



# 保护所有人免遭强迫失踪 国际公约

Distr.: General  
13 October 2015  
Chinese  
Original: English

## 强迫失踪问题委员会

### 关于伊拉克根据《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 2015 年 9 月 7 日和 8 日举行的第 140 次和第 141 次会议 (CED/C/SR.140 和 141) 上审议了伊拉克根据《公约》第二十九条第一款提交的报告 (CED/C/IRQ/1)。在 2015 年 9 月 16 日举行的第 151 次会议上, 委员会通过了以下结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎伊拉克根据《公约》第二十九条第一款提交的报告和其中所载资料。委员会赞赏与缔约国代表团就执行《公约》条款所采取的措施进行的建设性对话。此外, 委员会还感谢缔约国就问题单 (CED/C/IRQ/Q/1) 提交的书面答复 (CED/C/IRQ/Q/1/Add.1), 代表团的答复和以书面方式提供的补充资料对这些书面答复作了补充。

#### B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国批准和/或加入了联合国几乎所有的核心人权文书, 但委员会注意到缔约国尚未批准和/或加入大部分任择议定书。

4. 委员会还赞扬缔约国在《公约》相关领域采取的各项措施, 包括:

- (a) 《伊拉克最高刑事法庭法》(2005 年第 10 号法);
- (b) 《人权事务高级委员会法》(2008 年第 53 号法);
- (c) 《群坟墓保护法》(2006 年第 5 号法)。

5. 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伊拉克的长期有效邀请。

\* 委员会第九届会议(2015 年 9 月 7 日至 18 日)通过。



## C. 主要关切问题和建议

6. 虽然认识到缔约国面临众多严峻挑战，但委员会认为其现行法律、法律的执行以及部分主管部门的表现并不完全符合《公约》规定的义务。委员会尤其感到关切的是，缔约国的大片领土上存在广泛的失踪现象，其中许多可被归类为强迫失踪，其中一些是在《公约》生效后发生。委员会鼓励缔约国落实其本着建设性合作精神提出的建议，以确保《公约》在法律上和事实上得到全面执行。在这方面，鉴于缔约国某些立法举措(尤其是在打击强迫失踪和酷刑的法案)目前正在审议之中，委员会鼓励缔约国借此契机落实这些结论性意见中提出的立法性质的建议并确保立法框架完全符合《公约》规定。

### 一般信息

#### 紧急行动程序

7. 委员会赞赏缔约国在其紧急行动程序框架内合作，并注意到所提供的有关参与处理紧急行动请求的机构的资料(第三十条)。

8. 委员会促请缔约国继续在其紧急行动程序的框架内与委员会合作，并采取所有必要措施以确保立即处理和定期跟踪所有紧急行动以及委员会传送的临时保护措施请求。

#### 个人和国家间来文

9. 委员会注意到缔约国尚未承认委员会有权接受和审议根据《公约》第三十一和第三十二条提交的个人和国家间来文(第三十一和第三十二条)。

10. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权接受和审议根据《公约》第三十一条和第三十二条提交的个人和国家间来文，以强化《公约》规定的免遭强迫失踪框架。

#### 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

##### 关于遭受强迫失踪者的统计数据

11. 虽然认识到缔约国一直面临着严峻挑战，但委员会感到关切的是，缔约国缺乏关于失踪人员的准确的分类统计资料，尤其是关于遭受强迫失踪者的数据(第一、第三、第十二和第二十四条)。

12. 缔约国应采取必要步骤，生成关于遭受强迫失踪者的准确统计资料，这些资料可用于制定预防、调查、处罚和消除这种可恶罪行的全面和协调的公共政策，并保障获得真相和赔偿的权利。在这方面，缔约国应考虑建立一个全国性的强迫失踪者登记册，应包含过去犯下的案件，而且至少应：(a) 提供关于所有失踪者案件的全面详尽的信息，包括有关失踪者性别、年龄、国籍和种族或宗教信仰及其失踪地点和日期的信息；(b) 包括可用于确定有关案件是一起强迫失踪案件(《公约》第二条)还是一起与国家工作人员没有任何牵连的失踪案件(《公约》第三条)的信息；(c) 促进产生关于强迫失踪案件的统计数据，包括已澄清的案件；(d) 包含基于明确、统一标准的信息；以及(e) 以一致和详尽的方式及时补充并定期更新的信息。

### 强迫失踪罪

13. 委员会感到关切的是，缔约国的法律未将强迫失踪定为一项单独的罪行。此外，委员会注意到《伊拉克高级刑事法庭法》(第 10 号法)已将强迫失踪罪定为危害人类罪，但只涉及 1968 年至 2003 年期间犯下的罪行(第二、第四、第五、第六和第七条)。

14. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，以确保尽早：

(a) 按照《公约》第二条所载定义将强迫失踪纳入国内法，作为一项单独的罪行，并考虑这种犯罪的极端严重性而对其处以应有的刑罚；

(b) 根据《公约》第五条规定的标准且不论犯下罪行的日期，将强迫失踪定为危害人类罪。

### 上级官员的刑事责任和应有服从

15. 委员会关切地注意到，现行法律并不完全遵循《公约》第六条第一款第(二)项所规定的与上级官员刑事责任有关的义务。此外，委员会感到关切的是，《刑法典》第四十条规定政府官员或公务员在执行他们有义务或觉得有义务服从的上级官员的命令时犯下的行为不是犯罪行为，该条款可能会对将所有参与实施强迫失踪的人绳之以法的义务的履行产生潜在影响(第六条)。

16. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保国内立法：(a) 按照《公约》第六条第一款第(二)项明确规定上级官员的刑事责任；以及(b) 根据《公约》第六条第二款禁止援引上级命令或指示作为强迫失踪罪行的辩护理由。

### 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

#### 管辖权

17. 委员会关切地注意到，规管伊拉克法庭管辖权的《刑法典》条款不符合《公约》第九条所产生的义务(第九条)。

18. 委员会建议缔约国根据《公约》第九条(第一款和第二款)通过必要的立法措施，以确定其可对强迫失踪行为行使管辖权。

#### 关于强迫失踪案件的指控

19. 委员会注意到，关于 1968 年至 2003 年期间犯下的罪行，伊拉克最高刑事法庭在五个案件中判处前高级政府官员犯有强迫失踪罪，构成危害人类罪行。但是委员会感到遗憾的是，其没有收到关于被定罪的罪犯人数以及受害人数量的澄清信息。考虑到(经缔约国确认)“强迫失踪是独裁政权广泛使用的手段”(见 CED/C/IRQ/1, 第 5 段)，委员会还感到遗憾的是，其未收到充分的资料，说明仍在进行的对同时期强迫失踪案的其他调查。此外，委员会感到关切的是，有指控提及自 2003 年以来据称由国家官员或得到国家官员的授权、支持或默许的民兵在缔约国犯下的许多强迫失踪案件。在这方面，委员会感到遗憾的是其未收到关于 2003 年之后提交的强迫失踪案的报告以及开展的调查及其结果(包括作出的判决)的资料(第一、第十二和第二十四条)。

20. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以确保：

(a) 在缔约国管辖的领土内实施的所有强迫失踪案由一个独立机构立即进行彻底公正的调查，即使无人提出正式申诉也应进行调查；

(b) 对所有参与制造强迫失踪的人(包括军事和文职上级官员以及向民兵提供授权、支持或默许的国家官员)进行起诉，若判定有罪，则按照其行为的严重性对其进行惩罚，即使在澄清失踪者命运和下落之后也应对其进行惩罚；

(c) 任何涉嫌参与制造强迫失踪的国家工作人员在整个调查过程中被停职，涉嫌参与制造强迫失踪的执法或安全部队(无论是文职或军事人员)成员不得参与调查。

21. 委员会鼓励缔约国考虑在公诉机关或其他相关主管机构下建立一个机构，专门调查强迫失踪案件，并拥有足够的资源，尤其是受过专门训练的跨学科工作人员，进行调查并协调该领域的刑事检察政策。

所谓的“伊拉克和黎凡特伊斯兰国”及相关团体犯下的罪行

22. 委员会充分认识到自2014年6月以来缔约国面临的严峻挑战，因为所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国及相关团体犯下暴行，这制约了缔约国对部分领土的控制。委员会感到关切的是，有众多指控涉及这些组织犯下的严重侵犯人权的行为，包括绑架。在这方面，委员会注意到代表团提供的资料，表明中央刑事法院收到了关于这些团体犯下的罪行的很多申诉和证词以及下达的判决(第三条)。

23. 委员会建议缔约国加紧努力，防止任何违反《公约》的行为，包括在目前由所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国及相关团体控制的地区发生的违反行为。委员会还建议缔约国加强努力，以确保所有关于《公约》第二条定义的行为(由所谓的伊拉克和黎凡特伊斯兰国及相关团体在没有得到国家官员授权、支持或默许的情况下犯下的罪行)的报告得到及时、彻底和公正的记录和调查，并将负有责任者绳之以法，如果被判有罪，则应根据其行为的严重性给予适当处罚。此外，委员会建议缔约国采取必要措施，以确保对被这些团体剥夺自由以及下落不明的所有人进行搜索和定位。

保护参与调查的人

24. 即使委员会没有关于证人保护法案内容的详细信息，但其仍感兴趣地注意到，该法案已起草完毕，目前正在审议之中(第十二条)。

25. 委员会建议缔约国采取必要措施，迅速通过证人保护法案并确保通过的案文有效适用于《公约》第十二条第一款提及的所有人。此外，委员会鼓励缔约国通过该立法措施设立一个机构，负责保护证人和参与调查强迫失踪案件的其他人员，该机构也有权执行委员会根据其与此等人员相关的紧急行动程序颁布的临时措施。

## 防范强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

### 不驱回

26. 委员会感到遗憾的是,其未收到详细资料,说明在驱逐、遣返、移交或引渡程序方面所适用的机制和标准,以评估和核实有关人员可能面临的强迫失踪风险。此外,委员会观察到缔约国的国内法未明确列入一条禁令,即在有充分理由认为有关人员有遭受强迫失踪危险时,禁止实施驱逐、遣返、移交或引渡(第十六条)。

27. 委员会建议缔约国考虑在国内法律中明确列入一条禁令,在有充分理由认为有关人员有遭受强迫失踪危险时,禁止实施驱逐、遣返、移交或引渡。委员会还建议缔约国采取必要措施保障在实践中遵循不驱回原则,包括确保在驱逐、遣返、移交或引渡之前进行彻底的单独审查,以确定是否有充分理由认为相关人员有遭到强迫失踪的危险。

### 秘密拘留

28. 虽然注意到缔约国声称不存在秘密拘留设施,但委员会感到关切的是,有指控称实际上使用了秘密拘留,甚至在近几年也使用了。在这方面,委员会也关切有指控称,在某些情况下:(a) 被剥夺自由者有权立即通知其家人关于其被监禁或转移到其他机构的情况,但该权利未得到尊重;以及(b) 官员未能对剥夺自由保持准确记录(第十七、第十八和第二十二条)。

29. 缔约国应采取一切必要措施,以确保没有人被秘密拘留,包括保障所有被剥夺自由的人从被剥夺自由时开始在法律上和事实上享有《公约》第十七条以及伊拉克加入的其他人权公约规定的所有基本法律保障。特别是,缔约国应保证:

(a) 只能由法律授权逮捕和拘留他人的官员执行剥夺自由的行为,并且严格遵守法律;

(b) 被剥夺自由的人被单独关押在由官方认可和监督的剥夺自由场所;

(c) 被剥夺自由的人可以毫不延迟地定期与家属、律师或他们选择的任何其他人员进行沟通,如果是外国人,可与他们的领事机构沟通;

(d) 所有剥夺自由的行为无一例外都被输入统一的登记册和/或记录,其中至少包括《公约》第十七条第三款要求的信息;

(e) 应及时准确地填写并更新被剥夺自由人员的登记册和/或记录,并定期进行检查,如出现违规情况,应对负责的官员进行适当制裁;

(f) 境内任何地方任何有正当利益的人至少都能够迅速方便地获取《公约》第十八条第一款所列信息。

30. 缔约国还应调查所有涉及秘密拘留的指控,并确保:(a) 按照公约及相关国际标准立即关闭用于秘密拘留的任何现有秘密拘留设施,或将其转换成普通拘留中心;(b) 将参与秘密拘留的人绳之以法并依据其罪行的严重性进行制裁;(c) 受害人得到充分的赔偿,包括康复。

## 提供赔偿及保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和第二十五条)

### 获得补偿及迅速、公平和充分赔偿的权利

31. 该委员会关切地注意到,以往对侵犯人权行为受害人提供的赔偿(尤其是 2006 年第 3 号和第 4 号法以及 2009 年第 20 号法)似乎主要集中于经济赔偿,在这方面,委员会感到遗憾的是其没有收到关于为强迫失踪受害人提供的其他形式赔偿(如康复)的详细资料。委员会还关切地注意到,除了那些针对具体情况的法律,国内法不包含全面赔偿的制度,此等赔偿由国家负责提供而且应包括《公约》第二十四条第五款规定的所有赔偿性措施(第二十四条)。

32. 缔约国应当考虑采取必要的立法措施,采用符合《公约》第二十四条第一款规定的受害人的定义,以确保任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人都能充分享有《公约》所规定的权利,包括获得赔偿的权利。缔约国还应确保,即使没有对犯罪嫌疑人提起刑事诉讼或后者尚未确定,任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人可依据《公约》第二十四条第五款的规定获得补偿以及迅速、公平和充分赔偿。在这方面,缔约国应建立全面的赔偿系统,完全符合《公约》第二十四条(第四款和第五款)以及其他相关国际标准,并保证就受害人权利采取的任何措施都应是性别敏感的,并考虑到受强迫失踪影响儿童的特殊情况。

### 搜寻失踪人员

33. 委员会注意到,在某些情况下,不同地区以及源自不同时期的群坟墓的保护,虽然这些研究结果似乎并没有反映缔约国强迫失踪情况的程度。此外,委员会欢迎缔约国颁布《群坟墓保护法》(2006 年第 5 号法),但考虑到对问题单的答复(见 CED/C/IRQ/Q/1/Add.1,第 36 段)中提供的信息,委员会感到遗憾的是其没有收到澄清的资料,说明其使法案也适用于 2003 年之后群坟墓的修正案(2015 年第 13 号法)是否已在政府公报上公布并因此生效(第二十四条)。

34. 缔约国应加倍努力,以确保毫不延迟地对所有被强迫失踪且下落不明的人员进行搜索和定位,如果失踪人员已死亡,应识别、尊重并返回他们的遗体。从这个意义上讲,也应该保证负责搜寻失踪人员和识别遗体(如失踪者死亡)的当局之间的有效协调与合作,并确保他们拥有必要的资金、技术和人力资源,以使他们能够及时有效地开展工作。此外,缔约国应采取必要措施,以确保《群坟墓保护法》修正案(2015 年第 13 号法)立即生效,并有效执行关于群坟墓的立法框架。委员会忆及,根据《公约》第二十四条第六款,缔约国应确保调查继续进行,直到失踪者的命运得到澄清为止。

### 下落不明的失踪者及其亲属的法律地位

35. 委员会关切地注意到,缔约国关于失踪者的法律地位及其亲属的法律地位的国内法律框架并未准确反映强迫失踪现象的特殊性质。委员会尤其关切的是,如果报告失踪后四年仍下落不明,则会宣布失踪者死亡。鉴于强迫失踪的持续性,委员会认为,原则上在确定失踪者命运之前没有理由假定其已死亡(第二十四条)。

36. 根据《公约》第二十四条第六款，委员会建议缔约国采取必要措施，以确保适当处理失踪者的法律地位问题，以及失踪者亲属在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面的法律地位问题，而不用宣布失踪者死亡。在这方面，委员会鼓励缔约国设立一个程序，以获取关于因强迫失踪而不在的声明。

#### 关于非法带离儿童的立法

37. 委员会关切地注意到，现行法律中没有条款明确规定与《公约》第二十五条第一款所述非法带离儿童相关的行为定为刑事罪(第二十五条)。

38. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，将《公约》第二十五条第一款所述行为明确为犯罪，并按照这些行动的严重性规定相称处罚。

### D. 传播和后续行动

39. 委员会希望重申各国在批准《公约》时承担的义务。为此，委员会促请缔约国确保其所采取的所有措施，无论其性质如何，也不论源于何种权威，均完全符合它在批准《公约》和其他有关国际文书时所承担的义务。委员会尤其促请缔约国确保对所有强迫失踪案件进行有效调查，对受害人享有的《公约》权利予以充分满足。

40. 委员会还希望强调强迫失踪对妇女和儿童人权的特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭受性侵犯和其他形式的性暴力伤害。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别有可能处于弱势地位，因为努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或亲属失踪造成的后果而受害的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯，包括改换身份。在这方面，委员会特别强调，缔约国有必要确保在落实《公约》规定的权利和义务时从性别角度看问题，同时考虑到儿童的特点。

41. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、其根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会起草的问题单的书面答复和本结论性意见，以提高司法机关、立法机关、行政机关、民间社会和缔约国运作的非政府组织和公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害人亲属组织参与按照本结论性意见采取的行动。

42. 根据委员会议事规则，最迟在 2016 年 9 月 18 日前，缔约国应提供有关资料，说明第 14、29 和 34 段所载委员会建议的落实情况。

43. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国按照《公约》缔约国根据第二十九条提交报告的形式和内容的准则(CED/C/2)第 39 段的规定，不迟于 2018 年 9 月 18 日以一份文件的形式提交关于委员会所有建议落实情况的最新具体资料，以及履行《公约》所载义务的任何其他新情况。委员会鼓励缔约国促进和方便民间社会特别是受害人亲属组织参与编写这一资料。