



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
17 July 2018
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于根据《公约》第三十条提交的紧急行动请求的报告*

A. 引言

1. 委员会议事规则(CED/C/1)第 57 和第 58 条规定,根据《公约》第三十条提交委员会审议的所有紧急行动请求均应提请委员会注意。如有委员会委员索要,可将任何请求的全文原文提供给该委员。本报告总结了委员会第十三届会议以来与委员会在《公约》第三十条下收到的紧急行动请求有关的主要问题以及在这方面作出的决定。

B. 自委员会第十三届会议以来收到的紧急行动请求

2. 委员会在关于第十三届会议通过的紧急行动请求的报告中,列出了就截至 2017 年 7 月 12 日登记的 385 项紧急行动请求所作的决定。从该日起至 2018 年 6 月 1 日,委员会收到了 110 项新的紧急行动请求,其中 101 项已经登记。这 101 项请求涉及的事件发生在哥伦比亚、洪都拉斯、伊拉克、哈萨克斯坦、摩洛哥和墨西哥。本报告附有已登记的紧急行动清单(见表)。

3. 六项请求未予登记的理由如下:提交人发出紧急行动请求后数小时后找到了据称受害人(墨西哥);提交人没有回复秘书处发出的关于就失踪者身份提供更多信息的要求(墨西哥);所提供的信息不足以对请求进行登记,提交没有回复秘书处要求提供更多信息的信函(两起涉及古巴的案件);提交人没有具体说明失踪发生的国家,也未对秘书处的询问作出答复;事件发生在《公约》对缔约国生效之前(哥伦比亚)。对于后一种情况,已建议提交人与人权事务委员会联系。

4. 因此,在编写本报告时,委员会共登记了 495 项紧急行动请求,按年份和国家分列如下:

* 委员会第十四届会议(2018 年 5 月 22 日至 6 月 1 日)通过。



表
登记的紧急行动，按年份和国家分列

年份	阿根廷	亚美尼亚	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	洪都拉斯	伊拉克	哈萨克斯坦	摩洛哥	毛里塔尼亚	墨西哥	斯里兰卡	共计
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	5
2013		-	-	-	1	-	-	-	-	-	6 ^a	-	7
2014		-	1	1	1	-	5	-	-	-	43	-	51
2015		-	-	-	3	-	43	-	-	-	165	-	211
2016	-	-	-	-	4	-	22	-	1	-	58	-	85
2017	2	1	-	-	3	-	43	2	2	1	31	1	86
2018 ^b	-	-	-	-	6	14	10	-	-	-	20	-	50
共计	2	1	1	1	18	14	123	2	3	1	328	1	495

^a 9/2013 号紧急行动涉及两人，因此算作两项紧急行动。

^b 截至 2018 年 6 月 1 日。

C. 登记紧急行动请求之后的进程：自第十二届会议(截至 2017 年 7 月 12 日)以来观察到的动态

1. 与缔约国的互动

5. 委员会通过缔约国的常驻代表团与缔约国保持联系。但委员会强调，为了最大限度地发挥其关于紧急行动请求的建议的影响，有必要与负责查找失踪人员和调查他们失踪情况的主管当局建立更直接的联系，以使委员会的关切和建议在必要时更加直接地传达给这些当局。尚未找到便利这种联系的方式，但委员会表示了其关切，并在与缔约国就可在这方面采取的备选方案进行磋商。

6. 从缔约国的答复看，委员会第十一、第十二和第十三届会议通过的报告中所强调的若干趋势再次显而易见(见 CED/C/11/3、CED/C/12/2 和 CED/C/13/3)。大多数案件仍与墨西哥和伊拉克的事件有关。委员会在这些缔约国的答复中注意到以下趋势。

7. 就墨西哥而言，在编写本报告时，已登记的紧急行动中有 70 项未收到答复，该缔约国也未回应后续照会中的 20 项照会。正在就这些案件发出提醒函。

8. 在墨西哥就委员会的请求和建议作出回应的紧急行动案件中，可以观察到以下趋势：

(a) 在所有紧急行动案件中，缔约国的意见和提交人的评论仍然反映出，这些行动是零星、孤立的，大多行动更多的是形式上、而非实质性的行动，似乎并不属于事先确定的搜寻和调查战略的一部分，也不以这种战略为指导；

(b) 根据现有资料，除非失踪者的亲属、密切接触者或代表采取主动行动，否则当局往往不启动调查。如亲属、密切接触者或代表无法为调查员找到线索，或无法说服当局采取行动，这些案件通常会陷入僵局；

(c) 查找一开始几乎无一例外是向医院和拘留中心发出提供资料的正式要求。这些信件大都始终得不到回复。委员会表示关切的是，在这种情况下，检察院似乎没有充分利用其权力采取强制措施，以获取必要的信息。委员会还获知一些案件需要采取强制措施，但主管机关并未采取行动；

(d) 在绝大多数情况下，很少进行现场调查。提交人常常告知委员会，调查机关不敢前往也许能够收集到证据的场所；

(e) 提交人时常指称，负责查找和调查的主管机关直接或间接卷入事件，致使查找和调查进程陷入僵局；

(f) 所注意到的另一个趋势是，检察院发布的调查令得不到执行。根据所收到的资料，主管机关常常未能采取行动，据指有时还会妨碍查找和调查。在这种情况下，委员会已请缔约国推行明确和正式的机制，要求负责查找失踪人员和调查这类人员强迫失踪情况的小组定期发布透明的报告，说明取得的进展和遇到的困难。还请缔约国采取一切必要措施，调查缔约国当局是否有任何可能妨碍有效开展当下的查找和调查工作的行为，并对这类行为进行惩处；

(g) 当前还有一种趋势是，国家机构之间以及州和联邦机构之间的调查仍然呈碎片化，还缺乏跨机构协调，也未寻求联合战略。鉴于这些情形，据称在将所有证据纳入单项调查方面遇到了很大困难。碎片化和缺乏协调往往导致调查程序过分拖延。

9. 关于就伊拉克事件登记的紧急行动请求，委员会指出，如第十二届和第十三届会议通过的报告所述，已发出关于 23 起已登记紧急行动案件的第四份提醒函。在第十二届会议期间，委员会与伊拉克常驻代表团举行了双边会议，以便缔约国有机会解释为什么它不能对委员会的照会作出答复。缔约国承诺，一旦委员会对紧急行动程序的一些方面做出澄清，它将在有关紧急行动的会议后数周内送交资料，并随后送交了一些资料。但在编写本报告时，尽管已发送了 4 份提醒函，但尚未收到有关伊拉克的 15 项紧急行动请求的答复。委员会还对缔约国就其他紧急行动请求提交的答复的类型表示关切。该国最初作出答复，请委员会提供有关失踪者身份的资料，而这些资料委员会已在以前的照会中提供过。它还请委员会提供紧急行动请求提交人的资料，或请失踪者亲属前往内政部监察主任办公室人权司提交正式的查找请求并作出陈述，以此手段推进现行调查。对于这些照会，委员会指出，所请求的与受害人身份相关的资料已经提供，而请求提交人的身份是保密的。委员会还对前往人权司的人员受到的待遇表示关切(见 CED/C/12/3 和 CED/C/13/3)。

10. 自上届会议以来，伊拉克成批发送了答复，指出该国没有与紧急行动请求登记名义人相关的资料。此类照会分别于以下日期发出：2017 年 12 月 15 日，涉及 33 项紧急行动请求；2018 年 2 月 2 日，涉及 23 项紧急行动请求；2018 年 2 月 7 日，涉及 31 项紧急行动请求；2018 年 3 月 28 日，涉及 36 项紧急行动请求；2018 年 4 月 17 日，涉及 22 项紧急行动请求(若干照会提到了一些紧急行动请求)。委员会就此向缔约国发送了照会，指出这类答复不符合该国的条约义务。委员会还提请缔约国注意为登记紧急行动请求所发布的照会中的请求和建议，其中要求主管机关采用查找和调查计划，并采取一切必要措施查找所有失踪人员并调查他们的失踪情况。最后，委员会提醒缔约国，根据第三十条，它有义务提供资料说明在这方面采取的行动。

11. 关于向其他缔约国提出的紧急行动请求，委员会认为登记的这类请求太少，无法确定任何趋势。但是，可以提请注意对已登记紧急行动请求的以下意见：

(a) 阿根廷：

(一) 在未成年人 Valentín Ezequiel Reales 的案件中登记的紧急行动请求正在处理(第 358/2017 号紧急行动)。缔约国继续否认国家当局涉足有关事件。委员会发送了后续照会，其中强调缔约国有义务调查该案中所有可能的假设，以及在查找这名失踪儿童和调查其失踪情况的过程中可能发生的任何掩饰；

(二) 关于在 Santiago Maldonado 先生的案件中登记的紧急行动(第 381/2017 号紧急行动)：委员会于 2017 年 10 月 20 日获知，在丘布特河发现的一具尸体经法医专家小组辨认为 Maldonado 先生。家属也指认了尸体。根据《公约》第三十条第四款，委员会认为已经达到紧急行动的目的，即查找和发现失踪者。2018 年 1 月 23 日，委员会向缔约国发送照会，告知缔约国紧急行动请求已经结束。在照会中，委员会提醒缔约国，Maldonado 先生的尸体已经找到这一事实不能免除该国根据《公约》承担的其他义务，包括《公约》第十二条所载的以下义务：对他在 2017 年 8 月 1 日至 10 月 20 日期间的失踪情况开展全面、公正和独立的调查；确保 Maldonado 先生的家属以及家属的代表充分参与调查过程；保护失踪人员家属及其辩护律师、目击证人以及任何参与调查的人免遭任何形式的压力、恐吓或报复；此外，若 Maldonado 先生被认定为强迫失踪受害人，应确保对肇事者进行适当的调查和惩罚，并保障受害人获得赔偿的权利。委员会发布了一项关于其决定结束紧急行动的解释性说明，在委员会网站上公布并由联合国人权事务高级专员办事处设在智利的区域办事处传播；

(b) 亚美尼亚：在 Ara Khachatryan 先生的案件(第 376/2017 号紧急行动)中，缔约国给出了一项答复，称初步调查从 2011 年起一直在进行。这项回复已转发请求提交人，供他们提出意见。参照所收到的资料，委员会发送了一份后续照会，强调缔约国有义务采取具体行动查找失踪者，并确保家庭成员、亲属和代表获得适当通报，能够参与查找和调查进程；

(c) 巴西：在 Davi Santos Fiuza 先生的案件(第 61/2014 号紧急行动)中，于 2017 年 11 月 21 日向缔约国发送了后续照会，要求提供补充资料。缔约国请求延长作出答复的最后期限，该期限被延长至 2017 年 12 月 15 日。未收到任何答复。已向缔约国发送提醒函；

(d) 柬埔寨：以 Khem Sophath 先生的名义登记的紧急行动(第 11/2014 号紧急行动)正在处理。2017 年 11 月，向缔约国发送了一份后续照会，要求提供补充资料，并提醒缔约国有义务根据案件中一切现有假设情景开展查找和调查活动，包括显示国家人员可能参与所涉事件的情景。委员会深感关切的是，尽管多次提醒，但缔约国没有作出答复，也不予合作。委员会强调，缔约国必须根据其条约义务，采取紧急行动查找和发现失踪者，并向委员会及失踪者的亲属、密切接触人和代表提供这方面的资料；

(e) 哥伦比亚：如第十二届会议期间发布的照会所述，缔约国就登记的 12 项紧急行动请求提供的资料表明，调查和查找常在开始几个月之后陷入僵局。在一些案件中，提交人报告称，缔约国就委员会的照会采取了具体的后续行动，尽管这类行动看起来不属于明确的查找和调查战略的一部分(CED/C/13/3)；

(f) 洪都拉斯：自第十三届会议以来，登记了总计 14 项紧急行动请求。提出的指称涉及两类情形：(一) 24 岁的 Manuel de Jesús Bautista Salvador 先生的失踪案件，发生在根据行政令实施的始于 2017 年 12 月 1 日的宵禁期间；(二) 13 起人员在移民途中失踪的案件(见第 454/2018 至 466/2018 号紧急行动)。这些案件没有一起查明事件发生地点。只有一些推测认为失踪可能发生在墨西哥、危地马拉或美利坚合众国。然而，这些推测从未得到调查，据指称，相关人员也可能是在移民路线上其他地点失踪的。委员会指出，根据所提供的资料，这些事件可能发生在直接影响移民的暴力和犯罪背景下，常包括非法拘留、失踪和谋杀，国家行为体可能因其行动、同意或疏忽而负有责任。鉴于这种情况，委员会请缔约国采取一项全面的战略，对失踪人员进行彻底查找并调查他们的失踪情况，同时考虑到缔约国根据《公约》第九条承担的责任，采取一切必要措施，“在失踪者系其国民时确定对该强迫失踪罪案的司法管辖权”。鉴于每个事件发生的情形，委员会请缔约国根据《公约》第十四条采取一切必要措施，促进洪都拉斯与危地马拉、墨西哥和美国之间的国际司法协助，以期查明受害人的移民路线和相关事实。缔约国对所有请求作出了答复，委员会正在等待提交人的评论；

(g) 哈萨克斯坦：在 2017 年以 Zabit Kisi 先生和 Enver Kiliç 先生的名义登记的两项紧急行动(第 415/2018 号和第 416/2018 号紧急行动)中，缔约国报告称，所涉人员被送上飞机以驱逐到土耳其，当局之后未得知关于他们下落或去向的任何消息。委员会在发给缔约国的后续照会中指出，根据《公约》，缔约国应负责查找和发现失踪者，因为他们最后出现时是在缔约国当局手中。在这方面，委员会援引了《公约》第十四、第十五和第十六条。委员会正在等待缔约国的答复；

(h) 摩洛哥：在 2017 年登记的两项紧急行动请求中，缔约国将据称受害人的拘留地点告知了委员会。这些资料已与各提交人共享，提交人确认，他们设法与所提交请求的名义人取得了联系。紧急行动在作此证实之后中止；

(i) 毛里塔尼亚：缔约国将失踪者的拘留地点告知了委员会，并称已批准进行探视。该信息得到紧急行动请求提交人的确认。鉴于上述情况，委员会中止了紧急行动请求，提醒缔约国注意其根据《公约》第十七条承担的义务；

(j) 斯里兰卡：在编写本报告时，缔约国既未对登记的紧急行动请求，也没有对提醒函作出答复。报告员邀请缔约国参加会议，讨论《公约》第三十条规定的程序。届会期间常驻代表团无一人出席，但将在近期与秘书处举行一次会议。

12. 在登记的所有紧急行动请求中，委员会继续强调，缔约国必须在所涉人员失踪后尽快开展查找行动；制订查找失踪人员并对他们的失踪情况进行调查的战略；并考虑到，这类调查除其他外是确保查明责任人的必要手段，而查明责任人可能是找到失踪人员的关键。

2. 与提交人的互动

13. 秘书处主要通过以委员会名义发送的信函与紧急行动请求的提交人保持经常联系，但也通过电子邮件和电话进行更直接的联系。基于委员会与提交人的联系，可以观察到一些趋势。

14. 提交人继续强调委员会提供的支持具有重要作用，在数次试图联络国家当局而未果后，实践证明委员会是一处能够接纳他们的联络点。他们还指出，委员会发送照会后，他们收到了对某些请求的答复，主要涉及执行委员会所建议的具体调查行动。

15. 然而，在大多数这类案件中，提交人经常报告称未对这类行动进行后续跟进。如以往报告所强调的(CED/C/13/3)，紧急行动请求登记后不久，提交人往往对缔约国未能履行查找和调查义务表示失望。他们关切地指出，即使在有可靠的资料用于推进查找和调查时，当局也未能采取基本的调查步骤以查找和发现失踪者。

16. 紧急行动请求的提交人重申，在较老的案件中，国家当局为查找和发现失踪者而采取的行动越来越少，他们仅采取例行行动或重复以前的调查。在其他案件中，提交人提请委员会注意国家当局的失职情况，例如未能确保尽快对所有目击证人进行适当的访谈，以便于查找失踪者和调查他们的失踪情况，或者未能对现有证据进行相关的分析(在有些案件中，现有电话或录像记录在提交主管机关几个月之后才得到分析)。

17. 观察到的主要趋势之一是，失踪者的家人和亲属难以参与查找和调查进程。造成这些困难的主要原因是缺少与正在开展的进程相关的资料。请求提交人称，如果他们不要求获取资料，当局就不向他们提供任何必要的详细资料，即使家人和亲属有意参与可能计划开展的活动。

18. 另外还注意到，在一些少数情况下，当局根据《公约》下的义务与家庭成员和亲属联络时，所采取的联络方式会使他们受到二次伤害(例如，亲属突然收到诸如“仍然没有关于你孩子的信息”之类的短信)。在这种情况下，委员会提醒缔约国，根据《公约》第二十四条第二款，“每一受害者都有权了解强迫失踪案情的真相，调查的进展和结果，以及失踪者的下落。各国应在这方面采取适当措施。”在这方面，委员会强调，缔约国有责任建立机制，向失踪者的家人和亲属报告情况，以确保他们及其代表能够以知情的方式积极参与调查进程的所有阶段。缔约国还应向家庭成员和亲属提供适当的指导，使他们了解自己的权利和如何行使权利，并定期向他们说明为找到失踪者和调查其失踪情况而采取的措施。

19. 就墨西哥的情况而言，提交人常报告称，对失踪者家人和亲属的支持非常有限，且不适应他们的需要。在已确认存在这类困难的案件中，委员会提醒缔约国，必须与受益人协商制定并执行保护和支持措施，以确保这些措施满足他们的需要。经济、社会及文化权利委员会在关于墨西哥的结论性意见中表示了同样的关切(见 E/C.12/MEX/CO/5-6, 第 43 和第 44 段)。

20. 委员会仍对以下指称感到关切，即紧急行动请求提交人受到威胁、压力和报复，尤其是在与墨西哥和哥伦比亚发生的事件相关的紧急行动中。在这些紧急行动案件中，提交人请委员会进行干预，要求缔约国采取临时措施，保护由于同失踪者的关系或为找到失踪者采取的行动而面临危险的人员。在这种情况下，委员会强调，必须确保这些临时保护措施由未被指称卷入所涉事件的主管机关执行。委员会还强调，临时保护措施必须与受益人及其代表协调，以确保他们完全信任负责保护他们的人，并确保这些措施完全满足他们在查找失踪者和调查其失踪情况方面的需要。为此，委员会请缔约国定期召开负责执行临时措施的主管机关与受益人及其代表之间的协调会议。

D. 对已为之采取临时措施的人，停止、结束或继续保持人身保护的紧急行动

21. 根据委员会第八届会议全体会议通过的标准：

(a) 当失踪人员下落被确定但仍被拘留时，紧急行动中止，因为此人面临被失踪并被再次置于法律保护之外的特别大的风险；

(b) 发现失踪人员已获自由，或下落找到并被释放，或被发现已死亡，但亲属及/或提交人没有反驳这些事实的，紧急行动结束；

(c) 失踪人员查明下落但已为之采取临时措施的人仍受威胁时，紧急行动继续保持。在这类情况下，委员会的干预仅限于就临时措施采取后续行动。

22. 截至本报告编写之时，委员会共结束了 36 起紧急行动案件：在 15 起案件中，失踪者被活着找到并获释；在 21 起案件中，经确定失踪者死亡。

23. 此外，委员会中止了四项紧急行动请求，因为失踪者被找到但仍在拘留中。

24. 在两起紧急行动案件中，已确定失踪者死亡，但紧急行动仍继续执行，因为已为之采取临时措施的人员仍然面临威胁。

E. 就第十三届会议全体会议通过的决定和第十四届会议全体会议发言要点采取的后续行动

25. 在第十三届会议上，委员会决定在秘书处的支持下采取具体行动，主要向民间社会组织和缔约国官员传播关于紧急行动程序的信息。报告员和秘书处已编写了一份简单的信息手册，目前委员会网站上有英文、法文和西班牙文本。¹

26. 为同样目的，委员会希望有更多机会与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)驻地办事处和条约机构能力建设方案合作，就紧急行动的程序和目标与国家当局互动并对其进行培训，以提高对紧急行动程序范围和目标的认识。

27. 委员会重申，登记的紧急行动数量持续增加。为了解决这一问题，迫切需要增加处理紧急行动的人权高专办秘书处工作人员人数。但在德国出资支持的项目关闭后，这一人数自上届会议以来并未增加，反而减少了。

¹ http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/CED_leaflet_A4_EN.pdf、
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/CED_leaflet_A4_SP.pdf、
http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/CED_leaflet_A4_FR.pdf。