



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
27 April 2022
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于对强迫失踪问题委员会在《公约》第二十九条第一款和第四款之下结论性意见的后续行动的报告*

一. 引言

1. 本报告反映秘鲁¹ 在《公约》第二十九条第一款之下和伊拉克² 在第二十九条第四款之下于委员会第二十一届至第二十二届会议期间提交的资料，涉及两国对委员会结论性意见的后续行动，以及委员会第二十二届会议通过的评估和决定。本报告按提交后续资料的截止日期顺次编排所涉缔约国。
2. 本报告所载评估仅涉及需采取后续行动程序的建议，缔约国应按要求在结论性意见通过后一年内就这些建议提交资料。本报告并不涉及缔约国对结论性意见中所有建议落实情况的评估，也不涉及在缔约国之间作比较。
3. 委员会采用以下标准评估所涉缔约国提供的资料：

对答复的评估

A 答复/行动令人满意

缔约国提供了证据，证明为落实委员会的建议采取了有效行动。

B 答复/行动部分令人满意

缔约国为落实建议采取了步骤，但仍需提供补充资料或采取其他行动。

C 答复/行动不令人满意

缔约国发送了答复，但所采取的行动或提供的资料并不相关或并未落实建议。

* 委员会第二十二届会议(2022年3月28日至4月8日)通过。

¹ CED/C/PER/FCO/1.

² CED/C/IRQ/FOAI/1.



对答复的评估

D 未就建议作出答复

缔约国未提供关于建议落实情况的资料。

E 提供的资料或采取的措施与委员会的建议相悖或表明拒绝接受建议

答复显示，所采取的措施与委员会的建议相悖，或产生了与委员会的建议相悖的结果或后果，或表明拒绝接受建议。

二. 评估在《公约》第二十九条第一款之下提交的后续行动资料

秘鲁

第十六届会议(2019年4月)

秘鲁

结论性意见: [CED/C/PER/CO/1](#), 2019年4月17日通过

需采取后续行动的建议: 第15段(强迫失踪的定义和适当处罚)、第29段(受害者的定义和获得赔偿的权利)和第33段(搜寻失踪人员)

答复: [CED/C/PER/FCO/1](#), 应交日期2020年4月18日, 收到日期2021年10月14日

第15段: 委员会建议缔约国采取一切必要法律措施和其他措施, 确保:

(a) 强迫失踪的定义完全符合《公约》第二条, 即由国家代理人或得到国家授权、支持或默许的个人或组织实施的《公约》第二条所述行为;

(b) 任何法律规定, 包括最高法院第9-2009/CJ-116号全体会议决定, 都不会妨碍对所有受指控的强迫失踪施害者进行调查和起诉;

(c) 以两种形式定义强迫失踪罪, 即单项犯罪(第二条)和危害人类罪(第五条);

(d) 在实践中充分考虑强迫失踪罪极端严重的性质, 施以适当处罚;

(e) 采取必要措施, 使包括强迫失踪在内的国际罪行无法获得赦免。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/PER/FCO/1](#) 号文件第4至16段。

委员会的评价

[C]: 委员会注意到, 缔约国提供的资料回顾了《刑法》第320条对强迫失踪的定义, 该条内容于2017年获修订。然而, 委员会感到遗憾的是, 缔约国没有采取任何步骤落实委员会的建议, 以确保该条对强迫失踪的定义完全符合《公约》第二条, 即由国家代理人或得到国家授权、支持或默许的个人或组织实施的行为。

秘鲁

委员会还感到遗憾的是，缔约国没有提供任何资料来说明采取了哪些措施落实委员会的以下建议：缔约国应确保任何法律规定，包括最高法院第 9-2009/CJ-116 号全体会议决定，都不会妨碍对所有受指控的强迫失踪施害者进行调查和起诉；确保以两种形式定义强迫失踪罪，即单项犯罪(第二条)和危害人类罪(第五条)；并确保在实践中充分考虑强迫失踪罪极端严重的性质，施以适当处罚。

此外，委员会在收到的资料中注意到一项早于委员会结论性意见的最高法院决定，法院在其中说明，个人因危害人类罪受审和定罪后获得的人道主义赦免须接受复核。委员会还关心地注意到，第 004-2020-JUS 号最高法令规定了在冠状病毒病(COVID-19)卫生紧急状况下评估和提议总统赦免的特别标准和程序，其中指出，即使满足相关标准(所判刑期四年以下并且囚犯年过 60)，也不应提议对因《刑法》第 320 条等法律条款所列任何罪行而服刑的囚犯实行总统赦免。然而，委员会认为，在 COVID-19 大流行导致的卫生紧急状况下采取的这一特殊和临时措施不足以落实委员会的建议，即“缔约国应采取必要措施，使包括强迫失踪在内的国际罪行无法获得赦免”。

鉴于上述情况，委员会重申其结论性意见第 15 段中的建议，并请缔约国在按照委员会结论性意见第 40 段要求提交补充资料时提供这方面的最新资料。

第 29 段：委员会建议缔约国采取必要措施，确保：

(a) 国内法对受害者的定义符合《公约》第二十四条第一款，以确保任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人无一例外都能行使《公约》规定的权利；

(b) 所有强迫失踪受害者都能获得充分赔偿，并消除妨碍他们在《全面赔偿方案》中登记的一切障碍和限制；

(c) 赔偿制度考虑到受害者的个人情况，如性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾状况，并完全符合第二十四条第四款和第五款的规定；

(d) 1980 至 2000 年这一时期之后的强迫失踪受害者获得充分赔偿。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/PER/FCO/1](#) 号文件第 17 至 23 段。

委员会的评价

[C]：委员会赞赏缔约国提供了最新资料以说明受害者中央登记处记录的强迫失踪受害者人数，以及向 1980 年 5 月至 2000 年 11 月期间侵犯人权行为受害者，包括强迫失踪受害者提供的赔偿。委员会欣见缔约国通过了关于在执行《全面赔偿方案》时对妇女和男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体成员采取区别对待措施的准则，同时注意到该准则早于委员会的结论性意见获通过。委员会还欣见受害者中央登记处和高级别多部门委员会在 COVID-19 大流行期间没有中断提供服务。

 秘鲁

然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供确切资料说明采取了哪些措施来确保国内法对受害者的定义符合《公约》第二十四条第一款，并消除妨碍强迫失踪受害者在《全面赔偿方案》中登记的一切障碍和限制，以及确保 1980 至 2000 年这一时期之后的强迫失踪受害者获得充分赔偿。

鉴于上述情况，委员会重申其结论性意见第 29 段中的建议，并请缔约国在按照委员会结论性意见第 40 段要求提交补充资料时提供这方面的最新资料，以及：

(a) 提供最新统计资料，说明中央登记处收到的强迫失踪受害者登记申请数和实际登记的受害者人数；

(b) 提供资料，说明监察员办公室建议采取哪些步骤来落实确保 1980 年至 2000 年期间的暴力行为受害者得到全面赔偿的各项举措，并说明在这方面采取的措施及其结果。³

第 33 段：委员会建议缔约国加紧努力，搜寻、定位和释放所有失踪人员，若失踪人员已经死亡，则应安排体面归还其遗骸。特别是，缔约国应：

(a) 在实践中确保一旦报告了失踪案件，即毫不拖延地自动启动搜寻；

(b) 确保由主管当局进行搜寻，并确保有关人员的亲属可按其意愿参与搜寻；

(c) 确保负责搜寻失踪人员及鉴定死亡失踪人员遗体的各机构有效协调、合作和交叉核对数据；

(d) 为负责这类搜寻的机构提供必要的人力、财力和技术资源；

(e) 确保调查继续进行，直至查明失踪人员的下落。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/PER/FCO/1](#) 号文件第 24 至 40 段。

委员会的评价

[B]：委员会满意地注意到，缔约国自委员会通过结论性意见以来采取了下列步骤，加紧努力搜寻 1980 年至 2000 年期间可能遭受强迫失踪人员：

(a) 在国家实体、失踪人员亲属和人权组织的协助下，编写了一份《搜寻失踪人员国家计划》评估报告，得出了该计划需要更新等多项结论；

(b) 根据第 011-2021-JUS 号最高法令，通过了《到 2030 年搜寻失踪人员国家计划》，并废除了先前的计划。委员会特别赞赏地注意到，缔约国指出，该计划以委员会搜寻失踪人员指导原则⁴为指导，并关心地注意到该计划的五个优先目标，包括提高对 1980 年至 2000 年期间暴力事件中失踪人员命运和/或下落人道主义调查的有效性，以及采取跨文化和性别敏感的方法，让失踪人员的亲属更多地参与搜寻工作；

³ [CED/C/PER/FCO/1](#)，第 23 段。

⁴ [CED/C/7](#)，附件。

秘鲁

(c) 根据第 009-2021-JUS 号副部长决定，通过了一项新指令，确定了以人道主义方式进行搜寻的规则；

(d) 2020 年 2 月，总检察长办公室与司法和人权部签署了一项机构间合作协议，旨在建立协调机制，促进根据第 30470 号法交换信息；

(e) 提高了搜寻失踪人员总局 2021 年的预算。

委员会对搜寻失踪人员总局的人道主义搜寻工作因 COVID-19 大流行受到限制感到遗憾，但对缔约国关于该局并未中断提供服务的说明表示欢迎。

委员会还欢迎：

(a) 根据第 002-2020-IN 号最高法令，通过了一项处理弱势人员失踪和其他失踪案件的机构间协议，除其他外，旨在确保迅速、客观和有效地处理报案、传播信息、进行调查和搜索、搜寻失踪的弱势人员和其他失踪人员；

(b) 2020 年 10 月 15 日启动了国家失踪人员搜寻系统。

委员会重申其结论性意见第 33 段中的建议，鼓励缔约国继续并加强努力，搜寻、定位和释放所有失踪人员，若失踪人员已经死亡，则应安排体面归还其遗骸。委员会请缔约国在按照委员会结论性意见第 40 段要求提交补充资料时提供这方面的最新资料，包括：

(a) 《到 2030 年搜寻失踪人员国家计划》的执行进展情况，包括 1980 年至 2000 年期间遭受强迫失踪人员的最新统计资料，说明已经搜寻到的人数，以及在死亡的情况下遗体鉴定和体面归还遗骸的情况；

(b) 提供最新资料，说明为搜寻 1980 至 2000 年这一时期之后失踪的人员而采取措施的有效性。

委员会的决定

委员会决定将其评价函告缔约国，并将在信函中强调，缔约国在落实委员会的建议和根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料时，应考虑到本报告所载具体指导意见和提供资料的要求以及委员会的搜寻失踪人员指导原则。

缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料的截止日期：2025 年 4 月 18 日

三. 评估在《公约》第二十九条第四款之下提交的后续资料

4. 不同于其他人权条约机构，委员会未设立定期报告制度。但根据《公约》第二十九条第四款，委员会可要求缔约国提供关于《公约》执行情况的补充资料。2018 年，墨西哥成为第一个应委员会要求根据这一程序提交补充资料的缔约国。⁵ 委员会正在分析各种备选办法，以确保程序尽可能灵活、机动、高效和有效。

⁵ 见 CED/C/MEX/CO/1/Add.2 和 CED/C/MEX/OAI/1。

5. 委员会希望通过这一程序确保全面监测所有缔约国履行《公约》义务和落实委员会建议的情况。监测的频率和程度视每个缔约国的具体情况而定。
6. 该程序还旨在使委员会能够在资源有限的情况下尽可能履行其任务。在这方面，委员会希望指出，截至本报告编写之日，有九份在《公约》第二十九条第四款之下提交的报告积压未审。然而，根据大会第 68/268 号决议和之后的大会决议，委员会每年在会议时间配额内只能审查五份报告，包括在《公约》第二十九条第一款之下提交的报告和在第 29 条第四款之下提交的载有补充资料的报告。
7. 在这种情况下，委员会决定采用以下方式审议补充资料：
- (a) 对补充资料进行案头审查，并就选定的问题与缔约国进行简短对话(3 小时)；
- (b) 就选定的问题与缔约国进行全对话(4 至 6 小时)。
8. 在委员会通过关于补充资料的结论性意见后，委员会可请缔约国就所通过的建议和对话中未涉及的问题提供更多资料。
9. 在某些情况下，委员会可能认为有必要请缔约国在一年内就一些应优先落实的建议提供补充资料，但不妨碍委员会今后就其他建议要求提供补充资料的权利，伊拉克的情况即是如此。

伊拉克

第十九届会议(2020 年 9 月至 11 月)

伊拉克

结论性意见：[CED/C/IRQ/OAI/1](#), 2020 年 11 月 25 日通过

主要对话问题：
通过强迫失踪问题法案的进展情况
缔约国为防止强迫失踪、搜寻失踪人员和调查指称的强迫失踪制订策略的情况
缔约国与委员会在委员会紧急行动程序方面的互动

需采取后续行动的建议：
(按照委员会在 [CED/C/IRQ/OAI/1](#) 号文件第 32 段和 2021 年 10 月 13 日普通照会中提出的要求)

第 5 段(关于强迫失踪的统计资料)、第 7 段(强迫失踪的定义和适当惩罚)、第 13 段(保护强迫失踪控告人和调查参与者)、第 17 段(秘密拘留)、第 25 段(受害者的定义和赔偿)和第 31 段(传播)

关于非法带离儿童的立法和做法(第 32 段)：
将在与缔约国的下次对话中详细讨论

伊拉克

答复： [CED/C/IRQ/FOAI/1](#)，延期后的应交日期为 2022 年 2 月 25 日(原截止日期 2021 年 11 月 25 日)，收到日期为 2021 年 11 月 30 日

第 5 段：委员会建议缔约国建立一个全国性的综合数据库，登记 1968 年以来伊拉克的所有失踪案件。为此，必须汇编和统一不同来源的信息，以便纳入数据库。应定期及时更新该数据库，以便主管部门能得出可靠的统计数据。该数据库应至少包括：

- (a) 失踪者总人数和每个人的身份信息；
- (b) 失踪者的性别、性别认同、年龄、国籍，以及(如适用)族裔和宗教信仰；
- (c) 搜寻程序和调查进展，包括(如适用)关于掘尸、身份识别程序以及验尸结果的详细资料；
- (d) 失踪地点、日期和情形，包括强迫失踪案件的所有相关构成要素。

缔约国的答复

缔约国未提供这项建议落实情况的相关资料。

委员会的评论

委员会认识到，随着程序进展到这一阶段，出现了不清楚应提交何种资料的困惑，因此决定不在本报告中列入缔约国对委员会关于补充资料的结论性意见第 5 段所载建议落实情况的评价。委员会重申这一建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时提供这方面的资料。

第 7 段：委员会建议缔约国与包括专门民间社会组织在内的所有相关利益攸关方协商，修订关于强迫失踪的法案并加快通过。除其他外，修订时应确保将任一时间犯下的强迫失踪罪依照《公约》第二条和第四条作为独立罪行，以及根据《公约》第五条作为危害人类罪纳入国内刑事立法。还应在适当考虑到罪行极端严重性质的基础上在法案中列入适当的惩罚，同时避免判处死刑。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/IRQ/FOAI/1](#) 号文件第 2 至第 7 段。

委员会的评价

[C]：委员会注意到，缔约国提供的资料表明伊拉克正在审查国内立法，特别是《刑事诉讼法》，并正在起草新的刑法，其中将述及强迫失踪罪。委员会还注意到，缔约国提供了资料，说明为通过一项关于强迫失踪的法案而采取的步骤。然而，委员会感到遗憾的是，资料没有明确说明在委员会通过关于补充资料的结论性意见后是否采取了任何步骤落实第 7 段所载建议，也没有说明是否与专门的民间社会组织等相关利益攸关方进行了磋商。委员会还感到遗憾的是，资料没有说明为审查该法案某些条款而设立的委员会是否考虑了委员会的建议。

 伊拉克

鉴于上述情况，委员会重申其关于补充资料的结论性意见第 7 段中的建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时提供以下方面的资料：

(a) 对伊拉克立法的审查情况，特别是为根据人权标准作出修正而正在审查的《刑事诉讼法》，并具体说明相关修订如何与《公约》相一致；

(b) 正在起草的新刑法的相关资料，说明其中对强迫失踪罪的定义和惩罚、该罪名与强迫失踪法案所述相关罪名如何同时存在以及两者之间是否有差别、是否作出其他任何努力使国内立法符合缔约国的《公约》义务和委员会在关于补充资料的结论性意见中的建议；

(c) 为审查该法案的某些条款而设立的委员会其组成、设立日期、所开展的活动及其结果。

第 13 段：委员会请缔约国采取一切必要措施，以便：

(a) 防止一切恐吓和报复行为，保护《公约》第十二条第一款和第三十条第一款所述人员，包括通过确保关于强迫失踪的法案包含一项这样的规定；

(b) 调查所有恐吓和报复指控，确保责任人受到起诉和适当惩罚。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/IRQ/FOAI/1](#) 号文件第 16 和 17 段。

委员会的评价

[C]：委员会注意到，缔约国申明，伊拉克立法规定保护受害者家属、他们的法律代表和民间社会，保障不因向法院提起诉讼或对侵权行为，包括《公约》所述侵权行为进行调查而受到任何攻击。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国未提供任何资料来说明在委员会通过关于补充资料的结论性意见之后采取了哪些措施，包括采取了哪些步骤确保强迫失踪问题法案纳入一项关于防止所有恐吓和报复行为并保护《公约》第十二条第一款和第三十条第一款所述人员的条款。

鉴于上述情况，委员会重申其关于补充资料的结论性意见第 13 段中的建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时提供这方面的资料。

第 17 段：委员会敦促缔约国采取一切必要措施，确保没有人被秘密拘留。在这方面，缔约国必须确保所有被剥夺自由的人从被剥夺自由之时起，就在法律上和事实上获得《公约》第十七条规定的所有基本保障。缔约国还应：

(a) 对所有关于秘密拘留的指控，包括与存在 420 个秘密拘留场所有关的指控进行紧急、独立和公正的调查，确保正式查明所有这类场所；如果剥夺自由的行为不合法，释放拘留场所中被剥夺自由的人；立即将上述人员所在地通知他们的亲属或联系人；将秘密拘留的责任人绳之以法，并根据行为的严重程度加以惩罚；

 伊拉克

(b) 根据《公约》和相关国际标准，关闭所有秘密拘留设施，或改造为登记在案并接受监督的正规拘留中心。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/IRQ/FOAI/1](#) 号文件第 8 和第 9 段。

委员会的评价

[C]: 委员会注意到，缔约国指出，没有收到任何可以证明该国仍在施行秘密拘留的证据，特别是在正义营、穆萨纳机场监狱、巴格达机场监狱和朱尔夫塞赫尔镇的秘密拘留。委员会还注意到，缔约国指出，该国国际报告编写委员会的一个小组视察了穆萨纳机场监狱，但委员会感到遗憾的是，缔约国未说明何时进行了视察。委员会还感到遗憾的是，缔约国未提供任何资料来说明是否采取了步骤对所有关于秘密拘留的指控，包括与存在 420 个秘密拘留场所有关的指控进行了紧急、独立和公正的调查。委员会回顾，联合国伊拉克援助团(联伊援助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)记录了一些指控，涉及个人被关押在明显不是正规拘留地点和/或在某地被拘留后却没有立即获知被哪个部门拘留。⁶

鉴于上述情况，委员会重申其关于补充资料的结论性意见第 17 段所载建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时提供这方面的资料。

第 25 段：委员会建议缔约国采取必要措施，确保：

(a) 国内法对受害者的定义完全符合《公约》第二十四条第一款，包括任何因强迫失踪直接受到伤害的个人；

(b) 国内法根据《公约》第二十四条第四和第五款规定一个由国家负责的全面赔偿和补偿制度，并且在没有提起刑事诉讼的情况下也可以适用该制度；

(c) 赔偿制度考虑到受害者的个人情况，如性别、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾状况。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/IRQ/FOAI/1](#) 号文件第 10 至 12 段。

委员会的评价

[C]: 委员会注意到，缔约国提供了关于绑架或强迫失踪受害者获得赔偿的现行程序的资料，使用该程序的前提仍是犯罪人被定罪。委员会还注意到，缔约国指出，2021 年《联邦预算法》第 60 条规定，经修订的 2009 年第 20 号法适用于 2014 年至 2017 年在解放区安全检查中失踪的人员及其家属。

⁶ 联伊援助团和人权高专办，《伊拉克司法中的人权：防止酷刑和虐待的法律约束和程序保障》，2021 年 8 月，第 19 页。

伊拉克

然而，委员会感到遗憾的是，缔约国未提供具体资料来说明采取了哪些措施落实委员会关于补充资料的结论性意见第 25 段所载建议。委员会重申这一建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时提供这方面的资料。委员会请缔约国提供更多关于 2021 年《联邦预算法》第 60 条所规定机制的资料，包括为确保便利快捷地获得赔偿而采取的措施、使用该机制提出赔偿要求的强迫失踪受害者人数和已获得赔偿的人数、受害者所获赔偿金额，以及按照该法规定已作出的其他形式的补偿。

第 31 段：鼓励缔约国广泛宣传《公约》、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，以提高所有政府主管部门、民间社会组织和公众的认识。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/IRQ/FOAI/1](#) 号文件第 18 段。

委员会的评价

[B]：委员会赞赏缔约国提供了资料来说明采取了哪些措施提高对《公约》的认识和传播委员会的结论性意见，但委员会注意到，缔约国没有说明何时进行了所述活动。此外，委员会赞赏地回顾，联伊援助团应缔约国的要求，于 2021 年 11 月为伊拉克安全和司法官员举办了为期两天的培训，由委员会两名成员主持，期间传播和讨论了委员会的结论性意见。

委员会鼓励缔约国加倍努力，广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料以及委员会相关结论性意见，以提高所有政府主管部门、民间社会组织和公众的认识。请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时，向委员会说明在这方面所采取措施的最新情况，并说明采取措施的具体日期。

第 32 段：委员会请缔约国提交关于非法带离儿童的立法和做法的最新详细资料。

缔约国的答复

缔约国的答复见 [CED/C/IRQ/FOAI/1](#) 号文件第 13 至 15 段。

委员会的评论

委员会赞赏缔约国应委员会关于补充资料的结论性意见第 32 段中的要求，提供了关于非法带离儿童的立法的资料。在这方面，委员会关心地注意到，关于打击强迫失踪的法案第 10 条和第 11 条规定了对以下行为的处罚：非法带离遭受强迫失踪的儿童、其父母或监护人遭受强迫失踪的儿童，以及伪造、藏匿或销毁证明上述儿童真实身份的证件。委员会请缔约国就落实关于补充资料的结论性意见中的各项建议提交最新资料时，进一步说明将《公约》第二十五条第一款所述行为定为刑事犯罪的情况。

伊拉克

委员会的决定

委员会决定将其评价函告缔约国，并将在信函中强调，缔约国在落实委员会的建议和根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告时，应考虑到本报告所载具体指导意见和提供资料的要求以及委员会的搜寻失踪人员指导原则。

缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交下次报告的截止日期：2024年9月25日
