

强迫失踪：问与答

IOR 51/010/2011

1. 何谓强迫失踪罪？

当一个人在违反其意愿之下，被政府官员或有组织的团体或个人逮捕、拘留或绑架，或剥夺自由，而政府又纵容这种行为，就构成“强迫失踪”。当事人被剥夺自由后，当局拒绝透露有关人士的命运或下落，或拒绝承认剥夺了他们的自由，这种行为导致失踪者不受法律保护，阻碍他或她得到法律补救措施、保证受到保护，甚至把他或她置在一个完全无法自卫的状态，因而使他或她更易遭受其他侵犯人权行为，如酷刑、性暴力甚至谋杀。

根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，强迫失踪的定义包括以下元素：

- 有逮捕、拘留、绑架或以任何其他形式剥夺自由的情况出现；
- 该行为是由国家代理人或个人或团体在得到国家授权、支持或默许下作出的；
- 行为发生后，当局拒绝承认剥夺失踪者的自由，或隐瞒失踪者的命运或下落；
- 行为的客观结果是，失踪者被置于法律保护之外。

《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第2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。

2. 强迫失踪罪违反的权利为何？

强迫失踪是一种日积月累的人权侵犯，因为它可能造成广泛的侵犯人权行为，包括违反：

- 生命权：因为失踪者可能被杀害或下落不明
- 一个人保有个人安全和尊严的权利
- 不受任意拘留的权利
- 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
- 人道拘留条件的权利
- 法律人格的权利
- 公平审判的权利
- 家庭生活的权利

强迫失踪是特别残酷的侵犯人权行为，因为只要受害者的命运或下落尚未明确，侵害就仍然继续。此外，它也构成了侵犯受害人家属和亲人的权利，他们往往要等待多年，才能找出受害者命运的真相。

《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》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。

3. 强迫失踪罪对社会和个人的影响为何？

强迫失踪：问与答

IOR 51/010/2011

强迫失踪对失踪者的亲人和社区有巨大的影响。森积扶·库马尔·卡尔纳（Sanjeev Kumar Karna）是尼泊尔的强迫失踪受害者，他的兄弟在接受国际特赦组织采访时，描述了一个人的失踪所造成的深远影响。他指出：“一个家庭成员失踪，就彻底摧毁整个家庭。”

家人在情感上往往无法释然，无法接受他们的亲人失踪。许多人遭受严重的心理困扰，有时会导致身体出现毛病。儿童同样承受这样的痛苦，父母、兄弟姐妹、或其他家庭成员失踪，往往严重影响他们的学业成绩和社交行为。

此外，家人经常在经济上要承担巨大的后果，特别是当受害者是家庭的经济支柱。即使情况并非如此，在搜索受害者的过程中，许多家庭发现他们在经济上处于严峻的困境。

家人所面对的社会和文化隔离，经常是无正式文件纪录的，例如，虽然在某些文化中，社区内有健全的支援系统帮助寡妇，但对失踪受害者的妻子却是毫无援手的。

4. 强迫失踪在国际法下是犯罪行为吗？

是的，强迫失踪是国际法下的罪行，各国义务通过刑事调查和起诉，追究肇事者，即使罪行在国外干犯、疑犯和受害者也不是该国国民，上述情况也适用。再者，要是强迫失踪是广泛实施或有系统地攻击平民人口的一部分，那就构成危害人类罪。

此外，虽然国际人道法条约没有直接提及“强迫失踪”，但强迫失踪的行为违反了红十字国际委员会的《习惯国际人道法规则》（“禁止强迫失踪”）第 98 条。

《国际刑事法院罗马规约》指出，强迫失踪罪作为广泛或有系统地攻击平民的手段，就构成危害人类罪。此外，《美洲被迫失踪人士公约》还禁止这种行为，并责成缔约国必须在其本国法律中将强迫失踪界定为罪行，以及就其严重性处以相应的处罚。

《国际刑事法院罗马规约》第 7 条：

为了本规约的目的，“危害人类罪”是指在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的下列任何一种行为：

- (i) 强迫人员失踪；

《美洲被迫失踪人士公约》第 1 条：

本公约的缔约国承诺：

- a. 不得执行、允许或容忍强迫失踪，即使是在紧急状态或暂停个人保障的情况下；

5. 何谓《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》？

《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》是联合国国际人权文书。文本于 2006 年 12 月 20 日在联合国大会通过（A/RES/61/177），并于 2007 年 2 月 6 日接受签署，《公约》于 2010 年 12 月 23 日生效。到今天为止，已有 90 个国家签署，并有 30 个批准了该《公约》。¹ 成为缔约国的国家中，有 12 个已经承认强迫失踪问题委员会的权限，以接收和考虑与声称权利受到侵犯的个人来文，以及一个国家声称另一方不履行其《公约》规定的义务的缔约国来文。只有极少数国家已把《公约》纳入国家法律中。

¹ 至今已批准《公约》的国家：阿尔巴尼亚、阿根廷、亚美尼亚、比利时、玻利维亚、巴西、布基纳法索、智利、古巴、厄瓜多尔、法国、加蓬、德国、洪都拉斯、伊拉克、日本、哈萨克斯坦、马里、墨西哥、黑山、荷兰、尼日利亚、巴拿马、巴拉圭、塞内加尔、塞尔维亚、西班牙、突尼斯、乌拉圭及赞比亚。

强迫失踪：问与答

IOR 51/010/2011

《公约》界定了强迫失踪的犯罪行为和国家必须采取的行动，以防止犯罪发生，以及调查和起诉肇事者。

《公约》的执行情况由强迫失踪问题委员会监测，委员会也提供《公约》的权威性解释。

6. 《公约》为何重要？

不同于其他侵犯人权行为如酷刑，在《公约》于 2010 年生效前，没有一份具普遍法律约束力的文书禁止强迫失踪。在此之前，只有《国际刑事法院罗马规约》（2002 年生效）在强迫失踪构成危害人类罪时，才作出起诉和赔偿给案件中的受害者。

1992 年的《联合国保护所有人不遭受强迫失踪宣言》、1996 年的《美洲被迫失踪人士公约》和习惯国际人道法也禁止强迫失踪罪，然而，这些原有的框架有严重的漏洞和含糊之处，而且已证明不足以成为保护机制。尽管《公约》仍有缺陷，但已纠正了一些在法律框架内的现有漏洞。

首先，《公约》令强迫失踪在国际法下成为刑事罪行，并提醒每个人有权利不受这种对待，即使是在特殊情况下，如战争或受战争威胁、国内政局动荡或任何其他公共紧急状态。

其次，《公约》是重要的条约，因为它迫使国家将其落实到国家法律中，从而确保了不会出现有罪不罚的情况。

第三，《公约》保证受害人或其亲属有权获得公义、以及得到充分有效的赔偿。

第四，《公约》设立强迫失踪问题委员会，在 2011 年 11 月开始运作。在此之前，唯一专门处理强迫失踪的机制，只有联合国被强迫或非自愿失踪问题工作组。该机构自 1980 年成立以来，已经收到并审查了由失踪者的亲属或代表他们的人权组织提交的失踪报告。这个重要的全球快速回应机制至今仍继续存在，它要求各国开展调查强迫失踪的案件，并监测国家遵守《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》的情况。同样地，强迫失踪问题委员会接收失踪者亲属、法律代表或其他人的紧急行动要求后，会将其转交有关缔约国，要求他们澄清失踪者的命运和下落。此外，在缔约国承认委员会有权限后，委员会也可以考虑个别人士声称是违反《公约》规定的受害人的投诉。该委员会还获授权执行其他职责，以监测执行情况和缔约国是否遵守 2010 年《公约》规定的义务（见下文，问题 7）。

7. 何谓强迫失踪问题委员会？它的运作为何？

强迫失踪问题委员会与其他联合国人权条约机构，如禁止酷刑委员会的形式和功能很相似。强迫失踪问题委员会由 10 位人权专家组成，他们以个人身份担任委员会成员，并预期可独立和公正地行使其职能。缔约国在接纳《公约》的两年内，必须向委员会提交报告，汇报其实现《公约》有关措施的进展。审查报告后，委员会会向缔约国作出其认为适当的一般性意见和建议。委员会将于 2011 年 11 月 8 至 11 日在日内瓦举行首届会议。

此外，委员会还可替失踪者家属转交采取紧急行动的要求给缔约国，要求他们澄清失踪者的命运和下落。如果委员会收到可靠情报表明缔约国严重违反《公约》的规定，也可以进行访问；或者在缔约国有可能出现广泛或有系统强迫失踪的情况下，令联合国大会关注有关情况。

此外，委员会也有一个随意的个人申诉制度，这意味着在有关缔约国已宣布其接受委员会有权限接受个人来文后，它可以考虑声称是缔约国违反《公约》的受害者所提交的个人来文。再者，如果有关缔约国已同意进行国家间通信过程的话，委员会还可以接收和审议缔约国声称另一缔约国不履行《公约》规定义务的来文。

8. 国家应采取的行动为何？

强迫失踪：问与答

IOR 51/010/2011

各国必须承诺结束强迫失踪的做法，并采取措施，尊重、保护和实现个人不遭受强迫失踪的权利。此外，各国必须解决有罪不罚的问题，并确保将肇事者绳之以法。为此，国际特赦组织敦促各国：

- 批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；
- 承认强迫失踪问题委员会根据《公约》第 31 及 32 条可接收来自个人和缔约国的投诉的权限；
- 在国家法律中落实《公约》，使之与国际法和国际标准接轨；
- 采用一个长期全面的计划，以防止和消除强迫失踪，其中包括为执法人员和其他人员建立有效的培训方案。

9. 何谓国际特赦组织的“强迫失踪公约核对清单”？

《终止强迫失踪的有罪不罚现象：有效执行〈保护所有人免遭强迫失踪国际公约〉的核对清单》（国际特赦组织索引号：IOR51/006/2011）为各国提供一份全面的指南，引导各国如何在国家法律和实践之中实施《强迫失踪公约》，并与国际法和国际标准一致。按照《公约》的明确要求，缔约国必须在国家法律中实施一些规定，并应该实施另一些规定作为最佳实践，指南就上述有关规定提供了解释。这份文件与国际特赦组织的其他文件类似，如《国际刑事法院：有效实施的最新核对清单》（国际特赦组织索引号：IOR53/009/2009）。

10. 民间社会可如何支持执行《强迫失踪公约》？

民间社会行动者可以采取具体行动，来支持其呼吁各国政府批准该《公约》。民间社会可参与起草和评论国家就实施《公约》的立法过程。妇女和妇女组织尤其应参与，以确保过程中有考虑到性别问题，以及确保筹备实施法律的过程是包容的。此外，在许多国家，男性往往是失踪者，而女性家庭成员往往带头努力为自己的亲人讨回公道。

在这个过程中，国际特赦组织的核对清单是有用的工具，它可以作为一个信息材料，令民间社会成员更好地装备自己，为批准《公约》进行游说工作、分析国家的立法草案、就个别个案提供支援的途径、加强倡议为受害者及其家属争取权利。具体来说，清单可为民间社会就以下的宣传倡议活动提供支持：

- **促进国家批准《公约》**的倡议工具
- 翔实的材料，**有效促进在国内立法**：清单遵循《公约》的语言，就国家必须采取的行动提供建议。此外，它还介绍了一些应纳入国家立法的最佳做法。清单的附件在这方面是特别有用的工具：它包含了一个图表，旨在帮助国家立法起草或分析草案，或制定执行《公约》的法例。
- 将强迫失踪的肇事者绳之以法：清单可以帮助提出调查和起诉的要求，因为它就《公约》和其他有关国际法和国际标准提供解说，解释有关国家必须和应该采取的行动，以界定强迫失踪为罪行，并追究负责人的刑事责任（第 4-10 页）。该清单也可以帮助提出国际调查的要求，因为它提供了部分根据《国际刑事法院罗马规约》（第 5-6 页）关于强迫失踪罪的解说。
- 鼓励民间社会**参与强迫失踪问题委员会**：民间社会的成员可就委员会审查国家报告及《公约》赋予的其他职能提供有关资料；提出紧迫要求，澄清失踪者的命运和下落；或为声称自己是缔约国违反了《公约》规定的受害者提交个人来文。清单探讨了《公约》中载有这些程序的有关规定（第 66-67 页）。
- 要求**赔偿和保护受害者及其家属**：清单提供了强迫失踪受害者的定义及其权利的解说。当要为受害者及其家属制订更好地获得保护和赔偿的途径时，可根据这些解说来提出要求（第 54-61 页）。
- 强调《公约》所规定的**预防措施**：清单不仅就各国可能需要采取防止强迫失踪所造成的危害的措施而提供解说，还介绍了其他国际法和国际标准，并建议国家在这方面应采取的行动（第 38-53 页）。

请浏览国际特赦组织的国际正义运动（[按这里](#)）。