



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

关于葡萄牙根据《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 2018 年 11 月 6 日和 7 日举行的第 259 次和第 260 次会议(见 CED/C/SR.259 和 260)上审议了葡萄牙根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/PRT/1)，并在 2018 年 11 月 15 日举行的第 272 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎葡萄牙根据《公约》第二十九条第一款按时提交的报告和其中所载资料。委员会与缔约国代表团就缔约国为执行《公约》条款所采取的措施进行了建设性对话，消除了委员会的许多关切，委员会对此表示赞赏。委员会尤其欢迎代表团在针对所提出的问题作答时展现出的能力、严谨和坦率。此外，委员会还感谢缔约国就问题单(CED/C/PRT/Q/1)提交的书面答复(CED/C/PRT/Q/1/Add.1)，以及代表团在对话期间通过口头答复作出的补充。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国承认委员会根据《公约》第三十一条和第三十二条有权接收和审议个人和国家间来文。

4. 委员会还欢迎缔约国在《公约》相关领域所采取的各项措施，包括：

(a) 通过《受害者规约》(2015 年 9 月 4 日第 130/2015 号法)，该法规修订了《刑事诉讼法》，其目的是加强对受害者权利的保护并将这些权利扩大至其亲属；

(b) 通过对《儿童和青年保护法》(1999 年 9 月 1 日第 147/99 号法)的修正案(2015 年 9 月 8 日第 142/2015 号法)，旨在加强对儿童的保护；

* 委员会第十五届会议(2018 年 11 月 5 日至 16 日)通过。



(c) 通过和实施第三个和第四个预防和打击贩运人口国家计划(分别为 2014-2017 年和 2018-2021 年)。

5. 委员会赞扬缔约国批准了几乎所有联合国核心人权文书以及《国际刑事法院罗马规约》。

6. 委员会赞赏地注意到, 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该国的公开邀请。

C. 关注的主要问题和建议

7. 委员会认为, 在起草本结论性意见时, 缔约国关于防止和惩治强迫失踪的法律框架不完全符合已批准《公约》的国家所承担的义务。委员会建议缔约国落实委员会本着建设性的合作精神提出的建议, 以确保现有法律框架以及国家机关的执法方式完全符合《公约》所载权利和义务。

1. 一般资料

《公约》的直接适用

8. 委员会欢迎代表团确认《公约》在缔约国全境适用, 包括自治区域。委员会注意到代表团表示《公约》条款直接适用, 只有要求采取立法行动将某种罪行定为刑事罪的条款除外。但委员会感到关切的是, 缔约国没有采取行动将强迫失踪定为一种独立存在的刑事犯罪, 这可能会妨碍《公约》规定的全部义务的履行和《公约》赋予的权利的享有。

9. 委员会呼吁缔约国采取一切必要措施, 确保直接和统一适用《公约》的全部条款。

国家人权机构

10. 委员会满意地注意到, 葡萄牙监察员履行监察员和《〈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》下的国家防范机制的双重任务。委员会注意到代表团解释称, 监察员办公室在没有足够预算的情况下仍然能够履行职责, 但委员会仍然对缔约国提供的以下情况(CED/C/PRT/Q/1/Add.1, 第 115 段)表示关切, 即没有给监察员划拨可供其有效履行国家防范机制职责的充足财力、人力和技术资源。

11. 委员会建议缔约国采取必要步骤, 确保向葡萄牙监察员提供必要的财力、物力和人力资源, 以便其有效和独立地履行任务, 包括履行国家防范机制的任务。

2. 强迫失踪的定义和定为刑事罪(第一条至第七条)

将强迫失踪界定为危害人类罪

12. 委员会注意到缔约国 2004 年 7 月 22 日第 31/2004 号法第 9(i)条将强迫失踪定为危害人类罪, 但委员会感到关切的是, 该项法律所载定义不完全符合《公约》第二条。具体而言, 目前的定义没有把隐瞒失踪者的命运或下落这一可能要素包括在内; 该定义指称的不是由国家代理人、或得到国家授权、支持或默许的个人或组织犯下的罪行, 而是由“国家或政治组织”、或是在其同意、支持或默

许下犯下的罪行。委员会欢迎缔约国指出(CED/C/PRT/Q/1/Add.1, 第 21 段)使(失踪者)得不到法律保护被视为强迫失踪罪的后果, 而不是该罪行的构成要素(第二条)。

13. 委员会建议缔约国审查第 31/2004 号法第 9(i)条中将强迫失踪作为危害人类罪的定义, 以确保其完全符合《公约》第二条和第五条。

强迫失踪作为一项独立存在的犯罪

14. 委员会注意到缔约国的立场, 即认为依据《刑法》第 158 条(非法监禁)等现有规范足以对强迫失踪案件进行起诉和制裁, 并且认为没有必要把强迫失踪作为一项独立存在的罪行纳入国内法。但委员会感到关切的是, 缔约国提及的《刑法》第 158 条以及其他侵犯自由的罪行, 包括《刑法》第 159 条和第 161 条界定的罪行, 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和形式, 也不足以履行第四条规定的义务, 这项义务与涉及立法问题的其他条约义务密切相关, 例如第六条和第七条所规定的义务。在这方面委员会注意到, 根据《刑法》规定, 对于公职人员犯下的罪行, 滥用职权被视为加重情节, 但委员会认为现有《刑法》条款没有根据强迫失踪罪的极端严重性规定适当刑罚(第二条和第四条至第七条)。

15. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施, 确保按照《公约》第二条所载定义, 将强迫失踪定为一项独立存在的刑事罪, 并确保考虑到此种罪行的极端严重性予以适当惩治。缔约国还应采取必要措施, 根据《公约》第六条第一款第(一)项, 追究下列人员的刑事责任并予以适当惩治: 所有制造、指令、唆使或诱导制造或企图制造强迫失踪的人, 以及同谋或参与制造强迫失踪的人。

上级官员的刑事责任和正当服从

16. 委员会注意到缔约国提供的资料显示, 根据《宪法》第 271 条第(3)款, 禁止援引上级命令为犯罪行为辩护。但委员会感到关切的是, 根据 2014 年 7 月 20 日第 35/2014 号法第 177 条第(1)和(2)款, 如若一名官员在执行非法命令之前先请求或要求以书面形式传达上述命令, 明确表示该官员认为这些命令是非法的, 那么该名官员可免于承担责任。委员会认为, 这些条款似乎不能充分提供《公约》第六条第二款所要求的保障。

17. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保国内立法完全符合《公约》第六条第二款, 明确规定禁止援引上级命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由。

3. 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八条至第十五条)

诉讼时效

18. 委员会满意地注意到, 根据第 31/2004 号法第 7 条, 危害人类罪不受诉讼时效限制。委员会还欢迎缔约国提供资料称, 根据《刑法》第 119 条第 2 款(a)项, 永久性的犯罪的时效期限从行为终止之日算起, 换言之, 在强迫失踪案件中, 时效从失踪者被发现之时算起。但委员会感到关切的是, 强迫失踪个案的诉讼时效仍然不明确, 因为《刑法》中相关罪行的诉讼时效各不相同(第八条)。

19. 委员会建议缔约国根据《公约》第八条, 确保针对强迫失踪罪规定与此种罪行的极端严重性相称的长期诉讼时效。

4. 防范强迫失踪的措施(第十六条至第二十三条)

不推回

20. 委员会注意到缔约国在提供的资料(CED/C/PRT/Q/1/Add.1, 第 89 段)中表示, 强迫失踪作为一项危害人类罪构成了对人权的严重侵犯, 因此, 如果有充分的理由相信某人可能遭到强迫失踪, 那么对此人的引渡要求将被强制拒绝。委员会还注意到, 根据 1999 年 8 月 31 日第 144/99 号法第 6 至 8 条和第 32 条, 当局可以基于强制性理由拒绝国际合作或引渡请求。然而, 委员会对以下情况表示关切: 被要求引渡的人员可能遭受不构成危害人类罪、而是作为一项独立存在罪行的强迫失踪, 而对此类案件的相关规定尚不明确(第十六条)。

21. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 充分遵守《公约》第十六条第一款载列的不推回原则。

培训

22. 委员会赞赏地注意到缔约国提供资料说明, 向法官、军事人员和包括狱警在内的执法人员提供了广泛的国际人权法培训, 包括提供了有关《公约》的培训。但是, 委员会注意到资料没有提到向所有公职人员和可能参与监押或处置被剥夺自由者的其他人员(例如医务人员)提供此类培训(第二十三条)。

23. 委员会建议缔约国按照第二十三条第一款的规定, 确保所有执法和安全人员(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、检察官和负责司法的其他官员, 定期接受关于《公约》条款的专门培训。

5. 提供赔偿和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四条至第二十五条)

获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

24. 委员会欢迎缔约国通过了《受害者规约》, 该规约旨在加强犯罪受害者的权利, 包括为此将这些权利扩大至受害者的家庭成员, 但委员会感到关切的是, 《刑法》没有把强迫失踪作为一项独立存在的罪名单独列出, 这可能会影响强迫失踪个案的受害者享有上述权利。委员会也对缔约国提供的以下资料(CED/C/PRT/Q/1/Add.1, 第 136 段)表示关切: 葡萄牙法律没有按照《公约》第二十四条第五款第(四)项作出保证不再重演的规定。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保所有强迫失踪的受害者获得充分补救, 包括复原、康复、平反和保证不再重演。

关于非法劫持儿童的立法

26. 委员会注意到缔约国提供的资料(CED/C/PRT/Q/1/Add.1, 第 145 段)显示, 现行的《刑法》条款, 包括第 256 条(伪造或假冒文件)、第 255 条(a)款(犯罪文件的定义)和第 259 条(意图造成文件内容损坏或遗漏), 涵盖了《公约》第二十五条第一款第(二)项提及的各类行为。但委员会仍然感到关切的是, 没有条款具体反映《公约》第二十五条第一款所载列的措施, 而且委员会忆及缔约国有义务防止并惩处该条款提及的各项行为。

27. 委员会建议缔约国审查其刑事立法，以期将《公约》第二十五条第一款所述行为列为具体罪行，并且根据这些罪行的极端严重性规定适当刑罚。

D. 传播和后续行动

28. 委员会希望重申，各国在成为《公约》缔约方时承担了义务，并由此促请缔约国确保其所采取的所有措施，无论其性质如何，也不论出自哪个主管机关，一律完全符合其成为《公约》和其他相关国际文书缔约方时所承担的义务。

29. 委员会还希望强调，强迫失踪会对妇女和儿童的人权造成特别残酷的影响。遭强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。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别容易处于弱势地位，并会因努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。强迫失踪行为的儿童受害者，无论是因本人遭受强迫失踪，还是因亲属失踪造成的后果而受害，其人权均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》所载各项权利和义务时，采取性别视角和对儿童问题有敏感认识的方法。

30. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会编写的问题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、民间社会和在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根据本结论性意见采取的行动。

31. 根据委员会议事规则，缔约国应最迟于 2019 年 11 月 16 日提供相关资料，说明对上文第 15 段(强迫失踪作为一项独立存在的犯罪)、第 17 段(上级官员的刑事责任和正当服从)和第 21 段(不推回)所载建议的执行情况。

32. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国按照缔约国根据《公约》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便利民间社会参与编写上述资料。