



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
8 May 2013
Chinese
Original: French

强迫失踪问题委员会

委员会第四届会议(2013年4月8日至19日)通过的关于法国根据《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2013年4月11日和12日举行的第46次和第47次会议(CED/C/SR.46和47)上审议了法国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/FRA/1),并在2013年4月19日第57次会议上通过了下列结论性意见。

A. 引言

2. 委员会满意地欢迎法国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告,报告第二部分符合报告的形式和内容准则的要求。委员会赞赏缔约国在《公约》第二十九条第一款规定的期限内提交了报告。委员会还赞赏对其问题清单(CED/C/FRA/Q/1/Add.1)提出的书面答复的质量以及在审议报告期间口头提供的补充资料。委员会还赞赏与代表缔约国代表团就实施《公约》的规定所进行的建设性对话,并感谢对委员会委员提出的问题的答复。

B. 积极方面

3. 委员会赞赏法国从通过打击强迫失踪的第一项决议,即由缔约国倡议的联合国大会1978年12月20日第33/173号决议起至2006年12月20日通过《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》止所发挥的作用,以及在推动批准这一文书所发挥的作用。

4. 委员会欢迎缔约国批准了几乎所有的联合国保护人权的核心理文,包括已生效的《任择议定书》,以及《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会还赞扬缔约国承认委员会有权根据《公约》第三十一条和第三十二条审议分别由个人或缔约国提交的来文。

6. 委员会赞扬缔约国启动通过关于强迫失踪的具体法律的进程。

7. 委员会还满意地注意到，2012年1月11日提交参议院办公室的第250号法案的规定已作为一个单独的立法程序，即第736号法案(修正)，以期加速规定的通过和生效。

8. 委员会赞扬缔约国与人权和民间社会全国协商委员会进行磋商，以编写根据《公约》第二十九条第一款提交的报告。

C. 关注的问题和建议

9. 委员会注意到，在起草建议时，在缔约国生效的防止和惩治强迫失踪的法律框架未完全符合《公约》的规定和《公约》对批准国所规定的义务。委员会欢迎第736号法案(修正)，并鼓励缔约国本着建设性和协助的精神，考虑到提出的建议，以加强对法案的规范框架，确保法案完全符合《公约》的所有规定，确保其有效适用。

强迫失踪的定义和刑事定罪(第一条至第七条)

10. 委员会注意到缔约国代表团的声明，强迫失踪被认为是一项“明显非法”行为。然而，适当的做法是，通过一项具体法律规定在特殊情况下，不论是处于战争状态或受到战争威胁、国内政治动乱或总统通过特别权力宣布的任何其他紧急状态，均绝对禁止强迫失踪。

11. 委员会建议缔约国通过一项规定，明确申明《公约》第一条所述的所有特殊情况均不得用来作为强迫失踪辩护的理由。

12. 委员会注意到缔约国的下一立场：它认为，“得不到法律保护”是强迫失踪的一个组成要素。委员会担心的是，第736号法案规定强迫失踪为一项单独罪行，强迫失踪定义所采用的“得不到法律保护的条件”与《公约》第二条的案文的立场不同，它引入了模糊的表述，如“这些行动引起他的失踪，并拒绝承认……”，这些表述均未出现在《公约》第二条。

13. 委员会建议缔约国根据《公约》第二条界定强迫失踪罪，将其作为单独罪行，避免在句中改变立场，从而改变案文或采用新的表述，以确保避免将强迫失踪的定义理解为，要将此种行为定为罪行还须具有故意的因素。

14. 委员会赞扬缔约国，在其法律中将强迫失踪界定为危害人类罪，不论这种罪行是在战争时期，还是在平时时期犯下的。然而，委员会注意到，根据法国《刑法》第212-1条(al.9)的定义，这种罪行必须是通过“协调一致的计划”犯下的，但《公约》第五条和其他国际文书，包括《国际刑事法院罗马规约》第七条均未规定这种条件。

15. 委员会建议缔约国审查其关于将强迫失踪作为危害人类罪的刑法，并删除“协调一致的计划”，以确保符合《公约》第五条以及适用的国际法，避免为强迫失踪案件的起诉另外增加一个条件。

16. 委员会注意到缔约国的立场，即《公约》第六条第一款未明确规定必要的措施，以追究上级官员的刑事责任。委员会指出，法国《刑法》第 121-4、121-6 和 121-7 条对罪犯和共犯、未遂犯和共谋犯规定同样的惩罚。然而，考虑到就危害人类罪而言，《刑法》还规定追究上级官员的责任，兹建议就强迫失踪这一单独罪行作出同样的规定。

17. 委员会建议缔约国在第 736 号法案中，根据《公约》第六条，规定，上级官员必须对所有失踪案件承担全责，而不是只承担同谋的责任。

18. 委员会注意到缔约国的下一立场，即《公约》第七条中规定的减轻罪行的情节，并不是强制性的。尽管如此，委员会认为规定减轻罪行的情节，可能会有助于查明一些强迫失踪案件。

19. 委员会请缔约国考虑在其法律中纳入减轻罪行的情节，作为有助于使失踪者生还或查明一些强迫失踪案件或指认制造强迫失踪罪犯的人的措施。

强迫失踪的刑事责任和司法合作(第八条至第十五条)

20. 委员会满意地注意到，缔约国在第 736 号法案中将时效从 10 年延长至 30 年，但注意到未明确规定时效的起算点以及注意到失踪受害者的民事赔偿期限受民法管辖，介于 5 年至 10 年之间。

21. 委员会建议缔约国在第 736 号法案中明确规定时效期限的起算点为从完全停止强迫失踪犯罪之时起算。关于民事赔偿的期限，委员会建议，时效期限至少应适用与适用于类似严重的其他罪行，如酷刑的相同时效期限。

22. 委员会满意地注意到，第 736 号法案允许法国法院行使域外管辖权。然而，委员会关切地注意到，《刑事诉讼法》第 689-11 条规定的累积和限制条件为起诉和审判犯有危害人类罪、种族灭绝罪和战争罪的嫌疑犯造成困难。委员会还关注地注意到，根据《刑事诉讼法》第 113-8-1 条引渡或起诉犯罪嫌疑人的义务仅适用于引渡遭拒的人。

23. 委员会建议缔约国根据《公约》第十一条将所有强迫失踪案件提交主管机关，供提起刑事诉讼，不论事先是否已对嫌疑犯提出引渡请求。

24. 委员会注意到，检察官和调查法官下令进行的调查是由警察和宪警单位进行的，没有制定任何机制禁止涉嫌犯下强迫失踪的警方调查这起罪行。委员会还注意到，《刑事诉讼法》第 40-1 条授权检察机关在收到罪行投诉时，可以决定是否下令进行调查。投诉人可就其决定向总检察长或司法部长提出上诉，但无法要求另一个独立的司法机构对检察官的初步决定的法律依据进行复审。

25. 委员会注意到缔约国的声明，即所有的强迫失踪案件均不受军事管辖。同样，委员会建议缔约国在第 736 号法案纳入一项规定，要求制定一种机制，确保涉嫌犯下强迫失踪罪的警察不参与调查。委员会还建议将所有强迫失踪罪交由巴黎大审法院最近成立的专门司法中心管辖，以确保调查的独立性。委员会建议缔

约国确保任何举报强迫失踪案件的人有权对检察官作出的不调查或不起诉的法律依据提出异议。

防范强迫失踪的措施(第十六条至二十三条)

26. 委员会注意到，缔约国的法律禁止驱回，但在可能严重危及被驱回的外国人的原因中没有明确提到强迫失踪。委员会还表示关注的是，滞留等候区的寻求庇护者的申请行政程序和上诉程序极短。委员会仍然关注，优先程序对法国难民和无国籍人保护局(难民保护局)初步作出的拒绝决定提出的上诉不具有暂停执行的作用。因此，寻求庇护者在主管庇护权的国家法院审理其保护申请之前就可能被驱回至可能遭到强迫失踪的国家。

27. 委员会建议缔约国在其国内法中明确规定禁止驱回可能遭受强迫失踪的人。委员会建议，国家保证寻求庇护者在边境庇护程序的框架内，能在合理期限内享有有效的补救措施。委员会建议缔约国制定一项具有暂停执行作用的程序，供申请被难民保护局拒绝并被列入优先程序的寻求庇护者使用。

28. 委员会注意到缔约国在国外执行军事行动，并强调《公约》应全面适用，包括不驱回原则。委员会注意到缔约国关于由法国军队在战争情况下进行干预或进行国外行动方面的信息，指出可不在最短的时间内向上级汇报捕获人员或拘留人员的信息的理由，并指出国家提出的安全理由应仅限于为保护被拘留者的人身安全。

29. 委员会建议，在发生危机时的武装干预，推迟向上级汇报捕获人员或拘留人员的信息仅适用于为保护被拘留者的安全必不可少的情况，但无论如何必须符合《公约》。委员会建议缔约国制定符合国际法的国与国之间的移交被拘留者的协议。委员会建议缔约国应确保《公约》的保护标准在缔约国参与海外军事行动时也充分获得遵守。

30. 委员会注意到缔约国保证，在法国禁止任意拘留和一个人不可能被剥夺自由的特定条件的综合作用下，法国不存在秘密拘留。委员会表示关注的是，拘留做法频繁使用，监管是由检察官而不是由司法机关执行，并在涉及恐怖主义罪行的情况下，拘留可以一再延长。委员会还关注，遭行政拘留待离境的外国人须等待 5 天才能被带见法官。最后，委员会仍然关注的是，不准与外界接触时限，根据《刑事诉讼法》第 145-4 条可能会延长至 20 天。委员会注意到，人权维护者和剥夺自由场所总监察长对等待中心和等待区以及行政拘留中心区可行使的权力。委员会对外国人入境和居留及庇护权法第 L221-2 条的法律规定表示关注，但目前尚未适用，根据 2011 年 6 月 16 日法引入的版本，可以设立临时等候区。如实际适用该制度，委员会预计在临时等候区难以落实被拘留者的法律保障以及确实落实国家预防酷刑机制。

31. 委员会建议缔约国制定向审判法官提出上诉的权利，以验证强制性措施的合法性，并允许被拘留者出庭。委员会还建议，审判法官可就延长超过 24 小时的拘留作出决定，并可以加以限制。委员会建议，遭临时拘留或行政拘留的任何

人都有权与外界联系，对这项权利的限制不得超过 48 小时。委员会建议缔约国废除 2011 年 6 月 16 日法推出的外国人入境和居留及庇护权法第 L221-2 条款文中关于临时等候区拘留办法的规定。

32. 委员会承认尊重拘留任何人的隐私在法律上所具有的重要性。然而，考虑到“拒绝承认剥夺自由或隐瞒下落”是强迫失踪的组成部分，所有人收集和接收据称失踪者的下落的信息的合法权利必须得到承认。

33. 委员会建议缔约国建立一种机制，以确保任何有合法利益的人根据第十八条第一款有权和确实有可能获得有关第十七条第三款提到的指称失踪者的信息，并可能向法庭提起上诉，以获得与他有关的信息。

补救措施和保护儿童免遭强迫失踪(第二十四和第二十五条)

34. 委员会表示关注的是，法国《刑法》规定，受害人必须是直接遭受损害和个人遭受损害的人，这种双重条件比《公约》第二十四条第一款的规定更严格，该款所指受害人系指失踪的人和任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人。委员会虽然承认缔约国《刑法》规定应向受害人家属提供程序问题的一般信息，但委员会仍然担心法国法律未明确规定了解受害人遭到强迫失踪案情的真相的权利。委员会还关注的是法国法律规定作为一种补救措施，受害人可获得经济赔偿，但未提供《公约》第二十四条第四和五款规定的其他形式的补救，包括复原、康复、平反，包括恢复尊严和名誉、并保证不重犯。

35. 委员会建议缔约国采取适当的立法措施，采用符合《公约》第二十四条第一款所界定的受害人的定义，承认所有遭受强迫失踪的人均具备受害人的资格，同时不要求受害人必须是直接受到伤害的个人。委员会建议，缔约国根据《公约》第二十四条第二款明确规定受害者有权了解强迫失踪案情的真相，不需要有律师代理。委员会还建议，缔约国应采取措施，根据《公约》第二十四条第四款扩大补救的形式，包括复原、康复、平反，并保证不重犯。

36. 委员会注意到缔约国的下一立场，即法国《刑法》足以防范和惩处儿童失踪案件，防止篡改或销毁文件，民事诉讼法程序可以在法官被骗的特殊情况下取消领养判决。委员会表示关注的是，缔约国认为为了落实《公约》条第二十五条第一款，并不需要制定适用于强迫失踪所造成的情况的具体规定。

37. 委员会建议，缔约国在 736 号法案纳入《公约》第二十五条第一款所述的做法，将其作为具体涉及到强迫失踪的罪行，并考虑到罪行的极端严重性，就其判处适当的刑罚。委员会还建议在民事诉讼法中纳入一项规定，明确规定，作为上诉的法律依据，对领养判决的司法复审包括源于强迫失踪的领养。委员会建议，根据《公约》第二十五条第五款，缔约国在所有情况下，儿童的最大利益均应作为首要考虑，尤其是有独立见解能力的儿童应有权自由表达意见，并根据儿童的年龄和成熟程度，对本人的意见给予适当考虑。

D. 宣传和后续行动

38. 委员会回顾，国家批准了《公约》即须履行义务，并在这个意义上，它应确保完全根据批准的《公约》的和其他有关国际文书的义务采取一切措施，不管颁布的国家当局和其性质如何。在这方面，委员会敦促缔约国具体确保有效调查所有失踪案件以及促使体现在《公约》的受害者权利完全获得满意落实。

39. 委员会希望强调强迫失踪对妇女和儿童所造成的残酷影响。失踪人员若是女性，她们特别容易受到性暴力和其他形式的暴力的侵害；她们作为失踪人员的家庭成员，面临着暴力行为、迫害和报复的侵害。就儿童而言，强迫失踪使他们特别容易失去自己的真实身份。在这方面，委员会强调缔约国需要确保强迫失踪的妇女和儿童受害者得到保护和获得特别援助。

40. 委员会鼓励缔约国确保广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第一款提交的报告全文以及委员会编写的问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法机关、立法机关、行政机关、民间社会和缔约国的非政府组织和一般民众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会、包括受害人家属组织参与执行本结论性意见。

41. 委员会注意到缔约的核心文件(HRI/CORE/1/Add.17/Rev.1)是于 1996 年提交的，因此请缔约国按照国际人权条约机构编写共同核心文件的统一准则(HRI/GEN/2/Rev.6)的要求刷新该文件。

42. 缔约国应按照委员会的规则，在 2014 年 4 月 19 日之前提供关于落实上文第 23、31 和 35 段的委员会建议的相关信息。

43. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2019 年 4 月 19 日之前提交执行所有建议的最新具体信息和关于遵守《公约》义务情况的所有其他新信息的报告，报告应根据关于缔约国提交的报告的形式和内容准则编写并根据《公约》第三十九条(CED/C/2)的规定提交。委员会鼓励缔约国在编制报告时，促进和推动民间社会的参与，特别是促进受害人家属组织的参与。