



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
27 April 2023
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于强迫失踪问题委员会结论性意见后续行动的报告*

一. 导言

1. 本报告反映委员会在第二十三届至第二十四届会议期间收到的巴西和蒙古根据《公约》第二十九条第一款提交的资料，涉及两国对委员会结论性意见采取的后续行动情况，¹ 以及委员会第二十四届会议通过的评估和决定。
2. 本报告所载评估仅涉及需采取后续行动程序的建议，缔约国应按要求在结论性意见通过后一年内就这些建议提交资料。本报告并不涉及缔约国对结论性意见中所有建议落实情况的评估，也不在缔约国之间作比较。
3. 委员会采用以下标准评估所涉缔约国提供的资料：

评估标准

- A 答复/行动令人满意：** 缔约国提供了证据，证明为落实委员会的建议采取了有效行动。
- B 答复/行动部分令人满意：** 缔约国为落实建议采取了步骤，但仍需提供补充资料或采取其他行动。
- C 答复/行动不令人满意：** 缔约国发送了答复，但所采取的行动或提供的资料并不相关或并未落实建议。
- D 未就建议作出答复：** 缔约国未提供关于建议落实情况的资料。
- E 提供的资料或采取的措施与委员会的建议相悖或表明拒绝接受建议：** 答复显示，所采取的措施与委员会的建议相悖，或产生了与委员会的建议相悖的结果或后果，或表明拒绝接受建议。

* 委员会第二十四届会议(2023年3月20日至31日)通过。

¹ CED/C/BRA/FCO/1 和 CED/C/MNG/FCO/1.



二. 评估在《公约》第二十九条第一款之下提交的后续行动资料

A. 巴西

结论性意见:	CED/C/BRA/CO/1 , 2021 年 9 月 23 日(第二十一届会议)通过
需采取后续行动的建议:	第 13 段(统计资料)、第 15 段(强迫失踪罪)和第 19 段(军事管辖)
答复:	CED/C/BRA/FCO/1 , 应交日期 2022 年 9 月 27 日, 收到日期 2022 年 12 月 5 日
其他利益攸关方提供的材料:	联邦公设辩护处, 2022 年 12 月 14 日收到; 人权联系会, 2022 年 12 月 26 日收到

第 13 段: 缔约国应采取必要步骤, 迅速提供准确和最新的失踪人员统计资料, 按性别、年龄、国籍、原籍和种族或族裔分列。此类统计资料应包括: 失踪日期和地点; 已找到的人员数目, 不论是否存活; 可能存在《公约》第二条含义之内的某种形式的国家参与的案件数目。在这方面, 委员会建议缔约国加快实施“国家失踪人员登记册”, 确保登记册至少包含本建议提到的所有信息。

缔约国的答复

4. 缔约国的答复见 [CED/C/BRA/FCO/1](#) 号文件第 1 和第 2 段。

委员会的评价

5. [C]: 委员会注意到缔约国提供的关于国家当局收集失踪案件统计数据的资料。然而, 委员会注意到, 提及的数据无法确定强迫失踪受害者的身份。虽然根据现有资料, 已向巴西警方报告了 65,225 起失踪案件, 但无法从这一总体数字中提取强迫失踪案件的情况, 也没有关于失踪人员的性别、年龄、国籍、原籍和种族或族裔、失踪日期或已找到的人员数目, 不论是否存活。因此, 委员会重申其结论性意见第 13 段所载的建议, 缔约国应迅速提供准确和最新的失踪人员统计资料, 并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交的下次报告中提交这方面的最新资料。

第 15 段: 委员会建议缔约国采取必要措施: (a) 加快将强迫失踪定为一项独立罪行, 确保其定义完全符合《公约》第二条, 并考虑到该罪行的极端严重性, 规定适当处罚; (b) 确保在《公约》生效前开始且此后一直持续的强迫失踪案件中适用强迫失踪罪不受任何限制, 包括根据《大赦法》可能施加的限制。

缔约国的答复

6. 缔约国的答复见 [CED/C/BRA/FCO/1](#) 号文件第 3 和第 4 段。

委员会的评价

7. [C]: 委员会注意到, 缔约国称失踪人员问题总协调办公室对第 6240/2013 号法案表示赞同, 缔约国断言这表明它有兴趣欢迎委员会提出的建议。虽然众议院

正在讨论的这项法案根据《公约》第二条界定了强迫失踪罪，并承认该罪行的时效不可消灭，但尚未采纳强迫失踪罪是一项独立存在的罪行。此外，委员会注意到，缔约国没有提供资料说明与《大赦法》有关的第二部分建议，该法将阻止对独裁统治期间所犯罪行的案件的起诉。因此，委员会重申其结论性意见第 15 段所载的建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交的下一次报告中提交这方面的最新资料。

第 19 段：委员会回顾其关于强迫失踪和军事管辖问题的声明，² 并建议缔约国迅速采取必要措施，确保将对强迫失踪案件的调查和起诉明确排除在军事管辖范围之外。

缔约国的答复

8. 缔约国的答复见 [CED/C/BRA/FCO/1](#) 号文件第 5 至第 7 段。

委员会的评估

9. **[C]:** 委员会注意到缔约国坚称军事法庭无权起诉和审判强迫失踪案件。然而，该国没有提供进一步资料说明为确保在实践中落实这一原则而采取的措施，特别是考虑到委员会收到的指控称，自 2004 年以来，军事司法的职权范围有所扩大。在这方面，委员会指出，根据现有资料，虽然民事司法系统对军事人员故意杀害平民保持管辖权，但国家军事司法系统和宪兵的理解是，调查仍然是通过军事而不是民事警察调查进行的。此外，根据 13491/2017 年法律的规定，涉及强迫失踪的军事罪行仍可由军事当局调查，并由军事法庭判决。有鉴于此，委员会重申其结论性意见第 19 段所载的建议，并请缔约国在其根据《公约》第二十九条第四款提交的下一次报告中提交这方面的最新资料。

委员会的决定

10. 委员会决定致函缔约国通报委员会的评价。信函将强调，缔约国在执行委员会的建议和根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料时，必须考虑到本报告所载具体指导意见和关于提供资料的要求。

11. 缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料的最后期限是 2027 年 9 月 27 日。

B. 蒙古

结论性意见： [CED/C/MNG/CO/1](#), 2021 年 5 月 6 日(第二十届会议)通过

需采取后续行动的建议： 第 17 段(强迫失踪罪)、第 35 段(培训)和第 39 段(下落不明的失踪者及其亲属的法律地位)

答复： [CED/C/MNG/FCO/1](#), 应交日期 2022 年 5 月 7 日, 收到日期 2022 年 9 月 9 日

² [A/70/56](#), 附件三。

第 17 段：委员会建议缔约国采取必要的立法措施，使《刑法》第 13.4 条所载的强迫失踪定义与《公约》第二条所载定义完全一致。

缔约国的答复

12. 缔约国的答复见 [CED/C/MNG/FCO/1](#) 号文件第 2 和第 3 段。

委员会的评价

13. [C]: 委员会赞赏地注意到，缔约国已采取立法措施修订其《刑法》，以审查此前载于《刑法》第 13.4 条的独立存在的强迫失踪罪的定义，议会目前正在审议有关法案，包括关于强迫失踪的第 29.12 条草案。尽管如此，委员会仍然感到关切的是，虽然该法案反映了《公约》第二、第五、第六和第七条所载定义的某些要素，但目前的表述并不完全符合《公约》。

14. 在这方面，委员会希望提请缔约国注意当前法案第 29.12 条草案的以下要素。

《公约》第二条

15. 关于违背失踪者意愿以任何形式剥夺自由的问题，委员会建议缔约国：

(a) 删除剥夺自由行为中的修饰语“非法”，因为强迫失踪可能以合法剥夺自由开始，随后采取其他行为使之非法；³

(b) 删除“或因剥夺某人的自由而对其合法权益造成损害或伤害”（第 1 款），因为《公约》第二条没有规定这种后果，这句话增加了要求，可能影响对强迫失踪罪的理解和适用范围。

16. 关于拒绝承认剥夺自由或隐瞒失踪者的命运或下落的问题，委员会请缔约国使用《公约》第二条中所用的确切如下措辞：“随后拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护”。

17. 关于国家的直接或间接参与，委员会建议缔约国：

(a) 将“国家官员”改为“国家代理人”，以确保完全符合《公约》第二条的措辞；

(b) 插入“支持”一词，使之完全符合《公约》第二条的措辞，内容如下：“得到国家授权、支持或默许”；

(c) 将该条草案中提及隐瞒概念的修饰语“非法”删除，因为该修饰语暗示有可能“合法”隐瞒失踪者的命运或下落，这不符合《公约》第一条规定的绝对禁止强迫失踪的规定。

《公约》第五、第六和第七条

18. 关于刑事责任和处罚，委员会注意到立法草案涉及《公约》第六条和第七条的内容。然而，委员会关切的是，立法草案不完全符合《公约》第六条和第七条。

³ [CED/C/MNG/CO/1](#)，第 16 段。

19. 关于刑事责任，委员会建议缔约国充分、准确地反映《公约》第六条的措辞。

20. 委员会注意到立法草案中规定的处罚，但重申这些处罚，特别是在没有加重情节的情况下处以最低一年监禁的处罚与强迫失踪罪的极端严重性不符。⁴

21. 此外，委员会关切的是，通过“除非实施这些行为具有本法特别部分所述其他罪行的性质”这句话，立法草案将强迫失踪的处罚与可能涉及的其他罪行的处罚联系起来。

22. 有鉴于此，委员会建议缔约国：

(a) 确保新《刑法》所载的处罚妥善考虑到强迫失踪罪的极端严重性；

(b) 删除所有将强迫失踪罪的处罚与其他可能涉及的罪行的处罚联系起来的词语。

23. 此外，委员会对该条草案第 3 款中偏离《公约》的措辞表示关切。特别是，《公约》没有确定刑事责任是由一个人还是由一群人承担，也没有确定犯罪行为影响到一个人还是几个人。因此，委员会建议缔约国：

(a) 使用第七条第二款中关于减轻和加重情节的措辞，并删除不符合《公约》的说明；

(b) 确保完全按照《公约》和其他国际标准对第 3.1 条的措辞进行审查：

(一) 根据《残疾人权利公约》，“无能力”一词应改为“残疾”；

(二) 应修订案文，确保犯罪者的加重责任不限于犯罪者不知道受害者残疾的情况；

(三) 《公约》第二条中没有规定的加重犯罪者责任的其他条件，即犯罪是针对“受其控制的人”或“不能自卫的人”的要求，应予以取消；

(c) 按照《公约》第五条，明确承认强迫失踪是危害人类罪。⁵

24. 因此，委员会重申其结论性意见第 17、第 19、第 21 和第 23 段所载建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交下一次报告时提供关于这些建议执行情况的最新资料。

第 35 段：委员会建议缔约国根据《公约》第二十三条第一款，确保所有执法和安保人员——无论是文职人员还是军事人员——医务人员、公职人员和可能参与拘留或处置被剥夺自由者的其他人员，包括法官、检察官和负责司法的其他人员，都能接受关于《公约》条款的具体和定期培训。

缔约国的答复

25. 缔约国的答复见 [CED/C/MNG/FCO/1](#) 号文件第 4 段。

⁴ [CED/C/MNG/CO/1](#)，第 22 段。

⁵ [CED/C/MNG/CO/1](#)，第 19 段。

委员会的评价

26. **[B]:** 委员会注意到缔约国提供的资料称正在开展设立工作组的工作，并注意到缔约国报告中没有提供资料说明在这方面采取的具体行动。然而，在 2022 年 12 月 7 日的一封电子邮件中，蒙古常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团通知委员会，司法与内政部内即将设立一个负责执行委员会建议的部际工作组，并起草了一项行动计划，其中包括为法官、检察官、执法人员、律师和法学院学生组织关于《公约》及使用的多项培训活动。委员会欢迎缔约国确认正在取得的进展，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交的下一次报告中，提交这方面更完整和最新的资料，包括工作组是否已经成立，以及计划的培训活动是否已经举行。

第 39 段：根据《公约》第二十四条第六款，委员会建议缔约国采取必要措施，审查国内立法，以确保在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域适当处理尚未查明下落的失踪人员及其亲属的法律状况，而不要求须宣布失踪人员死亡。

缔约国的答复

27. 缔约国的答复见 [CED/C/MNG/FCO/1](#) 号文件第 5 段。

委员会的评价

28. **[C]:** 委员会注意到缔约国提供的资料称正在开展设立工作组的工作。然而，缔约国没有提供进一步的信息。因此，委员会重申其结论性意见第 39 段所载的建议，并请缔约国在根据《公约》第二十九条第四款提交的下一次报告中提交这方面的最新资料。

委员会的决定

29. 委员会决定致函缔约国通报委员会的评价，并请缔约国按照《公约》第二十九条第四款提交报告。报告应包括为执行委员会结论性意见所载的所有建议而采取的措施的最新资料，特别是优先采取后续行动的三段。在这方面，信函将强调，缔约国应考虑到本报告所载的具体指导意见和关于提供资料的要求，以及委员会的搜寻失踪人员指导原则。⁶

30. 缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交下一次报告的最后期限是 2027 年 4 月 5 日。

⁶ [CED/C/7](#)，附件。