



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
1 December 2020
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于伊拉克根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的 结论性意见**

引言

1. 委员会欢迎伊拉克按照委员会在关于缔约国初次报告的结论性意见(CED/C/IRQ/CO/1)中的要求,根据《公约》第二十九条第四款及时提供的补充资料。委员会还对缔约国在整个程序中的合作、包括在与伊拉克司法部长率领的缔约国高级别代表团进行建设性对话之际的合作表示赞赏。在对话中,与会者重点讨论了缔约国为履行其公约义务而采取的措施,涉及(a) 通过关于强迫失踪的法案方面的进展; (b) 缔约国为防止强迫失踪、搜寻失踪人员和调查强迫失踪指控而制订的战略; (c) 缔约国在紧急行动程序中与委员会的互动。

A. 积极方面

2. 委员会欢迎缔约国努力处理在其管辖领土上发生的强迫失踪指控,包括设立两个实况调查委员会(2016年和2018年),以及采取举措在2017年和2019年起草一项保护人们免遭强迫失踪的法案和一项关于危害人类罪的法律。委员会还欢迎缔约国愿意加强与委员会的合作。

B. 委员会建议的执行情况和缔约国的新动态

3. 委员会充分意识到缔约国面临的众多严重挑战,但深感遗憾地注意到,强迫失踪的模式在缔约国大部分领土上持续存在,有罪不罚和再次受害现象普遍存在。现行立法、其实施以及主管当局履行职能的情况大多不符合《公约》。委员会感到关切的是,缺乏关于强迫失踪案件的可靠数据,对这一罪行的定罪数量减少,而且存在大量身份不明的尸体和群坟墓。最后,委员会注意到,对关于缔约国初次报告的结论性意见中所提建议的执行仍然有限。

* 由于技术原因于2021年6月2日重新印发。

** 委员会第十九届会议(2020年9月7日至11月25日)通过。



关于强迫失踪的资料和通过强迫失踪法案方面的进展情况(第一至第七条)

关于强迫失踪的统计资料

4. 委员会对缔约国提供的数字(自 1968 年以来失踪人数在 13,993 至 16,000 之间)与其他可靠来源报告的数字(自 2003 年以来失踪人数在 50 万至 100 万之间)的差异表示关切。委员会感到遗憾的是,现有统计数据没有包括 1968 年以来失踪人员的清楚准确的分类数字(第一条)。

5. 委员会建议缔约国建立一个全国统一的数据库,登记 1968 年以来伊拉克的所有失踪案件。为此,必须对不同来源的信息进行汇编和系统化,以便将其纳入数据库。该数据库应定期得到及时更新,以便主管部门可以生成可靠的统计数据。数据库应至少包括:

- (a) 所有失踪人员的总数和身份;
- (b) 失踪者的性别、性别认同、年龄、国籍,如果适用,还包括族裔群体或宗教信仰;
- (c) 搜寻程序和调查的现状,包括在适用的情况下关于挖尸检验和辨认程序以及尸体解剖结果的详细资料;
- (d) 失踪的地点、日期和情况,包括确定案件是否为强迫失踪的所有相关因素。

强迫失踪的定义和适当处罚

6. 委员会注意到部长会议目前正在审议的 2019 年强迫失踪法案。然而,委员会感到关切的是,该法案迟迟未获通过,因此国内立法没有根据《公约》第二条和第四条,将强迫失踪明确定义为一项独立的罪行。委员会还感到关切的是,该法案没有提到强迫失踪是一种潜在的危害人类罪,而《伊拉克最高刑事法院法》第 10 条将这种定义局限于 1968 年至 2003 年期间实施的强迫失踪。委员会还感到关切的是,死刑仍然是《刑法》和强迫失踪法案中为处理强迫失踪所援引罪行的刑罚之一(第二、第四、第五和第七条)。

7. 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,并加快通过该法案。除其他外,修订时应确保依照《公约》第二条和第四条将强迫失踪罪作为独立罪行,以及根据《公约》第五条将强迫失踪罪作为危害人类罪纳入国内刑事立法,而无论罪行于何时犯下。法案还应包括适当的惩罚,适当考虑到罪行极其严重的性质,同时避免判处死刑。

所谓的“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”及其附属团体实施的行为

8. 委员会欢迎缔约国为解决所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国及其附属团体在 2014 年至 2017 年期间所犯下罪行(包括绑架)作出的努力。然而,委员会对开展的调查数量有限表示关切,并对缺乏关于起诉和所通过判决的资料表示遗憾(第三和第十二条)。

9. 委员会建议缔约国确保：

(a) 对所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国或任何其他团体在没有国家官员授权、支持或默许的情况下犯下的《公约》第二条所界定的所有行为进行及时、彻底和公正的记录和调查，如果认定有罪，将责任人绳之以法并予以惩罚；

(b) 为解决强迫失踪问题而通过的任何立法都包括明确的条款，保证对《公约》第三条所指的案件进行迅速、独立和公正的调查。

上级官员的刑事责任和正当服从

10. 委员会注意到代表团提到关于上级官员的刑事责任和正当服从的现行国家立法，并欢迎将刑事责任纳入关于强迫失踪的法案。尽管如此，委员会仍然感到关切的是，缔约国目前的立法和法案没有根据《公约》第六条第一款第(二)项规定上级官员的刑事责任。委员会还感到关切的是，根据《刑法》第 40 条，根据上级官员命令实施强迫失踪的公职人员或公务员可以援引该命令为强迫失踪辩护(正当服从)。委员会回顾，《公约》第六条第二款所载的规则包括对下属拥有法律上或事实上权力的任何上级官员(无论是文职还是军事)发出的命令(第六条)。

11. 委员会敦促缔约国确保国内立法明确禁止援引上级官员命令或指示为强迫失踪罪辩护，并确保刑事立法根据《公约》第六条第一款和第二款规定刑事责任。

缔约国制订战略防止强迫失踪、搜寻失踪人员和调查指称的强迫失踪的情况(第八至第十五条)

保护强迫失踪控告人和调查参与者

12. 委员会深感关切的是，有许多报告称，据称强迫失踪的受害人及其亲属在向国家主管部门提出申诉或向委员会提出紧急行动请求后遭到恐吓和报复。委员会注意到伊拉克通过了 2017 年第 58 号法令，但委员会仍感关切的是，该国没有为第十二条第一款提到的所有人提供保护(第十二、第二十四和第三十条)。

13. 委员会请缔约国采取一切必要措施：

(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中提到的人员，包括确保关于强迫失踪的法案包括一项这样的规定；

(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。

报告和调查强迫失踪案件

14. 委员会欢迎缔约国努力调查和起诉 1968 年至 2003 年期间发生的强迫失踪事件。然而，委员会对成果范围有限表示关切。委员会还感到遗憾的是，缺乏关于对 2003 年之后，包括 2019 年 10 月示威期间发生的强迫失踪进行调查、惩罚和赔偿的明确资料。委员会欢迎关于强迫失踪的法案中所载建立“打击强迫失踪司”的项目。然而，委员会仍然关切的是，适用程序不明确，负责搜查和调查的主管部门之间责任分工不明确。委员会还表示关切的是，有报告称，对强迫失踪受害人的威胁和恐吓导致案件举报不足，这助长了有罪不罚现象的长期存在(第十二和第二十四条)。

15. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保：

(a) 以迅速、彻底、公正和独立的方式依职权对所有强迫失踪案件进行调查，考虑到每个案件的特殊需要，包括确保系统纳入性别观点，即使没有提出正式申诉；

(b) 对被控制造强迫失踪的人，包括军事和文职上级官员以及提供授权、支持或默许的国家官员，进行起诉，若判定有罪，则进行适当的惩罚，同时避免采用死刑；

(c) 明确界定参与搜查和调查的所有主管部门的责任，并建立有效机制协调他们的活动；

(d) 向为解决强迫失踪问题而设立的"打击强迫失踪司"或其他中央机构提供有效开展工作所需的专业人员以及财政和技术资源；

(e) 所有强迫失踪受害人都得到充分赔偿，包括考虑到个案特殊需要的康复，包括确保系统纳入性别观点。

秘密拘留

16. 委员会注意到缔约国声称没有国内法禁止的秘密拘留设施。然而，委员会表示关切的是，有报告称仍在使用秘密拘留，包括在 2019 年 10 月发起的示威期间。具体而言，委员会收到了关于 420 个秘密拘留场所的指控，包括在正义营、荣誉营、Jadriya 掩体、穆萨纳机场监狱、巴格达机场监狱和 Jurf al-Sakhar 市(第十七条)。

17. 委员会促请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，缔约国必须保证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) 对所有秘密拘留的指控进行紧急、独立和公正的调查，包括与存在 420 个秘密拘留场所有关的指控，确保所有此类场所都得到官方确认；如果剥夺自由不合法，释放那些地方所有被剥夺自由的人；立即通知上述人员的亲属或他们选择的人员他们的所在；将对这种秘密拘留负有责任的人绳之以法，并根据其行为的严重性予以惩罚；

(b) 根据《公约》和相关国际标准，关闭任何秘密拘留设施，或将其改造为正规的得到登记和监督的拘留中心。

基本法律保障

18. 委员会注意到 2018 年伊拉克通过了《囚犯和被拘留者改革法》。然而，委员会对许多关于被剥夺自由者权利遭到侵犯的指控表示关切。这些报告表明，根据 2005 年第 13 号《联邦反恐怖主义法》拘留的恐怖主义嫌疑人被捕时没有逮捕证，并不得会见律师，包括在警察或其他安全部队审讯期间，而且他们的亲属没有被告知他们的下落。委员会还感到关切的是，有指控称，自 2019 年 10 月示威开始以来，伊拉克安全部队和民兵剥夺了数千名示威者的自由，大多没有逮捕证，并在羁押时禁止与外界接触。最后，委员会感到遗憾的是，根据代表团提供的资料，冠状病毒病(COVID-19)大流行迫使主管部门暂停对监狱的探访(第十七条)。

19. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保：

(a) 只有经法律授权逮捕和拘留人员的官员才能严格依法剥夺上述人员的自由；

(b) 所有被剥夺自由的人，包括恐怖主义嫌疑人，从被剥夺自由之初就可以接触律师，并且可以毫不拖延地与其亲属、律师或他们选择的任何人联系并接受他们的探视，如果是外国人，则可以与他们的领事主管部门联系；

(c) 当探视因 COVID-19 大流行等情况而受到限制时，被剥夺自由者可以毫不拖延地获得与自己选择的人进行通信的途径。

被剥夺自由者登记册

20. 委员会注意到存在许多被剥夺自由者的登记册，但感到关切的是，这些登记册没有相互关联，没有包含《公约》第十七条第三款提到的所有资料，而且其中所载的数据往往不准确。委员会感到关切的是，目前的国家立法和关于强迫失踪的法案都不能保证享有合法权益的人能够获得《公约》第十八条第一款所列的资料。这种情况导致对被剥夺自由者的搜寻和定位变得非常困难，使他们面临被强迫失踪的风险，并给他们的亲属造成悲伤和痛苦(第十七、第十八、第二十和第二十二条)。

21. 委员会建议缔约国采取一切必要措施：

(a) 将被剥夺自由者的现有登记册集中为一个登记册，其中至少包含《公约》第十七条第三款所要求的信息；

(b) 确保所有剥夺自由的案件都按规定记录在中央登记册中，记录的资料得到系统更新和定期检查；

(c) 保证任何有合法权益的人都能迅速获得《公约》第十八条第一款所提到的资料；

(d) 确保《公约》第二十二条第(二)项和第(三)项所述各类行为受到调查和适当惩罚。

搜寻失踪人员和归还遗体

22. 委员会欢迎修订《群坟墓保护法》(2015 年第 13 号法案)，将 2003 年以后的群坟墓包括在内。然而，委员会仍然感到关切的是，该法没有涵盖据称由国家工作人员犯下的罪行。委员会还感到关切的是，在寻找失踪人员以及确认和归还其遗骸方面进展有限，特别是群坟墓中估计埋葬的 100 万人。委员会感到遗憾的是，群坟墓管理局的技术、财政和人力资源有限，无法确保对遗骸的适当储存和辨认身份。委员会还感到遗憾的是，受害人在参与寻找其失踪亲属和调查其失踪方面面临困难(第十二和第二十四条)。

23. 委员会促请缔约国加倍努力，搜寻、定位和解救失踪人员，如果发现失踪人员已经死亡，则应确保体面归还他们的遗体。具体而言，缔约国应该：

(a) 确保继续寻找失踪人员，直至找到他们的所在，并确保对他们的失踪进行调查，直至查明事实和确认行为人；

(b) 依法建立一个明确有效的程序，向失踪人员的亲属提供所有与搜寻和调查有关的信息，并使他们在有意愿时能够有效参与这一程序；

(c) 确保负责搜寻失踪人员的主管部门之间进行协调、合作和交叉比对数据，如果发现失踪人员已经死亡，则在辨认其遗骸时协调、合作和交叉比对数据；

(d) 修订《群坟墓保护法》(2015 年)，以确保该法也涵盖国家工作人员实施的行为；

(e) 确保群坟墓管理局拥有必要的财政、技术和人力资源，以根据国际标准和最佳做法履行其职能。

对受害人和赔偿的定义

24. 委员会仍然感到关切的是，现行国家立法和强迫失踪法案中对受害人的定义不符合《公约》第二十四条第一款所载定义。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明向强迫失踪受害人提供的赔偿。委员会还感到关切的是，根据《刑事诉讼法》第 10 条，向强迫失踪受害人提供赔偿是行为人的责任，而不是国家的责任(第二十四条)。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保：

(a) 国内法中对受害人的定义完全符合《公约》第二十四条第一款，包括任何因强迫失踪受到直接伤害的个人；

(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救制度，即使没有提起刑事诉讼，该制度也适用；

(c) 裁定赔偿的制度考虑到受害者的个人情况，如他们的性别、性别认同、年龄、族裔出身、社会地位和残疾状况。

下落不明声明

26. 委员会感到关切的是，根据现行国家立法，为了规范失踪人员及其亲属的法律地位，法院必须宣布失踪者死亡，通常是在他或她据称失踪两年后。委员会还感到关切的是，有报告称，失踪的所谓伊拉克和黎凡特伊斯兰国嫌疑成员的亲属无法申请这一程序。作为一个原则问题，在失踪者的命运得到澄清之前，不能推定其已经死亡(第二十四条)。

27. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保根据《公约》第二十四条第六款，在社会福利、家庭法和财产权等领域规范失踪人员的法律地位，包括所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国嫌疑成员及其亲属的法律地位，而无需宣布失踪人员推定死亡。在这方面，委员会建议缔约国在法律中规定，可出具因强迫失踪而下落不明的声明。

缔约国与委员会在委员会紧急行动程序方面的互动(第三十条)

28. 委员会回顾, 根据第三十条, 失踪人员的亲属、他们的法律代表、律师或任何得到授权的人, 或任何拥有合法权益的其他人, 可作为紧急事项, 向委员会提出紧急行动请求, 而无需用尽国内补救办法, 条件是在可能的情况下, 案件已报告给所涉缔约国的主管机构。委员会注意到, 伊拉克目前是委员会登记的紧急行动数量最多的缔约国。委员会感到关切的是, 在通过关于补充资料的本意见时, 尽管一再提醒, 492 项登记的紧急行动中有 275 项仍未得到答复, 而且收到的答复通常没有提供资料说明主管部门为寻找失踪人员和调查其失踪而采取的战略或步骤(第三十条)。

29. 委员会呼吁缔约国加强与委员会的合作, 确保立即处理所有紧急行动请求, 并将其转交负责案件的主管部门; 立即采取行动搜寻失踪人员并调查他们的失踪; 并在整个过程中向委员会提供关于所采取的行动和案件进展的具体资料。

C. 传播和后续行动

30. 委员会希望提请注意, 各国在批准《公约》时就承担了若干义务; 在这方面, 它促请缔约国确保所采取的所有措施均应完全符合《公约》和其他有关国际文书。委员会特别敦促缔约国确保对所有强迫失踪案件开展有效调查, 以及为受害人全面保障《公约》规定的权利。

31. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交的报告和本意见, 以提高所有政府主管部门、民间社会组织以及广大公众的认识。

32. 根据《公约》第二十九条第四款, 委员会请缔约国在 2021 年 11 月 25 日之前提交最新具体资料, 说明本意见所载各项建议的执行情况和补充资料, 特别侧重于(a) 关于强迫失踪的立法的审查、通过和实施进展; (b) 秘密拘留; (c) 对受害人的补救; (d) 关于非法带离儿童的立法和做法。缔约国还可提供它认为与履行其公约义务有关的任何其他资料。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此等资料。