



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
20 October 2022
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于捷克根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告的 结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2022 年 9 月 13 日和 14 日举行的第 405 和第 406 次会议上¹ 审议了捷克根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告，² 在 2022 年 9 月 22 日举行的第 419 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎捷克根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告，报告按照委员会的报告准则提交。此外，委员会感谢缔约国对问题清单³ 的书面答复。⁴ 委员会还表示赞赏与缔约国代表团就为执行《公约》而采取的措施进行的建设性对话，对话中处理了委员会的关切，委员会欢迎代表团坦率地答复了委员会提出的问题。委员会还感谢缔约国在对话后提供书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会称赞缔约国批准或加入了几乎全部联合国核心人权文书及其任择议定书并加入了《国际刑事法院罗马规约》。

4. 委员会欢迎缔约国根据《公约》第三十一和第三十二条承认委员会有权接收和审议个人和国家间来文。

5. 委员会还欢迎缔约国向人权理事会所有特别程序发出访问该国的长期邀请。

* 委员会第二十三届会议(2022 年 9 月 12 日至 23 日)通过。

¹ 见 [CED/C/SR.405](#) 和 [CED/C/SR.406](#)。

² [CED/C/CZE/1](#)。

³ [CED/C/CZE/Q/1](#)。

⁴ [CED/C/CZE/RQ/1](#)。



C. 关注的主要问题和建议

1. 一般资料

6. 委员会认为，本结论性意见通过之时实行的法律、法律的执行和某些机关的表现并不完全符合《公约》。因此，委员会敦促缔约国落实委员会本着建设性合作精神提出的建议，以确保充分执行《公约》。
7. 委员会注意到，在编写缔约国的报告时，没有与民间社会组织或其他利益攸关方，包括与公共权利维护者开展直接磋商。
8. 委员会建议缔约国确保民间社会组织和所有利益攸关方参与整个报告周期，从编写报告到传播和执行结论性意见。

《公约》的适用

9. 委员会表示欢迎的是，缔约国提供的资料显示，《公约》可直接适用，并注意到，缔约国解释称，某一项条款的直接适用最终由国内法院根据条款性质决定。然而，由这种解释产生的问题是，《公约》的特定条款是否在实践中以统一方式直接适用，因为不这样做将有碍履行《公约》中的义务和享有《公约》中的权利。
10. 委员会促请缔约国，确保《公约》所有条款统一直接适用，包括尚需纳入国内立法的条款。

促进和保护人权的国家机构

11. 委员会关注到，缔约国最近进行了分析，以便对公共权利维护者的任务进行可能的改动。然而，委员会感到关切的是，目前的任务不包括促进所有领域的人权，包括保护所有人免遭强迫失踪。
12. 委员会建议缔约国，加快努力，修正《公共权利维护者法》，以便加强公共权利维护者的任务，使之完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）并获得国家人权机构全球联盟的认证。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

禁止强迫失踪的规定不可克减

13. 委员会注意到，国内法中没有具体法律条款明文规定不得援引任何特殊情况作为强迫失踪的理由(第一条)。
14. 委员会建议缔约国，通过一项法律条款，其中明确表示，按照《公约》第一条的规定，不得援引任何特殊情况作为强迫失踪的理由。

统计资料

15. 委员会注意到，缔约国提供的统计资料说明了对主责机关认为构成强迫失踪的各种罪行进行调查、起诉和定罪的数量以及所实施惩处的类型。但委员会感到遗憾的是，缺少关于缔约国境内失踪人员的详细统计资料(第一至第三条，第十二和第二十四条)。

16. 缔约国应迅速编制准确和最新的失踪者统计资料，按性别、年龄、国籍、性取向、性别认同、原籍和种族或族裔分列。此类统计资料应包括：失踪日期和地点；已找到的人员数目，不论是否存活；可能存在《公约》第二条含义之内的某种形式的国家参与的案件数目。在这方面，委员会建议缔约国，建立单一的全国家失踪者登记册，确保登记册至少包含本建议中提及的所有信息。

强迫失踪罪

17. 委员会感到关切的是，缔约国的国内法没有按照《公约》第二条，将强迫失踪单独定为一项独立存在的罪行。委员会感到遗憾的是，缔约国的立场是，依据现有规范足以起诉强迫失踪案件。委员会认为，提及一系列现有罪行和类似行为之处并不足以涵盖《公约》规定的强迫失踪罪的所有构成要素和模式，也不足以反映强迫失踪的严重性和具体性质。委员会还关切地注意到，《刑法》第 401 条第 1 款(g)项将“剥夺个人自由、绑架到不明地点、或任何其他对个人自由的限制，造成人员非自愿失踪”列为危害人类罪的基本罪行之一，但该条款对强迫失踪的界定不完全符合《公约》第二条(第二条和第四至第五条)。

18. 委员会建议缔约国，采取一切必要的立法措施，以确保按照《公约》第二条所载的定义，将强迫失踪作为一项独立存在的罪行纳入国内法，并按照《公约》第五条，将之定为危害人类罪。

上级官员的刑事责任和正当服从

19. 委员会关切的是，国家法律没有按照《公约》第六条第 1 款(b)项，明文纳入上级官员的刑事责任。委员会感到遗憾的是，缺少资料说明立法如何保障不得援引任何公共当局的命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由，并保障拒绝服从下令、授权或鼓励实施强迫失踪的命令或指示的人不受惩处(第六条)。

20. 委员会建议缔约国，根据《公约》第六条第 1 款(b)项，将上级官员的刑事责任纳入国内法。委员会还建议缔约国，确保不得援引任何公共机关——民事、军事或其他机关——的命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由，并确保拒绝服从实施强迫失踪的命令的下属不受惩处。

适当处罚

21. 委员会注意到，缔约国为处理强迫失踪问题而援引的罪行所受惩处大不相同，由此引起的关切是，此类惩处缺乏一致性，并且没有考虑到强迫失踪罪的极端严重性(第七条第 1 款)。

22. 委员会建议缔约国，在将强迫失踪定为刑事犯罪时，对强迫失踪罪予以适当惩处，惩处应适当考虑到强迫失踪的极端严重性。

从轻和从重处罚情节

23. 委员会感到关切的是，《刑法》第 41 节所列一般从轻情节没有按照《公约》第七条第 2 款(a)项的要求，专门纳入实际帮助解救了失踪者或帮助查明强迫失踪案件的人。委员会还感到关切的是，《刑法》第 171、第 172 和第 174 条所列具

体罪行(缔约国援引这些罪行用于处理强迫失踪问题)所适用的从重情节和《刑法》第 42 节所列一般从重情节都不包括制造强迫失踪的对象是其他特别易受害的人的情况,这不符合《公约》第七条第 2 款(b)项的要求(第七条第 2 款)。

24. 委员会请缔约国在将强迫失踪定为刑事犯罪时,考虑确立《公约》中规定的具体的从轻和从重情节。

3. 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

诉讼时效

25. 委员会感到关切的是,主责机关在强迫失踪案件中援引的罪行所适用的诉讼时效从 3 年到 15 年不等,这样短的期限无法被认为与强迫失踪罪行的极端严重性相称。委员会还感到关切的是,《刑法》第 34(2)条中,关于时限是否从停止犯罪之时算起并不清楚。委员会还感到关切的是,民事诉讼中赔偿的诉讼时效是损害或伤害发生之日起 15 年,资金援助要求必须在犯罪行为发生后 5 年之内提出(第八条)。

26. 委员会请缔约国规定,强迫失踪罪一经定罪就不受任何诉讼时效的限制;如果该罪行受到诉讼时效限制,则委员会建议缔约国:

(a) 在强迫失踪案件中提起刑事诉讼的时效应为长期时效并与这一罪行的极端严重性相称;

(b) 诉讼时效从犯罪行为停止之时算起;

(c) 在时效期内,保证强迫失踪受害人有权得到有效补救。

管辖权

27. 根据《公约》第九条第 2 款,委员会不明确的是,如果所称施害者是外国国民或无国籍并且在缔约国没有永久居留身份,出现在缔约国境内,没有被引渡或移交,且所称发生强迫失踪的国家没有具体将强迫失踪定为犯罪,缔约国根据国内法是否有权行使对强迫失踪罪的管辖权(第九条)。

28. 委员会建议缔约国,确保任何并非《公约》中规定的条件,例如双重犯罪,都不影响本国法院根据《公约》第九条第 2 款行使管辖权。

关于强迫失踪的指控

29. 委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供明确资料,说明是否有任何机制,在执法或安全部队成员或任何其他公职人员涉嫌参与犯罪时,将他们排除在强迫失踪案件调查之外。委员会还感到遗憾的是,缺少详细资料,说明执法或安全部队的官员被指控实施包括强迫失踪在内的罪行时,该部队的内部安全或调查单位是否仍可参与调查的初步阶段(第十二条)。

30. 委员会建议缔约国,确保与被指控实施强迫失踪罪的人属于同一执法或安全部队的官员不参与调查,并确保任何涉嫌涉案的国家工作人员,不论文职或军事人员,从调查开始即停职,直至调查结束,以不妨碍无罪推定为限,并确保这些人员不参与调查。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不驱回

31. 委员会注意到，缔约国的国内立法中没有具体提及在当事人有可能遭受强迫失踪的情况下禁止驱回。委员会感到遗憾的是，没有收到明确的资料，说明在对任何关于当事人被驱逐、遣返、移交或引渡至另一国后遭受强迫失踪的危险的投诉进行评估和核实时，包括对来自安全原籍国名单所列国家的人员进行个别评估时，所采用的标准。委员会感到关切的是，如果有理由怀疑当事人被认为对缔约国的安全构成危险或威胁或曾实施特别严重的罪行，则不适用不驱回原则。委员会还感到关切的是，在执行驱逐判决方面缺乏防止驱回的有效保障措施，因为提出国际保护申请并不对执行驱逐令产生自动中止的效果。委员会还感到遗憾的是，在有充分理由相信当事人将面临强迫失踪危险的情况下，实际上可能无法对外交保证进行适当评估(第十六条)。⁵

32. 委员会建议缔约国，确保系统地严格遵守不推回原则。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 考虑在国内立法中明文禁止在有充分理由认为当事人可能面临遭受强迫失踪的危险时实施任何驱逐、驱回、移交或引渡；

(b) 为驱逐、驱回、移解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，以确定和核实当事人在目的地国，包括在被认为安全的国家遭受强迫失踪的风险；

(c) 确保外交保证得到极其谨慎的有效评估，确保在有充分理由认为当事人将面临遭受强迫失踪的风险时不接受外交保证；

(d) 向参与庇护、遣返、移交或引渡程序的工作人员，特别是边境管控人员，提供关于“强迫失踪”及相关风险评估的培训。

(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。

基本法律保障

33. 委员会回顾，欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会的调查结果⁶和禁止酷刑委员会的调查结果⁷显示，实践中存在不遵从或延迟遵从被拘留者将拘留情况通知亲属的权利的情况，委员会感到关切的是，在某些情况下，根据《警察法》第 24(3)节的规定，被剥夺自由的人可能无法从被剥夺自由之初就获得所有基本法律保障，例如获得律师帮助和通知家人或自行选择的任何其他人的权利(第十七条)。

⁵ 见 Constitutional Court, Decision No. II.ÚS 2299/19, 2 April 2020.

⁶ 见欧洲委员会，“提交捷克政府的关于欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会 2018 年 10 月 2 日至 11 日对捷克的访问情况的报告”(2019 年，斯特拉斯堡)，第 13-14 段。

⁷ CAT/C/CZE/CO/6，第 10 段。

34. 委员会建议缔约国，确保所有被拘留者，不论拘留地点和时长，从被剥夺自由之初即能够立即获得律师帮助，能够与家人或自行选择的任何其他人员联系并接受他们的探视。

针对拘留合法性的补救办法

35. 委员会关切地注意到，只有被剥夺自由者才能向法院提起审查剥夺自由之合法性的诉讼。委员会又感到关切的是，对话期间提供的资料显示，对警方拘留不得提出上诉。委员会还感到关切的是，根据《庇护法》第 46 条被剥夺自由的寻求庇护者不得对初次剥夺自由提出上诉，初次剥夺自由可能持续两三周(第十七和第二十二条)。

36. 委员会建议缔约国，保证任何具有正当利益的人均有权启动审查剥夺自由之合法性的程序，并保证任何情况下都可就剥夺自由的决定向法院提出质疑，不论拘留地点和时长。

具有合法利益者获取信息

37. 委员会注意到，只有经官方文件证明具有合法利益的人才可在监狱设施中获得相关信息，这对于具有合法利益的人而言可能构成限制。关于在警方拘留期间和外国人拘留中心获得相关信息的权利，委员会注意到，缔约国提供的资料显示，根据《警察法》第 24(3)节，“不予通知只发生在通知可能对某一重要行动所寻求之目的构成威胁，或此种通知可能关联着重大困难的情况下”(第十八至第二十条)。⁸

38. 委员会建议缔约国，确保任何具有合法利益的人，例如被剥夺自由者的亲属、代表或律师，能够迅速和方便地获得《公约》第十八条第 1 款所列全部信息。委员会还鼓励缔约国，确保在适用《警察法》第 24(3)节时保证遵守《公约》第二十条，只在特殊情况下限制知情权。

培训

39. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，没有确保按照《公约》第二十三条第 1 款的要求，定期对公职人员和其他人员进行关于《公约》和强迫失踪罪的专门培训(第二十三条)。

40. 委员会请缔约国按照第二十三条第 1 款的规定，确保所有执法和安全人员(不论文职或军事人员)、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。

⁸ CED/C/CZE/1，第 76 段。另见 CED/C/CZE/RQ/1，第 39 段。

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(第二十四条)

受害人的定义以及获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

41. 委员会感到关切的是，《罪行受害人法》中受害人的定义不完全符合《公约》，因为该定义或许没有涵盖所有因强迫失踪而直接受到伤害的自然人(第二十四条)。

42. 委员会建议缔约国，修订受害人的定义，使之完全符合《公约》第二十四条第1款所列定义，承认任何因强迫失踪而直接受到伤害的个人为受害人。

获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

43. 委员会感到关切的是，缔约国的国内法没有充分保障强迫失踪受害者获得由国家负责给予的充分补偿和一切形式赔偿的权利。委员会还感到关切的是，赔偿权受到限制，特别是：(a) 通过民事诉讼获得赔偿的时限为3年至15年；(b) 只有在诉讼后定罪，并且受害人于诉讼期间在审理过程中调取证据之前申请赔偿的情况下，才可通过刑事诉讼中的“附带诉讼”予以赔偿；(c) 提供资金援助的条件是施害者因造成损害的行为被定罪，并且获得资金援助的时效为犯罪行为发生后五年。委员会关切地注意到，对话期间提供的资料表明，刑事法院不愿在刑事诉讼中裁定赔偿诉求，而是让受害者诉诸民事补救办法。委员会感到遗憾的是，没有收到明确资料，说明非金钱赔偿措施或受害人支助服务的运作情况、质量和期限(第二十四条)。

44. 委员会建议缔约国：

(a) 确保国内立法规定全面的赔偿和补偿制度(包括医学和社会心理学康复、恢复原状和抵偿，例如恢复尊严和名誉)，并规定为所有因强迫失踪而受到伤害者提供迅速、公平和充分的赔偿，不论强迫失踪发生的时间，即便没有对可能的施害者提起刑事诉讼或尚未查明可能的施害者；

(b) 通过立法确保凡时效期限均应为长期，并从强迫失踪停止之时算起。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

非法带离儿童和收养

45. 委员会感到关切的是，国内法没有具体将《公约》第二十五条第1款(a)和(b)项所述行为定为犯罪。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明为防止第二十五条第1款(a)项所述行为而采取的措施。委员会还感到遗憾的是，没有收到资料，说明为保护儿童，特别是孤身未成年人免遭强迫失踪，尤其是在移民和贩运情况下免遭强迫失踪而采取的措施。委员会注意到，有报告称，许多孤身未成年人离开了布拉格的外国人子女收容设施，但没有记录表明他们之后的下落，委员会感到关切的是，孤身未成年人可能面临强迫失踪的风险。委员会还感到关切的是，有报告称，警方寻找孤身未成年人的时限为60天，即便并未找到(第二十五条)。

46. 委员会建议缔约国：

(a) 将《公约》第二十五条第 1 款(a)和(b)项所述行为列为具体罪行，并规定适当处罚，处罚应考虑到这些罪行的极端严重性；

(b) 采取必要措施，以防止伪造、藏匿或销毁证明第二十五条第 1 款(a)项所指儿童之真实身份的证件；

(c) 采取有效措施，以防止儿童从接待中心失踪，特别是从布拉格的外国人子女收容设施失踪，寻找并查明可能身为第 25 条第 1 款(a)项所述非法带离行为受害人的儿童，并确保妥善记录孤身未成年人的资料；

(d) 确保警方寻找失踪孤身未成年人的工作继续进行，直至逐案合理确定未成年人的下落，并确保寻找工作取得切实结果，而非在极短时间内依据时间推移结束寻找。

D. 落实《公约》之下的权利和义务、传播和后续行动

47. 委员会谨此回顾各国在成为《公约》缔约方时承担的义务，并就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。

48. 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。遭受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。失踪者的女性亲属特别有可能在社会和经济上处于严重不利地位，还可能因设法寻找亲人而遭到暴力侵害、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害人的儿童特别容易遭受诸多侵犯人权行为。在这方面，委员会特别强调，缔约国必须确保在执行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，系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需求。

49. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告、对委员会起草的问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、民间社会和在缔约国运作的非政府组织以及公众的认识。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。

50. 按照《公约》第二十九条第 4 款，为加强和缔约国的合作，委员会请缔约国在 2029 年 9 月 23 日之前以文件形式提交最新具体资料，说明委员会所有建议的执行情况以及自本结论性意见通过以来关于《公约》所载义务的履行情况的任何其他新资料，文件应按缔约国根据第二十九条提交的报告的形式和内容的准则撰写。⁹ 委员会鼓励缔约国请民间社会参与资料编写进程，委员会拟于 2030 年审议资料。

⁹ CED/C/2，第 39 段。