



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
30 September 2021
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于蒙古根据《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 2021 年 4 月 21 日、22 日和 23 日举行的第 348 次、350 次和 352 次会议¹ (由于冠状病毒病(COVID-19)大流行, 会议以视频方式举行)上, 审议了蒙古根据《公约》第二十九条第(1)款提交的报告²。在 2021 年 5 月 6 日举行的第 359 次会议上, 委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎蒙古根据《公约》第二十九条第一款提交的报告, 该报告按照委员会的报告准则提交。此外, 委员会感谢缔约国对问题清单作出书面答复。

3. 委员会还对就为执行《公约》所采取的措施与缔约国代表团进行建设性对话表示赞赏——委员会的关切在对话过程中得到了处理——并欢迎代表团坦率地回答了委员会提出的问题。委员会感谢缔约国在口头发言过程中提供补充资料, 作出说明, 并在对话后以书面方式提供补充资料, 作出说明。

B. 积极方面

4. 委员会称赞缔约国批准或加入了几乎所有联合国核心人权文书及其任择议定书³ 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》相关的领域采取措施, 包括:

(a) 于 2017 年修订了《刑法》, 包括增加了第 13 条第 4 款, 其中引入了强迫失踪这项刑事罪;

* 委员会第二十届会议(2021 年 4 月 12 日至 5 月 7 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.348、350 和 352。

² CED/C/MNG/1。

³ 蒙古尚未加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。蒙古已经批准《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》和《经济、社会、文化权利国际公约任择议定书》, 并已加入《公民及政治权利国际公约任择议定书》和《残疾人权利公约任择议定书》。



(b) 于 2013 年颁布了《证人和受害者保护法》，以扩大犯罪受害者的权利；

(c) 于 2020 年修订了《国家人权委员会法》，以建立国家酷刑预防机制。

6. 委员会对缔约国向人权理事会所有特别程序发出访问该国的长期有效邀请表示欢迎。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般资料

遵守《公约》和利益攸关方的参与

7. 委员会认为，在起草本结论性意见之时，缔约国防止和惩治强迫失踪的现行立法框架并不完全与《公约》相一致。因此，委员会建议缔约国适当考虑本结论性意见，这些意见是本着建设性和合作精神通过的，目的是确保《公约》得到充分执行。

8. 委员会注意到关于邀请民间社会组织和蒙古国家人权委员会就缔约国对问题清单的答复草案提出意见的信息，但委员会关切地注意到，这些利益攸关方没有参与缔约国初次报告的编写。在这方面，委员会欢迎缔约国代表团作的以下表态：在对话之后，缔约国代表团将建议政府修改编写定期报告的现行程序，以便让利益攸关方进一步参与，提供投入。

9. 委员会建议缔约国确保国家人权委员会和民间社会组织参与向委员会提交报告的整个周期——从编写报告到执行建议——的工作。

《公约》的直接适用

10. 委员会赞赏地注意到，缔约国代表团确认《公约》可在所有民事和军事法院得到直接适用。然而，委员会注意到其他国际人权条约，如《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《儿童权利公约》，已在国内法院得到直接援引，而《公约》却从未得到直接适用。

11. 委员会呼吁缔约国采取一切必要措施，加大对公众、司法人员和律师进行宣传的力度，以提高其对《公约》，包括对《公约》的范围、意义和直接适用的认识。

个人和国家间来文

12. 委员会注意到，缔约国尚未承认委员会有权分别根据《公约》第三十一条和第三十二条(第三十一条和第三十二条)受理和审议个人和国家间来文。

13. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权分别根据《公约》第三十一条和第三十二条受理和审议个人和国家间来文，以期加强《公约》规定的免遭强迫失踪框架。

国家人权机构

14. 委员会欢迎缔约国通报以下信息：自缔约国提交报告以来，已经通过了关于人权维护者法律地位的法律，而且将负责处理人权维护者申诉的国家人权委员会一名新成员的遴选工作正在进行。不过，委员会仍然关切地注意到，有报告称，

该委员为根据《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)有效和独立地履行任务所需的资金和人力资源缺乏(第二条)。

15. 缔约国应确保负责处理申诉的国家人权委员会新成员的遴选工作尽快完成。缔约国还应采取必要措施,向委员会提供充足的人力、技术资源和资金,以使其有效履行任务,包括促进和保护《公约》所载权利,尤其是在防止强迫失踪方面。

2. 强迫失踪的定义和定罪(第一至第七条)

强迫失踪罪

16. 委员会称赞缔约国在《刑法》第 13 条第 4 款中采用了一项独立的强迫失踪罪。委员会还欢迎缔约国代表团在对话期间表示打算建议修订《刑法》第 13 条第 4 款,使其完全符合《公约》。在这方面,委员会关切地注意到,这项条款中的定义并不完全符合《公约》第二条的定义。首先,目前的定义并不涵盖所有类型的剥夺自由,因为它仅提及“非法拘留”,而强迫失踪罪刚开始时可能属于合法剥夺自由,随后由于该罪行的其他要素同时存在而具有非法性质。第二,委员会感到关切的是,《刑法》第 13 条第 4 款第(2)项仅适用于调查人员、检察官和法官,因此没有充分涵盖《公约》第二条所述的所有“国家代理人”和“得到国家授权、支持或默许的个人或组织”(第二条和第四条)。

17. 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。

强迫失踪属于一项危害人类罪

18. 委员会注意到缔约国将强迫失踪纳入《刑法》第 29 条第 5 款所载灭绝种族罪定义,但感到关切的是,国内立法没有将普遍存在或蓄意的强迫失踪行为定为危害人类罪。在这方面,委员会欢迎代表团在对话期间作的以下表态:代表团将建议修改法律,以便将强迫失踪定位危害人类罪(第五条)。

19. 委员会建议缔约国根据《公约》第五条,确认强迫失踪属于一项危害人类罪。

上级官员的刑事责任和正当服从

20. 委员会感到遗憾的是,缔约国没有提供明确资料,说明现行立法如何确保与《公约》第六条第 1 款和第 2 款(第六条)完全一致。

21. 委员会建议缔约国采取必要措施,以便:(a) 根据《公约》第六条第 1 款(a)项,追究任何制造、指令、唆使或诱导制造或企图制造强迫失踪的人,以及同谋或参与制造强迫失踪的人的刑事责任,并对其予以恰当的惩治;(b) 根据《公约》第六条第 1 款(b)项和第 2 款,确保国内立法明确规定上级官员的刑事责任,并规定不得将上级官员的命令或指示用来作为强迫失踪罪的辩护理由。

恰当的处罚

22. 委员会认为,《刑法》第 13 条第 4 款规定的对强迫失踪罪的处罚,从罚款到最高 12 年监禁不等,这些处罚与罪行的极端严重性不相称。委员会感兴趣地

注意到，代表团申明，所有减轻和加重罪行的情节均可直接根据人权条约加以适用。然而，委员会注意到，无论是《刑法》第 13 条第 4 款规定的强迫失踪罪的具体加重罪行的情节，还是该法第 6 条第 6 款规定的一般加重罪行的情节，都没有包括《公约》第七条第 2 款(b)项规定的对残疾人或其他特别易受害者犯下强迫失踪罪的情形。同样，委员会注意到，《刑法》第 6 条第 5 款规定的减轻罪行的情节并不具体包括《公约》第七条第 2 款(a)项所指实际帮助“解救了失踪者”的情形(第七条)。

23. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保对强迫失踪罪的处罚与《公约》第七条相一致，同时适当考虑到这一罪行的极端严重性，并保证在任何情况下都决不对这一罪行仅处以罚款或限制旅行。委员会请缔约国考虑确立《公约》第七条第 2 款规定的强迫失踪罪的所有具体减轻和加重罪行的情节。

3. 与强迫失踪罪方面的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

诉讼时效

24. 委员会关切地注意到，适用于强迫失踪罪的诉讼时效从 3 年到 12 年不等，这可能会造成相关期限很短的情况。委员会还注意到缔约国代表团作出的解释，即根据缔约国的执法和司法实践，具有持续性质的犯罪在犯罪停止时被视为已经“完成”，因此《刑法》第 1 条第 10 款第(2)项与第 1 条第 10 款第(3)项一并解读，符合《公约》第八条。然而，委员会仍感关切的是，《刑法》关于强迫失踪罪的诉讼时效开始的时间的第 1 条第 10 款的措辞含糊不清(第八条)。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保根据《公约》第八条，强迫失踪罪的诉讼时效期限较长，与该罪行的极端严重性相称，并确保在考虑到强迫失踪罪的持续性的前提下，此种诉讼时效从停止犯罪之时开始。

迅速、独立和公正的调查

26. 委员会注意到缔约国代表团的陈述，即在多数情况下，调查人员在收到申诉后五天内决定是否启动刑事调查。然而，委员会关切地注意到，虽然《刑事诉讼法》第 171 条第 1 款规定了这一五天的时间范围，但主管机构仍然可以推迟采取干预行动，这就无法保证按照《公约》第十二条第 1 款和第 2 款的规定立即对强迫失踪指称进行调查。委员会对以下信息表示欢迎：2021 年，蒙古国家安全委员会拥有的任命或罢免法官的广泛权力被撤销。然而，委员会关切地注意到，国家安全委员会仍然拥有任命或罢免检察机关负责人的权力(第十二条)。

27. 委员会建议缔约国考虑审查《刑事诉讼法》第 171 条第 1 款规定的启动刑事调查的五天时限，以期在法律和实践中确保主管机构一律毫不拖延地对所有指称的强迫失踪的情形进行彻底和公正的调查。缔约国还应继续努力确保负责调查和起诉刑事指控的机构享有独立性并公正办案，包括为此撤销国家安全委员会任命或罢免检察官的所有权力。

28. 委员会满意地注意到缔约国提供的以下信息：公职人员涉嫌有渎职行为的案件将提交非涉嫌人员所属的调查机构调查。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供足够资料，说明已经建立了特定机制或制定了专门程序，以保证涉嫌参与实施强迫失踪罪的人员所属的军事或非军事执法或安全部队不参与调查(第十二条)。

29. 委员会建议缔约国加大力度，在法律上和实践中确保将涉嫌犯有强迫失踪罪的执法或安保人员停职，直至调查完成，并确保这些人员不参与相关调查。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不驱回

30. 委员会注意到缔约国表示正在考虑这一问题，但感到关切的是，《刑事诉讼法》第 406 条第 1 款和第 411 条没有将面临强迫失踪的风险列为据以不得将某人驱逐、遣返、移交或引渡到另一国的理由之一(第十六条)。

31. 缔约国应确保《公约》第十六条第 1 款所载不驱回原则在所有情形中都毫无例外地得到严格遵守。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 考虑在国内立法中明确作出以下规定：如果有充分理由认为有关人员可能面临遭受强迫失踪的危险，不得将其驱逐、驱回、移交或引渡；

(b) 确保对于在驱逐、驱回、移交或引渡程序中作出的对某人遭受强迫失踪的风险进行评估的任何决定都可以提出上诉，而且这种上诉具有暂停效力。

寻找失踪人员和归还遗体

32. 委员会赞赏地注意到，代表团确认缔约国建立了一个失踪人员基因数据库，并且正在起草一项新的数据保护法，其中将包括一个关于基因数据库隐私问题的专门章节。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有就这项法律草案提供足够信息，而且现行措施不足以保证此类数据的使用严格限于识别和寻找失踪人员的目的(第十九条和第二十四条)。

33. 缔约国应继续设法有系统地更新和维护基因数据库，以便可以根据与失踪人员有关的基因数据核对所有关于已找到的人体遗骸的信息。缔约国还应采取必要措施，充分遵守《公约》第十九条，确保现有数据库中收集的个人信息包括医疗和遗传数据，不被用于搜寻失踪人员以外的目的，也不为此种目的而提供。

培训

34. 委员会欢迎为政府官员、法官、检察官和执法人员提供人权培训方案，包括强迫失踪问题课程。然而，委员会关切地注意到，目前没有向军事或医务人员提供关于《公约》的具体培训方案(第二十三条)。

35. 委员会建议缔约国根据《公约》第二十三条第 1 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。

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(第二十四条)

获得补救和及时、公平、充分的赔偿的权利

36. 委员会注意到，缔约国确认，强迫失踪受害者除了刑事诉讼之外，还有权提出单独的民事索偿；并且已经设立了专项基金，以便在行为人缺乏足够资金的情况下向严重罪行的受害者提供赔偿。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有按

照《公约》第二十四条第五款提供资料，说明相关诉讼持续的平均时间或强迫失踪受害者可获得的其他形式的补救(第二十四条)。

37. 缔约国应保障所有直接因强迫失踪而遭受伤害的人获得补救和及时、公平、充分的赔偿的权利。为此，委员会建议缔约国采取必要措施，确保国内立法规定建立全面的赔偿和补救制度，这项制度完全符合《公约》第二十四条第四款和第五款及其他相关国际标准，由国家负责，即使没有提起刑事诉讼也适用，并且在考虑到受害者的性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位或残疾等因素的情况下，对受害者的特定需求敏感。

尚未查明下落的失踪人员及其亲属的法律地位

38. 委员会认为，缔约国关于尚未查明下落的失踪人员的法律状况的制度没有准确反映强迫失踪的复杂性。具体而言，委员会关切地注意到，失踪人员亲属只有凭死亡宣告和在死亡宣告签发一年后才能获得社会福利服务以及家庭和财产权。在这方面，委员会重申，鉴于强迫失踪的持续性质，原则上，只要失踪人员的下落尚未查明，除非有相反的具体证据，否则没有理由推定失踪人员已经死亡(第二十四条)。

39. 根据《公约》第 24 条第(6)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。在这方面，委员会鼓励缔约国制定一项因强迫失踪而签发失踪宣告的程序。

组建和参加组织和协会的权利

40. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料说明根据《公约》第二十四条第(7)款，采取了哪些措施来保障组建和自由参加设法查明强迫失踪情况和失踪者下落的组织和协会的权利(第 24 条)。

41. 缔约国应采取必要措施，促进和保护《公约》第二十四条第(7)款规定的权利。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

惩治非法劫持儿童行为的立法

42. 委员会注意到《刑法》中的伪造官方证件罪，但感到关切的是，现行国内立法没有按照《公约》第二十五条第(1)款的规定，列入惩治所有与非法劫持儿童有关的行为的具体条款(第 25 条)。

43. 委员会建议缔约国：

(a) 审查刑事立法，以便将《公约》第二十五条第(1)款所述行为列为具体罪行，并规定考虑到这些罪行的极端严重性的适当处罚；

(b) 制定具体程序，将《公约》第二十五条第(1)款(a)项所指的儿童送回本来的家庭；

(c) 在考虑到儿童的最大利益的前提下，制定具体程序，审查源自强迫失踪的儿童的任何领养、安置或监护做法，在适当情况下宣布这些做法无效，并重新确定有关儿童的真实身份。

D. 落实《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

44. 委员会愿提及缔约国在加入《公约》时承担的义务，并在这方面敦促缔约国确保其采取的所有措施都完全符合《公约》和其他相关国际文书。

45. 委员会还要强调强迫失踪对妇女和儿童造成的极为有害的影响。遭遇强迫失踪的妇女特别容易遭受性暴力和其他形式的基于性别的暴力侵害。作为失踪者亲属的妇女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受暴力侵害、遭到迫害和报复。属于强迫失踪受害者的儿童，或是由于他们本人遭遇失踪，或是由于他们因亲属失踪而面临后果，都特别容易受到多种侵犯人权行为的侵害。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。

46. 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、立法和行政机关、民间社会和在缔约国开展活动的非政府组织及公众的认识。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。

47. 根据委员会议事规则，请缔约国在 2022 年 5 月 7 日之前提供资料，说明本结论性意见第 17 段(强迫失踪罪)、第 35 段(培训)和第 39 段(尚未查明下落的失踪人员及其亲属的法律地位)所载建议的执行情况。

48. 根据《公约》第二十九条第(4)款，委员会可随后请缔约国提交关于《公约》执行情况包括本结论性意见所载建议执行情况的补充资料。