



# 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General  
20 October 2023  
Chinese  
Original: English

## 强迫失踪问题委员会

### 关于尼日利亚根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的 结论性意见\*

1. 强迫失踪问题委员会在 2023 年 9 月 18 日举行的第 452 次会议上审议了尼日利亚根据《公约》第二十九条第一款提交的报告<sup>1</sup>。委员会在 2023 年 9 月 28 日举行的第 468 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 导言

2. 尼日利亚于 2009 年批准《公约》后，根据《公约》第二十九条第一款的规定，应在 2013 年 1 月 23 日之前提交一份报告，说明为履行《公约》义务采取的措施。经过多次提醒后，委员会根据其议事规则，在 2019 年 10 月举行的第十七届会议上，在没有报告的情况下通过了一份问题清单<sup>2</sup>。缔约国收到问题清单后，于 2021 年提交了报告，因此委员会在第二十二届会议(2022 年)上通过了新的问题清单<sup>3</sup>。委员会邀请缔约国在第二十五届会议上进行建设性对话。委员会承认尼日利亚常驻代表团代表为出席会议所做的努力，但强调缔约国错失了一次机会，未能派出完整的代表团陈述报告，也未能补充重要资料并向委员会作出答复。

#### B. 积极方面

3. 委员会称赞缔约国批准或加入了几乎所有联合国核心人权文书及其任择议定书，以及《国际刑事法院罗马规约》。委员会还欢迎缔约国向人权理事会所有特别程序发出访问该国的长期邀请。

4. 委员会赞赏地注意到缔约国采取的一些立法措施，特别是：

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

<sup>1</sup> CED/C/NGA/1。

<sup>2</sup> CED/C/NGA/QAR/1。

<sup>3</sup> CED/C/NGA/Q/1。



- (a) 2017 年《反酷刑法》；
- (b) 2015 年《(禁止)贩运人口执法和管理法》，该法设立了国家禁止贩运人口局；
- (c) 2015 年《刑事司法管理法》；
- (d) 2015 年《(禁止)暴力伤人法》；
- (e) 2018 年设立特别调查小组，负责调查包括强迫失踪在内的严重侵犯人权行为。

### C. 关注的主要问题及建议

5. 委员会认为，在通过本结论性意见时，现行立法、执法情况以及某些管理部门的做法并不完全符合《公约》的规定。委员会鼓励缔约国落实委员会本着建设性合作精神提出的建议，以确保现行法律框架和管理部门的执行情况完全符合《公约》。

#### 1. 一般资料

6. 委员会注意到，缔约国在编写报告的过程中，没有与民间社会组织或其他利益攸关方进行协商。

7. 委员会建议缔约国确保民间社会组织和所有相关利益攸关方参与整个报告周期，从编写报告到传播和落实结论性意见。

#### 个人和国家间来文

8. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，缔约国承认委员会有权根据《公约》第三十一条和第三十二条审查个人和国家间申诉。然而，委员会感到遗憾的是，该信息与联合国登记的官方信息不符。

9. 委员会请缔约国按照联合国法律程序作出声明，承认委员会有权审查个人和国家间来文(第三十一条和第三十二条)。

#### 国家人权机构

10. 委员会满意地注意到，国家人权委员会已获得国家人权机构全球联盟授予的 A 级地位。委员会还欢迎的是，对军队、警察和其他执法机构人员以及民间社会团体、公务员和司法人员进行人权标准培训是委员会的主要优先事项之一，自 2015 年以来，已有 5,000 多名国家工作人员从中受益。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到资料说明国家人权委员会的其他职权以及委员会开展的与《公约》有关的活动。委员会尤其感到遗憾的是，缺乏资料说明国家人权委员会收到的强迫失踪申诉数量、在这方面采取的行动及其成果，包括向受害者提供的任何赔偿以及移交主管部门进行刑事起诉的案件数量。委员会还感到遗憾的是，缺乏详细数据说明采取了哪些措施，确保国家人权委员会拥有在缔约国全境有效开展工作所需的财政、技术和人力资源。

11. 委员会建议缔约国确保国家人权委员会拥有必要的财政、技术和人力资源，以便在全国范围内充分开展工作。委员会还建议缔约国提高公众、国家和地方管

理部门对国家人权委员会及其职权的认识，特别是与强迫失踪有关的职权，并使相关活动及其成果信息清晰可见、易于获取。

### 《公约》的适用

12. 委员会欢迎缔约国提供资料，表明《公约》直接适用于国家管辖范围，因为《公约》是国内法律秩序的一部分。委员会还注意到，国内法院将根据尼日利亚加入的条约审议国家立法。委员会欢迎缔约国报告第 25 段提供的信息，即任何人如果认为自己是缔约国违反条约规定的受害者，都可以就违反条约规定的行为提起诉讼。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明国家法院适用《公约》的案件数量，以及采取了哪些措施确保法院在适用《公约》时充分遵守《公约》规定的权利和义务。此外，委员会还对《公约》未被纳入国家立法表示关切(第一、第四和第十二条)。

13. 委员会促请缔约国确保统一直接适用《公约》的所有规定。

### 禁止强迫失踪的不容克减性

14. 委员会注意到，缔约国的报告称，“没有任何立法或具体做法会妨碍禁止强迫失踪规定的有效适用”。然而，委员会感到关切的是，国家法律没有明确规定，在任何特殊情况下均不得克减禁止强迫失踪的规定。在这方面，委员会感到关切的是，有指控称，缔约国东北部地区宣布进入紧急状态时采取的措施损害了《公约》的有效执行，例如被拘留者被剥夺了会见律师和亲属的机会，并被置于法律保护之外(第一条)。

15. 委员会建议缔约国根据《公约》第一条第二款，明确将绝对禁止强迫失踪的规定纳入国内法，以确保反恐措施不妨碍《公约》的有效执行，并确保不得援引任何特殊情况作为强迫失踪的辩护理由。

## 2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

### 统计资料和数据库

16. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供按受害者性别、性别认同、性取向、年龄、国籍、族裔和宗教信仰分列的统计资料，说明缔约国境内的失踪者人数，并具体说明失踪的日期和地点；其中有多少人已被找到；以及根据《公约》第二条所载的强迫失踪定义，可能存在某种形式的国家参与的案件数量。委员会还感到遗憾的是，没有收到最新资料，说明负责开发尼日利亚失踪人员数据库的部际技术工作组的工作进展情况，缔约国在 2018 年普遍定期审议期间提到了这项工作<sup>4</sup> (第一、第二、第三、第十二和第二十四条)。

17. 缔约国应毫不拖延地编制准确的关于失踪人员的最新统计资料，按性别、性取向、性别认同、年龄、国籍、原籍地和种族或族裔分列。这些资料应包括失踪日期，具体指明《公约》第二条所指的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的案件，并列明已找到的失踪者人数，不论其生死。在这方

<sup>4</sup> 见 A/HRC/WG.6/31/NGA/1。

面，委员会建议缔约国建立单一的全国失踪人员数据库，确保数据库至少包含本建议提及的所有信息。

#### **强迫失踪作为一项单独罪行和适当惩处**

18. 委员会感到关切的是，国家立法没有将强迫失踪作为一项独立存在的罪行定罪，并且缔约国提到的可用于惩治强迫失踪的刑法条款并非完全按照《公约》第二条界定强迫失踪。委员会感到遗憾的是，缔约国认为，依据现有规范足以起诉强迫失踪案，委员会重申，缔约国提到的一系列现有罪行和类似行为并不足以涵盖《公约》规定的强迫失踪罪的所有构成要素和模式，也不足以反映强迫失踪的严重性和特殊性质(第二条和第四条)。

19. 委员会建议缔约国确保根据《公约》第二条所载定义，将强迫失踪作为一项独立存在的罪行纳入国家法律。

#### **非国家行为体实施的行为**

20. 委员会注意到，缔约国称，“强迫失踪行为最近在尼日利亚有所增加”，特别是由于非国家行为体实施的行为。在这方面，委员会感到关切的是，这一说法模糊不清，没有区分国家代理人或得到国家授权、支持或默许的个人或组织所犯下的罪行，与未得到国家授权、支持或默许的非国家行为体所犯下的罪行(第二条和第三条)。

21. 委员会建议缔约国根据委员会关于《公约》框架内的非国家行为体的声明<sup>5</sup>，确保明确理解和使用以下概念：(a) 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的强迫失踪行为；(b) 未得到国家授权、支持或默许的非国家行为体实施的《公约》第二条所界定的行为；(c) 构成危害人类罪的强迫失踪，包括非国家行为体实施的强迫失踪。这是必要的，以便确定每个类别的范围，澄清缔约国承担的不同形式的义务，并制定和实施适当、有效的战略，防止和消除强迫失踪现象。

22. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供任何资料，说明在以下方面所作的努力及其成果：调查未得到国家授权、支持或默许的个人或组织实施《公约》第二条所界定的行为；将责任人绳之以法；搜寻仍然失踪的受害者并查明其下落；鼓励并促进报告此类失踪事件；防止今后再次发生此类行为(第三条)。

23. 缔约国应加强努力，确保立即、彻底、公正地调查关于未得到国家授权、支持或默许的个人或组织实施《公约》第二条所界定行为的指控，并将犯罪嫌疑人绳之以法，如判定有罪，则判处与其行为严重程度相称的刑罚。委员会还建议缔约国采取一切必要措施，援助受害者，搜寻因武装团体的行动而失踪的人员并查明其下落，并防止此类行为再次发生。

24. 委员会注意到缔约国提供的资料，介绍了 2018 年为通过一项法案举行了公开听证会，该法案规定了对危害人类罪、战争罪、种族灭绝罪和相关罪行的惩处，并在尼日利亚实施《国际刑事法院罗马规约》的某些规定。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供任何资料，说明将强迫失踪定为危害人类罪的情况(第五条)。

<sup>5</sup> CED/C/10。

25. 委员会建议缔约国按照《公约》第五条的规定，在国家立法中明确将强迫失踪定为危害人类罪。

#### **上级官员的刑事责任和正当服从**

26. 委员会注意到，国家法律禁止援引上级命令作为实施犯罪行为的辩护理由。然而，委员会感到关切的是，这一原则存在例外情况，并且缺乏关于立法的资料，说明如何保障不得援引任何公共机关的命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由，并保障拒绝服从下令、授权或鼓励实施强迫失踪的命令或指示的人不会受到惩罚(第六条和第二十三条)。

27. 委员会建议缔约国根据《公约》第六条第一款(二)项，将上级官员的刑事责任纳入国家立法。委员会还建议缔约国确保不得援引任何公共机关，包括民事、军事或任何其他机关的命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由，并确保拒绝服从实施强迫失踪命令的下属不会受到惩罚。

#### **适当惩处以及加重或减轻罪行的情节**

28. 委员会关切地注意到，虽然国家法律确实规定了加重或减轻罪行的情节，但这些规定并不适用于强迫失踪罪(第七条)。

29. 委员会鼓励缔约国在国家立法中将强迫失踪定为刑事犯罪时，确保最低刑罚符合《公约》第七条的要求，适当反映其极端严重性，同时排除死刑。此外，委员会请缔约国在刑法中列入特别适用于强迫失踪罪的加重或减轻罪行的情节，确保这些情节在任何情况下都不会导致不当惩处。

### **3. 刑事事项的司法程序与合作(第八至第十五条)**

#### **强迫失踪罪的持续性质和诉讼时效**

30. 委员会欢迎缔约国提供资料，表明对强迫失踪的刑事起诉和惩处没有时效规定。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明国内法中用于规范强迫失踪等持续性罪行的诉讼时效的具体规定。委员会还感到关切的是，国家立法没有保障强迫失踪受害者获得有效补救的权利，因为损害赔偿的时效为 5 至 20 年不等，立法规定的针对公职人员的诉讼时效较短(第八条)。

31. 委员会建议缔约国确保强迫失踪罪一经定罪，不受任何时效限制；如果实行诉讼时效，委员会建议缔约国根据《公约》第八条确保：

- (a) 对强迫失踪提起刑事诉讼的时效较长，并与罪行的极端严重性相称；
- (b) 时效从停止犯罪之时算起；
- (c) 在时效持续期间，保障强迫失踪受害者获得有效补救的权利。

#### **防止可能妨碍调查进展的行为**

32. 委员会注意到，缔约国提供的资料表明，公正审判是尼日利亚《宪法》保障的一项基本权利，但委员会感到关切的是，缺乏资料说明这项权利在实践中如何得到保障，特别是鉴于有指控称司法机构受到政治影响并且存在腐败现象，并且在一些刑事案件中缺乏律师代理。委员会进一步强调其立场，即原则上，军事法院审理强迫失踪案无法提供《公约》所要求的独立性和公正性保障，并遗憾地注

意到，缔约国没有澄清军事法院、习惯法法院或伊斯兰宗教法院在审理强迫失踪案方面发挥的作用(第十一条和第十二条)。

33. 委员会赞同人权事务委员会的建议<sup>6</sup>，即缔约国应加强司法机构以及负责调查和起诉刑事指控的机构的独立性。在这方面，委员会回顾其关于强迫失踪和军事司法问题的声明<sup>7</sup>，建议缔约国采取必要的立法措施，在所有案件中将对强迫失踪行为的调查和起诉排除在军事法院的管辖范围之外。

34. 委员会欢迎缔约国提供资料，表明调查不得由警察部队成员或其他检察机关成员进行，审判也不得由涉嫌犯下相关罪行的法官进行。委员会还注意到，警察、检察官和司法官员(法官和治安官)在此类案件中必须回避。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明这些保障措施的实际落实情况(第十二条)。

35. 委员会建议缔约国确保所有涉嫌犯下强迫失踪罪的人均无法影响调查进展。缔约国应确保在不影响无罪推定的情况下，从调查一开始就暂停涉嫌参与实施强迫失踪的公职人员的职务，直至相关调查结束。

### 司法协助

36. 委员会注意到，国家立法根据《公约》第十四条和第十五条规定了关于司法协助或合作请求的条件。考虑到国家立法并未将强迫失踪定为刑事犯罪，委员会感到关切的是，在强迫失踪案中，特别是在要求双重定罪的情况下，缔约国不会应请求提供司法协助(第十四条和第十五条)。

37. 委员会建议缔约国系统地提供必要的司法协助，包括向提出请求的其他缔约国机关提供所掌握的与调查强迫失踪指控有关的证据。委员会还建议缔约国根据委员会关于移民背景下强迫失踪问题的第1号一般性意见(2023年)，积极促进加强司法协助，以促进信息和证据的共享以及搜寻和查明失踪人员，特别是失踪移民。

### 乱葬坑

38. 委员会感到关切的是，有指控称在该国领土上发现了许多乱葬坑，并且缺乏具体资料说明缔约国作了哪些努力，确保对失踪人员遗体提供保护、查明身份、进行法医分析，并以尊重的态度对待和归还遗体(第十二条和第二十四条)。

39. 委员会敦促缔约国在制定和实施搜寻战略时考虑到《搜寻失踪人员指导原则》<sup>8</sup>，并建议缔约国确保采用适当的法医方法保护和处理每个报告的乱葬坑。委员会还建议缔约国确保由拥有必要人力和物力资源的专门机构有效开展失踪人员的身份识别工作。

<sup>6</sup> CCPR/C/NGA/CO/2，第39段。

<sup>7</sup> A/70/56，附件三。

<sup>8</sup> CED/C/7。

#### 4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

##### 不推回

40. 委员会欢迎缔约国提供资料，表明国家立法明确规定，如有充分理由相信某人面临被请求国剥夺人权的风险，包括遭受强迫失踪的风险，则禁止将其引渡。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏资料说明在作出引渡决定之前，评估个人在目的地国遭受强迫失踪风险所适用的标准和程序(第十三条和第十六条)。

##### 41. 委员会建议缔约国：

- (a) 在国内法中明确规定，如有充分理由相信某人有遭受强迫失踪的风险，则禁止将其驱逐、遣返或移交；
- (b) 确保在执行驱逐、遣返、移交或引渡之前，有明确和具体的标准和程序来评估和核实个人在目的地国遭受强迫失踪的风险，如果存在这种风险，则不得将其驱逐、引渡、移交或遣返。

##### 秘密拘留和基本法律保障

42. 委员会注意到，1999年《宪法》第35条保护个人免遭秘密拘留。然而，委员会感到关切的是，缺乏资料说明缔约国采取了哪些措施，保证所有被剥夺自由者，无论被控犯有何种罪行，都能从被剥夺自由之时起获得律师帮助，并能将被剥夺自由的情况告知家人或自行选择的任何其他人。委员会感到关切的是，有指控称，缔约国在反恐背景下在军事设施中实施秘密拘留和隔离羁押。委员会还感到遗憾的是，现有被剥夺自由者登记册中提供的信息并未包括《公约》第十七条第三款所列的所有要素，也没有说明在涉及军事拘留设施、精神病院或移民拘留设施等其他剥夺自由场所时，如何提供此类信息(第十七条)。

43. 委员会建议缔约国保证不对任何人实施秘密拘留，包括确保所有被剥夺自由者，无论被剥夺自由的地点性质为何，都能获得《公约》第十七条规定的所有基本保障。为此，缔约国必须：

- (a) 确保被剥夺自由者在诉讼的所有阶段只被关押在官方认可并加以监督的剥夺自由场所；
- (b) 保证所有被剥夺自由者，无论被控犯有何种罪行，都能从被剥夺自由之时起切实获得律师帮助，并保证其亲属、自行选择的任何其他人以及对外国人而言，本国领事机构能够切实获悉其被剥夺自由的情况和拘留地点；
- (c) 保证所有被剥夺自由者，包括被警察拘留者，以及在怀疑发生强迫失踪的情况下，由于被剥夺自由者无法行使这项权利，任何有合法利益者都有权向法院提起诉讼，以便法院立即就剥夺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；
- (d) 将所有剥夺自由案件无一例外地录入最新官方登记册和/或记录，其中至少应包括《公约》第十七条第三款所要求的信息；
- (e) 对以下情况予以惩处：未履行记录所有剥夺自由情况的义务、登记的信息不准确或不正确、拒绝提供有关剥夺自由的信息以及提供的信息不准确。

44. 委员会感到关切的是，国家立法对拥有合法利益的人，如被剥夺自由者的亲属、代表或律师，迅速方便地获得至少涵盖《公约》第十八条第一款所列信息的权利施加了法律限制(第十八条)。

45. 缔约国应保证任何有合法利益的人，如被剥夺自由者的亲属、代表或律师，都能迅速方便地获得《公约》第十八条第一款所列的所有信息。缔约国还应确保，在适用 2011 年《信息自由法》第 11(1)条、第 12 条以及第 14 至第 19 条时，应保证符合《公约》第二十条的规定，只有在特殊情况下才能对信息权施加限制。

#### 人权培训，特别是关于《公约》规定的培训

46. 委员会感到遗憾的是，根据缔约国提供的资料，缔约国没有按照《公约》第二十三条第一款的要求，定期向公职人员和其他人员提供关于《公约》和强迫失踪罪的专门培训(第二十三条)。

47. 缔约国应根据《公约》第二十三条第一款，确保所有执法和安全人员(不论文职或军事人员)、医务人员、公职人员和其他可能参与监押或处置被剥夺自由者的人员，包括法官、检察官和负责司法的其他官员，定期接受关于强迫失踪和《公约》的专门培训。

### 5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(第二十四条)

#### 下落不明的失踪人员的法律地位

48. 委员会感到遗憾的是，缺乏关于对强迫失踪案件进行调查的资料(第十二条和第二十四条)。

49. 缔约国应加倍努力，确保毫不拖延地搜寻和查找所有被迫失踪且下落不明者，并在他们死亡的情况下，确保辨认、尊重和归还他们的遗体。在这方面，缔约国还应保证负责搜寻失踪人员和在失踪人员死亡的情况下辨认其遗体的所有主管部门之间有效协调与合作，并确保它们拥有必要的财政、技术和人力资源，使其能够迅速有效地开展工作。委员会回顾，根据《公约》第二十四条第六款，缔约国应确保继续进行调查，直至查明失踪人员的下落。

#### 受害者的定义以及获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

50. 委员会注意到，缔约国立法中对受害者的定义较为宽泛，但感到关切的是，缔约国没有提供资料说明采取了哪些措施，确保在缔约国领土的所有地区统一有效地适用这一定义。委员会还感到遗憾的是，缺乏资料说明是否存在充分赔偿制度，确保为强迫失踪受害者提供《公约》第二十四条第五款所列的所有形式的赔偿(第二十四条)。

51. 委员会建议缔约国：(a) 保障和便利任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人获得充分赔偿，包括《公约》第二十四条第五款规定的所有形式的赔偿，并考虑到受害者基于性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾等方面的具体需要；(b) 划拨充足资源，维护所有强迫失踪受害者获得充分赔偿的权利。

## 6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

### 非法劫持儿童

52. 委员会感到关切的是，缺乏资料说明缔约国是否已经或计划将《公约》第二十五条第一款所述行为定为刑事犯罪，也没有资料说明采取了哪些措施，包括与其他缔约国合作采取的措施，来查找被非法劫持或强迫失踪的受害儿童并起诉责任人，以及这些措施的成果。委员会还感到关切的是，缺乏资料说明国家收养制度，也没有说明有哪些法律程序用于审查源自强迫失踪的任何收养、安置或监护，并在适当情况下宣布其无效(第二十五条)。

53. 委员会建议缔约国：

- (a) 审查刑事立法，以便将《公约》第二十五条第一款所述行为列为具体罪行，并考虑到这些行为的极端严重性，确定适当的刑罚；
- (b) 制定具体程序，将《公约》第二十五条第一款(一)项所述儿童送回原生家庭；
- (c) 在考虑到儿童最大利益的前提下，制定具体程序，审查源自强迫失踪的任何收养、安置或监护，在适当情况下宣布其无效，并重新确定有关儿童的真实身份。

### D. 落实《公约》之下的权利和义务、传播和后续行动

54. 委员会谨回顾各国在成为《公约》缔约国时所承担的义务，并在这方面促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何，也无论出自哪个主管机关，均完全符合《公约》和其他相关国际文书。

55. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童的人权造成了尤为残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济方面特别容易陷入严重弱势地位，并因努力寻找亲人而遭受暴力、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因承受亲属失踪造成的后果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。在这方面，委员会特别强调，缔约国必须确保在落实本结论性意见所载建议以及《公约》规定的所有权利和义务时，系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的特殊需要。

56. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》、对委员会问题清单的书面答复以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政部门、民间社会和在缔约国开展活动的非政府组织以及广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会参与落实本结论性意见所载建议的进程。

57. 根据《公约》第二十九条第三款，为加强与缔约国的合作，委员会请缔约国在 2026 年 9 月 29 日之前提交最新具体资料，说明委员会所有建议的落实情况以及自本结论性意见通过以来在履行《公约》所载义务方面的任何其他新情况。委员会鼓励缔约国让民间社会，特别是受害者组织参与资料编写进程，委员会拟于 2027 年审议这些资料。