



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
5 December 2018
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于日本根据《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 2018 年 11 月 5 日和 6 日举行的第 257 次和第 258 次会议(见 CED/C/SR.257 和 258)上审议了日本根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/JPN/1)，并在 2018 年 11 月 14 日举行的第 271 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎日本根据《公约》第二十九条第一款提交按照报告准则编写的报告，并欢迎报告所载的资料。委员会赞赏与缔约国高级别代表团举行的建设性对话。
3. 委员会感谢缔约国对问题清单(CED/C/JPN/Q/1)作出的书面答复(CED/C/JPN/Q/1/Add.1)。

B. 积极方面

4. 缔约国已批准联合国几乎所有核心人权文书及《国际刑事法院罗马规约》，委员会对此表示赞扬。
5. 缔约国已根据《公约》第三十二条承认委员会有权处理国家间来文，委员会对此表示欢迎。
6. 委员会还赞扬缔约国在《公约》相关领域采取各项措施，包括：
 - (a) 于 2014 年通过了《打击人口贩运行动计划》，并设立了打击人口贩运措施促进委员会；
 - (b) 于 2014 年修正了《儿童卖淫和儿童色情制品相关行为处罚及儿童保护法》。
7. 委员会满意地注意到，缔约国已向人权理事会所有特别程序任务负责人发出不限时邀请。

* 委员会第十五届会议(2018 年 11 月 5 日至 16 日)通过。



C. 关注的主要问题及建议

1. 一般资料

8. 委员会认为，在本结论性意见通过时，缔约国现行的防止和处罚强迫失踪的法律与已批准《公约》的国家所承担的某些义务不符。委员会鼓励缔约国落实其提出的各项建议，这些建议是本着建设性和提供帮助的精神提出的，旨在确保缔约国现有的法律框架和该国机关执行该框架的方式均完全符合《公约》所载的权利和义务。

个人来文

9. 委员会注意到日本代表团表示该国正在全面研究接受条约机构系统中个人申诉机制的可行性，但委员会仍感关切的是，缔约国尚未根据《公约》第三十一条承认委员会有权接受和审议个人来文。

10. 委员会鼓励缔约国尽快根据《公约》第三十一条承认委员会有权接受和审议个人来文，以期加强《公约》规定的保护人们免遭强迫失踪的框架。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

禁止强迫失踪的规定不可克减

11. 委员会关切地注意到，缔约国国内法并未具体写明，禁止强迫失踪这一规定在任何例外情况下均不可克减(第一条)。

12. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，按照《公约》第一条第二款，将绝对禁止强迫失踪的规定纳入国内法。

强迫失踪罪

13. 委员会感到关切的是，缔约国国内法没有按照《公约》第二条将强迫失踪明确为一项独立存在的刑事罪。委员会认为，日本《刑法》所载的各项刑事罪不足以涵盖《公约》第二条界定的强迫失踪罪的所有构成要件和模式，因此不足以符合第四条产生的义务，这项义务还与涉及立法的多项其他条约义务紧密相关，例如第六、第七和第八条所载的条约义务。一般而言，委员会认为仅提及一系列现有罪名不足以满足这项义务，因为强迫失踪罪不是一系列不同的罪行，而是一项复杂的单一罪行，是由国家代理人或得到国家授权、支持或默许的个人或组织通过若干犯罪模式实施的、侵犯多项权利的罪行。委员会还感到关切的是，缔约国国内法没有按照《公约》第五条规定的标准，明确将强迫失踪定为危害人类罪(第二条和第四至第八条)。

14. 委员会建议缔约国尽快采取必要的立法措施，确保按照《公约》第二条所载的定义，将强迫失踪作为一项独立存在的罪行纳入国内法，并按照《公约》第五条规定的标准，将其定为危害人类罪。

适当的处罚及减轻和加重情节

15. 委员会感到关切的是，缔约国为处置强迫失踪行为而援引的各项罪名的惩罚力度差距很大，从三个月监禁到终身监禁不等，不仅不够一致，也没有考虑到

强迫失踪罪的极端严重性。委员会还感到关切的是，缔约国的国内法没有规定《公约》第七条第二款(一)项所列的适用于强迫失踪行为的减轻和加重情节。

16. 委员会建议缔约国在国内法中将强迫失踪定为刑事罪时：

(a) 按照《公约》第七条，考虑到强迫失踪罪的极端严重性，给予相应的处罚，同时避免死刑判罚；

(b) 为强迫失踪罪设立《公约》第七条第二款规定的具体减轻情节和加重情节，同时确保减轻情节绝不会导致责任人逃脱适当惩罚。

上级官员的刑事责任和正当服从

17. 委员会感到关切的是，缔约国国内法没有明确规定命令或唆使制造强迫失踪的人员应被追究刑事责任，也未按照《公约》第六条第一款(二)项的规定，明确指出上级官员负有刑事责任。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供明确和足够的资料，说明是否有法律保证拒绝服从指令、授权或鼓励制造强迫失踪的命令或指示的人员不会受到惩罚(第六和第二十三条)。

18. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保凡是《公约》第六条第一款(二)项所述人员，都会受到刑法问责。

3. 与强迫失踪有关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

诉讼时效

19. 委员会赞赏地注意到，《刑事诉讼法》第 253 条规定，提起刑事诉讼的时效从犯罪停止之时开始。但委员会感到关切的是，适用于强迫失踪罪的时效从 5 年至 20 年不等，极为短暂。委员会还感到关切的是，缔约国国内法没有保证强迫失踪受害人在时效持续期间有权得到有效补救，因为根据缔约国代表团在本报告审议期间作出的声明，侵权损害赔偿时效在有关行为实施 20 年后即告失效(第八条)。

20. 委员会请缔约国将强迫失踪罪定为刑事罪后，不设任何诉讼时效；如要设立诉讼时效，则建议缔约国按照《公约》第八条确保：

(a) 对强迫失踪提起刑事诉讼的时效有较长的时段，并与这一罪行的极端严重性相称；

(b) 在时效持续期间，保证强迫失踪受害人有权得到有效补救。

强迫失踪罪的管辖权

21. 委员会注意到，《刑法》第 4-2 条规定，无论犯罪人或受害人持有何国国籍，缔约国均有权对强迫失踪罪行使管辖权，而且即便罪行发生在日本境外也依然能够行使管辖权。但委员会关切地注意到，《刑法》第 4-2 条仅适用于有条约规定的罪行(第九条)。

22. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保按照《公约》第九条所产生的义务，特别是该条规定的引渡或起诉的原则，充分保证法院能对强迫失踪罪行使管辖权。在这方面，缔约国应按照第九条，确保凡是《公约》没有规定的条件，均不会影响日本法院行使管辖权。

强迫失踪案件的报告和调查

23. 委员会注意到缔约国提供资料显示，该国尚没有人提出关于强迫失踪案件的申诉。但委员会仍感关切的是，缔约国国内法没有保证任何个人均有权向主管机关报告据称发生的强迫失踪案件，不论报案者与失踪者有何关系。委员会还感到关切的是，存在一些障碍，可能阻碍对据称发生的强迫失踪案件展开迅速、有效和公正的调查。这些障碍包括：国内法规定，军事机关有权调查被指控制造强迫失踪的人员；是否对一项罪行进行调查，是由相关警官酌情决定的；国内法规定，在获取与调查有关的所有文件和其他信息时，如果这些文件和信息属于官方保密信息或者可能有损国家利益，则要受到限制。委员会还感到关切的是：缔约国没有提供足够的资料，说明是否有相关的国内法律保证正在调查强迫失踪案件的主管机关能够查访所有其有理由认为可能关押着失踪者的拘留场所或任何其他场所；缔约国没有负责调查强迫失踪案件的专项预算和人员；没有向负责调查强迫失踪案件的主管机关提供具体培训，讲授如何启动和开展此类案件的调查工作(第十一和第十二条)。

24. 委员会建议缔约国采取一切必要的立法和其他措施，以：

(a) 保证任何人均有权向主管机关报告据称发生的强迫失踪案件，不论报案者与失踪者有何关系；并确保向申诉人提供上诉机制，以防主管机关拒绝调查其报告的案件；

(b) 确保在有合理理由认为某人遭到强迫失踪时，即便没有正式申诉，也从速展开彻底和公正的调查；

(c) 确保明确规定所有强迫失踪案件均不属于军事管辖范围，只能由普通法院调查；

(d) 保证负责调查强迫失踪案件的机关能够获取与调查有关的所有信息和文件；

(e) 保证主管机关和机构能够查访所有其有合理理由认为可能关押着失踪者的剥夺自由场所，不论有关地点属于什么性质的场所；

(f) 向负责调查强迫失踪案件的机关提供适足的财政和人力资源；

(g) 向负责调查强迫失踪案件的机关提供具体培训，讲授如何启动和开展此类调查工作。

遭到强迫失踪的所谓慰安妇的状况

25. 委员会回顾《公约》第八、第十二和第二十四条，希望强调强迫失踪罪的持续性质，并重申，不论强迫失踪发生在何时，受害人都有权得到司法公正、赔偿并了解强迫失踪案情的真相、调查的进展和结果以及失踪者的命运。在这方面，委员会感到关切的是，缔约国没有提供统计资料说明可能遭到强迫失踪的所谓慰安妇的人数，而且没有对此类案件的犯罪人予以调查、起诉和定罪。委员会还感到关切的是，有报告称，这些妇女所生子女被劫持，而且国家拒绝调查此类案件。委员会仍感关切的是，有报告称，缔约国隐瞒了或者没有披露涉及所谓慰安妇的相关事实和材料。委员会还感到关切的是，受害人无法按照《公约》第二十四条第五款的规定得到充分的赔偿，此外，缔约国认为这一问题“已得到最终且不可逆的解决”，委员会对此立场表示遗憾。这种立场不仅导致了有罪不罚现

象的继续存在，还剥夺了受害人了解真相并得到司法公正、赔偿和不重演保证的权利(第一、第八、第十二、第二十四和第二十五条)。

26. 委员会回顾指出强迫失踪罪具有持续性，并建议缔约国：

(a) 准确统计可能遭到强迫失踪的所谓慰安妇的人数，展开调查并保证人们有权了解真相和得到赔偿；

(b) 对所有可能遭到强迫失踪的所谓慰安妇的案件，包括涉及劫持慰安妇所生子女的案件，不论案件发生至今已有多长时间，均确保从速进行彻底和公正的调查，并且即便没有正式申诉也展开调查；

(c) 确保起诉所称犯罪人，如查实有罪，按其行为严重程度予以惩罚；

(d) 按照《公约》第二十五条第二款，采取必要措施，寻找所谓慰安妇可能被非法劫持、强迫失踪和(或)改换身份的子，并确保他们与亲生家庭团聚；

(e) 凡是与案件事实和材料有关的信息，均确保予以披露；

(f) 按照《公约》第二十四条第四和第五款，确保所有受害人得到充分赔偿，并确保这种赔偿考虑到性别问题；

(g) 保证人们有权了解真相。

刑事事项中的司法合作

27. 委员会感到关切的是，缔约国国内法对依照《公约》第十四和第十五条规定提出的司法协助或合作请求设置了限制和条件。特别是，鉴于强迫失踪罪没有写入日本国内法，委员会担心，如果犯罪是在日本境内实施的，这项在他国构成犯罪的行为在日本并不属于犯罪，那么日本根据国内法不会提供协助。

28. 委员会建议缔约国确保应其他缔约国机关的请求，在后者调查可能的强迫失踪案件时提供必要的司法协助。委员会鼓励缔约国确保该国机关在收到根据《公约》第十五条提出的请求时提供最大限度的协助。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

驱逐、遣返、移交和引渡机制

29. 委员会对强迫失踪罪的引渡方面存在的障碍感到关切。这些障碍包括：(a) 缔约国不强制履行《公约》第十三条第二款规定的义务，因此在该国与非《公约》缔约国订立的引渡条约中，强迫失踪不属于可予引渡的罪行；(b) 引渡条约要求引渡满足双重犯罪原则，但缔约国《刑法》并未将强迫失踪定为一项独立存在的罪行；(c) 在没有引渡条约的情况下，引渡要满足对等原则。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明采取了哪些标准和程序，以便在有关人员被驱逐、遣返或引渡之前，评估和核实该人在目的地国是否有遭到强迫失踪的风险(第十三和第十六条)。

30. 委员会建议缔约国采取一切必要措施：

(a) 按照《公约》第十三条第二、第三、第四和第五款，消除国内法中存在的任何引渡障碍；

(b) 确保制定明确和具体的标准和程序，用于在驱逐、遣返或引渡有关人员之前，评估和核实该人在目的地国是否有遭到强迫失踪的风险，如果存在这种风险，则不予驱逐、引渡或遣返。

基本法律保障

31. 委员会深感关切的是，缔约国国内法对《公约》第十七条第二款(四)项所保障的人们在剥夺自由场所内享有的权利设置了条件和限制，而且有报告称缔约国存在不尊重这些权利的情况。这些条件和限制包括：限制被剥夺自由者自被剥夺自由之时起与自己选择的任何人员联系，如果被剥夺自由者是外国人，限制其与本国领事机构联系；限制被剥夺自由者只能在特定日期和时间及特定情况下接受律师探视；限制被剥夺自由者接受家属或自己选择的任何其他人员的探视；探视时要有监狱工作人员在场并进行记录；限制、禁止和检查来往信件，包括来自辩护律师的信件；禁止接受非日语探视、联络和信件，也不允许被剥夺自由者自行承担笔译或口译费用。委员会还感到关切的是，缔约国没有采取措施来保证授权查访剥夺自由场所的机制的独立性和权限，也没有保证这种机制能不受限制地查访所有剥夺自由场所(第十七条)。

32. 委员会建议缔约国保证：

(a) 所有剥夺自由场所内的所有被剥夺自由者自被剥夺自由之时起就能与律师联络，并能不受拖延地与亲属、律师或自己选择的任何人员联系或接受他们的探视，如果被剥夺自由者是外国人，还应保证他们能与本国领事机构联系；

(b) 授权查访剥夺自由场所的机制具有独立性，包括为这些机制设立客观的成员选拔标准，保证这些机制能够不受限制地查访所有剥夺自由场所，并提供关于《公约》的培训。

针对拘留合法性的补救办法

33. 委员会感到关切的是，缔约国没有按照《公约》第十七条第二款(六)项的规定设立用于质疑剥夺自由合法性的补救办法，包括可供被拘禁在医疗设施或移民拘留设施内的人员使用的补救办法。委员会注意到缔约国有《人身保护法》，可用于对拘留的合法性提出质疑。但委员会感到关切的是，《人身保护法》(特别是第 4 条)所载的这一补救办法在使用上存在障碍，而且只有被剥夺自由者本人或其律师能够提出人身保护请求(第十七和第二十二条)。

34. 委员会建议缔约国采取必要措施，确定在任何情况下皆不得限制申请人身保护的权利，并保证不论涉及哪种拘留场所，任何有合法利益的人员均可启动这一程序。

被剥夺自由者登记册

35. 委员会注意到，缔约国拥有一些被剥夺自由者登记册。但委员会关切地注意到，这些登记册并未包含《公约》第十七条第三款所述的所有信息，而且委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供足够的资料，说明采取了哪些措施来确保所有被剥夺自由者记录都完整、得到及时更新和监测。委员会关切地注意到，缔约国国内法并不保证有关人员能够获得《公约》第十八条第一款所列的信息，是否提

供这种信息取决于被剥夺自由者。委员会感到遗憾的是，没有收到足够的资料，说明缔约国国内法如何处理《公约》第二十二条(二)项和(三)项所述的情况，即当局对剥夺自由未予记录、拒绝提供信息和提供不准确信息的情况(第十七、第十八、第二十和第二十二条)。

36. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保：

(a) 将所有剥夺自由案件无一例外地录入官方登记册和(或)最新记录，录入内容应至少包含《公约》第十七条第三款所要求的信息；

(b) 迅速、准确地填写和更新被剥夺自由者登记册或记录，并予以定期检查，如果存在违规情况，确保对负责官员予以应有的惩处；

(c) 任何有合法利益的人员都能迅速、方便地获得《公约》第十八条第一款所述的信息；

(d) 防止发生《公约》第二十二条(二)项和(三)项所述的情况，如果确实发生了这种情况，则予以惩处。

关于《公约》的培训

37. 委员会注意到，缔约国向一些国家工作人员提供了人权培训。但委员会感到关切的是，这种培训可能并未包括关于强迫失踪的专门培训(第二十三条)。

38. 委员会建议缔约国按照《公约》第二十三条第一款的规定，继续努力向国家官员提供人权培训，特别是确保所有执法和安全人员(无论文职或军事人员)、医务人员、公职人员和其他可能参与监押或处置被剥夺自由者的人员，包括法官、检察官和其他负责司法的官员，定期接受关于《公约》规定的专门培训。

5. 提供赔偿和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四至第二十五条)

受害人的定义以及取得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

39. 委员会感到关切的是，《刑事诉讼法》第 292-2 条所载的“受害人”的定义并未涵盖《公约》第二十四条第一款所述的所有人员，并且委员会感到遗憾的是，日本代表团坚称该国“无意修改刑事诉讼中的受害人的定义”。委员会还感到关切的是，缔约国国内法没有建立由国家负责充分赔偿、包含《公约》第二十四条第五款规定的所有赔偿措施的制度。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明向非命案强迫失踪案件的受害人提供了哪些类型的补偿和赔偿，也没有说明是否有机制确保有关人员了解强迫失踪案情的真相和失踪者的命运以及采取了哪些措施来设立此种机制，亦没有提供资料说明这些机制如何能够确保受害人有权获悉调查的进展和结果及参与诉讼程序(第二十四条)。

40. 委员会建议缔约国采取必要措施，以便：

(a) 在国内法中确立符合《公约》第二十四条第一款的“受害人”定义，确保任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人都能行使该条规定的权利；

(b) 建立全面的赔偿制度，该制度应考虑到受害人的性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾等个人情况，完全符合《公约》第二十四条第四和第五款的规定，由国家负责，并且在没有提起刑事诉讼的情况下也依然适用；

(c) 确保所有强迫失踪受害人都能行使自己的权利，了解真相并得到司法公正、赔偿和不重演保证。

失踪者及其亲属的法律地位

41. 委员会感到关切的是，缔约国民法规定，即便失踪者的命运仍然不明，也应推定其已经死亡，而且失踪者的家属需要等待其失踪长达七年之后，才能在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域实现地位正常化。委员会还感到关切的是，在这七年中，失踪者的家属仍需为其缴纳养老金和保险(第二十四条)。

42. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，按照《公约》第二十四条第六款的规定，确保对于命运或下落不明的失踪者，无需宣布推定其死亡就可实现其本人及其亲属在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域的法律地位的正常化。在这方面，委员会鼓励缔约国在法律中规定，可以出具因强迫失踪而下落不明的声明。

关于非法劫持儿童的法律

43. 委员会关切地注意到，缔约国国内法没有充分处理《公约》第二十五条第一款所述的涉及非法劫持儿童的行为并将之明确为刑事罪。委员会感到遗憾的是，尚未收到足够的资料，说明缔约国已制定哪些程序来审查源自强迫失踪的儿童领养，必要时宣布这种领养无效，并保证失踪儿童有权恢复真实身份(第二十五条)。

44. 委员会建议缔约国：

(a) 审查该国刑法，以便将《公约》第二十五条第一款所述行为作为一项专门罪行写入其中，并考虑到此类罪行的极端严重性，规定适当的处罚；

(b) 制定具体程序，用于审查任何源自强迫失踪的领养、安置或监护，并酌情宣布其无效。

D. 传播和后续行动

45. 委员会希望回顾各国加入《公约》即承担的义务，在这方面促请缔约国确保其所采取的所有措施，无论性质如何，也不论源于何种权威，均完全符合该国加入《公约》和其他相关国际文书即承担的义务。委员会特别促请缔约国确保切实调查所有强迫失踪案件，对受害人享有的《公约》权利予以充分满足。

46. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童的人权有特别残酷的影响。遭强迫失踪的妇女特别容易遭到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容易处于严重弱势地位，并会因努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因亲属失踪造成的后果而受害的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯，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》规定的各项权利和义务时，采取性别平等视角和体恤儿童的方法。

47. 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、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、立法和行政机

关、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的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害人亲属组织参与按照本结论性意见采取的行动。

48. 根据委员会的议事规则，缔约国应最晚于 2019 年 11 月 16 日提供资料，说明第 12 段(禁止强迫失踪)、第 14 段(强迫失踪罪)和第 32 段(基本法律保障)所载建议的落实情况。

49. 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 2024 年 11 月 16 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。委员会鼓励缔约国促进和方便民间社会特别是受害人亲属组织参与编写这一资料。
