



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

关于德国根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的 结论性意见*

A. 导言

1. 委员会赞赏德国根据《公约》第二十九条第四款提供补充资料，¹ 这些资料是委员会在 2014 年结论性意见中要求提供的。² 委员会还感谢在 2023 年 3 月 22 日委员会第 426 次会议³ 上就缔约国在以下领域履行《公约》义务所采取的措施进行的开放和建设性对话：(a) 使国内立法与《公约》相一致；(b) 在强迫失踪方面的起诉与合作；(c) 防止强迫失踪。委员会还感谢缔约国在对话后提供书面补充资料。

2. 委员会在 2023 年 3 月 30 日举行的第 439 次会议上通过了本结论性意见。

B. 积极方面

3. 委员会确认缔约国在委员会先前的结论性意见通过后在与《公约》相关的领域采取的措施，包括缔约国对出现在其境内的外国国民在境外所犯罪行提起诉讼。⁴

C. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

1. 一般资料

4. 委员会认为，尽管缔约国在委员会上次结论性意见通过后采取了各种措施，但缔约国预防和惩治强迫失踪的现行立法框架仍然不完全符合《公约》。因此，委员会鼓励缔约国充分考虑采取行动落实本着建设性和合作精神通过的建议，

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

¹ [CED/C/DEU/AI/1](#)。

² [CED/C/DEU/CO/1](#)，第 34 段。

³ [CED/C/SR.426](#)。

⁴ [CED/C/DEU/AI/1](#)，第 7 段。



以确保缔约国的立法和体制框架及其当局采取的所有步骤完全符合《公约》。委员会还敦促缔约国与非政府组织及民间社会其他成员，特别是从事与《公约》有关或类似领域活动的组织和民间社会其他成员磋商合作，共同制定和采取必要措施，落实委员会的建议。

2. 使国内法与《公约》保持一致

将强迫失踪定为一项单独的罪行

5. 委员会注意到，缔约国称刑事立法中已经界定的罪行，加上其他法律的规定，足以充分调查和惩治强迫失踪案件；委员会感到遗憾的是缔约国坚称不能将《公约》解释为缔约国有义务规定一项单独的强迫失踪刑事罪行。⁵ 委员会认为，现行刑法的规定没有充分实施《公约》第四、第六、第七和第八条，也不能保证有效起诉强迫失踪。在这方面，委员会回顾，强迫失踪不是一系列不同的罪行，而是一种复杂、单一的罪行，只有将强迫失踪定为一种独立存在的犯罪，缔约国才能充分遵守《公约》第四条。(第二、第四、第六至第八条)。

6. 委员会重申其建议，缔约国应立即审查其刑事立法，并确保根据《公约》第二条所载定义，将强迫失踪列为一项独立的罪行。

将强迫失踪视为危害人类罪

7. 委员会注意到，根据《违反国际法罪行法》，强迫失踪罪被视为危害人类罪，必须存在严重剥夺自由并要求调查失踪者的下落，这些条件与《公约》第二条对强迫失踪罪的定义不符。委员会感到关切的是，这些不符合《公约》的附加条件可能会限制对强迫失踪的起诉。在这方面，委员会要强调，强迫失踪可能只持续很短的一段时间，对报复的恐惧往往限制了强迫失踪受害者提出正式调查的能力。(第二、第三和第五条)

8. 委员会建议缔约国立即通过一项完全符合《公约》第二条和第五条的强迫失踪定义，取消一切限制将强迫失踪案件作为危害人类罪加以证明和有效起诉的条件，并确保其国内法完全符合《公约》第二、第三和第五条。

刑事责任、适当处罚和诉讼时效

9. 委员会强调，根据《公约》第六条第一款，强迫失踪的犯罪者不仅包括参与拘留和随后对待失踪者的人，还包括故意隐瞒信息从而为犯罪者的行动提供便利的人。委员会注意到，根据《刑法》规定的现有罪行，没有直接参与最初强迫失踪行为但后来通过隐瞒失踪者下落而参与犯罪的人可能不会被追究责任和受到制裁，或者可能不会作为主犯而只是作为从犯被追究责任。委员会还注意到，在没有独立存在的强迫失踪罪的情况下，《刑法》规定的现有罪行，如非法监禁一周以上、非法监禁造成受害者重伤或死亡、遗弃未成年人和绑架未成年人脱离父母的照料等，不包含《公约》第七条第一款规定的与强迫失踪罪的严重程度相称的处罚(第六和第七条)。

⁵ 同上，第4段。

10. 委员会建议缔约国根据《公约》第六条第一款修订国内法，以反映强迫失踪罪的刑事责任，并根据《公约》第七条第一款修订或实施考虑到罪行严重程度的处罚。

11. 委员会注意到，缔约国《刑法》中适用的诉讼时效以现有刑事犯罪行为为依据，不适用于强迫失踪这种复杂、独立的罪行。委员会感到关切的是，考虑到强迫失踪的持续性，现有刑事罪行适用的诉讼时效不一定体现出长期性，也不一定从失踪停止的时间开始。(第八条)

12. 委员会建议缔约国采取一切必要的立法措施，鉴于强迫失踪的持续性，确保适用于这一独立罪行的诉讼时效具有长期性，并且仅从罪行停止之时开始计算。

3. 强迫失踪方面的起诉与合作

起诉

13. 委员会欢迎缔约国提供的资料，说明在科布伦茨地区高等法院对两名叙利亚情报机构人员提起的刑事诉讼；委员会还赞扬缔约国根据普遍管辖权原则对这些人进行起诉。委员会还注意到缔约国坚持，该案涉及的行为属于《公约》第二条关于强迫失踪的定义。⁶ 委员会还欢迎缔约国起诉一名参与 2017 年 7 月在柏林绑架和非法移解一名越南国民的个人。然而，委员会感到遗憾的是，在这两起案件中，联邦总检察长都没有提出强迫失踪的指控。(第九和第十条)。

14. 委员会建议缔约国：

(a) 继续努力调查和起诉被控在国外犯有严重侵犯人权和罪行的人，确保被指控的犯罪者无论何时出现在缔约国辖内的领土上，均应妥善明确、调查和惩处强迫失踪案件；

(b) 采取一切必要措施，根据《公约》第九条第二款和第十条的规定，确立对强迫失踪罪行使管辖权。

调查和惩处移徙中的强迫失踪

15. 委员会感到关切的是，有指控称由于居住在另一个国家的亲属面临障碍，语言、文化或知识不通，以及亲属或证人本身可能具有非正规移民身份而心存恐惧，移徙中的失踪案件往往不报告。委员会回顾，根据《公约》第十二条第一款，所有个人，不论其移民身份如何，都有权报告强迫失踪问题(第十二条)。

16. 委员会建议缔约国努力宣传现有报告机制，并在必要时提供专业口译员；确保证人或亲属能够报告失踪情况而不必担心被驱逐出境或剥夺自由；根据罪行的严重程度起诉和惩治犯罪者，并将移民的脆弱状况视为加重情节；提高联邦、地区 and 市镇各级当局的认识，以便认识和查明贩运和剥削儿童案件，并加强相关方式和手段，保证对受害者提供充足保护和全面援助。

⁶ 同上，第 7 段。

4. 防止强迫失踪

不推回

17. 委员会欢迎缔约国在普遍定期审议机制进行的最近一次审议中接受相关建议，确保在驱逐移民和寻求庇护不成功者之前审查所有必要的人权措施。⁷ 委员会还欢迎缔约国代表团提供的详细资料，说明国内程序规定法院和行政当局有义务在向别国移交之前审查引渡及其依据的行为是否符合国际法的最低标准，以及当事人是否面临强迫失踪的危险。然而，委员会感到遗憾的是，国内法仍没有明确禁止如存在这种风险则不得推回的规定(第十六条)。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 在国内法中纳入明确规定，禁止将可能遭受强迫失踪的当事人驱回，并确保在实施驱逐、遣返、移交或引渡之前，包括在机场或边境拒绝入境时，对任何人成为强迫失踪受害者的风险进行彻底的个人评估；

(b) 在驱逐、遣返、移交或引渡到被认为“安全”的国家的情况下，同样确保对有当事人随后被移交到可能遭受强迫失踪的另一国的风险进行系统评估；

(c) 改进培训，使参与庇护、遣返、移交或引渡程序的工作人员更加了解“强迫失踪”概念和有关的风险评估。

考察剥夺自由场所

19. 委员会强调，作为防止强迫失踪措施的一部分，国家防止酷刑机构有权考察剥夺自由场所，这一职能十分重要。然而，委员会感到关切的是，有报告称该机构没有足够的资源，无法足够频繁地访问所有机构，难以确保有效的监测，无法完成职能(第十七条)。

20. 委员会与禁止酷刑委员会一道，再次建议缔约国向国家防止酷刑机构提供充分的人力、财力、技术和后勤资源，使其能够有效和独立地履行职能。⁸

汇编和维护被剥夺自由者的最新官方登记册和记录

21. 委员会欢迎缔约国坚持在缔约国所有拘留场所内，定期核查的登记册中准确和及时地记录和更新《公约》第十七条第三款所要求的资料，违规行为得到了适当的调查和惩治。⁹ 委员会注意到，缔约国代表团承认缔约国在 2015 年和 2016 年寻求庇护者涌入德国期间面临各种限制，相关记录存在不准确之处；但委员会感到关切的是，缔约国缺乏关于失踪移民的可靠数据和统计，关于寻求庇护者、难民和移民的记录，特别是无人陪伴的未成年人的记录可能存在不准确之处和空白。委员会强调，根据《公约》第十九条第一款，个人数据特别是生物特征数据，只能用于寻找失踪移民；根据第十八条，应向有正当利益的人提供信息。(第十七至第十九条)。

⁷ [A/HRC/39/9](#)，第 155.240 段；另见 [A/HRC/39/9/Add.1](#)。

⁸ [CAT/C/DEU/CO/6](#)，第 14 段。

⁹ [CED/C/DEU/AI/1](#)，第 25 段。

22. 委员会建议缔约国：

(a) 确保迅速、立即登记入境的寻求庇护者、难民和移民的身份，包括无人陪伴的未成年人的身份；

(b) 保持寻求庇护者、难民和移民的最新登记册和记录，定期检查这些记录以确保其准确性，并在出现违规情况时采取适当的纠正措施；

(c) 使数据收集标准化，以便利原籍国、过境国和目的地国之间数据共享，并确保失踪人口和失踪移民数据库¹⁰ 在国家与国际两级相互连接和互通，以便利信息的交叉核对；委员会同时指出，任何信息交流都应符合国际公认的保护隐私和个人数据的标准。

《公约》相关培训

23. 委员会欢迎缔约国提供资料，说明对公职人员进行《公约》和相关问题培训的情况。然而，委员会感到关切的是，这类培训仍然不系统，也没有保障所有参与拘留或处理自由被剥夺者的专业人员，或可能参与寻找失踪者或调查据称失踪案件的专业人员都能得到这类培训(第二十三条)。

24. 委员会鼓励缔约国按照第二十三条第一款的规定，进一步确保所有执法和安全人员(文职或军事人员)、医务人员、公职人员和其他可能参与监押或处置自由被剥夺者的人员，包括法官、检察官和负责司法的其他官员，定期接受关于《公约》规定的专门培训。

强迫失踪和非法带走儿童

25. 委员会注意到缔约国提供资料说明了关于非法带走儿童的罪行的现行立法情况。委员会还注意到，缔约国称适用于宣布收养无效的诉讼时效只有在胁迫情况结束或欺骗行为被发现时才开始生效。委员会还注意到缔约国的评论意见，称该国尚未有机会在非法跨国收养的背景下处理强迫失踪问题(第二十五条)。

26. 委员会请缔约国：

(a) 确保诉讼时效从罪行停止时开始计算；即强迫失踪和被非法带走的儿童恢复真实身份时；

(b) 确保防止第二十五条所指的行为，寻找并查明儿童受害者身份，为此目的在必要时寻求原籍国的合作。

¹⁰ 委员会强调英文中“missing”和“disappeared”两个词的区别。“Missing”涵盖各种情况，从自然灾害造成的失踪情况到构成危害人类罪的失踪案件。“Disappeared”一词仅指人实施的行为，包括三个子类：(a) “强迫失踪”，系指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；(b) 非国家行为者在未得到国家授权、支持或默许的情况下实施《公约》第二条所述的行为；(c) 构成危害人类罪的强迫失踪(第五条)，包括非国家行为者所犯的罪行。

D. 落实《公约》之下的权利和义务、传播和后续行动

27. 委员会谨此回顾各国在成为《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。鉴于缔约国的联邦性质，委员会呼吁缔约国确保《公约》在联邦和州两级得到充分适用。

28. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童有特别残酷的影响。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。失踪者的女性亲属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。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人的儿童特别容易遭受诸多侵犯人权行为。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。

29. 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、对委员会编制的问题单的书面答复和本后续意见，以提高司法、立法和行政机关、民间社会和在缔约国运作的非政府组织以及广大公众的认识。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。

30. 根据《公约》第二十九条第四款，为加强和缔约国的合作，委员会请缔约国在2026年4月4日前提提交具体的最新资料，说明本结论性意见第6、第8、第10和第12段所载使国内法与《公约》保持一致的建议的执行情况，以及自本结论性意见通过以来关于履行《公约》所载义务情况的任何新资料。载有这些资料的文件应按照“《公约》缔约国根据第二十九条提交报告的形式和内容准则”¹¹的要求编写。委员会鼓励缔约国让民间社会，特别是强迫失踪受害者组织参与编写进程，委员会拟于2027年审议资料。

¹¹ CED/C/2，第39段。