



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
5 May 2022
Chinese
Original: French

强迫失踪问题委员会

关于尼日尔根据《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 3 月 29 日和 30 日举行的第 385 次和第 386 次会议¹上审议了尼日尔根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告²。委员会在 2022 年 4 月 7 日举行的第 399 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎尼日尔根据《公约》第二十九条第 1 款提交报告，该报告系按照委员会的报告准则撰写。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，它与缔约国高级别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，打消了一些担忧。委员会尤其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. 委员会称赞缔约国批准或加入了所有联合国核心人权文书和大多数任择议定书，以及《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会欢迎缔约国在与《公约》有关的领域采取的措施，包括通过了 2020 年 5 月 6 日第 2020-02 号法，建立国家防范酷刑机制。

6. 委员会欢迎缔约国已向人权理事会所有特别程序任务负责人发出长期有效的邀请。

* 委员会第二十二届会议(2022 年 3 月 28 日至 4 月 8 日)通过。

¹ CED/C/SR.385 和 CED/C/SR.386.

² CED/C/NER/1.

³ CED/C/NER/Q/1.

⁴ CED/C/NER/RQ/1.



C. 关注的主要问题及建议

7. 委员会意识到缔约国面临的严重困难，并感同身受地注意到代表团在对话期间声明“每个家庭都有家庭成员失踪或被绑架”。不过，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，委员会请缔约国借目前就《公约》相关领域的各项法案进行的辩论，后续落实本结论性意见所载的建议。

1. 一般资料

紧急行动程序

8. 委员会注意到对话期间收到的关于 2020 年向缔约国转交的紧急行动请求所涉案件的资料。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国经多次催复，仍未答复在紧急行动程序下提出的索取资料的请求(第三十条)。

9. 委员会敦促缔约国加强与紧急行动程序的合作，毫不拖延地对委员会转交的来文作出答复，并提供资料，说明为搜寻失踪人员和调查失踪情况所采取的措施。委员会还请缔约国向民间社会行为和公众传播关于紧急行动程序的信息。

个人和国家间来文

10. 委员会注意到缔约国尚未承认委员会有权接收和审议个人和国家间来文。不过，它欢迎对话期间宣布的这一消息，即该国外交部长不久将根据《公约》第三十一条作出声明(第三十一和第三十二条)。

11. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权接收和审议根据《公约》第三十一和第三十二条提交的个人和国家间来文，以期加强防止强迫失踪的框架。

《公约》的适用

12. 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》的一个原因是法官和其他司法人员不知道《公约》的存在。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)。

13. 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》。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

统计资料

14. 委员会回顾，缔约国在对问题清单的答复中表示，没有关于失踪人员的分类统计数据。⁶ 然而，在对话期间，缔约国自称有按地区分列的关于武装团体所犯

⁵ CED/C/NER/Q/1, 第 3 段。

⁶ 同上, 第 28 段。

失踪案件的统计数字。委员会很遗憾没有收到这类资料(第一、二、三、十二和二十四条)。

15. 缔约国应毫不拖延地提供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;以及国家据称以《公约》第二条所述某种形式参与的案件数量。

强迫失踪罪

16. 委员会关切地注意到,缔约国的法律尚未将强迫失踪列为一项单独的罪行。但委员会满意地注意到,部长会议于2022年2月24日通过了一项将强迫失踪行为定为刑事犯罪的法案,不久将提交议会(第二、四、六、七、八条)。

17. 委员会请缔约国毫不拖延地通过一项完全符合《公约》规定的将强迫失踪行为定为刑事犯罪的法律,包括规定与罪行的极度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。

非国家行为方在没有国家参与的情况下实施的行为

18. 委员会知道,由于非国家武装团体犯下严重侵权行为,包括失踪,缔约国面临许多挑战。但委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供资料,说明这些失踪案件的调查情况和结果,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人员的情况(第三条)。

19. 委员会建议缔约国大力确保立即、彻底和公正地调查关于武装团体在未经国家官员授权、支持或默许的情况下实施《公约》第二条所述行为的指控,并将被指控的犯罪人绳之以法,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)

军事法庭

20. 委员会注意到,军事法庭有权调查军事人员犯下的强迫失踪罪或紧急状态下发生的强迫失踪案件。委员会注意到对话期间收到的关于适用于军事法庭的司法保障的信息,包括关于法庭混合组成的信息。但委员会回顾说,对于严重的侵犯人权案件,包括强迫失踪案件,必须排除军事法庭的管辖权(第十一条)。

21. 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法律措施,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

22. 委员会注意到,缔约国声称失踪人员的亲属没有遭到报复的危险,理由是犯罪人不认识被绑架者。但委员会感到遗憾的是,没有收到资料,说明为确保保护受害人和证人所采取的具体措施(第十二条)。

⁷ A/70/56, 附件三。

23. 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。

关于强迫失踪的指控

24. 委员会对据称 2020 年 3 月 27 日至 4 月 2 日在蒂拉贝里大区阿约鲁有 100 多人被迫失踪表示关切。委员会注意到国家人权委员会关于这些指称的报告结果，包括认定犯罪人是国防和安全部队人员，以及缔约国的说法，即各部门得出结论称，失踪为身着军装的恐怖分子使用军用车辆所为。委员会还注意到这一说法，即只有在军事和民事法庭完成调查后，才有可能确定犯罪人，尽管如上文所述，所有强迫失踪案件原则上都应由普通民事法院全权负责。委员会对关于国防和安全部队人员在冲突中实施强迫失踪的其他指控表示关切。此外，委员会感到遗憾的是，它没有收到具体资料，说明是否存在将可能参与案件的任何人排除在强迫失踪案件调查外的机制(第一、十一、十二和二十四条)。

25. 委员会建议缔约国大力确保为打击恐怖主义而采取的所有措施完全符合《公约》的规定，并保证所有强迫失踪的受害者有权获得正义、真相和赔偿。在这方面，缔约国应：

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

(b) 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，但这不影响对无罪推定原则的尊重，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、包括失踪人员亲属安全地提出申诉并毫无保留地积极参与调查；

(d) 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调查进展和结果，即使他们没有提起民事诉讼；

(e) 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⁸；在这方面，委员会还建议缔约国按照根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告第 196 至 198 段所述，建立相关规程和机制。

(f) 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机构、财政、技术和人力资源以及专门知识。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回和保护移民免遭强迫失踪

26. 委员会感到关切的是，有指控称，已根据行政或引渡程序将一些证明可能在回国后遭受酷刑或虐待的人驱逐出尼日尔。⁹ 委员会还感到关切的是，有报告

⁸ CED/C/7.

⁹ CAT/C/NER/CO/1, 第 17 段。

称，2015年5月26日关于偷运移民的第2015-36号法的某些条款具有压制性，导致移民选择躲起来生活，从而面临多种形式的虐待，包括有可能成为强迫失踪的受害者。关于这一点，委员会满意地注意到，据缔约国称，这项法律目前正在修订中(第十六条)。

27. 委员会建议缔约国确保在任何情况下都严格遵守《公约》第十六条第1款规定的不推回原则。具体而言，委员会建议缔约国：

(a) 考虑在国内法律中明文规定，在有充分理由相信某人有可能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危险，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、推回、移交或引渡决定提出的上诉具有暂停效力。

28. 委员会还建议缔约国防止移民被迫失踪，包括根据相关国际标准修订第2015-36号法。

秘密拘留和基本法律保障

29. 委员会注意到，缔约国声称“禁止在任何法律规定的地点之外实施秘密拘留”，¹⁰ 但委员会表示关切的是，禁止酷刑委员会称有人被警方羁押或审前拘留在法律规定外的秘密地点，如文献和对外安全总局、国家警察学院和一些军营。¹¹ 委员会还感到关切的是，《刑事诉讼法》没有保障被警方拘留者通知家人的权利。¹² 委员会注意到关于拘留登记册的信息，但对有报告称被剥夺自由者登记册保管不善表示关切。¹³ 委员会还感到遗憾的是，国内法没有明确规定《公约》第十七条第2款(f)项规定的具体补救办法(第十七、十八和二十一条)。

30. 委员会建议缔约国不对任何人实施秘密拘留，包括确保所有被剥夺自由者享有《公约》第17条和尼日尔加入的其他人权文书规定的所有基本法律保障。在这方面，缔约国必须：

(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、其选择的任何其他人以及对外国人而言，本国领事机构能够切实得知其被剥夺自由的情况和拘留地点；

(c) 从一开始就毫无例外地在统一的登记册和/或档案中记录所有被剥夺自由的情况，登记册和/或档案应至少包含《公约》第十七条第3款规定的信息，应毫不拖延地准确填写和保存，并应定期接受检查；

¹⁰ CED/C/NER/RQ/1, 第59段。

¹¹ CAT/C/NER/CO/1, 第11段。

¹² CAT/OP/NER/1, 第51段。

¹³ CAT/C/NER/CO/1, 第9段；CAT/OP/NER/1, 第59和第60段。

(d) 保证所有被剥夺自由者，包括被警察拘留者，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。

5. 保护强迫失踪受害者并保障其权利的措施(第二十四条)

获得赔偿的权利

31. 委员会感到关切的是，国内法没有规定一个完全符合《公约》第二十四条第 4 和第 5 款的全面赔偿制度。委员会还感到关切的是，为恐怖主义和人口贩运受害者设立了“特别基金”，但没有投入使用。委员会还感到关切的是，缔约国似乎没有考虑和回应国家人权委员会关于赔偿 2020 年 3 月 27 日至 4 月 2 日蒂拉贝里地区阿约鲁强迫失踪案受害者的建议(第二十四条)。

32. 委员会建议缔约国在国内法中纳入一个全面的赔偿制度，应 (a) 完全符合《公约》第二十四条(第 4 和第 5 款)的规定和其他相关国际标准，从而保证不再犯；(b) 即使在启动司法程序的情况下也适用；(c) 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。委员会还建议缔约国启用为恐怖主义和人口贩运受害者设立的特别基金。缔约国还应认真考虑国家人权委员会在关于蒂拉贝里强迫失踪案的调查报告中提出的赔偿建议，并尽快作出详细答复。

失踪人员的女性亲属的情况

33. 委员会回顾了消除对妇女歧视委员会报告的尼日尔妇女在继承和获得社会福利方面面临的限制，¹⁴ 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)。

34. 委员会建议缔约国确保失踪人员的所有女性亲属(妇女和女童)都能够不受限制地享有《公约》规定的所有权利，包括第二十四条所载的权利。

组建组织和协会的权利

35. 委员会对缔约国提供的资料显示该国没有强迫失踪受害者协会表示关切。委员会还关切地注意到，人权事务委员会¹⁵、联合国人权事务高级专员¹⁶、和平集会自由权和结社自由权特别报告员¹⁷对缔约国限制结社自由表示关切(第二十四条)。

36. 委员会建议缔约国修订关于结社自由的法律，使其完全符合《公约》第二十四条第 7 款的规定，并建立一个有利于成立强迫失踪受害者独立协会的框架。

¹⁴ CEDAW/C/NER/CO/3-4, 第 34 段。

¹⁵ CCPR/C/NER/CO/2, 第 14 和第 15 段。

¹⁶ 联合国人权事务高级专员办事处，《联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特结束对尼日尔的正式访问(12月2日至4日)》，新闻稿，2021年12月4日。

¹⁷ 联合国人权事务高级专员办事处，《和平集会自由权和结社自由权特别报告员克莱芒·尼亚雷索西·武莱访问尼日尔后的初步意见》，声明，2021年12月16日。

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

37. 委员会注意到《刑法》中关于针对儿童和家庭的犯罪行为的条款，特别是第248条。然而，委员会感到关切的是，现行法律并不完全符合《公约》第二十五条的规定。此外，委员会感到关切的是，在所谓的“进口婴儿”案中，缔约国没有采取必要措施，包括与同为《公约》缔约国的尼日利亚合作，找出遭受非法劫持或强迫失踪的儿童并送他们回家。委员会还感到遗憾的是，没有收到任何资料，说明为预防可能由腐败行为造成的非法劫持儿童的风险而采取的措施(第二十五条)。

38. 委员会建议缔约国明确将《公约》第二十五条所述行为定为犯罪，并修改国内法，使之完全符合这一规定。委员会还建议缔约国确保防止第二十五条中提到的行为，并搜寻和确认受害儿童，以便送他们回家，为此应在必要时寻求原籍国——特别是尼日利亚——的合作。

D. 《公约》规定的权利和义务的落实、传播和后续行动

39. 委员会希望回顾各国在加入《公约》时承诺履行的义务，为此，敦促缔约国确保其采取的所有措施完全符合《公约》和其他相关国际文书。

40. 委员会希望强调，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。失踪人员的女性亲属在经济和社会方面特别容易陷入严重的弱势地位，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。在这方面，委员会特别强调，缔约国必须确保在执行本结论性意见所载建议以及《公约》规定的所有权利和义务时，系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需求。

41. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第1款提交的报告、对委员会起草的问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门、民间社会和缔约国运作的非政府组织以及公众的认识。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。

42. 按照《公约》第二十九条第4款，委员会请缔约国在2025年4月8日之前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。¹⁸ 委员会鼓励缔约国让民间社会参与编写此等资料。

¹⁸ CED/C/2, 第39段。