



人权理事会

被强迫或非自愿失踪问题工作组

被强迫或非自愿失踪问题工作组第九十八届会议
(2012年10月31日至11月9日)通过的关于
妇女受强迫失踪影响的一般性意见

序言

平等和不歧视是国际人权制度的基石。要切实防止和根除强迫失踪现象，各国就必须实施立足于这些原则的法律、政策和做法。具体而言，要应对被强迫失踪的女性受害者所面对的处境，两性平等原则和增强妇女能力是不可或缺的手段。对于说明、理解和应对妇女在行使人权方面所面对的独特不利因素和障碍来说，以及对于设法解决这些问题来说，性别观点都至为重要。

两性平等原则的落实要求充分了解不同性别不同角色和期望，这样才能够有效克服妨碍实现两性平等和充分享受妇女权利的种种问题。被强迫或非自愿失踪问题工作组认识到，妇女和女孩是强迫失踪行为受害者的含义包括：她们自身失踪；她们是失踪者的亲属；或者她们因某人被强迫失踪而遭受损害。工作组的经验表明，由于其性别角色，妇女和女孩遭受和面对强迫失踪影响的方式不同于男性，而性别角色又深深植根于历史、传统、宗教和文化之中。

各国在应对强迫失踪时，应将性别观点纳入其所采取的一切措施，包括立法、行政、司法和其他措施。强迫失踪领域两性平等的主要要求是，所有人——无论其生物性别或社会性别——都不受歧视地享有《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》(下称“《宣言》”)中载明的各项权利。

工作组认识到，妇女在确保和促进失踪者权利方面发挥着重大作用。特别是，工作组的经验表明，在反对强迫失踪的斗争中，妇女往往站在最前列。她们往往成立组织和协会，以追查强迫失踪的详情和失踪者的下落，并亲身帮助受害者。

工作组回顾，人权理事会第 7/12 号决议要求工作组在工作中，包括在收集资料和制订建议时，采用性别观点。

工作组通过以下的一般性意见，以便从两性平等的角度解释《宣言》的条款并推动其得到充分执行。

一般性意见

1. 《宣言》中规定了国家在防止和根除强迫失踪现象方面的义务。工作组根据《宣言》协助各国克服在落实《宣言》条款的过程中遇到的障碍。虽然《宣言》未明文提及不歧视原则和/或两性平等原则，但许多其他国际文书和文件都要求国家遵守这些原则。《宣言》是立足于平等和不歧视基本原则的所有国际人权法的一个组成部分，其第 21 条清楚载明“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。”
2. 工作组回顾，《消除对妇女一切形式歧视公约》规定，国家有义务采取行动，消除“基于性别而作的任何区别、排斥或限制，其影响或其目的均足以妨碍或否认妇女不论已婚未婚在男女平等的基础上认识、享有或行使在政治、经济、社会、文化、公民或任何其他方面的人权和基本自由”。

基于性别的暴力和妇女被强迫失踪

3. 如果妇女成为被强迫失踪受害者的原因在于她们是女性，则她们同时也是基于性别的暴力行为的受害者。基于性别的暴力既是歧视妇女的一个原因，又是歧视妇女的一个结果。基于性别的暴力，包括妇女被强迫失踪，是不能用任何理由来辩解的，国家应采取有效措施防止这种侵权行为。国家有义务尊重、保护、促进和实现所有人权，包括妇女免遭歧视和暴力侵害的权利。不这样做，就会导致和加剧暴力侵害妇女的行为。

被强迫失踪的妇女受害者

4. 妇女是被强迫失踪的受害者。虽然统计表明被强迫失踪的主要为男性，但工作组的档案中也有许多妇女失踪的案例。此外，作为失踪男子的亲属，妇女也可视为被强迫失踪的受害者。
5. 国家必须承认有妇女失踪，并认识到她们基于性别而遭到特定类型的伤害，包括有时会遭到性暴力和被迫怀孕，并导致心理伤害和社会诋毁以及家庭结构破坏。
6. 在某些国家，少数群体妇女和受贫困及社会不平等影响的妇女特别容易被强迫失踪，处境也最危险。鉴于这类妇女的特殊需求，国家尤其有义务给予保护，并妥当理解和重点关注其需求。
7. 工作组认识到，在发生冲突期间，妇女特别容易受到伤害。冲突期间，许多妇女成为侵权行为的对象，被强迫失踪或遭到其他形式的基于性别的暴力。

8. 被强迫失踪的妇女有很高比例遭到性暴力，限于痛苦和被羞辱的境地。由于妇女的生物特性，特别是其生殖能力，被强迫失踪的妇女受害者往往被用作实现特定目标的手段或工具。妇女的肉体成为社会控制战略的一部分。根据工作组的经验，特别是众多证人和幸存者的证词，被强迫失踪的妇女遭受了基于性别的暴力，诸如人身暴力和性暴力，包括强奸，而这些行为可能符合酷刑或酷刑威胁的定义。

9. 在妇女遭到性凌辱后意外怀孕或已怀孕妇女被强迫失踪的情况下，被强迫失踪的妇女还受到另一重伤害。她们的痛苦会因而加重，因为担心自己的健康，还担心会在这种不人道的情况下生产，而婴儿许多时候可能会被国家官员夺走。工作组指出，国家有义务制定对被拘留孕妇给予特殊保护的措施。

10. 国家还须保证在母亲被强迫失踪期间出生的婴儿得到充分的保护。务必立即进行出生登记，以确保婴儿的真实身份，并通过有关国家机构告知亲属和/或合法相关人士。

11. 失踪者的母亲经常遭到社会诋毁，被指责未尽到妥善照料其失踪子女的职责。这可能使母亲们被社会和家庭唾弃，蒙受严重的心理创伤和情感痛苦。

12. 被强迫失踪的主要是男子，而在失踪男子身为一家之主的情况下，其家属的受害程度更为严重。在此情况下，男子被强迫失踪，全家都成为受害者。由于家庭结构被破坏，妇女在经济、社会和心理等方面会受到不利影响。因此，情感痛苦因物资匮乏而加重，而若她们决定去寻找失踪的爱人，则所需费用又会加剧物资的匮乏。此外，她们不知道爱人何时回来或最后能否回来，这使得她们很难适应新的局面。有的情况下，根据国家法律，不出示死亡证明，就不能领取养老金或其他补助。因此，被强迫失踪往往会造成经济和社会边缘化。在此情况下，《世界人权宣言》及其他文书中载明的若干经济、社会和文化权利，诸如健康权、受教育权、社会保险权、财产权和家庭生活权，就受到了侵犯。

国家的义务

13. 《宣言》第 2 和第 3 条规定，任何国家均不得实施、允许或容忍强迫失踪的行为，而且国家应尽一切努力防止和根除强迫失踪行为。

14. 为求防止和应对一切形式的基于性别的暴力，包括与强迫失踪有关的这种暴力，国家应根据从多种角度综合解决的方针，制定国家方案和程序。其中应包括制订相关立法、提供财政资源和建立国家机制，以消除歧视、促进妇女平等和提高妇女能力。

15. 特别是，这些步骤必须包括消除被强迫失踪的男性和女性受害者平等享受各种权利方面的障碍。国家不但须采取保护措施，还应在所有领域采取平权行动，以加强妇女对防止和根除强迫失踪现象的有效和平等参与。这些措施应主要致力于消除体制性障碍，使被强迫失踪的妇女受害者能够在与男性平等的基础上充分行使其人权。此外，这些步骤还应包括男女平等参与所有决策进程和对公民

尤其是公职人员进行两性平等的教育。措施还应确保强迫失踪事件的报告做到平等，不基于报告人的性别而对报告区别对待。

16. 国家必须特别关注使得被强迫失踪的妇女受害者无法与男性受害者同样享受应享权利的各种障碍。使得妇女难以享受权利的因素还包括她们对法律无知，得不到旨在保护其权利的各项服务，尤其是在处理强迫失踪事件的警方、司法及其他机构的工作人员主要为男性的情况下。此外，如果妇女成为一家之主，权利的行使就会受到进一步的限制，因为家庭负担加重，能用来解决各种问题的时间也随之减少。

17. 对于妇女团体和个人有关亲属下落的询问，某些国家答复说，所有失踪的人都假设已经死亡。这样做，也许对已婚妇女在法律上有一定的积极作用，因为她们的身份和资产与失踪的丈夫存在着联系。然而，对于努力探求真相的妇女团体和个人来说，这样做也会产生其他消极的影响。这种做法打击了成员绝大多数为妇女的家属的努力，因为家属们要探知的是其失踪亲人的下落。这样的法律对妇女团体造成了另一种障碍，因为国家可以从而声称已解决了它们所关注的问题。但是，未经任何调查而推论已死亡，这样的程序和法律是企图安抚家属而不是实际解决其关注。任何措施若打击妇女搜寻失踪者的努力而未提出其他可行的行动方针，都违反了《宣言》第3条中规定的义务。

18. 在查明失踪者命运和下落之前，国家作为临时措施而采用的程序应是假设已死亡，或者最好是开具因被强迫失踪而下落不明的证明书。在此情况下，国家还应提供具体协助，并确保这一程序不致对妇女造成更大的痛苦。

19. 《宣言》第4条载明，“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。”前面已指出，性暴力、意外怀孕、被强迫失踪可能对家庭造成的破坏性影响、心理创伤、经济困难和特别影响到妇女的法律障碍等等，也许会加重受强迫失踪影响的妇女的痛苦。此外，亲人被强迫失踪的妇女还有可能陷于易受伤害的境地。在妇女的特定情况下，上述每一种因素都使得强迫失踪的罪行可能具有更加严重的性质，在处罚这种罪恶行为的实施者时必须考虑到这一点。

妇女被拘留和被强迫失踪

20. 严格遵守有关被拘留妇女的国际标准，对于防止强迫失踪至为重要。绝对禁止将妇女关押在非官方或秘密的拘留地点。在这样的地点，妇女有遭到性侵犯和其他凌辱的危险。国家在制定相关立法、程序、政策和行动计划时，应考虑到被拘留妇女的特别需要和实际情况。

21. 国家有义务确保被剥夺自由的妇女与男子分开关押。国家还须规定，被剥夺自由的妇女应立即交由女性工作人员监管。

了解真相的权利

22. 对了解真相的权利采用性别观点，意味着应探究被强迫或非自愿失踪在个人和集体这两个层面对妇女产生何种影响。国家充分提供所掌握信息的义务还意味须采取一切必要措施确保妇女知情，包括让她们知晓可通过何种程序索要信息。

23. 在建立包括真相委员会在内的任何探求真相程序之前的讨论中，以及在实施和评估这种程序方面，都应纳入性别观点。任何探求强迫失踪真相的程序中，国家都须保证：为性别分析专门拨给预算资源；为性别观点的落实提供适当的专门知识和培训；而且探求真相程序的结果文件须突出被强迫失踪对妇女造成的特定影响。

24. 在建立真相委员会以调查强迫失踪事件时，国家需考虑委员任命的性别平衡。任命妇女担任委员和工作人员，还有助于调查强迫失踪事件中的性暴力案件。

25. 探求真相的程序需确保妇女的参与。工作组的经验表明，妇女一般不谈论自己，宁可强调其丈夫和子女的经历。因此，询问表格、程序和指南须考虑到这一点。探求真相程序中使用的询问方法、公开听证、公开材料和媒体材料及数据库也须纳入性别观点，便利妇女参与，突出妇女的痛苦和问题。最后，应当用性别观点指导所调查强迫失踪事件的因果分析。

获得有效补救的权利

26. 为了确保迅速获得有效法律补救的权利，就必须能够使用可实现补救的手段。鉴于妇女在这方面遇到的重重障碍，国家应采取进一步措施，确保作为被强迫失踪受害者的妇女能够使用这些手段实现其权利。

27. 按照《宣言》第 13 条，国家有义务对强迫失踪事件开展并认真进行正式调查。国家还应确保申诉人无分性别受到同等对待，并确保在相关情况下可采用专为妇女制定的程序，促进实现受害者家属的信息权。

28. 工作组认识到，失踪可能伴随着性暴力和基于性别的暴力，调查期间对此须特别注意。在发生这类暴力的情况下，应特别突出和关注妇女的痛苦。同任何暴力侵害妇女的案件一样，国家应认真调查妇女被强迫失踪的案件。

29. 国家应制订全面、协调和配备适足资源的国家政策，以确保被强迫失踪的妇女受害者充分得到司法保护。这将有助于确保妥当防止、调查、惩处和补救强迫失踪的行为。为做到这一点，国家须认识到妇女在获得有效司法补救方面面对的障碍，并采取一切适当步骤消除这些障碍。措施应解决妇女利用国家机构机会不公的问题，包括克服语言、经济和文化方面的障碍。

30. 敦促各国在全国范围内散发被强迫失踪的妇女受害者及其家人可利用的司法资源的信息，其中应考虑到不同社区在教育、经济、种族、族裔和语言等方面

的多样性。还鼓励各国确保妇女在索要强迫失踪事件的信息时能够迅速获得完整而准确的信息并受到以礼相待。

31. 举例来说，消除妇女在利用资源方面所面对障碍的措施可包括：在法院和检察官办公室提供儿童照料设施；提供安全交通；在听证之前、之时和之后为作证的妇女提供心理支助。国家可为妇女团体和其他组织提供支持，使其能够与法院密切配合，特别是确保妇女能够与它们联系。国家应考虑在法院安装设备以做到保密(禁止现场旁听或需要时使用防护屏)并防止证人遭到诋毁。

保护证人和受害者

32. 国家务必要采取进一步措施保护证人和受害者，并考虑到受害者可能是失踪者本人，也可能是因被强迫失踪而直接受到伤害的人。对于有效调查和起诉侵犯人权行为的实施者来说，这一点至为重要。如果证人为女性，要切实起到保护作用，就应采取种种人身保护措施，并为证人和受害者提供心理支助。采用何种措施，依所遭受的身心创伤的严重程度而定，还要考虑到可能发生的多种侵权形式(包括基于性别的暴力)是否会引起污蔑诋毁。为了提供一个安全的环境，使女性证人敢于说出其遭遇，就必须将性别观点纳入证人保护方案。要防止妇女受害者受到二次伤害，就必须这样做。

妇女的参与

33. 实现妇女在强迫失踪领域的参与，要求妇女在有关强迫失踪的所有方面都具有充分代表性，包括参与决策进程、实施和评估等。

34. 此外，国家须确保妇女积极参与被强迫失踪的受害者为妇女的案件的所有正式审理程序。由于妇女受教育的机会较少和在政治和经济方面受到歧视，可能导致她们无法利用法律机制和公共机构。这说明，需要为妇女开辟公共空间，让妇女知道她们的政治选择和权利，并对公职人员和大众进行教育和宣传，使她们了解被强迫失踪的妇女受害者的问题和需要。国家应制定或加强所有公职人员关于妇女权利、平等和不歧视妇女以及如何对妇女的申诉作出适当反应的培训方案。

35. 妇女团体对公共机构的利用机会和认识有限，这影响了它们探求亲人下落的努力方式。许多打探消息的妇女先在医院、警局或太平间会合，以搜寻其亲人。当她们决定组织起来向国家质问其失踪亲人的下落时，传统的政治行动渠道往往不对她们开放。因此，许多妇女团体诉诸公开抗议。这说明，需要帮助妇女习惯利用公共机构。因此，国家应采用立法、行政、司法和其他措施为个人和基层团体的活动提供方便，这往往是处于边缘地位、先前不关心政治的妇女发声和加入主流政治进程以及使其独特的视角融入传统政治生活领域的唯一途径。

36. 国家须采取措施，防止妇女因针对强迫失踪事件作出积极努力而遭到报复、恫吓和威胁以及社会诋毁，并打击这样的行为。工作组注意到，许多身为人

权维护者和积极分子的妇女及失踪者亲属经常遭到暴力侵害，也成为被强迫失踪的受害者。

获得赔偿的权利

37. 虽然《宣言》第 19 条载明，遭受被强迫失踪的人及其家属有权得到补偿并有权恢复正常，但工作组认为应从更广泛的赔偿角度看待这一权利。

38. 赔偿方案应采用宽泛而全面的“受害者”定义，不对直接受害者和间接受害者加以区分。全面的定义应承认失踪者的家属也是受害者，因为失踪给他们直接带来独特的痛苦。将失踪者的女性家人和家属也视为受害者，是认识到其所遭受的痛苦，使其得以被充分承认属于受害者并获得补偿和恢复正常。这有助于打破成见和消除重男轻女的价值观。

39. 鉴于妇女受害者往往同时是被强迫失踪和基于性别的暴力行为的受害者，对她们给予赔偿尤为重要。赔偿办法须承认妇女作为平等公民的权利，承认其所遭受的伤害，并切实有助于受害者恢复正常。工作组确认，基于性别观点制定的赔偿方案更可切实有助于妇女恢复正常。赔偿方案不但可帮助个别受害者恢复原先的正常生活，还有可能打破既有的重男轻女价值观，从而改造社会。

40. 不致再次被强迫失踪的权利要求国家不但要对已发生的强迫失踪事件作出补救，还须采取措施彻底消除那些使得失踪得以发生而且将来还有可能再次发生类似事件的各种因素。这样做至为重要，不但有助于保护未来受害者的安全，而且可防止更多的人尤其是妇女成为受害者。特别是在一般暴力侵害妇女尤其是强迫失踪的行为有其深刻的不平等根源的社会中，国家需要采取措施克服这种不平等因素，将这作为一种预防手段。

41. 具象征意义的赔偿方式是全面赔偿方案的关键组成部分。其形式可以是纪念日、博物馆和纪念园、重办葬礼和哀悼仪式、个别和集体道歉、纪念匾、墓碑和纪念碑及其他适当的活动。象征性的赔偿有助于受害者在心理上和感情上恢复正常，还大有助于发挥集体影响并影响全社会。

42. 象征性的赔偿可影响看待和纪念妇女的方式。尤其是，象征性的赔偿应打破而非加深成见。例如，纪念碑应显示妇女不仅仅是看护者或受害者，更应突出妇女在带头反对强迫失踪的斗争中发挥的作用。

43. 国家应致力消除使妇女难以获得赔偿的语言和识字水平障碍。国家还应致力消除任何因缺乏知识、交通工具、文件记录或财力而使妇女难以获得赔偿的因素。

44. 妇女作为家属，特别是在她们因强迫失踪事件而成为一家之主的情况下，有着特定的物资、财务、心理和法律需要。政府有关机构须为她们提供适足的咨询服务、复原服务和支助服务以及援助和信息。

培训和宣传

45. 依照《宣言》第 6 条规定的义务，国家须对执法人员进行失踪问题培训。培训内容应包括被强迫失踪对妇女及他人的影响、性暴力问题及预防和应对措施。此外，若存在社会诋毁妇女的现象，应让官员认识到与国家打交道的妇女也许会受到这种诋毁。而且，应教导公职人员掌握与失踪者的女性亲属进行沟通的技巧，以消除妇女在与国家打交道时面临的任何障碍。培训应包括旨在改变男女角色和地位方面的守旧态度。

46. 政府官员需认识到妇女所享有的各项权利、基于性别的暴力问题和强迫失踪对妇女造成的差异性影响。为了从性别角度有效落实《宣言》，有必要对司法和执法官员开展注重两性差异的培训，而接受培训的人员应包括但不限于检察官、警官、法官、法庭任命的律师、行政管理人员、法医专业人员和涉及强迫失踪案件的预防、调查和起诉的其他公职人员。

47. 公布和传播本一般性意见构成旨在改善被强迫失踪妇女受害者处境的综合政策的一部分。工作组鼓励所有有关各方公布和传播本一般性意见。
