



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
16 October 2023
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于荷兰王国根据《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 2023 年 9 月 15 日举行的第 450 次会议¹ 上审议了荷兰王国根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料。² 委员会在 2023 年 9 月 22 日举行的第 460 次会议上通过了本结论性意见。

一. 引言

2. 委员会对荷兰按照委员会在先前的结论性意见中提出的要求³ 提交补充资料表示赞赏。委员会邀请缔约国出席委员会第 450 次会议，会上将审议缔约国的报告，以澄清一些具体问题，并就下列问题交换意见：(a) 使国内立法与《公约》相一致；(b) 关于强迫失踪的起诉、调查与合作；(c) 防止强迫失踪。⁴ 在缔约国表示不出席会议之后，委员会根据议事规则第 51 条第 3 款(a)项审议了上述补充资料，同时对错过与缔约国进行互动交流的机会表示遗憾。

二. 积极方面

3. 委员会认可缔约国在委员会先前的结论性意见通过后在与《公约》相关的领域采取的措施，包括《公约》于 2017 年 12 月 21 日在组成国阿鲁巴生效，以及将刑事损害赔偿基金的运作范围扩大到博奈尔岛、萨巴岛和圣尤斯特歇斯岛的居民，自 2017 年 1 月 1 日起追溯生效。

* 委员会第二十五届会议(2023 年 9 月 11 日至 29 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.450。

² CED/C/NLD/AI/1 和 CED/C/NLD/AI/1/Add.1。

³ CED/C/NLD/CO/1, 第 45 段。

⁴ 见

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCED%2FTHS%2FNLD%2F55685&Lang=en



三. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

A. 一般情况

4. 委员会认为,在编写本文件时,在缔约国生效的关于防止和惩罚强迫失踪行为的立法和相关措施不完全符合已批准《公约》的缔约国所应承担的义务。委员会建议缔约国考虑其建议,那些建议是本着积极和有助益的精神提出的,目的在于加强现有立法,确保立法以及缔约国政府部门落实立法的方式与《公约》所规定的权利和义务完全一致。

B. 使国内立法与《公约》相一致

1. 《公约》在荷兰王国不同地区统一适用

5. 委员会欢迎荷兰王国于 2017 年 12 月 21 日将批准的《公约》扩展适用于阿鲁巴,但感到遗憾的是,《公约》尚未扩展适用于荷兰王国的其他组成国,即库拉索和圣马丁。

6. 委员会请缔约国继续将批准的《公约》和对第三十一和三十二条设立的委员会职权范围的承认扩展到组成国库拉索和圣马丁。委员会呼吁缔约国采取一切必要措施,确保在荷兰王国的所有地区统一适用《公约》。

2. 《公约》的直接适用

7. 委员会注意到缔约国提供的解释,即直接有效、自动执行的条约条款优先于国内法,个人可在法庭上援引条约条款,可依法强制适用条约条款。但委员会表示遗憾的是,并未收到有关任何案件的具体资料,说明《公约》在荷兰王国各个地区的国内法院得到援引和直接适用的情况。

8. 委员会呼吁缔约国确保《公约》在法律和实践中的直接适用性,包括为此进行适当的培训,提高对《公约》及其范围、意义和直接适用性的认识。

3. 强迫失踪的定义和刑事定罪

9. 委员会仍感关切的是,《国际罪行法》(2003 年)中强迫失踪的定义规定,该罪行应由国家或政治组织实施,或在其授权、支持或默许下实施,从而限制了《公约》第二条所载的“团体”概念(第二条)。

10. 委员会建议缔约国修订《国际罪行法》中对强迫失踪作出的定义,使其完全符合《公约》第二条。

11. 委员会注意到,缔约国解释说,强迫失踪罪的严重性反映在适用的最高刑期和罚款上,如有加重情节,最高可判处 30 年徒刑和 87 万欧元罚款。在这方面,委员会仍然关切的是,《国际罪行法》第 8 条(a)款允许对强迫失踪罪单独处以罚款(第七条)。

12. 缔约国应根据《公约》第七条,确保对强迫失踪罪的惩罚适当考虑该罪行极为严重的性质。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。

C. 关于强迫失踪的起诉、调查与合作

移民失踪

13. 委员会感到关切的是，有报告称，一些移民在试图抵达荷兰王国加勒比地区时在海上失踪，委员会感到遗憾的是，没有收到官方统计资料和有关澄清。委员会还感到关切的是，有报告称，在此类失踪的受害者中，有些人可能是贩运人口的受害者。委员会感到遗憾的是，没有收到有关资料，说明为解决移民失踪问题采取的措施，包括在搜索、救援、调查、打击贩运措施、数据收集和为失踪者亲属提供支持方面确保与该区域原籍国和过境国有效合作的措施。委员会感到关切的是，有大量孤身儿童从荷兰王国欧洲领土的庇护者接待中心失踪，包括在疑似贩运人口的情况下失踪(第三条、第十条、第十二条、第十四条、第十五条和第二十四条)。

14. 委员会根据其关于移民背景下的强迫失踪的第 1 号一般性意见(2023 年)，建议缔约国：

(a) 加倍努力，防止和调查经海路抵达荷兰王国加勒比地区的移民失踪的案件，包括与贩运人口有关的案件，并确保起诉责任人，如果定罪，应对其进行适当惩罚；

(b) 促进与加勒比地区原籍国和过境国的法律互助，以加强寻找失踪移民的工作，调查移民失踪情况，起诉责任人，包括贩运人口网络；

(c) 加倍努力，防止孤身儿童从庇护者接待中心失踪，并确保对此类失踪案件进行有效调查；

(d) 提高能力，寻找和查明失踪的移民，包括试图从海上抵达荷兰王国加勒比地区的失踪移民，确保与相关国家合作，所有有关当局之间进行有效协调与合作，并在现有数据库之间进行数据交叉核对；

(e) 确保失踪移民的亲属及其代表(不论他们居住在何处)都有机会获得信息并参与相关的调查和搜寻过程；

(f) 考虑批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

D. 防止强迫失踪的措施

1. 不驱回

15. 委员会感到关切的是，有报告称，寻求庇护者被从组成国阿鲁巴和库拉索驱回他们可能面临强迫失踪风险的国家，在荷兰王国加勒比地区的组成国里，诸如与律师联系的权利和以申请人懂得的语言获得信息的权利等程序保障得不到系统的保障(第十六条)。

16. 委员会敦促缔约国确保荷兰王国加勒比地区的组成国在所有情况下都严格遵守《公约》第十六条第一款所载的不驱回原则，建议缔约国：

(a) 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；

(b) 确保在着手驱逐、遣返、移交或引渡之前，对任何人成为强迫失踪受害者的风险进行彻底的个人评估，确保可在合理的时限内就此类程序中作出的任何决定向公正的当局提出上诉，并确保此类上诉具有暂停执行的效力；

(c) 向参与庇护、遣返、移交或引渡程序的所有人员，包括向执法人员提供关于强迫失踪概念及相关风险评估的培训。

2. 考察剥夺自由场所

17. 委员会注意到缔约国提供了信息，说明司法和安全监察局以及执法委员会在检查和监督荷兰王国加勒比地区拘留场所方面发挥的作用，但感到关切的是，没有收到资料，说明为确保这两个机制的协调而采取的措施，也没有说明阿鲁巴的现有架构，该架构不属于执法委员会的职责范围。委员会感到遗憾的是，没有收到资料，说明采取了哪些措施，确保在根据《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》设立的国家防范机制范围内，在荷兰王国的加勒比和欧洲地区适用同样的标准。委员会还感到遗憾的是，执法委员会仅被授权视察刑事司法系统内的拘留场所(第十七条)。

18. 委员会建议缔约国确保对荷兰王国加勒比地区所有类型的剥夺自由场所进行有效的视察和监督。缔约国应确保负责这些活动的实体之间明确分工和协调，并确保所适用的标准与荷兰王国欧洲地区的标准相同。委员会赞同禁止酷刑委员会的建议，即缔约国应“撤销其关于《任择议定书》仅对欧洲荷兰领土适用的声明，并确保《任择议定书》适用于该国全境，包括荷属加勒比地区。”⁵

19. 委员会注意到缔约国在其报告中就《荷兰人权机构法》第7条第2款所作的保证，该条款允许限制荷兰人权机构进入由《保护国家机密法》指定为禁入的地方，声称这些地方不是拘留场所。然而，委员会仍然关切的是，今后仍可能有拘留场所被指定为禁入场所。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明国家防范机制以及在荷兰王国加勒比地区运作的平行机制当前的行政和预算能力(第十七条)。

20. 委员会重申其先前的建议，即缔约国应取消《荷兰人权机构法》第7条第2款规定的限制，以确保该机构可不受限制地进入所有剥夺自由场所。⁶ 委员会建议缔约国确保为国家防范机制和在荷兰王国加勒比地区运作的平行系统提供充分的资源，使其得以履行任务，并确保其财政独立。

3. 合法利益相关者获取信息

21. 委员会注意到，缔约国表示，失踪人员的亲属或其律师可向被拘留者或其律师索取《公约》第十八条所列资料。委员会仍感关切的是，这一程序并不保证任何有合法利益的人有权根据《公约》第十八条的规定，获得与推定失踪者有关的信息(第十八条和第二十条)。

22. 委员会重申其建议，即缔约国应确保任何有合法利益的人至少能够有效地获得《公约》第十八条第一款所载的信息。委员会还重申，缔约国应按照《公约》

⁵ CAT/C/NLD/CO/7, 第23段。

⁶ CED/C/NLD/CO/1, 第25段。

第二十条第二款，保证这些人能得到及时而有效的司法补救，及时获得信息，同时保证他们可就拒绝透露这类信息的问题提出上诉。⁷

4. 《公约》相关培训

23. 委员会关切地注意到，缔约国报告中没有提供资料，说明向执法人员、文职或军事人员、医务人员、公职人员和其他可能参与拘押或处置被剥夺自由者的人员提供关于《公约》的具体和定期培训的情况(第二十三条)。

24. 委员会建议缔约国确保按照《公约》第二十三条的规定，对所有执法人员(文职或军事人员)、医务人员、公职人员，包括移民官员和其他可能参与拘押或处置任何被剥夺自由者的人，包括对法官、检察官和其他各个级别的法庭官员，进行关于《公约》条款的适当和定期培训。

E. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施

1. 了解真相和获得赔偿的权利

25. 委员会注意到缔约国的立场，即《荷兰刑事诉讼法》第 51 条(a)款(1)项充分规定了受害者了解强迫失踪案情和失踪者命运真相的权利。然而，委员会仍然对这方面缺乏明确的立法规定表示关切。委员会欢迎博奈尔岛、萨巴岛和圣尤斯特歇斯岛的居民可使用刑事伤害赔偿基金，但感到关切的是，阿鲁巴、库拉索和圣马丁等组成国显然无法使用这一基金。委员会仍然表示关切的是，国家体制和法律框架不能保证获得《公约》第二十四条第五款规定的其他形式的赔偿(第二十四条)。

26. 委员会重申其建议，即缔约国应修订立法，明确规定受害者了解关于强迫失踪案情和失踪者命运的权利。⁸ 委员会呼吁缔约国明确承认，在缔约国境内任何地方发生的强迫失踪的直接受害者有权根据《公约》第二十四条第四款和第五款，及时获得充分赔偿及所有其他形式的补偿。

2. 下落不明的失踪者及其亲属的法律地位

27. 委员会欢迎缔约国在报告中提供资料，说明该国正在起草一项对现行立法的修正案，修改“宣布法律推定死亡”这一标题，从而家庭成员可以要求宣布失踪，从法律上确定一个人失踪，而非死亡。委员会感到遗憾的是，缺乏关于拟议修正案现状的资料(第二十四条)。

28. 委员会建议缔约国加快制定拟议的立法修正案，使家庭成员能够要求宣布失踪，在法律上确定一个人失踪，而非死亡。

F. 保护儿童免遭强迫失踪的措施

29. 委员会深为关切地注意到，最近仍然有孤身儿童从庇护者接待中心失踪的报告。委员会注意到缔约国报告中提供的有关现有保障措施的信息，以及 2020 年

⁷ 同上，第 29 段。

⁸ 同上，第 33 段。

公布的两项调查的结论，这两项调查要么没有发现强迫失踪的证据，要么未能核实贩运人口的嫌疑。委员会感到遗憾的是，在这方面缺乏补充资料，特别是关于发生这类失踪的案情、未决和已结案件的详细介绍、防止这类失踪的措施，以及为已经找到的人提供的指导和保护措施的资料(第二十五条)。

30. 委员会重申其先前的建议，敦促缔约国根据《公约》第二十五条第二款，彻底调查孤身儿童从庇护者接待中心失踪的情况，查找并确认可能是强迫失踪受害者的儿童。⁹ 委员会建议缔约国加强现有保障措施，防止在其照料下的孤身儿童遭遇强迫失踪，并确保向遭受这一罪行的孤身儿童提供充分的保护和支助措施。

31. 委员会注意到，鉴于发现了一些虐待行为，缔约国于 2021 年决定暂停跨国收养。在这方面，委员会表示遗憾的是，缔约国没有提供统计数据 and 具体资料，说明采取了哪些措施，为审查以及酌情取消源于强迫失踪的收养或安置制定的具体程序，同时坚持将儿童的最大利益作为首要考虑原则(第二十五条)。

32. 委员会重申其建议，即缔约国在考虑到儿童最大利益的前提下，制定具体程序，审查源自强迫失踪的任何领养、安置或监护儿童的做法，酌情宣布这些做法无效，并重新确定相关儿童的真实身份。¹⁰

四. 遵守《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

33. 委员会谨此回顾各国在成为《公约》缔约国时承担的义务，并就此促请缔约国确保采取的所有措施，无论性质如何，也无论出自哪个主管机关，均完全遵守《公约》和其他相关国际文书。具体而言，委员会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，完全适用于荷兰在欧洲和加勒比地区的领土。

34. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童有特别残酷的影响。被迫失踪的妇女特别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特别容易遭受严重的社会经济伤害，在努力寻找亲人时特别容易遭受暴力、迫害或报复。强迫失踪的儿童受害者，无论是因为本人被迫失踪，还是因为他们遭受家庭成员失踪的后果，都特别容易受害于各种侵犯人权行为。在这一背景下，委员会特别强调，缔约国必须确保在落实本结论性意见所载建议以及《公约》规定的所有权利和义务时，系统地考虑性别问题以及妇女和儿童的具体需要。

35. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料和本结论性意见，以提高司法、立法和行政机关、民间社会和缔约国运作的非政府组织以及广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会参与执行本结论性意见所载建议的进程。

36. 根据《公约》第二十九条第四款，为了加强与缔约国的合作，委员会请缔约国在 2026 年 9 月 29 日之前提供关于本结论性意见所载委员会所有建议执行情况的具体最新资料，以及在本结论性意见通过后关于履行《公约》义务的任何其他新资料。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编写该

⁹ 同上，第 37 段。

¹⁰ 同上，第 39 段。

资料的进程。委员会拟于 2027 年在一次建设性对话期间审议该资料，对话最多侧重四项问题。
