



## 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
10 April 2014  
Chinese  
Original: English

### 强迫失踪问题委员会

#### 关于荷兰根据《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 2014 年 3 月 18 日和 19 日举行的第 82 和 83 次会议 (CED/C/SR.82 和 83) 上审议了荷兰根据《公约》第二十九条第一款提交的报告 ((CED/C/NLD/1)。委员会在 2014 年 3 月 26 日举行的第 94 次会议上通过了下述结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎荷兰根据《公约》第二十九条第一款提交的报告。另外，委员会还对与缔约国代表团进行的关于为执行《公约》的规定所采取措施的对话表示赞赏，对话消除了委员会的许多忧虑。委员会还感谢缔约国经其代表团发言补充的对问题单 (CED/C/NLD/Q/1) 的书面答复 (CED/C/NLD/Q/1/Add.1)。

#### B. 积极方面

3. 委员会称赞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》。

4. 委员会还欢迎缔约国承认根据《公约》第三十一和三十二条设立的委员会处理个人和国家间来文的职权。

\* 委员会第六届会议通过(2014 年 3 月 17 日至 28 日)。



5. 委员会还称赞缔约国在与《公约》有关的各方面采取了措施，如关于除将强迫失踪定义为一项危害人类罪以外，还要将其作为单独罪行纳入 2003 年 6 月 19 日《国际罪行法》的倡议。该《法》除其他外还特别规定，对这种罪行的审判不受时效限制，并预见到了上级责任和治外法权。

6. 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荷兰的无限期邀请。

### C. 关注的主要问题和建议

7. 委员会认为，缔约国关于防止和惩罚强迫失踪行为的法规以及其他有关措施，至少是在编写本报告时，还不完全符合已批准《公约》的缔约国所应承担的义务。委员会建议缔约国考虑它的建议，那些建议是本着积极和有助益的精神提出的，目的是加强现有法规，确保缔约国执行它的方式与《公约》所规定权利和义务完全一致。

#### 一般情况

8. 委员会欢迎代表团的发言，其中表示，预计在两、三年之内对《公约》的批准将扩展到荷兰王国的其他自治领土，如阿鲁巴、库拉索和圣马尔顿。

9. 委员会请缔约国尽快将对《公约》批准和对第三十一和三十二条设立的委员会职权的承认扩大到自治岛屿阿鲁巴、库拉索和圣马尔顿。

10. 关于《公约》对荷兰加勒比海部分，即博内尔、圣尤斯特歇斯和沙巴的适用，委员会注意到代表团保证，同样的一般原则和适用于荷兰的欧洲部分一样适用于这些地方。但它也注意到，根据对问题单(CED/C/NLD/Q/1/Add.1, 第 62 段)的答复，刑事伤害赔偿基金只适用于“在荷兰领土上发生的暴力犯罪案件(不包括博内尔、圣尤斯特歇斯和沙巴)”。

11. 委员会呼吁缔约国采取一切必要措施，协调全国的程序和做法，以确保《公约》对荷兰欧洲部分和加勒比海部分的统一适用。

12. 委员会注意到缔约国解释说，《公约》条款的直接适用最终取决于国内法院。因为一直没有强迫失踪案件，因而法院，特别是最高法院，从未援引《公约》，委员会担心，这可能会造成《公约》某些条款是否直接适用的不确定性，因而会影响《公约》所规定义务的履行和所规定权利的享有。

13. 委员会呼吁缔约国采取一切必要措施，确保《公约》条款的直接和统一适用。

### 强迫失踪的定义和将其列为犯罪(第一至七条)

14. 委员会称赞缔约国将强迫失踪作为一项单独罪行列入《国际罪行法》，但仍关切的是，虽然第 4 条第(2)款(d)项中强迫失踪的定义也适用于也适用于这项单独罪行，但其中并不包括将“隐瞒失踪者的命运或下落”作为一种可能的要素，也没有提到这种罪行“系指由国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为”，而是说经过或有“国家或政治组织”授权、支持或默许。委员会注意到代表团认为，取消法律保护被看作强迫失踪罪的一个结果而不是这种罪行的一个构成要素(第二条)。

15. 委员会建议缔约国审查《国际罪行法》中强迫失踪的定义，以确保在适用于单独罪行的范围内，它完全符合《公约》第二条。

16. 委员会注意到，《国际罪行法》第 8 条(a)款允许作为一种单独惩罚对强迫失踪罪处以不超过 81,000 欧元的罚款，而没有进一步规定最低数额罚款。这使法院在下列方面有广阔的酌处权：在决定对这种罪行是判刑还是罚款时；在决定罚款数额时，特别是在适用最低判决的情况下罚款的数额(第七条)。

17. 委员会建议缔约国修改其法律，以便去除将罚款作为对强迫失踪罪的一种单独惩罚的可能性。缔约国应确保对强迫失踪罪处以最低罚款时按照《公约》第七条考虑到罪行的极大严重性。

### 与强迫失踪有关的刑事责任和司法合作(第八至十五条)

18. 委员会满意地注意到，多数情况下，对强迫失踪案件的调查都是由专门机构，即鹿特丹国家检察院和国家警察局国际犯罪侦缉队进行的。委员会还注意到代表团的断言，大意是：检察官对酌处原则的适用受到对强迫失踪进行调查的责任的严重。但委员会注意到，对在军事背景下犯下的强迫失踪罪进行调查的职权属于荷兰皇家宪兵队，一种军事警察部队。委员会关注的是，没有保证在进行刑事调查时暂停涉嫌犯有强迫失踪罪的官员的职务(第十一和十二条)。

19. 委员会鼓励缔约国确保涉嫌犯有强迫失踪罪者不能通过直接或间接阻挠影响调查。为此，它建议缔约国通过一项明确的法律条款，规定暂停涉嫌犯有强迫失踪罪的官员的职务。委员会还建议缔约国采取必要措施，确保所有强迫失踪案件只有民事机构调查和审判。

20. 委员会欢迎缔约国向证人及其亲属提供保护和代表团的发言，代表团说，The 这种保护延伸到可能受调查影响的其他人(第十二条)。

21. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保现有保护措施有效适用于《公约》第十二条第 1 款中提到的所有人。

### 防止强迫失踪的措施(第十六至二十三条)

22. 委员会满意地注意到庇护和引渡程序规定了提出具有暂停执行效力的上诉的权利。但委员会关注的是有信息表明,对庇护申请被否决提出上诉的程序并不总是规定可进行具有暂停执行效力的事实审查,即便代表团宣布了未来在这方面可能发生变化(第十六条)。

23. 委员会呼吁缔约国确保,对关于引渡、遣返或驱逐的决定的上诉程序中规定,在有理由认为申请人会有被强迫失踪的危险时,可对申请进行具有暂停执行效力的实质性复查。

24. 委员会注意到 2011 年颁布了《荷兰人权机构法》并指定了组成《禁止酷刑和其他不人道或有辱人格的待遇公约任择议定书》所规定国家预防机制的各机构。但委员会仍关注的是,根据该法第 7 条第 2 款,人权机构人员进入《国家保密法》所规定禁止入内的场所可能受到限制。另外,委员会与禁止酷刑委员会同样关注的是,由于组成国家预防机制的检查团都是各部的司局,它们的独立性可能会受到损害(第十七条)。

25. 委员会建议缔约国取消《荷兰人权机构法》第 7 条第 2 款规定的限制,以确保人权机构人员能不受限制地进入所有拘留场所。委员会还建议缔约国按照禁止酷刑委员会的建议,确保国家预防机制在财政和业务方面完全独立于行政机构。委员会鼓励缔约国确保这些机构也能在荷兰的加勒比海部分切实履行职能。

26. 委员会注意到缔约国未能说明是否有检查方法可确保各被剥夺自由人员登记簿所储存资料完全符合《公约》第十七条第 3 款。

27. 委员会建议缔约国继续努力确保所有被剥夺自由人员登记簿的完整和按时更新,其中至少包括《公约》第十七条第 3 款所要求的资料。另外,委员会还建议缔约国制定有效方法以对记录定期核查以确保其完整和得到更新。

28. 委员会承认尊重被剥夺自由者隐私的法律意义,但对缔约国的一个说法感到遗憾,即:《公约》第十八条中所列信息将不会自动适用于被剥夺自由者的亲属。鉴于“拒绝承认剥夺自由或隐瞒命运”是强迫失踪的组成部分,必须承认拥有合法权益的任何人均有权收集和接收有关被认为失踪者的命运的信息(第十八、十九和二十条)。

29. 委员会建议缔约国采取必要措施,确保拥有合法权益的任何人均有权至少得到《公约》第十八条第 1 款所列信息并有能这样做的真实可能性。委员会呼吁缔约国按照《公约》第二十条第 2 款保证这些人能得到及时而有效的司法补救,不失时机地获得信息,同时保证他们可就拒绝透露这类信息的问题提出上诉。

30. 委员会关切地注意到,没有对安全人员和执法人员以及参与拘押或处理被剥夺自由者的其他人员进行关于《公约》的具体和经常培训(第二十三条)。

31. 委员会建议缔约国确保按照《公约》第二十三条，对所有不论是军事还是民事执法人员、医务人员、政府官员，包括移徙事务官员，以及可能参与拘押或处理被剥夺自由者的其他人员，包括法官、检察官和其他各级法院官员进行关于《公约》条款的适当和经常培训。

#### 提供补救和保护儿童不遭受强迫失踪的措施(第二十四和二十五条)

32. 法律承认受害者在根据国内刑法进行调查的过程中有某些程序性权利，但没有明确给予受害者了解关于失踪者命运的真相的权利。委员会还关切地注意到，刑事伤害赔偿基金在暴力犯罪情况下提供赔偿只适用于犯罪在在荷兰的欧洲部分发生的情况，并且只有在受害者死亡的情况下给予亲属。在所有其他情况下，支付赔偿的责任都将落在犯罪者身上。《公约》第二十四条第 5 款具体规定的其他形式的补救也没有保证。

33. 委员会建议缔约国增加一个条款，明确规定受害者了解关于强迫失踪情况和失踪者命运的真相的权利。委员会呼吁缔约国采取必要的法律或其他措施，按照《公约》第二十四条第 4 和 5 款，明确承认作为在本国境内任何地方发生的强迫失踪的直接后果而受害的人员及时获得公正和适当赔偿以及其他形式补救而无需证明失踪者死亡的权利。

34. 委员会注意到，缔约国的《民法》规定了确立法律推定死亡的期限。委员会理解明确失踪者亲属的法律地位及其社会权利的重要性，但认为，考虑到强迫失踪的连续性，这一法律程序，从原则上来说，不应在明确失踪者的命运之前推定其死亡(第二十四条)。

35. 委员会请缔约国考虑审查其法规，以增加一项关于因强迫失踪而不在的声明，以便适当处理失踪者的法律地位问题，以及失踪者亲属在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面的法律地位问题。

36. 委员会注意到《刑法》中关于谋杀未成年人的现行条款，但认为，其中没有任何条款具体反映出《公约》第二十五条第 1 款所阐述的情况。委员会还深切地注意到，尽管儿童权利委员会 2009 年曾提出关于需要防止无人陪伴的儿童从庇护接待中心消失的建议，但另外的报告表明，2011 年有大批儿童从公设接待中心毫无踪迹地消失了(第十二和二十五条)。

37. 委员会建议缔约国在其刑事法规中增加有关《公约》第二十五条第 1 款中所说明具体罪行的条款。委员会还促请缔约国按照《公约》第二十五条第 2 款对无人陪伴儿童从庇护接待中心消失的事件进行彻底调查，搜查和查明可能是强迫失踪受害者的那些儿童。

38. 委员会感兴趣地注意到缔约国提供信息说，可应被收养者的请求取消收养。然而，委员会对关于非法收养和没有审查以及酌情取消源于强迫失踪的收养或安置的具体程序表示关切(第二十五条)。

39. 委员会鼓励缔约国考虑制定审查和酌情取消源于强迫失踪的收养或安置的具体程序，同时坚持将儿童的最大利益作为首要考虑的原则。

#### 宣传和后续行动

40. 委员会要提醒缔约国注意在批准《公约》时承担的义务，并在这方面促请缔约国确保它所采取的一切措施，不论其性质如何和来源于何种权力，均完全符合它批准《公约》和其他有关国际文书时所承担的义务。在这方面，委员会特别促请缔约国采取必要措施，确保《公约》，特别是其中规定的保障，完全适用于荷兰的欧洲部分和加勒比海部分。

41. 委员会还想强调一下强迫失踪对妇女和儿童的人权的特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭受性侵犯和其他形式的性暴力伤害。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别可能处于弱势地位，因为努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。因为本人被强迫失踪或亲属失踪造成的后果而受害的儿童，其人权特别容易受到很多侵犯，包括改换身份。在这方面，委员会特别要强调的是，缔约国必须确保在落实《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。

42. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、其根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告、对委员会开列的问题单的书面答复以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、民间社会和在缔约国活动的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参与根据本结论性意见采取的行动。

43. 委员会注意到缔约国于 1996 年提交了其核心文件(HRI/CORE/1/Add.66)，请缔约国按照国际人权条约统一报告准则(HRI/GEN.2/Rev.6, chap.I)更新其核心文件。

44. 根据委员会议事规则，缔约国应最迟在 2015 年 3 月 28 日之前提供关于第 25、33 和 35 段中所载委员会建议的落实情况的有关资料。

45. 根据《公约》第二十九条第 4 款，委员会请缔约国在不迟于 2020 年 3 月 28 日的时候提交关于委员会所有建议落实情况的具体和更新资料以及关于《公约》所规定义务履行情况的任何其他新资料，资料要按照《缔约国根据第二十条提交报告的形式和内容准则》第 39 段编写，以一个文件的形式提交(CED/C/2)。委员会鼓励缔约国提倡和促进民间社会参与编写这一资料。