



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
14 April 2023
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

在赞比亚未按《公约》第二十九条第 1 款提交报告的情况下 提出的结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2023 年 3 月 20 日和 21 日举行的第 423 次和第 424 次会议上审议了赞比亚在未按《公约》第二十九条第 1 款提交报告的情况下对问题单作出的答复。委员会在 2023 年 3 月 29 日举行的第 437 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 《公约》于 2011 年 5 月 4 日对赞比亚生效。根据《公约》第二十九条第 1 款，缔约国应在 2013 年 5 月 4 日之前提交一份报告，说明为履行《公约》义务而采取措施的情况。鉴于缔约国在几次提醒后仍未提交报告，委员会决定根据议事规则第 50 条，在未提交报告的情况下，在公开会议上审议缔约国为履行《公约》义务而采取的措施。¹ 委员会第二十届会议(2021 年 4 月 12 日至 5 月 7 日)在没有报告的情况下通过了一份问题清单。² 委员会欢迎缔约国对问题清单作出的书面答复，³ 以及在与该国代表团进行建设性对话期间通过口头答复作出的补充。

B. 积极方面

3. 委员会赞赏地注意到缔约国采取的一些立法措施，特别是废除死刑的《刑法(修正案)法案》(2022 年第 25 号法案)，《反性别暴力法》(2011 年第 1 号法)和《打击人口贩运法》(2008 年第 11 号法)。

* 委员会第二十四届会议(2023 年 3 月 20 日至 31 日)通过。

¹ [CED/C/1](#).

² [CED/C/ZMB/QAR/1](#).

³ [CED/C/ZMB/RQAR/1](#).



C. 关注的主要领域及建议

1. 一般资料

遵守《公约》情况

4. 委员会认为，在起草本结论性意见之时，缔约国防止、消除和适当惩处强迫失踪行为的立法和体制框架以及主管当局的做法不符合《公约》。委员会欢迎即将开展的监管影响评估进程，将在这一进程下考虑起草关于强迫失踪的新立法。

禁止强迫失踪的规定不容克减

5. 委员会感到关切的是，根据《宪法》第 25 条，在战争或公共紧急状态下，个人自由可能受到限制。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明确保不援引任何特殊情况克减免遭强迫失踪的权利的现行立法和所采取的措施(第一条)。

6. 委员会建议缔约国根据《公约》第一条第 2 款，将绝对禁止强迫失踪明确纳入国内法。

国家人权机构

7. 委员会注意到赞比亚人权委员会在预算拨款和定期付款方面有所改善。然而，委员会感到关切的是，有报告称，该委员会仍然缺乏财政自主权和独立有效的运作。

8. 委员会建议缔约国确保赞比亚人权委员会的有效运作，向其提供必要的财政、技术和人力资源，使之在全国范围内充分开展工作，包括与强迫失踪和秘密拘留有关的工作，并明确委员的最低任期以及将他们解职的理由和程序。委员会还建议该委员会提高公众、民间社会组织以及国家和地方当局对其任务和权限以及对失踪问题，包括强迫失踪的认识。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

统计资料和数据库

9. 委员会注意到缔约国有一个“失踪人员”数据库。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供任何关于失踪人员，包括《公约》第二条意义上的遭强迫失踪人员的统计资料(第一、第二、第三、第十二和第二十四条)。

10. 缔约国应毫不拖延地编制准确和最新的失踪人员统计资料，按性别、性取向、性别认同、年龄、国籍、原籍地和种族或族裔分列。这些资料应包括失踪日期，具体说明据称由《公约》第二条意义上的国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织实施的案件，并包括已找到的失踪者人数，无论是活着还是已经死亡。

作为一项单独罪行的强迫失踪和适当的刑罚

11. 委员会注意到，缔约国称将进行一次监管影响评估，以确定是否需要颁布一项新法律。然而，委员会重申，只有将强迫失踪定为一项独立的罪行，才能使《公约》缔约国履行《公约》第四条规定的义务。委员会还注意到，缔约国仍未

按照《公约》第五条的规定，将强迫失踪具体定为危害人类罪(第二、第四和第五条)。

12. 委员会建议缔约国立即确保：

(a) 根据《公约》第二条所载定义，将强迫失踪作为一项独立的罪行纳入国家立法，并根据《公约》第五条将其定为危害人类罪；

(b) 考虑到强迫失踪罪的极端严重性，对其处以适当刑罚。

上级官员的刑事责任和正当服从

13. 委员会关切地注意到，缔约国的刑事立法没有规定上级在《公约》第六条第1款(b)项所列条件下的责任，也没有明确规定不得援引正当服从作为强迫失踪的理由(第六和第二十三条)。

14. 委员会建议缔约国根据《公约》第六条第1款(a)项，追究任何实施、指令、唆使或诱导实施或企图实施强迫失踪罪的人，以及同谋或参与实施这一罪行的人的刑事责任，并对其予以适当的惩治。根据《公约》第六条第1款(b)项和第2款，确保国内立法明确规定上级官员的刑事责任，并规定不得将上级官员的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(第八至第十五条)

强迫失踪指控和调查

15. 委员会注意到从缔约国收到的关于卢旺达前难民失踪问题的资料。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国未就关于执法人员造成强迫失踪的指控提供任何资料。委员会感到关切的是，迄今为止，没有根据对这些指控展开的调查进行任何定罪，从而维持了有罪不罚的气氛(第一、第十一、第十二和第二十四条)。

16. 委员会建议缔约国确保立即对所有强迫失踪指控进行彻底和公正的调查——即便是未正式提出刑事申诉，并确保起诉犯罪者，给予与其行为的严重程度相称的刑罚。

17. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供明确资料，说明现有机制如何确保执法人员或安全部队成员或任何涉嫌实施强迫失踪罪的其他公职人员不参与调查(第十二条)。

18. 委员会建议缔约国通过法律条款，明确规定从调查伊始以及在调查期间，在不影响无罪推定的情况下，暂停涉嫌参与实施强迫失踪罪的任何国家工作人员(无论是文职人员还是军事人员)的职务。

19. 委员会注意到缔约国就关于2016年大选期间发生强迫失踪的指控所提供的资料，但感到遗憾的是，没有收到关于这方面调查结果的资料，包括关于以下人员失踪的资料：Humphrey Jupiter Nkonde，记者；Sikaile Sikaile、Sonely Mwenya、Chileshe Mulenga 和 Kayata Zhying，国家发展联合党成员。以及 Cheelo Katambo，国家发展联合党媒体团队代表。委员会关切地注意到，迄今为止，没有就这些行为追究任何人的责任(第十二条)。

20. 委员会建议缔约国加紧努力，确保对所有强迫失踪案件，无论发生日期为何，均毫无例外地进行公正和毫不拖延的调查，并对被指控的犯罪者进行起诉，

如果认定有罪，则根据其行为的严重性质予以惩罚，从而确保强迫失踪行为必受惩罚。

21. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明采取了哪些立法和实际措施，便利失踪受害者，包括据称强迫失踪的受害者提交申诉，并便利失踪人员亲属参与搜寻和调查进程。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明有哪些机制可确保参与搜寻失踪人员和调查据称失踪案件的所有当局之间的有效协调与合作，以及与其他缔约国之间有哪些现有的相互合作和法律援助协定(第十二、第十四和第十五条)。

22. 委员会请缔约国：

(a) 立即采取措施，便利任何有合法利益的人提交失踪申诉，便利失踪人员亲属参与搜寻和调查，并确保亲属和其他有合法利益的人随时了解相关程序的进展和结果；

(b) 确保向参与搜寻失踪人员和调查据称失踪案件的当局提供必要的财政、技术和人力资源，以便其迅速有效地履行职责；

(c) 促进参与失踪案件程序的所有国家机构之间的互动和协调，包括建立机构内和机构间的沟通机制和渠道，以便根据案件的需要，以系统、即时和灵活的方式交流信息，并确保信息的提供和有效管理；

(d) 确保参与调查强迫失踪案件的当局能够切实及时获取国家机构可能掌握的与调查有关的所有文件和其他资料，特别是情报机构以及武装部队和安全部队掌握的文件。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

23. 委员会注意到引渡和不推回方面的现行立法，特别是《引渡法》第 31 条和《难民法》(2017 年第 1 号法)第 23 条。委员会还注意到缔约国提供的关于和卢旺达签署引渡条约的资料，该条约适用于据称参与对图西族实行种族灭绝的人。然而，委员会感到关切的是，根据现有资料，规范性框架没有提供明确和具体的标准和程序，在驱逐、遣返、移交或引渡之前，评估和核实有关人员在目的地国遭受强迫失踪的风险。委员会还感到遗憾的是，没有资料说明是否可对准予驱逐、遣返、移交或引渡的决定提出上诉，如果可以，向哪个当局、根据什么程序提出上诉，以及上诉是否具有暂停效力(第十六条)。

24. 委员会建议缔约国确保在所有情况下均严格遵守《公约》第十六条第 1 款所载的不推回原则。为此目的，缔约国应：

(a) 确保制定明确和具体的标准和程序，在驱逐、遣返、移交或引渡之前，通过独立当局或机构进行的详尽的个人审查，评估和核实相关人员在目的地国遭受强迫失踪的风险，如果确实存在风险，则不予驱逐、遣返、移交或引渡；

(b) 确保极其谨慎地评估请求国提供的外交保证，如果有充分理由认为某人将面临遭受强迫失踪的真实和紧迫的风险，则不接受这些保证；

(c) 确保对准予驱逐、遣返、移交或引渡的决定所提出的上诉具有暂停效力。

秘密拘留和基本法律保障

25. 委员会注意到缔约国称其领土上没有秘密拘留设施，并注意到关于赞比亚《惩教机构法》(2021 年第 37 号法)中所列拘留要求的资料，但委员会仍然关切的是，缔约国没有明确禁止秘密拘留，也没有针对秘密拘留的有效保障措施(第十七条)。

26. 委员会建议缔约国保证在法律和实践中，任何人不会遭到秘密拘留，包括确保所有被剥夺自由者享有《公约》第 17 条规定的所有基本保障。在这方面，缔约国必须：

(a) 确保在程序的所有阶段，被剥夺自由者只能关押在官方认可并加以监督的场所；

(b) 保证每个被剥夺自由者自被剥夺自由之时起，无论被指控何种罪行，都能切实接触律师，并保证其亲属、其选择的任何其他人士以及对外国人而言，其国籍国领事机构能够得知其被剥夺自由的情况和拘留地点；

(c) 从一开始就毫无例外地记录所有剥夺自由案件，不论剥夺自由地点的性质如何(见下文第 27 至 28 段)；

(d) 保证所有被剥夺自由者，或者——在涉嫌强迫失踪情况下，鉴于被剥夺自由者无法自己行使权利，则为法律上有利害关系者——有权向法院提起诉讼，以便法院可以毫不拖延地决定剥夺自由是否合法，如剥夺自由系非法，则命令释放有关人员。

被剥夺自由者登记册

27. 委员会注意到有一个官方拘留登记册。然而，委员会感到遗憾的是，没有提供资料，说明其中所记录的数据类型，以及是否所有剥夺自由场所都有登记册，无论这些场所的性质如何，包括违法未成年人中心、警察局、移民收容中心和精神卫生机构。委员会还关切地注意到，在获取信息之前，需要经过内部安全部门的审查，并感到遗憾的是，缺乏关于审查程序以及为防止和制裁《公约》第二十二条款所述行为而采取的措施的明确资料(第十七和第二十二条款)。

28. 委员会建议缔约国立即确保：

(a) 所有剥夺自由案件，无论剥夺自由地点的性质如何，从一开始就无一例外地被录入官方、标准化、最新和相互关联的登记册，其中至少包括《公约》第十七条第 3 款要求的信息；

(b) 迅速准确地填写和更新被剥夺自由人员登记册，并定期检查；

(c) 未能记录所有剥夺自由案件、登记不准确或不正确信息、拒绝提供信息或提供不准确信息的官员将受到应有的调查和处罚。

《公约》相关培训

29. 委员会注意到缔约国提供的资料表明缺乏关于《公约》和强迫失踪罪的具体和定期培训。委员会还确认缔约国请求获得关于《公约》的培训机会。

30. 委员会建议缔约国按照第二十三条款第 1 款的规定，确保所有执法和安全人员(无论是文职还是军事人员)、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人员，定期接受关于强迫失踪和《公约》的专门培训。

31. 委员会建议缔约国就执行《公约》的具体培训问题与该区域的联合国人权事务高级专员办事处联系。

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

32. 委员会对使用《打击人口贩运法》所载的受害者定义表示关切，该定义不符合《公约》第二十四条规定的受害者定义，并且仅适用于强迫失踪伴有人口贩运的情况。委员会还感到关切的是，国内法没有规定一个完全符合《公约》第二十四条第 4 款和第 5 款的全面赔偿制度。

33. 委员会建议缔约国：

(a) 在国内法中制定符合《公约》第二十四条第 1 款的受害者定义，以确保任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人都能行使《公约》规定的权利；

(b) 建立一个全面赔偿制度，考虑到受害者的个人情况，包括其性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位、残疾和任何其他可能与本国情况相关的特征，并完全符合《公约》第二十四条第 4 和第 5 款的规定，该制度应由国际法负责，即使未提起刑事诉讼，也应适用；

(c) 确保强迫失踪的所有受害者，无论犯罪日期和情形如何，都有权了解真相，并能获得全面赔偿。

下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位

34. 委员会感到关切的是，失踪人员的亲属可能被要求向赞比亚高等法院申请有关人员的“宣誓死亡许可”⁴ 或死亡证明，而这一程序会导致搜寻工作的停止。此外，委员会注意到《遗嘱和遗产管理法》和《无遗嘱继承法》对被宣布死亡者的法律地位作出了规定，但感到遗憾的是，在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域，国家立法没有对失踪人员亲属的法律地位作出明确规定(第二十四条)。

35. 委员会建议缔约国确保根据《公约》第二十四条第 6 款，在社会福利、家庭法和财产权等领域，对命运或下落不明的失踪者及其亲属的法律地位进行规范，而无需宣布失踪者已被推定死亡。在这方面，委员会建议缔约国在法律中规定，可以出具因强迫失踪而下落不明的声明。

6. 保护儿童免遭失踪的措施(第二十五条)

关于非法劫持儿童问题的立法

36. 委员会注意到缔约国提供的关于国内收养案件适用程序的资料。委员会还注意到，《儿童法》(2022 年第 12 号法)第 23 条第(1)款保护儿童免遭非法逮捕和剥夺自由，并注意到了《收养法》的规定。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏关于缔

⁴ CED/C/ZMB/RQAR/1, 第 37 段。

约国为打击非法跨国收养所采取的措施以及其他儿童安置和监护形式的资料。委员会还感到关切的是，《刑法》中没有涉及《公约》第二十五条第 1 款所述的做法，缔约国没有制定任何法律程序来审查和酌情取消源于强迫失踪的任何儿童收养、安置或监护(第二十五条)。

37. 委员会建议缔约国：

(a) 审查刑事立法，以便将《公约》第二十五条第 1 款所述行为列为具体罪行，并规定考虑到这些罪行极端严重性的适当处罚；

(b) 制定具体程序，将《公约》第二十五条第 1 款(a)项所指的儿童送回其本来的家庭；

(c) 在考虑到儿童最大利益的前提下，制定具体程序，审查源自强迫失踪的任何儿童领养、安置或监护做法，酌情宣布这些做法无效，并重新确定相关儿童的真实身份。

D. 落实《公约》之下的权利和义务、传播和后续行动

38. 委员会谨此回顾各国在加入《公约》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。

39. 委员会还要强调强迫失踪对妇女和儿童造成的极为有害的影响。遭遇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。属于强迫失踪受害者的儿童，或是由于他们本人遭遇失踪，或是由于他们因亲属失踪而面临后果，都特别容易受到多种侵犯人权行为的侵害。在这方面，委员会特别强调，缔约国需要确保在执行本结论性意见所载建议以及落实《公约》规定的所有权利和义务时，一律考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需求。

40. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、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开展活动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。

41. 按照《公约》第二十九条第 4 款，为加强与缔约国的合作，委员会请缔约国在 2026 年 4 月 4 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》所载义务履行情况的任何其他新资料，文件应按关于缔约国根据《公约》第二十九条提交的报告格式和内容的准则撰写。⁵ 委员会鼓励缔约国请民间社会，特别是受害者组织参与资料编写进程，并拟于 2027 年审议这一资料。

⁵ CED/C/2, 第 39 段。