



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
3 July 2018
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于阿尔巴尼亚根据《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 5 月 24 日和 25 日举行的第 243 和第 244 次会议(见 CED/C/SR.243 和 244)上审议了阿尔巴尼亚根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/ALB/1)。在 2018 年 5 月 31 日举行的第 253 次会议上,委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎阿尔巴尼亚根据《公约》第二十九条第一款提交报告,并欢迎其中所载资料,但感到遗憾的是,该报告未按照报告准则编写,书面答复也未全面、适当地处理委员会问题清单中提出的问题。委员会与缔约国代表团就该国为执行《公约》规定而采取的措施进行了坦诚的建设性对话,消除了委员会的一些关切,委员会对此表示赞赏。委员会还感谢缔约国就问题清单作出书面答复(CED/C/ALB/Q/1/Add.1)并提供书面补充信息。

B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国批准了所有联合国核心人权文书及其任择议定书以及《国际刑事法院罗马规约》。

4. 委员会欢迎缔约国承认委员会有权根据《公约》第三十一和第三十二条处理个人和国家间来文。

5. 委员会赞扬缔约国在《公约》相关领域采取的各项措施,包括:

(a) 根据《刑法》第 67 条,构成危害人类罪的强迫失踪罪行不受诉讼时效限制;

(b) 2018 年通过了《少年司法法》。

* 委员会第十四届会议(2018 年 5 月 22 日至 6 月 1 日)通过。



6. 委员会欢迎缔约国设立机构间工作组，负责起草关于执行国际人权公约的报告。
7. 委员会满意地注意到，缔约国已在公益维护人办公室内建立了预防酷刑的国家机制。
8. 委员会对强迫或非自愿失踪问题工作组 2016 年访问缔约国 (A/HRC/36/39/Add.1) 表示欢迎。

C. 关注的主要问题和建议

9. 委员会认为，在通过本结论性意见时，缔约国预防和惩罚强迫失踪的现行立法不完全符合已批准《公约》的缔约国应承担的某些义务。委员会鼓励缔约国落实其基于建设性和有助益的精神提出的建议，以确保现有法律框架以及缔约国当局执行该法律框架的方式完全符合《公约》所载的权利和义务。

与非政府组织和民间社会其他成员的协商

10. 委员会注意到，向委员会提交的报告的编写工作主要在部委间进行，未使非政府组织和民间社会其他成员充分参与。委员会认为，缔约国若请非政府组织和民间社会其他成员在其意见能够得到考虑的阶段建言献策，会很有助益。

11. 委员会促请缔约国鼓励非政府组织和民间社会其他成员，特别是开展与《公约》相关的活动或在类似领域开展活动者，在提交委员会的报告起草过程中最适当的阶段建言献策。委员会还建议缔约国使这类行为者参与结论性意见的后续活动。

1. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

强迫失踪的定义

12. 委员会注意到，《刑法》第 109 条(c)款第一项按照《公约》第二和第四条规定了界定强迫失踪的要素并将强迫失踪列为犯罪。然而，委员会感到遗憾的是，尽管第 109 条(c)款规定了惩罚措施、有关上级官员责任的要素和强迫失踪罪行的加重处罚情节，但该条款未涵盖《公约》第六条第一款规定的指令、唆使或诱导制造或企图制造强迫失踪，或者同谋或参与制造强迫失踪的情形。这类要素未纳入第 109 条(c)款，而是出现在《刑法》第 22 至第 27 条规定的一般制度下。委员会认为第 109 条(c)款制定得不明确，并认为该条款未在《刑法》中全面阐述与强迫失踪罪相关的法律制度。委员会认为，将强迫失踪明确界定为一项单独的罪行，还能使缔约国完全遵守其根据《公约》第四条承担的义务，该义务与涉及立法问题的其他条约义务密切相关，例如第六条第一款第(一)项和第七至第八条所规定的义务(第二条、第四条和第六至第八条)。

13. 委员会建议缔约国考虑修订《刑法》第 109 条(c)款，对强迫失踪作出明确和单独的界定，并具体规定适用于强迫失踪罪的刑罚，使之与《公约》第二和第四条相符。这类修订应当进一步阐明涉及强迫失踪及其相关义务(如《公约》第六条第一款第(一)项和第七条所载义务)的国内法律制度。

未获得国家授权、支持或默许的人或组织的行为

14. 委员会注意到，在将公约适用于未获得国家授权、支持或默许的人或组织的行为，包括贩运人口等其他相关罪行方面，国内刑法中存在一些不确定性(第三条)。

15. 委员会鼓励缔约国在国内立法中明列《公约》第三条对未获得国家授权、支持或默许的人或组织实施《公约》第二条界定的行为所规定的措施。

将强迫失踪界定为危害人类罪

16. 委员会注意到，《刑法》第 74 条提到，强迫失踪是一种构成危害人类罪的行为。然而，第 74 条对强迫失踪所作的界定未完全囊括《公约》第五条的规定。委员会感到遗憾的是，强迫失踪作为一项危害人类罪，未被完全纳入《刑法》(第五条)。

17. 委员会促请缔约国采取必要措施适用《公约》第五条，将强迫失踪界定为危害人类罪并将该定义纳入《刑法》。

上级官员的命令

18. 委员会注意到缔约国提供资料称，经修正的《行政程序法》、《第 108/2015 号国家警察法》和《2008 年 12 月 11 日第 10032 号监狱警察法》为想要违抗命令，拒绝制造强迫失踪的下属提供了保障，并使在命令被执行的情况下对涉事上级官员启动纪律措施成为可能。委员会指出，这些条款不明确也不够具体，且未涵盖《公约》第六条第二款设想的所有人员类别。因此，这些条款未能为任何想要违抗上级官员的命令，拒绝制造强迫失踪的下属提供充分保护。因此，委员会认为，这些条款似乎不能提供《公约》第六条第二款所要求的保障(第六条)。

19. 委员会建议缔约国修订上述法律条款，并明文规定任何文职的、军事的，或其他方面的公共当局下达的命令或指示，都不得用以作为强迫失踪罪的辩护理由，使之与《公约》第六条第二款相符。委员会还建议缔约国对想要违抗上级官员的命令，拒绝制造强迫失踪的下属加强保护和法律保障。

加重和减轻罪行的情节

20. 委员会注意到，《刑法》第 109 条(c)款规定，如果强迫失踪罪行在特定情形下实施，如造成失踪者死亡或针对怀孕妇女、未成年人、残疾人或其他特别易受害的人实施强迫失踪，将处以更严厉的刑罚。然而，第 109 条(c)款未说明《公约》第七条第二款第(一)项规定的适用于强迫失踪罪行的减轻情节。委员会还注意到，《刑法》规定了关于减轻和加重情节的一般制度(第 48 和第 50 条)。尽管如此，委员会仍认为，《刑法》中这类条款未适当、充分地处理《公约》第七条规定的所有要素(第七条)。

21. 委员会鼓励缔约国在《刑法》中明确规定强迫失踪行为的减轻和加重处罚情节，涵盖《公约》第七条第二款规定的所有要素。委员会还建议缔约国确保减轻情节绝不能免除施加适当的处罚。

2. 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八至十五条)

强迫失踪罪行的持续性质与诉讼时效

22. 委员会注意到，缔约国代表团宣称强迫失踪的持续性质在国内刑事立法中得到承认，但委员会看到，《刑法》第 109 条(c)款虽然对强迫失踪作出了界定并将其列为犯罪，但并未承认这种犯罪的持续性质。委员会注意到缔约国提供资料称，强迫失踪罪由《刑法》第 66 条规定的刑事起诉普通诉讼时效管辖。根据第 66 条，强迫失踪的诉讼时效从实施犯罪时算起，而不是按照《公约》第八条第一款第(二)项的规定从停止犯罪之时算起(第八条)。

23. 委员会建议缔约国修订其《刑法》，以明确承认强迫失踪罪行的持续性质，确保刑事诉讼时效反映出强迫失踪罪行的极端严重性，并仅从停止犯罪之时算起。

管辖权

24. 委员会注意到《刑法》第 7 条(a)款确立了对以下情形的管辖权，即外国国民在缔约国领土外犯下刑事罪，而特定的法律或阿尔巴尼亚加入的国际协定规定可对这些罪行适用阿尔巴尼亚刑法。委员会注意到缔约国在对问题清单的答复(见 CED/C/ALB/Q/1/Add.1, 第 40 段)中提供的资料，但不清楚是否在强迫失踪罪行系由外国国民在缔约国领土外对另一名外国国民实施的情形下确立了管辖权(第九条)。

25. 委员会鼓励缔约国采取必要措施，以确保其刑法完全符合《公约》第九条第二款的规定。

军事法院

26. 委员会注意到，缔约国在对问题清单的答复中解释称，在强迫失踪罪行是由军事人员实施的情况下，普通法院拥有对犯罪进行裁断的管辖权(见 CED/C/ALB/Q/1/Add.1, 第 44 段)，缔约国还解释称，法律或宪法中均未规定任何军事机构可能取得这种管辖权的情况，包括在战争期间或紧急状态中(同上，第 57 段)。然而，委员会注意到，缔约国报告(见 CED/C/ALB/1, 第 31-32 段)及其对问题清单的答复(见 CED/C/ALB/Q/1/Add.1, 第 44 段)中包含的资料表明，军事机关事实上可能有权调查和起诉强迫失踪罪行，与上述资料相抵触。委员会回顾其立场指出，从原则上说，军事法院无法按照《公约》的要求，独立和公正地审判强迫失踪等侵犯人权案件(第十一条)。

27. 委员会回顾其关于强迫失踪和军事司法问题的声明，建议缔约国采取必要措施明确其立法，以确保所有强迫失踪案件明确保持在军事司法管辖范围之外，只能由普通法院调查和审判(见 A/70/56, 附件三，第 5 段)。

3. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

28. 委员会注意到关于庇护权的第 121/2014 号法律(第 6 条)提及将寻求庇护者遭受强迫失踪的风险作为不推回的依据，但未规定不推回原则在《公约》第十六条第一款所列其他情况中的适用。委员会还注意到，《刑法》第 11 条中关于引渡

的规定未具体提及强迫失踪。委员会进一步注意到，缔约国未提供资料说明有何明确和具体的机制和/或程序可据以评估和核实个人在目的地国面临的遭受强迫失踪的风险(第十六条)。

29. 委员会建议缔约国考虑按照《公约》第十六条第一款，在国内立法中明文规定，如果有充分理由相信，将某人驱逐、送返、移交或引渡，有造成此人遭受强迫失踪的危险，则不得采取上述行动。委员会鼓励缔约国采取一切必要措施，确保建立明确、具体的机制和/或程序，以评估和核实个人在目的地国遭受强迫失踪的风险。

关于《公约》条款的培训

30. 委员会注意到关于以下情况的资料，即缔约国为警察和狱警提供了许多关于人权，包括剥夺自由的适用标准的培训方案。然而，委员会注意到，这类方案只是偶尔运作，而且未具体涵盖《公约》条款(第二十三条)。

31. 委员会建议缔约国按照《公约》第二十三条，确保所有执法人员、文职或军事人员、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，包括法官、检察官和其他负责司法处置的公务人员，接受与《公约》条款相关的适当和经常的培训。

4. 提供赔偿和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四至第二十五条)

受害人的定义

32. 委员会注意到《刑事诉讼法》第 58 条的规定扩大了犯罪案件受害人的权利。然而，委员会感到关切的是，《刑事诉讼法》没有按照《公约》第二十四条第一款的规定界定“受害人”一词。委员会注意到缔约国代表团作出的关于逐案确定“受害人”的解释，但委员会回顾指出，第二十四条第一款对“受害人”作出了更广泛的界定，不仅涵盖失踪的人，也涵盖任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人。委员会还注意到，第 58 条未明确提及受害人有权了解强迫失踪案情的真相。因此，委员会认为，缔约国的立法未完全符合《公约》第二十四条第一款包含的较为广泛的定义(第二十四条)。

33. 委员会建议缔约国按照《公约》第二十四条第一款，在刑事立法中纳入强迫失踪受害人的定义，以确保任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人全面享受《公约》所载的权利。缔约国还应当按照《公约》第二十四条第二款，确保在《刑法》第 58 条中规定受害人有权了解强迫失踪案情的真相。

取得补救和及时、公正和充分的赔偿的权利

34. 委员会注意到，《刑事诉讼法》第 58 条规定刑事罪受害人有权请求损害赔偿，但未确保《公约》第二十四条第四和第五款规定的其他形式的补救，如复原、康复、平反，包括恢复尊严和名誉以及保证不再重演(第二十四条)。

35. 委员会建议缔约国采取措施扩大现有的补救范围，按照《公约》第二十四条第五款纳入复原、康复、平反和保证不再重演等形式。

共产党政权时期的强迫失踪

36. 委员会欢迎缔约国采取各种举措处理侵犯人权问题，特别是 1944 年至 1991 年共产党政权时期发生的强迫失踪。委员会注意到，缔约国已采取措施对受害人及其家属进行赔偿，建立了专门机构研究和查明共产党政权实施的政治迫害，并提高公众对相关问题的认识。委员会注意到，缔约国在前受政治迫害者安置问题研究所内设立了失踪人员科，主要负责寻找共产党政权时期遭受强迫失踪的人员，尤其是收集与受害人有关的证据和资料以及发掘遗骸。委员会对缔约国与失踪人员国际委员会通过谈判达成协议表示欢迎。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国尚未开展调查，以查明和起诉责任人，并按照《公约》第二十四条向受害人及其家属提供一切形式的补救。

37. 委员会鼓励缔约国按照《公约》第二十四条，加倍努力，以有效查明共产党政权时期发生的强迫失踪案件，特别是失踪者的命运和下落，并考虑调查这类犯罪，起诉责任人并为受害人及其家属提供一切形式的补救。

关于非法劫持儿童的立法

38. 委员会注意到，《刑法》第 109(c)条包含《公约》第二十五条第一款第(-)项的所有要素。国内立法为儿童提供了免遭暴力、剥削、忽视和虐待的一般性保护，但没有规定如何具体保护儿童免遭强迫失踪。委员会还注意到，缔约国未提供适当的资料说明为恢复遭受强迫失踪的儿童的真实身份而设立的程序，也未告知委员会其制定了哪些法律程序，以审查领养或安置程序，并在适当情况下宣布任何源自强迫失踪的儿童领养或安置无效，亦未说明颁布了哪些相关立法，以充分遵守《公约》第二十五条第一款第(二)项、第二款和第四款(第二十五条)。

39. 委员会促请缔约国采取必要和具体的措施，以确保有效保护儿童免遭强迫失踪，尤其是通过：(a) 制定程序，以便在伪造、藏匿或销毁身份证明文件的情况下恢复儿童的真实身份；(b) 通过立法并设立程序，以审查领养或安置程序，并在适当情况下宣布任何源自强迫失踪的儿童领养或安置无效；和(c) 与其他各国达成互助协定，以查找、辨认和找到遭到强迫失踪的儿童。

D. 传播和后续行动

40. 委员会希望重申，各国在成为公约缔约方时承担有义务，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。委员会尤其促请缔约国确保对所有强迫失踪案件进行有效调查，对受害人享有的《公约》权利予以充分满足。

41. 委员会还希望强调，强迫失踪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，并因努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因亲属失踪造成的后果而受害的儿童，其人权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》规定的各项权利和义务时，采取性别视角和对儿童问题有敏感认识的方法。

42. 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、对委员会编制的问题清单作出的书面答复以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、在缔约国境内运营的民间社会和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，特别是受害人组织参与按照本结论性意见采取的行动。

43. 委员会注意到缔约国 2012 年提交了核心文件(HRI/CORE/ALB/2012)，并请缔约国按照根据国际人权条约提交报告的协调准则所载的编写共同核心文件的要求(见 HRI/GEN.2/Rev.6, 第一章)更新核心文件。

44. 按照委员会的议事规则，缔约国应至迟于 2019 年 6 月 1 日提供相关资料，说明第 31、第 33 和第 39 段所载建议的执行情况。

45. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国至迟于 2024 年 6 月 1 日以文件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，文件应按照《公约》缔约国根据第二十九条提交报告的形式和内容的准则(CED/C/2, 第 39 段)编写。委员会鼓励缔约国促进和便利民间社会，特别是受害人组织参与编写这一资料。
