条款。委员会还注意到,缔约国提供资料称,监察员办公室目前的预算充足,能够妥善发挥国家预防机制的作用,缔约国还在对话后提交了相关额外资料。尽管如此,委员会感到关切的是,当前从事此项任务的专职人员不足,监察员办公室难以有效履行作为国家预防机制的任务(第十七条)。

28. 委员会建议缔约国确保监察员办公室具备充足的财力、人力和技术资源，以有效发挥其作为酷刑预防机制的作用。

提供赔偿及保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和第二十五条)

29. 委员会注意到缔约国提供资料，介绍了现行法律规定的补救措施。然而，委员会感到关切的是，因为未能根据《公约》界定受害者的定义，此类措施可能无法惠及所有因强迫失踪而直接受害的自然人。委员会还注意到，除恐怖主义受害者属于例外之外，《刑法典》规定赔偿均由犯罪人负责，国家仅在终审判定犯罪人属蓄意和暴力犯罪时才承担附属民事责任。此外，委员会忆及，《公约》规定的补救措施不仅限于提供赔偿或启动刑事诉讼程序，并指出缔约国的国内法律未作出规定，建立由国家负责、包含《公约》第二十四条第五款规定的所有补救措施的全面赔偿制度(第二十四条)。

30. 委员会建议缔约国采取必要的法律或其他措施，设立符合《公约》第二十四条第一款的受害者定义，并确保即便没有提起刑事诉讼，任何因强迫失踪而直接受害的自然人都有资格受惠于法律规定的所有补偿和赔偿措施。委员会还建议缔约国采取必要的法律或其他措施，使补救的形式多样化，充分符合《公约》第二十四条第五款的规定和其他相关国际标准。就此，委员会对关于犯罪受害者法律地位的基本法草案表示欢迎。考虑到法案仍在草拟之中，委员会促请缔约国抓住机会，在法案中纳入与落实本建议有关的要素，以及任何其他涉及现行法律尚未充分涵盖的对《公约》规定的受害者权利应尽义务。委员会还建议，就受害者权利采取的任何措施都应是性别敏感的，还应考虑到受强迫失踪影响儿童的特殊情况。

31. 缔约国通过了《第 52/2007 号法案》，即《历史遗留问题法案》，“承认和加强各项权利，并出台措施维护内战和独裁统治期间遭到迫害和暴力侵害的人的利益”，委员会对此表示称赞，并注意到在建设性对话之后缔约国提供的关于该法案实施情况的资料。然而，委员会注意到，这一方案规定的寻找和辨认失踪人员的措施取决于失踪者亲属提出要求。委员会还感到关切的是，失踪者亲属在寻人过程中面临诸多障碍(第二十四条)。

32. 委员会忆及，即便没有人提出正式申诉，国家也有义务寻找强迫失踪受害者、查清他们的下落，失踪者亲属有资格了解失踪亲人的真正下落。就此，委员会建议缔约国采取一些必要措施，包括调配充足的人力、技术资源和财力，寻找并查清失踪人员的下落。同样，缔约国应考虑是否可能成立一个特设机构负责寻找强迫失踪受害者，并赋予该机构足够的职权和资源以有效发挥作用。

33. 委员会还鼓励缔约国按照《公约》第二十四条第二款，明确规定强迫失踪受害者有权了解真相，并确保所有受害者都能够充分切实享有这一权利。委员会请缔约国考虑设立一个独立专家委员会，负责查清过去侵犯人权行为的真相，特别是强迫失踪的真相。

34. 委员会注意到虽然刑事法律中有适用于劫持儿童案件的现行规定，但也注意到没有条款具体反映《公约》第二十五条第一款所述的情形。此外，委员会欢迎缔约国报告中提供的资料，以及代表团提供的西班牙过去可能发生的劫持儿童案件的调查情况资料，但委员会收到报告，显示尽管总检察长第 2/2012 号指令作出了重要指示，但在案件的记录和调查方面仍存在各种问题，影响了工作效力。另外，委员会还注意到，国家脱氧核糖核酸银行中存储的基因样本数量有限，与收到的申诉数相比存在差距(第二十五条)。

35. 委员会建议缔约国考虑修改刑事法律，以便将《公约》第二十五条第一款所述的行为作为具体罪名纳入其中，并考虑到这些犯罪的极端严重性，设立适当的刑罚。委员会还促请缔约国加大努力，按照《公约》第二十五条第二款寻找和辨认任何可能遭到劫持、强迫失踪和/或失去真实身份的儿童。就此，委员会建议缔约国加大努力，确保国家脱氧核糖核酸银行储存所有通过行政或司法渠道报告的案件的涉案人员基因样本。

D. 宣传和后续行动

36. 委员会希望忆及各国批准《公约》即承担的各项义务，并就此促请缔约国确保采取的所有措施不论具有何种性质、出自哪个机关，均充分符合该国批准《公约》和其他相关国际文书即承担的义务。就此，委员会特别促请缔约国确保切实调查所有强迫失踪案件，并充分落实《公约》中规定的受害者权利。

37. 委员会还希望强调强迫失踪对妇女和儿童的人权造成的特别严重的影响。遭强迫失踪的妇女特别容易受到性暴力和其他形式的性别暴力的侵害。失踪人员的女性亲属则在社会上和经济上特别容易落入不利境地，且特别容易因试图寻找亲人而遭到暴力侵害、迫害和报复。强迫失踪的受害儿童，无论是因本人失踪或亲属失踪而受害的，其人权都特别容易遭到各种侵犯，包括失去真实身份。就此，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，秉持性别平等观并尽管照顾儿童的需要。

38. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第一款提交的报告以及对委员会编写的问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法机关、立法机关、行政机关、在缔约国运作的公民社会和非政府组织以及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进公民社会，特别是受害者亲属组织参与根据本结论性意见采取的行动。

39. 根据委员会议事规则，缔约国应于 2014 年 11 月 15 日之前提供有关资料，说明上文第 12、第 24 和第 32 段所载委员会建议的落实情况。

40. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2019 年 11 月 15 日之前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《公约》义务履行情况的其他新资料，文件应按照《公约》缔约国根据第二十

九条提交报告的形式和内容准则(CED/C/2)第 39 段的规定编写。委员会鼓励缔约国促进和推动公民社会，特别是受害者亲属组织参与编写这一资料。
