



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
20 October 2021
Chinese
Original: English

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. 依照委员会议事规则第 57 和 58 条，根据《公约》第三十条提交委员会审议的所有紧急行动请求都应提请委员会注意。如果委员会任何委员希望查阅任何此类请求的提交语言文本，则应向该委员提供该文本。本报告概述委员会自第二十届会议以来根据《公约》第三十条收到的紧急行动请求中反映的主要问题，以及就这些请求作出的决定。

B. 委员会第二十届会议以来收到的紧急行动请求

2. 在第二十届会议通过的紧急行动请求报告中，¹ 委员会载列了对 2021 年 4 月 1 日之前登记的 1,013 项紧急行动请求作出的决定。从该日至 2021 年 9 月 15 日，委员会收到了 400 项新的紧急行动请求，其中有 397 项予以登记。有一项请求没有登记，因为指称失踪案件所涉国家未批准《公约》；根据惯例，这项请求将转交强迫或非自愿失踪问题工作组处理。第二项请求提到的事实不属于《公约》定义的失踪情形。第三项请求没有包含足够信息来确认事实。新登记的 397 项请求涉及以下国家的失踪案件：哥伦比亚、古巴、洪都拉斯、伊拉克、马里、墨西哥和摩洛哥。

3. 如下表所示，截至 2021 年 9 月 15 日，委员会共登记了 1,410 项紧急行动请求。

* 委员会第二十一届会议(2021 年 9 月 13 日至 24 日)通过。

¹ CED/C/20/2。



按年份和缔约国分列的截至 2021 年 9 月 15 日已登记的紧急行动请求

年份	阿根廷	亚美尼亚	多民族玻利维亚国	巴西	布基纳法索	柬埔寨	哥伦比亚	古巴	洪都拉斯	伊拉克	哈萨克斯坦	立陶宛	马里	毛里塔尼亚	墨西哥	摩洛哥	尼日尔	巴拉圭	秘鲁	斯里兰卡	斯洛伐克	多哥	突尼斯	合计
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	-	5
2013	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	5
2014	-	-	-	1	-	1	1	-	-	5	-	-	-	-	43	-	-	-	-	-	-	-	-	51
2015	-	-	-	-	-	-	3	-	-	42	-	-	-	-	166	-	-	-	-	-	-	-	-	211
2016	-	-	-	-	-	-	4	-	-	22	-	-	-	-	58	1	-	-	-	-	-	-	-	85
2017	2	1	-	-	-	-	3	-	-	43	2	-	-	1	31	2	-	-	-	1	-	-	-	86
2018	-	-	-	-	-	-	9	1	14	50	-	-	-	-	42	-	-	-	-	-	-	2	-	118
2019	-	-	1	-	-	2	3	3	-	226	-	2	-	-	10	-	-	-	-	-	-	-	1	248
2020	1	-	-	-	1	1	2	-	9	103	-	-	1	-	57	-	1	-	14	-	1	1	-	192
2021 ^a	-	-	-	-	-	-	153	188	2	31	-	-	11	-	21	2	-	1	-	-	-	-	-	409
合计	3	1	1	1	1	4	179	192	25	522	2	2	12	1	437	5	1	1	14	1	1	3	1	1,410

^a 截止 2021 年 9 月 15 日。

C. 第二十届会议以来的情况(截至 2021 年 9 月 15 日)

4. 2020 年,委员会登记了 192 项新的紧急行动请求,并发出了 102 份后续照会,向缔约国提供了搜寻和调查强迫失踪案件的具体建议。2021 年 1 月 1 日至 9 月 15 日,委员会登记了 409 项新的紧急行动请求,并发出了 38 份后续照会。

5. 在整个程序中,委员会经由各国常驻代表团与缔约国保持经常联系,并通过照会、信函、会议和电话与紧急行动请求的提交人进行联系。委员会还依赖联合国人权事务高级专员办事处和其他联合国实地机构的大力合作,这些机构经常在紧急行动请求的提交人(主要是失踪者亲属)与委员会之间传递信息。

6. 以下段落无意对紧急行动程序下收到的所有信息进行详尽分析,只是叙述本审查周期内某些缔约国的一般和具体问题及趋势,以及社会抗议领域的一些新的专题动态。

1. 本报告周期内观察到的一般趋势

7. 在紧急行动程序下收到的信息证实了委员会在第十一届至第二十届会议通过的报告曾指明的一些趋势,² 包括以下段落阐述的趋势。

(a) 缺乏与委员会的合作

8. 每当有关缔约国或紧急行动请求的提交人未能在委员会规定的截止日期前提供后续信息时,委员会将最多发出三次提醒函。如果缔约国在第三次提醒函后仍未答复,委员会将发出最后一次提醒函,表示委员会可能在下届会议上决定在紧急行动请求报告中或提交大会的下一份报告中公布这一情况。截至 2021 年 9 月 15 日,委员会就 290 项紧急行动请求向缔约国发出最后提醒函而没有收到有关缔约国的答复:1 项请求涉及马里,9 项请求涉及墨西哥,280 项请求涉及伊拉克。委员会认为,缔约国不对紧急行动请求作出回应,不符合与委员会真诚合作的国际义务,特别是不符合根据《公约》第三十条第三款向委员会通报采取措施寻找和保护失踪人员的义务。

9. 委员会尤其关切伊拉克继续对委员会已登记的其境内多起失踪案件的紧急行动请求不予答复。委员会在提交大会的四份报告中提到了伊拉克未履行根据《公约》第三十条承担的义务。³

10. 委员会还感到关切的是,在某些情况下,紧急行动请求的提交人也不予回应。如果提交人在缔约国提出意见并由委员会将该意见转交提交人发表评论后不作答复,委员会将最多发出三次提醒函。当提交人收到第三次提醒函后不作答复,委员会将发出最后一次提醒函。截至 2021 年 9 月 15 日,委员会就 49 起案件的紧急行动请求向提交人发出最后提醒函而没有收到任何答复:40 起案件涉及墨西哥,5 起案件涉及洪都拉斯,2 起案件涉及哥伦比亚,1 起案件涉及秘鲁,1 起案件涉及伊拉克。紧急行动请求的提交人不予回应,使委员会无法后续跟进

² CED/C/11/3、CED/C/12/2、CED/C/13/3、CED/C/14/2、CED/C/15/3、CED/C/16/3、CED/C/17/2、CED/C/19/2 和 CED/C/20/2。

³ A/73/56、A/74/56、A/75/56 和 A/76/56。

其建议。如果不作答复是因为与失踪者亲属失去联系，提交人应通知委员会，委员会将暂停对该案件的后续行动。

(b) 缺乏适合每个案件的战略，搜寻和调查程序之间缺乏协调，亲属有效参与搜寻和调查面临挑战

11. 在对紧急行动请求采取后续行动的过程中，委员会继续对缔约国未能按照《公约》第十二条和第二十四条制定和执行搜寻和查找失踪者的综合战略表示关切。在这种情况下，委员会以前曾要求有关缔约国按照《寻找失踪人员指导原则》原则 8 制订和实施搜寻和调查战略，其中包括行动计划和时间表，并定期进行评估。⁴ 然而，在大多数此类案件中，缔约国继续报告孤立和不协调的搜寻和调查行动，表明没有任何此类战略，阻止或妨碍了寻找有关失踪人员行动取得任何有意义的进展。

12. 在本报告周期，委员会继续注意到，在登记的大多数紧急行动请求中，搜寻和调查程序明显缺乏协调。这种缺乏协调通常是因为国家主管当局未能分享它们在各自执行任务时获得的信息和证据，有时导致活动重复，有时存在信息空白，再次造成搜寻和调查进程停滞或使寻找失踪者和查明实施者行动出现不必要延宕。遇到这种情况时，委员会继续强调，根据《寻找失踪人员指导原则》原则 13，负责搜寻的机构和负责调查的机构之间必须进行协调，以便任何一方获得的任何信息都可以有效和迅速地被另一方所利用。

13. 委员会了解到失踪人员亲属在有效参与搜寻和调查方面面临各种障碍，包括不知道有关当局采取了哪些搜寻和调查措施以及取得的结果。在这方面，委员会继续建议有关缔约国根据《公约》第二十四条和《寻找失踪人员指导原则》原则 5，建立明确的官方机制，定期向失踪人员亲属和代表通报搜寻和调查情况，并允许他们充分参与这两项工作，可以接触工作进展和结果的任何信息。

(c) 缺乏区别对待的办法

14. 委员会回顾，寻找处境脆弱人员需要有特别程序、经验和知识，以符合他们的特殊需要。在涉及女性的紧急行动请求中，委员会都系统地要求在所有搜寻阶段带着性别视角，由包括女性工作人员在内的专业人员进行。同样，委员会也要求对儿童失踪案件采取区别对待的办法，包括在搜寻的所有阶段尊重儿童最大利益原则。尽管如此，委员会迄今没有收到有关缔约国的任何资料，说明这些建议实际上是如何执行的。

2. 与伊拉克和墨西哥有关的具体趋势

15. 在本报告周期，伊拉克和墨西哥仍然是所登记的紧急行动请求最多的两个缔约国，现在占登记的所有紧急行动请求的 79%。然而，委员会也收到了越来越多涉及其他缔约国特别是哥伦比亚和古巴的请求。

⁴ CED/C/7，附件。

(a) 伊拉克

16. 截至 2021 年 9 月 15 日，委员会共登记了 522 起与伊拉克境内事件有关的案件，占迄今登记的所有紧急行动请求的 37%。委员会深为关切的是，根据所收到的信息，只有 27 起案件找到了失踪者，占有与伊拉克境内事件有关的紧急行动请求的 5%。在本报告周期，只有一人在有人代其提交紧急行动请求后被找到，可见仍在继续的紧急行动件数与已结束或停止的紧急行动件数之间存在越来越大的差距。

17. 委员会关切地注意到，如上文第 9 段指出的，伊拉克对《公约》第三十条的紧急行动程序缺少合作，而迄今找到的失踪者人数少得惊人，两者存在直接关联。委员会感到关切的是，缔约国有时对最后一次提醒函的答复是要求委员会提供受害者个人信息，而这些信息已包含在初次登记的照会中。

18. 在缔约国向委员会提交答复的情况下(它答复的已登记案件不足总数的一半)，答复通常遵循委员会在以前报告中指出的相同趋势，即缔约国不提供任何资料说明采取了哪些行动搜寻失踪人员或调查指称的强迫失踪案件。与以前一样，缔约国通常声称失踪者与恐怖主义团体有关联，又不进一步说明或提供进一步证据，指出对他们的任何具体刑事指控、提起的诉讼或签发的逮捕令。在这些案件中，委员会提醒缔约国，《公约》没有规定搜寻失踪人员和调查失踪案件的义务有任何例外，无论他们的背景或对他们有任何怀疑。同样，委员会也强调，所有人，包括受反恐惩治制度影响的人，都必须能够获得司法救济和补救。⁵ 委员会还请缔约国提供将失踪者列为伊拉克当局通缉对象的逮捕证或任何官方文件副本，如果对他们提出了具体的刑事指控和诉讼，则应正式通知他们的亲属和代理人，立即将他们置于法律保护之下，以便为他们的辩护做准备，并保护和促进他们的正当程序权。

19. 在这种情况下，委员会提醒缔约国，它不作具体答复、说明或澄清，有违《公约》义务：根据第十二条，应及时和公正地调查指称的强迫失踪案件，并采取必要措施防止和惩处妨碍展开调查的行为；根据第二十六条第九款，应与委员会合作，为委员会委员履行任务提供协助；根据第三十条第三款，应在限定的时间内，向委员会通报根据《公约》采取措施查找和保护有关个人的情况。

20. 在一些情况下，缔约国在答复中说，失踪者亲属没有向有关当局提出投诉，即使他们事实上已向国家一级的几个行政和司法机构提出了投诉。对于这些案件，委员会回顾《搜寻失踪人员指导原则》的原则 6，根据该条原则：一旦主管当局以任何方式知悉或有迹象表明某人遭受强迫失踪，就有义务搜寻和查找该人；主管当局应主动立即迅速开始搜寻，即使没有人提出正式投诉或请求；不能以亲属或投诉人提供的信息不足为由，为不立即发起搜寻和查找失踪者行动进行辩解；如果对非自愿失踪的发生有疑问，仍应立即开始搜寻。

21. 在委员会登记的一些案件中，缔约国在答复中总是通过委员会邀请失踪者亲属到卫生部法医部门查看身份不明尸体照片，万一他们能够辨认出有关失踪者。委员会指出，这些邀请应直接发给亲属本人，并应定期向他们通报搜寻和调查的任何结果。

⁵ A/HRC/40/52，第 75(g)段。

22. 在本报告周期，委员会收到了一些新的紧急行动请求，涉及 2017 年发生的强迫失踪案件。据了解，在伊拉克安全部队即将进入尼尼微(Ninawa)省的哈达尔(Hadar)县时，大约 50 个逊尼派家庭乘坐车辆逃往奥莱巴(Obleba)村。伊拉克安全部队下属民兵逮捕了男人，将他们蒙上眼睛，戴上手铐，带到哈达尔十字路口。委员会还收到了另一些新的紧急行动请求，涉及 2015 年人民动员力量在伊拉克和黎凡特与伊斯兰国作战行动中发生的失踪案件，当时有许多家庭逃离家园。根据委员会收到的信息，人民动员力量逮捕了一些人，从未将他们送回家人身边。在这两类案件中，委员会请缔约国确认失踪人员是否被关押在任何正式或非正式的剥夺自由场所，如果是，根据《公约》第十七条第二款(四)项，保证他们有权与家人、律师或他们选择的任何其他人士联系和接受探视，并向委员会通报对他们提出的任何指控或诉讼。委员会仍在等待缔约国提供这方面的信息。

23. 关于 2019 年登记的一项紧急行动请求，委员会收到消息称，曾多次呼吁释放其儿子和对凶手实施刑事制裁的失踪者父亲在阿马拉(Amara)被枪杀。有鉴于此，委员会请缔约国立即采取措施，将面临报复风险的受害者亲属转移到更安全地方。根据提交人提供的最新信息，缔约国表示愿意协助有关人员搬迁。然而，委员会仍感关切的是，尽管亲属的生命继续受到威胁，但他们仍在原来的地方。

(b) 墨西哥

24. 截至 2021 年 9 月 15 日，委员会共登记了 437 起与墨西哥境内事件有关的紧急行动请求，占迄今登记的所有紧急行动请求的 31%。在这 437 起案件中，有 46 起已经结案，失踪者或发现是自由的或找到后获释，而其余案件仍在继续或暂停处理(见第 30 段)。

25. 如上次报告所述，委员会在本报告周期继续观察到负责搜寻和调查的联邦和州的主管机构之间缺乏协调，包括在界定各自责任和分享所采取行动和取得结果的信息方面。有时导致联邦和州一级的行动重复。在这种情况下，委员会一贯建议联邦和州一级负责调查的主管机构之间加强协调，包括明确界定各自的职责。

26. 委员会还继续强调缔约国根据《公约》有义务确保定期向受害者通报搜寻和调查主管机构采取的步骤，并使受害者成为这一进程的一部分。提交人继续声称，国家当局直接或间接参与了与失踪有关的事件，搜寻和调查工作已经停止。在这种情况下，委员会向缔约国强调，必须建立机制，追究负责搜寻和调查的国家官员的责任，并请缔约国调查这些官员阻碍诉讼程序的指控。最后，提交人继续提到失踪人员亲属根据国家法律和《公约》第二十四条第六款有权获得支持方面遇到各种困难。在每起此类案件中，委员会都向缔约国指出，需要采取哪些措施取决于失踪者亲属的具体需求，例如获得食物、教育、住房或保健服务等。委员会还回顾，缔约国主管当局有义务告知失踪者亲属他们有权从当局所获得支助的内容、范围和时限。委员会请缔约国确保受害者支助执行委员会在制定和修订支助计划时适当考虑受益人的情况和需求。

3. 哥伦比亚和古巴游行示威中的失踪案件

27. 在本报告周期，委员会登记了 151 起与哥伦比亚几座城市 2021 年 4 月 28 日以来社会抗议有关的案件，还登记了 187 起与古巴 2021 年 7 月 11 日开始的社会抗议有关的案件。紧急行动请求涉及示威者，据称安全部队将他们拘留，而后又拒绝向示威者亲属提供他们下落的信息。委员会回顾，即使拘留时间很短，也必

须进行登记，不进行登记而后又拒绝承认剥夺自由或披露失踪人员下落消息，将个人置于法律保护之外，构成《公约》第二条下的强迫失踪。⁶

28. 关于发生在哥伦比亚的事件，缔约国向委员会通报了为寻找失踪示威者而采取的措施，但说因为没有身份证号码，识别这 151 人有困难。委员会要求这些案件的紧急行动请求提交人提供失踪者身份证号码或其他个人详细资料。然而，迄今尚未收到任何答复。

29. 关于发生在古巴的事件，缔约国告知委员会，尽管失踪的 187 人中只知道 16 人的身份证号码，但还是找到了 180 人。在这 180 人中，有 152 人正在或已经接受参加抗议活动的调查(86 人被审前拘留，66 人或是自由的或已被释放，8 人被采取拘留替代措施或被撤销指控)，还有 28 人没有参与抗议。缔约国还告知委员会，有 7 人身份不明。紧急行动请求的提交人证实，这 7 人中有一人被错误列入名单；他们提供了另外六人的身份信息。委员会满意地注意到，缔约国迅速采取行动，成功找到了 180 人，但要求提供被审前拘留的 86 人的详细拘留地点，并确认他们获准与其亲属、代理人或他们选择的其他人联系。委员会还要求提供据称没有参与抗议的 28 人的补充资料。

D. 为保护已为之采取临时措施人员而停止、结束、继续或暂停的紧急行动

30. 根据委员会第八届和第二十届会议通过的标准：

(a) 当失踪者已经找到但仍被拘留时，停止紧急行动；采取这一步骤是因为当事人特别容易遭受进一步强迫失踪和被置于法律保护之外；

(b) 当失踪者被发现是自由的，或在被发现后获释，或被发现死亡时，紧急行动结束，但其家人和/或提交人不否认这些事实；

(c) 当失踪者已经找到，但在紧急行动中准予为之采取临时措施个人仍然受到威胁时，紧急行动将继续；在这种情况下，委员会的干预仅限于对临时措施采取后续行动；

(d) 当紧急行动请求的提交人与失踪者家人失去联系，无法再提供后续信息时，紧急行动和委员会的后续行动暂停；如果提交人通知委员会他或她已经恢复与失踪者家人的联系，暂停的紧急行动可以重新开始。

31. 截至 2021 年 9 月 15 日，委员会已结束 89 起紧急行动案件，停止 16 起案件，暂停 97 起案件。有 1,208 起案件在继续处理。

32. 在发现失踪者已死亡的两起紧急行动案件中(第 12/2014 号，涉及哥伦比亚；第 8/2013 号，涉及墨西哥)，紧急行动还在继续，因为已为之采取临时措施的个人仍受到威胁。

⁶ 见委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组的联合声明，2016 年 8 月 26 日。可在以下网址查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20416&LangID=E。

33. 委员会欢迎迄今已找到 107 名失踪者。委员会尤其欢迎 83 起案件的有关人员找到时还活着。在这方面，委员会希望强调本报告周期内登记的与古巴和秘鲁境内案件有关的紧急行动请求取得了积极成果。
