



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
4 October 2022
Chinese
Original: French

强迫失踪问题委员会

关于马里根据《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 12 日和 13 日举行的第 403 次和第 404 次会议¹ 上审议了马里根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告。² 委员会在 2022 年 9 月 22 日举行的第 418 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎马里根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告，该报告系按照委员会的报告准则编写。此外，委员会感谢缔约国对问题清单³ 的书面答复。⁴

3. 委员会还表示赞赏的是，它与缔约国代表团就缔约国为执行《公约》规定而采取的措施进行了建设性对话，并欢迎代表团坦率地答复了委员会提出的问题。委员会感谢缔约国提供的补充资料和作出的口头说明。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到，缔约国加入了几乎所有国际人权文书，包括若干任择议定书，并批准了《国际刑事法院罗马规约》。

5. 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。

6. 委员会还欢迎缔约国在与《公约》有关的领域取得的进展，包括：

(a) 将《国际刑事法院罗马规约》规定的罪行，包括将强迫失踪作为危害人类罪纳入《刑法》（《刑法》第 29 条）；

* 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.403](#) 和 [CED/C/SR.404](#)。

² [CED/C/MLI/1](#)。

³ [CED/C/MLI/Q/1](#)。

⁴ [CED/C/MLI/RQ/1](#)。



(b) 在 2022 年 8 月 15 日至 20 日举行的研讨会上审定新《刑法》草案，全国过渡委员会的代表、民间社会成员、学术界以及技术和金融伙伴参加了该研讨会；

(c) 2019 年 12 月 24 日通过了关于 2020-2024 年《司法部门政策和规划法》的第 2019-072 号法。

C. 关注的主要问题及建议

7. 委员会认识到缔约国面临诸多严重挑战，并注意到缔约国为履行《公约》规定的义务所采取的措施。然而，委员会认为，在本结论性意见通过之时，缔约国旨在防止和惩治强迫失踪和保障受害者权利的现行立法、其执行情况，以及一些主管部门的行为不完全符合《公约》规定的义务。委员会特别关切的是，有大量关于强迫失踪的指控，其中许多是在《公约》生效后发生的。委员会鼓励缔约国落实委员会本着建设性合作精神拟订的建议，以确保在法律上和实践中充分执行《公约》。为此，委员会请缔约国利用目前正在就《公约》相关领域的各项法案进行的辩论，落实本结论性意见所载的建议。

1. 一般信息

《公约》的适用

8. 委员会感到遗憾的是，没有任何关于强迫失踪案件的法院裁决的记录，而且据缔约国称，未适用《公约》的一个原因是司法人员不愿执行《公约》规定。⁵在这方面，委员会赞赏地注意到对话期间提供的关于为提高对《公约》的认识所作努力的资料(第二十三条)。

9. 委员会建议缔约国加紧努力，向法官、检察官和律师提供关于《公约》的培训，以确保国内法院适用和考虑《公约》。

禁止强迫失踪的不可克减性

10. 委员会感到关切的是，国内法没有明确规定，不得援引任何特殊情况克减禁止强迫失踪的规定，缔约国没有提供资料，说明有何立法规定，采取了哪些措施，以确保在任何特殊情况下均不得克减免遭强迫失踪的权利(第一条)。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施，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，确保为打击恐怖主义而采取的措施不影响《公约》的有效执行，并确保不援引任何特殊情况作为强迫失踪的理由。

国家人权机构

12. 委员会欢迎根据 2016 年 7 月 7 日第 2016-036 号法设立国家人权委员会。它还欢迎该委员会于 2022 年 3 月被国家人权机构全球联盟重新认证为“A”级。然而，委员会注意到，缔约国没有提供充分资料，说明采取了哪些措施确保该委员会拥有必要的财政、技术和人力资源，以便在缔约国全境有效地履行职能。缔约

⁵ CED/C/MLI/RQ/1, 第 5 段。

国也没有具体说明采取了哪些措施，提高全体人民以及国家和地方当局对该委员会的认识。

13. 委员会建议缔约国确保国家人权委员会拥有必要的财政、技术和人力资源，以便在马里全境适当履行职能。委员会还建议缔约国提高全体人民以及国家和地方当局对该委员会及其权限的认识。

国家防范酷刑机制

14. 委员会注意到在国家人权委员会内设有一个国家防范酷刑机制，并认识到该机制在防止强迫失踪方面可发挥重要作用。然而，委员会注意到，缔约国没有提供充分资料，说明该机制的组成及其与该委员会的关系、如何履行任务、访问的拘留场所、如何组织访问、每年进行的访问次数、访问的结果以及主管当局如何合作开展这些访问。

15. 委员会建议缔约国提供资料，说明国家防范酷刑机制的结构、该机制与国家人权委员会在独立性方面的关系以及该机制如何履行任务。委员会还建议缔约国向该机制提供物力和人力，使其能够有效地执行防范工作。

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

16. 委员会注意到，缔约国称没有关于失踪人员的统计数据或数据库(第一、第二、第三、第十二和第二十四条)。

17. 缔约国应毫不拖延地建立一个数据库，生成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出身分列。这些资料应包括失踪日期、找到的失踪人员(包括死者)人数，以及据称国家以《公约》第二条所述某种形式参与的案件数量。

单独的强迫失踪罪行和适当处罚

18. 委员会关切地注意到，在国内法中，强迫失踪尚不构成一项单独罪行。然而，委员会注意到，新《刑法》草案第324-55条将强迫失踪定为一项单独罪行，并注意到其中所载定义符合《公约》第二条的规定(第二、第四和第八条)。

19. 委员会请缔约国毫不拖延地完成通过新《刑法》的程序，确保其中包含一项条款，根据《公约》第二条所载定义，将强迫失踪作为一项单独罪行入罪，尤其是规定与罪行的极端严重程度相当的较长的诉讼时效，并鉴于强迫失踪的持续性，从犯罪行为结束时开始算起。

上级官员的刑事责任和服从义务

20. 委员会关切地注意到，刑事立法：(a) 没有规定在《公约》第六条第1款(b)项规定的条件下追究上级官员的责任；(b) 没有明确规定不得将服从义务作为强迫失踪的辩护理由(第六和第二十三条)。

21. 委员会建议缔约国根据《公约》第六条第1款(a)项，追究任何制造、指令、唆使或诱导制造或企图制造强迫失踪的人，以及同谋或参与制造强迫失踪的人的刑事责任，并对其予以恰当的惩治。委员会还请缔约国根据《公约》第六条第1

款(b)项和第2款，确保国内法明确规定上级官员的刑事责任，并禁止援引上级官员的命令或指示作为强迫失踪罪行的辩护理由。

加重和减轻处罚情节

22. 委员会注意到，《刑法》第18和第19条没有考虑到强迫失踪案件的加重和减轻罪行情节，新《刑法》草案第6.5条规定的减轻情节没有明确包括根据《公约》第七条第2款为“解救失踪者”作出切实贡献的情况。

23. 委员会建议缔约国确保新《刑法》草案中的强迫失踪罪受到与罪行的极端严重程度相当的适当惩罚，但不包括死刑。委员会还请缔约国考虑确立《公约》第七条第2款规定的强迫失踪罪的所有具体减轻和加重罪行情节。

赦免

24. 委员会对2012年5月18日关于赦免导致共和国总统辞职的兵变期间所发生行为的第2012-020号法和2019年7月24日关于《民族和睦法》的第2019-042号法表示关切，因为它们可以被解释为适用于强迫失踪罪。委员会特别关切的是，在Amadou Haya Sanogo一案中，被告根据《民族和睦法》获释(第七、第十一和第二十四条)。

25. 委员会建议缔约国废除任何可能使强迫失踪的实施者免于起诉或刑事处罚的规定。委员会特别建议缔约国采取必要的立法措施，取消对包括强迫失踪在内的国际罪行给予赦免的可能性。

非国家行为体在没有国家参与的情况下实施的行为

26. 委员会认识到，由于非国家武装团体犯下严重侵权行为，包括失踪，缔约国面临诸多挑战。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到资料，说明就这些失踪案件进行调查的情况和结果，包括对犯罪人的惩处，也没有说明向受害者提供援助和搜寻失踪者的情况(第三条)。

27. 委员会建议缔约国加强努力，确保立即、彻底和公正地调查关于武装团体在未经国家授权、支持或默许的情况下实施《公约》第二条所述行为的指控，并将犯罪嫌疑人绳之以法，如认定有罪，则判处与其行为严重程度相当的刑罚。委员会还建议缔约国采取一切必要措施，援助受害者，搜寻因这些武装团体的行动而失踪的人员，并防止武装团体的此类行为。

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)

关于强迫失踪的指控、调查和搜寻

28. 委员会感到关切的是，有许多关于强迫失踪的指控，尤其是据称由马里武装部队、国家安全总局或在国家控制、授权或默许下的武装团体所为，而且迄今为止，对这些指控的调查都没有导致定罪，这助长了有罪不罚的氛围。委员会感到关切的是，有资料称，宪兵制度不能确保有效传递报案情况，调查人员在确保安全进入冲突地区的犯罪现场方面面临困难。委员会还感到关切的是，有指控称，司法人员在某些情况下是国家安全总局强迫失踪事件的共犯。此外，委员会感到遗憾的是，没有收到具体资料，说明有哪些机制将任何可能参与强迫失踪的人排除在强迫失踪案件的调查之外(第一、第十一、第十二和第二十四条)。

29. 委员会建议缔约国加强努力，保障所有强迫失踪的受害者有权诉诸司法、了解真相和获得赔偿，同时确保为打击恐怖主义而采取的措施完全符合《公约》规定。在这方面，缔约国应：

(a) 即使在没有正式提出申诉的情况下，确保立即、彻底和公正地调查所有关于强迫失踪的指控，并确保起诉犯罪人，根据其行为的严重程度予以惩处；

(b) 在不影响遵守无罪推定原则的情况下，确保涉嫌参与强迫失踪案件的公职人员从调查一开始并在整个调查期间被停职，并确保执法或安全部队如有成员涉嫌参与犯罪，不得参与调查；

(c) 鼓励和方便受害者、包括失踪者亲属(如果他们愿意)安全地提出申诉并毫无保留地积极参与调查；

(d) 确保司法人员不支持或以任何方式参与强迫失踪行为；

(e) 确保在诉讼的每个阶段充分尊重受害者了解真相的权利，特别是确保定期告知他们调查进展和结果，即使他们没有提起民事诉讼；

(f) 采取一切必要措施，找到并解救所有下落不明的强迫失踪受害者，如已死亡，应确认身份，并确保采用的搜寻程序符合委员会的《搜寻失踪人员指导原则》；⁶

(g) 确保所有参与调查和搜寻的机构开展有效协调与合作，并确保它们拥有迅速和有效执行任务所需的结构、财政、技术和人力资源以及专门知识；

(h) 考虑设立一个专门调查战争罪和危害人类罪的中心，并在该中心内设立一个专门调查强迫失踪的小组。

乱葬坑

30. 委员会注意到缔约国称，对发现的乱葬坑开展调查，但委员会感到关切的是，有指控称在马里境内发现了许多乱葬坑，也没有确切资料说明进行了哪些努力，以确保查明身份、进行法医分析、尊重和归还失踪者遗体。委员会欢迎缔约国设立技术和科学警察总局以及使 DNA 处理中心投入使用的项目，但感到遗憾的是，委员会没有收到充分资料，说明这些机构将如何促进寻找强迫失踪受害者。

31. 委员会敦促缔约国在制定和实施搜寻战略时考虑到《搜寻失踪人员指导原则》，并建议缔约国确保使用相关的法医方法，保护和利用报告的每一个乱葬坑。委员会还建议缔约国确保将查明失踪人员身份的工作具体和有效地纳入技术和科学警察总局和 DNA 处理中心的任务和目标。

普遍管辖权

32. 委员会感到关切的是，缔约国法院不能在《公约》规定的所有情况下，包括根据普遍管辖权原则，对强迫失踪罪行使管辖权(第九条)。

33. 委员会敦促缔约国根据《公约》第九条规定的义务，特别是其中规定的“引渡或起诉”原则，确保国内法院对强迫失踪罪行行使管辖权。

⁶ CED/C/7.

军事管辖权

34. 委员会感到关切的是，国内法规定军事法庭有权调查关于军事人员实施强迫失踪的指控(第十一条)。

35. 委员会回顾其关于强迫失踪和军事司法问题的声明，⁷ 建议缔约国采取必要的立法措施，将对强迫失踪案件的调查和起诉一律排除在军事管辖范围之外。

保护参与调查的人员

36. 委员会感到遗憾的是，没有收到更具体的资料，说明关于保护受害者和证人的法案草案情况(第十二条)。

37. 委员会建议缔约国建立机制，包括制定结构化方案，以确保切实保护《公约》第十二条第 1 款涵盖的所有人员，使其不因任何申诉或作证而受到虐待或恐吓。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

38. 委员会注意到缔约国代表团提供的资料，阐述了为确保遵守不推回原则而采取的措施。然而，委员会感到遗憾的是，没有具体说明采用了哪些标准和程序，以便在有关人员被驱逐、遣返、移交或引渡之前，核实此人在目的地国是否有遭受强迫失踪的风险(第十六条)。

39. 委员会建议缔约国确保在一切情况下均严格遵守《公约》第十六条第 1 款所载的不推回原则。特别是，缔约国应：

(a) 考虑在国内法中明文规定，在有充分理由相信某人有遭受强迫失踪风险时禁止对其实施驱逐、遣返、移交或引渡；

(b) 确保在驱逐、遣返、移交或引渡前已用尽所有相关程序，并进行了彻底的个案审查，以确定是否有充分理由认为有关人员会有遭受强迫失踪的风险，如理由存在，则不驱逐、引渡、移交或遣返有关人员；

(c) 在法律上和实践中保证就驱逐、遣返、移交或引渡决定提出的上诉具有暂停效力。

隔离羁押和基本法律保障

40. 委员会感到关切的是，有指控称，一些人被马里武装部队或国家安全总局非法关押在非官方的剥夺自由场所，与外界没有任何联系，也无法咨询律师或与家人接触。委员会还感到遗憾的是，国内法没有按照《公约》第十七条第 2 款(f)项明确规定具体补救办法。委员会注意到关于拘留登记册的资料，但对有报告称被剥夺自由者登记册保管不善表示关切(第十七、第十八、第十九和二十条)。

41. 委员会建议缔约国保证不对任何人实施隔离羁押，包括确保所有被剥夺自由者享有《公约》第十七条规定的所有基本保障。在这方面，缔约国应：

⁷ A/70/56, 附件三。

(a) 确保被剥夺自由者在诉讼的所有阶段只被关押在官方认可和监督的剥夺自由场所；

(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，并保证其亲属或其选择的任何其他人员能够切实得知被剥夺自由的情况和拘留地点，如果是外国人，则通知该国领事机构；

(c) 保证所有被剥夺自由者，包括被正式拘留者，以及在涉嫌强迫失踪的情况下，鉴于被剥夺自由者无法自己行使权利，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；

(d) 将所有剥夺自由案无一例外地录入最新的官方登记和/或记录，其中至少包含《公约》第十七条第 3 款要求的信息；

(e) 对如下情形予以处罚：不履行记录所有剥夺自由情况的义务，登记信息不正确或不准确，拒绝提供有关剥夺自由的信息，以及提供的信息不准确。

对剥夺自由场所的检查

42. 委员会注意到缔约国就获准查访剥夺自由场所的国家和非国家行为体提供的资料。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明查访官方拘留场所的次数和频率。委员会还感到关切的是，有资料称，国家人权委员会在履行其作为国家防范酷刑机制的任务时，并不总是获准进入所有剥夺自由场所(第十七条)。

43. 委员会建议缔约国确保所有获得授权的官方或非官方行为体都能切实进入所有剥夺自由场所。委员会特别建议缔约国确保国家人权委员会作为国家防范酷刑机制，能够自由和不受阻碍地履行其检查任务。

人权培训，特别是关于《公约》条款的培训

44. 委员会注意到关于对警察和监狱工作人员进行人权和剥夺自由标准方面培训的资料。但委员会注意到，这些培训并不具体涉及《公约》(第二十三条)。

45. 委员会鼓励缔约国确保根据《公约》第二十三条，在对军事和民事执法人员、医务人员、公职人员和其他可能参与拘留或处置任何被剥夺自由者的人，包括法官、检察官和其他各级法律从业人员的培训中，纳入关于《公约》的教学。

5. 赔偿措施(第二十四条)

了解真相和获得赔偿的权利

46. 委员会欢迎真相、正义与和解委员会就强迫失踪问题举行听证会，但感到遗憾的是，没有收到听证会的结果和该委员会在其任务结束时的结论。委员会关切地注意到，国内法没有规定全面的赔偿制度，不承认任何受害者有了解真相的权利。委员会感到遗憾的是，没有收到更具体的资料，说明 2019 年《民族和睦法》第 28 至 32 条规定的措施的执行情况(第二十四条)。

47. 委员会建议缔约国在国内法中承认强迫失踪受害者了解真相的权利，并纳入完全符合《公约》第二十四条第 4 和第 5 款规定以及其他相关国际标准的全面赔偿制度，从而确保不再犯。委员会还建议缔约国确保这一制度即使在没有启动司

法程序的情况下也适用，并确保这一制度基于有区别的方针，考虑到每个受害者的具体情况，包括性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾状况。

失踪人员的女性亲属的情况

48. 委员会回顾消除对妇女歧视委员会报告的马里妇女在继承和获得社会福利方面面临的限制，⁸ 并对这些限制对妇女充分享有《公约》第二十四条规定的权利可能产生的负面影响表示关切(第二十四条)。

49. 委员会建议缔约国确保作为失踪人员亲属的所有妇女和女童能够不受限制地行使《公约》规定的所有权利，包括第二十四条所载的权利。

下落不明的失踪者的法律地位

50. 委员会认为，确定下落不明的失踪者法律地位的制度，如《个人和家庭法》第 67、第 68 和第 76 至 83 条规定的制度，要求宣布失踪人员失踪并可能死亡，没有充分考虑到强迫失踪给失踪者家属造成的社会和经济脆弱性(第二十四条)。委员会感到关切的是，亲属必须经过很长时间才能实现他们的家庭和财产权。

51. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，根据《公约》第二十四条第 6 款，在合理时间内处理下落不明的失踪者及其亲属在社会福利、家庭法和财产权等方面的法律状况，而无需宣布推定失踪者死亡。在这方面，委员会鼓励缔约国在立法中规定可就强迫失踪发布失踪声明，以符合《公约》。

组建组织和协会的权利

52. 委员会感到关切的是，缔约国提供的资料显示，该国没有强迫失踪受害者协会。委员会还关切地注意到，马里人权状况独立专家对“公民空间不断缩小”表示关切，⁹ 并有资料称，民间社会成员可能遭受强迫失踪(第二十四条)。

53. 委员会建议缔约国尊重和促进组建有关组织和协会的权利，以求查明强迫失踪的案情和失踪者的下落，以及为强迫失踪受害者提供帮助，同时尊重和保证所有人自由参加此类组织或协会的权利。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

非法劫持儿童

54. 委员会感到遗憾的是，没有收到资料，说明国内法中有哪些措施防止和惩罚《公约》第二十五条第 1 款所列行为并将有关儿童送回原生家庭(第二十五条)。

55. 委员会建议缔约国：

(a) 审查该国刑事立法，以纳入《公约》第二十五条第 1 款所述行为，作为单独罪行，并考虑此类罪行的极端严重性，规定适当处罚；

⁸ 见 CEDAW/C/MLI/CO/6-7。

⁹ 联合国人权事务高级专员办事处，“马里：联合国专家对安全局势和人权状况恶化表示严重关切”，新闻稿，2022 年 8 月 15 日。

(b) 制定特定程序，用于将第二十五条第 1 款(a)项所指未成年人送回原生家庭；

(c) 向有关人员提供他们所需的支持，以确定他们的身份和血缘关系，查明他们被收养的情况，并确保他们获得赔偿的权利。

D. 传播和后续行动

56. 委员会希望回顾各国在成为《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，均完全符合其成为《公约》和其他相关国际文书缔约方时所承担的义务。

57. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童的人权造成尤为残酷的影响。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。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，并因努力寻找亲人下落而遭受暴力、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者的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯，包括身份替代。因此，委员会特别强调，缔约国在落实《公约》规定的各项权利和义务时，必须考虑到性别问题和儿童的需求。

58. 委员会请缔约国广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告、对委员会问题清单的书面答复及本结论性意见，以便提升司法、立法和行政机关、民间社会和在缔约国运作的非政府组织及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害者家属协会，参与落实本结论性意见。

59. 委员会根据《公约》第二十九条第 4 款，请缔约国至迟于 2025 年 9 月 23 日以文件形式提交委员会所有建议落实情况的最新具体资料以及履行《公约》所载义务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。¹⁰ 委员会通知缔约国，希望在 2026 年审议该报告，并鼓励缔约国在汇编这些资料时继续与民间社会，特别是受害者家属协会协商。

¹⁰ CED/C/2, 第 39 段。