



# 公民权利和政治权利 国际公约

Distr.: General  
23 November 2018  
Chinese  
Original: English

## 人权事务委员会

### 关于老挝人民民主共和国初次报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2018 年 7 月 11 日和 12 日举行的第 3504 次和第 3505 次会议(见 CCPR/C/SR.3504 和 3505)上审议了老挝人民民主共和国的初次报告(CCPR/C/LAO/1)，并在 2018 年 7 月 23 日举行的第 3519 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎老挝人民民主共和国提交初次报告(尽管迟交了逾六年)和其中所载资料。委员会赞赏有机会与缔约国高级别代表团开展建设性对话，讨论缔约国自《公约》生效以来为执行《公约》规定而采取的措施。委员会感谢缔约国对问题清单(CCPR/C/LAO/Q/1)作出的书面答复(CCPR/C/LAO/Q/1/Add.1)和代表团通过口头答复所作的补充。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国采取以下立法、体制和政策措施：

(a) 2015 年经修正的《宪法》中新增了关于基本权利的章节；

(b) 通过了《防止和消除暴力侵害妇女和儿童行为国家行动计划(2014-2020 年)》。

4. 委员会欢迎缔约国批准以下国际文书：

(a) 《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》，2012 年 9 月 26 日；

(b) 《残疾人权利公约》，2009 年 9 月 25 日。

\* 委员会第 123 届会议(2018 年 7 月 2 日至 27 日)通过。



## C. 关注的主要问题及建议

### 国内履行《公约》的情况

5. 委员会注意到缔约国的法律采用二元制，该国关于条约和国际协定的新法已宣布条约义务具有最高地位，并且该国已努力通过审查某些法律来处理国内法和条约义务之间的冲突，但委员会感到关切的是，该国国内法律框架与《公约》之间仍然存在断层。委员会还感到关切的是，虽然缔约国近年来采取了多项不同的培训举措，但国家官员、检察官、法官和律师对《公约》的认识和了解似乎仍然不足，而且该国没有法院裁决在适用或解释国内法时提及《公约》的例子。委员会感到遗憾的是，缔约国目前尚未做好批准《公约》第一项任择议定书的准备(第二条)。

6. 缔约国应全面审查法律，以期查明任何潜在的断层或与《公约》冲突的规定，并确保《公约》所载的所有权利在国内法律秩序中具有充分的法律效力。缔约国应加强旨在确保立法草案符合《公约》的各项机制和程序，并加大努力为政府官员、国会议员、检察官、法官和律师提供关于《公约》的有效、适足的专门培训，以确保他们参照《公约》适用和解释国内法。缔约国还应重新考虑批准《公约》设立个人申诉机制的第一项任择议定书。

### 国家人权机构

7. 委员会注意到，缔约国有多所国家政府机构肩负着与人权有关的任务，包括国家人权事务指导委员会、国家提高妇女、母亲和儿童地位委员会，以及国家残疾人和老年人事务委员会。委员会感到遗憾的是，这些机构都不是符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的独立机构(第二条)。

8. 缔约国应启动有关进程，设立一个以保护所有各类人权为己任的国家人权机构，该机构应完全符合《巴黎原则》，独立、透明和有效地履行促进和保护人权的职能。

### 保留

9. 委员会注意到缔约国对《公约》第二十二条的保留以及对《公约》第一和第十八条的解释性声明，并注意缔约国声称正在重新考虑是否有必要维持这些保留(第二条)。

10. 缔约国应审查维持上述保留和解释性声明是否合理和必要，以期撤销这些保留和解释性声明。

### 紧急状态

11. 委员会感到关切的是，包括《国防法》在内的规范紧急状态的现行法规没有界定在公共紧急状态下可允许对人权作出的克减和限制，也没有明文禁止克减《公约》不可克减的条款(第四条)。

12. 缔约国应使该国规范紧急状态的法律完全符合委员会关于紧急状态期间克减《公约》条款问题的第 29 号一般性意见(2001 年)所解释的《公约》第四条的要求，特别是关于《公约》不可克减的条款的要求，并将任何克减措施严格限于紧急情势所需的范围之内。

## 反恐怖主义

13. 委员会对缔约国国内法律框架中过于宽泛的恐怖主义定义感到关切，尤其对《洗钱问题和打击资助恐怖主义行为法》第 7 条中宽泛的恐怖主义定义感到关切。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明向涉嫌或被指控犯有恐怖主义行为或相关罪行的人员提供了哪些法律保障(第二、第九和第十四条)。

14. 缔约国应修改目前《洗钱问题和打击资助恐怖主义行为法》中宽泛的恐怖主义定义，并确保反恐方面的任何现有法律和新法均完全符合《公约》以及合法性、确定性、可预测性和相称性的原则，确保依照《公约》在法律和实践中向涉嫌或被指控犯有恐怖主义行为或相关罪行的人员提供所有的法律保障。

## 不歧视框架

15. 委员会注意到《宪法》第 35 条和其他法律禁止歧视，但感到关切的是，现行的法律框架没有提供全面保护，防止基于《公约》所有禁止的理由的歧视，这些理由包括种族、肤色、性别、政治或其他见解、财产、出生、性取向、性别认同和其他身份(第二和第二十六条)。

16. 缔约国应采取措施，包括考虑通过一项全面的反歧视法，以确保相关的法律框架提供适足和有效的实质性和程序性保护，防止一切形式的基于《公约》所有禁止的理由的歧视，包括私人领域的歧视，并让所有歧视受害者都能获得有效和适当的补救。

## 死刑

17. 缔约国自 1989 年以来已事实上暂停执行死刑，对此委员会表示欢迎，但仍感关切的是，缔约国的法院仍在下达死刑判决，主要是针对毒品相关罪行判处死刑。委员会还注意到，虽然《刑法》草案里涉及判处死刑的条款数量少于上一部《刑法》(12 条而非 18 条)，但《刑法》规定的应判处死刑的罪行中仍然有的并未达到《公约》第六条第 2 款所指的“最严重罪行”的门槛，包括毒品相关罪行(第六条)。

18. 缔约国应继续暂停执行死刑，并适当考虑在法律上废除死刑。在废除死刑之前，缔约国应全面审查相关法律，确保仅对最严重的罪行判处死刑，换言之，仅对涉及故意杀人的极为严重的罪行判处死刑，并确保在判处死刑时绝不违反《公约》，包括绝不违反公正审判程序。缔约国还应考虑批准或加入旨在废除死刑的《公约》第二项任择议定书。

## 强迫失踪

19. 委员会感到关切的是，缔约国没有法律框架对所有强迫失踪行为予以界定和惩处，而且此类行为有罪不罚的现象十分普遍。委员会感到遗憾的是，缔约国提供的相关资料很少，没有说明该国采取了哪些措施来调查民间社会领导人 Sombath Somphone 遭强迫失踪的案件，也没有说明调查的进展情况。据报告，最后一次有人看见 Sombath Somphone 是 2012 年 12 月 15 日在一个警方检查站，而且据报告其遭绑架的过程被监控探头记录了下来。委员会还感到关切的是，缔约国没有提供相关资料，说明调查其他据称遭强迫失踪者命运或下落的情况，例如 Kha Yang、Wuthipong Kachathamakul、Bouavanh Chanhmanivon 和

Keochay、Kingkeo Phongsely、Somchit、Soubinh、Souane、Sinpasong、Khamstone、Nou、Somkhit 和 Sourigna、Somphone Khantisouk 和若干赫蒙族成员。委员会关切地注意到，缔约国代表团在与委员会对话期间全盘否认了这些指控并批评了强迫失踪指控的信息来源(第二、第六、第七、第九、第十四和第十六条)。

20. 缔约国应:

(a) 参照国际标准，切实将强迫失踪定为刑事罪，并确保这些刑事规定在实践中得到执行；

(b) 加大努力，对 Sombath Somphone 遭强迫失踪案和所有其他据称的强迫失踪案件，包括上述人员遭强迫失踪的案件，进行彻底、可信、公正和透明的调查，以确定他们的命运和下落，并查明犯罪者；

(c) 确保向受害者及其家人定期通报调查的进展和结果，并按照国际标准的要求提供正式行政文件；确保向他们提供充分的赔偿，包括康复、适足补偿和不再发生的保证；

(d) 确保起诉犯罪者，如果查实有罪，让其受到与罪行严重程度相称的惩罚；

(e) 向安全部队、司法和其他执法官员提供适当的专门培训，传授如何有效地调查和处理强迫失踪案件，包括讲解相关国际标准的规定；

(f) 履行 2010 年和 2015 年接受人权理事会普遍定期审议时作出的承诺，批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

孕产妇死亡率、自愿终止妊娠和生殖健康

21. 委员会注意到，缔约国的孕产妇死亡率有所下降并且该国已努力改善产前和产后护理，但委员会仍感关切的是，缔约国的孕产妇死亡率仍处于高位。委员会还感到关切的是，《刑法》第 92 条规定，除非孕产妇有生命危险，否则堕胎属于刑事罪，而且据报告，不安全堕胎现象十分普遍，不但危及妇女的生命和健康，还容易造成孕产妇死亡。委员会还感到关切的是，有报告称少女怀孕率很高，而这一年龄段的人群较难获得性健康和生殖健康服务及有关信息(第三、第六、第七、第十七和第二十六条)。

22. 缔约国应:

(a) 加倍努力，切实降低孕产妇死亡率，包括减少不安全堕胎造成的死亡；

(b) 修正该国法律，以期确保怀孕妇女或女童在生命或健康受到威胁时或在足月生产会造成巨大疼痛或痛苦时(特别是在强奸或乱伦致孕或胎儿无法成活的情况下)能够切实获得安全、合法的堕胎，并确保不对堕胎妇女和女童实施刑事制裁，也不对协助妇女和女童堕胎的医疗服务提供方实施刑事制裁；

(c) 加强和增加面向妇女、男子和青少年的性健康和生殖健康教育方案，并确保全国各地的妇女和少女都能获得适当的性健康和生殖健康服务，包括适当和负担得起的避孕药具。

## 酷刑和虐待及拘留条件

23. 委员会感到关切的是，缔约国刑事法律对酷刑的定义和对酷刑行为的刑事定罪不符合《公约》第七条的要求，委员会在这方面注意到，缔约国声称目前正在审议的《刑法》草案已将酷刑界定为一项独立的罪行。委员会感到关切的是，虽然缔约国拒不承认有关指控，但不断有报告称缔约国的监狱和戒毒中心内存在构成酷刑和虐待的惩罚行为。这些指控包括将被拘禁者双腿长时间锁在木架上、施以毒打和用香烟烧烫被拘禁者身体部位，以及导致拘禁期间死亡案件(第二、第六、第七和第十条)。

24. 缔约国应采取有力措施根除酷刑和虐待现象，具体而言，除其他外，应：

(a) 使酷刑定义，包括目前正在审议的《刑法》草案中的酷刑定义，符合《公约》第七条和其他国际标准，最好能将酷刑作为不受时效限制的独立罪行写入法律，并规定与罪行严重程度相称的制裁；

(b) 向安全部队、司法和执法官员提供关于防止酷刑和人道对待被拘留者的有效培训；

(c) 确保由独立公正的机构迅速彻底地调查所有酷刑和虐待指控及拘禁期间死亡案件，确保起诉犯罪者，如果查实有罪，让其受到与罪行严重程度相称的惩罚，并确保向受害者及酌情向受害者家人提供充分的赔偿，包括康复和适足的补偿。

25. 委员会注意到缔约国计划新建多所拘留和惩戒中心以减少过度拥挤现象并且公共安全部已努力改善拘留条件，但委员会仍感关切的是，据报告，有若干监狱的条件十分恶劣，严重人满为患，食物供应和医疗护理不足，而且存在长期使用单独监禁、可达数年之久的现象。委员会还关切地注意到，最高人民检察院是唯一负责监测和检查拘留和惩戒中心的机构(第七和第十条)。

26. 缔约国应：

(a) 消除拘留场所过度拥挤现象，包括依照《公约》和《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)等其他相关国际标准，采用非拘禁措施代替拘留；

(b) 加倍努力，依照《公约》和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)改善拘留条件；

(c) 不实施单独监禁，除非有极为特殊的例外情况，实施单独监禁有客观上的合理理由并且恰如其分，在这种情况下单独监禁的时间应有严格限制；

(d) 建立一个完全独立和有效的机制，负责定期监测和检查所有剥夺自由的场所，并允许和便利独立组织进行监督查访。

## 任意逮捕和拘留及拘留的司法管制

27. 委员会感到关切的是，有报告称：(a) 国会的某个委员会于 2015 年在报告中承认，缔约国存在任意逮捕、在未提出指控的情况下实施拘留和审前拘留超过法定期限的现象，此外，被拘留者有很长时间无法与律师联系；(b) 缔约国存在未经正当程序任意逮捕吸毒者和乞丐、无家可归者、街头儿童及智力或心理社会残疾者并将他们拘留在戒毒中心的现象。委员会还感到关切的是，根据缔约国的

法律，(a) 对于因刑事指控而被逮捕或拘留的人员，检察官可授权予以还押拘禁，还可决定随后是否延长这种拘禁；(b) 能决定拘留被剥夺自由者是否合法的是检察官而不是法官(第九条)。

28. 缔约国应考虑到委员会关于人身自由和安全的第 35 号一般性意见(2014 年)，使该国的法律与实践符合《公约》第九条。缔约国尤其应当确保：

(a) 凡是被逮捕或拘留的人员，均从被剥夺自由之时起即切实享有《公约》第九条所载的所有基本法律保障，包括能够迅速与律师联系，并按照《公约》第九条第 4 款的规定，由法院决定拘留是否合法；

(b) 凡是因刑事指控而被逮捕或拘留的人员，均能在几天内(通常是 48 小时内)被带见法官或其他经法律授权行使司法权力的官员，以便使有关拘留接受司法管制；有效处理审前拘留时间过长的问题；在合理时间内审判此类人员，否则应予以释放。在这方面，委员会提请缔约国注意其第 35 号一般性意见第 32 和第 33 段，这两段除其他外，指出检察官不能被视为《公约》第九条第 3 款规定的行使司法权力的官员；

(c) 凡是限制人身自由和安全的决定，均应严格遵守合法性和相称性原则，并充分尊重各项正当程序权。

#### 司法独立和公正审判

29. 委员会感到关切的是：(a) 执政党通过法官和检察官的任命、调任和免职程序等渠道向司法机关施加了影响和控制；(b) 根据宪法，国会有权监督人民法院和检察院，包括有权在发现违规行为时将法院裁决发回重审；(c) 据称当局在实践中存在违反公正审判保障的现象，包括侵犯被告权利，不迅速、详细地告知其所受指控，还据称存在不遵守无罪推定的现象；(d) 据报告，辩护律师在审判过程中不具有积极作用(第二和第十四条)。

30. 缔约国应采取一切必要措施，根除立法和行政部门对司法机关一切形式的不当干预，并在法律和实践维护司法机关的充分独立和公正，为此除其他外，应确保法官和检察官的甄选、任命、晋升、停职、免职和纪律处罚程序符合《公约》和相关国际标准，并重新审视国会对司法机关和法院裁决的监督作用，确保充分尊重法律确定性和分权原则。缔约国应确保被告获得包括有效法律代理在内的所有公正审判保障，并确保在实践中严格遵守无罪推定。

#### 宗教自由

31. 委员会感到关切的是，有报告称缔约国存在迫害和歧视基督徒，包括任意逮捕基督徒的现象(第九、第十八和第二十六条)。

32. 缔约国应保证人们事实上能够有效行使宗教自由，同时除其他外，确保保护基督徒免遭任何形式的基于其宗教的迫害或歧视，并制裁任何此类行为。

#### 表达与和平集会的自由

33. 委员会感到关切的是，缔约国的有些法律和做法似乎与《公约》所要求的法律确定性、必要性和相称性的原则不符，委员会回顾指出，在涉及政治领域和公共机构公众人物的公开辩论情况下，《公约》尤其高度重视不受限制的表达(见

关于意见和表达自由的第 34 号一般性意见(2011 年), 第 38 段)。委员会感到遗憾的是, 缔约国严重限制意见和表达自由以及和平集会权, 阻碍了供个人在不用担心遭到制裁或报复的情况下切实行使和促进人权的公民空间的发展。这些限制包括:

(a) 诽谤、书面诽谤和侮辱罪(《刑法》第 94 和第 95 条)、“宣传反对老挝人民民主共和国”罪(《刑法》第 65 条)和“以破坏社会秩序为目的集会”罪(《刑法》第 72 条)的表述模糊而宽泛, 并且当局使用这些罪名来压制意见、表达与和平集会的自由;

(b) 2014 年 9 月 16 日第 327 号令规定, 在网上批评政府和老挝人民革命党或在网上传播虚假或误导性信息的行为属于刑事罪;

(c) 国家对媒体实施管制, 经 2008 年《媒体法》2016 年修正案和 2015 年 11 月《外国媒体管理令》出台了多项限制措施, 这些措施除其他外, 要求媒体在公开有关材料之前先提交政府审批, 据报告目的是确保媒体严格遵守和宣传政府政策;

(d) 规范媒体和出版物的现有法律载有宽泛和涉及面很广的禁止内容清单, 鼓励自我审查, 如果有人发布不合政府审批的内容, 会受到制裁;

(e) 据报告, 有多名通过互联网等渠道表达政治反对意见和批评国家当局或政策的人员遭到任意逮捕、拘留、未经正当程序的审判和刑事定罪(但缔约国辩称这不涉及表达自由), 例如, Bounthanh Thammavong 因发表批评政府的脸谱网帖子和文章而被判处四年零九个月的监禁, Somphone Phimmasone、Lodkham Thammavong 和 Soukan Chaithad 则因在互联网上发表批评政府的内容和在曼谷参加反对缔约国政策的和平集会而被判处 12 至 20 年不等的监禁(第九、第十四、第十九和第二十一条)。

34. 缔约国应修正法律和做法, 保证事实上人人充分享有表达与和平集会自由, 包括为此:

(a) 确保对行使表达与和平集会自由的任何限制均符合《公约》第十九和第二十一条的严格要求;

(b) 废除或以其他方式修正载有上述定义模糊宽泛的罪行的刑事条款, 确保遵守法律确定性原则, 并且不再使用这些条款来压制《公约》所保护的行为和言论;

(c) 考虑不再将诽谤定为刑事罪, 在任何情况下, 仅支持对最严重的案件适用刑法, 同时铭记第 34 号一般性意见已规定绝不宜用监禁来处罚诽谤行为;

(d) 在媒体上扶持多元观点, 并确保媒体能在不受国家不当干预的情况下运作。

### 结社自由

35. 委员会感到关切的是, 缔约国限制结社自由, 包括: (a) 非营利社团的登记注册程序冗长而繁琐, 涉及侵入性筛查, 而且据报告该国没有任何从事人权活动的在册社团; (b) 根据 2017 年 11 月关于结社的《第 238 号令》, 当局具有广泛的权力, 能够监测和限制各社团的活动, 被解散的社团无法提出上诉, 而且未经

登记组建社团的行为属于刑事罪；(c) 《第 13 号令》和《第 1064/MFA.IOD.3 号准则》限制国际非政府组织只能开展符合政府目标和政策的活动(第十九和第二十二条)。

36. 缔约国应在事实上充分落实结社自由的宪法保障，并修改相关法律、法规和做法，使之符合《公约》第二十二条。

#### 参与公共事务和投票权

37. 委员会注意到缔约国宪法规定了老挝人民革命党的领导地位，认为该国关于候选人提名的原则和程序以及上文第 33 至第 36 段提到的对表达、集会和结社自由的限制无法确保该国公民享有《公约》第二十五条规定的参与公共事务、投票和被选举的权利。委员会回顾指出，虽然《公约》并未要求采用任何特定的选举制度，但缔约国实行的任何选举制度都不得抵触第二十五条所保护的权利，并且必须保障和落实选举人意愿的自由表达(见关于参与公共事务和投票权的第 25 号一般性意见(1996 年)，第 21 段)。委员会还感到关切的是，智力或心理社会残疾者和服刑囚犯被剥夺了投票权和被选举权，委员会回顾指出，一律剥夺囚犯的投票权不符合《公约》与第二十五条一并解读的第十条第 3 款的要求(第十、第二十五和第二十六条)。

38. 缔约国应采取一切必要措施，依照《公约》第二十五条充分落实公民真正参与公共事务、投票和被选举的权利。缔约国还应确保选举法律不歧视智力或心理社会残疾者，不以不相称或与其投票能力没有合理或客观联系的理由剥夺他们的投票权，并修改一律剥夺已定罪囚犯投票权的法律。

#### 属于少数群体的人的权利

39. 委员会感到关切的是，有报告称，由于修建水电站、进行采掘活动或设立经济特区等开发项目的土地掠夺和土地特许，一些少数族裔社群被迫迁移，这些项目不但妨碍他们使用土地和资源，还严重影响了他们的生计和生活方式。委员会注意到缔约国现有的相关法律和政策，但感到关切的是，据报告，在许多将传统土地转用于开发项目的过程中，没有妥善征求受影响社群的意见或者没有提供适足的补偿或迁移安置地，还有报告称有农民和村民因抗议土地租约和特许令而遭到了任意逮捕和拘留，他登县 Yeup 村的农民就属于此例。委员会还感到关切的是，有报告称缔约国政府迫害赫蒙族这一少数群体，据称有多名赫蒙族男子遭到拘留和强迫失踪(见上文第 19 段)，而且该群体存在营养不良和就医难现象(第二、第六、第七、第九、第十四、第十六、第十七、第二十六和第二十七条)。

40. 缔约国应：

(a) 采取一切必要措施，确保切实征求有关社群的意见，以期就影响他们生计、生活方式和文化的开发项目取得他们自由、事先和知情的同意；

(b) 确保有关社群能够参与任何与其迁移有关的进程，确保实施迁移时遵守相关国际标准，特别是不歧视原则、知情和被征求意见的权利、获得有效补救的权利，获得适当考虑其传统生活方式的适足迁移安置地的权利，在适用情况下还应尊重他们对祖传土地的权利；并确保在无法进行迁移时提供适足的补偿；

(c) 停止以任意逮捕、拘留和强迫失踪等方式迫害赫蒙族这一少数群体的成员，有效调查此类行为，将犯罪者绳之以法，并向受害者及其家人提供充分的赔偿；并采取扎实措施，确保赫蒙族成员能够不受歧视地切实获得适足的食物和医疗。

#### D. 传播和后续行动

41. 缔约国应广泛传播《公约》、缔约国的初次报告、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、立法和行政部门、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对《公约》所载权利的认识。缔约国应确保将初次报告和本结论性意见译成缔约国的官方语言。

42. 根据委员会议事规则第 71 条第 5 款，缔约国应在 2020 年 7 月 27 日前提供资料，说明委员会在上文第 20 段(强迫失踪)、第 38 段(参与公共事务和投票权)和第 40 段(属于少数群体的人的权利)所提建议的落实情况。

43. 委员会请缔约国在 2022 年 7 月 27 日前提交下次定期报告，载列具体和最新资料说明落实本结论性意见所提建议和全面履行《公约》的情况。委员会还请缔约国在编写报告时广泛征求在缔约国开展活动的民间社会团体和非政府组织的意见。按照大会第 68/268 号决议，报告字数应限制在 21,200 字以内。或者，委员会请缔约国在 2019 年 7 月 27 日前同意采用简化报告程序，即由委员会向缔约国发送问题清单供其提交报告。缔约国对问题清单的答复将构成其根据《公约》第四十条提交的下次定期报告。