



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
28 May 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 和第 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均应提请委员会注意。如有委员会委员索要，可以原文将任何此类请求全文提供给该委员。本报告总结了委员会第十九届会议以来已就根据《公约》第三十条提交的紧急行动请求着手处理的主要问题以及作出的决定。

B. 委员会第十九届会议以来收到的紧急行动请求

2. 委员会在第十九届会议上通过的关于紧急行动请求的报告¹中，介绍了就截至 2020 年 8 月 31 日登记的 969 项紧急行动请求所作的决定。从该日起至 2021 年 4 月 1 日，委员会收到了 47 项新的紧急行动请求，其中 44 项已登记。3 项请求未予登记，因其涉及尚未批准《公约》的国家据称发生的失踪案件。按照既定做法，将上述 3 项请求转交强迫或非自愿失踪问题工作组。另有 2 项请求未予登记，因为相关人员下落已查明。新登记的 44 项请求涉及以下国家发生的失踪事件：布基纳法索、哥伦比亚、洪都拉斯、伊拉克、墨西哥、摩洛哥、巴拉圭、秘鲁和多哥。

3. 如下表所示，截至 2021 年 4 月 1 日，委员会共已登记 1,013 项紧急行动请求。

* 委员会第二十届会议(2021 年 4 月 12 日至 5 月 7 日)通过。

¹ CED/C/19/2.



截至 2021 年 4 月 1 日登记的紧急行动请求，按年份和缔约国分列

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	尼泊尔	巴拉圭	秘鲁	斯里兰卡	斯洛伐克	多哥	突尼斯	共计
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	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-	-	-	-	8	1	-	1	-	-	-	-	-	12
共计	3	1	1	1	1	4	26	4	24	492	2	2	1	1	424	4	1	1	14	1	1	3	1	1 013

^a 截至 2021 年 4 月 1 日。

C. 第十九届会议以来的动态(截至 2021 年 4 月 1 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 封就强迫失踪的搜寻和调查工作向缔约国提供具体建议的后续照会。2021 年 1 月 1 日至 4 月 1 日期间，委员会登记了 12 项新的紧急行动请求，并发出了 17 封后续照会。

5. 在整个程序中，委员会通过照会、信函、会议和电话等方式，与缔约国(通过其常驻代表团)和紧急行动请求的提交人保持经常联系。委员会还在很大程度上依靠联合国人权事务高级专员办事处和联合国其他驻地机构的合作。上述机构经常在紧急行动请求提交人(主要是失踪人员的亲属)和委员会之间传递信息。

6. 紧急行动程序中提供的信息证实了委员会第十一届至第十九届会议通过的报告中所发现的若干趋势。² 自第十九届会议以来，委员会登记的紧急行动请求所涉案件约有半数与伊拉克发生的事件有关。

1. 本报告所涉时期内观察到的一般趋势

7. 以下段落无意详尽无遗地分析紧急行动程序下收到的所有信息，但其中描述了本次审查所涉时期内一些缔约国的一般问题和趋势。

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 和 CED/C/19/2。

8. 本次审查所涉时期内，委员会发现了以下六个问题。将根据紧急行动程序下收到的信息对之进行分析。

(a) 相关缔约国或紧急行动请求提交人无回复

9. 每当相关缔约国或紧急行动请求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封催复函。多数缔约国会与委员会合作，提供后续信息并针对委员会的建议和索取信息要求作出回复。但是，发出第三封催复函后缔约国仍未回复时，委员会会再发出最后一封催复函，指出缔约国未能遵守本国根据《公约》第三十条承担的紧急行动相关义务，并表明委员会可能决定在其下一届会议关于紧急行动的报告及其提交联大的下一份报告中将此情况公诸于众。截至 2021 年 4 月 1 日，委员会已就 280 项紧急行动请求向伊拉克发出了最后一封催复函。

10. 须强调的是，委员会已在三份提交联大的报告中指出伊拉克未能遵守本国根据《公约》第三十条承担的义务。³ 委员会还在第十九届会议上审议伊拉克根据《公约》第二十九条第 4 款提交的补充信息⁴ 时，向该缔约国着重指出了未遵守义务的问题。

(b) 缺乏适合各起案件的搜寻和调查策略

11. 委员会在登记的几乎所有紧急行动请求中均提出关切的是，缔约国未能确定并实施按照《公约》第十二和第二十四条搜寻失踪人员并调查其失踪情况的综合策略，其中包括经定期审查的行动计划和时间表。尽管一些案件中可以看到作出了努力，但通常来说，搜寻和调查似乎是以个别的、往往未经协调配合的行动进行的，没有任何明确的策略。此类情况中，委员会请相关缔约国确保搜寻和调查各个阶段所采取策略的制定和实施均符合尽职尽责原则——包括调查的全面性、即时性和彻底性以及负责的专业人员的称职性和独立性，且遵循《搜寻失踪人员指导原则》⁵ 原则 8。所采取的策略必须确定拟予以一体化方式开展的各项活动和尽责调查，且该策略的实施必然能得出找到失踪人员下落并调查其失踪情况所需的方法和步骤。本报告所涉时期内，向阿根廷、柬埔寨、哥伦比亚、洪都拉斯、伊拉克、立陶宛和墨西哥发出了此类建议。

(c) 搜寻程序和调查程序之间缺乏协调配合

12. 委员会继续注意到，在所登记的大多数紧急行动请求中，搜寻程序和调查程序之间似乎缺乏协调配合。通常来说，缺乏协调配合系因国家各主管部门未能分享其在履行各自任务时获得的信息和证据，或是未能以有计划、有步骤的方式来分享。委员会还注意到，上述缺乏协调配合在一些案件中导致重复开展行动，在另一些案件中则导致信息缺失，其结果是搜寻和调查均出现延误。此类情况中，委员会建议负责搜寻的主管部门和负责调查的主管部门遵循《搜寻失踪人员指导原则》原则 13，开展协调配合。

³ A/73/56、A/74/56 和 A/75/56。

⁴ CED/C/IRQ/AI/1.

⁵ CED/C/7，附件。

(d) 联邦主管部门和州主管部门之间缺乏协调配合

13. 委员会在几项涉及联邦国家发生的失踪事件的紧急行动请求中注意到，联邦和州负责搜寻和调查的主管部门之间缺乏协调配合。其结果是，联邦一级和州一级同时展开调查，重复开展了行动，且在结果方面缺乏信息。此类情况中，委员会一贯建议联邦一级和州一级开展调查的主管部门之间协调配合并明确界定各自的职能。

(e) 亲属切实参与搜寻和调查方面存在挑战

14. 委员会在大多数案件中获悉，失踪人员的亲属缺乏搜寻和调查中所采取行动和所取得结果的相关信息，且在切实参与方面面临障碍。此类情况中，委员会建议相关缔约国建立明确的正式机制，按照《公约》第二十四条和《搜寻失踪人员指导原则》原则 5 定期向失踪人员的亲属和代表通报搜寻和调查的进展情况，允许他们充分参与搜寻和调查，并让其获得进展和结果的任何相关信息。

(f) 委员会要求采取的临时措施实施方面面临的主要挑战

15. 本次审查所涉时期内，委员会获悉，一些失踪人员的亲属在竭力要求对其强迫失踪情况进行调查后，或是在开展搜寻活动后，成为威胁和恐吓的目标。此类威胁与以往审查期间有着相同的特征，形式多样，例如死亡威胁、在人们住处附近巡查，以及作出影响相关人员所获保护的程序性决定。此类情况中，委员会请相关缔约国采取必要的临时措施，保护受影响人员的生命与安全，并使个人得以在不遭受暴力侵害或骚扰的情况下搜寻失踪的亲属。委员会还强调，为了确保受益人能充分信任，在与受益人的磋商之下定期调整保护计划很重要，尤其是就保护措施的形式以及负责实施的机构而言。

2. 伊拉克和墨西哥的具体相关趋势

16. 本次审查所涉时期内，伊拉克和墨西哥仍是登记的紧急行动请求数量最多的两个当事缔约国，现占登记的紧急行动请求总量 91%。委员会认为有必要着重指出相关案件中观察到的主要趋势。

(a) 伊拉克

17. 截至 2021 年 4 月 1 日，委员会共登记了 492 起与伊拉克所发生事件有关的案件，占迄今登记的紧急行动请求总量 49%。令委员会高度关切的是，上述案件中仅有 26 起案件的失踪人员已查明下落。

18. 委员会还感到关切的是，尽管已发出多封催复函，但伊拉克仍未能就登记的大多数涉及其领土内所发生事件的紧急行动请求作出回复。本次审查所涉时期内，就登记的 280 项紧急行动请求发出了四封催复函。委员会关切地注意到，在一些情况中，该缔约国就最后一封催复函作出回复，要求提供受害人的个人信息，而上述信息在第一封登记照会中既已提供。

19. 在该缔约国向委员会提交了回复的情况下，其回复与以往报告中委员会所观察到的趋势同出一辙，即该缔约国未提供任何信息说明为搜寻失踪人员或调查其据称遭强迫失踪情况采取的行动。此外，该缔约国未能说明受害人有哪些程序可以利用。

20. 该缔约国在其若干回复中与以往一样，仅是坚称据称受害人与恐怖组织有关联，而未提供任何进一步信息说明针对他们提出的任何具体刑事指控、启动的任何具体诉讼程序以及签发的任何具体逮捕令。此类情况中，委员会提醒该缔约国，搜寻失踪人员并调查其失踪情况的责任适用，无论其个人概况和政治归属如何。

21. 在若干紧急行动请求中，该缔约国通知委员会，在针对据称发生的强迫失踪事件展开调查时，卫生部法医司要求失踪人员的一级亲属到场，因为说不定他们能在身份不明的尸体照片中辨认出失踪人员。但是，该缔约国未说明是否已就此向亲属发出邀请，如果没有的话，尚未发出邀请的原因是什么。

22. 委员会在第十九届会议上通过的关于紧急行动请求的报告中，提及了大量与始于 2019 年 10 月的主要在巴格达解放广场举行的抗议活动参与人员或为参与人员提供某种支助者失踪有关的紧急行动请求。本次审查所涉时期内，委员会未登记更多此类请求。因此，此类请求的数量保持在 28 项，而该缔约国尚未对其中的 13 项作出回复。

(b) 墨西哥

23. 截至 2021 年 4 月 1 日，委员会共登记了 424 项与墨西哥所发生事件有关的紧急行动请求，占迄今登记的紧急行动请求总量 42%。在上述 424 起案件中，有 46 起因失踪人员已查明下落而结案，其余案件则尚未结案或是已告暂停(见下文第 32 至第 33 段)。委员会对该缔约国就所登记请求作出回复的情况有所增多表示欢迎，尽管约有半数案件还是发出了催复函。在绝大多数案件中，委员会在收到该缔约国回复后发出了后续照会，其中重申了多项委员会此前就主管部门制定和实施搜寻和调查策略提出的建议(见上文第 11 至第 13 段)。

24. 委员会频频获悉墨西哥负责搜寻和调查的联邦和州主管部门之间因缺乏协调配合而制造了障碍甚至阻碍了进展。在一些案件中，委员会获悉州主管部门拒绝与联邦主管部门协作。此类情况中，委员会发出后续照会，要求各级主管部门明确界定各自的职能并协调配合(见上文第 13 段)。

25. 委员会在向墨西哥提出的建议中还多次着重指出，该缔约国根据《公约》有义务确保定期将负责搜寻和调查的主管部门所采取的步骤告知受害人，并让受害人参与该进程。本次审查所涉时期内，相关进程中取得的进展仍高度依赖于失踪人员亲属的主动性和行动。在几起案件中，受害人与缔约国负责搜寻和调查的主管部门之间互动的可能性是能取得进展的关键所在。但尽管如此，紧急行动请求的提交人屡屡表示，他们在确保主管部门尽职尽责地将其所提供的信息纳入考量方面面临着挑战。他们往往还会表示遗憾的是，常常不进行现场调查，也不对现有证据进行全面分析。

26. 涉及墨西哥所发生事件的紧急行动请求的提交人继续频频指称，墨西哥当局直接或间接参与了失踪相关事件，而搜寻和调查努力已经停止。在事件系发生在几年前的情况中，提交人多次指出缔约国当局因未尽尽职尽责而应付的责任，认为缔约国当局的不作为已成为据称发生的强迫失踪事件的另一个责任因素。此类情况中，委员会向缔约国强调了建立负责搜寻和调查的国家官员追责机制的重要性，并请缔约国针对有关上述官员阻碍相关进程的指称展开调查。

27. 本次审查所涉时期内，委员会收到的 45 项紧急行动请求提及了纳亚里特州据称在该州总检察长办公室工作人员的直接或间接参与下发生的失踪案件。据上述请求称，已在美利坚合众国被判犯有贩毒罪的纳亚里特州前总检察长 Edgar Veytia 一直与有组织犯罪有关联，且其本人曾参与在该州发生的大量强迫失踪及其他侵犯人权案件。一些紧急行动请求进一步指称，纳亚里特州失踪人员调查特别检察官办公室的现职工作人员曾参与强迫失踪案件，或是曾与 Veytia 密切合作。上述一些案件中已指认了据称犯罪人，但未进行调查以查明其责任。此类情况中，委员会请该缔约国采取必要措施，调查并惩处主管部门任何旨在阻碍强迫失踪案件中的搜寻和调查工作的活动或干预行为，尤其是调查可能曾与 Veytia 有关联的检察官办公室工作人员，以确定他们是否可能参与了相关失踪事件。委员会进一步请该缔约国确保特别检察官办公室称职且独立。

28. 紧急行动请求的提交人还频频提到失踪人员亲属在获得他们根据国家法律以及《公约》第二十四条第 6 款应享的支助方面所面临的挑战。根据上述条款，各缔约国须在诸如社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面，就尚未查明下落的失踪人员及其亲属的法律地位问题采取适当举措。在每一个此类情况中，委员会均向缔约国指出了根据失踪人员亲属的具体需要而须采取的措施，例如在获得食物、教育机会、住房或健康服务等方面的具体需要。委员会还回顾指出，缔约国具备权限的主管部门有义务向失踪人员亲属告知他们有权从这些主管部门获得的支助的内容、范围以及时限。委员会请缔约国确保受害人支助执行委员会在制订和修订支助计划时，对受益人的情况和需要给予应有的考量。

3. 布基纳法索、摩洛哥、巴拉圭和秘鲁的动态

29. 某土著群体一名成员遭强迫失踪。本报告所涉时期内，委员会登记了第一项与布基纳法索有关的紧急行动请求。该请求事涉颇尔族群一名成员据称在被宪兵队成员逮捕后遭强迫失踪。

30. 在打击游击队的过程中遭强迫失踪。委员会还登记了第一项与巴拉圭有关的紧急行动请求。该请求事涉一名女孩据称在为打击游击队组织巴拉圭人民军而建立的军警联合特遣队牵头的一次军事行动中遭强迫失踪。委员会在其后续照会中表示关切的是，没有任何信息说明采取了任何具体措施搜寻和查找该女孩下落并调查其失踪情况，包括探查她是否有可能已遭巴拉圭人民军羁押。

31. 示威情境中遭强迫失踪。委员会登记了 13 项与秘鲁有关的紧急行动请求。上述请求事涉 2020 年 11 月在利马举行的抗议总统活动的参与人员据称遭强迫失踪。在遭羁押人员被查明下落并释放后，上述案件结案(见下文第 37 段)。

32. 引渡情境中遭强迫失踪。委员会登记了 1 项事涉一名被从摩洛哥引渡至沙特阿拉伯的人员失踪的紧急行动请求。沙特当局未向其亲属披露其下落。此案当中，委员会请该缔约国按照其在《公约》第十四和第十五条之下的义务，与沙特当局合作，以便查明该人员下落并调查他据称遭强迫失踪的情况。

D. 已中止、已结案、已为保护临时措施受益人而继续或已暂停的紧急行动

33. 根据委员会第八届会议全体会议通过的标准：

(a) 当失踪人员下落已查明但仍被羁押时，紧急行动即告中止；之所以采取此举，系因相关人员特别容易再遭强迫失踪并被置于法律保护之外；

(b) 当失踪人员被发现已获自由，或已被找到并释放，或被发现已死亡时，只要其家人和(或)提交人对上述事实无异议，紧急行动即告结案；

(c) 当失踪人员的下落已查明，但紧急行动中的临时措施受益人仍面临威胁时，紧急行动继续。此类情况下，委员会的干预仅限于对临时措施进行跟进。

34. 除上述标准外，委员会第十二届会议还通过了以下新的案件类别：

(d) 当紧急行动请求提交人已与失踪人员家人失去联系，无法继续提供后续信息时，紧急行动以及委员会的跟进措施即告暂停。若提交人通知委员会已与失踪人员家人重新建立起联系，则暂停的紧急行动可重新启动。

35. 截至 2021 年 4 月 1 日，委员会结案了 89 起紧急行动案件，中止了 15 起案件，暂停了 96 起案件。共有 813 起紧急行动案件仍在继续。

36. 在 2 起失踪人员已被发现死亡的紧急行动案件中(第 12/2014 号，事涉哥伦比亚；第 8/2013 号，事涉墨西哥)，紧急行动仍在继续，因为临时措施受益人仍面临威胁。

37. 委员会对迄今有 106 名失踪人员被查明下落表示欢迎。委员会尤其欢迎的是，有 82 起案件中的相关人员被查明下落时还在世。就此，委员会希望着重指出本次审查所涉时期内登记的事涉柬埔寨、墨西哥和秘鲁所发生案件的紧急行动请求中观察到的积极结果。但尽管如此，委员会就事涉柬埔寨的请求(第 782/2020 号，相关人员已查明下落，被羁押在土耳其)表示遗憾的是，缔约国未能按照《公约》第十五条，以协助受害人并协助搜寻、查找和释放失踪人员为目的，与失踪人员的国籍国墨西哥合作。

38. 关于 1 项事涉立陶宛的紧急行动请求(第 569/2019 号)，紧急行动请求的当事人及其拥有监护权的家长告知委员会：她正处于一项证人保护计划下；她的下落已知；她不希望由紧急行动请求提交人代理。因此，该案已结案，并已相应地通知有关各方。