



## 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
10 April 2014  
Chinese  
Original: English

### 强迫失踪问题委员会

#### 对德国根据《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 2014 年 3 月 17 日和 18 日举行的第 80 和 81 次会议上(CED/C/SR.80 和 81)审议了德国根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告(CED/C/DEU/1)。在 2014 年 3 月 27 日举行的第 95 次会议上，委员会通过了以下结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎德国根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告及其中所载资料。委员会还赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话，讨论了缔约国为执行《公约》条款所采取的措施，对话消除了委员会的许多关切；委员会尤其欢迎代表团开诚布公地回答了委员会提出的问题。此外，委员会感谢缔约国对问题单(CED/C/DEU/Q/1)提交的书面答复(CED/C/DEU/Q/1/Add.1)，以及代表团的陈述和其他书面资料对书面答复作出的补充。

#### B. 积极方面

3. 缔约国已经批准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》，委员会对此表示赞赏。

4. 缔约国已根据《公约》第三十一和第三十二条承认了委员会处理个人和国家间来文的职权，委员会对此也表示欢迎。

\* 委员会第六届会议（2014 年 3 月 17 日至 28 日）通过。



5. 委员会还赞扬缔约国在编写根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告过程中与民间社会进行了磋商。

### C. 主要关切问题和建议

6. 委员会认为，在起草本结论性意见时，在缔约国防止和惩罚强迫失踪问题的现行法律框架不完全符合已批准《公约》的国家应承担的义务。因此，委员会建议缔约国考虑它本着建设性合作精神提出的各项建议，以确保现有法律框架以及国家当局(联邦和各州)实施该法律框架的方式完全符合《公约》规定的各项权利和义务。

#### 强迫失踪定义和刑罪化(第 1-7 条)

7. 委员会注意到，正如缔约国代表团所确认的那样，缔约国“现有规范足以起诉和处罚强迫失踪案件”。然而，委员会也注意到，缔约国表明它对于审查是否需要在这方面对刑法作出修订持开放态度。委员会，在审查了缔约国所提及的刑事罪行后认为，这些罪行不足以充分涵盖《公约》第二条强迫失踪罪定义中的所有组成要素和形态，并由此满足第 4 条产生的义务。作为一项规则，委员会认为，引述多种现有罪行并不足以履行这项义务，因为强迫失踪罪并非一系列不同罪行，而是一个复杂的单项罪行，它是由国家的代理人或由得到国家授权、支持或默许的个人或团体，通过多种犯罪形式施行的，侵犯了多种权利。在这方面，委员会认为，将强迫失踪定为一项单列罪行能使缔约国遵守第四条下的义务，这项义务与涉及立法问题的其他条约义务密切相关，例如第六、第七和第八条所规定的义务(第二、四、六、七、八条)。

8. 委员会建议缔约国采取必要立法措施，按照《公约》第二条所载定义，将强迫失踪定为一个单列罪行；规定该罪行可判以适当刑罚，量刑时考虑到该罪行的极端严重性；并且，按照《公约》第六条第 1 款(一)项，规定图谋实施强迫失踪须予处罚。

9. 委员会请缔约国，在将强迫失踪定为一项单列罪行时，确定《公约》第七条第 2 款规定的具体的减轻和加重情节。委员会还建议缔约国确保，无论如何，减轻情节不会导致不予适当处罚。此外，委员会请缔约国规定，一旦定为犯罪，强迫失踪罪不受任何法定时效限制；或者，如果有任何法定时效，委员会建议缔约国确保，按照《公约》第八条，法定时效应有较长时限，与罪行的极端严重性相称，而且，考虑到强迫失踪的持续性，应从犯罪停止时开始计算。

#### 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八条至十五条)

10. 国内立法对构成反人类罪的强迫失踪规定了不受限制的普遍管辖权原则，委员会对此表示欢迎。关于不构成反人类罪的强迫失踪案件，委员会注意到缔约国提供关于国内法有关要求的说明：德国如欲对《公约》第九条第 1 款(二)和(三)项和第二条所述案件行使管辖权，该行为在罪行发生地必须是可处罚罪行或

者罪行发生地必须不适用任何刑事执法。在这方面，委员会注意到，缔约国宣称，“用来确定某个罪行在犯罪发生地是否应受惩罚的标准相对容易建立”（CED/C/DEU/Q/1/Add.1, 第 23 段）；委员会也注意到代表团的宣称“现有法律规范允许德国对《公约》第九条所列的所有案件行使管辖权”，以及代表团在对话期间对此作出的澄清(第九条)。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施，按照《公约》第九条所产生的义务，特别是该条所载的“引渡或起诉”原则，确保充分保障法院对强迫失踪罪行行使管辖权。在这方面，缔约国应确保，不以《公约》未予规定的任何条件影响德国法院按照《公约》第九条行使管辖权。

12. 委员会注意到它所收到的关于以下问题的资料：使用德国领土和机场转移被剥夺了法律保护的涉嫌参与恐怖活动的被拘留者。关于对问题单(CED/C/DEU/Q/Add.1, 第 41 至 45 段)的答复，委员会仍然感到关切的是，第 44 和 45 段中提到的调查被终止(第十二条和十六条)。

13. 委员会提醒缔约国，它有义务对据称在其领土上发生的所有非法转移或引渡进行调查，追究所有参与的当局和官员的责任，不论其国籍如何。委员会建议缔约国就有关政策采取措施，因为这些政策将有关人员置于法律保护之外可能为侵犯他们的权利提供了便利。委员会还建议，与第三国在反恐方面的合作应以遵守人权条约下的国际义务为条件。

#### 防止强迫失踪的措施(第 16-23 条)

14. 委员会欢迎缔约国提供的关于禁止驱回问题的现有法律框架的资料，不过，它注意到，国内法对强迫失踪没有任何具体提及。委员会还注意到代表团提供的关于德国对《公约》第十六条所作的声明，特别是以下宣称：即使德国撤回声明，也不会产生实际任何影响。然而，委员会感到关切的是，这种声明可能会产生以下后果：在适用不驱回义务方面建立了一种标准，这种标准可能不符合第十六条规定的标准(第十六条)。

15. 委员会建议缔约国考虑在国内法律中明确规定在有充分理由相信有关人员有遭受强迫失踪危险时禁止对其实施驱逐、遣返、移交或引渡。委员会还请缔约国考虑撤回关于《公约》第十六条的声明，并建议缔约国确保，在实际履行不驱回义务时，履行方式符合有关条款规定的标准，而且最有利于保护免遭强迫失踪。

16. 委员会指出，“一般而言，德国愿意接受旨在排除以下假设的外交保证：在将有关人员转交的国家存在某些特定因素，由于这些因素的存在而不得驱逐出境”，而且，在评估此种保证时，它适用欧洲人权法院确立的有关原则(CED/C/DEU/Q/1/Add.1, 第 59 段)。委员会还注意到代表团提供的有关资料，尤其是以下声明：在实践中，不再接受与驱逐出境相关的外交保证，这种保证仅在引渡时起一定作用，在这种情况下，所适用的标准很高(第十六条)。

17. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保对外交保证进行极其认真的有效评估，凡有充分理由相信有关人员面临遭受强迫失踪的危险时，绝不接受这种保证。

18. 委员会虽然无法加以核实，但它欢迎缔约国提供的以下保证：“德国无一例外地遵守《公约》第十七条第 3 款的规定”(CED/C/DEU/Q/1/Add.1, 第 62 段)。此外，委员会注意到，代表团提供的资料称，登记册均需上级审查，如果记录项不足或(同时)未予更新可进行处罚(第十七和二十二条)。

19. 委员会建议缔约国继续努力，确保在联邦和各州，准确和及时完成并更新被剥夺自由者的所有登记册和/或记录，至少载有《公约》第十七条第 3 款所要求的信息。此外，委员会建议缔约国采取必要措施，确保对记录进行定期核实，在有违规情况时，依法对有关责任官员进行适当处罚。

20. 委员会注意到缔约国设立了国家防止酷刑局，作为《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》下的国家预防机制，该局由联邦防止酷刑局和各州防止酷刑联合委员会组成。然而，委员会对于未向该局分配充足资源感到关切。在这方面，委员会注意到代表团提供的信息：正在进行增加资源的谈判(第十七条)。

21. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括加快目前正在进行的谈判，以确保国家防止酷刑局的组成机构有足够财力、人力和技术资源，以高效率地履行任务。委员会还建议缔约国确保，在这些机构履行任务时，所有当局与它们合作，尽一切能力向它们提供所有必要的协助。

22. 委员会欢迎代表团提供的信息，介绍了向官员们提供的与《公约》相关的问题，包括《公约》所包含的各种保障的培训情况；委员会亦欢迎代表团表示这些培训包括《公约》内容。然而，委员会注意到，未就《公约》第二十三条所指的有关条款提供任何具体培训(第二十三条)。

23. 委员会建议缔约国采取必要措施，以确保按照第二十三条的规定，所有执法人员(文职或军事人员)、医务人员、国家官员和其他可能参与监押或处置任何被剥夺自由者的人，包括法官、检察官和所有级别的其他法院官员，在联邦和各州层面，都能得到关于《公约》条款的适当和定期培训。

#### 提供赔偿和保护儿童免遭强迫失踪等措施(第二十四和二十五条)

24. 关于未能为纳粹政权所有受害者伸张正义的问题，委员会注意到缔约国代表团的相关立场。委员会还满意地注意到代表团提供的以下信息：德国建立了一个特别法律制度，向过去暴行的受害者提供赔偿；代表团还确认，由于强迫失踪是在国家代理人的参与下实施的，所以，赔偿是国家的责任(联邦或各州，依情况而定)。委员会还欢迎缔约国在对话后提供了补充资料，介绍了德国法律下的现有不同形式的赔偿和补偿。此外，关于缔约国就《公约》第二十四条第 4 款所作的声明，委员会注意到缔约国在对问题单的答复中所提供的有关澄清(CED/C/

DEU/Q/1/Add.1, 第 79 段)以及代表团在对话期间所作的澄清。然而, 委员会感到关切的是, 这种立场可能会最终影响受害者享受赔偿权(第二十四条)

25. 委员会建议缔约国确保, 在所有情况下, 它将采取一切适当措施, 保证强迫失踪受害者能够有效享受其权利, 按照《公约》第二十四条获得充分赔偿。

26. 委员会注意到, 缔约国提供的资料称, “由于在德国没有已知的强迫失踪案件, 因而没有规定失踪者的法律地位的特别法规”。在这方面, 委员会注意到, 缔约国称, 可以适用关于失踪人员的一般法律。这一法律“规定了若干标准, 根据这些标准, 下落不明的失踪人员可被宣布死亡(CED/C/DEU/1, 第 164 段)。委员会认为, 缔约国所描述的这种处理下落不明失踪人员法律地位的制度, 不能准确反映强迫失踪问题的复杂性。尤其是, 它认为, 鉴于强迫失踪的连续性, 作为一个原则问题, 除非有实证证明相反情况, 否则, 直到其下落得到证实前, 没有理由假定失踪者已死亡(第二十四条)。

27. 委员会请缔约国考虑审查其法律, 以纳入具体的法律规定, 建立宣布强迫失踪造成下落不明的程序, 籍以确定失踪人员及其亲属的法律地位, 据以适当处理社会福利、经济、家庭法和财产权等领域的事务。

28. 委员会虽然注意到关于诱拐未成年人使其脱离父母照料问题的现有刑法规定, 以及与证件问题相关的刑法规定, 特别是第 169 条(伪造个人身份)和第 271 条(导致在公共记录中输入错误条目), 以及代表团在这方面提供的资料, 但它关切地注意到, 没有任何条文明确反映《公约》第二十五条第 1 款所指行为。在这方面, 委员会虽然注意到, 缔约国的立场是, 既然没有具体案件, 所以没有必要颁布具体法律, 但委员会重申, 根据《公约》第二十五条第 1 款, 缔约国有义务防止和惩罚《公约》所指行为(第二十五条)。

29. 委员会建议缔约国审查其刑事立法, 以便将《公约》第二十五条第 1 款所述行为列为具体罪行, 并且, 根据这种罪行的极端严重性, 规定适当惩罚。

#### D. 传播和后续行动

30. 委员会重申, 在批准《公约》时, 各国承担了若干义务; 在这方面, 它促请缔约国确保, 它所采取的所有措施, 无论其性质如何, 也不论源于何种权威, 均应完全符合它在批准《公约》和其他有关国际文书时所承担的义务。在这方面, 考虑到缔约国的联邦性质, 委员会吁请缔约国确保《公约》在联邦和各州两个层面得到全面执行。

31. 委员会强调强迫失踪给妇女和儿童带来特别严酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭到性暴力和其他形式的性别暴力。作为失踪者亲属的妇女, 由于为寻找亲人下落所作的努力, 特别容易陷入严重的社会和经济劣势, 遭到暴力、迫害和报复。作为强迫失踪受害者的儿童, 要么因为他们本人遭受失踪, 要么因为他们遭受亲人失踪的后果, 各方面的人权特别容易遭受侵犯, 包括身份被置

换。在这方面，委员会特别强调，缔约国需确保，在实施《公约》规定的权利和义务时，注重性别视角和采用体恤儿童的方法。

32. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、根据第二十九条第 1 款提交的报告、对委员会编写的问题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、民间社会和缔约国运作的非政府组织以及一般公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会参与按照本结论性意见采取的行动。

33. 根据委员会议事规则，最迟在 2015 年 3 月 28 日前，缔约国应提供有关资料，说明第 8、9 和 29 段所载的委员会建议的执行情况。

34. 根据《公约》第二十九条第 4 款，委员会要求缔约国不迟于 2020 年 3 月 28 日，提交具体的和更新的资料，说明委员会所有建议的执行情况；以及任何其他新资料，说明《公约》所载义务的履行情况。这些资料应以一份文件的形式提交，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准则”第 39 段的要求编写(CED/C/2)。委员会鼓励缔约国促进和推动民间社会参与编写这些资料。

---