



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
29 September 2017
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. 根据委员会议事规则(CED/C/1)第 57 和 58 条, 根据《公约》第三十条提交的任何紧急行动请求应提请委员会审议。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十二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. 自委员会第十二届会议以来收到的紧急行动请求

2. 在为第十二届会议通过的关于紧急行动请求的报告中, 委员会列出了关于截至 2017 年 1 月 18 日登记的 359 个紧急行动请求的决定。从该日至 2017 年 7 月 12 日, 委员会收到了 29 个新的紧急行动请求, 其中 27 个请求已经登记。这 27 项请求涉及的事件发生在阿根廷、亚美尼亚、哥伦比亚、伊拉克、毛里塔尼亚, 墨西哥、摩洛哥和斯里兰卡。本报告附有已登记的紧急行动清单。

3. 四项请求未予登记的理由如下: 三项涉及发生的失踪案件的国家不是《公约》缔约国; 一项是提交人发出了紧急行动请求后数小时, 并在登记此请求之前找到了据称受害人(摩洛哥)。

4. 因此, 在报告编写时, 委员会共登记了 385 项紧急行动请求。这些请求按年份和国家分布如下:

* 委员会第十三届会议(2017 年 9 月 4 日至 15 日)通过。



表 1
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	伊拉克	毛里塔尼亚	墨西哥	摩洛哥	斯里兰卡	共计
2012	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	5
2013	-	-	-	-	1	-	-	5 ^a	-	-	6
2014	-	-	1	1	1	5	-	43	-	-	51
2015	-	-	-	-	3	43	-	165	-	-	211
2016	-	-	-	-	4	22	-	58	1	-	85
2017 ^b	2	1	-	-	3	46	1	12	1	1	27
共计	2	1	1	1	12	76	1	288	2	1	385

^a 第 9/2013 号紧急行动涉及两人，因此被视为两项紧急行动。

^b 截至 2017 年 9 月 8 日。

C. 登记紧急行动之后的进展情况：自第十二届会议(截至 2017 年 7 月 12 日)以来观察到的趋势

1. 与缔约国的互动

5. 委员会主要以普通照会的方式，通过缔约国的常驻代表团与缔约国保持联系。为了确保委员会在紧急行动请求方面的建议产生更大的影响，委员会继续深信需要与负责寻找为之登记了紧急行动的失踪者并在调查其失踪情况的当局进行更直接的联络。然而，迄今为止尚无法确定可能有利于这种接触的渠道。

6. 在本报告所述期间，登记了紧急行动请求的所涉缔约国作出答复的频率有所减少。因此，截至本报告通过之日，尚未收到缔约国对 2017 年登记的 27 项紧急行动的 11 项的任何答复。向所涉缔约国发出了提醒函。

7. 委员会在这方面注意到哥伦比亚请求有更多的时间对紧急行动请求和后续信函作答复。到目前为止，要求在两周内对初步请求作答复，在最后提醒函之前允许三次为期两周的延长，但最后提醒函会说：如果未收到答复，委员会可以决定在会议报告和提交大会的报告中提及缔约国不予合作。鉴于缔约国在收集必要信息方面可能遇到的困难，并为了与缔约国合作开展工作，委员会决定同意哥伦比亚提出的关于确定新的答复时限的要求(见下文 E 节)。

8. 就缔约国的答复的内容而言，委员会第十一届会议通过的报告中强调的若干趋势再次显而易见(见 CED/C/11/3 和 CED/C/12/3)。委员会注意到，从缔约国收到的答复表明，在提请其注意的案件中启动的搜寻和调查努力很快陷入停顿。

9. 在墨西哥的案例中观察到了以下趋势：

(a) 在失踪 72 小时内不开展调查的做法仍在继续，即使州或联邦一级的规程强调在有报告失踪时必须启动“立即”搜查；

(b) 在所有紧急行动案件中，缔约国的意见和提交人的评论反映零星的、孤立的行动，大多更多的是形式，而非实质性行动，似乎并不属于事先确定的搜寻和调查战略的一部分，也不受这种战略的指导；

(c) 搜查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。大多数这些信件仍未得到答复。委员会表示关切的是，在这种情况下，公共检察官办公室似乎没有充分利用其采用强制措施的权威来获得必要的信息；

(d) 在绝大多数情况下，正式信函发出后不采取行动，几乎从未进行现场调查。提交人经常通知委员会，调查当局直接或间接卷入案件或害怕前往也许能够收集到证据的地点；

(e) 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，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，这些案件通常是陷入僵局；

(f) 国家机构之间、州和联邦机构之间调查碎片化，这种趋势在继续，仍然缺乏机构间协调和联合战略。在这些情况下，据报在将所有证据纳入一个单一的调查方面遇到很大的困难。碎片化和缺乏协调促使调查过分拖延；

(g) 紧急行动请求的提交人继续强调失踪者亲属、密切接触人和代表在获得案件档案和其他资料，并参加搜寻和调查方面所面临的困难；

(h) 对失踪者亲属的支持十分有限，且未能满足他们的需求。在与墨西哥的事件有关的 75% 的登记活动中，亲属提请注意他们在遇到失踪后所遇到的主要困难。据报告，在几起案件中，受害者支助执行委员会(CEAV)发放的“津贴”不能满足基本需求，有关获得保健服务和必要教育支助的行政程序需要很长的时间，而且获得这种服务和支助往往是获得得太晚，无法满足家庭需要。使这种情况更加严重的是那些阻碍亲属和密切接触者充分参与寻找失踪者的因素。

10. 关于伊拉克事件方面登记的紧急行动，委员会回顾，如第十二届会议通过的报告所述，它已 23 项登记的紧急行动发出了第四次提醒函。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信函做出答复的原因。一旦委员会对紧急行动程序的一些方面做出澄清，缔约国承诺在有关紧急行动的会议后数周内提供资料，它照此做了。然而，委员会强调其关注，理由如下：

11. 登记的紧急行动中有 25 项，缔约国发出了一封信，要求委员会就以下几点提供更多的资料：

- 完整的姓名(所有四个名字)和称谓
- 出生时间和地点
- 母亲姓名
- 失踪地点和日期
- 专业、活动/职业和工作地点
- 家庭地址
- 失踪者地址
- 学术培训/教育
- 犯罪记录，如果有的话

- 与紧急行动请求提交人的关系
- 失踪是否已向警察报告
- 失踪是否已向法院报告
- 紧急行动请求提交人的全名
- 请求日期和请求提交人签名
- 请求提交人的指纹
- 提交的文件：身份证、伊拉克国籍证明、居留许可、口粮卡(在获得粮食和药品时必须出示的卡)、护照和一份向国家当局提出的申诉。

12. 委员会就这些案件向缔约国发函，其中指出，它赞赏缔约国打算取得补充资料，“以便主管当局调查围绕据称失踪的情况”。然而，委员会提醒缔约国，所要求的关于失踪者身份、地址、失踪日期、地点和情况等资料已经在紧急行动登记说明中提供了。委员会还提醒缔约国说，以前缔约国每次要求提供关于失踪者身份的更多资料时，都已提供了这种资料。委员会表示关切的是，尽管提供了所要求的资料，也未收到关于缔约国努力寻找和查明失踪者下落并调查强迫失踪方面的任何后续资料。

13. 关于缔约国要求委员会提供关于紧急行动请求提交人的资料的问题，委员会回顾，出于安全原因，在整个程序过程中，对根据《公约》第 30 条提交的所有请求的提交人，其身份一律保密。最后，委员会强调，紧急情况会引起紧急行动请求，缔约国当局必须作出迅速反应，以寻找失踪者。在这方面，根据《公约》第 30 条，缔约国不能指望委员会通过一项特别程序来促进启动调查。相反，缔约国必须根据《公约》真诚地采取必要步骤，利用提供的关于失踪者身份、失踪时间、地点和情况等基本信息，寻找并查明失踪者的下落，以及对他们的失踪开展调查。最后，委员会表示关切的是，失踪者的命运和下落未得到澄清，并且重申了以前涉及有关紧急行动请求问题的建议。

14. 关于另一系列紧急行动请求的问题，伊拉克要求委员会请失踪者的亲属访问内政部监察主任办公室人权司，以“提出搜寻的正式请求，并发表一项声明，以此推进正在进行的调查”。根据委员会收到的资料，有关失踪人员的亲属找到缔约国提及的当局，拿出国家的这封信，但没有得到有关当局的接待，而是被移交给其他机构，例如法医部，以寻找“他们可能已死亡的亲属”。委员会对缔约国的这些反应感到关切，因为这会拖延搜寻，而且似乎基于未经证实的失踪者据称死亡的假设，这会阻碍有效寻找生者。

15. 关于三项紧急行动请求，缔约国说，这一请求不能解决，因为失踪者的亲属没有向适当的国家当局报告失踪。在信中，委员会提醒缔约国，根据《公约》第 30 条第二款 c 项，紧急行动请求提交人应当已经将请求适当提交给了有关缔约国的主管机关，“如果这种可能性存在的话”。委员会还提醒缔约国，根据委员会的判例，如果掌握的资料表明，亲属如向国内主管当局报告失踪情况会使自己处于危险之中，则没有这样做的真实可能性。紧急行动请求触发缔约国的责任，即根据《公约》第十二条第二款“即使无人正式告发，也应展开调查”。

16. 关于针对其他缔约国的紧急行动请求，委员会认为，所登记的请求太少，它不能就存在着重复性趋势得出任何结论。然而，在登记的紧急行动请求方面可以强调以下资料：

(a) 阿根廷：在登记的紧急行动请求中有两个案件，缔约国的反应是，不承认强迫失踪的指称，尽管一些陈述和证据表明有警察或宪兵队成员直接参与。提交人重申其指称。委员会将就这两项紧急行动请求尽快发出后续说明；

(b) 亚美尼亚：缔约国发送了答复，提供正在进行的调查的情况。这一信息已分享给请求的提交人，供其提出意见；

(c) 巴西：提供的信息非常笼统。缔约国强调，在调查过程中遇到了复杂情况。紧急行动程序的速度非常缓慢，因为获得提交人的评论意见有困难；

(d) 柬埔寨：缔约国坚持其立场，即关于登记的指称强迫失踪所涉人员并没有失踪，尽管各种陈述和证据表明这种失踪的可能性。当局还得出结论认为，没有必要进行有关的调查。委员会正在等待提交人的意见，以便采取行动；

(e) 哥伦比亚：缔约国保持当前与委员会的对话，并对紧急行动请求和后续说明作出了响应。在许多情况下，它所提供的资料表明，调查和搜寻程序进展甚微。提交人报告称，受到委员会的信后常常会采取具体行动，但这些行动并不总是构成明确的搜寻和调查战略的一部分。在一个案件中，请求提交人对调查当局未采取行动表示关切。事实上，缔约国的答复非常笼统，表明没有采取根据现有资料被认为是根本性的调查行动；

(f) 摩洛哥：关于已登记两项紧急行动请求，缔约国认为，相关的事实与强迫失踪不符。第一项请求因失踪者于 2016 年 5 月找到而停止(CED/C/12)。关于第二项紧急行动请求，缔约国向委员会通报了据称受害人的拘留场所。这一信息已提供给提交人，但尚未收到他们的意见。一旦收到提交人的评论，委员会将必须决定采取何种后续措施；

(g) 斯里兰卡：缔约国没有答复已登记的紧急行动请求。已发送提醒函。

2. 与提交人的互动

17. 秘书处主要通过以委员会名义发出的信件与紧急行动请求的提交人保持联系，但也通过电子邮件和电话进行更直接的联系。根据委员会与提交人的联系，观察到了以下一些趋势。

18. 几次尝试图获得国家当局的协助不成功，提交人继续强调在委员会作为中间人介的支持的重要性。在某些情况下，提交人宣布，在委员会进行干预后，他们在国家当局执行该委员会的建议方面已取得了他们所争取的成果，这些建议涉及设立负责协调搜寻和调查程序的机构。

19. 然而，在其他案件中，提交人指出，委员会发出了说明后，国家当局采取零敲碎打的行动，缺乏连续性。例如，他们提到收到物资支助，如发放食品或帮助确保家庭成员获得医疗的机会，他们还指出，一旦国家向委员会提交报告提到提供的援助，这种支持就很快暂停。

20. 在许多情况下，紧急行动请求登记后不久，提交人对国家履行搜寻和调查职责缺乏进展表示挫折感。他们关切地注意到当局没有采取基本的调查步骤来寻找和查明失踪者的下落，即使有可靠的资料可用来推进搜寻和调查。

21. 如果是过时较久的案件，提交人说国家当局搜寻和查找失踪者下落的行动越来越少，他们的干预只限于正式行动或重复以前的调查。在其他案件中，提交人强调国家当局未能采取行动，例如确保尽快与所有证人进行适当的访谈，以便利于寻找失踪者和调查他或她的失踪情况。

22. 在一些紧急行动请求中，提交人没有发来对缔约国意见的评论。这就限制了委员会推动这些紧急行动程序的能力。然而，根据《公约》第三十条第四款，这些紧急行动案件仍未了结。

23. 按照委员会第十二届会议全体会议作出的决定，委员会实施了以下规则：

(a) 向提交人寄发三份提醒函；

(b) 如果提交人在收到第三封提醒函的三个月内没有答复，秘书处试图通过其他手段寻找他们的下落，并询问他们未能向委员会作出反应的原因；

(c) 如果提交人表明，他们不能以书面形式作出答复，但有资料与委员会共享，秘书处将试图以口头方式(例如通过电话)获得这种资料，并将根据获得的资料向缔约国发出后续照会；

(d) 如果在第三次提醒函六个月后找不到提交人或提交人没有任何资料，委员会将根据现有资料向缔约国发送一份照会，并为其设定一个发送案件更新资料的新的最后期限。

24. 委员会还感到关切的是，有指控称，紧急行动请求提交人受到威胁、压力和报复，尤其是在墨西哥发生的事件方面。这些紧急行动案件中，提交人要求委员会进行干预，并要求采取临时保护措施，这些要求得到了批准。在一些案件中，请求提交人声称，国家当局参与失踪，委员会已要求联邦当局采取保护措施。在所有情况下，它还强调，必须与受益人和他们的代表协调，确保临时保护措施得到执行，以确保其充分信任负责保护他们的人，并确保这些措施充分满足他们在寻找失踪人员和调查失踪方面的需求。有鉴于此目的，委员会请缔约国定期召开负责执行临时措施的当局、受益人和他们的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

25. 按照委员会第八届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，中止紧急行动，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临时措施的实施对象仍受威胁时，紧急行动一直有效。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。

26. 截至本报告提交之日，委员会已结束了总共 28 项紧急行动案件：在 9 起案件中，失踪者被活着找到并获释；在其他 19 个案件中，经确定失踪者死亡。

27. 此外，委员会已经停止了两项紧急行动请求，因为失踪者被找到，但仍被拘留。

28. 在两起紧急行动案件中，经确定失踪者死亡，但仍然可以采取紧急行动，因为被授予临时措施人仍然受到威胁。

E. 全体会议

29. 柬埔寨要求委员会延长答复紧急行动请求和后续照会的限期，针对这一要求，委员会决定将限期重订如下：

(a) 对初次请求的答复：三个星期，在最后一次提醒前，三封提醒函，每一封确定三个星期的限期；

(b) 对后续照会的答复：一个月，在最后一次提醒前，三封提醒函，每一封确定三个星期的限期。

30. 鉴于在本报告和委员会关于紧急行动请求的前几次报告所涉期间所观察到的趋势，并根据程序上的事态发展，委员会决定编写一份规则汇编，供全体会议审议和通过。汇编草案可在下一届会议提交关于紧急行动的报告时提交。

31. 委员会决定在秘书处的支持下采取具体行动，主要是向民间社会组织和缔约国官员传播关于紧急行动程序的更多具体信息。因此，委员会决定编写措词明确的信息材料，供分发。

32. 本着同样的目的，委员会希望与国家当局合作，与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)外地办事处以及条约机构能力建设方案等协调，加强处理紧急行动程序和目标方面的信息交流和培训机会，以提高对紧急行动的范围和目标的认识。

33. 委会注意到，登记的紧急行动请求的数目继续增加，鉴于这种情况，迫切需要增加人权高专办秘书处参与处理紧急行动的工作人员数量。