



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
29 April 2025
Chinese
Original: French

强迫失踪问题委员会

关于比利时根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料 的结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2025 年 3 月 24 日举行的第 522 次会议¹ 上审议了比利时根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料²。委员会在 2025 年 4 月 3 日举行的第 537 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎比利时按照委员会先前的结论性意见和委员会第二十七届会议通过的优先主题清单的要求提供的补充资料。³
3. 委员会还赞赏与缔约国代表团就为执行《公约》规定而采取的措施进行的建设性对话，并特别欢迎代表团坦率地答复了委员会提出的问题。委员会感谢缔约国在对话后提交补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到，自委员会审议缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告⁴ 以来，缔约国批准了下列国际文书：
 - (a) 《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》，2014 年；
 - (b) 《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》，2014 年。
5. 委员会还欢迎缔约国为落实《公约》而采取的下列立法、行政和体制措施：
 - (a) 2024 年 4 月 8 日颁布了新的《刑法典》(将于 2026 年 4 月 8 日生效)，其中包括：

* 委员会第二十八届会议(2025 年 3 月 17 日至 4 月 4 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.522。

² CED/C/BEL/AI/1.

³ CED/C/BEL/CO/1，第 35 段；CED/C/BEL/Q/AI/1。

⁴ CED/C/BEL/1、CED/C/BEL/1/Corr.1 和 CED/C/BEL/1/Corr.2。



- (一) 第 89 条, 其中根据《公约》第二条和第四条, 将强迫失踪定为一项单独的罪行;
- (二) 第 83 条, 其中根据《公约》第五条, 将强迫失踪定为危害人类罪;
 - (b) 根据 2005 年 1 月 12 日《关于监狱管理和囚犯法律地位的原则法》, 2019 年 4 月 24 日设立了中央监狱监督委员会, 2019 年 9 月设立了各监督委员会, 2020 年 10 月设立了投诉委员会;
 - (c) 通过了 2019 年 5 月 12 日关于设立联邦保护和促进人权机构的法律;
 - (d) 颁布了 2017 年 4 月 23 日《关于收集、保存和获取被收养儿童出身信息的皇家法令》, 2019 年 9 月 29 日皇家法令修订了这项法令, 并在《民法典》第 368-6 条中增加了保存被收养儿童出身信息的义务。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般资料

批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》

6. 委员会注意到缔约国提供的资料, 但仍感关切的是, 国家预防机制迟迟没有建立, 这妨碍了《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》的批准工作。

7. 委员会重申其建议⁵, 即缔约国应毫不拖延地批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》, 以加快建立或指定国家预防机制。

国家人权机构

8. 委员会注意到, 缔约国内有部门平等机构和人权机构, 包括联邦保护和促进人权机构和团结中心(联邦平等机会与反种族主义和歧视中心), 这两个机构都获得了国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会的 B 级认证。委员会注意到, 设立联邦机构的法律允许其以后变为一个联邦间机构, 并最终变为一个具有 A 级地位的国家人权机构。然而, 委员会感到关切的是, 联邦机构的任务授权不包括属各语区和大区管辖的事务。此外, 委员会仍然不清楚部门平等机构和人权机构将如何与联邦机构协调活动, 而这种协调对于联邦机构在缔约国所有人权领域, 特别是强迫失踪问题上有效履行任务至关重要。

9. 委员会鼓励缔约国继续努力落实 2023 年国家人权机构全球联盟资格认证小组委员会的建议, 以确保联邦保护和促进人权机构和团结中心完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。

⁵ CED/C/BEL/CO/1, 第 8 段。

2. 使国内法与《公约》保持一致

减罪情节

10. 委员会满意地注意到，新的《刑法典》第 89 条将强迫失踪作为一项单独的罪行列入，这完全符合《公约》第二条的定义。然而，委员会感到关切的是，在不构成危害人类罪的强迫失踪案件中，列入了一个减轻罪行的情节，即强迫失踪的责任人在五天内自愿释放受害者。委员会注意到代表团的论点，即列入这一减罪情节是为了鼓励犯罪者停止其犯罪活动，但委员会感到关切的是，这一规定削弱了强迫失踪无论时间长短均绝对禁止的规定(第二、第四和第七条)。

11. 委员会回顾其与强迫或非自愿失踪问题工作组联合发表的关于所谓“短期强迫失踪”的联合声明，其中强调，强迫失踪无论持续时间长短，都会对失踪者及其亲属造成严重伤害和后果，并给寻求保护和捍卫其权利的努力带来切实挑战。⁶ 委员会建议缔约国修订新的《刑法典》第 89 条第 2 款，删除在决定如何判刑时应考虑任何时间限制的提法，并确保根据《公约》第七条第二款第(一)项的规定，判处的刑罚考虑到罪行的严重性及其后果。

3. 关于强迫失踪的起诉、调查与合作(第八至第十五条)

诉讼时效

12. 委员会注意到，2024 年 4 月 9 日《刑事诉讼法》第 32 条修订了 1878 年 4 月 17 日《刑事诉讼法》第 21 条，其中载有《刑事诉讼法》的暂定标题：“第 1 款规定的时效期限不受因减罪情节而减刑或改刑的影响”。然而，委员会感到关切的是，对强迫失踪案件提起公诉的时效制度不明确，而且《刑法》没有明确承认这一罪行的持续性(第八条)。

13. 委员会建议缔约国在《刑法典》中明确规定，适用于不构成危害人类罪的强迫失踪案件的时效期限应较长，并与罪行的严重性相称。此外，根据《公约》第八条，委员会敦促缔约国考虑到强迫失踪犯罪的持续性，确保时效期限从停止犯罪之时算起。

移民背景下的失踪

14. 委员会感到关切的是，有报告称，有移民在抵达或过境比利时时失踪，包括在贩运途中失踪。委员会感到遗憾的是，没有采取足够措施调查这些案件，特别是在搜索和救援行动、打击贩运活动、收集数据(包括一般数据和法医数据)以及向失踪人员亲属提供援助方面与原籍国和过境国开展合作。委员会注意到为寻找失踪人员而采取的措施，特别是颁布了 COL 04/2022 号指令。然而，委员会感到关切的是，在实践中，警察部门只处理“令人担忧”的失踪案件，尽管委员会收到的信息表明，有不少孤身未成年寻求庇护者失踪。委员会还感到关切的是，现有的保障措施不足以保护收容中心和照料中心的儿童以及失踪儿童，从而使这些儿童面临更大的强迫失踪风险(第十二、第十四至第十六、第二十四和第二十五条)。

⁶ CED/C/11, 第 2 页。

15. 委员会回顾其关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年), 要求缔约国:

- (a) 加倍努力, 防止抵达和过境比利时的移民失踪, 包括在人口贩运途中失踪, 调查失踪指控, 确保起诉责任人, 并给予与其罪行严重性相称的处罚;
- (b) 提高对现有举报机制的认识, 并在必要时提供专业口译服务, 确保证人或亲属能够举报失踪案件, 而不必担心被驱逐出境或被剥夺自由, 并提高联邦、大区、语区和市镇各级当局的认识。以便他们能够迅速和充分地查明案件;
- (c) 根据《公约》第十四条和第十五条, 建立或加强与原籍国和过境国的合作和司法协助机制, 鼓励分享信息和证据, 以便利寻找和查明失踪移民、调查和起诉失踪移民并向受害者提供支助;
- (d) 加强对收容中心和照料中心的孤身未成年寻求庇护者的保护措施, 解决失踪的根源问题, 开展定期监测和检查, 改善对未成年人的照顾, 确保保护机制易于使用, 并顾及孤身未成年人的具体情况;
- (e) 对孤身未成年寻求庇护者(包括 13 至 18 岁的青少年)在抵达接待中心和照料中心后失踪的所有案件进行彻查, 确保采取搜寻、查找和保护措施, 以免这些人遭到强迫失踪, 并按照《公约》规定, 确保一切搜寻措施, 包括 COL 04/2022 号指令规定的措施, 充分考虑到强迫失踪的风险。

失踪移民统计资料和登记册

16. 委员会感到遗憾的是, 没有关于失踪移民的分类数据。委员会感到关切的是, 有指控称, 失踪移民的亲属在获取有关其失踪亲属的信息方面面临困难(第十二、第十四、第十五、第十六和第二十四条)。

17. 委员会建议缔约国:

- (a) 与联邦机构和联邦实体合作, 收集关于失踪移民, 包括孤身未成年寻求庇护者的分类数据;
- (b) 根据《公约》第十九条的规定, 确保适当记录失踪移民信息, 包括在遗传数据库和法医数据库中适当记录这类信息, 以便查明在移民途中失踪并已在国际上通报失踪的人;
- (c) 确保失踪移民的亲属及其代表(不论他们居住在何处)都有机会获得关于调查和搜查的信息并参与这些活动。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

18. 委员会感到关切的是, 正如禁止酷刑委员会⁷ 和人权事务委员会⁸ 所指出的那样, 有报告称, 有些移民管制办法违反了不驱回原则, 使需要国际保护的人面临严重侵犯人权包括强迫失踪的风险。委员会尤其感到关切的是:

⁷ CAT/C/BEL/CO/4, 第 25 和第 26 段。

⁸ CCPR/C/BEL/CO/6, 第 31 和第 32 段。

- (a) 评估强迫失踪风险的标准，以及用于核实接收国提供的资料与面临驱逐、驱回、移交或引渡威胁的人提供的资料的方法；
- (b) 缔约国依据外交保证驱逐或驱回某人的条件，特别是在有充分理由相信有关人员可能面临强迫失踪或其他形式虐待的风险的情况下；
- (c) 尽管个人可以要求紧急中止驱逐程序，但不可能就驱逐决定向外国人法律诉讼委员会提出有中止效力的上诉(第十六条和第二十三条)。

19. 委员会建议缔约国确保严格和系统地遵守不推回原则。在这方面，委员会敦促缔约国：

- (a) 考虑在立法中明确禁止驱逐、推回、移交或引渡有充分理由相信面临遭受强迫失踪风险的人；
- (b) 确保所有寻求庇护者无一例外都能够不受阻碍地利用完全符合《公约》第十六条义务的有效庇护程序；
- (c) 为驱逐、推回、移交或引渡规定明确具体的标准，并确保进行一致和彻底的个别评估，以评价当事人在目的地国，包括在被认为安全的国家遭受强迫失踪的风险；
- (d) 确保以最谨慎的方式有效审查外交保证，如果有充分理由相信有关人员将面临被强迫失踪的风险，则不接受外交保证；
- (e) 确保对于在涉及执行驱逐判决的驱回之背景下作出的任何决定都可以进行上诉，并确保这种上诉具有中止效力。

被剥夺自由者登记册

20. 委员会注意到被剥夺自由者数字登记册试点项目的推出和 2022 年起草的一项皇家法令草案，以及为推动建立被剥夺自由者中央登记册而采取的初步步骤，但委员会仍感关切的是，仍然没有统一的联邦警察和地方警察区级登记册，现有的区级登记册不包含《公约》第十七条第三款规定的所有信息(第十七条和第十八条)。

21. 委员会建议缔约国通过确保联邦、语区和地方各级的合作，加快颁布关于被剥夺自由者登记册的皇家法令。委员会又建议缔约国毫无例外地从一开始就将所有剥夺自由的案件记录在官方登记册或档案中，其中至少应包括《公约》第十七条第三款所要求的资料。委员会还建议缔约国立即确保：

- (a) 认真完成和更新被剥夺自由案件登记或入档，并定期进行核查，如有违规行为，负有责任的官员应受到适当惩罚；
- (b) 任何对相关信息有合法利益的人，应至少能方便和迅速地获得《公约》第十八条第一款所述的信息。

《公约》相关培训

22. 委员会注意到所提供的资料，即为文职和军事执法人员、医务人员、公职人员和其他可能参与关押或治疗任何被剥夺自由者的其他人员提供了许多培训方案。然而，委员会感到关切的是，目前没有为参与移民管制的工作人员制定关于强迫失踪和《公约》的长期培训方案(第二十三条)。

23. 委员会建议缔约国：

- (a) 加倍努力，确保文职和军事执法人员、医务人员、国家官员和其他可能参与监押或处置任何被剥夺自由者的人，以及边防人员、移民官和参与庇护、驱回、遣返或引渡程序的人员，按照《公约》第二十三条的规定，定期接受关于强迫失踪和《公约》的适当培训；
- (b) 在强迫失踪问题培训方案中纳入其他相关文件，如《搜寻失踪人员指导原则》、委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第1号一般性意见(2023年)以及关于非法跨国收养的联合声明⁹ 和关于所谓“短期强迫失踪”的联合声明。

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利以及促进国际司法协助的措施(第十四、第十五和第二十四条)

了解真相和获得赔偿的权利

24. 委员会注意到1985年8月1日《援助故意暴力行为受害者法》和《欧洲暴力罪行受害者赔偿公约》规定的支助措施，以及缔约国以往关于这一问题的报告中提供的资料。然而，委员会仍感关切的是，并非所有强迫失踪受害者都能得到向故意暴力行为受害者和志愿救助者提供的经济支援。委员会还感到遗憾的是，对于在对话期间提出的问题缺乏足够的资料，说明国家立法没有明确承认受害者有权了解强迫失踪案件的真相、调查的进展情况和失踪者的命运，并且缺乏非经济赔偿机制，如恢复原状、康复、抵偿，包括恢复尊严和名誉以及保证不再发生。

25. 委员会建议缔约国在国内法中明确承认强迫失踪受害者了解真相的权利，并确保根据《公约》第二十四条第二和第五款，为强迫失踪受害者提供更多获得非经济赔偿的机会，包括恢复原状、康复、抵偿和保证不再发生。

国际司法协助

26. 委员会感到遗憾的是，缺乏关于国际司法协助的详细资料，特别是关于在国外失踪的比利时国民或居民的资料(第十四、第十五和第二十四条)。

27. 缔约国应按照《公约》第十四条和第十五条的规定，加强司法协助机制，以确保有效手段回应其他国家的援助请求，并向强迫失踪受害者提供协助。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

殖民地时期的儿童被强迫失踪和非法带走案件

28. 委员会注意到布鲁塞尔上诉法院2024年12月2日的裁决，其中认定比利时应对在殖民时代实施的系统性政策下非法带走五名混血儿童的案件负责。委员会还注意到众议院2018年3月29日通过的关于比利时在非洲殖民时期混血儿所遭受的隔离的第54K2952号决议，以及2023年3月21日颁布的关于允许查阅档案以便在家人被迫分离后实现团聚的法律。这些措施有助于调查当局在其中所起的作用，并为获得信息提供便利，但委员会仍感关切的是，这些措施目前并不能

⁹ CED/C/9.

保障受害者获得真相、正义和赔偿的权利(第十二条、第二十四条和第二十五条)。

29. 委员会建议缔约国查明和支持在比利时殖民时期据称儿童被强迫失踪或被非法带走案件的受害者，并保障这些人获得真相、正义和赔偿的权利，不论犯罪的日期，也不论与犯罪相关的情况，包括伤害最初发生在另一国的情况，以及据称的犯罪人身份尚未查明的情况。为此目的，缔约国应：

- (a) 确保主管机构根据《搜寻失踪人员指导原则》，特别是关于受害者参与和获得信息的指导原则，独立、公正和有效地开展行动，全面搜寻比利时殖民时期儿童被非法带走案件的受害者，妥善保存并查阅有关档案；
- (b) 确保诉讼时效从受害者身份确定之日起开始计算，并确保将犯罪人绳之以法，并处以与其罪行的严重性相称的刑罚；
- (c) 根据《公约》第十四、第十五和第二十五条，与刚果民主共和国、卢旺达和布隆迪建立有效和可持续的合作机制。

非法跨国收养

30. 委员会注意到缔约国为打击非法跨国收养而采取的措施，特别是众议院2022年6月9日通过的第55K2151号决议，其中承认比利时存在非法收养现象，承认有关人员为受害者，并启动了对这一问题的行政调查。委员会还注意到弗拉芒语区和法语区为评估非法收养的规模和影响而采取的举措，并注意到联邦政府于2024年5月8日承认国家失职，并向被收养者及其家人道歉。不过，委员会感到关切的是，所采取的措施只针对具体部门，仍然属于零敲碎打，根据所收到的资料，受害者在获得必要的援助和信息以了解他们所关心的案件方面继续面临困难。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国似乎没有采取任何措施起诉这种犯罪人或保障受害者获得赔偿的权利(第十二、第十四、第十五、第二十四和第二十五条)。

31. 委员会敦促缔约国：

- (a) 对据称发生比利时的非法跨国收养的规模和相关情况进行独立、全面的调查，以确定其中一些收养是否源于强迫失踪，以及其中是否犯下了其他罪行(如伪造、藏匿或销毁身份证件)，以查明和惩罚这种犯罪人；
- (b) 根据《公约》第二十五条的规定，并参照《关于非法跨国收养的联合声明》，加强现有程序，审查并酌情撤消源于强迫失踪的任何儿童收养、安置或监护程序，恢复有关儿童的真实身份，并确保联邦当局、联邦部门与原籍国在这方面有效开展合作并交流信息；
- (c) 在联邦机构和联邦实体内建立强有力的审查和监测机制，负责监督正在进行的跨国收养程序，并确保执法人员得到适当培训；
- (d) 确保及时公布和执行根据2022年6月9日第55K2151号决议进行的行政调查即将提出的建议，以及弗拉芒语区和法语区提出的建议；
- (e) 与有关人员协商，查明儿童被强迫失踪或非法带走案件的受害者，向他们提供必要的支助，以确定他们的身份和出身，并充分了解他们是在何种情况下被收养的；

(f) 根据《公约》第十四、第十五和第二十五条，请求受害者原籍国为执行上述建议提供一切可能的合作。

D. 遵守《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

32. 委员会谨回顾各国在成为《公约》缔约国时所承担的义务，并为此促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何，也无论出自哪个主管机关，均完全符合《公约》和其他相关国际文书。在这方面，鉴于缔约国的联邦性质，委员会请缔约国确保在联邦、语区、大区、省和市镇各级全面适用《公约》。

33. 委员会还要强调，强迫失踪对妇女和儿童造成了的影响尤为残酷。遭受强迫失踪的妇女尤其容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。失踪人员的女性亲属，因此也是《公约》第二十四条第一款意义上的受害者，也尤其可能在社会和经济上处于严重不利地位，并因寻找亲人的努力而遭到暴力、迫害和报复。强迫失踪的受害儿童，无论是他们自己遭受强迫失踪，还是他们遭受其亲人失踪的后果，都特别容易受到诸多侵犯人权行为。因此，委员会特别强调，缔约国在执行本结论性意见所载建议和落实《公约》规定的权利和义务时，必须系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需要。

34. 委员会请缔约国广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料以及本结论性意见，以便提升司法、立法和行政机关、民间社会和在缔约国开展工作的非政府组织及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会参与落实本结论性意见所载建议的行动。

35. 根据《公约》第二十九条第四款，为了加强与缔约国的合作，委员会请缔约国至迟于 2028 年 4 月 4 日向委员会提交最新具体资料，说明关于防止强迫失踪(第 19、21 和 23 段)、国际司法协助(第 27 段)、保护儿童免遭强迫失踪的措施(第 29 和 31 段)的建议的执行情况。委员会鼓励缔约国让民间社会，特别是强迫失踪受害者组织参与汇编这一资料。