

概况介绍

6

第四次修订版



联合国  
人权  
高级专员办事处

# 强迫失踪问题



概况介绍

6

第四次修订版



纽约和日内瓦，2024年

# 强迫失踪问题

© 2024 联合国

本出版物开放获取，但须遵守为政府间组织订立的知识共享许可协议，可查阅 <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/deed.zh-hans>。

出版商出版的版本须删除人权高专办的标志，封面须另行设计。出版商应通过电子邮件将其版本发送至 [publications@un.org](mailto:publications@un.org)。

文中资料可影印和转载，但须注明出处。

联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）发布的联合国出版物。

本出版物所用的名称及材料的编写方式并不意味着联合国秘书处对任何国家、领土、城市、地区、或其当局的法律地位，或对于其边界或界线的划分，表示任何意见。

联合国文件用大写英文字母附加数字编号。凡提及这种格式的编号，即指联合国某一文件。

ISSN: 1014-5591 / eISSN: 2789-7230

封面图片来源（从上到下）：© 挪威红十字会 / Olav A. Saltbones 和人权高专办墨西哥办事处 / Prometeo Lucero。

# 目录

导言 .....	6
一. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中强迫失踪的定义 .....	10
A. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》中强迫失踪的定义 .....	10
B. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中强迫失踪的定义 .....	10
二. 强迫失踪所侵犯的权利 .....	12
三. 强迫或非自愿失踪问题工作组和强迫失踪问题委员会 .....	14
A. 为处理强迫失踪问题而设立的两项国际人权机制 .....	14
B. 强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组概述 .....	14
四. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》和强迫或非自愿失踪问题工作组 .....	31
A. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》 .....	31
B. 强迫或非自愿失踪问题工作组 .....	33
1. 案件 .....	34
2. 紧急呼吁和其他来文 .....	41
3. 即时干预函 .....	42
4. 一般指控 .....	43
5. 国别访问 .....	43

6. 转送 .....	44
7. 保护与工作组合作者免遭恐吓和报复 .....	45
<b>五. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和强迫失踪问题委员会 .....</b>	<b>46</b>
A. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》 .....	46
B. 强迫失踪问题委员会 .....	49
1. 根据第二十九条审查缔约国的报告 .....	52
2. 第三十条规定的紧急行动程序 .....	55
3. 根据第三十一条提交的个人来文 .....	61
4. 紧急行动与个人来文的主要区别 .....	64
5. 根据第三十二条提交的国家间来文 .....	67
6. 根据第三十三条进行的国别访问 .....	68
7. 根据第三十四条将大规模或有组织的强迫失踪问题转送大会 .....	68
8. 一般性意见 .....	69
9. 保护与委员会合作的个人和团体 .....	69
<b>六. 工作组与委员会之间的合作和协调 .....</b>	<b>71</b>
<b>七. 与其他行为体的合作 .....</b>	<b>72</b>
<b>附件 .....</b>	<b>74</b>
一. 保护所有人不遭受强迫失踪宣言 .....	74
二. 保护所有人免遭强迫失踪国际公约 .....	83
三. 就据称强迫或非自愿失踪案件向强迫或非自愿失踪问题工作组提交来文的表格 .....	106

四. 向强迫失踪问题委员会提交紧急行动请求的表格 .....	116
五. 向强迫失踪问题委员会提交个人来文的指南 .....	130
六. 搜寻失踪人员指导原则 .....	134

## 导言

有人来了。他们强行闯入一户人家的家里。这户人家可能富有或贫穷，可能住在大宅、破屋或草棚，可能位于城市或农村，可能来自世界上任何一个地方。无论是白天还是黑夜，他们随时有可能出现，通常穿着便衣，有时身穿制服，必然携带武器。他们不说明理由，不出示逮捕证，往往也不表明身份或所属机关，径直把家里的一个或几个人拽到车上，必要时不惜使用暴力。<sup>1</sup>

强迫失踪的悲剧往往以此拉开序幕——强迫失踪是一种性质恶劣、情况复杂、侵犯多种人权的行为，构成国际罪行。根据大会 2006 年 12 月 20 日第 61/177 号决议通过的《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，强迫失踪系指“由国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为，并拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护。”<sup>2</sup>

强迫失踪会带来多重痛苦和伤害。失踪者往往会遭受酷刑，时刻担心自己的生命安全，深知家人不知道他们的下落，获得其他人帮助的机会非常渺茫。由于无法得到法律保护，被强迫从社会中“失踪”，他们实际上被剥夺了所有权利，只能任由劫持者摆布。如果失踪者最终没有死亡，得以逃脱噩梦，往往也

---

<sup>1</sup> Independent Commission on International Humanitarian Issues, *Disappeared! Technique of Terror* (London, Zed Books, 1986).

<sup>2</sup> 第二条。另见大会 1992 年 12 月 18 日第 47/133 号决议通过的《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》序言，其中规定，强迫失踪系指“政府不同部门或不同级别的官员，或一些代表政府行事或得到政府直接或间接支持、同意或默许的有组织团体或个人，违反其本人的意愿而予以逮捕、拘留或绑架，或剥夺他们的自由，随后又拒绝透露有关人员的命运或下落，或拒绝承认剥夺了他们的自由，结果将这些人置于法律保护之外”。

需要长期忍受这项罪行及其常伴的暴行和酷刑所造成的生理和心理伤害。

失踪者的亲属不知道亲人的命运和下落，常常在希望和绝望之间徘徊，多年甚至终其一生都在等待可能永远不会到来的消息。失踪者家属以及支持他们寻求真相和正义的个人和组织每天都在与复杂的法律框架和往往难以接近的机构作艰难斗争。他们可能会受到污名化、威胁、骚扰或报复，以阻止他们的搜寻和调查活动。

主管当局对于被强迫失踪者家属受到的折磨无动于衷，毫无作为，加剧了他们的痛苦。此外，强迫失踪造成的社会经济后果往往也会加剧家属的困境。<sup>3</sup> 失踪者常常是家庭的经济支柱。因此，在情绪焦灼之外，又叠加物质匮乏，搜寻和调查所产生的成本让情况更加雪上加霜。此外，失踪者能否回来完全不确定，导致日常家庭生活安排变得非常复杂，难以适应新局面。在一些情况下，根据国家法律规定，将停止支付失踪者的养老金或其他生活补助，或必须获得死亡证明才予以支付。这类程序没有承认强迫失踪的特殊性，可能对受害者造成二次伤害，常常导致失踪者家属和亲属在经济及社会上被边缘化。

强迫失踪经常被用作在社会中散布恐怖的策略。并非只有失踪者的近亲属会因为这种做法而产生不安全感；这种感觉将在失踪者所属社区和普通大众中蔓延。因此，每当有人遭到强迫失踪时，整个社会有权知道真相。真相和正义是防止类似行为再次发生的关键，而缺乏有效的搜寻和调查以及由此导致的有罪不罚现象将助长这类行为。

---

<sup>3</sup> 强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组，“强迫失踪：急需保护受害者的经济、社会和文化权利”，2021年8月27日，可查阅 [www.ohchr.org/en/press-releases/2021/08/enforced-disappearances-its-urgent-address-economic-social-and-cultural?LangID=E&NewsID=27412](http://www.ohchr.org/en/press-releases/2021/08/enforced-disappearances-its-urgent-address-economic-social-and-cultural?LangID=E&NewsID=27412)。

强迫失踪已成为一个全球性问题，并不局限于世界某一特定地区。强迫失踪曾经主要是军事独裁政权的做法，如今已经渗透到各种复杂的国内冲突局势中，尤其被用作在政治上打压对手的手段。新的模式正在出现，包括短期强迫失踪，将人秘密关押，使其失去法律保护。他们或许会在不久后重新露面，可能死了，也可能还活着。如果他们还活着，极有可能曾遭受酷刑，从未被带见法官或任何其他民政当局。另一类“短期强迫失踪”是人员被拘留（有时发生在示威背景下），但当局拒绝透露这些人的下落。强迫失踪也可能发生在移民背景下，例如，一些人因为在国内面临强迫失踪的威胁或风险而离开本国。有时候，这些人会在旅途中或目的国失踪。强迫失踪的另一种形式是出于政治或其他理由实行绑架。强迫失踪也有可能发生在拘留或驱逐过程中，或是走私或贩运导致的结果。<sup>4</sup>

在某些情况下，各国可能在其他国家的参与、支持或默许下实施跨国移交，进而导致强迫失踪，目的是抓捕本国国民或第三国国民，通常称其为反恐行动。

此外，行使类似政府职能或实际控制领土和人口的非国家行为体越来越多地参与实施强迫失踪，这常常发生在法外处决或有组织犯罪（如人口贩运）的背景下。

无论失踪情形如何，都必须特别关注妇女、儿童、移民、土著人民、政治活动家、人权维护者、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者以及残疾人，这些人群往往都是强迫失踪的目标。无论强迫失踪受害者的身份如何，是失踪者本人还是失踪者的家属或亲属，主管当局必须具体情况具体处理，确保在程序所有阶段，

---

<sup>4</sup> 见被强迫或非自愿失踪问题工作组关于在移徙背景下强迫失踪问题的报告 (A/HRC/36/39/Add.2)。另见 CED/C/HND/CO/1，第 29 段；CED/C/GAB/CO/1，第 20 段；CED/C/GRC/CO/1，第 21 和 27 段；CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 36-53 段；以及 CED/C/NER/CO/1，第 27 段。

包括在搜寻、调查、起诉和赔偿过程中以及在将失踪者的尸体或遗体归还给家属或亲属时，受害者的具体需求都得到满足。

必须特别注意，强迫失踪会给妇女和女童造成尤其残酷的影响。遭到强迫失踪的妇女特别容易受到性暴力和其他形式的性别暴力。<sup>5</sup> 作为失踪者家属的妇女也特别容易陷入严重不利的社会和经济处境，在努力寻找亲人的过程中遭到暴力、迫害和报复。因本人被失踪或因亲属失踪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。

此外，特别令人关切的是，在强迫失踪案件中，有罪不罚是长期普遍存在的现象。

---

<sup>5</sup> 强迫或非自愿失踪问题工作组，关于妇女受强迫失踪影响的一般性意见 (A/HRC/WGEID/98/2)。

## 一. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中强迫失踪的定义

### A. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》中强迫失踪的定义

《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》的序言载有首个国际商定的强迫失踪定义，具体如下：强迫失踪指“政府不同部门或不同级别的官员，或一些代表政府行事或得到政府直接或间接支持、同意或默许的有组织团体或个人，违反其本人的意愿而予以逮捕、拘留或绑架，或剥夺他们的自由，随后又拒绝透露有关人员的命运或下落，或拒绝承认剥夺了他们的自由，结果将这些入置于法律保护之外。”

根据这一定义，强迫失踪有三个累积性构成要件，即（一）以任何形式违反有关人员的意愿剥夺自由；（二）有政府官员的参与，至少是通过默许间接参与；以及（三）拒绝透露有关人员的命运和下落。无论剥夺自由或隐瞒的时间长短，将失踪者置于法律保护之外都是一种必然结果。

### B. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中强迫失踪的定义

根据《公约》第二条，强迫失踪“系指由国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为，并拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护。”

《公约》所载的定义反映了《宣言》序言中规定的定义，但略有细微差别，其中包含三个累积性构成要件：（一）以任何形式违反有关人员的意愿剥夺自由；（二）有政府官员的参与，至少

是通过授权、支持或默许间接参与；以及（三）拒绝透露有关人员的命运和下落。

根据《公约》第二条，强迫失踪致使失踪者不能得到法律的保护。这一规定确认，在每起强迫失踪案件中，失踪者均完全无法抗辩，因此，作为一种必然结果，不能获得任何形式的法律保护。

构成强迫失踪的前提是，剥夺自由之后拒绝承认剥夺自由的实情，或隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护，不论剥夺自由或隐瞒的时间长短。

因此，根据第二条，对于公职人员实施的强迫失踪，无论情形如何，缔约国均负有责任。根据同一条款，对于得到国家授权、支持或默许的个人或团体（如犯罪组织）实施的强迫失踪，缔约国也负有责任。这包括以下情况：犯罪组织或武装团体实际控制国家当局；这类组织得到国家代理人某种形式的支持；或已知存在模式化的人员失踪现象，而国家未能采取必要措施防止发生更多失踪案件，也未能开展调查并将实施强迫失踪的人绳之以法。因此，这种侵权行为即使最初不能直接归咎于国家，也可能引发国家的国际责任，因为国家没有尽职尽责地防止发生这类行为，也未能根据《公约》等国际准则的要求加以处理。

## 二. 强迫失踪所侵犯的权利

强迫失踪导致《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、《经济社会文化权利国际公约》和其他主要国际人权文书所载的多项人权受到侵犯，包括：

- 不遭受强迫失踪的权利
- 法律面前人格得到承认的权利
- 人身自由和人身安全权
- 不被秘密拘留的权利
- 获得公正审判和司法保障的权利
- (对于失踪者及其亲属或因强迫失踪而受到直接伤害的其他人) 不遭受酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利
- 生命权
- 身份权
- 了解失踪者命运和下落以及失踪实情的权利
- 获得有效补救的权利，包括赔偿和适当补偿

此外，强迫失踪的性质本身使其侵犯到失踪者及其家属和亲属的经济、社会和文化权利<sup>6</sup>，例如：

- 保护和援助家庭的权利
- 适当生活水准权
- 健康权
- 受教育权

---

<sup>6</sup> 强迫或非自愿失踪问题工作组，关于强迫或非自愿失踪问题以及经济、社会和文化权利的研究 (A/HRC/30/38/Add.5) 和关于在遭受强迫失踪情形下，作为人在法律面前得到承认权问题的一般性意见 (A/HRC/19/58/Rev.1, 第42段)。

- 工作权
- 住房权 (许多强迫流离失所现象是失踪造成的)
- 社会保障权
- 适足食物权

侵犯的具体权利取决于受害者的情况。例如，当儿童是强迫失踪的直接受害者时，其失踪将违反《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》第 20 条和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第二十五条，以及《儿童权利公约》的一些规定，包括个人身份权。此外，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》将非法劫持儿童的行为本身定为犯罪 (第二十五条第一款第 (一) 项)，并将针对未成年人的强迫失踪规定为加重情节 (第七条第二款第 (二) 项)。《公约》还规定，缔约国有义务防止此类犯罪，并查找、辨认和找到遭到非法劫持的儿童 (第二十五条)。因强迫失踪而使儿童失去父母，是对儿童人权的严重侵犯。<sup>7</sup> 根据性别、年龄、国籍、性取向、性别认同、原籍地、种族或族裔出身、残疾情况、社会经济地位或在本国国情下适用的其他特征，可能还会侵犯其他具体权利。

强迫失踪可能涉及严重违反非公约国际文书的行为，包括经济及社会理事会 1957 年批准的《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》、大会分别于 1979 年和 1988 年通过的《执法人员行为守则》和《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》，以及大会于 2005 年通过的《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》。

<sup>7</sup> A/HRC/WGEID/98/1。另见 CED/C/URY/CO/1，第 38 段；CED/C/ARG/CO/1；CED/C/ESP/OAI/1，第 26-27 段；CED/C/ARM/CO/1，第 31 段；CED/C/IRQ/CO/1，第 40 段；CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 87 和 93 段；CED/C/SEN/CO/1，第 44 段；CED/C/BOL/CO/1，第 43 段；CED/C/SVK/CO/1，第 29 段；CED/C/CHE/CO/1，第 37-40 段。另见强迫失踪问题委员会，搜寻失踪人员指导原则 (CED/C/7)(见附件六)，原则 4.2。

### 三. 强迫或非自愿失踪问题工作组和强迫失踪问题委员会

#### A. 为处理强迫失踪问题而设立的两项国际人权机制

强迫或非自愿失踪问题工作组和强迫失踪问题委员会是负责处理强迫失踪问题的两项国际人权机制。它们的任务是支持各国和受害者消除并防止强迫失踪。

工作组是根据人权委员会 (2006 年由人权理事会接替) 的一项决议设立的特别程序。

委员会是根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》设立的条约机构。

二者均负责处理强迫失踪这一严重侵犯人权的行为，但各自有具体的任务和程序，双方的工作相互补充。

#### B. 强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组概述<sup>8</sup>

何为强迫或非自愿失踪问题工作组？

强迫或非自愿失踪问题工作组由人权委员会于 1980 年设立，是人权理事会的 40 余个专题特别程序之一。

强迫或非自愿失踪问题工作组由人权理事会基于地域代表性平衡原则任命的五名独立专家组成。

工作组秘书处设在日内瓦。

---

<sup>8</sup> 见“强迫或非自愿失踪问题工作组概述”；“强迫失踪问题委员会概述”。可查阅 [www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2022/09/WGEID-CED-InglesWEB.pdf](http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2022/09/WGEID-CED-InglesWEB.pdf)。

见 [www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances)  
和 [www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council)。

## 何为强迫失踪问题委员会？

在《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》生效后，强迫失踪问题委员会于 2010 年 12 月设立。它于 2011 年开始活动，是 10 个人权条约机构之一。

强迫失踪问题委员会由已批准《公约》的国家（缔约国）所提名的 10 名独立专家组成。

委员会秘书处设在日内瓦。

见 [www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/ced](http://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/ced)  
和 [www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/  
international-convention-protection-all-persons-enforced](http://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced)。

## 强迫或非自愿失踪问题工作组可对哪些国家采取行动，依据为何？

强迫或非自愿失踪问题工作组对联合国所有会员国均有管辖权。

工作组根据大会 1992 年通过的《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》履行其监测任务。《宣言》属于所谓的“软法”，因此为所有国家提供指导，无需批准或加入。

强迫或非自愿失踪问题工作组主要通过以下程序履行其任务：

- 案件（根据紧急程序或标准程序加以处理）；
- 紧急呼吁和其他来文；
- 即时干预函；

- 一般指控；
- 国别访问；
- 转送。

见 [www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/declaration-protection-all-persons-enforced-disappearance](http://www.ohchr.org/zh/instruments-mechanisms/instruments/declaration-protection-all-persons-enforced-disappearance)。

### 强迫失踪问题委员会可对哪些国家采取行动，依据为何？

强迫失踪问题委员会可对已批准或加入《公约》的国家（缔约国）进行干预。《公约》属于国际人权条约法，对已批准或加入《公约》的国家具有法律约束力。

对所有缔约国适用的程序和职能如下：

- 审议缔约国的报告（第二十九条）
- 紧急行动（第三十条）
- 个人申诉（第三十一条）
- 国家间申诉（第三十二条）
- 国别访问（第三十三条）
- 将有组织的强迫失踪问题转送大会（第三十四条）
- 一般性意见（委员会议事规则第 56 条）

对于个人和国家间申诉（第三十一条和第三十二条），只有在缔约国已经明确声明承认委员会有权处理针对该国的申诉后，强迫失踪问题委员会才能处理针对该国的申诉。接受这项程序的缔约国需要落实根据该程序提出的结论和建议。

## 强迫或非自愿失踪问题工作组如何开展工作？

- 工作组全年开展工作。
- 工作组每年举行三届会议，期间审查和转交个案，与失踪者的亲属、国家代表和其他利益攸关方会面，并讨论与其任务有关的其他问题。在闭会期间，工作组远程开展工作。
- 工作组每年进行两次国别访问，并向人权理事会提交年度报告和专题报告。

## 强迫失踪问题委员会如何开展工作？

- 委员会全年开展工作。
- 委员会每年举行两届会议，期间审查缔约国的报告，通过和转交给缔约国的建议，跟踪建议落实情况，通过紧急行动和个人申诉程序处理个案，并处理值得关切的问题。在闭会期间，委员会每天远程开展工作。
- 委员会在得知存在严重违反《公约》的行为后，经与有关缔约国磋商，可开展国别访问。

## 强迫或非自愿失踪问题工作组是做什么的？

强迫或非自愿失踪问题工作组有两项任务：

### 1. 人道主义任务

工作组接收、审查并向各国政府转交失踪者亲属或代他们行事的人权组织所提交的强迫失踪报告，协助家属确定据报已失踪家庭成员的命运和下落。这项任务主要通过两个程序履行：

- **紧急程序。**工作组紧急向有关国家转交据称在收到报告前三个月内发生的强迫失踪案件，或开始于三个月期限之前、但

在收到报告前不到一年内发生且与三个月期限内发生的一宗案件有关联的强迫失踪案件。

- **标准程序。**工作组在每届会议后转交在三个月期限后报告的案件。

自 2019 年起，工作组开始记录据称由行使类似政府职责或实际控制领土和人口的非国家行为体所犯下的强迫或非自愿失踪案件。

## 2. 监测任务，通过下列程序履行：

- **紧急呼吁。**工作组可在以下情况下发出紧急呼吁：(a) 收到可靠指控，表明一个人遭到逮捕、拘留、绑架或被以其他形式剥夺自由，因而已遭到强迫失踪或有失踪的风险；或 (b) 工作组鉴于具体情况认为有必要时。在此情况下，工作组与其他有关特别程序任务一道，通过最直接快捷的手段向有关国家转交指控，请该国调查此事并将结果通知工作组。
- **即时干预函。**对失踪者亲属、失踪案件证人或其家属、失踪者亲属组织或其他非政府组织成员、人权维护者或与失踪案件有关人员进行恐吓、骚扰、迫害或报复的案件将转交有关国家，呼吁国家采取措施保护受影响人员的一切基本权利。需要即时干预的案件将以最直接快捷的方式转交。
- **一般指控。**工作组定期以摘要形式，向有关国家政府转交失踪者亲属和非政府组织提出的关于各自国家在落实《宣言》过程中所遇障碍的指控，请国家视情发表评论。
- **国别访问。**经有关国家政府事先同意，工作组可对国家进行访问，以评估强迫失踪的总体情况。访问结束后，工作组将发布一份关于国别访问的报告，之后将跟踪报告中所载建议的落实情况。

- **技术援助、合作和咨询服务。**工作组可协助各国克服落实《宣言》的障碍。这项工作可以在开展国别访问期间和接到具体请求时进行。
- **转送。**如果工作组收到申诉称，存在可能构成危害人类罪的强迫失踪行为（例如，在对平民发起大规模或有组织攻击的背景下实施强迫失踪），工作组将评估这些申诉，并酌情转送国内、国际、区域或次区域主管当局。

## 强迫失踪问题委员会是做什么的？

强迫失踪问题委员会的职责载于《公约》第二十六条至第三十六条。

根据这些规定，委员会通过以下程序开展工作：

- **审议缔约国的报告**（第二十九条），以评估缔约国为落实《公约》所采取的措施。根据这一程序，缔约国提交报告，民间社会行为体提供资料，以说明缔约国落实《公约》的情况。在此基础上，强迫失踪问题委员会将通过一份问题清单，随后与缔约国和民间社会行为体开展对话或进行交流。交流结束之后，委员会将发布结论性意见，向缔约国提出建议。随后，委员会将跟踪建议的落实情况，评估缔约国采取的措施，并在这方面提供指导。
- **采取紧急行动**（第三十条），要求缔约国立即采取措施寻找失踪者。必要时，委员会可要求有关缔约国采取临时保护措施，以便：
  - (i) 保护失踪者及其家属或亲属，或与案件有关的任何人；
  - (ii) 保护可能与案件有关的证据。
- **个人来文**（第三十一条）。根据这一程序，一人或多人若认为缔约国已经或可能侵犯其依据《公约》享有的权利（例如被

强制遣返到此人将面临强迫失踪风险的国家)，可向委员会提出申诉。

- 在此情况下，委员会将确定缔约国是否违反了《公约》。委员会将在一份名为“意见”的文件中阐述其决定。如果委员会认为存在违反《公约》的行为，委员会可要求有关缔约国采取措施弥补或防止伤害，并避免未来出现类似的侵权行为。
- 根据这一程序，申诉提交人还可请求委员会采取临时措施，以保护提交人、与案件有关的任何人或可能有关的证据，避免发生不可弥补的伤害。
- **国家间来文** (第三十二条)。根据这一程序，委员会可对缔约国提交的、声称另一缔约国没有履行《公约》义务的申诉进行审查。
- **国别访问** (第三十三条)。如果委员会收到可靠资料，表明某一缔约国有严重违反《公约》的行为，委员会可对该缔约国进行访问。委员会进行国别访问，必须经过有关国家的同意。访问结束后，委员会将发布一份报告，说明其结论和建议。随后，委员会将跟踪缔约国为落实建议而采取的措施。
- **将关于有组织强迫失踪的资料转送大会** (第三十四条)。如果委员会收到有理有据的资料，表明缔约国存在大规模或有组织的强迫失踪问题，在向有关国家征求资料后，可将此事通过秘书长提请大会注意。
- **一般性意见** (委员会议事规则第 56 条) 旨在澄清《公约》的用意，以促进落实《公约》，并协助缔约国履行其义务。委员会根据问题的重要性以及观察到的需要，决定要处理的专题。在起草一般性意见的过程中，需要进行大量磋商，邀请与所涉问题有关的全部行为体通过提交书面材料和发表口头意见的方式，参与区域性磋商和持续多日的一般性讨论。

## 向强迫或非自愿失踪问题工作组提交案件时，应提供哪些信息？

关于强迫失踪案件的报告应以英文、法文或西班牙文提交。

此类报告应至少包含以下内容：

- (a) 失踪者的全名，如有可能，提供失踪者的出生日期、性别、国籍、职业或专业；
- (b) 失踪日期，即被逮捕或绑架的年、月、日，或最后一次见到失踪者的年、月、日；
- (c) 逮捕或绑架的地点，或最后一次见到失踪者的地点；
- (d) 据信实施了逮捕或绑架或秘密拘留失踪者的行为方；
- (e) 为确定失踪者的命运或下落所采取的步骤，或至少说明为寻求国内补救办法所作的努力已经失败或未果。

见下文关于向强迫或非自愿失踪问题工作组提交请求的表格 / 指南 (附件三)。

## 向强迫失踪问题委员会提交紧急行动请求时，应提供哪些信息？

向强迫失踪问题委员会提出的紧急行动请求必须以英文、法文、俄文或西班牙文书面提交。

此类请求应至少包含以下内容：

- (a) 对案情的详细说明；
- (b) 失踪者的身份；
- (c) 失踪的日期和情形，以及关于被控施害者的信息 (如有)；

- (d) 为了向 (至少一个) 国家主管当局报告失踪而采取的步骤以及主管当局的答复;
- (e) 如果需要采取临时保护措施, 应说明请求予以保护的人或证据, 以及需要保护的原因。

见下文关于向强迫失踪问题委员会提交请求的表格 / 指南 (附件四)。

### 强迫或非自愿失踪问题工作组多长时间结案?

在案件得到澄清之后, 即在确定失踪者的命运和下落之后, 强迫或非自愿失踪问题工作组才会结案。

### 强迫失踪问题委员会的紧急行动多长时间结束?

强迫失踪问题委员会的紧急行动在找到失踪者之后才会结束。但是, 根据具体情况, 会采用不同的处理方式:

- 如果失踪者已找到, 且处于自由状态、已获释或已死亡, 紧急行动结束。
- 如果失踪者已找到, 但仍在拘留中, 紧急行动中止。
- 如果失踪者已找到, 但在紧急行动程序下已获临时保护措施的人仍面临威胁, 紧急行动继续有效, 以跟踪临时措施的落实情况。
- 如果紧急行动请求人无法再提供后续信息, 在缺乏信息期间, 紧急行动暂停。

## 强迫或非自愿失踪问题工作组的属时管辖权

强迫或非自愿失踪问题工作组审查强迫失踪案件的管辖权不受时效限制。然而，迄今为止，工作组采取的做法是，只登记1945年联合国成立之日后发生的强迫失踪案件。

### 强迫失踪问题委员会对《公约》生效前发生的失踪案件是否有管辖权？

《公约》第三十五条规定，强迫失踪问题委员会对《公约》生效后开始的强迫失踪案件有管辖权。

强迫失踪问题委员会为澄清这项规定，通过了一项声明，其中指出：

1. 在报告程序(第二十九条)下，强迫失踪问题委员会可借助关于《公约》生效前开始的强迫失踪案件的资料，理解当前的挑战。
2. 因此，委员会没有权限审查在《公约》生效前开始的涉及强迫失踪的个案。这意味着：
  - 就紧急行动(第三十条)而言，委员会不能就《公约》对有关缔约国生效前开始的失踪案件启动该程序。
  - 就个人来文(第三十一条)而言，委员会不能处理《公约》生效前发生的失踪案件，但仍可认为它有权审查在《公约》生效后发生的失踪案件相关事实(例如，关于搜寻或调查进程的事实)。

### 什么情况下应将案件提交强迫或非自愿失踪问题工作组？

- 所涉强迫失踪案件开始于《公约》生效前；或
- 据称的强迫失踪案件发生在非《公约》缔约国的领土上。

如果某人向工作组提交的案件涉及在《公约》生效后开始的强迫失踪，工作组与提交人磋商并征得提交人同意后，可将此案转送委员会采取行动。

### 什么情况下应将案件提交强迫失踪问题委员会？

据称的强迫失踪案件开始于《公约》生效后，且：

- 发生在《公约》缔约国的领土上或由《公约》缔约国的代理人实施；或
- 案件发生时，失踪者拥有缔约国国籍。

一般而言，委员会不能为已获工作组登记的案件登记紧急行动。

### 强迫或非自愿失踪问题工作组不能做什么

根据其任务，强迫或非自愿失踪问题工作组：

- 不直接调查个案
- 不直接在实地干预以保护个人免遭报复（但工作组可以向有关国家发送即时干预函）
- 不认定强迫失踪案件中的个人或国家责任
- 不审判或制裁
- 不挖掘尸体
- 不判处抵偿或赔偿
- 不向个人提供经济、医疗或心理支持

## 强迫失踪问题委员会不能做什么

根据其任务，强迫失踪问题委员会：

- 不直接调查个案
- 不直接保护个人免遭报复（但委员会可要求有关缔约国采取临时和保护措施，并跟踪这些措施的落实情况）
- 不认定强迫失踪案件中的个人责任（委员会的任务主要关注国家责任）
- 不挖掘尸体
- 不向个人提供经济、医疗或心理支持

为获得强迫或非自愿失踪问题工作组的支持，我需要付费吗？

从不。工作组的所有程序均免费。

为获得强迫失踪问题委员会的支持，我需要付费吗？

从不。强迫失踪问题委员会的所有程序均免费。

向强迫或非自愿失踪问题工作组提交案件有危险吗？

提交人的信息始终保密，姓名不公开，以确保个人得到保护。如果发生报复，工作组可向有关国家政府发送即时干预函。然而，提交人必须意识到，工作组无法提供人身保护措施。

如果您认为您本人、您的组织或其他行为体因为与工作组合作而遭到了报复、攻击、恐吓或威胁，请立即发送电子邮件至 [hrc-wgeid@un.org](mailto:hrc-wgeid@un.org)，联系秘书处。

## 与强迫失踪问题委员会合作有危险吗？

委员会极为重视与其合作和协助其工作的个人和组织的安全。绝对禁止对正在、寻求或曾经与委员会合作的个人或组织进行攻击、威胁和恐吓。如果发生报复，委员会将适用《防止和处理对与委员会合作的个人和团体进行恐吓和报复的准则》。这包括向有关国家转交书面来文，要求立即停止这些行为并采取保护措施。

为防止这些行为：

- 委员会从不透露紧急行动请求相关资料的来源
- 协助委员会工作的所有人均可请求对他们提供的材料、平行报告或任何其他形式的互动保密

如果您认为您本人、您的组织或其他行为体遭到了恐吓或报复，请立即发送电子邮件至 [ohchr-ccd@un.org](mailto:ohchr-ccd@un.org) 和 [ohchr-petitions@un.org](mailto:ohchr-petitions@un.org)，通知委员会。

在邮件中，请说明：

- 发生的事情、对象和时间，具体情形如何？
- 为什么您认为报复 / 攻击 / 恐吓 / 威胁和您与委员会的互动有关联？
- 是否请求采取临时保护措施？如果是，您认为需要采取什么措施？

## 如果发生报复，强迫或非自愿失踪问题工作组能做什么？

如果发生报复，工作组可向有关政府发送**即时干预函**，要求政府采取步骤保护受影响人员的一切基本权利。对于需要即时干预的案件，将尽可能通过最直接快捷的办法转交有关国家。

工作组还可将恐吓或骚扰案件转送专门的特别程序协调人。

### **如果发生报复，强迫失踪问题委员会能做什么？**

在紧急行动和个人申诉程序下，强迫失踪问题委员会可要求采取临时措施。在这种情况下，您也可以通知委员会的报复问题报告员。

在所有其他程序下，委员会的报复问题报告员可将案件转交给有关缔约国。在这种情况下，报告员将要求该国立即停止一切报复或恐吓行为，并可要求缔约国采取临时保护措施。关于报告员的干预措施，详见《防止和处理对与委员会合作的个人和团体进行恐吓和报复的准则》(CED/C/8)。

### **强迫或非自愿失踪问题工作组有哪些伙伴？**

为履行其任务，工作组与受害者（遭到强迫失踪的人及失踪者的家属和亲属）、民间社会组织、会员国、国家人权机构、学术机构、联合国总部和外地各机构及方案合作。

### **强迫失踪问题委员会有哪些伙伴？**

为履行其任务，委员会与缔约国、受害者（遭到强迫失踪的人及失踪者的家属和亲属）、民间社会组织、国家人权机构、学术机构、联合国总部和外地各机构及方案合作。

委员会还与其他条约机构、人权理事会特别程序以及非洲、欧洲和美洲人权机制密切合作。

## 在强迫或非自愿失踪问题工作组面前，受害者、民间社会组织和国家人权机构可以做什么？

受害人、民间社会组织和国家人权机构可以：

- 协助失踪者亲属向工作组提交案件或发出即时干预函
- 提出一般指控
- 在国别访问期间，组织与工作组的会议并提交相关资料。

## 在强迫失踪问题委员会面前，受害者、民间社会组织和国家人权机构可以做什么？

受害者、民间社会组织和国家人权机构可以：

- 在拥有正当利益的情况下，提交紧急行动请求
- 代表受害者提出个人申诉
- 向委员会提交材料和提供口头通报，以便委员会审查缔约国的报告或进行国别访问
- 参与关于委员会起草一般性意见和实质性宣言的讨论。

## 强迫或非自愿失踪问题工作组向哪些机构汇报？

工作组每年向人权理事会提交报告，并向大会作口头发言。

## 强迫失踪问题委员会向哪些机构汇报？

委员会每年向大会提交一份书面报告并作口头介绍。

## 如何与强迫或非自愿失踪问题工作组联络

向工作组提供的资料应以书面形式提交，最好是通过电子邮件，以英文、法文或西班牙文提交。

电子邮件地址：[hrc-wg-eid@un.org](mailto:hrc-wg-eid@un.org)

如果您无法访问互联网，也可以将资料邮寄到以下地址：

Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances  
OHCHR-UNOG  
8-14 Avenue de la Paix,  
1211 Geneva 10, Switzerland

## 如何与强迫失踪问题委员会联络

- [关于对缔约国的审查](#)

向强迫失踪问题委员会提供的资料应以书面形式提交，最好是通过电子邮件，以英文、法文或西班牙文提交。

电子邮件地址：[ohchr-ced@un.org](mailto:ohchr-ced@un.org)

如果您无法访问互联网，也可以将资料邮寄到以下地址：

Committee on Enforced Disappearances  
OHCHR-UNOG  
8-14 Avenue de la Paix,  
1211 Geneva 10, Switzerland

- 关于个人申诉

电子邮件地址：[ohchr-petitions@un.org](mailto:ohchr-petitions@un.org)

- 关于紧急行动

电子邮件地址：[ohchr-ced-ua@un.org](mailto:ohchr-ced-ua@un.org)

## 强迫或非自愿失踪问题工作组的新闻简报

自 2022 年 5 月起，工作组定期发布新闻简报，介绍其活动、届会、决定和建议，以及工作组工作的有关进展。

工作组的所有新闻简报均可通过以下网页查阅：[www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-disappearances/newsletters](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-disappearances/newsletters)。

您可以发送电子邮件至 [hrc-wg-eid@un.org](mailto:hrc-wg-eid@un.org)，订阅工作组的新闻简报。

## 强迫失踪问题的新闻简报

自 2020 年 10 月起，委员会定期发布新闻简报，介绍其活动、届会、决定和建议，以及委员会工作的有关进展和如何协助其开展工作。

委员会的所有新闻简报均可通过以下网页查阅：[www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced/newsletters](http://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced/newsletters)。

如需订阅强迫失踪问题委员会的新闻简报，请发送电子邮件至 [ohchr-ced@un.org](mailto:ohchr-ced@un.org)。

## 四. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》和强迫或非自愿失踪问题工作组

### A. 《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》

大会 1992 年 12 月 18 日第 47/133 号决议通过了《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》，宣布它是一套适用于所有国家的原则（见附件一）。

大会在《宣言》的序言中回顾，构成强迫失踪的行为违反了《世界人权宣言》、《公民及政治权利国际公约》、《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》等其他国际文书的规定。大会申明，须制定一项文书，将造成人们被强迫失踪的一切行为列为极其严重的罪行，并确定惩罚和防止这种行为的标准。大会还回顾，有组织的强迫失踪行为是一种危害人类的罪行。

根据《宣言》，任何强迫失踪行为均违背了保障（除其他外）以下各项权利的国际法规则：法律面前人的地位得到承认的权利、人身自由与安全权以及免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。这种行为还侵犯了生命权或对生命权构成严重威胁。各国有义务采取有效的立法、行政、司法或其他措施，防止和制止强迫失踪行为，尤其应将这种行为视为一种继续犯罪，并确立民事责任。

《宣言》还提到，受害人有权获得迅速而有效的司法补救以确定被剥夺自由者的下落或健康状况，国家主管当局有权不受阻碍地进入所有拘留场所，应保有被拘留人员的集中登记册，有义务充分调查所有据称失踪案件，还有义务在普通主管法院而非特殊法庭（特别是军事法庭）审判被指控实施失踪的人。所有参与调查强迫失踪案件的人均应受到保护，以免遭虐待、恐吓或报复。对强迫失踪行为实行的诉讼时效较长，与这项罪行

极其严重的性质相称，不对实施者适用特赦法或可能导致有罪不罚的类似措施。

《宣言》规定，强迫失踪的受害人及其家属应得到补偿，并应有权得到充分的赔偿，包括得到尽可能完全恢复正常所需要的条件。<sup>9</sup>

《宣言》尤其关注儿童失踪问题，以及父母遭受强迫失踪的儿童和在母亲被强迫失踪期间出生的儿童遭绑架的问题。各国必须努力寻找这些儿童，查明其身份，并将他们送回其出生的家庭。

1993年6月14日至25日在维也纳举行的世界人权会议欢迎大会通过《宣言》，并呼吁所有国家“采取有效的立法、行政、司法或其他措施，防止、制止和惩治迫使人失踪的行为”。世界人权会议重申，“所有国家都有责任在无论何种情况下凡有理由认为在其管辖领土内发生被迫失踪事件即开展调查，如指控属实，即查办肇事者。”

自1993年以来，人权委员会及其继任机构人权理事会定期通过决议，请所有政府采取适当的立法或其他步骤，防止和惩治强迫失踪行为，并特别提及《宣言》，还请所有政府为此目的在国家和区域一级并与联合国合作采取行动。各国和其他利益相关方经常受大会和其他机构邀请，参与推广和宣传《宣言》，包括将其译入各国的语文，并确保执法人员和公职人员的培训包含关于这一法律文书的必要教育及信息。

尽管《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》已获通过，《宣言》依然是打击强迫失踪的基本工具。它属于所谓的“软法”，因此为所有国家提供指导，无需批准或加入。

---

<sup>9</sup> 关于对强迫失踪案件中赔偿措施的解释，见强迫或非自愿失踪问题工作组的报告(A/HRC/22/45)，第46-68段。

## B. 强迫或非自愿失踪问题工作组

人权委员会在 1980 年 2 月 29 日第 20(XXXVI) 号决议中决定设立一个由五名独立专家组成的工作组，负责审查与强迫失踪有关的问题。自那以来，工作组的任务期限定期延长。人权理事会 2020 年 10 月通过的第 45/3 号决议将工作组的任期延长三年。

工作组<sup>10</sup> 是人权理事会的 40 余项专题特别程序之一。<sup>11</sup> 这些机制的主要特点是以《宪章》为依据，即它们的职权来自《联合国宪章》而非某一具体条约。

因此，工作组的管辖权涵盖联合国所有会员国的强迫失踪问题，不论它们是否已经加入任何人权条约，包括《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

工作组每年举行三届会议，每届会议为期五至八个工作日，通常在日内瓦召开。会议以非公开方式举行。但工作组定期邀请各国政府代表、非政府组织、家属和目击者与工作组会晤。

工作组有一项人道任务，即协助家属确定被置于法律保护之外的失踪亲属的命运和下落。为此，工作组努力在家属与有关国家之间建立沟通渠道，以查清失踪者的命运和下落。工作组不负责确定具体强迫失踪案件或其他相关侵犯人权案件的责任。自 1992 年以来，工作组还负责监测各国落实《宣言》的进展情况。每当工作组认为需要在国际法的框架下进一步澄清或解释《宣言》时，它将通过一般性意见。<sup>12</sup> 工作组还就与强迫失踪有关的各种问题和新兴现象通过专题研究报告，包括一份关于

---

<sup>10</sup> 见 [www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances)。

<sup>11</sup> 见 [www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council)。截至 2022 年 11 月，特别程序包括 45 项专题任务和 14 项国别任务。

<sup>12</sup> 见 [www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/general-comments-working-group](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/general-comments-working-group)。

有效调查强迫失踪的标准和政策的研究报告，以及一份关于移民背景下强迫失踪问题的研究报告。

此外，工作组协助会员国克服落实《宣言》的障碍，特别是通过技术援助、合作和咨询服务。

根据其工作方法<sup>13</sup>，工作组主要通过下列程序履行其任务：

1. 案件（根据紧急程序或标准程序加以处理）
2. 紧急呼吁和其他来文
3. 即时干预函
4. 一般指控
5. 国别访问
6. 转送

工作组每年向人权理事会报告其活动。

## 1. 案件

如上所述，工作组的基本任务是协助亲属查清已失踪家人的命运和下落。为此，工作组努力在家属与有关国家之间建立沟通渠道，以确保资料详实、事实清楚的个案得到调查，查清失踪者的命运和下落。

为此，工作组接受并审查失踪者亲属或代为行事的人权组织所提交的失踪案件报告。工作组如果认定报告符合若干条件<sup>14</sup>，则将案件转交有关政府，请政府进行调查并向工作组告知结果。

---

<sup>13</sup> 工作组经 2014 年修订的工作方法全文见 [A/HRC/WGEID/102/2](#)。工作组在 2023 年 2 月举行的第 129 届会议上完成了工作方法的新一轮修订，将在不久后发布。

<sup>14</sup> 见强迫或非自愿失踪问题工作组的工作方法 ([A/HRC/WGEID/102/2](#))，第 14 段。

如果通过政府或家属的调查，通过非政府组织的查证，或通过工作组或来自联合国或在实地开展活动的其他国际组织的人权工作人员核实，已经明确查清失踪者的命运和下落后，无论此人是生是死，工作组在个案中的职责即结束。工作组不负责确定具体强迫失踪案件或其他相关侵犯人权案件的责任；它在这方面的的工作纯属人道主义性质。

在过去，工作组基于《宣言》序言中所载的强迫失踪定义开展工作。因此，委员会只审议下列案件：有关行为的实施者是国家行为体，或代表国家行事或在国家直接或间接支持、同意或默许下行事的个人或有组织团体（如准军事团体）<sup>15</sup>。

因此，工作组通常不予干预并非由代表政府行事或在政府直接或间接支持、同意或默许下行事的个人或团体所实施的案件，如在本国领土上与政府对抗的恐怖主义或叛乱运动。

2019年，工作组报告称，它多年来收到的资料表明，非国家行为体实施的可能构成强迫失踪行为的绑架事件越来越多。<sup>16</sup>自那以来，鉴于工作组的人道主义任务，加之因这些行为而遭受苦难的受害者事实上得不到任何补救，工作组一直在记录据称由行使类似政府职能或实际控制领土和人口的非国家行为体实施的强迫失踪案件。这些案件被转交给有关的非国家行为体，请它们澄清失踪者的命运和下落。在这样做的过程中，工作组强调，向非国家行为体转交案件绝不意味着对任何领土、城市、地区、或其当局的法律地位表示任何意见。

关于强迫失踪行为的定义，工作组认为将受害者“置于法律保护之外”是这类罪行的结果。因此，工作组受理强迫失踪案件时，不要求提交人证明甚至推定行为人的意图确实是将受害人置于

<sup>15</sup> “准军事团体”是指实际上由国家（一般通过正规军）提供武装、训练或支持的有组织团体。

<sup>16</sup> A/HRC/42/40，第94段。

法律保护之外。此外，工作组认为，强迫失踪行为可能始于非法拘留或最初合法的逮捕或拘留。换言之，必须从剥夺自由行为发生之时起保护受害者免遭强迫失踪，无论这种剥夺自由是何形式，并不局限于非法剥夺自由。

工作组认为，拘留后进行法外处决，只要符合下列条件，本身就构成强迫失踪：拘留或剥夺自由的实施者是政府工作人员（不论部门或级别）或代表政府行事或在政府直接或间接支持、同意或默许下行事的有组织团体或个人，并且在拘留后，甚至在执行处决后，国家官员拒绝透露有关人员的命运或下落，或拒绝承认实施了上述行为。

### i. 可否受理

强迫失踪案件报告必须来自失踪者的家属或亲属，或家属代表、政府、政府间组织、人道主义组织、非政府组织或其他可靠来源，工作组才认为可受理。这类报告必须以书面形式提交，明确说明提交人（又称“来文方”）的身份。如果来文方不是家属，则须经家属明确同意，方可代表家属提交案件，还必须能够与失踪者的亲属一道跟踪后续情况。应来文方的要求，为保护来文方，对其身份保密。

为了让报告中提及的政府能够开展切实调查，工作组将向政府提供最低限度的基本信息。此外，工作组不断敦促来文方尽可能详细说明失踪者的身份（包括在知晓时提供此人的身份证号码）和失踪情形。要求至少提供以下信息<sup>17</sup>：

- (a) 失踪者的全名，如有可能，提供失踪者的出生日期、性别、国籍和职业或专业；

<sup>17</sup> 在报告可归咎于行使类似政府职能或实际控制领土和人口的非国家行为体的案件时，必须提供相同的信息，以便工作组记录。

- (b) 失踪日期，即被逮捕或绑架的年、月、日，或最后一次见到失踪者的年、月、日；如果失踪日期不详，应提供一个近似日期；
- (c) 逮捕或绑架的地点，或最后一次见到失踪者的地点（至少注明城镇或村庄）；
- (d) 据信实施了逮捕或绑架或秘密拘留失踪者的行为方；
- (e) 为确定失踪者的命运或下落所采取的步骤，或至少说明为寻求国内补救办法所作的努力失败或未果。

不要求在向工作组提交案件之前用尽国内补救办法。

向工作组提交案件时，可同时向强迫失踪问题委员会、人权事务委员会、欧洲人权法院、非洲人权和民族权委员会、非洲人权和民族权法院、美洲人权委员会、美洲人权法院或类似司法或准司法国际组织提交个人申诉。然而，根据《公约》第三十条，同一案件不得提交强迫失踪问题委员会紧急程序处理。

**向工作组提交个案的表格（见附件三）虽不强制使用，但提供了关于应列入哪些信息的有益指导。**

## ii. 案件的处理

工作组在届会期间对新报告的强迫失踪案件进行详细审查。符合上述要求的案件将转交有关政府，要求政府进行搜寻和调查，并将结果通知工作组。<sup>18</sup> 一旦转交，案件将登记到数据库中，国别统计数据将反映到工作组的年度报告中。

工作组根据紧急程序或标准程序处理收到的报告。

<sup>18</sup> 根据 2019 年以来形成的惯例，此处所述的程序也适用于向工作组报告的、可归咎于行使类似政府职能或实际控制领土和人口的非国家行为体的案件。见“向工作组报告失踪案件”，可查阅 [www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/reporting-disappearance-working-group](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/reporting-disappearance-working-group)。

紧急程序适用于在工作组收到报告前三个月内开始的强迫失踪案件。这些案件将通过最直接快捷的办法转交有关国家。对开始于三个月期限之前但不超过秘书处收到报告之日前一年的案件，只要与三个月内限期发生的一宗案件有关联，经主席兼报告员授权，即可在闭会期间通过函件转交。工作组也可决定在上述情况以外的情况下使用紧急程序。

标准程序适用于在三个月期限后报告的强迫失踪案件。这些案件由工作组在届会期间予以审查，通过主席兼报告员的函件转交有关国家，要求进行搜寻和调查，以澄清失踪者的命运和下落，并将结果通知工作组。

在所有案件中，工作组特别重视妇女、儿童、移民、老年人、残疾人、少数群体、土著人民、男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者等弱势群体的处境。

如果失踪者是儿童，工作组的公开文件将隐去儿童的姓名，除非儿童的最大利益或工作组的任务另有要求。

如果失踪者是怀孕妇女，应在案情说明中提及据推测该妇女在被拘留期间生育的儿童。应家属要求，或者如有证人报告称该妇女在被拘留期间确实生育了一名儿童，该儿童的问题应另案处理。

如果报告表明，一个国家的官员对发生在另一国的强迫失踪案件负有直接责任或参与其中，或不止一个国家的官员对失踪案件负有直接责任或参与其中，应将上述报告转交全部有关国家。如有需要，工作组可向其他国家发送这些报告的副本。

案件只计入有关人员据报被剥夺自由或最后一次露面的国家的统计数据。<sup>19</sup> 在特殊情况下，如果工作组的人道主义任务有此要求，案件可计入另一国的统计数据。不过，对于在其管辖范围内发生失踪案件或失踪者是其国民的国家，也可以向其抄送报告，以便这些国家在可能的情况下发挥作用，收集有助于澄清案件的资料。

### iii. 政府的答复和案件的澄清

载有关于失踪者命运或下落详情的任何政府答复<sup>20</sup> 都将转交来文方。如果来文方在收到转交的国家答复后六个月之内没有答复，或以工作组认为无道理的理由质疑政府提供的资料，案件将被视为已澄清，因此将被列入年度报告中题为“政府答复已澄清案件”的统计概要。如果来文方以合理的理由质疑政府提供的资料，将向有关政府通报这一情况，请其发表意见。

如果来文方就一宗以前已澄清、存档或中止的案件提供了新资料或更新了原有资料，工作组可决定将该案件再次转交有关国家，请其发表意见。如果国家的答复涉及另一人，与所报告的情况不匹配，或未在六个月期限内送达来文方，案件也可重启。在此情况下，所涉案件应重新列入工作组未决案件清单。

工作组对未决案件进行审议，直至案件被：(a) 澄清；(b) 存档；或 (c) 中止：

- (a) 如果通过国家开展独立、公正、彻底和有效的调查，通过非政府组织进行查证，通过工作组、联合国或在实地开展

<sup>19</sup> 根据 2019 年以来形成的惯例，工作组的会后报告和年度报告将提及可归咎于非国家行为体并向其转交的案件。虽然有关国家通常会收到来文的副本，但这些案件并不计入其统计数据。

<sup>20</sup> 根据 2019 年以来形成的惯例，此处所述的程序也适用于向工作组报告的、可归咎于行使类似政府职能或实际控制领土和人口的非国家行为体的案件。

活动的其他任何国际组织的人权工作人员开展查访，或通过家属的搜寻，已经明确确定失踪者的命运和下落，并转交了详细资料，无论失踪者是生是死，案件即已澄清。如果有国家在开展了独立、公正、彻底和有效的调查和搜寻活动后，提供了可靠资料，表明无法确定失踪者的下落，但详细说明了强迫失踪案件的相关情况、调查的进展和结果以及失踪者的命运，案件也可视为已澄清。

- (b) 如果有国内法律规定的国家主管当局宣布某人因强迫失踪而下落不明，同时失踪者的亲属或其他利益攸关方已自由并无可争辩地表示不希望再进一步追查案件，则案件可存档。这些条件应始终尊重了解真相、伸张正义和获得全面赔偿的权利。
- (c) 特殊情况下，如果家属已自由并无可争辩地表示不希望进一步追查案件，或来文方已不复存在或无法继续跟踪案件，而工作组试图与其他来文方联系无果，则工作组可中止审议案件。

每届会议结束后，工作组以书面形式向各国政府通报就其国内发生的强迫失踪案件所作的决定。工作组每年至少一次提醒各国政府已转交但尚未澄清的案件总数量。工作组每年三次提醒各国政府根据紧急程序发送但尚未澄清的案件。在一年中任何时间，任何一国政府均可书面索取工作组已转交案件的摘要。

来文方就未决案件补充提交的任何实质性资料将送交工作组，经其同意后转交有关政府。

如果工作组收到的强迫失踪案件报告中的受害者经查已死亡，工作组将不予受理，不将该案转交有关政府，因为该案自始已澄清。然而，如果这些案件符合下列要件，仍属于《宣言》定义的强迫失踪：（一）违背有关人员的意愿剥夺自由；（二）有政府官员的参与，至少是通过默许间接参与其中；（三）随后政

府官员拒绝承认此等行为或透露有关人员的命运和下落。这类报告可作为一般指控转交政府，但不通过紧急或标准程序转交。

工作组宣布案件已澄清、存档或中止，并不意味着政府没有义务进一步调查案件，将施害者绳之以法，向失踪者家属提供充分赔偿，并采取一切必要措施防止今后发生类似案件。

虽然工作组的任务在查明失踪者的命运和下落后即结束，但联合国其他人权程序可开展在工作组任务范围外的活动。如果有关政府的答复明确表明，失踪者已死亡、曾遭受酷刑、受到任意但当局承认的拘留，或其他人权遭到侵犯，且据称政府官员或与政府官员有关联的团体或个人对此负有责任，该案件将转送适当的机制或机构。

自成立以来，工作组处理了涉及 110 个国家的近 60,000 宗个案。<sup>21</sup> 由于远非工作组所能控制的原因，仅有一小部分案件得到了澄清，但数量已超过 10,000 宗。此外，工作组的行动也在一定程度上防止了发生更多强迫失踪案件，具体程度无法量化。

另外，工作组这一机制本身反映了国际社会的关切和行动。它是一项长期进程的一部分，其目的是通过全面提高公众对人权相关问题的认识，并向各国政府提供咨询服务和技术援助以促进和保护人权，最终消除重大侵犯人权行为。

## 2. 紧急呼吁和其他来文

如果收到可信指控称，某人遭到逮捕、拘留、绑架或被以其他方式剥夺自由，已遭到强迫失踪或面临失踪风险，工作组将以最直接快捷的方式将这些指控转交有关国家。这是人权理事会

---

<sup>21</sup> 截至本文件发布之时，工作组已记录 47 宗案件并转交 6 个行使类似政府职能或实际控制领土和人口的非国家行为体。迄今为止，已有 4 宗案件得到澄清。

其他特别程序共有的一项程序，这些来文通常由工作组与其他任务机构联合转交。工作组将要求政府开展调查，以澄清有关人员的命运和下落，并将结果通知工作组。若来文方同意，紧急呼吁可酌情转为标准案件或紧急案件。

紧急呼吁将反映在会后文件和年度报告中，但不作为工作组的案件予以登记立案，也不计入国别统计数据。国家对紧急呼吁的答复摘要将列入会后文件和年度报告中，在适当时，国家提供的资料将转交紧急呼吁的来文方，并请来文方发表意见或提供更多细节。

工作组在收到可靠资料表明某人已被剥夺自由并面临强迫失踪的风险后，可决定与其他有关特别程序（如酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员；法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员；或任意拘留问题工作组）发出联合来文。

当收到可靠和详细的指控称一国正在实行强迫失踪时，工作组可决定进行干预。当收到可靠和详细的指控表明一国正在考虑采取可能对落实《宣言》造成障碍的措施（如立法或政策措施）时，工作组也可与有关国家和其他来文方沟通。

工作组在认为恰当时，可要求有关国家、原来文方或其他任何来文方提供任何与此有关的资料，以便评估有关情况和该国应来文方要求所采取的措施的效力。工作组还可采取它认为适当的其他后续措施。

### 3. 即时干预函

工作组将向有关政府转交关于失踪者亲属、失踪案件目击者或其家属、亲属组织或其他非政府组织成员、人权维护者或关注失踪问题的个人遭到恐吓、迫害或报复的案件资料。工作组在转交上述资料的同时，呼吁有关政府采取步骤保护受影响人员

的所有基本权利。鉴于这些来文的紧迫性，将通过最直接快捷的方式转交有关国家，包括在闭会期间转交。

即时干预函和国家答复的摘要将列入工作组的会后文件和年度报告中。

#### 4. 一般指控

工作组定期向有关政府以摘要形式转交来自失踪者亲属和非政府组织等可靠来文方关于落实《宣言》过程中所遇障碍的指控（又称“一般指控”）<sup>22</sup>，并请国家在愿意的情况下发表意见。

一般指控和国家的答复将列入工作组的会后文件和年度报告，并公布在工作组网站上。

#### 5. 国别访问

国别访问旨在促进最直接相关的主管当局、家属或其代表与工作组开展对话，协助澄清所报告的强迫失踪案件。在访问期间，工作组将审查各国为防止、调查、惩治和消除强迫失踪所采取的行动，以及为落实《宣言》所采取的方案和措施。与人权理事会其他特别程序一样，工作组有权每年进行两次国别访问。

必须经有关政府事先同意，才能进行国别访问。一些国家已发出长期邀请，这意味着它们在原则上愿意接待包括工作组在任何特别程序任务负责人的访问。<sup>23</sup> 国别访问应遵循《人权理

---

<sup>22</sup> 见 [www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/general-allegations](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures/wg-disappearances/general-allegations)。

<sup>23</sup> 已发出长期邀请的国家最新名单可查阅 <https://spinternet.ohchr.org/StandingInvitations.aspx?lang=zh>。

事会特别程序任务负责人行为守则》<sup>24</sup> 和特别程序国别访问职权范围<sup>25</sup> 中的规定。

工作组每次进行访问，都会向人权理事会提交一份关于结论和建议的报告。这份报告中所载的结论旨在协助政府识别可能助长强迫失踪的因素，并提供切实的解决方案，以落实国际标准。工作组在发布访问报告几年后（通常是四年后），将要求有关国家提供资料，说明为落实报告中所载建议而采取的步骤，或导致该国无法落实建议的制约因素。民间社会和其他来文方也会提供资料。根据收集到的资料，工作组将发布访问后续报告，经有关政府事先同意，工作组也可开展后续访问。<sup>26</sup>

工作组欢迎亲属、民间社会组织和其他利益攸关方在国别访问背景下提供资料。<sup>27</sup>

## 6. 转送

如果工作组收到申诉，称存在可能构成危害人类罪的强迫失踪行为（例如，在对平民发起大规模或有组织攻击的背景下实施强迫失踪），工作组将评估这些申诉，并酌情转送国际、区域、次区域或国内主管当局。

---

<sup>24</sup> 人权理事会第 5/2 号决议。

<sup>25</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/terms-reference-country-visits-special-procedures](http://www.ohchr.org/zh/special-procedures-human-rights-council/terms-reference-country-visits-special-procedures)。

<sup>26</sup> 有关国别访问和后续访问的资料可查阅 [www.ohchr.org/zh/node/3366/country-visits](http://www.ohchr.org/zh/node/3366/country-visits)。

<sup>27</sup> 见“向强迫或非自愿失踪问题工作组提交有关正式国别访问的资料”。可查阅 [www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-disappearances/submitting-information-wgeid-relation-official-country-visits](http://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-disappearances/submitting-information-wgeid-relation-official-country-visits)。

## 7. 保护与工作组合作者免遭恐吓和报复

除了即时干预函机制(见上文),工作组可就恐吓和报复下列人员的行为采取行动:失踪者亲属,以及寻求或已经与联合国人权机构合作或已经向联合国人权机构提供证词或资料的个人或团体;正在或已经利用在联合国支持下所建立的程序保护人权和基本自由的人员;或为此目的向其他人提供法律援助的人员。

总体而言,包括工作组在内的特别程序通过各类非公开和公开行动来处理对于与工作组合作者的恐吓和报复案件。这些行动包括:

- 在与政府官员会晤时,提请注意报复案件
- 向各国和其他利益攸关方发送来文
- 向联合国驻外地和总部的代表,包括秘书长、联合国人权事务高级专员、助理秘书长和人权理事会主席,提交报复案件
- 在公开声明、新闻稿和提交人权理事会或大会的报告中或在与这两个机构的互动性对话期间提及报复案件。

特别程序协调委员会内部指定了一名专门的报复问题协调员,负责协调应对措施。必要时,特别程序将寻求与国际或区域一级的其他人权机制合作,包括相互转送案件。

人权理事会特别程序的年度报告中有一个关于报复问题的章节,其中阐述了特别程序在报告所述期间的主要关切和所采取的行动。<sup>28</sup>

<sup>28</sup> 另见根据人权理事会第12/2号决议提交的《与联合国及其人权领域代表和机制的合作:秘书长的报告》(A/HRC/51/47)。

## 五. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和强迫失踪问题委员会

### A. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》

2001 年，人权委员会请一名独立专家审查现有保护人们免遭强迫或非自愿失踪的国际刑事和人权框架，查明差距，以保证充分防止强迫失踪。<sup>29</sup>

独立专家在报告中得出结论认为，免遭强迫失踪的权利没有在任何普遍性条约中得到确立，防止强迫失踪并对受害者提供有效补救和赔偿的措施存在诸多差距。因此，他提出，需要通过一项专门、普遍、具有法律约束力的文书。

在该报告之后，人权委员会于 2003 年决定起草这样一项条约。70 多个国家以及众多非政府组织、失踪者家属协会和专家参加了为期三年的谈判进程。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》(见附件二)于 2006 年 12 月获大会通过，并于 2007 年 2 月 6 日在巴黎开放供签署。《公约》获 20 个国家批准或加入后，于 2010 年 12 月 23 日生效。<sup>30</sup>

《公约》是第一项关于强迫失踪问题的具有普遍法律约束力的人权文书。《公约》详细规定了缔约国在防止和消除强迫失踪方面的义务以及受害人的权利。作为国际人权条约法，《公约》对已经批准或加入《公约》的国家(即缔约国)具有法律约束力。

《公约》共四十五条，分为三部分：

<sup>29</sup> 见人权委员会，曼弗雷德·诺瓦克提交的报告(E/CN.4/2002/71)，2002 年 1 月 8 日。

<sup>30</sup> 最新的签署和批准情况见 [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_en)。

- 第一部分载有实质性条款，主要规定了缔约国防止和惩治强迫失踪罪的义务以及受害者的相应权利。
- 第二部分规定应设立强迫失踪问题委员会，并解释了委员会的职能。
- 第三部分载有关于签署、生效、修订的形式要求，并规定了《公约》与国际人道主义法之间的关系。《公约》指出，国际法或国内法中更有利于防止强迫失踪的规定应适用。

《公约》代表了国际法的重大进步，特别是其中申明，不遭受强迫失踪是一项不容克减的人权。<sup>31</sup>

根据《公约》，缔约国必须在国内刑法中将强迫失踪规定为一项独立存在的罪行，并施以与其极端严重性相称的适当处罚。

《公约》明确规定，大规模或有组织的强迫失踪行为构成相关国际法所界定的危害人类罪，缔约国必须承认这一点。

《公约》承认强迫失踪罪的持续性，规定对刑事诉讼实行诉讼时效的缔约国必须确保诉讼时效较长，从停止犯罪之时（即确定失踪者的命运和下落之时）起算。

根据《公约》，缔约国必须追究制造、指令、唆使或诱导制造、企图制造、同谋或参与制造强迫失踪的人的刑事责任。《公约》第六条规定了上级责任和适当服从，即下令对一人或多人实施失踪的当权者的责任。

《公约》规定，当被控实施强迫失踪的人出现在缔约国管辖的领土上时，该国应采取必要措施对该项罪行实行管辖，除非按其国际义务将此人引渡或移交至另一国家，或移交给该缔约国承认其司法管辖权的某一国际刑事法庭。

---

<sup>31</sup> 不容克减的权利是即使在战争或其他公共紧急状态下也不得限制或中止的权利，例如生命权，以及禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇。

《公约》缔约国必须确保强迫失踪指控得到迅速、彻底、独立、公正和有效的调查。

《公约》第三条承认，“未得到国家授权、支持或默许的人或组织”（即非国家行为体）可能参与实施性质与第二条所述行为相同的行为。在此情况下，《公约》要求缔约国调查所犯行为，并将责任人绳之以法。

缔约国需要保护申诉人、目击者、失踪者的亲属及其辩护律师以及参与调查的人，使其免遭一切虐待或恐吓。

根据《公约》，缔约国在对强迫失踪罪提起刑事诉讼方面，应彼此提供最大限度的司法协助。缔约国必须相互合作，以援助和搜寻强迫失踪的受害人，如失踪者已死亡，应挖掘和辨认遗体，并将之送返原籍。

《公约》规定了旨在防止强迫失踪的措施，其中包括禁止秘密拘留，并呼吁缔约国确保在剥夺自由方面遵循最低限度的法律标准。特别是，各国必须编制并维持被剥夺自由者的官方登记册，其中应至少包含《公约》规定的内容，各国还应确保所有被剥夺自由者能够与家属、律师或其选择的任何其他人联络。

《公约》规定了不推回原则：缔约国不得将一个人驱逐、送返、移交或引渡到有充分理由相信此人将面临强迫失踪危险的另一国家。《公约》规定，为评估是否有此种危险，主管当局应斟酌一切有关因素，包括在适用的情况下，考虑有关国家是否存在一贯严重、公然或大规模侵犯人权或严重违反国际人道主义法的情况。

缔约国需要向执法人员、文职或军事人员、医务人员、国家官员和可能参与处置被剥夺自由者的其他人提供关于《公约》内容的培训。

《公约》的重要进步之一在于第二十四条，其中规定，“受害人”不仅包括失踪者，也包括任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人，如家属。因此，第二十四条规定了受害人的权利和相应的缔约国义务，即：了解真相的权利；搜寻失踪者的义务；获得补偿和其他赔偿措施的权利，包括复原、康复、平反和保证不再重演；规范失踪者法律地位、特别是在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面法律地位的义务；以及自由组建和参加旨在查明强迫失踪案情和援助受害人的组织的权利。

在国际人权条约中，《公约》率先明确规定，人们有权了解侵犯人权事件的真相，更具体而言，有权了解强迫失踪及其案情、搜寻和调查的进展和结果以及失踪者的命运。

《公约》第一部分的最后一个条款涉及非法劫持遭受强迫失踪的儿童、父母或法律监护人遭受强迫失踪的儿童或在母亲遭受强迫失踪期间出生的儿童。《公约》要求缔约国根据本国刑法防止并惩处这种行为，以及伪造、藏匿或销毁证明遭到非法劫持的失踪儿童真实身份的证件的行为。缔约国必须相互协助，搜寻、辨认和找到失踪儿童。

此外，考虑到儿童的最大利益，缔约国必须制定法律程序，审查收养或安置程序，并酌情宣布源自强迫失踪的收养或安置无效。

## B. 强迫失踪问题委员会

强迫失踪问题委员会是负责监测缔约国适用《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》情况的机制（见《公约》第二十六条至第三十六条）。

委员会是负责监测联合国人权条约落实情况的 10 个条约机构之一。<sup>32</sup> 这些机构的管辖权仅限于已批准或加入相应条约的国家，即缔约国。

委员会由 10 名独立专家组成，专家以个人身份任职。专家由《公约》缔约国选举产生，任期四年，可连任一次。

委员会每年在日内瓦举行两届会议，并按照其制定的议事规则<sup>33</sup>和工作方法<sup>34</sup>履行职责。

委员会通过履行下列职责，执行其任务：

1. 审议缔约国的报告 ( 第二十九条 )；
2. 紧急行动 ( 第三十条 )；
3. 个人来文 ( 第三十一条 )；
4. 国家间来文 ( 第三十二条 )；
5. 国别访问 ( 第三十三条 )；
6. 将大规模或有组织的强迫失踪问题转送大会 ( 第三十四条 )；
7. 一般性意见 ( 委员会议事规则第 56 条 )。

在委员会履行第二十九条、第三十条、第三十三条和第三十四条规定的职责 ( 即审议报告、紧急行动、国别访问和将大规模或有组织的强迫失踪问题转送大会 ) 时，已批准或加入《公约》的所有国家均在其管辖范围内。

然而，在委员会根据《公约》第三十一条和第三十二条接受和审议个人来文及国家间来文时，《公约》缔约国不自动接受委

---

<sup>32</sup> 见 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx)。

<sup>33</sup> 见 CED/C/1。

<sup>34</sup> 见 [www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/ced/rules-procedure-and-working-methods](http://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/ced/rules-procedure-and-working-methods)。

员会的管辖。缔约国需要在批准或加入《公约》之时或在之后的任何时候单独作出声明。

《公约》第三十五条规定，委员会的管辖权仅限于《公约》生效后发生的强迫失踪案件。为澄清这项规定的内容，委员会通过了一项声明<sup>35</sup>。简而言之，委员会认为，在报告程序(第二十九条)下，委员会可借助在《公约》生效前开始的强迫失踪案件的相关资料，理解当前的挑战。

委员会还认为，委员会不能裁断在《公约》生效前开始的涉及强迫失踪的个案。换言之，委员会不能就《公约》对有关缔约国生效前开始的失踪案件启动紧急行动程序(第三十条)。然而，对个人来文(第三十一条)而言，即使委员会无法处理失踪案件本身，但仍然可以认为委员会拥有管辖权，可审查在《公约》生效后发生的失踪案件相关事实，例如，与搜寻或调查进程有关的事项。

委员会还就强迫失踪与军事管辖等问题以及联合国人权事务高级专员关于加强联合国人权条约机构体系的报告通过了实质性声明<sup>36</sup>。

2019年，委员会通过了《搜寻失踪人员指导原则》，巩固了根据国家的搜寻义务有效搜寻失踪者方面的良好做法。<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> 可查阅 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCED%2F7250&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCED%2F7250&Lang=en)。

<sup>36</sup> 可查阅 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=9&DocTypeID=68](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=9&DocTypeID=68)。

<sup>37</sup> CED/C/7；见附件六。

2022 年，委员会与工作组、儿童权利委员会和三位特别程序任务负责人一道通过了关于非法跨国收养的联合声明。<sup>38</sup>

委员会正在起草其首份一般性意见，涉及移民背景下的强迫失踪问题。

委员会每年向缔约国和大会提交活动报告。

## 1. 根据第二十九条审查缔约国的报告

根据《公约》第二十九条第一款，各缔约国应当在《公约》对该缔约国生效后两年内，向委员会提交一份报告，说明为履行《公约》义务而采取的措施。

委员会的报告程序自动适用于所有缔约国。报告程序不具有对抗性，相反，它提供了一个机会，以便各国对自身在强迫失踪问题上的成绩和挑战进行跨机构评估，并与专家委员会就适用《公约》的方式进行互动。它还提供了一个独特的空间，供受害人、民间社会组织和其他行为体发声，让他们的关切和建议得到考虑。

该项程序遵守以下步骤：

- (i) 收到有关缔约国根据第二十九条第一款提交的报告；
- (ii) 委员会结合已提交的报告起草问题清单，要求澄清或提供最新资料；
- (iii) 缔约国在委员会规定的时限内对这些问题作出答复；

---

<sup>38</sup> 三位特别程序任务负责人分别是寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员；买卖儿童和儿童性剥削（包括儿童卖淫、儿童色情制品和其他儿童性虐待材料）问题特别报告员；以及贩运人口特别是贩运妇女和儿童问题特别报告员。联合声明见 [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA\\_HR\\_28September2022.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA_HR_28September2022.pdf)。

(iv) 在缔约国主管当局与委员会全体会议的互动对话上，审议报告和对问题清单作出的答复。对话以公开方式进行。通过互动对话，委员会能够向主管当局提出问题，进一步了解缔约国落实《公约》的程度。

如果缔约国没有在批准《公约》后的两年内提交报告，委员会将发出催复通知。对于在期限届满五年后仍未履行报告义务的缔约国，委员会将在没有报告的情况下对缔约国进行审议。<sup>39</sup>

基于报告或在没有报告的情况下开展建设性对话后，委员会将通过结论性意见，其中载有委员会的结论和建议。这些建议旨在指导有关国家根据《公约》采取措施，消除和防止强迫失踪，并确保受害人获得真相、正义、赔偿和支持。

结论性意见将分享给缔约国，并以联合国的六种官方语文在委员会的网页上公布。结论性意见还将收录到委员会提交大会的年度报告中。

在关于缔约国报告的结论性意见中，委员会将向缔约国告知程序的下一步。委员会可要求缔约国在一年内就若干特别关切的问题提供后续报告。在这方面，缔约国必须提交后续报告，说明为落实委员会选定的建议而采取的措施。委员会任命的后续行动报告员将综合分析上述报告和来自其他利益攸关方的资料，并向委员会提交一份分析报告。在此基础上，委员会全体会议将评估缔约国落实建议的程度，随后向缔约国发送普通照会，说明为落实有关建议应采取的措施。

在所有情况下，委员会均可要求国家提供报告，说明为落实全部或部分建议而采取的措施。此举将通过《公约》第二十九条第四款规定的提供补充资料程序进行。

---

<sup>39</sup> 在2019年，委员会通过了“在没有《公约》第二十九条第一款报告情况下审查缔约国的内部准则”。可查阅 [www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/ced/reporting-guidelines](http://www.ohchr.org/zh/treaty-bodies/ced/reporting-guidelines)。

不同于其他条约机构，委员会没有定期报告制度。作为替代，如上所述，委员会可要求缔约国提供补充资料，说明落实委员会建议和《公约》的情况。这一程序旨在跟踪缔约国为落实委员会建议而采取的措施，查明出现的任何新问题，重点关注危机局势，同时与缔约国和其他行为体顺畅互动，提供在落实《公约》方面的指导和专门知识。为全面监测所有缔约国落实委员会建议和《公约》的情况，委员会正在逐步推行这项程序的新模式。

委员会以两种模式审查补充资料报告：

- (i) 定期审查补充资料，侧重于优先问题，根据情况每两年或四年审查一次，与每个缔约国的互动持续三个小时；
- (ii) 每八年进行一次全面审查，对话时间为六小时，时间较长是因为审查间隔的期限较长。

在报告程序的所有阶段，委员会都非常欢迎受害人、民间社会组织、国家人权机构和其他利益攸关方提交资料 and 文件，并欢迎区域机制、联合国系统的实体和其他来文方提交材料。在届会期间，受害人、民间社会组织和国际人权机构代表有机会在委员会线上或线下举行的正式和非正式非公开通报会上发言。这些互动的截止日期和模式将在每届会议之前几个月，在委员会的网页上公布。<sup>40</sup>

在所有届会期间，均欢迎受害人、民间社会组织和国家人权机构代表作为观察员，参加所有公开会议，包括与缔约国的对话。这些会议通过联合国电视台进行网播，链接如下：<https://media.un.org/en/webtv>。

<sup>40</sup> 关于强迫失踪问题委员会的届会，见 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CED](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/SessionsList.aspx?Treaty=CED)。

## 2. 第三十条规定的紧急行动程序

委员会的紧急行动旨在支持紧急寻找失踪者。强迫失踪问题委员会是唯一具备这项程序的条约机构。在设计这项程序时，牢记在一个人失踪后，需要尽快干预，以搜寻和找到这名失踪者并确定其命运，同时防止其他侵犯人权的行为。

紧急行动程序适用于《公约》的所有缔约国，不需要单独声明接受管辖，适用于在《公约》对有关缔约国生效后（缔约国批准或加入后）发生的强迫失踪案件。

为启动紧急行动程序，失踪者亲属或其法律代表或律师、由其授权的任何人或任何其他有正当利益的人可向委员会提交紧急搜寻失踪者的请求。资料来源和请求者的身份将始终保密。

《公约》第三十条第三款规定，在紧急行动程序下，委员会可要求缔约国根据《公约》采取一切必要措施，包括临时措施（见下文），以找到和保护失踪者，并在规定期限内向委员会告知在这方面采取的措施，同时铭记情况的紧急性。

### i. 委员会登记紧急行动的要求

根据《公约》第三十条第二款，紧急行动请求须满足下列条件方可受理：

- (a) 请求不得明显缺乏根据；
- (b) 请求不得构成滥用提交请求权，不得违反《公约》的规定；
- (c) 同一事项（即同一提交人、相同的申诉和相同的事实）不得正由具有类似性质的另一国际调查或解决程序审理（例如，正由工作组审议）；
- (d) 不要求用尽国内补救办法。然而，在可能的情况下，必须至少向有关缔约国有权限搜寻失踪者或调查失踪案件的机

构之一报告失踪案件。如果请求者认为没有这种可能性，或实际上做不到，必须解释原因（例如，报告案件可能会遭到报复，或不存在国内主管当局）。

此外：

- (a) 根据不推回义务、原籍国对涉及本国国民的强迫失踪罪行使管辖权的义务以及缔约国的合作义务，紧急行动请求必须涉及发生在《公约》缔约国的强迫失踪、被缔约国遣返至非缔约国的人失踪以及缔约国国民在境外失踪；
- (b) 紧急行动请求中提到的强迫失踪必须开始于《公约》对有关缔约国生效之后。

涉及《公约》缔约国的强迫失踪案件不得同时由工作组和委员会登记。

换言之：

- (a) 如果所涉强迫失踪案件开始于《公约》生效前或发生在非《公约》缔约国的领土上，仅工作组有管辖权；
- (b) 鉴于委员会采取紧急行动程序的法律依据，如果案件开始于《公约》对缔约国生效之后，或如果失踪者是缔约国的国民，紧急行动请求应向委员会提交。然而，一般而言，委员会不能为已由工作组登记的案件登记紧急行动请求；
- (c) 如果一人向工作组提交了开始于《公约》生效后的案件，工作组将与来文方（如失踪者的亲属或亲属代表）磋商，经其同意，可将案件转送委员会采取行动。两项机制持续进行沟通，以协调双方的干预措施，并在必要时为资料转发提供便利，以确保紧急行动请求立即得到处理。

向委员会提出的紧急行动请求必须采用书面形式，详细描述有关事实，并提供以下信息：

- (a) 失踪者的身份；
- (b) 失踪的日期和情形，以及关于被控受害者的信息（如有）；<sup>41</sup>
- (c) 为向国家主管当局报告失踪而采取的步骤以及主管当局的答复；
- (d) 如请求采取临时措施，应说明需要采取临时措施的理由。

## ii. 登记紧急行动

符合受理条件的紧急行动请求通常在收到后 48 小时内通过转交有关缔约国予以登记。在登记照会中，委员会请缔约国立即采取措施，搜寻并找到失踪者。委员会还请缔约国在两周到一个月的期限内（视强迫失踪发生的时间而定），提供资料说明为找到和保护失踪者、调查强迫失踪案件、确定施害者并确保家属参与搜寻和调查进程而采取的措施。如上所述，在登记照会中，还可请求采取临时措施。

## iii. 临时措施

在紧急行动程序下，委员会可要求缔约国采取临时措施，保护人员或与案件有关的要素，避免发生不可弥补的伤害。因此，可以为失踪者的家属或亲属及其代表或律师、紧急行动请求人、强迫失踪案件目击者、所有参与相关搜寻或调查的人或有助于找到失踪者的任何要素或证据，提出临时措施请求。委员会经常要求采取临时措施，以便：

---

<sup>41</sup> 如果不清楚强迫失踪案件的实施者是谁，在下列情况下，紧急行动请求将予以登记：(a) 可能牵涉到非国家行为体（无国家支持或默许）只是一个假设，未经主管当局彻底调查，既不能证实，也不能证伪；或 (b) 失踪者经历了冲突或紧张局势，或与国家行为体有关联，考虑到事件背景，意味着存在强迫失踪的可能性。如果当事方在紧急行动程序中提供的资料显示，没有国家代理人的参与，包括给予支持或默许，委员会将结束紧急行动。

- 保护失踪者亲属免遭威胁、恐吓或报复
- 保护与据称的强迫失踪案件有关的要素或证据，避免被销毁或管理不善。

在临时保护措施请求中，应说明：

- 请求采取临时保护措施以保护的人员（姓名及其与所涉案件的关联）
- 说明上述人员为何有受到不可弥补伤害的风险（例如，恐吓或报复行为）
- 说明有助于找到失踪者的案件相关要素或证据为何有受到不可弥补伤害的风险
- 缔约国应采取哪些保护措施以避免所述风险。

临时措施请求可以在最初的紧急行动请求中提出，也可在提交紧急行动请求后、紧急行动程序持续期间的任何时候提出。

#### iv. 紧急行动的后续行动

在整个紧急行动程序期间，委员会通过缔约国常驻代表团与缔约国及相关政策和司法部门保持联络，并通过普通照会、函件、会议和电话与紧急行动请求人保持联络。

目的是确保全面跟踪搜寻和调查进程，并监测受害人的处境。

在这方面，委员会是所涉各方之间的联络中心。在登记紧急行动请求后，委员会将向请求人发送函件，告知要求缔约国采取的措施。一旦缔约国向委员会作出答复，委员会即将其转交紧急行动请求人。届时，请求人将有机会对答复发表意见，并分享其认为相关的新资料。

在分析缔约国的答复和请求人的意见后，委员会将向缔约国发送后续照会，提出委员会的关切，并提供后续建议。然后，缔约国须在重新起算的一个月期限内作出后续答复。

## v. 与紧急行动请求人互动

为推进紧急行动程序，请求人必须与委员会保持联络，尽可能提供及时和详细的答复。紧急行动请求人应毫不迟疑地提交任何关于案件的最新资料（任何关于搜寻或调查程序或现行保护措施的资料）。如果紧急行动请求人不答复委员会，秘书处将发送催复通知。如果三次催复后仍未收到答复，秘书处将尽力找到请求人，并为与请求人的互动提供便利。但在这种情况下，委员会可决定在收到补充资料之前暂停审议案件。

## vi. 与缔约国联络

应委员会的要求，有关缔约国应提交可能有助于澄清失踪者命运和下落的任何书面解释、说明或文件，以及与搜寻失踪者和调查失踪案件有关的任何资料。

如收到任何新资料，将定期向缔约国通报。如果缔约国不作答复，将发出催复通知，直至收到答复。在三次催复无果后，委员会将通知缔约国，委员会可向大会报告缔约国不予合作。上述报告将在委员会关于紧急行动报告的届会报告和委员会提交大会的年度报告中公开。

## vii. 程序的公开性

向缔约国发送的普通照会和委员会与紧急行动请求人的交流均保密。

然而，委员会每届会议都会通过一份关于紧急行动的报告，盘点自委员会上届会议以来登记的紧急行动，并阐述观察到的主要趋势和已确立的判例。<sup>42</sup>

在找到失踪者之前，委员会将持续与有关缔约国合作。收到的相关资料须经紧急行动请求人充分确认，委员会才会认定失踪者已经找到。

在牢记这项规则的情况下：

- (a) 当失踪者仍处于失踪状态，或失踪者已找到但在紧急行动程序下受临时措施保护的人仍需要保护，紧急行动继续有效。在此情况下，委员会将基于请求人和缔约国提供的资料，跟踪临时措施的落实情况；
- (b) 当失踪者已找到但仍在拘留中，紧急行动中止。之所以这样做，是因为当事人特别容易再次遭到强迫失踪，无法获得法律保护；
- (c) 当失踪者已找到，且处于自由状态、已获释或已死亡，且相关资料得到充分确认，紧急行动结束；
- (d) 当紧急行动请求人与失踪者家属失去联系且无法再提供后续信息，紧急行动暂停；在请求人通知委员会已恢复与家属的联系后，可重启先前暂停的紧急行动。

自成立以来，截至 2023 年 3 月 21 日，委员会已登记超过 1,575 项紧急行动请求，涉及 30 个国家。截至同一天，在已为其登记紧急行动请求的失踪者中，已找到 434 人，其中 406 人仍存活。这一数字反映了该机制的重要性及其对受害人和家属生活的切身影响。主管当局和受害人均表示这项程序很重要，通过提请主管当局注意强迫失踪案件，并指导搜寻失踪者和调查失踪案

---

<sup>42</sup> 见 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=167](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=167)。

件的行动，让案件真相大白。值得一提的是，墨西哥最高法院的地标性判决承认，委员会的紧急行动对该国所有机构具有法律约束力。<sup>43</sup>换言之，根据最高法院的判决，墨西哥的所有国家机构均有义务采取一切可能的措施，落实在紧急行动程序下向缔约国提出的建议。

向工作组提交紧急行动请求的表格（见附件四）虽不强制使用，但提供了关于应列入哪些信息的有益指导。

### 3. 根据第三十一条提交的个人来文

根据《公约》第三十一条，任何声称自身受《公约》保护的权利遭缔约国侵犯的个人可向委员会提交个人申诉（又称“来文”）。

这项程序仅适用于根据第三十一条声明接受委员会管辖的缔约国。<sup>44</sup>

在提交个人来文时，或在这项程序的任何阶段，申诉人如认为强迫失踪的受害人有受到不可弥补伤害的风险，可请求委员会要求缔约国采取临时措施。申诉人也可请求采取保护措施，以保护实际或可能面临风险的申诉人、目击者、失踪者亲属、其辩护律师或参与搜寻和调查进程的任何人的生命或身心完整。也可请求采取保护措施，以保护案件的任何相关证据。

委员会决定要求缔约国采取临时措施或保护措施，对案件可否受理没有任何影响。换句话说，委员会决定授予临时措施，未必会认为申诉可予受理。不能单独提出临时措施或保护措施请求，必须连同个人来文一并提交，只有来文获登记的情况下，才能授予临时措施或保护措施。基于当事各方提供的资料，若

<sup>43</sup> 墨西哥最高法院，第 1077/2019 号判决，2021 年 6 月 16 日。

<sup>44</sup> 如需查询一国是否已经作此声明，见 <https://treaties.un.org>。

风险不复存在，委员会可在程序的任何阶段决定取消采取临时措施的要求。

## i. 可否受理

受理条件如下：

- 个人申诉不得匿名
- 据称受害人必须受《公约》缔约国的管辖
- 个人来文不得构成滥用提交来文权，不得违反《公约》的规定
- 同一事项（即同一提交人、相同的申诉和相同的事实）不得正由具有类似性质的另一国际调查或解决程序审理（例如，正由人权事务委员会、禁止酷刑委员会或区域人权机制，如美洲人权委员会、欧洲人权法院、非洲人权和民族权委员会或非洲人权和民族权法院审议）。这包括根据人权理事会的申诉程序提交的申诉或向人权理事会特别报告员或工作组（如强迫或非自愿失踪问题工作组）提交的申诉
- 必须用尽一切国内补救办法，或明确证明，国内补救办法的施行不当拖延或因其他原因而无效、不可用或不可及。

委员会还认为，根据《公约》第三十五条，委员会不能裁断涉及在《公约》对有关缔约国生效之前开始的强迫失踪案件的个人来文。但是，委员会依然可以认为，它有权审查在《公约》生效后发生的失踪案件相关事实，例如涉及在搜寻失踪者或调查失踪案件过程中所采取的行动的指控。

还应指出的是，如果一国对个人来文程序提请保留，但后来取消了保留，受管辖的失踪案件发生时间并非从取消保留时起算，而是从《公约》对该国生效时起算。

## ii. 审查个人来文的程序

委员会在委员中指定一个工作组或一名报告员，负责个人来文和临时措施事宜。

如果提交的来文显然不符合受理条件，可要求提交人提供补充资料。在此情况下，如果提交人希望继续申诉，必须连同委员会要求的补充资料一并重新提交来文。

初步来看符合受理条件的来文将转发给报告员，由报告员决定是否登记案件。

如果案件获登记，将发送给缔约国，缔约国须在四个月内就可否受理和实质问题提出意见。

缔约国的意见将转发给提交人，后者可在委员会规定的时限内提出意见。

如果缔约国希望请委员会在不审查实质问题的情况下宣布来文不予受理，必须在收到来文后两个月内提出。基于缔约国的答复和申诉人的意见，工作组或报告员可决定将可否受理与实质问题分开审查。

各方可就另一方提交的材料发表意见，和（或）补充相关资料和文件。收到双方提交的两轮材料之后，一般即可对案件作出决定。如果在多次催复后，缔约国仍未答复，委员会可决定基于已有资料对案件作出决定。

虽然来文程序和所有相关文件均保密，但委员会关于可否受理和实质问题的决定将通过委员会的网页 <https://juris.ohchr.org> 和所有联合国数据库公布。

如果委员会认为，它所掌握的事实显示提交人根据《公约》享有的权利遭到侵犯，将要求缔约国在六个月内提供资料，说明

为落实委员会的结论和建议而采取的步骤。只要委员会认为缔约国仍然需要进一步采取行动落实其建议，便可通过后续程序继续审议案件。后续行动相关信息将列入委员会关于个人申诉后续行动的报告<sup>45</sup>和提交大会的报告中。

向强迫失踪问题委员会 (和其他联合国条约机构) 提交个人来文的指南载于附件五。

## 4. 紧急行动与个人来文的主要区别

### 紧急行动请求的目的

通过向缔约国发送机密照会，找到失踪者的下落。

### 个人来文的目的

通过准司法程序，在公开决定中确定缔约国违反《公约》的责任，并给予受害人赔偿。

### 谁可以提交紧急行动请求？

失踪者的亲属及其律师、获其授权的任何人或拥有合法利益的任何人 (不需要事先征得亲属同意)。

### 谁可以提交个人申诉？

- 失踪者的亲属、家属或代表，或上述人员的家属
- 遭到强迫失踪后被找到的人

---

<sup>45</sup> 见 [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=59](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/TBSearch.aspx?Lang=en&TreatyID=2&DocTypeID=59)。

- 认为自己有失踪风险的人，例如，认为自己在被遣返另一国后将面临强迫失踪风险的人
- 代表上述人员或团体行事的组织或个人。在此情况下，应征得受影响个人或其家属的同意，除非案件的情形导致无法征得同意（此时，须解释相关情形）。

虽不强制，但寻求法律建议或聘请法律代表可能是有益的。

### 什么情况下可以向强迫或非自愿失踪问题工作组提交紧急行动请求？

- 失踪案件发生在《公约》缔约国领土上或由缔约国的代理人实施<sup>46</sup>，或失踪者是缔约国国民
- 在向负责搜寻失踪者和调查失踪案件的主管当局报告失踪案件后，应尽快提交紧急行动请求（不需要用尽国内补救办法）。

### 什么情况下可以向强迫失踪问题委员会提交个人申诉？

- 失踪案件发生在已经根据《公约》第三十一条作出声明的缔约国的管辖范围内<sup>47</sup>
- 符合下列受理条件，包括用尽国内补救办法。

### 提交紧急行动请求的条件

- 强迫失踪案件开始于《公约》对有关缔约国生效后。

<sup>46</sup> 见 [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_en)。

<sup>47</sup> 见 [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_en)。

- 在可能的情况下，案件已经报告给 (至少一个) 有权开展调查的主管当局 (没有义务用尽国内补救办法)。
- 案件未获强迫或非自愿失踪问题工作组登记。
- 案件并非显然毫无根据，不构成滥用提交来文的权利，不违反《公约》的规定。

### 提交个人来文的条件

- 强迫失踪案件开始于《公约》对有关缔约国生效后，并且
- 缔约国违反《公约》的作为或不作为 (例如，不调查强迫失踪案件) 发生在缔约国根据《公约》第三十一条作出声明之后。
- 已用尽所有可用的国内补救办法，除非国内补救办法不当拖延。
- 同一问题目前未由另一国际调查或解决程序 (如区域人权法院) 审理。
- 来文不匿名，不构成滥用申诉权，不违反《公约》规定。

### 什么时候可以在紧急行动程序下请求采取临时措施？

为保护案件相关人员 (紧急行动请求人、失踪者的家属或亲属及其辩护律师、目击者或参与搜寻或调查的任何人) 或对所称失踪案件的搜寻或调查有益的证据，必要时可请求采取临时保护措施。

### 什么时候可以在个人申诉程序下请求采取临时措施？

为防止下列人员或证物受到不可弥补的伤害，可请求采取临时措施：

- 为之提交个人申诉的人员(例如,请求采取措施防止将此人推回至其有强迫失踪风险的另一国(《公约》第十六条),或请求采取措施防止恐吓或报复威胁或行为)。
- 与案件有关的证据。

## 5. 根据第三十二条提交的国家间来文

根据《公约》第三十二条规定的程序,委员会可审议缔约国提交的关于另一缔约国不履行《公约》义务的申诉。这项程序仅适用于已经声明接受委员会这方面管辖的缔约国。

因此,除非两个有关缔约国均已按照《公约》第三十二条作出声明,否则委员会不予审议国家间来文。国家间来文应包括以下内容:

- (a) 被告国的国名;
- (b) 据称遭到违反的《公约》条款;
- (c) 来文的目的;
- (d) 申诉的事实。

如果符合上述形式要求,委员会必须在有关缔约国之间进行斡旋,以期找到和睦解决问题的办法。如果达成和解,委员会将出具一份报告,简要说明事实和解决办法。如果和解的努力失败,委员会可要求有关缔约国书面提交补充资料或意见。这项程序的结果是发布一份报告,简要说明所提交的事实、双方的立场和解决有关问题的建议。有关缔约国提交的书面材料附在报告之后。

## 6. 根据第三十三条进行的国别访问

根据《公约》第三十三条，如果委员会收到可靠消息，表明一个缔约国正在严重违反《公约》的规定，委员会可在征求有关缔约国的意见后，请一位或几位委员前往调查，并立即向委员会提出报告。<sup>48</sup>

如果有关缔约国同意访问，应与委员会合作确定访问的方式，并向委员会提供成功完成访问所需要的一切便利，包括获得有关资料和会晤有关人员。由委员会指定进行访问的委员应根据委员会的议事规则，自行确定议程和工作方法。

访问结束后，委员会将其调查结果连同结论、意见和建议转交缔约国，缔约国可在委员会规定的期限内提交意见。随后，为确保对访问结果采取后续行动，委员会可要求缔约国提供补充资料，说明为落实委员会建议而采取的措施。

## 7. 根据第三十四条将大规模或有组织的强迫失踪问题转送大会

根据《公约》第三十四条，如果委员会收到有理有据的资料，表明缔约国存在大规模或有组织的强迫失踪问题，在向有关国家征求资料后，可通过秘书长，提请大会注意此事。

这一转送程序独立于《公约》的所有其他程序，适用于所有缔约国，不需要单独声明接受管辖。

如果委员会启动转送程序，将向有关缔约国征求资料，缔约国可在其中阐明其对相关指控的意见。如果委员会决定将问题转送大会，必须书面通知有关缔约国。一旦问题提交至大会，将

---

<sup>48</sup> 截至本《概况介绍》发布时，委员会已经对墨西哥（2021 年 11 月）和伊拉克（2022 年 11 月）进行了访问，并请求访问哥伦比亚。

按照《联合国宪章》和规范大会任务的其他文件予以处理。截至本报告发布之日，委员会从未采用过这项程序。

## 8. 一般性意见

委员会根据议事规则第 56 条起草的一般性意见旨在促进落实《公约》，协助缔约国履行其义务。<sup>49</sup> 起草一般性意见，需要进行大量磋商，邀请相关问题涉及的所有行为体参与其中，提交书面材料，并口头参与区域性磋商以及持续多日的讨论。

## 9. 保护与委员会合作的个人和团体

所有条约机构都特别关切与其合作的个人和民间社会行为体遭到恐吓和报复的问题。在这方面，由于恐吓和报复事件日益受到关注，越来越迫切需要加强保护，并确保条约机构采取连贯的措施来保护有遭到恐吓或报复风险或成为恐吓或报复目标的个人和团体，2015 年各条约机构的主席表示赞同《反对恐吓或报复准则》（“《圣何塞准则》”），其中为提高条约机构防止和应对报复行为的效率及效力提供了切实可行的指导。<sup>50</sup>

委员会已表示赞同《圣何塞准则》。2021 年，委员会通过了《防止和处理对与委员会合作的个人和团体进行恐吓和报复的准则》。

委员会收到的所有恐吓或报复指控将立即由全体会议任命的报复问题报告员处理，并对这些指控保密。

<sup>49</sup> 在本《概况介绍》发布时，委员会正在起草其首份一般性意见，涉及移民背景下的强迫失踪问题。

<sup>50</sup> [HRI/MC/2015/6](#)。

敬请提出恐吓或报复指控的人：

- 说明发生的事情、对象、地点和时间
- 说明据称受害人与所涉条约机构的合作或互动，并在需要时描述总体背景（如合作历史或以往事件）
- 说明被控施害者的身份
- 说明是否已经向国家或地方主管当局（如警方）报告有关事件或情况，如果没有，应说明原因
- 说明向委员会报告案件，是为了请求委员会采取行动，还是仅供参考
- 征得据称受害人的知情同意，并在提交的材料中表明，受害人知悉并同意与委员会分享这些资料，并了解这样做的影响，尤其是在请求委员会采取行动的情况下。

## 六. 工作组与委员会之间的合作和协调

如本《概况介绍》所示，工作组和委员会的作用及职能相互补充，二者通过合作，最大限度提高效率，避免重复劳动。工作组的工作方法和《公约》（第二十八条）明确要求工作组与委员会进行合作和协调。

在这方面，这两项机制定期举行会议，定期发布联合声明和开展联合活动。<sup>51</sup> 它们还确立了惯例，以避免重复干预，尽可能提升两项机制之间在登记紧急行动和开展国别访问等方面的互补效应。

关于工作组与委员会之间的合作，应注意：

- 委员会只能对已批准《公约》的国家进行干预，而工作组能够审议所有国家的情况
- 委员会只能处理 2010 年 12 月 23 日《公约》生效之后发生的强迫失踪案件，而工作组可以审查在此之前的所有情况。

总之，如果所涉案件或情况发生在《公约》缔约国，并涉及在 2010 年 12 月 23 日之后发生的强迫失踪，委员会可通过自身的所有程序进行干预。否则，委员会仅可将过往违反《公约》行为的相关资料作为依据之一，分析缔约国关于这些案件的当前义务，而工作组对这些案件有完整的管辖权。

<sup>51</sup> 例如，见“强迫或非自愿失踪问题工作组概述”；“强迫失踪问题委员会概述”，可查阅 [www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2022/09/WGEID-CED-InglesWEB.pdf](http://www.oacnudh.org/wp-content/uploads/2022/09/WGEID-CED-InglesWEB.pdf)；促进批准《公约》的联合网络研讨会，见 [www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced/joint-webinar-sharing-experiences-and-positive-outcomes-actions-taken-promote-ratification](http://www.ohchr.org/en/treaty-bodies/ced/joint-webinar-sharing-experiences-and-positive-outcomes-actions-taken-promote-ratification)；在强迫失踪受害者国际日发布的联合声明和视频，可查阅 [www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/IACHR/media\\_center/releases/2022/191.asp](http://www.oas.org/en/IACHR/jsForm/?File=/en/IACHR/media_center/releases/2022/191.asp) 和 <https://youtu.be/YdMm-14EWZM>；以及与其他人权机制就非法跨国收养问题发表的联合声明，可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA\\_HR\\_28September2022.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/ced/2022-09-29/JointstatementICA_HR_28September2022.pdf)。

## 七. 与其他行为体的合作

工作组和委员会根据各自的任务规定，经常与民间社会组织、受害者家属协会和国家人权机构等其他组织和机构合作。

工作组与人权理事会的其他特别程序、条约机构、联合国有关机关、机构、办事处、专门机构和基金以及其他政府间、国际、区域或次区域组织合作和协调，并在适当时进行磋商，以确保彼此提出的意见和建议相互一致。<sup>52</sup>

如果工作组认为所收到的案件或指控更适合由另一机构处理，则与来文方磋商，然后酌情将案件或指控转送另一机构处理。在适当情况下，工作组可与另一机构或多个机构联合开展工作。如果工作组收到的案件、指控或其他文件含有与其他机构有关的资料，工作组将酌情将其转送其他有关机构。

《公约》第二十八条要求委员会与所有联合国有关机关、办事处、专门机构和基金合作，与各项国际文书所建立的条约机构、联合国的特别程序合作，并与所有有关的区域政府间组织和机构，以及一切从事保护所有人不遭受强迫失踪工作的有关国家机构、机关或办事处合作。第二十八条进一步规定，委员会“应与相关国际人权文书所设立的其他条约机构磋商，特别是《公民及政治权利国际公约》设立的人权事务委员会，以确保彼此提出的意见和建议相互一致。”

因此，委员会系统性查阅和参考其他条约机构、特别程序和联合国其他机构的判例，并经常与其举行会议和磋商。

---

<sup>52</sup> 关于区域机制、特别程序任务负责人与非洲人权和民族权委员会（见 [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/SP\\_UNHRC\\_ACHPRRoad\\_Map.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/SP_UNHRC_ACHPRRoad_Map.pdf)）和美洲人权委员会（见 [www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/Roadmap\\_SP\\_MHs\\_IACHR.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/SP/Roadmap_SP_MHs_IACHR.pdf)）分别制定了路线图。

关于区域机制，委员会定期与非洲、欧洲和美洲的人权系统进行磋商。为加强和系统化地开展上述合作，委员会和美洲人权委员会通过了路线图，以指导双方的经常性互动。<sup>53</sup>

委员会认为，受害者、民间社会组织和国家人权机构参与其工作至关重要。委员会的每届会议都专门预留向受害者致敬的空间，并邀请合作伙伴提交书面材料和向委员会作口头通报。在每届会议上，委员会都会发布一份关于如何提交材料和参与届会的情况说明。委员会还通过了相关文件，分别规范委员会与民间社会行为体和国家人权机构之间的关系。<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> 可查阅 [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/Roadmap-CED-IACHR-Rev10.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-01/Roadmap-CED-IACHR-Rev10.pdf)。

<sup>54</sup> 见 CED/C/3 和 CED/C/6。

## 附件

### 附件一. 保护所有人不遭受强迫失踪宣言

大会，

考虑到，依照《联合国宪章》和其他国际文书所宣布的原则，承认人类大家庭所有成员的固有尊严、平等及不可剥夺的权利是世界上自由、正义及和平的基础，

铭记各国依照《宪章》特别是第五十五条有义务促进普遍尊重和遵守人权和基本自由，

深感关切的是，在许多国家里，往往不断发生被强迫失踪的事件，即政府不同部门或不同级别的官员，或一些代表政府行事或得到政府直接或间接支持、同意或默许的有组织团体或个人，违反其本人的意愿而予以逮捕、拘留或绑架，或剥夺他们的自由，随后又拒绝透露有关人员的命运或下落，或拒绝承认剥夺了他们的自由，结果将这些入置于法律保护之外，

认为被强迫失踪损害了一切尊重法治、人权和基本自由的社会的最重要价值观念，而且此类有计划有组织的行为是一种危害人类的罪行，

回顾其 1978 年 12 月 22 日第 33/173 号决议，其中大会表示关切世界各地有关被强迫或非自愿失踪的报道以及这种失踪造成的痛苦和不幸，并吁请各国政府责成执法部门和保安部队在法律上为可能导致人们被强迫或非自愿失踪的过分为负责，

还回顾 1949 年 8 月 12 日各项《日内瓦公约》和 1977 年《附加议定书》规定对武装冲突受害者的保护，

特别考虑到《世界人权宣言》和《公民权利和政治权利国际盟约》的一些有关条文，其中规定保护生命权、人身自由与安全权、免受酷刑的权利以及在法律面前人的地位得到承认的权利，

还考虑到《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》，其中规定各缔约国应采取有效措施防止和惩罚酷刑行为，

铭记《执法人员行为守则》、《执法人员使用武力和火器的基本原则》、《为罪行或滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》和《囚犯待遇最低标准规则》，

申明为了防止被强迫失踪，有必要确保严格遵守载于 1988 年 12 月 9 日第 43/173 号决议附件的《保护所有遭受任何形式拘留或监禁的人的原则》和载于经济及社会理事会 1989 年 5 月 24 日第 1989/65 号决议附件并得到大会 1989 年 12 月 15 日第 44/162 号决议批准的《有效防止和调查法外处决、任意处决和即审即决事件的原则》，

铭记造成被强迫失踪的行为违反了上述国际文书的规定，但还须制订一项文书，将造成人们被强迫失踪的一切行为列为极其严重的罪行，并确定惩罚和防止这种行为的标准，

宣布本《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》是适用于所有国家的原则文书，敦促作出一切努力，使本宣言普遍为人所知并广泛得到遵守：

## 第 1 条

1. 任何造成被强迫失踪的行为是对人的尊严的一种侵犯，并应作为违反《联合国宪章》的宗旨和公然严重侵犯《世界人权宣言》所宣布、并由这一领域各项国际文书所重申和发展的人权和基本自由的一种行为加以谴责。

2. 这种强迫失踪将失踪者置于法律保护之外，并给失踪者本人及其家属造成巨大痛苦。这种行为违背了保障包括以下权利的国际法准则：法律面前人的地位得到承认的权利、人身自由与安全的权利以及免受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利。这种行为还侵犯了生命权或对生命权构成严重威胁。

## 第 2 条

1. 任何国家均不得进行、允许或容忍造成被强迫失踪的行为。
2. 各国应采取国家和区域级别的行动，并与联合国合作，尽一切努力防止和根除被强迫失踪事件。

## 第 3 条

每个国家应采取有效的立法、行政、司法或其他措施，以防止和终止在其管辖下的任何领土内造成被强迫失踪的行为。

## 第 4 条

1. 所有造成被强迫失踪的行为都是根据刑法应以相应的处罚予以惩治的罪行，这种处罚应考虑这些罪行的极其严重的性质。
2. 对于那些虽参与被强迫失踪行为但能使受害者生还或自愿提供消息从而有助于查明被强迫失踪案件的人，国家立法可考虑从轻处理。

## 第 5 条

除适用的刑罚之外，犯案者以及组织、默许或容忍被强迫失踪的国家或国家当局在不妨害当事国按照国际法原则承担的国际责任的情况下，对被强迫失踪还负有民法责任。

## 第 6 条

1. 不得援引任何公共机构包括民政、军事或其他机构的任何命令或指示作为造成被强迫失踪的理由。任何接到这种命令或指示的人有权利和有义务不服从这种命令或指示。
2. 每个国家应确保禁止指令、授权或怂恿任何被强迫失踪行为的命令或指示。
3. 对执法人员的培训应强调本条第 1 和第 2 款的上述规定。

## 第 7 条

不得援引任何特殊情况，不论是战争威胁、战争状态、内部政治不稳定还是任何其他公共紧急状况，作为造成被强迫失踪的理由。

## 第 8 条

1. 如果有充分理由认为驱逐、回返（驱回）或引渡某人会使其有被强迫失踪的风险，任何国家都不得将该人驱逐、驱回或引渡到另一国家。
2. 为了确定是否存在这种理由，主管当局应斟酌一切有关的因素，包括在适用的情况下考虑到有关国家是否有一贯粗暴、公然或大规模侵犯人权的情事。

## 第 9 条

1. 在任何情况下，包括在上文第 7 条所指的情况下，为防止被强迫失踪，必须行使采取迅速而有效的司法补救措施的权利，以确定被剥夺自由的人的下落或健康状况和（或）查明下令或执行剥夺自由行为的当局。

2. 在这种诉讼程序中，国家主管当局应有权进入一切关押被剥夺自由的人的地方和这些地方的每一部分以及进入有理由相信可能找到他们的任何地方。
3. 按照国家法律或根据一国加入的任何国际法律文书而有权进入这种地方的任何其他主管当局也可进入这种地方。

## 第 10 条

1. 应将任何被剥夺自由的人安置在官方认可的拘留地点，并遵照国家法律，在拘留后立即交由司法当局处理。
2. 应将他们遭到拘留一事以及他们的拘留地点、包括转移的准确情况立即通知其家属、律师或任何其他有合法理由关心这种情况的人，除非有关人员表示与此相反的愿望。
3. 每一拘留地点应保有所有被剥夺自由的人的最新正式登记册。此外，每个国家应采取措施保有类似的集中登记册。登记册中的资料应提供给上一款提到的人员、任何司法或其他主管和独立的国家当局以及按照当事国的法律或根据当事国加入的任何国际法律文书有权得到这种资料的任何其他主管当局，凡查询被拘留者下落的均应获得有关资料。

## 第 11 条

所有被剥夺自由的人的释放方式必须允许可靠的核查，以证实他们确已被释放，并证实他们获释时的情况可以保证他们身体健康并能充分行使他们的权利。

## 第 12 条

1. 每个国家应在其本国法律中制定规则，规定受权发布剥夺自由命令的官员可在何种条件下发布这种命令，并对无合理理由拒绝提供任何被拘留者情况的官员制订出惩罚条例。

2. 每个国家还应严格监督负责捉拿、逮捕、拘留、关押、转移和监禁的所有执法人员以及经法律授权可使用武力和火器的其他官员，包括建立一套明确的指挥系统。

### 第 13 条

1. 每个国家应在任何知情或具有合法利益关系的人指称有人遭受强迫失踪时，确保前者有权向主管和独立的国家当局提出申诉并获得该当局对此申诉进行迅速、彻底和公正的调查。任何时候只要有合理的理由相信已发生被强迫失踪事件，即使没有人正式提出申诉，国家也应立即将此案交由该当局调查。不得采取任何措施取消或妨碍调查。
2. 每个国家应确保主管当局具有进行有效调查所必需的权力和资源，包括有权传唤证人、提供有关文件和立即赶赴现场调查。
3. 应采取步骤，确保所有与调查有关的人，包括申诉人、律师、证人和调查人员受到保护，免遭恶劣对待，恐吓或报复。
4. 上述调查结果应要求，可供所有有关人员查阅，除非这样做会影响正在进行的刑事调查。
5. 应采取步骤，保证对在提出申诉时或在调查程序期间出现的任何恶劣对待、恐吓或报复或任何形式的干涉予以应有的惩罚。

应按照上述程序不断进行调查，直至查明被强迫失踪的人的命运为止。

### 第 14 条

任何人若被指控在某一国犯下造成被强迫失踪的行为，一旦经官方调查有事实表明应有理由予以起诉，即应送交该国民政主管当局进行起诉和审判，除非已按有关的现行国际协定将其引

渡给希望行使管辖的另一国审理。所有国家均应采取任何可以采取的合法和适当行动，将其管辖或控制下被认为应为造成被强迫失踪行为负责的人绳之以法。

### 第 15 条

如果有理由认为某人，不论其动机如何，曾参与如上文第 4 条第 1 款所指的性质极其严重性质的行为，国家主管当局在决定是否给予庇护时，应考虑这一事实。

### 第 16 条

1. 被指控犯有上文第 4 条第 1 款所指任何一种行为的人，在接受上文第 13 条规定的调查期间，应停止一切公职。
2. 他们只应在各国普通主管法院受审，不应在任何其他特别法庭特别是军事法庭受审。
3. 在不违反《维也纳外交关系公约》各项规定的情况下，审理这种案件时不得允许特权、豁免或特别豁免。
4. 应根据《世界人权宣言》和其他有关的有效国际协定的有关规定，保证被认为应为这种行为负责的人在调查及最后起诉和审理的所有阶段都得到公正的待遇。

### 第 17 条

1. 只要犯案者继续隐瞒失踪人员的命运和下落而且实际真相仍未查清，构成被强迫失踪的行为即应视为是一种继续犯罪。
2. 当《公民权利和政治权利国际盟约》第 2 条规定的补救办法不再有效时，在重新确定法律补救办法之前，应中止与被强迫失踪行为有关的诉讼时效限制。

3. 如果有任何与被强迫失踪行为有关的诉讼时效限制，这种限制应是实质性的并与罪行的极其严重性质相称。

### 第 18 条

1. 对于犯有或指称犯有上文第 4 条第 1 款所指罪行的人，不应适用任何特别赦免法律或其他可能使他们免受任何刑事诉讼或制裁的类似措施。
2. 行使赦免权时，应考虑到被强迫失踪行为的极其严重的性质。

### 第 19 条

遭受被强迫失踪的人及其家属应得到补偿，并应有权得到充分的赔偿，包括得到尽可能完全恢复正常所需要的条件。如果受害者因被强迫失踪行为而死亡，他们的家属也应有权得到赔偿。

### 第 20 条

1. 各国应防止和制止对父母遭受强迫失踪的儿童以及母亲在被强迫失踪期间生下的儿童加以绑架的行为，并应努力寻找这些儿童和查明其身分，将他们送还其出生的家庭。
2. 鉴于有必要保护上一款所指儿童的最大利益，在承认收养制度的国家内，应提供机会对这些儿童的收养进行审查，特别是应有可能使任何在被强迫失踪期间办理的收养无效。但是，在上述审查期间，如果儿童血统最近的亲属表示同意，这种收养应继续有效。
3. 对父母遭受强迫失踪的儿童或母亲在被强迫失踪期间生下的儿童加以绑架的行为以及篡改或隐匿可证实儿童真正身分的文件的行为，应构成性质极其严重的罪行，并应受到相应的惩罚。

为此目的，各国应酌情缔结双边和多边协定。

## 第 21 条

本宣言的规定不妨害《世界人权宣言》或任何其他国际文书的规定，并且不得解释为限制或克减其中的任何规定。

## 附件二. 保护所有人免遭强迫失踪国际公约

### 序言

本公约缔约国，

考虑到各国在《联合国宪章》下的义务——促进普遍尊重和遵守人权和基本自由，

考虑到《世界人权宣言》，

回顾《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》及人权、人道主义法和国际刑法领域的其他有关国际文书，

又回顾联合国大会 1992 年 12 月 18 日第 47/133 号决议中通过的《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》，

认识到强迫失踪的极端严重性，认为它是一项罪行，且在国际法界定的某些情况下，构成危害人类罪，

决心防止强迫失踪，制止犯有强迫失踪罪而不受惩罚的现象，

认为任何人都享有不遭受强迫失踪的权利，受害人有得到司法公正和赔偿的权利，

申明任何受害人对强迫失踪的案情和失踪者的下落，享有了解真相的权利，并享有为此目的自由查找、接受和传递信息的权利，

兹商定如下条款：

## 第一部分

### 第一条

- 一、 任何人不应遭到强迫失踪。
- 二、 任何情况，不论是处于战争状态或受到战争威胁、国内政治动乱，还是任何其他公共紧急状态，均不得用来作为强迫失踪的辩护理由。

### 第二条

在本公约中，“强迫失踪”系指由国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为，并拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护。

### 第三条

各缔约国应采取适当措施，调查未得到国家授权、支持或默许的人或组织制造的第二条所界定的行为，并将责任人绳之以法。

### 第四条

各缔约国应采取必要措施，确保在本国的刑法中将强迫失踪行为列为犯罪。

### 第五条

大规模或有组织的强迫失踪行为，构成相关国际法所界定的危害人类罪，应招致相关国际法所规定的后果。

## 第六条

- 一、各缔约国应采取必要措施，至少追究下列人员的刑事责任：
- (一) 所有制造、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；
  - (二) 上级官员：
    1. 知情，或已有清楚迹象表明受其实际领导或控制的下属正在或即将犯下强迫失踪罪而故意对有关情况置若罔闻者；
    2. 对与强迫失踪罪有牵连的活动，实际行使过责任和控制；
    3. 没有在本人的权限范围内采取一切必要、合理的措施，防止或制止强迫失踪，阻止犯下此种罪行，或将有关问题提交主管机关调查或起诉。
  - (三) 以上第(二)项并不影响相关国际法对于军事指挥官或实际上担任军事指挥的人所适用的更高标准的责任。
- 二、任何文职的、军事的，或其他方面的公共当局下达的命令或指示，都不得用以作为强迫失踪罪的辩护理由。

## 第七条

- 一、各缔约国应考虑到强迫失踪罪的极端严重性，对之给予相应的处罚。

## 二、 各国可规定：

- (一) 减轻罪行的情况，特别是虽参与制造强迫失踪，但还是实际帮助解救了失踪者的人，或帮助查明强迫失踪案件、指认制造强迫失踪罪犯的人；
- (二) 在不影响其他刑事程序的条件下，加重罪行情节，特别是在失踪者死亡的情况下，或制造强迫失踪的对象是怀孕妇女、未成年人、残疾人或其他特别易受害的人。

### 第八条

在不影响第五条的情况下，

- 一、 对强迫失踪案件实行诉讼时效的缔约国，应采取必要措施，确保对刑事诉讼的时效：
  - (一) 有较长的时段，并与此种犯罪的极端严重性相称；
  - (二) 考虑到强迫失踪犯罪的持续性，从停止犯罪之时算起。
- 二、 各缔约国应保证，在时效持续期间，强迫失踪的受害人享有得到有效补偿的权利。

### 第九条

- 一、 各缔约国应采取必要措施，确定对下述强迫失踪罪案行使管辖权：
  - (一) 犯罪发生在其管辖的任何领土上，或发生在在该国注册的船只或飞机上；

- (二) 指称的罪犯为其国民；
  - (三) 失踪人为其国民，缔约国认为适当的情况下。
- 二、各缔约国还应采取必要措施，在指称的罪犯留在任何该国管辖的领土上时，确定对该强迫失踪罪案的司法管辖权，除非该国根据其国际义务将嫌犯引渡或移交给另一国家，或移交给该国承认其管辖权的某个国际刑事法庭。
- 三、本公约不排除根据国内法行使任何其他刑事管辖权。

### 第十条

- 一、对强迫失踪罪的犯罪嫌疑人，任何缔约国在研究了所掌握的材料后，确定情况属实，案情需要，应将在其境内的嫌犯拘留，或采取其他必要法律措施，确保其不得潜逃。这种拘留和其他法律措施，应根据该缔约国的法律规定，但在时间上仅限于确保对该人的刑事诉讼、移交或引渡程序所必需。
- 二、采取本条第一款所述措施的缔约国，应立即展开初步询问和调查，确定事实。该国还应将根据本条第一款所采取的措施，包括拘留和致使实施拘留的犯罪情节，以及初步询问和调查的结果，通知第九条第一款中所指的缔约国，并表明它是否准备行使其管辖权。
- 三、根据本条第一款被羁押的任何人，得立即与本人所持国籍国之最接近的适当代表取得联系，如他或她为无国籍人，应与其惯常居住地国的代表取得联系。

### 第十一条

- 一、缔约国在其管辖的领土上发现据称犯有强迫失踪罪的人，如果不按其国际义务将该人引渡或移交给另一国家，或移

交该缔约国承认其司法权的某一国际刑事法庭，则该国应将案件提交本国的主管机关起诉。

- 二、主管机关应按该缔约国的法律规定，以审理任何性质严重的普通犯罪案件相同的方式作出判决。在第九条第二款所指的情况下，起诉和定罪的证据标准，不得比第九条第一款所指的情况应采用的标准宽松。
- 三、因强迫失踪罪而受到起诉的任何人，应保证其在起诉的各个阶段受到公正待遇。因强迫失踪罪而受到审判的任何人，应在依法设立的主管、独立和公正的法院或法庭受到公正审判。

## 第十二条

- 一、各缔约国应确保任何指称有人遭受强迫失踪的人，有权向主管机关报告案情，主管机关应及时、公正地审查指控，必要时立即展开全面、公正的调查。必要时并应采取适当措施，确保举报人、证人、失踪人家属及其辩护律师，以及参与调查的人得到保护，不得因举报或提供任何证据而受到任何虐待或恐吓。
- 二、在有正当理由相信有人遭到强迫失踪的情况下，即使无人正式告发，缔约国也应责成本条第一款所指的机关展开调查。
- 三、各缔约国应确保本条第一款所指主管机关：
  - (一) 拥有展开有效调查所需的权利和资源，包括查阅与调查有关的文件和其他材料；
  - (二) 有权进入任何拘留场所，或有正当理由认为可能藏匿失踪者的任何其他地点，必要时事先取得司法机关的授权，司法机构也应尽快作出裁决。

- 四、各缔约国应采取必要措施，防止和惩处妨碍展开调查的行为。各缔约国尤应确保，涉嫌犯有强迫失踪罪的人不得利用其地位影响调查的进行，例如对投诉人、证人、失踪者亲属或他们的辩护律师，及参与调查的人员施加压力、恐吓，或实施报复。

### 第十三条

- 一、就缔约国之间的引渡而言，不应将强迫失踪罪视为政治犯罪、与政治犯罪有联系的普通犯罪，或带有政治动机的犯罪。因此，不得仅以这些理由拒绝对此种犯罪提出的引渡要求。
- 二、本公约生效前各缔约国之间已有的任何引渡条约，应将强迫失踪罪均视为可予引渡的罪行。
- 三、各缔约国承诺，今后彼此之间签订的所有引渡条约，均将强迫失踪罪列为可引渡的犯罪。
- 四、以条约为引渡条件的缔约国，当收到另一个与之未签订引渡条约的缔约国提出的引渡要求时，可考虑将本公约作为对强迫失踪罪给予引渡的必要法律依据。
- 五、不以条约作为引渡条件的缔约国，应承认强迫失踪罪为彼此之间可予引渡的犯罪。
- 六、在所有情况下，引渡均须符合被请求缔约国的法律规定或适用的引渡条约所规定的条件，特别应包括有关引渡的最低处罚要求，和被请求缔约国可能拒绝引渡或要求引渡符合某些条件的理由。
- 七、如果被请求缔约国有充分理由认为，提出引渡要求的目的是因某人的性别、种族、宗教、国籍、族裔、政治见解或属于某个特定的社会群体而对之进行起诉或惩罚，或同意引渡将在上述原因的某个方面造成对该人的伤害，则本公约的任何内容均不得解释为强制的引渡义务。

## 第十四条

- 一、 缔约国在对强迫失踪罪提起刑事诉讼方面，应彼此提供最大限度的司法协助，包括提供所掌握的诉讼所必需的全部证据。
- 二、 此种司法协助应符合被请求缔约国国内法或适用的司法协助条约规定的要件，特别是被请求缔约国可藉以拒绝提供司法协助的理由，或对提供司法协助附加的条件。

## 第十五条

各缔约国应相互合作，并应彼此给予最大限度的协助，援助强迫失踪的受害人，查找、发现和解救失踪者，在失踪者死亡的情况下，挖掘和辨认遗体，并将之送返原籍。

## 第十六条

- 一、 如果有充分理由相信，将某人驱逐、送返（“驱回”）、移交或引渡到另一国家，有造成此人遭受强迫失踪的危险，任何缔约国均不得采取上述行动。
- 二、 为确定是否存在这种理由，主管当局应斟酌一切有关因素，包括在适用的情况下，考虑有关国家是否存在一贯严重、公然或大规模侵犯人权或严重违反国际人道主义法的情况。

## 第十七条

- 一、 任何人都不应受到秘密监禁。
- 二、 在不影响缔约国在剥夺自由问题方面的其他国际义务前提下，各缔约国应在本国的法律中：
  - （一） 规定下令剥夺自由的条件；

- (二) 说明有权下令剥夺自由的主管机关；
- (三) 保证任何被剥夺自由的人，只能关押在官方认可并加以监督的地点；
- (四) 保证任何被剥夺自由的人都能获准与其家属、律师或他或她选择的任何其他人取得联系并接受探视，且仅受法律规定条件的限制，如果此人是外国人，应根据相应的国际法，准许其与本国的领事机构联系；
- (五) 保证主管机关和法律授权机构的人员可进入被剥夺自由人的关押地点，如有必要，应事先得到司法机关的批准；
- (六) 保证任何被剥夺自由的人，或在怀疑发生强迫失踪的情况下，由于被剥夺自由的人无法行使这项权利，任何有合法利益的人，如被剥夺自由人的家属、他们的代表或律师，在任何情况下都有权向法院提起诉讼，以便法院立即对剥夺其自由是否合法作出裁决，如果剥夺自由不合法，则应下令释放。

三、各缔约国应保证编制并维持一份或数份被剥夺自由者的最新官方登记册和 / 或记录，并在收到要求时，及时将之提供给有关缔约国在这方面有法律授权的任何司法或其他主管机关或机构，或该国已加入的任何相关国际法律文书所授权的司法或其他主管机关或机构。登记册中收入的资料至少应包括以下内容：

- (一) 被剥夺自由者的身份；
- (二) 被剥夺自由的人，收监的日期、时间和地点，以及剥夺此人自由的负责机关；
- (三) 下令剥夺自由的机关及剥夺自由的理由；
- (四) 负责监管剥夺自由的机关；

- (五) 剥夺自由的地点、收押日期和时间，以及剥夺自由地点的负责机关；
- (六) 被剥夺自由者健康的主要情况；
- (七) 若在剥夺自由期间死亡，死亡的情况和死因，以及遗体的下落；
- (八) 释放或转移到另一羁押地点的日期和时间、目的地，及负责转移的机关。

### 第十八条

- 一、在不违反第十九和第二十条的情况下，各缔约国应保证，任何对以下信息有合法利益的人，例如被剥夺自由者的亲属、他们的代表或律师，应至少能获得以下信息：
  - (一) 下令剥夺自由的机关；
  - (二) 剥夺该人自由以及收押的日期、时间和地点；
  - (三) 负责监管剥夺自由的机关；
  - (四) 被剥夺自由者的下落，包括在转往另一监押场所的情况下，转移的地点和负责转移的机关；
  - (五) 释放的日期、时间和地点；
  - (六) 被剥夺自由者健康的主要情况；
  - (七) 若在剥夺自由期间死亡，死亡的情况和死因，以及遗体的下落。
- 二、必要时应采取适当措施，保护本条第一款中讲到的人和参与调查的人员，不得因查寻被剥夺自由者的情况，而受到任何虐待、恐吓或处罚。

## 第十九条

- 一、在查找失踪者的过程中收集和 / 或转交的个人资料，包括医疗和遗传学资料，不得用于查找失踪者以外之其他目的，或提供给其他方面。这一规定不影响在审理强迫失踪罪的刑事诉讼中，或在行使获得赔偿权过程中使用这些资料。
- 二、收集、处理、使用和储存个人资料，包括医疗和遗传学资料，不得侵犯或实际上造成侵犯个人的人权、基本自由或人的尊严。

## 第二十条

- 一、只有在对某人采取法律保护措施，且剥夺自由受到司法控制的条件下，或者转交资料会对该人的隐私或安全造成不利影响、妨碍刑事调查，或出于其他相当原因，方可作为例外，在严格必需和法律已有规定的情况下，依法并遵照相关国际法和本公约的目标，对第十八条中讲到的信息权加以限制。对第十八条所述信息权的任何限制，如可能构成第二条所界定的行为或违反第十七条第一款的行为，均在禁止之列。
- 二、在不影响审议剥夺某人自由是否合法的前提下，缔约国应保证第十八条第一款中所指的人有权得到及时、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。这项获得补救的权利，在任何情况下都不得取消或受到限制。

## 第二十一条

各缔约国应采取必要措施，确保被剥夺自由的人获释能得到可靠核实，即他们确实得到释放。各缔约国还应采取必要措施，确保获释时这些人的身体健全并能完全行使他们的权利，且不得影响这些人在本国法律下可能承担的任何义务。

## 第二十二 条

在不影响第六条的情况下，每一缔约国都应采取必要措施，防止和惩处以下行为：

- (一) 拖延或阻碍第十七条第二款第(六)项以及第二十条第二款中讲到的补救办法；
- (二) 任何人被剥夺自由而未予记录，或记录的任何信息并不准确，而负责官方登记的官员了解这一情况或应当知情；
- (三) 尽管已经满足提供有关情况的法律要求，但仍拒绝提供某人被剥夺自由的情况，或提供不准确的情况。

## 第二十三 条

- 一、各缔约国应确保，对执法人员、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的培训，应包括对本公约相关规定的必要教育和信息，以便：
  - (一) 防止这类官员卷入强迫失踪案件；
  - (二) 强调防止和调查强迫失踪案件的重要性；
  - (三) 确保认识到解决强迫失踪案件的迫切性。
- 二、各缔约国应确保禁止发布任何命令和指示，指令、授权或鼓励制造强迫失踪。各国应保证，拒绝遵守这类命令的人不得受到惩罚。
- 三、各缔约国应采取必要措施，确保当本条第一款所指的人有理由相信强迫失踪案件已经发生或正在计划之中时，应向上级报告，并在必要时报告拥有审查权或补救权的有关当局或机关。

## 第二十四条

- 一、在本公约中，“受害人”系指失踪的人和任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人。
- 二、每一受害者都有权了解强迫失踪案情的真相，调查的进展和结果，以及失踪者的下落。各国应在这方面采取适当措施。
- 三、各缔约国应采取一切适当措施，查寻、找到和解救失踪者，若失踪者已经死亡，应找到、适当处理并归还其遗体。
- 四、各缔约国应在其法律制度范围内，确保强迫失踪的受害人有权取得补救和及时、公正和充分的赔偿。
- 五、本条第四款中所指的获得补救的权利，涵盖物质和精神损害，以及视情况而定，其他形式的补救，如：
  - （一）复原；
  - （二）康复；
  - （三）平反，包括恢复尊严和名誉；
  - （四）保证不再重演。
- 六、在不影响缔约国的义务——继续调查，直至查明失踪者下落的条件下，对尚未查明下落的失踪者，各缔约国应对其本人及家属的法律地位问题，在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面，采取必要措施。
- 七、各缔约国必须保证自由组织和参加有关组织和协会的权利，以求查明强迫失踪的案情和失踪者的下落，及为强迫失踪受害人提供帮助。

## 第二十五条

- 一、各缔约国应采取必要措施，根据本国刑法防止并惩处以下行为：
  - (一) 非法劫持遭受强迫失踪的儿童，其父母或法律监护人遭受到强迫失踪的儿童，或母亲在遭受强迫失踪期间出生的儿童；
  - (二) 伪造、藏匿或销毁证明以上第(一)项中所指儿童真实身份的证件。
- 二、各缔约国应采取必要措施，查找和认定本条第一款第(一)项所指的儿童，并根据法律程序和适用的国际协议，将儿童归还本来的家庭。
- 三、各缔约国应相互协助，查找、辨认和找到本条第一款第(一)项中所指的儿童。
- 四、鉴于必须保护本条第一款第(一)项中所指的儿童的最佳利益，他们保留或恢复本人身份的权利，包括法律承认的国籍、姓名和家庭关系，承认领养关系或其他安置儿童形式的缔约国应制定法律程序，审查领养或安置程序，并在适当情况下宣布任何源自强迫失踪的儿童领养或安置无效。
- 五、在所有情况下，特别是在本条所涉的所有问题上，儿童的最大利益均应作为首要考虑，有独立见解能力的儿童应有权自由表达意见，并应根据儿童的年龄和成熟程度，对本人的意见给予适当考虑。

## 第二部分

### 第二十六条

- 一、 将设立一个强迫失踪问题委员会(下称“委员会”),履行本公约规定的职能。委员会将由十名德高望重、在人权领域的才能受到公认的专家组成,他们应以个人身份任职,秉持独立、公正之立场。委员会成员将由缔约国根据公平地域分配的原则选出。应适当考虑吸收具有相关法律资历的人士参加委员会的工作,注意代表的性别平衡。
- 二、 委员会成员的选举,应由联合国秘书长为此目的每两年召开一次缔约国会议,由缔约国从本国国民中提名,对提名的名单通过无记名投票方式选出。在这些会议上,三分之二的缔约国即构成法定人数,当选的委员会委员为获得票数最多、且获得出席会议并投票的各缔约国代表绝对多数票之人士。
- 三、 第一次选举应在本公约生效之日起六个月内举行。联合国秘书长应在每一次选举日之前四个月致函各缔约国,请他们在三个月之内提名候选人。秘书长应将所有提名的人按字母顺序列出名单,注明每个候选人的提名缔约国,并将此名单提交所有缔约国。
- 四、 当选的委员会委员任期四年,可连任一次。然而,在首次选举中当选的五位委员,他们的任期将在两年后届满,在首次选举结束后,本条第二款中所指会议的主席将立刻通过抽签方式确定这五位委员的姓名。
- 五、 如果委员会的一位委员死亡、辞职或由于任何其他原因不能继续履行他或她在委员会的职责,提名的缔约国应根据本条第1款所列标准,从其国民中指定另一位候选人完成剩下的任期,但须征得多数缔约国的核准。除非一半或更

多的缔约国在联合国秘书长向其通报了拟议的任命后六周内表示反对，否则应认为已获得这一核准。

- 六、委员会应制定自身的议事规则。
- 七、联合国秘书长应为有效履行委员会的职能，向委员会提供一切必要的手段、工作人员和设施。应由联合国秘书长召开委员会的第一次会议。
- 八、委员会委员应享有《联合国特权与豁免公约》有关章节所规定的联合国出访专家所享有的各项便利、特权和豁免权。
- 九、各缔约国应在其接受的委员会职能范围内，与委员会合作，为委员会委员履行任务提供协助。

## 第二十七条

在本公约生效后至少四年但最多六年，应举行缔约国会议，评估委员会的工作，并依照第四十四条第二款确定的程序，在不排除任何可能性的前提下，决定是否应根据第二十八至三十六条规定的职能，将本公约的监督职能转交给另一机构。

## 第二十八条

- 一、委员会应在本公约所授予的权限范围内，与所有联合国有关机关、办事处、专门机构和基金合作，与各项国际文书所建立的条约机构、联合国的特别程序合作，并与所有有关的区域政府间组织和机构，以及一切从事保护所有人不遭受强迫失踪的有关国家机构、机关或办事处合作。
- 二、委员会在履行任务时，应与相关国际人权文书所设立的其他条约机构磋商，特别是《公民及政治权利国际公约》设立的人权事务委员会，以确保彼此提出的意见和建议相互一致。

## 第二十九条

- 一、各缔约国应当在本公约对该缔约国生效后两年内，通过联合国秘书长向委员会提交一份报告，说明为履行本公约义务而采取措施的情况。
- 二、联合国秘书长应将报告提供给所有缔约国。
- 三、委员会应对每份报告进行审议，之后酌情提出评论、意见或建议。评论、意见或建议应当转达有关缔约国，缔约国可主动或应委员会的要求作出答复。
- 四、委员会也可要求缔约国提供有关履行本公约的补充资料。

## 第三十条

- 一、失踪者的亲属、他们的法律代表、律师或任何得到其授权的人，以及任何拥有合法权益的其他人，均可作为紧急事项，向委员会提出查找失踪者的请求。
- 二、如果委员会认为根据本条第一款提出紧急行动请求：
  - (一) 并非明显地毫无依据；
  - (二) 并不构成滥用提交来文请求之权利；
  - (三) 在可能的情况下，已经正式提交有关缔约国的主管机关，如有权展开调查的机关；
  - (四) 并不违背本公约的规定；及
  - (五) 同一问题目前未由同一性质的另一国际调查或解决程序审理；

委员会应请有关缔约国在委员会限定的时间内，向其提供所查找人员境况的资料。

- 三、根据有关缔约国依本条第二款所提供的资料，考虑到情况的紧迫性，委员会可向缔约国提出建议，如请缔约国采取一切必要措施，包括一些临时措施，遵照本公约，找到有关个人并加以保护，并在委员会限定的时间内，向委员会报告采取措施的情况。委员会应将它的建议和委员会收到的国家提供的情况，通报提出紧急行动要求的人。
- 四、在查明失踪人士的下落之前，委员会应继续与有关缔约国共同作出努力。应随时向提出请求的人通报情况。

### 第三十一条

- 一、缔约国可在批准本公约时，或在之后的任何时候宣布，承认委员会有权接受和审议受该国管辖、声称是该缔约国违反本公约规定之受害人本人或其代理提出的来文。委员会不得受理来自未作此宣布之缔约国的来文。
- 二、委员会不应受理下列来文：
  - (一) 匿名来文；
  - (二) 来文构成滥用提交此类来文的权利，或不符合本公约的规定；
  - (三) 同一事项正由具有同一性质的另一国际调查或解决程序审理；
  - (四) 尚未用尽一切有效的国内补救办法。如果补救请求长期拖延，不合情理，本规则不复适用。
- 三、如果委员会认为来文满足本条第二款规定的要求，委员会应将来文转交有关缔约国，并请该国在委员会限定的时间内提出意见和评论。
- 四、在收到来文后，但在确定是非曲直之前，委员会可随时向有关缔约国提出请求，请该国紧急考虑采取必要的临时措

施，以避免对指称侵权行为的受害人造成不可弥补的损害。委员会行使酌处权，并不意味着已就来文是否可予受理或其是非曲直作出决定。

- 五、委员会在根据本条审查来文时应举行非公开会议。委员会应当向来文提交人通报有关缔约国所作的答复。委员会在决定结束程序后，应将委员会的意见通报缔约国和来文提交人。

### 第三十二条

本公约缔约国可在任何时候声明，承认委员会有权接受和审议一个缔约国声称另一缔约国未履行本公约义务的来文。委员会不接受涉及一个尚未作此声明的缔约国的来文，也不接受未作此声明的缔约国的来文。

### 第三十三条

- 一、如果委员会收到可靠消息，表明一个缔约国正在严重违反本公约的规定，委员会可在征求有关缔约国的意见后，请一位或几位委员前往调查，并立即向委员会提出报告。
- 二、委员会应将安排访问的意图书面通知有关缔约国，并说明代表团的组成情况和访问的目的。缔约国应在合理的时间内向委员会作出答复。
- 三、委员会在收到缔约国提出的有充分依据的请求后，可决定推迟或取消访问。
- 四、如果缔约国同意接待来访，委员会应与有关缔约国共同制定访问计划，缔约国应为顺利完成访问，向委员会提供一切必要的便利。
- 五、访问结束后，委员会应向有关缔约国通报它的意见和建议。

### 第三十四条

如果委员会收到的消息表明，有充分迹象显示，某缔约国管辖下的领土正在发生大规模或有组织的强迫失踪问题，委员会可向有关缔约国索取一切有关资料，并通过联合国秘书长，将问题紧急提请联合国大会注意。

### 第三十五条

- 一、委员会的管辖权仅限于本公约生效后发生的强迫失踪案件。
- 二、若一国在本公约生效后成为缔约国，则该国对委员会的义务仅限于本公约对该国生效后发生的强迫失踪案件。

### 第三十六条

- 一、委员会应就本公约下开展活动的情况，向缔约国和联合国大会提交年度报告。
- 二、在年度报告中发表对缔约国的意见之前，应事先通报有关缔约国，并给予适当时间作出答复。该缔约国可以要求在报告中发表其评论或意见。

## 第三部分

### 第三十七条

本公约的任何内容均不影响对保护所有人不遭受强迫失踪更有利的规定，包括以下法律中的规定：

- (一) 缔约国的法律；
- (二) 对该国有效的国际法。

### 第三十八条

- 一、 本公约对联合国所有会员国开放供签署。
- 二、 本公约供联合国所有会员国批准。批准书应交存联合国秘书长。
- 三、 本公约对联合国所有会员国开放供加入。加入经向联合国秘书长交存加入书后生效。

### 第三十九条

- 一、 本公约于第二十件批准书或加入书交存联合国秘书长之日起第三十天生效。
- 二、 在第二十件批准书或加入书交存之后批准或加入本公约的每个国家，本公约将于该国交存批准书或加入书之日起第三十天生效。

### 第四十条

联合国秘书长应将下列事项通知联合国所有会员国以及已签署或加入本公约的所有国家：

- (一) 根据第三十八条签署、批准和加入的情况；
- (二) 根据第三十九条本公约生效的日期。

### 第四十一条

本公约各项规定适用于联邦国家的全部领土，无任何限制或例外。

### 第四十二条

- 一、两个或两个以上缔约国之间对本公约的解释或适用出现任何争端，如不能通过谈判或本公约明文规定的程序得到解决，应在其中一方的要求下提交仲裁。如在提出仲裁要求之日起六个月内各方不能就仲裁组织达成协议，则任何一方均可根据国际法院规约，请求将争端提交国际法院。
- 二、各国在签署、批准，或在加入本公约时，可声明不受本条第一款的约束。其他缔约国对发表此项声明的任何缔约国，也不受本条第一款之约束。
- 三、根据本条第二款发表声明的任何缔约国，可随时通知联合国秘书长撤回其声明。

### 第四十三条

本公约不影响国际人道主义法的规定，包括缔约国依1949年8月12日内瓦四公约及其1977年6月8日两项附加议定书承担的各项义务，也不影响任何国家在国际人道主义法没有做出规定的情况下，授权红十字国际委员会查访羁押地点。

#### 第四十四条

- 一、 本公约任何缔约国均可提出修正案并将其提交联合国秘书长。秘书长应随即将提议的修正案发给公约各缔约国，并请各缔约国表明他们是否赞成召开缔约国会议，审议该项提案并对之进行表决。在发出通知之日起四个月内，如果至少三分之一的缔约国赞成召开这一会议，秘书长应在联合国主持下召开会议。
- 二、 得到出席会议并参加表决的三分之二缔约国通过的所有修正案，均将由秘书长提交所有缔约国接受。
- 三、 根据本条第二款通过的修正案，经本公约三分之二缔约国根据本国宪法程序予以接受后即行生效。
- 四、 修正案一旦生效，即对接受修正案的各缔约国具有约束力，其他缔约国仍受本公约各项规定及之前他们已接受的一切修正案的约束。

#### 第四十五条

- 一、 本公约阿拉伯文、中文、英文、法文、俄文和西班牙文各文本同一作准，交存联合国秘书长。
- 二、 联合国秘书长应将经过核证的公约副本发送第三十八条中提到的所有国家。

## 附件三. 就据称强迫或非自愿失踪案件向强迫或非自愿失踪问题工作组提交来文的表格

### 1. 失踪者信息

(a) 名: \*

.....

(b) 姓:

.....

(c) 假名或为人所知的别名:

.....

.....

(d) 性别:  男 /  女 /  其他

(e) 职业 / 专业和 ( 或 ) 所属单位:

.....

.....

(f) 父亲姓名:

.....

母亲姓名:

.....

---

\* 必填信息。

(g) 出生日期:

.....

(h) 出生国家和地区:

.....

(i) 受害人失踪时是否未满 18 周岁?

是 /  否

(j) 身份证件 ( 护照、身份证、选民证或其他有关身份证件 ):

证件类型: .....

证件号码: .....

颁发日期: .....

颁发国家和地区: .....

(k) 国籍 ( 如有多个, 请全部列出 ):

.....

.....

(l) 常住地址:

.....

.....

(m) 失踪时是否有其他居住地:

.....

.....

(n) 婚姻状况：

.....

(o) 是否土著人民： 是 /  否

.....

(p) 是否已怀孕： 是 /  否

## 2. 案情信息

(a) 逮捕、绑架或失踪日期 (至少精确到年和月)。\*

.....

.....

(b) 逮捕、绑架或失踪发生地点 (尽量精确, 说明省、市、街道名称或其他有关信息)。\*

.....

.....

(c) 如果失踪后曾有人见过失踪者, 请注明日期 (至少精确到年和月)。\*

.....

.....

---

\* 必填信息。

- (d) 如果失踪后曾有人见过失踪者，请注明地点（例如，在最初被逮捕或绑架数月后出现在监狱。请尽量精确，注明省、市、街道名称或其他相关信息）。\*

.....

.....

- (e) 请全面说明失踪是如何发生的。如有必要，请附上一页。请注意，虽然这并非必填信息，但尽可能详细说明失踪情形，将增加找到失踪者的机会。

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

---

\* 必填信息。

- (f) 据信对该失踪案件负有责任的国家或国家支持的势力。如果据信实施者是国家代理人，请具体说明，注明他们的身份和据信他们负有责任的理由。尽可能精确：军人、警察、穿制服或便服的人、安全部门工作人员、所属单位、级别和职位、出示的身份证明等。\*

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

- (g) 如果您无法确定实施者是不是国家代理人，请说明为什么您认为政府主管当局或其关联人员可能对该事件负有责任。

.....

.....

.....

---

\* 必填信息。



- (i) 关于案件的其他信息：请说明可能有助于找到失踪者的其他相关信息。

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

### 3. 失踪发生后所采取的行动

说明亲属或其他人为寻找失踪者而采取的行动 ( 警方调查、所判刑罚、人权委员会的参与、人身保护申请等 )。请说明：何时、由谁、向哪个 ( 或哪些 ) 机关提出行动申请，结果如何 ( 如有 )。\*

- (a) 申诉 ( 何时、由谁、向哪个 ( 或哪些机关 ) 提出，结果如何 )

.....

.....

---

\* 必填信息。

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

(b) 采取的其他步骤 (何时、由谁、向哪个 (或哪些机关) 提出, 结果如何)

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

(c) 如果没有采取行动，请解释原因。

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

#### 4. 提交来文的个人或组织

##### 提交来文的个人\*

(a) 姓：

.....

(b) 名：

.....

(c) 与失踪者的关系：

.....

---

\* 必填信息。

.....  
(d) 联系方式 ( 地址、电话、电子邮件 ):

.....  
.....  
提交来文的组织 ( 如适用 )\*

(a) 联系方式 ( 地址、电话、电子邮件 ):

.....  
.....  
**5. 保密要求**

请说明是否要求在联合国公开报告中隐去受害者的全名。

是的, 请对我的身份保密

不要求保密

日期: \* .....

地址: .....

提交人签名: \* .....

---

\* 必填信息。

## 附件四. 向强迫失踪问题委员会提交紧急行动请求的表格

下表供希望根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三十条向强迫失踪问题委员会提交紧急行动请求，以要求缔约国立即采取行动搜寻、找出和保护失踪人员者参考使用。

请尽可能提供以下各项的信息。请以相应文字替换各处的虚线部分。

### 1. 所涉缔约国：

.....

### 2. 提出紧急行动请求的个人或组织：

#### 2.1 姓：

.....

名：

.....

或组织名称：

.....

#### 2.2 联系方式：

地址：

.....

电话：

.....

电子邮箱：

.....

2.3 与失踪人员的关系：

.....

### 3. 据称受害人：

请提供您代为提交紧急行动请求的每一名据称受害人的以下信息：

3.1 姓：

.....

3.2 名：

.....

3.3 如系阿拉伯文、中文或俄文姓名，请提供受害者全名原文：

.....

3.4 如有必要，请提供其假名（化名、诨名或为人所知的别名）：

.....

3.5 国籍（如有多个，请全部列出）：

.....

3.6 性别：男  女  其他

3.7 出生日期:

.....

3.8 受害人失踪时是否未满 18 周岁? 是  否

3.9 出生国家和地点:

.....

3.10 母亲姓名 (如知晓请填写):

.....

3.11 父亲姓名 (如知晓请填写):

.....

3.12 亲属联系方式 (如有请填写):

电话:

.....

电子邮箱:

.....

3.13 失踪前最后联系方式:

常用地址:

.....

电话:

.....

电子邮箱：

.....

3.14 身份证件 ( 护照、身份证、选民证或其它身份证件 )：请注明证件号码，如有复印件请一并提供：

颁发国家和地点：

.....

3.15 婚姻状况：

未婚  已婚  同居  分居  丧偶

3.16 配偶 ( 同居者 ) 姓名 ( 选填 )：

.....

3.17 受害人是否有子女？是  否

如果是：

子女数目： .....

子女年龄： .....

3.18 受害人是否有其他受抚养人？是  否

如果是：

受抚养人姓名及其与受害人的关系： .....

受抚养原因： .....

3.19 受害人失踪时是否已怀孕？是  否

如果是，受害人失踪时约有几个月身孕？

.....

3.20 请填写您认为相关的下述信息：受害人是否隶属任何群体（例如土著人民、少数民族、政党或运动、工会、宗教团体、人权团体、非政府组织或女同性恋、男同性恋、双性恋、跨性别者或间性人群）

.....

3.21 如认为相关，请说明受害人是否残疾：是  否

如果是，请加以说明：

.....

3.22 失踪时就业情况：

.....

3.23 失踪时的其他有关活动：

.....

3.24 您认为有助于识别的失踪人员特征（例如，头发颜色、眼睛颜色、大致身高体重、纹身、牙齿特征、伤疤或假体）：

.....

.....

.....

3.25 失踪人员失踪时的穿着：

.....

.....

.....

## 4. 案情描述

4.1 失踪日期:

.....

4.2 失踪地点(请尽可能具体,说明省、市、街道名字):

.....

.....

.....

4.3 请详细说明失踪情况,描述发生的事实,包括涉及当地或所在区域背景的任何相关信息以及该国或该区域不久前发生的任何其他强迫失踪事件:

.....

.....

.....

.....

.....

4.4 最后一次见到受害人的日期和地点(如果与失踪日期不同的话)(例如,当事人失踪后曾在拘留场所出现):

.....

.....

.....

4.5 请具体说明失踪事件是否有目击者，是否有任何证据，如照片或录音录像：

.....

.....

.....

4.6 失踪事件可能的实施者

(a) 请提供关于失踪事件可能实施者的任何已有资料，并说明指认他们为责任人的原因：

.....

.....

.....

.....

.....

(b) 请具体说明指称的失踪事件实施者是否被认为属于缔约国当局或与缔约国当局有关联。特别是请具体说明是否认为指称的失踪事件实施者是在缔约国的支持或批准下行事，如果是，请说明原因：

.....

.....

.....

.....

.....

5. 可能情况下向所涉缔约国的主管机构 ( 如有权开展调查和搜寻的机构 ) 报告失踪事件的情况：

5.1 请说明将失踪事件报告给的缔约国主管当局或机构、报告时间以及报告人：

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.2 请说明缔约国主管当局或机构在失踪事件报告后采取的行动：

.....

.....

.....

.....

.....

5.3 请附上任何相关文件的副本，如向失踪事件报告给的当局提交的申诉、收到的答复或当局作出的决定。请在此列出所附文件副本的清单。请勿发送原件。

.....

.....

.....

.....

.....

.....

5.4 如无法向负责开展调查和搜寻失踪人员的缔约国主管当局报告，请说明原因：

.....

.....

.....

.....

.....

.....

## 6. 临时保护措施请求

6.1 本紧急行动请求所代表的失踪人员的亲属或其代表、失踪事件的证人或参与搜寻或调查的任何人员是否因此失踪事件而受到威胁或压力？是  否

6.2 如果是，您是否希望委员会要求缔约国采取临时保护措施，以避免对这些人造成不可弥补的伤害？是  否

6.3 如果是，请提供以下信息：

(a) 请求采取临时保护措施予以保护的人员 (姓名及其与本案的关联)：

.....

.....

.....

.....

.....

(b) 说明上述人员有受到何种不可弥补伤害的风险 (例如压力、恐吓或报复):

.....

.....

.....

.....

.....

(c) 缔约国为避免这一风险可采取的保护措施:

.....

.....

.....

.....

.....

6.4 与案件有关的有助于确定失踪者下落的任何要素或证据是否可能受到不可弥补的损害? 是  否

6.5 如果是，请提供以下信息：

(a) 请求对其采取保护措施的要素 ( 情况和地点 ):

.....

.....

.....

.....

.....

(b) 描述造成不可弥补的损害的风险 ( 如销毁、伪造或篡改 ):

.....

.....

.....

.....

.....

(c) 缔约国为避免这一风险可采取的保护措施:

.....

.....

.....

.....

.....

## 7. 其他国际程序

7.1 同一事项是否已提交另一国际调查或解决程序?  
是  否

7.2 如果是，请说明：

(a) 本案所提交的机构 (如有多个请全部列出)：

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

(b) 涉及的程序类型：

.....  
.....  
.....  
.....  
.....

(c) 提交日期：

.....

(d) 采取的措施：

.....  
.....

.....

.....

.....

(e) 结果:

.....

.....

.....

.....

.....

7.3 请附上任何相关文件的副本。请在此列出所附文件副本的清单。

.....

.....

.....

.....

.....

## 8. 提交请求的日期、地点及提交人签名

8.1 日期和地点:

.....

8.2 签名 ( 电子签名亦可; 如提交请求人无法签名, 请说明原因 ):

.....

## 附件五. 向强迫失踪问题委员会提交个人来文的指南

### 1. 所涉缔约国

请确保有关缔约国已经根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三十一条作出声明，承认委员会有权接受个人来文。为查看一国是否已作出上述声明，请见 <https://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en>。

请确保导致所称侵权行为的事件发生在缔约国承认委员会有权接受个人来文之后（该国批准或加入《公约》之后），或该侵权行为持续到上述日期之后。

### 2. 申诉人和受害者

申诉人是向委员会提交来文的人，通常指控自身的权利遭到侵犯。在这种情况下，申诉人同时也是受害者。在委员会的最后决定中，申诉人被称为“提交人”。

出于正当理由（如当事人已失踪、处于秘密拘留状态或已去世），申诉人也可代表另一人提交申诉，前提是，申诉人是受害者的家属或可以证明拥有正当利益。

### 3. 代表

申诉人可由法律人士（律师）或非法律人士（如人权组织）代理。虽然征求法律意见可提高材料的质量，但委托律师准备案件材料不是必要的。申诉人须知悉，联合国不在这些程序下提供法律援助。

#### 4. 隐匿申诉人和(或)受害者的姓名

来文不得匿名。需要向委员会提供受害者和来文提交人的身份及联系方式,一般情况下,缔约国也需要这些信息才能够对指控作出答复。匿名来文不予受理。然而,受害者和(或)提交人可要求不在委员会的最后决定中透露其身份。委员会通过的最后决定将对外公布。因此,如果申诉人不希望在最后决定中透露其身份,应尽早提出要求。由于这些决定的传播度通常较广(包括通过互联网传播,导致几乎无法更正和(或)删除数据),联合国可能无法满足在最后决定公布后提出的匿名要求。

#### 5. 利用其他国际机制

如果同一案件已提交另一条约机构或区域机制(如欧洲人权法院、美洲人权委员会、美洲人权法院、非洲人权和民族权委员会、非洲人权和民族权法院),委员会不能审查来文。

#### 6. 临时和保护措施

在紧急案件中,可采取临时或暂时措施,要求有关国家采取措施防止所称受害者在委员会审议案件期间受到不可弥补的伤害。“不可弥补的损害”是指因其性质而无法弥补的伤害。请求采取临时措施的提交人必须证明风险真实存在,而且一旦风险成为现实,伤害将不可弥补。提交人还必须证明风险是针对个人的(而非仅存在于总体环境中)。典型的临时措施包括暂停执行死刑,或暂停驱逐到提交人面临酷刑或虐待风险的国家。

申诉人可在最后决定或意见获得通过之前的任何时候请求委员会采取临时措施。此类请求应在申诉人希望防止的行动成为现实之前,尽早提交秘书处。

申诉人也可在程序中的任何阶段请求采取保护措施，以保护来文涉及的个人，包括律师、目击者和家属，避免他们遭到报复。报复的风险必须与提交来文有关。上述请求甚至可在意见的后续行动程序中提交（在认定存在侵权行为的决定获得通过后）。

## 7. 案件事实，包括是否用尽国内补救办法

申诉人应按时间顺序陈述案件的主要事实，包括在国内寻求的补救办法和国内当局通过的决定。申诉人在向委员会提出申诉之前，必须首先用尽缔约国所有可用的相关补救办法。这通常包括向国内法院系统提出申诉，直到诉至最高一级法院，除非申诉人可以证明，这些补救办法被不当拖延或无效，或对申诉人而言不可用。必须详细说明申诉人认为这项一般性规则不应适用的理由。单凭对补救办法有效性的怀疑，并不能免除用尽这项补救办法的义务。申诉人的申诉不应列入事实陈述部分，而应列入下文第 8 段所述部分。

用尽国内补救办法后，需要尽快提交来文。拖延提交来文，可能导致缔约国难以作出适当答复，也导致委员会难以全面评估事实。在一些情况下，拖延较长时间后才提交来文，可能导致案件被认定为滥用申诉权，因此不予受理。

## 8. 申诉

申诉人应说明他们为什么认为所述事实构成对其《公约》权利的侵犯，鼓励申诉人引用具体条款。申请人须指明据称遭到侵犯的权利，并说明缔约国如何通过所述事实侵犯了这些权利。还建议提交人注明，如果委员会得出结论认为所掌握的事实显示存在侵权行为，提交人希望缔约国采取哪些具体的补救办法。

如果事实和指控的证据不足，可能导致委员会拒绝登记来文。

## 9. 提交来文

来文应采用书面形式，内容清晰易读，最好是打印件，并附上签名。以电子方式传送的来文应有电子签名，或在手写签名后扫描并附到电子邮件中，发送至联合国人权事务高级专员办事处的请愿和紧急行动科 ([ohchr-petitions@un.org](mailto:ohchr-petitions@un.org))。应同时提交无签名的 Word 版本。

除非证明无法以电子方式提交来文，否则，纸质来文将不予处理。

仅接受以秘书处工作语文之一（英文、法文、俄文和西班牙文）提交的来文。如果附件的语文不是上述语文之一，应提供非正式翻译摘要。应只提交复印件，不提交原件。文件不予返还。

附件应包括国内或国际一级通过的决定，以及其他相关正式文件，如医学报告。

如果陈述的事实或申诉不清，或缺乏根据个人来文程序处理来文所需要的资料，请愿和紧急行动科可联系申诉人，要求补充细节或重新提交。提交人应努力保持与请愿和紧急行动科的联络，尽快按要求发送资料。如果未能在提出要求之日起两年内收到资料，将予结案。

## 附件六. 搜寻失踪人员指导原则

### 导言

1. 搜寻失踪人员指导原则以《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和其他相关国际文书为基础，并考虑到其他国际机构和世界各国的经验。这些原则确定了履行搜寻失踪人员的法律义务的机制、程序和方法。
2. 本指导原则的目的是整合有效搜寻失踪人员方面的良好做法，这些良好做法源于国家搜寻失踪人员的义务。这些原则是根据委员会头八年积累的经验制定的，特别是结论性意见（第二十九条）和紧急行动（第三十条）方面的经验。指导原则经与诸多受害者组织、民间社会、专家、政府间组织和国家对话和广泛协商后制定。
3. 指导原则受到以下文件的启发：《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》(A/RES/60/147)、经更新的《通过打击不受惩罚现象的行动保护和增进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)、强迫或非自愿失踪问题工作组的一般性意见，以及《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》(2016年)。本指导原则是对《规程》的补充，特别侧重搜寻仍存活的失踪人员。
4. 指导原则重申受害者在搜寻失踪人员方面发挥的关键作用，强调人们有权组建和自由参与旨在确定强迫失踪情况和失踪人员生死以及援助受害者的组织和协会。指导原则按照《公约》第二十四条第一款的广义定义使用“受害者”一词。

## 原则 1. 搜寻失踪人员应在假定当事人仍存活的情况下进行

搜寻工作应在假定失踪者仍存活的情况下进行，无论失踪的情况为何、何时开始失踪以及何时开始搜寻。

## 原则 2. 搜寻应尊重人的尊严

1. 应该把尊重受害者的尊严作为一项贯穿搜寻失踪人员各个阶段的指导原则。
2. 在搜寻过程中，要保证受害者的尊严，就应将他们视为处境特别脆弱、危险的个人和应受保护的權利持有人，他们还很有可能有助于有效搜寻的重要信息。公职人员应接受培训，以采用差异化方针开展工作。他们应该意识到，他们正在努力保障受害者的权利，应该全力为受害者服务。
3. 当局有义务确保包括家人在内的受害者不会承受污名，不受其他有损他们本人或其失踪亲人人格尊严、名誉或良好声誉的道德虐待或诋毁。必要时，当局应采取措施维护受害者的尊严，防止诽谤攻击。
4. 失踪人员的尸体或遗骸应在体面的条件下，按照受害者的文化规范和习俗移交给家人，且始终尊重它们是一个人的遗骸、而不是物品这一事实。移交应履行所需的相关手段和程序，确保以符合家人及其所属社群的愿望和文化习俗的方式体面埋葬。必要时且如家人有此意愿，国家应支付将尸体或遗骸运往家人选择的埋葬地点的费用，即使运送的目的地或来源地位于别国。

### 原则 3. 搜寻应由公共政策规范

1. 应将搜寻工作作为失踪问题全面公共政策的一部分加以开展，特别是在频繁发生失踪或发生大规模失踪的情况下。除搜寻外，全面政策的目标应该是防止强迫失踪，澄清先前的失踪，妥善惩处责任人，采取保护受害者的措施及确保强迫失踪不再发生的其他措施。
2. 如原则 4 所述，强迫失踪方面的公共政策应在所有业务方案和项目中采取差异化方针，而不仅仅是针对弱势人员或受害者。
3. 搜寻工作的具体公共政策应建立在各国义务酌情搜寻、定位、释放所有失踪人员、辨认并归还其遗骸的基础上。它应考虑到对该国各种形式的失踪情况和犯罪模式的分析。
4. 公共政策应该是全面、明确、透明、可见和一致的。它应促进所有国家机构之间以及与其他国家和国际机构的合作与协作。应将其转化为适当的立法、行政和预算措施以及教育政策和其他相关部门政策。
5. 在制定和执行搜寻工作公共政策的所有阶段和所有方面，都应吸收受害者和所有有经验并愿意合作制定和（或）执行该政策的个人和民间社会组织参与。
6. 搜寻工作公共政策的一个关键目标应是保护受害者并向其提供全面支持。它应包括对受害者的社会心理护理和支持，以及防止他们再次受害的措施。这项公共政策应包括相关措施，确保尊重受害者并防止和惩罚对其任何形式的污名化。

### 原则 4. 搜寻应遵循差异化方针

1. 搜寻脆弱人员，需要能够满足其特殊需求的特别程序、经验和知识。向参与搜寻的人，如家人和与失踪者关系密切的其

- 他人提供照料，也应采取差异化方针。在辨认和移交找到的失踪人员时，也应考虑到这种方法。
2. 负责搜寻的实体应特别关注失踪儿童和青少年的案件，并制定和执行考虑到他们极端脆弱性的搜寻行动和计划。官员在搜寻的各个阶段都应遵循儿童最大利益原则。如个人的年龄存疑，则应假定当事人为儿童。
  3. 失踪的或参与搜寻的人员中如有女性（既包括未成年人，也包括成年人），则各阶段的搜寻工作都应纳入性别视角，并包含接受过适当培训的工作人员，包括女性工作人员。
  4. 失踪的或参与搜寻的人员中如有土著人民或其他族裔或文化群体成员，则在处理该群体成员的失踪或死亡时，需考虑和尊重其特定的文化模式。有效的搜寻工作应包括提供该群体所使用语言的翻译和深谙两种文化的口译员。
  5. 失踪的或参与搜寻的人员中如有男女同性恋、双性恋、变性者和双性人群体成员、残疾人或老年人，则负责搜寻的机构应考虑到他们的特殊需要。

## 原则 5. 搜寻应尊重参与权

1. 受害者、其法律代理人、律师或其授权的任何人，以及任何具有合法利益的个人、社团或组织都有权参与搜寻。这项权利应在搜寻过程的各个阶段得到保护和保障，但不妨碍为维护刑事调查或搜寻本身的完整性和有效性而采取的措施。上述人员应当能够知情，了解所采取的行动以及搜寻和调查的进展及结果。他们的意见、经验、替代建议、问题和怀疑应在搜寻的各个阶段加以考虑，作为有助于提高搜寻有效性的内容，而不应受到相关手续的阻挠。当局绝不能以上述人员拒绝行使其参与权为由不发起或推进搜寻工作。

2. 确保知情权包括就受害者的权利和保护这些权利的机制向受害者提供充分指导的义务。它还包括定期和不定期提供信息的义务，应说明为搜寻失踪人员和调查其失踪情况所采取的措施，以及可能阻碍搜寻取得进展的任何障碍。当局将受害者的信息通报给媒体之前，应通知受害者并征求他们的意见。负责搜寻的官员应接受培训，了解如何以差异化方式提供保护，以及如何以体现同情和尊重的方式与家人和参与搜寻的其他人员沟通，并应了解和敏感地认识到参与搜寻工作对受害者身心健康的潜在影响。

## 原则 6. 搜寻应立即开始

1. 主管机关一旦以任何方式知悉某人遭受强迫失踪或发现此种迹象，则应立即迅速开始搜寻。必要时，搜寻活动应包括查访相关地点。
2. 即便没有提出正式申诉或请求，负责搜寻的机关也应主动发起和开展搜寻失踪人员的工作。
3. 国内立法和主管机关应确保搜寻和定位失踪人员的活动不会出现任何延迟，甚至几个小时的延迟，以便立即开展有关活动。不得以家人或申诉人未提供信息为由，为未能启动搜寻和定位失踪人员的活动辩解。
4. 如对是否发生非自愿失踪存疑，则仍应立即开始搜寻。调查失踪可能性和保护失踪人员生命所需的所有现有证据都应得到保全和保护。

## 原则 7. 搜寻是一项持续义务

1. 搜寻失踪人员的工作应持续进行，直到确定当事人的生死和(或)下落。

2. 如果发现失踪者仍存活，只有当此人再次受到法律保护时，方可认为已经完成搜寻；如果发现失踪者在合法拘留中心内被剥夺自由，也应确保提供这种保护。
3. 如果发现失踪人员已死亡，只有当业已按照国际标准对其进行充分辨认，并以有尊严的方式将其移交给家人或亲属，方可认为已经完成搜寻。当只能发现和辨识部分遗骸时，如决定继续搜寻以定位和辨识剩余遗骸，应考虑到辨识更多遗骸的实际机会以及家人按其文化规范提出的安葬要求。如决定停止搜寻，应以透明的方式做出此决定，并需得到家人的事先知情同意。
4. 如果未找到失踪人员，并且有超越合理怀疑的可信证据证明当事人的生死或下落，则当实际上不可能找到此人时，且已对所有可获得的信息进行详尽分析并对所有可能的情形加以调查后，即可暂停搜寻。这项决定应以透明的方式做出，并需得到失踪人员的家人或亲属的事先知情同意。不能将证人证言、未经证实的陈述或宣誓陈述书视为证明死亡、暂停搜寻的充分证据。
5. 在任何情况下，暂停搜寻失踪人员都不意味着彻底搁置搜寻工作或刑事调查。

## 原则 8. 搜寻应在综合战略的基础上开展

1. 在开始搜寻时，应探索关于当事人失踪的所有合理假设。某一假设只有在得不到客观和可验证的标准的的支持时，才可排除。
2. 关于某人失踪的假设应基于所有可获得的信息，包括亲属或申诉人提供的信息，以及科学和技术标准的使用；而不应依据对失踪者个人情况和特征的先入之见。

3. 在有此意愿的受害者及其组织的参与下，负责搜寻的机关应为搜寻过程的各个阶段设计一项综合战略，在此战略中，应综合确定将采取的活动，通过一切必要适当的手段和程序来确定、释放或挖掘失踪者或确定失踪者的身份。综合搜寻战略应包括行动计划和时间表，并应定期评估。
4. 主管机关应利用适当的法医方法、其专业经验以及在搜寻和定位失踪人员方面积累的知识。它们还可请具有专业技术知识的人员、法医专家和其他科学工作者以及民间社会组织合作，提出失踪情况的假设，设计综合战略以及开展搜寻活动。
5. 在不妨碍其主动采取适当措施搜寻和定位失踪人员的义务的情况下，主管机关应考虑受害者或申诉人提供的所有信息，并利用受害者及其组织开展搜寻活动的经验。
6. 综合搜寻战略应考虑背景分析。背景分析可用于确定模式、澄清责任人的动机和作案手法、描述失踪人员的大致情况，以及查明能够解释失踪情况的区域特征。主管机关应根据科学标准独立进行背景分析，而不仅仅是根据对个别案件的调查收集的信息。不应以背景分析为借口，预先排除表面上看似与背景分析不一致的调查或搜寻假设。
7. 在进行背景分析和设计综合搜寻战略时，负责搜寻过程的实体应特别注意失踪者是人权维护者和社会活动人士的情况。
8. 搜寻新生儿和幼儿的全面战略应考虑到以下事实，即他们的身份证件可能已被更改，他们可能已被带离原生家庭、获得假身份并被移交给儿童照料机构或另一家庭收养。应搜寻这些儿童和青少年（现在或已长大成人），并确认和恢复他们的身份。

## 原则 9. 搜寻应考虑到移民的特殊脆弱性

1. 鉴于经常或偶尔跨越国际边界的人，特别是孤身儿童特别脆弱，当事国应采取具体协调的措施，防止这种情况下出现人员失踪。各国应关注移民活动导致强迫失踪风险加剧的问题，特别是在贩运人口、性奴役和强迫劳动的背景下。
2. 驱逐和接收移民和难民的国家应采用特定的搜寻机制，考虑到与移民情况相关的各种困难。它们应向能够就与移民有关的强迫失踪案件作证的人提供保障和安全条件。
3. 当事国应制订合作协议并设立主管机关，以便在移民活动各阶段有效协调搜寻失踪人员。来源国、过境国和目的地国负责搜寻工作的机关之间应开展合作，确保迅速安全地交换信息和文件，这可能有助于在过境国或目的地国找到失踪人员的下落。各国应完全遵守有关不推回的国际标准，确保在边境口岸登记移民时对所有入境申请进行个别审查，以便在人员失踪时开展有效的搜寻工作。
4. 需要制定专门的文书，确保在移民途中遭受强迫失踪者的家人和亲属能够从其居住国有效参与搜寻过程。在设计搜寻失踪移民的战略和措施时，应考虑到他们以及有支持移民经验的组织所掌握的信息。
5. 各国应采取政策在移民活动各阶段保护强迫失踪受害者，以避免他们再次受害，特别是当受害者是妇女和（或）孤身未成年人时。

## 原则 10. 搜寻应高效地组织

1. 每一个发生强迫失踪案件的国家，或者个人或团体未经国家授权、支持或同意的情况下造成人员失踪的国家，都应具备有能力搜寻失踪人员的主管机关。

2. 负责搜寻的机关应具备法律能力、必要的财政和技术资源、行政结构和预算，从而能够利用所需的技术能力并在安全保密的条件下，迅速开展搜寻活动。它们还应拥有必要的专业人员，这些人员应具备适当的技术和个人技能，包括接受差异化保护方面的培训，拥有最新后勤、技术和科学资源，来自所有相关学科，从而确保搜寻工作高效彻底。他们应该有能力和前往需要查访的场所。必要时，当局应按请求向他们提供充分保护。
3. 有权开展搜寻活动的机关应有充分的权限不受限制地进入失踪人员可能身处的所有场所进行突击查访，包括军事和警察设施以及私人场所。必要时，主管机关应有权进行干预，以确保保全与搜寻活动相关的地点。
4. 负责搜寻的机关应当能够不受限制地查阅其认为对于搜寻和定位失踪人员必需的所有信息、文件和数据库，包括被认为涉及国家安全的信息、文件和数据库，以及安全部队、军队、警察和私营机构的登记册和档案。必要时，主管机关应有权进行干预，以确保保全与搜寻活动相关的文件。

## 原则 11. 搜寻应妥善使用信息

1. 负责搜寻的机关应根据所有可用和 ( 或 ) 收集的信息和文件做出决定。搜寻工作的有关信息应以完整、详尽和适当的方式记录。
2. 各国应建立覆盖全境的失踪人员登记册和数据库，并按以下因素分列：输入数据的机关，报告某人失踪、发现存活、挖掘尸体、辨认或移交遗体的日期，为确定事件是否属于强迫失踪以及失踪原因而开展的调查。应不断更新这些登记册和数据库。

3. 在搜寻过程中收集的相关数据应及时、认真地录入失踪人员登记册，以利其他搜寻活动。搜寻过程中获得的经验也应加以记录、分析和保存。
4. 即使搜寻工作已经结束，如该人被找到、识别身份并置于法律保护之下，或者其遗体已经移交或身份得到恢复，也应保留登记册和数据库。已完成的搜寻过程相关的信息和文件应保存入档，搜寻机关应有权查阅。
5. 搜寻机关应妥善利用其他载有可能与搜寻、定位和辨认失踪人员有关的出生、收养、死亡、迁徙和移民等信息的登记册和数据库。各国应采取必要措施，确保负责搜寻工作的机关能够查询别国的登记册和数据库中的信息。
6. 应该从一开始就优先收集、保护和分析所有可能有助于确定失踪者下落、澄清其生死的数据和信息，如电话通信和录像。责任官员未能收集这些数据，或丢失或销毁这些数据的，应视为严重不当行为。
7. 各国应建立包含搜寻工作各相关要素的数据库，包括基因数据库和查询系统，以便能够迅速获得结果。这些数据库应该采用跨学科的方法设计，并力求相互兼容。在建立基因数据库时，应确保：
  - (a) 基因数据库的管理机关应有一个适当的法律框架，保证数据库的运作完全基于专业标准，无论它隶属于哪个机构；
  - (b) 不得出于搜寻以外的其他目的使用或披露在搜寻失踪人员过程中收集和（或）传送的个人信息，包括医疗或基因数据，但这不妨碍在与强迫失踪罪有关的刑事诉讼中或在行使获得赔偿权时使用上述信息。收集、处理、使用和储存个人信息，包括医疗和基因数据，不得侵犯个人人权、基本自由或人的尊严或造成此类效果；

- (c) 应妥善保护并使用技术手段保全数据库和保管链中的个人信息。
8. 各国应确保在管理失踪人员数据库和登记册时，尊重受害者的隐私并注意保密。

## 原则 12. 搜寻工作应加以协调

1. 搜寻应集中在一个主管机构之下或由一个主管机关进行协调，该机构应确保与所有其他需要合作的实体之间有效协调，从而确保搜寻工作有效、彻底和迅速。
2. 在任何情况下，国内的分权机构（无论是联邦机构、自治机构、市政机构还是其他性质的机构）都不应成为阻碍有效搜寻的障碍。各国应在其立法中并通过行政或其他法规，保证在国家所有机构和各级之间协调搜寻工作。
3. 当有迹象表明失踪人员可能是移民、难民或人口贩运受害者并身处国外时，负责搜寻的机关应利用所有可用的国家和国际合作机制，并在必要时建立这种机制。
4. 各国应采取必要措施，确保转让搜寻过程所需的知识和技术，包括专门搜寻失踪人员下落和辨认人类遗骸的国家和国际组织的知识和技术。在建立搜寻实体、制定相关程序和持续培训工作人员方面，应借鉴它们的经验。

## 原则 13. 搜寻应与刑事调查相联系

1. 搜寻失踪人员以及对失踪责任人进行刑事调查应该相辅相成。应以与刑事调查相同的效力启动和开展对失踪人员的全面搜寻进程。
2. 当搜寻工作由独立于司法系统的非司法机关开展时，应建立相关机制和程序，以确保它们与负责刑事调查的机构之间合

作协调和交流信息，以保证双方取得的进展和结果定期和毫不拖延地相互反馈。法律应明确界定这两类机关的权限，以防止它们相互重叠和干涉，并确保它们能够互补。存在行政、非司法和其他机构负责搜寻工作的机制和程序，不能作为阻碍或替代刑事调查的理由。

3. 如果搜寻程序由负责刑事调查的机构（检察院、总检察长办公室或刑事法院）的专门部门或单位负责，则应给予搜寻工作与刑事调查同等程度的重视。从调查强迫失踪罪中获得的信息应有效和迅速地用于搜寻失踪人员，反之亦然。在分配受过培训的专业人员时，应反映出搜寻和调查需要同等重视。
4. 完成刑事调查，以及被控犯有强迫失踪罪的人被判有罪或无罪释放，或当事人因强迫失踪而被宣布失踪，都不应构成阻碍继续搜寻的障碍，也不应作为暂停搜寻的理由。应继续开展搜寻活动，直到能够确定失踪的情况以及失踪者的生死和下落。

## 原则 14. 搜寻应在安全的条件下进行

1. 在搜寻过程中，主管机关应确保受害者始终得到保护，无论他们选择在多大程度上参与搜寻工作。在搜寻和（或）调查过程中提供证词、陈述或支持的人应享有特殊保护措施，并考虑到每个案件的特殊需要。所有保护措施都应考虑到需要保护者的具体和个人特征。
2. 各国应向搜寻失踪人员的受害者提供财政支持，同时铭记家人失踪对家庭收入造成的损害以及搜寻过程中产生的额外费用，如交通、住宿和误工等。
3. 负责搜寻工作的官员应考虑到个人和群体在整个搜寻过程中可能面临的身心健康风险，例如因发现家人生死或因未找到任何信息而感到沮丧所带来的风险。从搜寻过程启动甚至直到移交失踪人员之后的任何时候，一旦发现这种风险，主管

机关都应向受害者和参与搜寻的所有人提供全面支持。所有保护措施都应尊重受益人的隐私权。这些措施需要受益人事先同意，并应其要求接受审查。国家应允许并促进非国家保护措施。

4. 各国应确保负责保护措施的实体之间开展机构间协调。

## 原则 15. 搜寻应独立公正

1. 负责搜寻的实体应独立自主，并应按照正当程序原则履行所有职责。包括行政和支助人员在内的所有工作人员都应表现出独立、公正、专业能力和采用差异化方法开展工作的能力，以及敏感和品德。
2. 在任何情况下，负责搜寻工作的实体都不得与可能涉及强迫失踪案件的任何机构、机关或个人存在上下级隶属关系。
3. 任何涉嫌参与强迫失踪的人都不得参与或影响搜寻过程。为负责搜寻或合作搜寻的机构工作的人受到此种怀疑时，应立即解除其搜寻职责。
4. 各国应采取必要措施，确保负责搜寻的实体在履行职责时不受任何方面或出于任何原因的直接或间接影响、引诱、压力、威胁或干涉。

## 原则 16. 搜寻应受公开规程规范

1. 搜寻规程是确保搜寻有效透明的重要工具。它们应允许主管机关、受害者和所有合法利益相关者监督搜寻工作。这些规程应予公开。
2. 为了确保搜寻工作快速有效，有时可能需要创新和创造力，从而可能需要变更现有规程。创新应合理透明。

3. 应当定期或在必要时修订和更新搜寻规程，以便纳入最初未设想到的经验教训、创新和良好做法。对规程的任何更新或修订都应合理透明。
4. 主管机关应有效监测规程和其他搜寻规则的遵守情况。

## 人权概况介绍\*

- 第 2 号 国际人权宪章 ( 第一次修订版 )
- 第 3 号 人权领域的咨询服务和技术合作 ( 第一次修订版 )
- 第 4 号 反对酷刑的斗争 ( 第一次修订版 )
- 第 6 号 强迫或非自愿失踪问题 ( 第四次修订版 )
- 第 7 号 联合国人权条约下的个人申诉程序 ( 第二次修订版 )
- 第 9 号 土著人民与联合国人权系统 ( 第二次修订版 )
- 第 10 号 儿童权利 ( 第一次修订版 )
- 第 11 号 法外处决、即审即决或任意处决 ( 第一次修订版 )
- 第 12 号 消除种族歧视委员会
- 第 13 号 国际人道主义法与人权
- 第 14 号 当代形式奴隶制
- 第 15 号 公民权利和政治权利：人权事务委员会 ( 第一次修订版 )
- 第 16 号 经济、社会及文化权利委员会 ( 第一次修订版 )
- 第 17 号 禁止酷刑委员会
- 第 18 号 少数人权利 ( 第一次修订版 )
- 第 19 号 促进和保护人权的国家机构
- 第 20 号 人权与难民
- 第 21 号 适足住房权 ( 第一次修订版 )
- 第 22 号 对妇女的歧视问题：公约和委员会
- 第 23 号 影响妇女和儿童健康的有害传统习俗
- 第 24 号 《移徙工人国际公约》和《公约》委员会 ( 第一次修订版 )

- 第 25 号 强迫迁离 (第一次修订版)
- 第 26 号 任意拘留问题工作组 (第一次修订版)
- 第 27 号 关于联合国特别报告员的 17 个常见问题
- 第 28 号 雇佣军活动对于人民自决权的影响
- 第 29 号 人权维护者：保护维护人权的权利
- 第 30 号 联合国人权条约体系 (第一次修订版)
- 第 31 号 健康权
- 第 32 号 人权、恐怖主义和反恐怖主义
- 第 33 号 经济、社会和文化权利常见问题解答
- 第 34 号 充足食物权
- 第 35 号 水权
- 第 36 号 人权与贩运人口问题
- 第 37 号 关于发展权的常见问题
- 第 38 号 关于人权和气候变化的常见问题

《人权概况介绍》丛刊由联合国人权事务高级专员办事处在联合国日内瓦办事处出版。它阐述正在审议或特别令人关注的若干人权问题。

《人权概况介绍》的目的在于协助日益增多的读者更好地了解基本人权、为促进和保护基本人权联合国正在进行的工作和现有哪些国际机构帮助实现这些权利。《人权概况介绍》在世界范围内免费发行。

---

\* 第 1、5 和 8 号概况介绍已不再分发。所有概况介绍均可在 [www.ohchr.org/zh](http://www.ohchr.org/zh) 上在线查询。





联合国  
人权  
高级专员办事处

Office of the United Nations  
High Commissioner for Human Rights (OHCHR)  
Palais des Nations  
CH 1211 Geneva 10, Switzerland  
Email: [ohchr-infodesk@un.org](mailto:ohchr-infodesk@un.org)  
Website: [www.ohchr.org/zh](http://www.ohchr.org/zh)