



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
10 May 2019
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于意大利根据《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 2019 年 4 月 8 日和 9 日举行的第 277 次和第 278 次会议(SR.277 and SR.278)上审议了意大利根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/ITA/1)。在 2019 年 4 月 17 日举行的第 290 次会议上，委员会通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎意大利根据《公约》第二十九条第一款提交的报告和其中所载资料。委员会与缔约国的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，消除了委员会的许多关切，委员会对此表示赞赏。委员会尤其欢迎代表团对委员会所提出问题做出坦率答复。此外，委员会还感谢缔约国对问题清单(CED/C/ITA/Q/1)的书面答复(CED/C/ITA/Q/1/Add.1)，代表团在对话期间通过口头答复作出的补充，以及所提供的书面补充资料。

B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国批准了几乎所有联合国核心人权文书及其任择议定书以及《国际刑事法院罗马规约》。

4. 委员会还赞扬缔约国设立了国家报告和后续行动机制，即部际人权委员会(设在外交与国际合作部内)，这是国际公认的最佳做法。

C. 关注的主要问题及建议

1. 一般信息

5. 委员会认为，在起草本结论性意见时，缔约国关于防止和惩治强迫失踪的法律框架不完全符合已批准《公约》的国家所承担的义务。因此，委员会建议缔约

* 委员会第十六届会议(2019 年 4 月 8 日至 18 日)通过。



国适当考虑本结论性意见，这些意见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。

6. 委员会注意到，民间社会组织没有参与编写缔约国的初次报告。委员会还注意到，缔约国称人权部际委员会将与民间社会组织一起组织活动，后续落实本结论性意见。

7. 委员会建议缔约国确保民间社会组织参与从编写报告到执行结论性意见的整个报告过程。

个人和国家间来文

8. 委员会注意到缔约国尚未承认委员会有权接收和审议根据《公约》第三十一条和第三十二条提交的个人和国家间来文(第三十一条和第三十二条)。

9. 委员会鼓励缔约国尽快承认委员会有权接收和审议分别根据《公约》第三十一条和第三十二条提交的个人和国家间来文，以加强《公约》规定的防止强迫失踪的保护框架。

国家人权机构

10. 委员会注意到缔约国为设立国家人权机构而采取的措施，特别是参议院宪法事务委员会自 2018 年 11 月以来，在外交部和特伦托大学就这一问题组织的专题研讨会后一直在审议的法律草案。

11. 委员会建议缔约国加紧通过一项法律，设立完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的国家人权机构。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

禁止强迫失踪的规定不可克减

12. 委员会关切地注意到，国内法中没有具体法律条款明确规定，按照《公约》第一条第二款的规定，不得援引任何特殊情况作为强迫失踪的理由(第一条)。

13. 委员会建议缔约国通过一项法律条款明确申明，按照《公约》第一条的规定，不得援引任何特殊情况作为强迫失踪的理由。

强迫失踪罪

14. 委员会注意到，缔约国认为，《刑法》第 605 条所述绑架罪涵盖了强迫失踪，而且强迫失踪也视情况包含在其他一些刑事罪行的范围内，如非法逮捕、不当限制人身自由和对被逮捕者或被拘留者滥用权力。然而，委员会感到关切的是，现行国内立法特别是《刑法》的规定，没有反映出强迫失踪罪的严重性和特殊性。委员会还注意到，国内法律框架不承认强迫失踪罪是危害人类罪(第二、第四、第五、第六、第七和第八条)。

15. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，按照《公约》第二条所载定义，将强迫失踪定为一项独立的罪行。委员会还建议缔约国按照《公约》第五条，明确承认强迫失踪是危害人类罪。

上级官员的刑事责任

16. 委员会注意到，缔约国坚称，未能预防或制止强迫失踪罪的上级官员可被控犯有严重的绑架罪。然而，国内法的规定没有体现出《公约》第六条和第七条的全部内容。此外，委员会关切地注意到，《刑法》第 605 条规定对绑架罪处以 6 个月至 8 年监禁(第六条和第七条)。

17. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保国内立法：(a) 依照《公约》第六条第一款(b)项，对公共、民事和军事机构中上级官员的刑事责任做出具体规定；(b) 依照《公约》第六条第二款明确指出，禁止援引上级命令或指示为强迫失踪罪的辩护理由。委员会还请缔约国考虑采取必要措施，依照《公约》第七条，确保对强迫失踪罪的最低刑罚适当考虑到罪行的极端严重性。

3. 关于强迫失踪的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

诉讼时效

18. 委员会注意到，国内立法规定诉讼时效始于强迫失踪停止之时。委员会还注意到，缔约国通过了将于 2020 年 1 月 1 日生效的第 3/2019 号法令，根据该法令，诉讼时效将在一审后的整个诉讼期间暂停(第八条)。

19. 委员会请缔约国在将强迫失踪定为独立罪行和危害人类罪时，考虑规定这一罪行不受诉讼时效限制。

军事管辖

20. 委员会关切地注意到，军事当局需要向普通司法和军事司法当局报告一切可能构成可依职权起诉的罪行的事实，包括强迫失踪。委员会还感到关切的是，缔约国没有就命令涉嫌强迫失踪的民事执法官员暂时停职做出明确规定(第九条)。

21. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，保证涉嫌犯有强迫失踪罪的法官或安全官员被停职，不参加相关调查。

调查和搜寻失踪人员的义务

22. 委员会注意到绑架罪是依职权起诉的，各大区检察院的司法办公室都有相关的既定做法。此外，委员会注意到失踪人员事务高级专员在缔约国国家搜寻框架中发挥着核心作用。然而，委员会对于移民接待中心特别是所谓“高危地带”有儿童失踪的报告感到关切(第十、第十一和第十二条)。

23. 委员会建议缔约国采取必要措施，防止移民特别是儿童失踪，并查找已失踪人员的下落。委员会建议缔约国采取必要的立法和行政措施，依照《公约》第十、第十一和第十二条，在国内法中明确调查手段。

互助和引渡

24. 委员会注意到缔约国根据双边协议和国际礼遇原则在强迫失踪案件中确保司法合作和互助的框架。委员会还注意到，在缺乏这种国际法律依据的情况下，是否向另一国提供司法协助取决于案件是否满足两国共认罪行的要求，强迫失踪

罪便是如此。然而，委员会感到关切的是，需由司法部长就司法援助和引渡请求做出最后决定(第十三、第十四和第十五条)。

25. 委员会建议缔约国确保在所有案件中，应其他缔约国当局的请求，为调查可能的强迫失踪案件提供必要的司法援助，包括提供其掌握的所有证据。委员会还建议缔约国积极促进加强司法当局之间的互助，以促进交流信息和证据，搜寻和确认失踪人员，特别是失踪移民。此外，委员会建议缔约国根据面向欧洲联盟成员国的一项司法决定，将引渡和不推回的做法扩大到《公约》所有缔约国。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

26. 委员会注意到，缔约国认为不推回原则受缔约国批准的其他国际人权文书，如《保护人权和基本自由公约》(《欧洲人权公约》)的保护。委员会还注意到经修订的第 286/98 号法令(关于移民的统一条例)，该法令禁止推回孤身未成年人。缔约国已通过一套关于移民返回原籍国是否安全的评估标准，以及评估庇护申请的具体程序。然而，委员会感到关切的是，缔约国在实践中并未坚持不推回原则。委员会还感到关切的是，有资料表明，在移民经海路大规模抵达的情况下，缔约国没有就失踪移民问题与其他国家开展国际合作，在援助外国的强迫失踪受害者方面也没有开展合作。

27. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保在所有情况下都严格遵守《公约》第十六条第一款所载的不推回原则，特别是：

- (a) 确保在实践中不将任何人驱逐、遣返或引渡至有可能使之成为强迫失踪受害者的另一国；
- (b) 避免集体驱逐移民，包括经海路抵达的整船移民；
- (c) 确保单独评估每个移民的情况；
- (d) 确保在法律和实践中针对驱逐决定采取有效的司法补救措施；
- (e) 考虑到每个人的特殊保护需求。

与移民拘留有关的保障措施

28. 委员会注意到，国家担保人办公室是维护被拘留者或被剥夺自由者权利的国家机构，对被剥夺自由者的状况进行有效监督。委员会还注意到，国家担保人是《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任择议定书》之下的国家防范机制。委员会注意到，国家担保人可不受限制地进入所有法律上或事实上的拘留场所，但委员会感到关切的是，第 113/2018 号法令通过后，移民拘留中心名单的范围扩大，但未予公布，这妨碍了国家担保人访问这些场所。委员会还感到关切的是，移民中心的拘留条件可能不符合《公约》第十七条的规定(第十七条)。

29. 委员会建议缔约国立即公布关于移民拘留中心名单的信息，确保为国家担保人进入这些中心提供所有必要条件，并采取一切必要措施全面遵守《公约》第十七条的规定。委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保及时迅速地登记进入所有移民中心的所有人员的身份。

培训

30. 委员会注意到缔约国为文职人员和军事官员组织了广泛的国际人权法和国际人道主义法培训。委员会还注意到，除了为宪兵队员专门提供的《公约》教育方案之外，没有其他关于强迫失踪的专项课程。

31. 委员会鼓励缔约国进一步确保所有执法和安全人员(无论是文职还是军职)、医务人员、公职人员和其他可能参与拘留或对待被剥夺自由者和移民的人员，包括法官、检察官和其他司法官员，依照《公约》第二十三条第一款接受关于《公约》条款的专项定期培训。

5. 提供赔偿和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和第二十五条)

受害者的定义和权利及获得赔偿和及时、公平和充分补偿的权利

32. 委员会感到关切的是，“受害者”在国内法(包括执行 2012 年 10 月 25 日欧洲议会和欧洲理事会第 2012/29/EU 号指令的法律——该指令确立了犯罪受害者权利、支持和保护的最低标准，并取代了理事会第 2001/220/JHA 号框架决定)中的定义不符合《公约》第二十四条所述受害者定义。委员会注意到，缔约国认为《刑法》中关于赔偿的条款涵盖了《公约》第二十四条所列的措施清单。在这方面，委员会注意到缔约国国内法院通过了一套所有法官将适用的强制性赔偿标准和水平。然而，委员会对缔约国现有补偿制度的范围有限感到关切。关于了解真相的权利，委员会关切地注意到，缔约国仅提及司法真相(第二十四条)。

33. 委员会建议缔约国审查其国内立法，以有效纳入受害者定义的全部内容，并依照《公约》第二十四条确保落实获得赔偿的权利和了解真相的权利。

孤身未成年人

34. 委员会欢迎缔约国通过了专项法律第 2017/47 号法，其中载有保护孤身未成年外国人的措施，包括不推回、禁止强行遣返和防止贩运的具体保护措施。委员会还注意到缔约国有一项统一全国身份查验和年龄评估程序的规程草案。然而，委员会感到关切的是，孤身未成年人有可能从移民接待中心失踪(第二十五条)。

35. 委员会建议缔约国采取必要措施：

- (a) 确保在孤身未成年人抵达移民拘留中心后尽快将其移交儿童保护机构；
- (b) 确保在所有移民拘留中心切实执行新的跨学科年龄评估统一程序，并确保自称为儿童者在接受全面且符合儿童特点的年龄评估之前得到儿童的待遇；
- (c) 改善孤身或离散未成年人的数据系统，确保收集孤身未成年人和从接待中心失踪儿童的统计数据；
- (d) 防止儿童从接待中心失踪，并查找已失踪儿童的下落。

D. 传播和后续行动

36. 委员会谨此回顾各国在成为《公约》缔约方时承担的义务，并就此促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何，也无论出自哪个主管机关，均完全符合其成为《公约》和其他相关国际文书缔约方时所承担的义务。

37. 委员会还谨此强调，强迫失踪对妇女和儿童的人权造成尤为残酷的影响。被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。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别容易处于弱势地位，并因努力寻找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因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》规定的各项权利和义务时，采取照顾性别差异和体恤儿童的方法。

38. 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、对委员会编制的问题清单作出的书面答复以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、在缔约国境内运作的民间社会和非政府组织以及广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会组织参与按照本结论性意见采取的行动。

39. 依照委员会议事规则，缔约国应至迟于 2020 年 4 月 18 日提供相关资料，说明第 15 段(强迫失踪罪)、第 33 段(受害者的定义和权利及获得赔偿和及时、公平和充分补偿的权利)和第 35 段(孤身未成年人)所载建议的执行情况。

40. 委员会根据《公约》第二十九条第四款，请缔约国至迟于 2025 年 4 月 18 日以一份文件提交关于委员会所有建议落实情况的最新具体资料，以及关于履行《公约》所载义务的任何其他新资料，该文件应按照《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)编写。委员会鼓励缔约国促进和便利民间社会组织参与编写这份资料。