



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
21 May 2021
Chinese
Original: French

强迫失踪问题委员会

关于瑞士根据《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 2021 年 4 月 13 日至 15 日因 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行以虚拟方式举行的第 339、第 340 和第 342 次会议¹ 上审议了瑞士根据《公约》第二十九条第一款提交的报告，² 并在 2021 年 5 月 4 日举行的第 356 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会对瑞士根据《公约》第二十九条第一款提交按照报告准则编写的报告表示欢迎。委员会赞扬缔约国在编写报告期间向民间社会组织征求意见，并将其意见纳入报告。³ 缔约国对问题清单⁴ 所作书面答复⁵ 质量很高，委员会向缔约国表示感谢。

3. 委员会与缔约国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，消除了委员会的许多关切，委员会对此表示赞赏。代表团对委员会提出的问题作出了坦率答复，委员会对此尤其表示欢迎。委员会感谢缔约国在口头发言期间和以书面形式提供的补充信息和说明。

B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到缔约国已成为几乎所有国际人权文书的缔约国，包括若干任择议定书，以及《国际刑事法院罗马规约》。⁶

* 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/SR.339、340 和 342。

² CED/C/CHE/1.

³ 第 157 至第 164 段。

⁴ CED/C/CHE/Q/1.

⁵ CED/C/CHE/RQ/1.

⁶ 瑞士未加入《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。



5. 委员会对缔约国已根据《公约》第三十一和第三十二条承认委员会有权接收和审议个人和国家间来文表示欢迎。
6. 委员会赞扬缔约国在《公约》相关领域采取的各项立法措施，包括：
 - (a) 关于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的 2015 年 12 月 18 日第 150.2 号联邦法；
 - (b) 涉及关于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的联邦法的 2016 年 11 月 2 日第 150.21 号法令。
7. 委员会赞扬缔约国承认委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组通过的关于 COVID-19 和强迫失踪问题的指导方针。在这方面，委员会欣见缔约国在应对 COVID-19 疫情的框架内采取措施，减少监狱人口，便利被剥夺自由者与外界接触。
8. 委员会对缔约国在各个国际论坛及其国际合作政策框架内在宣传《公约》方面发挥的作用表示欢迎。
9. 委员会满意地注意到，缔约国向人权理事会所有特别程序任务负责人发出了访问该国的长期邀请。

C. 关注的主要问题和建议

10. 委员会注意到缔约国为遵守《公约》规定而采取的措施。然而，委员会认为，在起草本结论性意见时，缔约国的现行立法和体制框架仍可进一步加强，以便更好地防止和惩治强迫失踪。因此，委员会请缔约国适当考虑在联邦和各州层面执行以下建议，这些建议是本着建设性与合作的精神通过的，目的是确保《公约》得到充分执行。

1. 一般信息

国家人权机构

11. 委员会感到遗憾的是，缔约国将国家人权机构的建立推迟至 2023 年，尽管人权机制提出了这方面的建议。此外，委员会还关切地注意到，建立这一机构的法律草案中没有列入监测和处理个人申诉的任务，尽管国家防范酷刑委员会收到的个人案件申诉的数量表明有必要建立这一程序。

12. 委员会鼓励缔约国加快建立国家人权机构的进程，该机构应当符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》），并负有监测和处理个人申诉的任务。委员会还鼓励缔约国将促进和保护《公约》所载的各项权利明确列入该机构的任务。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

强迫失踪罪

13. 委员会注意到，缔约国在《刑法》第 185 条之二中的做法是，依靠现有刑事规定，包括与危害人类罪有关的规定，将强迫失踪定为刑事犯罪。委员会还注意到，联邦委员会 2013 年 11 月 29 日关于批准和执行《保护所有人免遭强迫失踪

国际公约》的公报按照《公约》对《刑法》第 185 条之二的定义中的某些要素，包括“同意”、“命运”、“目的是使一个人不受法律保护”和“长期”，作出了权威解释。尽管这些解释可能对法官有用，但委员会认为，这项罪行的定义对于受害者和其他可能利用该定义的人仍然不太清楚。委员会还注意到，《刑法》第 185 条之二(b)项的措辞没有提到国家“同意”的概念(第二和第四条)。

14. 委员会请缔约国审查《刑法》第 185 条之二所载的强迫失踪的定义，确保使其完全符合《公约》第二条所载的定义，消除其构成要素的含糊之处，并为所有人澄清其含义。

适当刑罚

15. 委员会注意到缔约国对国内立法中的量刑规则包括加重或减轻情节的解释。委员会注意到，缔约国解释说，《刑法》第 185 条之二规定强迫失踪罪的强制性最低刑期为一年，这仅适用于犯罪者职位很低并且参与实施犯罪有限的情况，但委员会仍然感到关切的是，这种刑罚与这一罪行的极端严重性不相称(第七条)。

16. 委员会鼓励缔约国审查《刑法》第 185 条之二规定的刑罚，使强迫失踪罪的最低刑罚符合《公约》第七条，适当反映其极端严重性。此外，委员会还请缔约国在刑事立法中明确说明专门适用于强迫失踪的减轻情节和加重情节，并确保减轻情节绝不会导致没有适当惩罚。

上级官员的刑事责任

17. 委员会注意到《军事刑法》第 114a 条关于“可对上级官员予以惩处”的规定，但委员会感到关切的是，《刑法》中关于不作为犯罪或滥用职权的规定(《刑法》第 11 条和第 312 条)似乎都不符合《公约》第六条第一款(b)项的要求。委员会还感到关切的是，《刑法》中没有关于根据《公约》第六条第二款不得将上级命令用作辩护理由的规定(第六条)。

18. 委员会建议缔约国按照《公约》第六条第一款(b)项的规定，在《刑法》中纳入在强迫失踪案件中对上级官员追究刑事责任的原则。委员会还建议缔约国确保公共当局下达的任何命令或指示都不得用以作为强迫失踪罪的辩护理由。

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)

军事管辖权

19. 委员会关切地注意到，军事法庭可以受理据称由军事人员实施的强迫失踪案件，包括受害者是平民的案件。委员会回顾说，原则上，应明确规定所有强迫失踪案件不属于军事法庭的管辖范围，并仅由普通主管当局处理(第十一条)。

20. 委员会回顾其关于强迫失踪和军事司法问题的声明，⁷ 并建议缔约国将对强迫失踪案件的调查和起诉排除在军事管辖范围之外。在这方面，委员会鼓励缔约国废除《军事刑法》中的相关规定。

⁷ A/70/56, 附件三。

寻找失踪人员

21. 委员会对第 150.21 号法令关于在联邦和各州之间建立联系网络的要求表示欢迎。委员会注意到，该法令第 4 条规定的对提供信息请求作出答复的六天期限不是最低期限，但委员会认为，这一期限不符合强迫失踪案件的紧迫性。委员会感到关切的是，该法令第 5 条将搜寻预先限制在某些剥夺自由“机构”。此外，委员会注意到国内立法规定的回避制度，但感到遗憾的是，该法令没有程序保障，以确保可能参与失踪案件的人员或与其有联系的人员在任何情况下都不得参与收集信息(第十二和第二十四条)。

22. 委员会提请缔约国注意搜寻失踪人员指导原则，并建议缔约国对涉及关于《公约》的联邦法的 2016 年第 150.21 号法令进行必要修订，同时考虑到有必要：

(a) 对联系网络开展的搜寻规定 24 小时的答复期限，除非按照该法令明确规定的条件以适当理由提出延长请求；

(b) 将联系网络的管辖范围明确扩大到所有剥夺自由场所和有合理理由认为藏匿了失踪者的任何其他地点，包括具体说明程序、权力和可为此目的调动的资源；

(c) 确保信息收集的绝对独立性和公正性，制定保障措施，确保任何可能参与强迫失踪案件的人员或与其有联系的人员不参与收集信息，也不能影响调查过程。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不驱回

23. 委员会注意到缔约国对其庇护程序的解释，还注意到寻求庇护者在庇护程序的任何阶段都可以援引在被驱逐的情况下将面临遭受强迫失踪的风险，但委员会仍然感到关切的是，在作出驱逐决定之前的风险评估中没有系统地充分纳入“强迫失踪”概念(第十六条)。

24. 委员会建议缔约国确保在进行驱逐、驱回、移交或引渡之前，包括在机场和边境拒绝入境的情况下，对遭受强迫失踪的风险进行彻底的逐案评估。对于来自被视为“安全”国家的人，还应评估此人随后被移送到可能面临强迫失踪风险的国家的风险。在这方面，委员会建议对参与庇护、驱回、移交或引渡程序的工作人员和一般执法人员加强关于“强迫失踪”概念及其相关风险评估的培训。

基本法律保障

25. 委员会注意到缔约国就《刑事诉讼法》第 215 条规定的拘捕和该法第 217 条规定的逮捕之间的区别所作的解释。然而，委员会关切地注意到，《刑事诉讼法》第 215 条第 1 款没有明确规定被拘捕者的任何权利，即使拘捕的目的是确定此人是否犯罪，并且可将此人带到警察局。委员会还感到关切的是，没有关于不遵守与剥夺自由有关的保障措施的投诉的统计数据(第十七和第十八条)。

26. 委员会敦促缔约国确保在法律和实践中，被剥夺自由者自被剥夺自由之初即可得到律师协助，并能够毫不拖延地与其亲属或自行选择的任何人取得联系，无

论剥夺自由的预计期限为何。委员会还建议缔约国编制关于不遵守与剥夺自由有关的保障措施的投诉或指控以及可能实施的处罚的统计数据。

针对拘留合法性的具体补救办法

27. 委员会注意到律师可以代表其委托人提出申诉，以便法院立即对剥夺自由是否合法作出裁决。然而，委员会感到关切的是，在刑事诉讼程序之外没有明确保障有合法利益的人的同等权利(第十七条)。

28. 委员会请缔约国采取必要措施，包括可能制定具体补救办法，以确保：

(a) 对剥夺自由合法性的审查和与其相关的任何补救办法都符合《公约》第十七条第二款(f)项中关于“立即”的要求；

(b) 任何有合法利益的人在任何情况下都能行使这项获得补救的权利。

有合法利益者获取信息

29. 委员会注意到《刑事诉讼法》第 214 条允许当局在为刑事调查目的禁止转交信息或当事人反对的情况下拒绝转交信息。然而，委员会感到关切的是，在对不利的决定提出“及时和有效”的上诉方面缺乏保障。委员会还感到关切的是，有指控称，警方经常以“存在串通风险”为由，决定拖延向家属提供信息(第十七至第二十条和第二十二条)。

30. 委员会建议缔约国确保《公约》第十八条第一款中所指的人有权得到及时和有效的司法补救，以便立即得到第十八条第一款中所提到的信息。委员会还建议缔约国防止和处罚拒绝提供这些信息或提供不准确信息的做法。

国家防范酷刑委员会

31. 委员会关切地注意到，国家防范酷刑委员会没有获得足够资源来定期视察缔约国的所有剥夺自由场所。委员会还感到关切的是，国家防范酷刑委员会隶属于联邦司法和警察部，这可能会损害其自主权和独立性。

32. 委员会建议缔约国向国家防范酷刑委员会提供充足的财政和人力资源，使其能够定期视察所有剥夺自由场所。委员会还建议缔约国确保国家防范酷刑委员会在结构上独立于行政部门。

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

33. 委员会注意到，根据关于向犯罪受害者提供援助的 2007 年 3 月 23 日第 312.5 号联邦法第 3 条和第 17 条第 1 款规定以及属地原则，该法的适用范围不包括向在外国遭受严重侵犯人权行为包括强迫失踪的难民提供该法规定的补助(第二十四条)。

34. 委员会建议缔约国按照《公约》第二十四条第四和第五款，保障任何因强迫失踪而受到直接伤害的人获得补救的权利，包括事件发生时身处国外的人的这项权利。

下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位

35. 委员会认为，缔约国现行的基于死亡推定的消失证明制度不适用于强迫失踪案件。委员会重申，考虑到强迫失踪的持续性，原则上除非有相反证据，只要尚未查明失踪者的下落，就没有理由推定失踪者已经死亡(第二十四条)。

36. 根据《公约》第二十四条第六款，委员会建议缔约国审查其立法，以澄清尚未查明下落的失踪人员及其亲属在社会福利、财务问题、家庭法和财产权等领域的法律地位，而无需推定失踪人员已死亡。在这方面，委员会鼓励缔约国考虑设立一项专门程序，以出具因强迫失踪导致消失的证明。

6. 防止儿童遭受强迫失踪的措施(第二十五条)

孤身未成年人失踪

37. 委员会注意到对在缔约国内登记的寻求庇护的孤身未成年人失踪所采取的措施。然而，委员会仍然对这一现象、获得解决的案件数量之少以及这些未成年人可能成为强迫失踪受害者的风险感到关切(第十二、第十四、第十六和第二十五条)。

38. 委员会建议缔约国：(a) 对因寻求庇护的孤身未成年人失踪而关闭的庇护申请进行评估；(b) 彻底调查这些案件，包括与存在同样现象的国家进行司法协助；(c) 搜寻失踪的未成年人；(d) 采取新的措施，包括借鉴其他国家采取的良好做法，防止接待中心的孤身未成年人失踪。

非法劫持儿童

39. 针对 Rebecca Ruiz 提交联邦委员会的题为“揭露瑞士 1980 年代非法收养斯里兰卡儿童的情况”的第 17.4181 号的请求，联邦委员会于 2020 年 12 月 11 日通过了相关报告。委员会对此表示欢迎。委员会特别注意到，联邦委员会承认缔约国存在过失，并对被收养者及其家庭表示遗憾。委员会还注意到，缔约国考虑为被收养者寻根提供支持，并对瑞士的跨国收养情况进行更广泛的反思，以期通过立法改革等途径提出解决方案。委员会还注意到，缔约国代表团承认，在某些情况下，造成非法收养的原因可能是强迫失踪，或遭受强迫失踪的儿童被非法劫持，或其父亲、母亲或合法监护人遭受强迫失踪，或儿童在母亲遭受强迫失踪期间出生。委员会关切地注意到相关人员在获得所需的信息和援助方面遇到的困难。委员会还感到关切的是，缔约国似乎没有考虑采取措施起诉所犯罪行的实施者以及承认和落实受害者获得补救的权利(第九、第十二、第十四、第十五、第二十四和第二十五条)。

40. 委员会敦促缔约国：

(a) 进行彻底、公正的调查，确定在 1980 和 1990 年代在斯里兰卡收养的儿童是否可能是强迫失踪或非法劫持儿童的受害者，以及在這些案件中是否存在其他犯罪行为，如伪造、藏匿或销毁身份证件，以查明和惩处这些罪行的实施者；

(b) 与相关人员协商，查明强迫失踪或非法劫持儿童的受害者，并向他们提供所需的支持，以确定他们的身份和血缘关系，并彻底查明他们被收养的情况；

(c) 保障任何被迫失踪而受到直接伤害的人获得补救的权利，不论失踪发生日期为何，包括伤害源自另一国的情况，即使被控施害者没有被刑事起诉或没有查明被控施害者是谁；

(d) 为实施以下建议，必要时请斯里兰卡根据《公约》第十四、第十五和第二十五条给予合作。

D. 传播和后续行动

41. 委员会希望提请注意，各国在批准《公约》时就承担了若干义务；在这方面，委员会促请缔约国确保所采取的所有措施完全符合其成为《公约》和其他有关国际文书的缔约国时承担的义务。

42. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童具有特别残酷的影响。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。因此，委员会强调，缔约国在落实这些建议以及《公约》的各项权利和义务时，有必要系统地考虑性别问题以及妇女和儿童的需要。

43. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告以及本结论性意见，以提高国家当局、所有民间社会行为者和广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会组织参与为落实本结论性意见而采取的行动。

44. 根据委员会的议事规则，缔约国应至迟于 2022 年 5 月 7 日提供相关资料，说明为落实本结论性意见第 14 段(强迫失踪的定义)、第 30 段(获取信息)和第 40 段(在斯里兰卡收养的儿童)所载委员会建议而采取的措施。

45. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会随后可请缔约国提供关于《公约》执行情况的补充资料，包括为落实本结论性意见所载各项建议而采取的措施的资料。