



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
6 April 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。本报告概述了报告员对委员会收到的根据《公约》第三十条提出的紧急行动请求所采取的紧急措施的主要问题,以及委员会第十一届会议以来在这方面作出的决定。委员会于 2017 年 3 月 16 日通过。

B. 委员会第十一届会议以来收到的紧急行动请求

2. 在为第十一届会议印发的关于紧急行动请求的说明中,委员会列出了关于截至 2016 年 10 月 11 日登记的 342 个紧急行动请求的决定。从该日至 2017 年 1 月 18 日,委员会收到了 21 个新的紧急行动请求,其中 17 个请求已经登记。登记的 17 项请求涉及在阿根廷和墨西哥发生的事件。本报告附有截至 2017 年 3 月 20 日登记的紧急行动清单。

3. 在编写本报告时,委员会共登记了 359 份紧急行动请求,按年份和国家分列如下:

表

按年份和国家登记的紧急行动

年份	阿根廷	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	伊拉克	墨西哥	摩洛哥	合计
2012 年	-	-	-	-	-	5	-	5
2013 年	-	-	-	1	-	5 ^a	-	6
2014 年	-	1	1	1	5	43	-	51
2015 年	-	-	-	3	42	166	-	211
2016 年	-	-	-	4	21	58	1	68

* 委员会第十二届会议(2017 年 3 月 6 日至 17 日)通过。



年份	阿根廷	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	伊拉克	墨西哥	摩洛哥	合计
2017 年 ^b	1	-	-	-	-	-	-	1
合计	1	1	1	9	68	277	1	359

^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 1 月 18 日。

C. 登记标准有关的问题和紧急行动的范围

1. 不符合登记标准的请求

4. 第十一届会议以来提交的大多数紧急行动请求，在首次提交时都符合可受理性标准。然而，其中四项请求未予登记，因为在提交人发出请求数小时后，在请求尚未登记前便已找到据称受害人的下落。

2. 未提供关于可能的犯罪人信息或指控非国家行为方可能参与的紧急行动请求

5. 如同前几届会议，在大多数案件中，造成失踪的犯罪人身份不明。提交人提出了一些推测，主要基于证人陈述或失踪发生的背景。主要问题是，提交的请求明确提到非国家行为方可能参与，但没有任何形式的支持或默许。

6. 在这方面，值得注意以下实例。

(a) 一项紧急行动请求的提交人提出了一些推测，包括受害人的失踪是由于与其前男友的个人问题而发生的可能性。在另一起案件中，提交人提及据称受害人和另一人之间因一块土地而发生打斗。然而，在这两起案件中，提交人都强调，这些指控只是假设，“从案情看”，不能排除国家代理人参与的可能。

(b) 在另一起案件中，提交人未提出任何明确指称缔约国参与的推测，但从紧急行动请求可以明确看出，失踪的人是与国家行为方有冲突的社会领导人。

7. 因此，采取了以下步骤：

(a) 考虑到在进行调查之前，无法确认国家官员以行动、支持或默许参与其中的可能性，因此对上述两项紧急行动请求已经登记，缔约国已被要求提供资料，说明为寻找受害者的下落而采取的调查行动。

(b) 就社会领导人的案件而言，报告员认为，即使委员会无法就国家代理人可能参与有关事件提出假设，但寄发给缔约国的照会已包括了关于受害者参加各种团体以及最近与国家官员会晤的所有资料。

8. 鉴于上述情况，报告员建议如下：

(a) 对根据《公约》第三十条提出紧急行动请求，增加两条新登记标准：在制造失踪案件的犯罪人不明确的情况下，将在下列情况下登记紧急行动：

(一) 非国家行为方可能参与——没有支持或默许——只是一种推测，在有关当局未进行彻底调查的情况下，既不能证实也不能排除。

(二) 失踪的人有过发生冲突或紧张关系的经历，或与国家行为方有关系，考虑到事件的背景，可作出强迫失踪推测。

(b) 无论哪种情况，如果在紧急行动程序中当事方提供的资料显示，没有国家代理人的参与，包括支持或默许，委员会将关闭紧急行动程序。

3. 在确定犯罪人身份之后登记的紧急行动请求：在犯罪调查和查明犯罪人方面的紧急行动的范围

9. 与登记的大多数其他请求相比，提交的一项紧急行动请求的背景比较特别。在该案中，受害者于 2013 年 11 月失踪。家属向有关当局提出投诉。调查结果，三名警察因失踪事件受到审判和定罪。然而，受害者的下落仍然未知。此外，在提交请求时，提交人表示关切的是，根据现有资料，另一名有可能参与事件的警察仍然在逃。被拘留的三名警察也可能即将被释放，尽管尚未查明受害人的命运和下落。

10. 采取的行动：在该案中，有关事实使委员会可以在对犯罪人的刑事责任进行调查和寻找失踪人员之间作出明确区分，申诉人或有关缔约国对这两个项目经常混淆。在紧急行动登记通知中，委员会请缔约国：

(a) 采取一切必要措施，以寻找和确定受害者下落；

(b) 确保就案件作出的任何决定不会促成有罪不罚现象或导致确定受害者下落所需的证据丢失；

(c) 采取一切必要步骤，找到据称参与事件的第四名警察，并执行针对他发出的逮捕令。

11. 最后，在紧急行动方面，报告员强调，十分重要的是，将委员会的作用限制在《公约》第三十条规定的权限范围内。应明确指出，刑事责任问题不在第三十条规定的委员会权限范围内。然而，报告员认为，在绝大多数案件中，提及对犯罪和犯罪人的调查是相关的，因为这种调查的结果常常有助于找到受害人的下落(如果犯罪人身份和事件的确切来龙去脉真相大白，则更容易找到确定失踪人员下落的相关信息)。

D. 登记紧急行动请求后的进程：第十一届会议以来观察到的动态(截至 2017 年 1 月 18 日)

1. 与缔约国的互动

12. 委员会通过缔约国的常驻代表团与缔约国保持联系，主要通过普通照会。有时(在紧急情况下或需要就一起涉及紧急行动程序的案件作出澄清时)也安排常驻代表团的代表与报告员之间或与代表报告员的委员会秘书处举行会议。

13. 在一些紧急行动请求中，提交人表示关切的是，负责查找和调查的当局不知道已登记的紧急行动或委员会的建议。根据全体会议第十一届会议作出的决定，秘书处与委员会登记紧急行动最多的两个缔约国(墨西哥和伊拉克)常驻代表团进行了联系，讨论这方面的备选办法。迄今为止，这些会议未成功建立与缔约国有关当局直接接触的渠道。

2. 缔约国的答复

14. 缔约国继续对已登记的大多数紧急行动作出答复。在没有答复时，向它们寄发提醒函。在第十一届会议上，委员会决定，在缔约国未对委员会的照会作出答复时，限制提醒函次数。

15. 第十一届会议以来，秘书处按照下列规则就这一决定采取了行动：

(a) 如果缔约国未答复，最多可寄发三次提醒函；

(b) 如果缔约国未作出的答复是首次对在该缔约国发生的事件登记的紧急行动，在三次提醒后，该国仍未作出答复，则安排报告员(或由秘书处代表报告员)约见常驻代表团；

(c) 如果缔约国未能作出的答复是对一项已登记的紧急行动，该紧急行动涉及据称在该缔约国发生的事件，而且还登记了其他与该缔约国有关的紧急行动，则只有在有特殊情况表明与常驻代表团开会可能有益时，才会安排报告员(或由秘书处代表报告员)与常驻代表团举行会议；

(d) 在所有其他情况下，均寄发第四封提醒函。在该函件中，委员会提及以前寄发的三份照会并提醒缔约国，它有条约义务，按照《公约》第三十条第二款和第三款，在委员会规定的时限内提交资料。函件还提醒缔约国，如果委员会在指定时限内未收到答复，它可决定在关于紧急行动的届会报告中和在向大会提交的下次报告中公布这一信息。这一决定在委员会的下次会议上作出；

(e) 无论就列入关于缔约国未作出答复的信息作出什么决定，寄发的提醒函次数将受到限制(仅每六个月一次)，而且，在提供答复的情况下，委员会将在每届会议上审查有关情况。

16. 在本报告所述期间，对在伊拉克发生的事件已登记的 23 项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照会做出答复。缔约国承诺，将在委员会对紧急行动程序的一些方面做出澄清后，在相关紧急行动的会议后数周内提供资料。

17. 关于缔约国答复的内容，委员会注意到与委员会第十一届会议通过的报告(见 CED/C/11/3)所强调的相同趋势。委员会具体指出，缔约国未答复委员会的问题和建议，也未提供背景资料。然而，在若干案件中，缔约国提供的关于紧急行动的资料使提交人有机会获得关于查找和调查程序的关键信息，此前他们未获得这种机会。

18. 报告员的建议：与人权事务高级专员办事处(人权高专办)的实地办事处和条约机构的能力建设方案合作，并与国家当局协调，增加开展有关紧急行动程序和目标的互动和培训，提高对紧急行动程序范围和目标的认识。

3. 与提交人的互动

19. 秘书处与紧急行动请求的提交人保持经常联系，主要通过代表委员会寄发的信函，而且更直接地通过电子邮件和电话。根据委员会与提交人的联系，可发现一些趋势。

20. 在与国家当局的几次不成功联系后，一些提交人强调了委员会支持的重要性，他们在多次试图联系国家有关部门无果后，认为委员会是一个接纳他们的地方。在某些案件中，提交人(主要是家庭成员)请求委员会提供直接支持，作为他们与国家当局之间的中介人。在这些案件中，秘书处总是力求对个人提供支持，同时谨守委员会在《公约》第三十条下的权限。

4. 提交人的回应

21. 在大多数情况下，提交人对国家履行查找和调查义务缺乏进展感到失望(见上文 E 节)。

22. 在一些案件中，提交人请求委员会以具体方式提供支持。以下是这种请求的实例，报告员对此的回应是：

(a) 在一个紧急行动中，提交人告知委员会，要求采取保护措施的请求被当局的一个部门(国家保护处)拒绝，该部门本有能力确保对个人的保护。负责此种保护的当局寄来的便笺说，该案已转交国家警署，它在某些案件中也有权能。提交人请求委员会介入，以请求根据国家有关方案对提交人提供保护。报告员的结论是，委员会无权就负责保护的国家当局作出决定，除非在提供这种保护会明显危及个人安全的情况下。在本案中，提交人未提供任何这方面的信息。

(b) 在另一个紧急行动案件中，提交人要求委员会请缔约国作为一个紧急事项，调查失踪者 Facebook 个人账户中的活动情况，因为收到的消息表明该账户一直活跃。委员会裁定，对有关账户进行调查是有益的，因为这可提供关于失踪人员下落的信息。因此，它请缔约国进行调查，作为查找和发现失踪人员下落的必要措施的一部分。

(c) 在三个紧急行动中，提交人经常给委员会打电话，要求提供物质和心理支持。在这些案件中，委员会总是不厌其烦地听取和回答有关程序的问题，同时具体说明委员会任务的局限。人权高专办的国家办事处也接受提交人的访问并回应他们的关切。

23. 在一些登记的紧急行动请求中，提交人未就缔约国的意见发表评论。这限制了委员会就有关请求可作的选择。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。

24. 这主要发生在两种情况下：

(a) 情况 1：在非政府组织提交的六项紧急行动请求中，非政府组织难以与失踪人员亲属保持联系，也无法查阅案件档案。在这些案件中，委员会向提交人发出了提醒函。在两个紧急行动案件中，在提交人一年未作答复后，报告员认为，有必要向缔约国寄发后续信函，请求就调查和查找失踪人员进展情况提供最新资料。后续信函的副本已寄给提交人。提交人随后恢复了与秘书处的联系，对该信表示感谢，并通知秘书处，该信使他们能够与负责调查的当局恢复联系；

(b) 情况 2：在其他案件中，请求提交人未作出答复，因为他们无法采取后续行动：他们可能无法书写，或者可能难以访问互联网。在发出三次提醒函后，秘书处通过电话与一些提交人联络，讨论以何种方式(口头或以其他方式)就缔约国的意见发表评论。在两项紧急行动中，秘书处与提交人举行了电话会议，听取他们的评论。由于紧急行动数量很多，这种选择只能在特殊情况下使用。

25. 鉴于上述情况，报告员建议通过一项新的议事规则，处理提交人不对委员会的说明作出答复的案件：

(a) 向提交人寄发三份提醒函；

(b) 如果提交人在第三次提醒函三个月内没有答复，秘书处将试图通过其他方式找到提交人，询问他(她)没有回应委员会的理由；

(c) 如果提交人指出，他(她)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，并将根据提交人提供的资料向缔约国发出一个后续照会；

(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。

E. 已登记的紧急行动请求中经常出现的主要关切

26. 负责查找和调查的当局缺乏行动：在很多案件中，提交人强调，负责调查和查找失踪人员的国家当局没有采取行动。所表达的关切主要涉及五种情况：

(a) 当局没有在失踪事件发生 72 小时内采取行动：在 25 个以上的紧急行动案件中，提交人强调，他们对当局在有关失踪事件发生后 72 小时内拒绝干预表示关切。在所有有关案件中，委员会强调，它对当局在失踪事件发生后 72 小时内拒绝采取行动表示关切。在其中一个案件中，委员会建议缔约国采取必要措施，“确保任何强迫失踪申诉都应由收到申诉的当局根据《公约》第十二条毫不拖延地审理”。

(b) 缺乏搜索和调查策略：在几乎所有已登记的紧急行动请求中，缔约国和提交人提供的资料显示，缺乏搜索和调查策略。在这些案件中，委员会提醒缔约国它们在《公约》第十二条和第二十四条下的条约义务，并假定，对强迫失踪事件的调查可获得查找乃至找到受害人所需的资料。

(c) 在一些案件中未执行法院作出的裁决：在 12 项紧急行动中，提交人指出，主管部门没有执行法院做出的裁决，原因可能是由于缺乏资源，也可能是他们直接参与有关事件或与这些事件有关联。在其中四起案件中，提交人报告说，尽管有关国家代理人在场，但在对有关失踪案件的据称犯罪人发出逮捕令数月后，当局未能就法院裁决采取行动。向缔约国发出的照会强调，委员会对当局未能执行法院裁决的表示关切，并重申了缔约国在这方面的条约义务。

(d) 没有进行现场调查：在大约 19 项紧急行动中，提交人强调，他们感到关切的是，负责调查的当局往往将其行动局限在向收容所、医院和其他医疗设施和拘留中心发送信息请求，但最终未得到相关信息。他们还指出，尽管这种信息请求通常包含通过实地访问进行这种调查的指示，但是这些指示被忽略。在这些案件中，委员会建议缔约国确保主管当局 (i) 充分利用其权力，包括采取紧急措施，要求有关当局提供在调查或搜索失踪人员所涉程序方面所需要的所有资料；(ii) 采取步骤进行现场调查，以确保进行有效搜索，不仅仅是向各方发信，而且，不应仅仅依据缔约国记录中的资料。

(e) 采用现有证据有误：在绝大多数已登记的紧急行动请求中，提交人表示，他们对当局没有采取行动，使用和全面审查所有现有证据感到沮丧。例如，提交人经常抱怨当局关于电话或电子邮件网络的信息很少采用，或分析有缺陷；对可能有相关证据地点的搜索不充分；对遗骸缺乏分析；还有一些当局拒绝与失踪人员家属和亲属提供的证人面谈。在这些案件中，委员会分析了现有资料。一旦资料得到核实，委员会转达有关关切，并请负责搜索和调查的当局进行必要的调查行动。

27. 将调查转交非专业部门：提交人经常表达关切的是，将调查转交并非专门从事调查强迫失踪事件的部门。例如，一些案件被分配到专门从事有组织犯罪调查的部门。在这些案件中，委员会请缔约国说明转交这些案件的理由，并请提供资料，以确定转交是否有害于对强迫失踪事件的调查，因为这是其他部门的职权范围；或确定其他部门是否也有权限根据《公约》条款调查可能指向一起可能的强迫失踪事件的线索。

28. 缺乏机构间协调：在几乎所有已登记的紧急行动请求中，提交人表示关切的是，负责案件的当局之间缺乏机构间协调。在联邦国家，还有州与联邦当局之间缺乏协调的问题；这反过来又对搜索和调查进程的有效性产生了明显影响。在这些案件中，委员会提醒缔约国，有必要确保所有参与搜索和调查进程的当局之间的机构间协调。

29. 军事刑事法院的作用：在一些紧急行动案件中，军事部门的人是可能的犯罪人或作为受害人，这类案件的提交人一再强调，他们对军事刑事法庭在调查案件中的作用表示关切。在这些案件中，委员会提醒有关缔约国，应采取一切必要措施，以保证这些案件从一开始就由普通法院实际审理。在相关情况下，委员会还请缔约国确保军事当局与民事当局合作，必须由民事当局负责调查和协调。这一澄清是为了防止出现以下情况：在禁止军事法庭干涉的借口下，军方可能拒绝提供在其控制下的援助或具体资料。

30. 需要进一步发展在寻找失踪人员方面的国际法律援助：在 10 项紧急行动中，据推测失踪人员不是在人们最后见到他们的国家失踪的，提交人强调，他们对有关国家之间不能开展有效合作感到关切。在这些案件中，委员会请缔约国根据《公约》第十四条立即提供必要的国际法律援助。

31. 家属和朋友无法获得与搜索失踪人员有关的信息及其参与搜索问题：在几乎所有已登记的紧急行动请求中，提交人都提到家属和亲属在获得与调查强迫失踪信息和搜索失踪人员相关的信息以及在参与搜索和调查方面遇到的困难。在这些案件中，委员会提醒缔约国它们在《公约》第十二条和第二十四条下的条约义务：(a) 确保失踪人员家属和亲属能够获得关于查找和调查工作进展的最新情况，包括凡是在他们认为适当时，与负责这些案件的当局会面；(b) 允许和支持他们有效参与查找工作。

32. 临时保护措施请求：在大多数紧急行动请求中，提交人要求采取临时措施，保护家属和亲属免受威胁，使他们能够继续开展为搜索和找到失踪人员下落所必要的活动。在绝大多数案件中，家属和亲人遭受极大压力，往往直接来自可能参与事件的国家当局。他们提到在住宅附近的巡逻或有大量人员、威胁电话或信件、对子女施加压力、直接威胁不要报告事件或必须放弃对失踪人员的搜索。在某些案件中，提交人还报告了他们的代表受到人身威胁，直接参与寻找失踪人

员的人遇害。如所提供的信息表明有关人员面临对其生命或身心健康造成不可弥补伤害风险的情况下，准予所请求的临时保护措施。在每个此类案件中，都促请有关国家在采取任何保护措施前，听取要求保护的个人的需要和意见。

F. 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

33. 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) 当失踪的人被找到、已获释或确认死亡时，紧急行动被关闭；

(c) 当失踪的人被找到但已为之采取临时措施的人仍然处于危险之中时，继续紧急行动保持。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。

34. 第十一届会议以来，委员会关闭了三项紧急行动，相关受害者被发现仍然活着：五个受害者与在墨西哥发生的事件有关，另一个受害者涉及在伊拉克发生的事件。因此，在编写本说明时，共有 13 项紧急行动被中止或关闭：3 项紧急行动被中止(有关失踪人员下落已查明但仍被关押)；10 项紧急行动被关闭(有关失踪人员被发现还活着并已获释(8 起案件)，或被发现死亡(2 起案件))。

35. 委员会认为，有三项紧急行动，尽管失踪的人已经找到，但仍需继续维持，因为这些人虽在紧急行动下获准临时措施，但仍处于危险之中。
