



# 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
26 October 2023  
Chinese  
Original: English

## 强迫失踪问题委员会

### 关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见 (2023 年)\*

#### 一. 引言

1. 在本一般性意见中，“移民”一词是指出于各种原因，如家庭团聚或逃离国际或非国际武装冲突、迫害、歧视、自然灾害、环境退化、气候变化的影响、经济困难或高犯罪率，而暂时或永久离开其常住地的人，无论是在同一个国家还是须跨越国际边界。<sup>1</sup> 全世界的移民人数仍然很高。<sup>2</sup>

2. 移民的处境特别脆弱，其原因可能是他们的个人特征或社会经济地位、他们旅途中遇到的问题(包括没有合法身份、存在语言障碍)，也可能是他们在原籍国、过境国和目的地国(包括边境地区)所面临的待遇或条件。<sup>3</sup> 移民的普世人权和基本自由必须始终得到尊重、保护和实现。<sup>4</sup> 尽管各国有主权力控制其边界和规范出入境事务，但在这样做的过程中必须完全履行自身的国际法义务，<sup>5</sup> 特别是人权法、国际人道法、国际难民法和海洋法规定的义务。

3. 移民已经处于弱势，并面临着限制性移民政策和非人性化的边境治理策略，<sup>6</sup> 每年有数以千计的移民死亡或失踪，导致世界许多地区出现了人道危机。<sup>7</sup> 这个问题是国际上的高度优先事项。大会在关于保护移民的第 74/148 号决议中，呼吁

\* 委员会第二十五届会议(2023 年 9 月 11 日至 29 日)通过。

<sup>1</sup> 国际移民组织(移民组织)，“移民组织对‘移民’的定义”。

<sup>2</sup> [A/76/642](#), 第 11 段。另见移民组织全球移民数据分析中心，“国际移民存量”，移民数据门户。可查阅 <https://www.migrationdataportal.org/themes/international-migrant-stocks>。

<sup>3</sup> 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 7。另见《搜寻失踪人员指导原则》([CED/C/7](#), 附件)，原则 9；非洲人权和民族权委员会，《保护非洲所有人免遭强迫失踪准则》(2022 年)，第 1.3.2 段。

<sup>4</sup> 《安全、有序和正常移民全球契约》，第 4 段。

<sup>5</sup> 消除对妇女歧视委员会，关于全球移民背景下贩运妇女和女童问题的第 38 号一般性建议(2020 年)，第 23 段。

<sup>6</sup> [A/HRC/50/31](#), 第 24 段。另见 [CED/C/GRC/CO/1](#), 第 28 段；[CED/C/MEX/VR/1\(Findings\)](#), 第 20 段；[CED/C/MEX/VR/1\(Recommendations\)](#), 第 39-42 段。

<sup>7</sup> [A/72/335](#), 第 1 段。



开展国际合作，拯救生命，防止移民死伤，并查明死亡或失踪移民的身份。2018年通过的《安全、有序和正常移民全球契约》的目标包括：应对和减少移民的脆弱性，拯救生命，在失踪移民问题上开展协调一致的努力，打击国际移民背景下的人口贩运(目标 7、8 和 10)。

4. 红十字国际委员会在其业务活动中所称的失踪人员，是指亲属不知其下落的人，以及(或是)根据可靠信息，按国家法律报告因国际或非国际武装冲突、国内暴力或动乱局势、自然灾害或可能需要国家主管当局干预的其他任何情况而失踪的人。<sup>8</sup> 国际移民组织(移民组织)在其失踪移民项目中，收集在国家外部边界或在向国际目的地移民过程中死亡的移民数据，包括因交通事故、海难或暴力袭击，或因旅途中出现医疗问题而死亡的移民数据。<sup>9</sup> 一些失踪移民可能是强迫失踪之类的失踪案件的受害者。移民失踪与移民成为失踪案件受害者之间的主要区别在于，是否如《公约》第二、第三和第五条所示，对移民实施了犯罪行为。

5. 委员会极为关切地注意到，在各条移民路线上，死亡和失踪案件被广为报告。<sup>10</sup> 2017 年，强迫或非自愿失踪问题工作组在其关于移民背景下强迫失踪问题的报告中首次提出了这一问题，<sup>11</sup> 但此后情况并没有改善。然而，关于失踪移民中失踪案件受害者人数的数据仍然匮乏或极不准确，<sup>12</sup> 原因包括：缺乏系统的数据收集工作和共享数据库，各国间合作不力，缺乏政治意愿，在报告属于《公约》第二条和第三条意义上的失踪案件方面存在障碍(除其他外，与移民及其亲属的脆弱处境有关)，以及当局未能认真、有效、尽职地开展搜查和调查。缺乏准确的分类数据，这阻碍了采取防止移民被强迫失踪的政策和战略，并使移民更容易成为这一罪行的受害者。

6. 不同的因素直接或间接促成了《公约》第二条和第三条意义上的移民失踪，或促成了移民失踪的危险。一些国家及国家人员在限制性和非人性化的边境治理方面采取的各种做法直接导致了移民失踪。这些做法包括：移民拘留、陆地或海上的“驱回”和“连锁驱回”、搜救工作的彻底失败<sup>13</sup> 以及国家人员与从事贩运人口的有组织犯罪集团相互勾结。<sup>14</sup>

<sup>8</sup> 红十字国际委员会，《关于失踪人员问题的指导原则/法律范本：关于武装冲突或国际暴力事件中失踪人员状况的立法原则——防止人员失踪、保护失踪人员及其家人权益的措施》(2009年，日内瓦)，第2条第1款。

<sup>9</sup> 项目数据还包括在过境点发现的尸体，从随身物品和(或)死亡特征来看这些是移民的尸体。

<sup>10</sup> [A/76/642](#)，第74段。目前记录数据的工作主要由非政府组织和国际组织进行。据移民组织失踪移民项目称，自2014年以来，已有5万多名移民失踪。另见 Julia Black, *Global Migration Indicators 2021: Insights from the Global Migration Data Portal* (2021年，日内瓦，移民组织)，第38和39页。

<sup>11</sup> [A/HRC/36/39/Add.2](#)。

<sup>12</sup> [A/72/335](#)，第2段；[A/HRC/36/39/Add.2](#)，第56段。

<sup>13</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“‘致命的漠视’：地中海中部的移民搜救和保护工作”(2021年，日内瓦)；Noemi Magugliani 和 Jean-Pierre Gauci, “Migrant crossings in the Channel: non-assistance, securitisation, and accountability under international law”, *Opinio Juris*, 2021年12月21日。

<sup>14</sup> [A/HRC/36/39/Add.2](#)，第34-43段。另见马来西亚人权委员会和巩固权利组织，《“像鱼一样出售”：2012年至2015年的反人类罪、万人坑和从缅甸和孟加拉国到马来西亚的人口贩运》(2019年)。

7. 此外，其他因素——包括国家往往以威慑手段，采用僵化、安全化和日益军事化的移民和边境治理政策，加上对移民和协助移民者的歧视态度和做法以及将他们定罪的普遍趋势，而且侵犯移民权利者普遍逍遥法外，<sup>15</sup>——凡此种间接导致了移民失踪，迫使他们选择越来越危险的路线，穿越敌对环境或受武装冲突或其他暴力局势影响的地区，并求助于走私或贩运犯罪网络，这使他们受到剥削，人权受到侵犯，包括成为强迫失踪案件的受害者。这一现象毫无例外地影响到世界所有区域。

8. 在造成移民强迫失踪的因素中，歧视问题特别令人关切：<sup>16</sup>

(a) 歧视可能引发在原籍国或居住国受到结构性歧视或直接歧视的人移民；

(b) 移民政策可能含有歧视性内容，例如对来自某些国家或区域的人或某些国籍的人的签证或居留许可施加限制；

(c) 某些移民群体在移民过程中可能因移民身份或社会经济地位或其他个人特征，如宗教、种族、肤色、族裔或民族血统、年龄、性别、性取向或性别认同而受到歧视，这使他们更容易成为强迫失踪案件的受害者；<sup>17</sup>

(d) 歧视还可能影响受害者及其亲属享有诉诸司法的权利，包括但不限于参与调查和搜寻、获得法律援助、以他们所懂得的语言获得信息、受到保护和支持以及出庭的权利。

9. 委员会强调，不歧视原则是国际人权文书的基本原则，被视为强行法规范。<sup>18</sup> 缔约国在履行《公约》规定的预防和应对失踪案件的义务时，必须始终遵守这一原则。事实上，正如《公约》第一条所规定的，任何人不应遭受强迫失踪，任何特殊情况不得用来作为强迫失踪的辩护理由。因此，无论受害者的国籍、血统或移民身份如何，缔约国根据《公约》承担的义务在此均适用。

10. 随着强迫失踪的背景和形式随着时间的推移而发生变化，委员会的目标是确保对当今的现实作出迅速、积极的反应。考虑到在移民背景下的强迫失踪问题的严重并令人极为担忧的趋势，并鉴于《公约》本来就具有预防性质，委员会决定将其第一份一般性意见的重点放在协助缔约国履行《公约》规定的预防和应对这一罪行的相关义务上。因此，委员会通过《公约》规定的义务，在适用于移民在整个旅途中面临的多种侵犯人权行为的现有全球和区域法律和政策文书的基础

<sup>15</sup> A/HRC/36/39/Add.2, 第 50 和 51 段。

<sup>16</sup> CED/C/BRA/CO/1, 第 23(c)段；CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 39 段。

<sup>17</sup> 边境暴力监测网络，“欧盟成员国在强迫失踪案件中对新技术的使用：为联合国强迫或非自愿失踪问题工作组关于‘新技术与强迫失踪案件’的专题研究提供的材料”(2023 年)，第 9 段。

<sup>18</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，关于移民人身自由权和免受任意拘留权及与其他人权之关联的第 5 号一般性意见(2021 年)，第 32 段。

上，特此讨论移民背景下持续存在的人权关切和人道危机的一个方面。<sup>19</sup> 委员会还在进一步制定这方面的标准，包括通过《搜寻失踪人员指导原则》(2019 年)和关于《公约》框架内的非国家行为体的声明(2023 年)<sup>20</sup>，就如何预防和应对移民背景下的强迫失踪问题提供了明确、权威的解释性立场。

11. 在本一般性意见中，委员会借鉴了以下方面的经验：审议缔约国的报告、人权条约机构的判例、人权理事会及其特别程序的建议、与各国、专家和其他利益攸关方就概念说明和初稿进行的两轮磋商，以及在拉丁美洲和加勒比、亚洲和太平洋、欧洲、非洲包括中东和北非举行的区域磋商。

## 二. 一般性意见的目标和范围

12. 委员会深感关切的是，移民背景下的强迫失踪问题日趋严重。委员会呼吁缔约国遵循本一般性意见，采取紧急措施，预防和应对这一现象，以确保充分履行其法律义务。委员会在本一般性意见中就一个全球关注的问题明确表明立场，意在澄清《公约》下可能存在的法律不确定性，并鼓励其他国家加入。

13. 鉴于《公约》具有预防性质，本一般性意见的目的还在于协助缔约国制定和执行国家政策，保护移民成为强迫失踪案件的受害者，打击有罪不罚现象。

14. 委员会认识到，移民本身及其亲属尤其易受伤害，后者往往也是移民，他们在寻找失踪亲人时经常遇到障碍和歧视。因此，本一般性意见的另一个目标是协助各国努力确保受害者能诉诸司法，以推动国际社会努力改善移民往往十分糟糕的人权状况。

15. 鉴于移民背景下的强迫失踪问题往往具有跨国性质，本一般性意见旨在促进国际和区域合作，按照缔约国根据《公约》所承担的义务，预防、搜寻和调查移民失踪案件。

<sup>19</sup> 《安全、有序和正常移民全球契约》载有若干目标，这些目标与缔约国预防和应对移民失踪的义务直接相关，并与移民过程中的失踪风险直接相关。制定预防政策和战略时，应遵循以下目标：目标 5(加强正常移民途径的可用性和灵活性)、目标 7(应对和减少移民活动的脆弱性)、目标 8(在失踪移民问题上拯救生命和开展协调一致的国际努力)、目标 9(加强跨国对策，打击偷运移民)、目标 10(预防、打击和消除国际移民背景下的人口贩运)和目标 13(仅作为最后手段采取移民拘留措施并努力寻找替代办法)。另见《关于非法跨国收养的联合声明》(CED/C/9)；非洲人权和民族权委员会，《保护非洲所有人免遭强迫失踪准则》；《美洲所有移民、难民、无国籍人和贩运人口受害者人权原则》；红十字国际委员会，《让所有移民途中失踪和死亡人员及其家属获得尊严待遇的宣言》(《米蒂利尼宣言》)。

<sup>20</sup> CED/C/10。

### 三. 预防机制

#### A. 禁止秘密拘留移民

16. 为了防止移民在移民拘留期间成为强迫失踪案件的受害者，<sup>21</sup> 无论拘留时间长短，他们必须从拘留一开始，就始终能够与他们的亲属、领事机构、法律代表或他们可以告知自己的命运或下落的其他任何人联系。<sup>22</sup> 出于与移民有关的理由剥夺自由始终应是最后手段，只有在除拘留外别无选择的情况下才应剥夺移民的自由。<sup>23</sup> 此外，鉴于《公约》第一条第二款禁止强迫失踪的规定不可克减，紧急情况不得用来作为可能构成强迫失踪的以任何形式剥夺移民自由的理由。<sup>24</sup> 不得以儿童或其父母的移民或居留身份或无此种身份为由，或仅以孤身或离散为由剥夺儿童的自由，<sup>25</sup> 在移民过程中被逮捕的孤身未成年人应移交儿童保护机构。<sup>26</sup> 《公约》第十七条禁止秘密拘留，这条规定对于防止失踪案件尤其重要，并适用于非国家行为体在国家支持、授权或默许下剥夺移民自由的情况。<sup>27</sup>

<sup>21</sup> “移民拘留”是指与一个人的移民身份有关的任何形式的剥夺自由，包括该人的移民或居留身份，或缺乏这种身份，无论是否与非正常入境或居留有关。移民拘留是指出于与个人移民身份有关的理由剥夺个人自由的任何情况，不论剥夺自由的名义和理由是什么，也不论被剥夺自由的人被关押的设施或地点的名称如何。因此，移民拘留包括将移民拘留在监狱、警察局、移民拘留中心、封闭的接收设施、卫生设施和任何其他封闭空间，如机场、陆地口岸和海港的国际或过境区。移民工人问题委员会对“与移民身份有关的理由”的理解是，一个人的移民或居留身份，或缺乏这种身份，与非正常入境、居留或出境有关(第 5 号一般性意见(2021 年)，第 14 段)。

<sup>22</sup> CED/C/MEX/VR/1(Findings)，第 18 段。

<sup>23</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 38 段；[A/HRC/36/39/Add.2](#)，第 22 段。

<sup>24</sup> 委员会与强迫或非自愿失踪问题工作组发布的关于冠状病毒病(COVID-19)大流行病背景下强迫失踪问题的关键准则，第 23 和 24 段。

<sup>25</sup> 儿童权利委员会，关于远离原籍国无人陪伴和无父母陪伴的儿童待遇的第 6 号一般性意见(2005 年)，第 61 段；关于原籍国、过境国、目的地国和返回国在具国际移民背景儿童的人权方面的国家义务的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 5 和第 8 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 39-44 段；[A/75/183](#)。

<sup>26</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 44 段；儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 40 和 61-63 段；关于具国际移民背景儿童的人权问题一般性原则的保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 32 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 12 和 13 段。

<sup>27</sup> [CED/C/10](#)，第 2-8 段；[A/HRC/13/42](#)；[A/HRC/36/39/Add.2](#)，第 21-24 段；人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 57 和 58 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 17 段；美洲人权委员会，《墨西哥人口流动背景下的移民人权和其他人的人权》(2013 年)，第 175-240 段。

17. 《公约》第十七条第一款绝对禁止秘密拘留任何人，<sup>28</sup> 包括移民，这涵盖了任何形式的剥夺自由，包括隔离羁押和转移到秘密地点，<sup>29</sup> 不论剥夺自由所用的理由和时间长短。<sup>30</sup> 缔约国必须确保，如果移民被剥夺自由，不论其被剥夺自由的地点在何处，一律在法律上和事实上向其提供《公约》第十七条第二款和其他人权条约规定的所有基本法律保障。<sup>31</sup> 这包括以下措施：

- (a) 在法律中规定移民在何种条件下可被剥夺自由；
- (b) 说明哪个主管机关有权下令剥夺自由；
- (c) 保证被剥夺自由的移民只能关押在官方认可并加以监督的场所；

(d) 保证被剥夺自由的移民从一开始就以他们所懂得的语言被告知自己的权利，能够切实获得律师帮助，必要时获得专业口译服务，并有权毫不拖延地与其亲属或自己选择的任何人联系，如果他们愿意，还有权与其领事机构或其他外交机构联系，包括有权得到探视；

(e) 保障被剥夺自由者或任何有合法利益的人有权向法院提起诉讼，对剥夺自由的合法性提出质疑，此项权利在任何情况下都不受限制，也不论被剥夺自由的地点在何处或移民身份如何。<sup>32</sup>

18. 缔约国还应确保对秘密拘留的指控进行有效、彻底、迅速和公正的调查，并起诉责任人，如认定有罪，则根据其行为的严重程度予以处罚。<sup>33</sup>

19. 缔约国必须保证被剥夺自由的移民能够在当地主动或被动与联合国难民事务高级专员公署(难民署)、国家难民机构或其他主管机构联系，并与他们进行私密交流。应提供这种联系信息和联系方式。<sup>34</sup>

20. 根据《公约》第十七条第三款，缔约国必须维持所有被剥夺自由、转移和释放的移民的最新官方登记册和记录，无一例外，不论剥夺自由的地点或时间长短。<sup>35</sup> 这些登记册和记录必须至少包含第十七条第三款所列的信息，并且必须认真填写保存，不得延误。除了第十七条第三款所列的信息外，请缔约国在确保

<sup>28</sup> [E/CN.4/2003/71](#), 第 67 段。

<sup>29</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 12 和 13 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 6 段。

<sup>30</sup> 《Yrusta 和 Yrusta 诉阿根廷》([CED/C/10/D/1/2013](#))，第 10.3 段。

<sup>31</sup> 例如，《公民及政治权利国际公约》、《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》、《儿童权利公约》、《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》(见保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，关于身份不正常的移民工人及其家庭成员权利的第 2 号一般性意见(2013 年)，第 27-33 段，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 53、58 和 65-67 段。另见 [CED/C/GRC/CO/1](#)，第 31(c)和(d)段；[CED/C/FRA/CO/1](#)，第 30 和 31 段；[A/HRC/37/50](#)，第 73 和 74 段)。

<sup>32</sup> [CED/C/GRC/CO/1](#)，第 31(d)段。

<sup>33</sup> 同上，第 31(a)段。

<sup>34</sup> 难民署，《拘留寻求庇护者和替代拘留方式适用条件标准导则》(2012 年，日内瓦)，第 47(七)段。

<sup>35</sup> [CED/C/MEX/VR/1\(Recommendations\)](#)，第 111 段；[CED/C/ITA/CO/1](#)，第 28 和 29 段；[CED/C/JPN/CO/1](#)，第 35 和 36 段；[A/HRC/36/39/Add.2](#)，第 23、24 和 62 段；[E/CN.4/1997/34](#)，第 22-30 段。

根据第十九条充分尊重关于个人数据保护原则的同时，考虑放上被剥夺自由者的照片，因为有些移民可能没有携带身份证件或可能使用假身份。收到要求时，必须及时将登记册和(或)记录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。

21. 缔约国必须毫不拖延地向任何有合法利益的人，如亲属、其代表或律师，提供被剥夺自由的移民的信息。这类信息至少应包括《公约》第十八条第一款所列信息，各国必须确保有合法利益的人确实有可能获得这些信息。<sup>36</sup> 只有根据第二十条第一款的规定，才可以限制有合法利益的人获取和接收信息的权利。<sup>37</sup> 缔约国应确保有关数据保护或隐私的法规不被用作拒绝提供信息的理由。<sup>38</sup>

22. 缔约国还应汇编并公布所有剥夺自由地点的详尽清单，<sup>39</sup> 并确保独立和公正的监督机构，如国家人权机构、国家预防机制、民间社会组织和国际组织，能够充分进入任何剥夺移民自由的地点，无论是缔约国的公办还是私营拘留场所。<sup>40</sup> 必须根据《公约》第十七条第二款第(五)项在法律上和实践中保障可以进入剥夺自由场所。因此，缔约国应在剥夺自由场所建立独立公正的监督和问责机制。<sup>41</sup> 此外，缔约国应确保被剥夺自由者能够利用适当机制，向有关当局报告侵犯其权利的行为。<sup>42</sup>

## B. 数据收集

23. 缺乏失踪和死亡移民的可靠数据和统计资料，这是预防和应对移民失踪问题的主要障碍之一。<sup>43</sup> 委员会强调，定期、系统地收集分类数据，生成准确的统计数据，对于了解移民失踪问题的严重程度和制定以差异化方式有效预防、搜寻、调查、惩罚和消除移民失踪的政策至关重要。缔约国应建立一个单一的全国失踪人员数据库并定期更新，其中列入可能成为失踪案件受害者的移民的基本信息，包括：年龄、性别、性别认同、性取向、国籍、族裔血统和宗教信仰；失踪的地点、日期、背景和情形，包括与确定是否为强迫失踪案件有关的一切证据；相关搜寻和调查程序的现状，以及挖掘、辨认和归还遗骸的程序现状。<sup>44</sup> 作为

<sup>36</sup> CED/C/NLD/CO/1, 第 29 段。

<sup>37</sup> 《Yrusta 和 Yrusta 诉阿根廷》，第 10.5 和 10.6 段。

<sup>38</sup> CED/C/NLD/CO/1, 第 28 和 29 段。

<sup>39</sup> CED/C/ITA/CO/1, 第 29 段。

<sup>40</sup> A/HRC/36/39/Add.2, 第 88(d)段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 84-89 段。另见保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 2 号一般性意见(2013 年)，第 39 和 48 段。A/HRC/37/50, 第 73 段；防止酷刑协会、国际拘留问题联盟和难民署，《监测移民拘留：实用手册》(2014 年，日内瓦，防止酷刑协会和难民署)。

<sup>41</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 89 段。

<sup>42</sup> CED/C/GRC/CO/1, 第 31(e)段。

<sup>43</sup> A/HRC/36/39/Add.2, 第 56 段；人权高专办和全球移民小组，《弱势移民人权保护原则、准则和辅助实用导则》(2018 年，日内瓦)，第 60 和 61 页。

<sup>44</sup> CED/C/COL/OAI/1, 第 17 段；CED/C/IRQ/OAI/1, 第 5 段；CED/C/BRA/CO/1, 第 13 段；CED/C/NER/CO/1, 第 15 段。

原籍国的缔约国应建立一个登记册，登记在国外失踪的本国国民，<sup>45</sup> 而作为原籍国、过境国、目的地国或返回国的缔约国应确保在边境口岸对移民进行登记时，对所有入境申请进行个别审查，以便在有人失踪时开展有效的搜寻工作。<sup>46</sup> 负责输入相关数据的主管机关在获悉失踪案件后，必须立即以一致和详尽的方式输入相关数据。<sup>47</sup> 缔约国必须确保不为移民执法的目的分享或使用此类数据。<sup>48</sup>

24. 委员会建议将数据收集工作标准化，以方便原籍国、过境国、目的地国和返回国之间共享数据。<sup>49</sup> 此外，缔约国应确保失踪移民数据库在国家和国际层面互连互通，以方便信息的交叉核对。交换任何个人数据，无论是在国内交换还是跨境或跨司法辖区交换，都应符合国际公认的数据和隐私标准。<sup>50</sup> 此外，根据《公约》第十九条第一款，个人数据尤其是生物特征数据，只能用于寻找失踪移民，以及根据第十八条向有合法利益的人提供信息。

25. 在处理非正常过境人员的整个过程中没有记录，这进一步增加了他们成为强迫失踪等侵犯人权行为受害者的风险。<sup>51</sup> 它还使得任何问责行动，包括有效的询问和调查无法开展。<sup>52</sup> 因此，缔约国必须保留其处理非正常过境人员的记录，<sup>53</sup> 并应保存边境监控设备的录像，供负责监督边境行动的人员以及负责搜寻失踪移民和调查移民失踪案件的主管机关查阅。<sup>54</sup>

26. 除收集数据之外，缔约国还应进行背景分析，以查明移民失踪案件的可能模式和促成这些犯罪行为的潜在结构性缺陷，<sup>55</sup> 以及主管机关与参与贩运人口和

<sup>45</sup> CED/C/HND/CO/1, 第 29 段。

<sup>46</sup> 《搜寻失踪人员指导原则》，原则 9(3)；CED/C/19/2, 第 14 段。

<sup>47</sup> CED/C/MEX/CO/1, 第 18 段。

<sup>48</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见 (2017 年)，第 17 段。

<sup>49</sup> 见红十字国际委员会，《搜寻失踪移民核心数据集》(2021 年，日内瓦)。另见《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 8。

<sup>50</sup> 红十字国际委员会，《搜寻失踪移民的协调和信息交流机制准则》(2021 年，日内瓦)，第 18 页。另见 A/77/196；Christopher Kuner 和 Massimo Marelli 编辑，《人道行动中的数据保护手册》，第 2 版(2020 年，日内瓦，红十字国际委员会)。

<sup>51</sup> A/HRC/36/39/Add.2, 第 54 和 88 段；CED/C/GRC/CO/1, 第 30 段；CED/C/MEX/VR/1(Findings), 第 18-20 段；欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会，“关于欧洲防止酷刑委员会活动情况的第十二次一般性报告”，2002 年 9 月 3 日，第 32-50 段；提交希腊政府的 2009 年 9 月 17 日至 29 日访问希腊的报告，2010 年 11 月 17 日，第 39 和 40 段。

<sup>52</sup> 欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会，提交克罗地亚政府的 2020 年 8 月 10 日至 14 日访问克罗地亚的报告，2021 年 12 月 3 日，第 22 段。关于需要维持和检查登记册事宜，见 CED/C/GRC/CO/1, 第 31(f)和(g)段；CED/C/MEX/CO/1, 第 34 和 35 段；CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 105-107 段。

<sup>53</sup> 欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会，提交希腊政府的 2020 年 3 月 13 日至 17 日访问希腊的报告，2020 年 11 月 19 日，第 57 段；提交克罗地亚政府的 2020 年 8 月 10 日至 14 日访问克罗地亚的报告，第 14 和 22 段。

<sup>54</sup> 欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会，提交克罗地亚政府的 2020 年 8 月 10 日至 14 日访问克罗地亚的报告，第 5、9 和 22 段。关于使用技术作为记录强迫失踪案件的工具，见边境暴力监测网络，“欧盟成员国对新技术的使用”，第 16-28 段。

<sup>55</sup> CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 16 和 17 段。



偷运移民的犯罪网络之间可能存在的联系。为此，委员会建议收集定性数据。<sup>56</sup> 为了查明与人口贩运有关的移民失踪案件的趋势和模式，缔约国应当与反贩运和移民从业人员在内的各种行为体合作。<sup>57</sup>

### C. 政策与非刑罪化

27. 将移民定罪的政策以及移民活动本身缺乏必要的机制，无法对每个个案的风险和具体情况事先加以评估。相反，这种政策侧重于阻止移民入境，增加了移民成为强迫失踪等侵犯人权行为受害者的风险。因此，委员会敦促缔约国根据《安全、有序和正常移民全球契约》的目标和承诺，采取循证政策，促进正常、安全和有序的移民。具体而言，缔约国应努力加强正常移民的途径，应对和减少移民活动的脆弱性，拯救生命，打击贩运人口和偷运移民，培训边防人员并为其提供适当装备，寻找拘留的替代办法，便利领事援助，并酌情便利领事获取失踪人员的相关信息，消除歧视。<sup>58</sup> 此外，缔约国必须保障每个人根据个人风险评估寻求法律保护的权利，以及获得法律补救办法的权利，包括在军队参与边境管制的情形中。缔约国必须停止在边境进行集体驱逐和驱回，停止不尽职尽责地采取行动，营救在海上、沙漠、无法逾越的森林、面临严寒酷暑或处于其他危及生命的情形的移民，对相关做法进行调查并加以惩罚。

28. 鉴于非国家行为体在许多移民失踪案件中所扮演的角色，<sup>59</sup> 缔约国应与原籍国、过境国、目的地国和返回国合作，加大力度打击任何形式的剥削或贩运人口行为，并着手解决与偷运和腐败相关的虐待和侵犯人权行为。<sup>60</sup> 委员会鼓励缔约国加入并执行打击跨国有组织犯罪的各项国际文书，如《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》、《联合国反腐败公约》及其他相关国际和区域文书，努力防止移民失踪。

29. 必须特别考虑移民儿童的权利，特别是孤身未成年人的权利。<sup>61</sup> 应当避免儿童与家人分离，这会加强迫失踪的风险，除非根据国际标准确定这样做符合儿童的最大利益。<sup>62</sup> 缔约国应采取有效措施，确保接待中心或其他收容场所的

<sup>56</sup> 另见儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 100 段。

<sup>57</sup> 消除对妇女歧视委员会，第 38 号一般性建议(2020 年)，第 109 段。

<sup>58</sup> 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 5、7-11、13、14 和 17。另见消除对妇女歧视委员会，第 38 号一般性建议(2020 年)，第 56-60 段。

<sup>59</sup> A/HRC/36/39/Add.2，第 35 段；马来西亚人权委员会和巩固权利组织，“像鱼一样出售”。

<sup>60</sup> A/HRC/40/59; CED/C/GAB/CO/1，第 20 段。

<sup>61</sup> CED/C/MEX/CO/1，第 23 段。另见儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)。

<sup>62</sup> 《儿童权利公约》，第 9 条；儿童权利委员会，第 14 号一般性意见(2013 年)；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 31 和 32 段；保护所有移徙工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 27-31 段；人权高专办，“关于移民儿童和其他受移民影响儿童的建议行动指导原则”，2016 年 6 月，原则 5。

孤身或离散移民儿童得到保护，使其人权免遭侵犯，包括《公约》第二条和第三条意义上的失踪。<sup>63</sup> 在移民途中或在被剥夺自由地点出生的儿童更有可能遭到非法劫持(第二十五条)，因此务必确保对他们进行出生登记。<sup>64</sup> 为尊重儿童的最大利益，缔约国应给予身处国际边境儿童入境的权利，无论他们是否拥有证件或拥有何种证件，并将其转交给负责评估其权利保护需求的主管部门，确保对他们的程序保障。<sup>65</sup> 应优先考虑尊重儿童的最大利益，优先考虑家庭团聚，例如，在边境口岸或其他场合及时识别移民儿童，为孤身儿童指定监护人，并制定最大利益确定程序。<sup>66</sup>

30. 将移民行为和向移民提供援助定为刑事犯罪，这使移民处于弱势地位，直接加剧了他们面临的失踪风险。委员会敦促缔约国在法律和实践中避免将移民行为定为刑事犯罪，并为向移民提供人道或法律援助的个人或组织创造有利环境。<sup>67</sup> 缔约国必须确保人权维护者、民间社会行为体、记者和任何提供这类援助的人不因参与对移民的搜救行动、监测和记录侵权行为或向移民提供其他任何形式的援助而遭到报复或恐吓，或被定罪或起诉。<sup>68</sup> 为此，缔约国应审查某些类型的立法，如关于打击贩运、偷运和恐怖主义的立法中使用的术语。<sup>69</sup>

#### D. 不推回和禁止驱回

31. 《公约》第十六条第一款规定了一项不得克减的原则，即如果有充分理由相信，将某人推回到另一国家，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。缔约国应将这一原则明确纳入国家法律，<sup>70</sup> 避免为规避这一原则而制造法律例外。<sup>71</sup> 禁止推回适用于缔约国对有关人员行使管辖权或有效

<sup>63</sup> 《儿童权利公约》，第 20 条；儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 50-53 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 43 和 44 段；CED/C/GRC/CO/1，第 27(b)段。

<sup>64</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 20-22 段。另见 CED/C/ITA/CO/1，第 34 和 35 段；CED/C/NLD/CO/1，第 32-39 段。

<sup>65</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 17(a)段。

<sup>66</sup> 儿童权利委员会，第 6 号一般性意见(2005 年)，第 19-22 和 81-83 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 3 号和儿童权利委员会第 22 号联合一般性意见(2017 年)，第 27-33 段；保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会第 4 号和儿童权利委员会第 23 号联合一般性意见(2017 年)，第 27-38 段。

<sup>67</sup> CED/C/HND/CO/1，第 27 段。

<sup>68</sup> CED/C/GRC/CO/1，第 25(b)段。另见人权高专办，“‘致命的漠视’”，第 28 页。

<sup>69</sup> A/73/314，第 58-75 段；Martha Gionco 和 Jyothi Kanics, *Resilience and Resistance: The Criminalisation of Solidarity across Europe* (2022 年，布鲁塞尔，欧洲议会绿党/欧洲自由联盟)。

<sup>70</sup> A/AC.96/951，第 16 段；CED/C/NER/CO/1，第 27(a)段；CED/C/MNG/CO/1，第 30 和 31 段；CED/C/SVK/CO/1，第 14 和 15 段；CED/C/PER/CO/1，第 22 和 23 段；CED/C/AUT/CO/1，第 20 和 21 段；CED/C/GAB/CO/1，第 30 和 31 段；欧洲人权法院，Hirsi Jamaa 等人诉意大利，第 27765/09 号申诉，判决书，2012 年 2 月 23 日，第 23 段。

<sup>71</sup> A/HRC/50/31，第 27 段。

控制的任何地方，包括海上和船上。<sup>72</sup> 缔约国决定将移民管理事务外部化给第三国时，这一原则也适用。<sup>73</sup>

32. 不推回原则要求缔约国确保主管行政和司法机关按照国际正当程序标准，对每个人的案件进行单独、公正、独立的审查。<sup>74</sup> 这一程序应包括对有关人员是否有被转移到他们可能遭受强迫失踪的第三国(“连锁推回”)的风险进行评估。<sup>75</sup> “安全国家”名单不得用来替代单独的风险评估。<sup>76</sup> 此外，对任何外交保证必须极其谨慎地进行评估。<sup>77</sup> 在评估后作出的遣返决定必须以移民所懂得的语言，经他们要求，应以书面方式传达给他们，<sup>78</sup> 并可向独立公正的主管机关提出具有中止效力的上诉。<sup>79</sup>

33. 为确保在实践中尊重不推回原则，缔约国应建立起进行单独评估所需的机构能力，配备接受过适当训练的人员和充足的经费，并考虑建立独立的国家边境监测机制。<sup>80</sup> 此外，缔约国应向边防人员和参与庇护、遣返、移交或引渡程序的工作人员以及一般执法人员提供关于“强迫失踪”概念及相关风险评估的培训。<sup>81</sup>

34. 委员会呼吁缔约国避免造成间接推回，以免造成移民别无选择，只能返回有充分理由相信他们有可能遭受强迫失踪的国家，或被转移到他们可能面临这种风险的另一个国家。<sup>82</sup>

35. 驱回以及其他任何不考虑进行单独评估的集体驱逐形式，构成对《公约》第十六条的公然违反。<sup>83</sup> 鉴于在移民领域，没有关于“驱回”的国际公认的法律定义，委员会认为，“驱回”即国家采取各种措施，导致试图穿越或已经穿越一条国际边界的移民，在没有对其人权保护需求进行个案评估的情况下，即刻遭到

<sup>72</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 2 号一般性意见(2013 年)，第 51 段；人权事务委员会，关于《公民及政治权利国际公约》缔约国的一般法律义务的性质第 31 号一般性意见(2004 年)第 10 段；欧洲人权法院，Hirsi Jamaa 等人诉意大利，第 76-82 段。

<sup>73</sup> A/HRC/37/50，第 57 段；欧洲人权法院，Hirsi Jamaa 等人诉意大利，第 129 段。

<sup>74</sup> 见 E.L.A. 诉法国(CED/C/19/D/3/2019)；CED/C/NER/CO/1，第 27(b)段；CED/C/CHE/CO/1，第 23 和 24 段；CED/C/ITA/CO/1，第 26 和 27 段；CED/C/PER/CO/1，第 22 和 23 段；CED/C/AUT/CO/1，第 20 和 21 段；CED/C/GAB/CO/1，第 30 和 31 段；欧洲人权法院，K.I. 诉法国，第 5560/19 号申诉，判决书，2021 年 4 月 15 日。

<sup>75</sup> CED/C/GRC/CO/1，第 29(d)段；CED/C/CHE/CO/1，第 23 和 24 段；欧洲人权法院，M.A. 等人诉保加利亚，第 5115/18 号申诉，判决书，2020 年 2 月 20 日，第 79-84 段。连锁推回的例子，见 A/HRC/47/30，第 56-66 段。

<sup>76</sup> CED/C/GRC/CO/1，第 29(d)段。

<sup>77</sup> 禁止酷刑委员会，关于参照《公约》第 22 条执行第 3 条的第 4 号一般性意见(2017 年)，第 19 和 20 段；CED/C/PAN/CO/1，第 22 和 23 段；CED/C/KAZ/CO/1，第 17 和 18 段。

<sup>78</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 2 号一般性意见(2013 年)，第 52 段。

<sup>79</sup> 保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会，第 5 号一般性意见(2021 年)，第 64 段；CED/C/NER/CO/1，第 27(c)段；CED/C/FRA/CO/1，第 27 段；CED/C/MNG/CO/1，第 30 和 31 段；CED/C/SVK/CO/1，第 14 和 15 段；CED/C/PER/CO/1，第 22 和 23 段；CED/C/GRC/CO/1，第 29(c)段。

<sup>80</sup> 见《国际边界人权问题建议原则和准则》；A/HRC/47/30；A/HRC/50/31；CRC/C/GRC/CO/4-6。

<sup>81</sup> A/HRC/37/50，第 77 段；CED/C/GRC/CO/1，第 29(e)段。

<sup>82</sup> A/HRC/37/50，第 43 段。

<sup>83</sup> CED/C/CRI/CO/1，第 28 和 29 段。

强制返回国际边界另一侧的国家或领土或海洋(无论是领海还是国际水域),有时涉及第三国或非国家行为体。<sup>84</sup> 委员会认为,当驱回涉及剥夺移民自由和隐瞒其命运或下落时,无论剥夺自由的时间长短,都构成《公约》第二条意义上的强迫失踪。视具体情况而定,驱回还可能违反禁止秘密拘留和保障获得关于被剥夺自由者的信息的权利的第十七条和第十八条以及《公约》其他条款。这同样适用于非国家行为体或政府间组织在缔约国支持、授权或默许下实施的驱回行动。此外,逮捕后没收和销毁个人的个人物品、身份证件或手机可能导致强迫失踪,因为个人没有任何手段将其下落告知亲属或证明其身份。<sup>85</sup>

36. 通过阻碍利用适用的法律框架和程序保障,驱回将移民置于法律保护之外,使他们处于弱势地位,并可能导致违反国家根据国际人权法承担的义务侵犯人权的行为。<sup>86</sup> 这种义务不仅涉及禁止推回和集体驱逐,<sup>87</sup> 而且也涉及禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚,<sup>88</sup> 并涉及自由权<sup>89</sup> 和生命权<sup>90</sup>。不涉及剥夺自由的驱回也令人严重关切,因为这种驱回实际上将遭受驱回的人排除在任何法律保护之外,并增加了他们失踪的风险。委员会强烈敦促缔约国不要采取这种做法,包括不要实行连锁驱回,也不要故意不在海上或陆地上进行搜救而实行间接驱回。<sup>91</sup> 因此,缔约国必须避免采取驱回行动,必须对任何关于这种做法的指控切实进行调查、提出起诉并予以惩处,并且不得否认这种做法的发生。<sup>92</sup>

#### 四. 搜寻和调查的义务

37. 委员会认为,搜寻失踪人员、切实调查指称的失踪案件(包括属于《公约》第三条范围内的案件)以及起诉和惩罚犯罪者的义务,对于制止这一滔天罪行、不使其再次发生至关重要。由于居住在另一个国家的亲属面临障碍,语言、文化或知识不通,以及亲属或证人本身可能具有非正规移民身份而心存恐惧等种种原

<sup>84</sup> [A/HRC/47/30](#), 第 34 段。另见欧洲委员会,《超越极限:制止欧洲边境侵犯人权行为的四个紧急行动领域——欧洲委员会人权专员的建议》(2022 年,斯特拉斯堡),第 16 页。

<sup>85</sup> [CED/C/GRC/CO/1](#), 第 28(a)段; [CED/C/MEX/VR/1\(Findings\)](#), 第 19 和 20 段; 欧洲防止酷刑和不人道或有辱人格的待遇或处罚委员会,提交希腊政府的 2020 年 3 月 13 日至 17 日访问希腊的报告,第 56 段。

<sup>86</sup> 《保护人权与基本自由公约》(《欧洲人权公约》)第 4 号议定书第 4 条,确保《公约》及其经《第 11 号议定书》修正的《第一议定书》所载权利和自由以外的某些权利和自由;《美洲人权公约》第 22 条第 9 款;《非洲人权和民族权宪章》第 12 条第 5 款;《阿拉伯人权宪章》第 26 条第 2 款。

<sup>87</sup> 欧洲人权法院, *Hirsi Jamaa 等人诉意大利*, 第 185 和 186 段; *N.D.和 N.T.诉西班牙*, 第 8675/15 和第 8697/15 号申诉,判决书,2020 年 2 月 13 日; *Shahzad 诉匈牙利*, 第 12625/17 号申诉,判决书,2021 年 7 月 8 日。

<sup>88</sup> [A/HRC/37/50](#), 第 52 和 53 段; 欧洲人权法院, *Hirsi Jamaa 等人诉意大利*。

<sup>89</sup> 美洲人权委员会,海地人权中心等诉美利坚合众国,案件编号 10.675,关于实质问题的决定,1997 年 3 月 13 日,第 169 段。

<sup>90</sup> 欧洲人权法院, *Safi 等人诉希腊*, 第 5418/15 号申诉,判决书,2022 年 7 月 7 日。

<sup>91</sup> [A/HRC/47/30](#), 第 72-75 段。另见人权高专办,“‘致命的漠视’”;人权事务委员会, *A.S. 等人诉意大利*([CCPR/C/130/D/3042/2017](#))。

<sup>92</sup> [CED/C/GRC/CO/1](#), 第 29(a)段。

因，移民背景下的失踪案件往往不被报告。<sup>93</sup> 主管机关一旦通过任何手段了解到或有迹象表明有人失踪，便应依职权立即展开搜寻和调查。<sup>94</sup> 举证责任不应由受害者或亲属承担。<sup>95</sup>

38. 必须保障所有人，不论其移民身份如何，都有权报告强迫失踪案件(第十二条第一款)。为使报告权能有效发挥作用，缔约国应努力宣传现有报告机制，并在必要时提供专业口译员。<sup>96</sup> 而且，必须确保证人或亲属能够报告失踪情况而不必担心受到报复，包括被驱逐出境或剥夺自由。因此，缔约国应建立有效和可利用的机制，让人能够报告发生在另一国的失踪案件，并迅速提醒据称发生失踪案件的国家的主管部门。<sup>97</sup>

39. 为确保搜寻工作取得效果，缔约国应执行委员会《搜寻失踪人员指导原则》和其他国际标准。<sup>98</sup> 搜寻时应假定当事人还活着；在每个阶段尊重人的尊严；服从公共政策；遵循差异化方针；尊重参与权；立即开始；在确定失踪者的命运和下落之前一直继续下去；根据一项全面战略进行；考虑到移民的特殊脆弱性；组织有效；以适当的方式使用信息；协调一致；增进刑事侦查工作；保证安全；保持独立公正；并受公开规程规范。对移民失踪案件的调查必须做到透明、彻底和公正，必须采取差异化方针，考虑到移民的结构性脆弱性以及妇女、儿童、LGBTQI+人员以及属于某些族裔或种族群体的移民等特定群体的交叉脆弱性。<sup>99</sup>

40. 在调查移民失踪案件时，各国应制定明确全面的调查战略，保证调查详尽公正，并包含背景分析。一旦找出犯罪人，便应根据罪行的严重程度对其进行起诉并予以惩罚，移民的脆弱处境应被视为加重处罚的情节。适用诉讼时效法规的缔约国必须考虑到，强迫失踪是一种持续性犯罪，刑事诉讼时效从强迫失踪罪停止之时起算。缔约国还必须采取一切必要措施，根据《公约》第九条的规定，确立对境外发生的强迫失踪罪行使管辖权的权限。

41. 为方便搜查和调查工作，缔约国应当确保在国家层面以及在原籍国、过境国、目的地国和返回国的机构之间切实开展机构间合作与协调。<sup>100</sup> 此外，各缔约国应努力制定标准化的规程，以便在失踪移民案件中跨国进行搜寻和调查，<sup>101</sup> 并促成交流所有相关信息，包括失踪人员国家登记册和 DNA 数据库，同时尊重关于数据保护和隐私的国际标准，不使移民面临进一步的风险。缔约国必须确保所有主管机构都配备充足的资金和设备，并拥有必要的训练有素的人员。

<sup>93</sup> CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 36 段。

<sup>94</sup> 《搜寻失踪人员指导原则》，原则 6 和 9；A/HRC/36/39/Add.2, 第 67 和 70 段；人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 58 段；CED/C/ITA/CO/1, 第 23 段。

<sup>95</sup> 美洲人权法院，Gómez Palomino 诉秘鲁，关于实质问题、赔偿和费用的判决书，2005 年 11 月 22 日，第 106 段。

<sup>96</sup> CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 52 段。

<sup>97</sup> 《搜寻失踪人员指导原则》，原则 5 和 9；A/HRC/36/39/Add.2, 第 51、54、67-69、77 和 78 段；人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 58 段。

<sup>98</sup> 例如，《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》。

<sup>99</sup> A/HRC/45/13/Add.3, 第 87-89 段。

<sup>100</sup> CED/C/GRC/CO/1, 第 27(c)段。

<sup>101</sup> 例见红十字国际委员会，《搜寻失踪移民核心数据集》。

42. 缔约国必须确保失踪移民的亲属、他们的代表和其他任何有合法利益的人，无论他们居住在何处，都能够毫不拖延地获得信息，如果愿意可以参与搜寻和调查的所有阶段，并得到相应的支持。<sup>102</sup> 在搜寻和调查过程中，缔约国应运用亲属、民间社会组织、国际组织和其他国家通过创新使用信息和通信技术收集的信息。<sup>103</sup>

43. 缔约国应采取一切适当措施，搜寻、辨认和归还在移民路线上发现的死亡移民遗骸。为此，缔约国应调查关于移民路线沿线发生死亡和存在秘密乱葬坑的指控，并建立一个寻获遗骸登记册。这些地点的挖掘工作必须完全按照国际标准进行。<sup>104</sup> 为便利搜寻和辨认遗骸，缔约国应建立 DNA 中央数据库，其中必须包含必要的基因数据以及生前和死后信息，并应促进与所有相关国家——可能的原籍国、过境国、目的地国和返回国——确立协议、机制和做法，以增加对身份不明的遗骸进行 DNA 数据匹配的选项。<sup>105</sup>

## 五. 受害者的权利

44. 缔约国有义务确保所有强迫失踪案件的受害者，包括在移民背景下发生强迫失踪时，都能行使了解真相、伸张正义、获得赔偿和保证不再发生的权利。赔偿应从广义上理解，包括恢复原状、康复、抵偿(包括恢复尊严和名誉)和保证不再发生。此外，所有受害者都有权得到迅速、公正和充分的赔偿(第二十四条第二至五款)。<sup>106</sup>

45. 在确保获得补偿和赔偿方面，缔约国必须敏感地注意受害者的具体需求，特别要考虑到受害者的性别、性取向、性别认同、年龄、国籍、族裔血统、社会地位、残疾状况、移民身份以及受害者或其亲属的其他特征。必须保障那些处于任何类似于婚姻的结合形式中的人获得这种权利，即使缔约国或亲属所在国的法律不承认这种结合。

46. 应特别注意确保向失踪者亲属提供必要的心理和后勤支持。应向亲属提供有效快速的人道主义签证和临时居留许可，并应采取其他措施，便利他们参与搜寻和调查，获得有关其亲人的信息。<sup>107</sup> 缔约国应确保在刑事诉讼最后裁决之前，被发现还活着的失踪移民及其亲属不会因其非正常移民身份而被递解出境或遭到驱逐，因为这类行动可能妨碍司法程序。必须保障亲属参加或请人参加审判、搜

<sup>102</sup> CED/C/GRC/CO/1, 第 27(e)段; CED/C/HND/CO/1, 第 25(c)段。

<sup>103</sup> 边境暴力监测网络, “欧盟成员国对新技术的使用”, 第 16-28 段。

<sup>104</sup> A/HRC/36/39/Add.2, 第 69 段; Melanie Klinkner 和 Ellie Smith, 《关于保护和调查万人坑的伯恩茅斯规程》(2020 年, 伯恩茅斯, 伯恩茅斯大学); 失踪人员国际委员会, “调查标准”。

<sup>105</sup> CED/C/GRC/CO/1, 第 27(d)段。另见失踪人员国际委员会, 《失踪问题: 今后的议程——会议报告》(2014 年, 海牙)。

<sup>106</sup> 另见《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》, 第 19 条; E/CN.4/1998/43, 第 68-75 段; CED/C/JPN/CO/1, 第 25、26 和 40 段; CCPR/C/MEX/CO/5, 第 12 段; CCPR/C/MEX/CO/6, 第 29 和 33 段。

<sup>107</sup> CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 47 段。

寻和调查的权利。国家当局必须与亲属保持有效沟通，包括使用新技术，或酌情通过外交和领事代表保持有效沟通。<sup>108</sup>

47. 缔约国应取消或简化现行的行政程序，以便被发现还活着的强迫失踪案件的移民受害者和强迫失踪者的亲属在诉讼之前、期间和之后的适当时间内获得适当的受害者支助服务。为实现这一目标，必须设立应急基金，以支付亲属在搜寻过程中的直接经济开支，还必须对包括领事机构在内的公共机构的公务员进行持续培训，培训内容涉及社会心理方法、交叉、跨文化和性别视角以及被迫移民的情况，以确保亲属得到有尊严的对待，并避免他们再次受害。培训内容还应包括如何应对因贩运人口<sup>109</sup> 或非法收养<sup>110</sup> 而失踪的移民的具体需求。国家机构还应建立专门的关怀系统，以亲属所懂得的语言向他们提供社会和心理支持、法律咨询和医疗服务。<sup>111</sup>

48. 缔约国应利用国家间合作机制，确保受害者在从一个缔约国迁移到另一个缔约国途中，并在抵达目的地国或返回原籍国后，继续享有受害者的权利。<sup>112</sup> 合作手段不应仅限于搜寻，而且也应包括调查所引发的所有进程，包括发现和解救被剥夺自由的失踪人员，挖掘、辨认和归还遗骸，确保在必要时将其送返原籍。<sup>113</sup> 遗体的送返必须及时，不给亲属带来任何费用，而且必须遵守严格的通知程序，以避免造成再次伤害。<sup>114</sup> 领事馆或大使馆只要接到请求，便应发挥关键作用，为与海外亲属联系提供便利。失踪人员所在国的领事机构应与该国所有可能提供失踪人员信息的国家机构，包括检察机关、剥夺自由场所、收容所、其他领事使团、医院和海外移民社区建立有效的沟通渠道。<sup>115</sup>

49. 缔约国必须考虑到失踪人员亲属特别脆弱的处境，消除任何限制或妨碍他们自由组建、参加组织和协会的权利的有害做法，这些组织和协会的工作重点是设

<sup>108</sup> CED/C/HND/CO/1, 第 29 段; CED/C/PAN/CO/1, 第 13 段; CED/C/15/3, 第 12 段。另见 A/HRC/54/22/Add.5。

<sup>109</sup> CED/C/GAB/CO/1, 第 19 段。另见《联合国打击跨国有组织犯罪公约关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》; 消除对妇女歧视委员会, 第 38 号一般性建议 (2020 年)。

<sup>110</sup> 见 CED/C/9。

<sup>111</sup> Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial, Normas Mínimas desde la Perspectiva Psicosocial para los Procesos de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas: Mesa de Discusión en Centroamérica y México 2016–2019 (Guatemala City, 2019), p. 20.

<sup>112</sup> A/73/178/Rev.1, 第 51 段; CED/C/MEX/CO/1, 第 23 和 24 段; CED/C/HND/CO/1, 第 28 和 29 段。

<sup>113</sup> 见《公约》第十四和第十五条。另见 CED/C/19/2, 第 14 段; CED/C/AUT/CO/1, 第 17 段; CED/C/JPN/CO/1, 第 27 和 28 段。

<sup>114</sup> 《搜寻失踪人员指导原则》，原则 2(4)。

<sup>115</sup> 移民问题区域会议，“关于搜寻失踪移民的区域协调和信息交流机制的建议”(2022年)，第 18 页：“领事使团应与失踪者所在国的有关机构一起，负责搜寻据报失踪的人。为此，它们应建立一个网络，与检察机关、拘留中心、收容所、其他领事使团、医院、海外移民社区等进行即时沟通，以便启动搜寻工作。此外，必须继续采取积极主动的做法，与上述机构保持联系，以便能够发现没有向领事馆报告的案件。”可查阅 [https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/chld8\\_recomendaciones\\_busqueda\\_de\\_personas\\_desaparecidas\\_en\\_el\\_contexto\\_migratorio\\_eng\\_0.pdf](https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/chld8_recomendaciones_busqueda_de_personas_desaparecidas_en_el_contexto_migratorio_eng_0.pdf)。

法查明强迫失踪案件的相关情节和移民背景下失踪人员的命运，并向强迫失踪案件的移民受害者提供帮助。

## 六. 培训与合作

50. 缔约国应确保按照《公约》第二十三条实施的方案含有预防、调查、起诉和惩治移民背景下的强迫失踪行为体面的具体内容。在这方面，应特别注意强迫失踪和不歧视的概念<sup>116</sup>、移民及其亲属的特殊脆弱处境和需求以及国际合作机制。应向执法人员和民事或军事安保人员、医务和法医人员、公职人员(包括边防人员以及负责边境管制措施和逮捕或剥夺移民自由的其他官员)以及可能参与拘留或处理被剥夺自由的移民的其他人员提供此类培训。

51. 鉴于移民过程往往具有跨国性质，缔约国之间的合作和司法协助至关重要，只有这样，它们才能充分履行《公约》规定的义务，预防和调查失踪案件，搜寻失踪人员，并确保受害者的权利。为便利合作与援助，缔约国应当通过并执行双边和多边合作协定，加强现有机构能力或建立主管机关，并在必要时加强其能力，以确保有效协调搜寻和调查工作，包括迅速安全地交换可能有助于查找移民期间失踪人员的信息和记录。<sup>117</sup> 应定期审查和更新这些协定，以反映当前的要求。

52. 委员会呼吁原籍国、过境国、目的地国和返回国建立跨国机制和区域或次区域机制，以搜寻失踪的移民，进一步促进信息交流，并保障受害者及其亲属能够诉诸司法。为便利跨境信息交流，委员会建议建立通知机制和国家联络人，负责与对应方和亲属交流信息和进行沟通。<sup>118</sup> 缔约国在建立这种信息交流机制时，应考虑到现有的机制、规程和准则。<sup>119</sup>

53. 鉴于移民活动往往具有跨国性质，而且《公约》第十五条、第二十四条和第二十五条第二和第三款注重于援助受害者，缔约国应采取一切必要措施，确保所有国家相互援助，特别是在搜索和收集其他国家的登记册和数据库中所载信息方面，而不论这些国家是否已批准《公约》。<sup>120</sup> 此外，缔约国应寻求并协助收集

<sup>116</sup> CED/C/MEX/VR/1(Recommendations), 第 52 段。

<sup>117</sup> 《搜寻失踪人员指导原则》，原则 9(3)和(4)、11 和 12；CED/C/MNE/CO/1, 第 12-15 段；CED/C/ITA/CO/1, 第 24 和 25 段。

<sup>118</sup> 《安全、有序和正常移民全球契约》，目标 8(d)。例如，另见红十字国际委员会，《搜寻失踪移民的协调和信息交流机制准则》。

<sup>119</sup> 红十字国际委员会，《搜寻失踪移民的协调和信息交流机制准则》；移民问题区域会议，“关于搜寻失踪移民的区域协调和信息交流机制的建议”。后一项建议旨在支持移民问题区域会议成员国优化现有的信息交流机制，作为便利寻找失踪移民的一种手段。其中列有一套信息交流和程序标准化的标准，包括从失踪人员亲属处收集数据的标准、身份不明死者的法医文件、国家数据库和数据保护问题(第 8-10 页)。具体建议涉及该区域(墨西哥、美利坚合众国和中美洲；第 11-17 页)现有的信息交流机制，以及领事机构和外交部在搜寻失踪移民方面的作用。

<sup>120</sup> 强迫或非自愿失踪问题工作组，关于在强迫失踪方面了解真相权的一般性意见(2010 年)，第 9 段；经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》，原则 16 和 17；《搜寻失踪人员指导原则》原则 11 和 12；CED/C/GAB/CO/1, 第 19 和 20 段。



与移民失踪有关的数据，并协助联合国、区域机制和在这一领域具有专门知识的国际组织努力保护移民的人权。

54. 有些地区建立了专门机制，以便利受害者或亲属与据信发生失踪案件的国家当局跨国联系。<sup>121</sup> 委员会鼓励各缔约国在彼此之间并与非缔约国分享预防、搜寻和调查移民失踪案件以及追究犯罪人责任方面的良好做法和经验教训。

55. 本一般性意见应翻译成所有国家语言，并向各国际、区域和国家利益攸关方广泛传播，特别是政府各部门、安全部队、移民和边防部门及人员、医务人员和社会关怀专业人员，以及失踪移民亲属组织、其他民间社会行为体、学术界和媒体。

## 七. 批准

56. 委员会鼓励所有尚未批准《公约》的国家批准《公约》，并承认第三十一和三十二条规定的委员会的权限。

---

<sup>121</sup> 例如，Mecanismo de Apoyo Exterior，即墨西哥与中美洲国家之间的境外搜寻和调查活动支助机制。