



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
20 May 2025
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于强迫失踪问题委员会结论性意见后续行动的报告*

一. 引言

1. 本报告反映委员会在第二十五届至第二十八届会议期间收到的巴拿马根据《公约》第二十九条第一款提交的资料，其中涉及该国对委员会结论性意见采取的后续行动情况，¹ 以及委员会第二十八届会议通过的评估和决定。
2. 本报告所载评估仅涉及需要采取后续行动的建议，缔约国应按要求在结论性意见通过后一年内就相关建议提交资料。本报告并不构成对结论性意见中所有建议落实情况的评估。
3. 委员会采用以下标准评估缔约国提供的资料：

评估标准

- A 答复/行动令人满意：**缔约国提供了证据，证明为落实委员会的建议采取了有效行动。
- B 答复/行动部分令人满意：**缔约国采取了措施以落实建议，但仍需提供补充资料或采取其他行动。
- C 答复/行动不令人满意：**缔约国提交了答复，但所采取的行动或提供的资料并不相关或并未落实建议。
- D 未就建议作出答复：**缔约国未提供关于建议落实情况资料。
- E 提供的资料或采取的措施与委员会的建议相悖或表明拒绝接受建议：**答复显示，所采取的措施与委员会的建议相悖，或产生了与委员会的建议相悖的结果或后果，或表明拒绝接受建议。

* 委员会第二十八届会议(2025年3月17日至4月4日)通过。

¹ CED/C/PAN/FCO/1.



二. 对《公约》第二十九条第一款之下提交的后续行动资料的评估

巴拿马

结论性意见:	CED/C/PAN/CO/1 , 2021 年 9 月 24 日(第二十一届会议)通过
需要采取后续行动的建议:	第 11 段(建立失踪人员中央登记册)、第 27 段(被剥夺自由者的通信)、第 37 段(搜寻失踪人员和归还遗骸)
答复:	CED/C/PAN/FCO/1 , 应交日期 2022 年 9 月 27 日, 收到日期 2024 年 6 月 12 日

第 11 段: 委员会建议缔约国加快建立统一、永久性的失踪人员登记册, 以便反映缔约国境内所有失踪人员的总数和可能遭受强迫失踪的人数, 并统计已寻获人员(无论生死)和仍处失踪状态人员的具体数据。登记册至少应包括以下信息:

- (a) 所有失踪人员的总数和身份信息, 特别列明可能符合《公约》第二条所界定的强迫失踪情形的案件;
- (b) 失踪者的性别、性别认同、性取向、年龄、国籍、族裔, 以及失踪的地点、日期、背景和具体情况, 包括可用于判定是否构成强迫失踪的所有相关证据;
- (c) 相关搜寻和调查程序以及遗骸挖掘、身份鉴定和归还程序的进展情况。

缔约国的答复

4. 缔约国的答复载于 [CED/C/PAN/FCO/1](#) 号文件第 4 至第 13 段。委员会注意到缔约国提供的关于就登记和识别强迫失踪受害者所采取的行动。委员会注意到, 公诉机关保存了军事独裁时期(1968-1989 年)和 1989 年 12 月 20 日入侵事件期间的失踪人员登记册。委员会还注意到为调查独裁期间侵犯人权行为而于 2001 年设立的真相委员会所开展的工作和取得的成果——于 2002 年确认了 111 名受害者。这些受害者中, 有 13 人被列入“巴拿马军事独裁时期遇害和失踪人员亲属委员会”协商确定的赔偿名单。此外, 选举法庭还为每位失踪者建立了档案, 以收集资料供今后调查使用。官方已编制完成一份 1989 年入侵事件中 313 名失踪人员名单。公诉机关已找回 68 份法庭卷宗, 并在危地马拉法医人类学基金会的协助下确认了一名受害者的身份。截至目前, 在两处墓地共发现 43 袋人类遗骸, 所有已挖掘墓穴的法医分析工作均已完成。巴拿马刑事司法系统已审结军政府时期几乎所有的受害者案件, 只余两起案件尚在审理中(因被告健康原因暂停听证)。

委员会的评价

5. [C]: 委员会注意到, 缔约国再次提交了军事独裁期间(1968-1989 年)和 1989 年 12 月 20 日入侵事件期间发生的失踪人员数据。然而, 缔约国未说明自 2021 年 9 月委员会通过结论性意见以来, 在建立统一、永久性的失踪人员登记册方面

采取的任何新举措。提交材料亦未确认中央登记册是否包含失踪人员的性别、性别认同、性取向、年龄、国籍、族裔，以及失踪事件发生的地点、日期、背景和具体情况，包括可用于判定是否构成强迫失踪的所有相关证据。因此，委员会认为，所采取的措施和提供的资料不足以证明结论性意见第 11 段所载建议已得到落实。委员会请缔约国采取具体行动落实该建议，并根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料详细说明相关措施。

第 27 段：委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有被剥夺自由者以及所有在不同拘禁场所间转移的在押人员，无论身在何处，都能自被剥夺自由之时起立即获得律师协助，并能与亲属、密友或自行选择的任何人员联系；如被剥夺自由者系外国公民，还应确保其可联络所属国的领事机构。

缔约国的答复

6. 缔约国的答复载于 CED/C/PAN/FCO/1 号文件第 14 至第 18 段。委员会注意到，根据该答复，内政部下属监狱系统总局已制定强制性的被剥夺自由者收监程序。该程序规定，被拘留者入监后的首次面谈期间，可以致电家属或其选定的其他人员，外国国民还可联系领事代表。公诉机关根据《维也纳领事关系公约》与各领事馆开展合作，保障外国国民的权利。目前，缔约国持续为监狱和警务人员提供人权培训。国家警察在 2022 年至 2023 年期间为数千个警务单位提供了培训。

委员会的评价

7. **[B]：**委员会注意到缔约国提供的资料。然而，该资料未说明现行程序和条例在实践中的适用情况。资料也未回应委员会在结论性意见中的关切，即尽管制定了相关法规框架，但仍出现被剥夺自由者被转移拘禁场所而未通知其家属或亲戚的问题，以及被剥夺自由者在拘留场所被单独监禁而无法告知他人其拘留情况的问题。因此，委员会认为，缔约国虽已采取措施落实该建议，但仍有必要提供补充资料或采取行动。委员会据此重申其结论性意见第 27 段所载建议，并请缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交相关补充和最新资料。

第 37 段：委员会建议缔约国加大努力，搜寻、找到和释放在独裁统治时期和所谓 1989 年 12 月 20 日“入侵”事件的所有失踪人员，若发现遇难者，则应确保有尊严地归还其遗骸。委员会进一步建议缔约国采取必要措施：

(a) 建立遗传基因数据库，收录已发现遗骸的遗传信息，以便与亲属的样本进行比对并协助确认失踪人员的身份，同时确保该数据库的持续更新；

(b) 确保负责搜寻失踪人员的各机构之间实现有效协调、合作和数据互核，如果失踪人员已遇难，则确保负责遗骸识别和归还工作的各机构之间的合作；

(c) 确保负责调查强迫失踪事件和搜寻相关人员的主管部门获得充足的财政和技术资源并配备合格工作人员，以保障其能够迅速、有效地开展工作；

(d) 确保主管部门持续推进搜寻工作，并允许失踪人员的亲属和密友自愿参与搜寻。

缔约国的答复

8. 缔约国的答复载于 CED/C/PAN/FCO/1 号文件第 19 至第 25 段。关于(a)项，缔约国强调，尽管面临预算困难，巴拿马仍根据 1998 年第 80 号法建立了一个由国家法医和科学研究所管理的 DNA 数据库。生物分子分析实验室负责整理和比对人道主义、民事和刑事案件的基因图谱和生物样本。该实验室储存着军事独裁时期和美利坚合众国入侵巴拿马期间可能的人类遗骸基因图谱以及受害者亲属的基因图谱。通过对墓穴的挖尸检验工作，已有 17 起案件被重新立案。依照失踪人员搜寻和鉴定的五阶段程序，这些案件现处于跨学科研究和身份鉴定阶段。

9. 关于(b)项，缔约国表示，国家法医和科学研究所正与“1989 年 12 月 20 日委员会”就美国入侵巴拿马事件受害者有关事宜开展合作。生物分子分析实验室已筛选出 16 个保存状况最佳的墓穴进行分析，从其中 10 个墓穴成功提取可供比对的基因图谱，并正在开展和受害者基因图谱的比对工作。截至目前，已从 10 个墓穴中成功确认 3 名受害者的身份。此外，实验室已将 70 份受害者家属的生物样本录入数据库。

10. 关于(c)项，缔约国表示，在国际合作机构的支持下，国家法医和科学研究所基因鉴定方面取得了进展，包括成功获得开展 DNA 分析所需的支持，并编写完成 DNA 数据库通用操作手册。该手册为 DNA 数据库专家开展基础工作确立了最佳操作通用准则。

委员会的评价

11. **[B]**：委员会注意到，缔约国在收集已发现的人类遗骸基因信息方面取得的进展，这些信息将用于与失踪人员亲属的数据进行比对，以促进识别失踪人员的身份。然而，委员会注意到，缔约国没有提供相关措施实施结果的资料，且这些措施多是在委员会通过结论性意见之前已经实施的。委员会还注意到，缔约国没有提供资料说明为保障及时更新基因数据库所采取的措施，以及为确保主管部门持续开展搜寻工作并允许失踪人员的亲属和密友自愿参与搜寻所建立的机制((d)项)。据此，委员会重申结论性意见第 37 段所载建议，并请缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交相关补充和最新资料。

委员会的决定

12. 委员会决定致函缔约国通报评价结果。该函件将强调，缔约国在落实委员会的建议以及根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料时，应考虑本报告所载具体指导意见和对所提供资料的要求。

13. 缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交补充资料的最后期限是 2027 年 9 月 27 日。