



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
21 May 2019
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十五届会议以来与委员会根据《公约》第三十条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. 委员会第十五届会议以来收到的紧急行动请求

2. 委员会在关于第十五届会议通过的紧急行动请求的说明中,列出了就截至 2018 年 9 月 14 日登记的 541 项紧急行动请求所作的决定。从该日起至 2019 年 4 月 4 日,委员会收到了 29 项新的紧急行动请求,其中 28 项已经登记。这 28 项新请求涉及的事件发生在柬埔寨、哥伦比亚、古巴、伊拉克、立陶宛、墨西哥和多哥。本报告附有已登记的紧急行动清单(见表)。

3. 在编写本报告之时,委员会共登记了 570 份紧急行动请求,按年份和国家分列如下:

* 委员会第十六届会议(2019 年 4 月 8 日至 18 日)通过。



按年份和国家登记的紧急行动

年份	阿根廷	亚美尼亚	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	古巴	洪都拉斯	伊拉克	哈萨克斯坦	立陶宛	摩洛哥	毛里塔尼亚	墨西哥	斯里兰卡	多哥	合计
2012	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	5
2013	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—	6 ^a	—	—	7
2014	—	—	1	1	1	—	—	5	—	—	—	—	43	—	—	51
2015	—	—	—	—	3	—	—	42	—	—	—	—	165	—	—	210
2016	—	—	—	—	4	—	—	22	—	—	1	—	58	—	—	85
2017	2	1	—	—	3	—	—	43	2	—	2	1	31	1	—	86
2018	—	—	—	—	9	1	14	50	—	—	—	—	42	—	2	118
2019 ^b	—	—	—	1	—	—	—	—	—	1	—	—	6	—	—	8
合计	2	1	1	2	21	1	14	162	2	1	3	1	356	1	2	570

^a 9/2013 号紧急行动涉及两人，因此算作两项请求。

^b 截至 2019 年 4 月 4 日。

C. 登记紧急行动请求之后的进程：自第十五届会议(截至 2019 年 4 月 4 日)以来观察到的动态：

4. 委员会利用以委员会名义发出的照会和信函以及会面或电话等方式，与缔约国(通过缔约国常驻代表团)和紧急行动请求的提交人保持联系。

5. 紧急行动程序中提供的资料证实了第十一至第十五届会议通过的报告(CED/C/11/3、CED/C/12/2、CED/C/13/3、CED/C/14/2 和 CED/C/15/3)中观察到的一些趋势。与过去一样，已登记紧急行动请求的大多数案件涉及发生在墨西哥和伊拉克的事件。在本报告所述期间，委员会希望着重指出涉及有关缔约国的以下趋势。

1. 涉及墨西哥和伊拉克的趋势

(a) 墨西哥

6. 缔约国对最近登记的绝大多数案件作了回复。然而，答复后续照会的时间拖长了：随着时间的推移，提供的信息越来越少，收到的答复反映了搜索和调查失踪人员程序停滞不前的事实。

7. 关于墨西哥已答复委员会要求和建议的紧急行动案件，收到的资料仍显示，开展的行动是零星、孤立的，大多行动更多的是形式上、而非实质性的，似乎并不属于事先确定的搜索和调查战略的一部分。失踪者亲属、密切联络人或代表主动采取行动仍是要确保搜索和调查程序取得进展的关键。

8. 在大多数案件中，提交人对搜索和调查程序停滞不前表示沮丧。他们哀叹未能进行现场调查，以及缺乏确保充分审查所有可用证据的行动。

9. 另一个仍然出现的趋势是，提交人经常声称，负责搜索和调查的当局本身曾直接或间接参与所涉事件，调查因此受阻。在这种情况下，委员会强调必须设立针对负责搜索和调查的国家官员的问责机制，并要求缔约国调查关于国家官员为拖延诉讼的行动指称。

10. 委员会表示关切的是，有报告称，失踪者的亲属在要求调查涉及亲人的强迫失踪的事实时受到威胁和恐吓，特别是就据称涉及军队的强迫失踪案件而言。

11. 在本报告所述期间，常驻联合国代表团代表墨西哥会见了委员会秘书处成员，并对涉及被认为不是由国家授权、支持或默许的个人或群体实施的行为的案件的登记表示关切，因此这些案件不是《公约》第二条意义上的强迫失踪案件，而是由有组织犯罪集团实施的绑架。根据委员会关于紧急行动请求的判例，非国家行为者的参与的可能性(没有国家官员的支持或默许)仅仅是一种假设，为了得到确认或排除，需要主管当局进行彻底调查。如果失踪人员与国家工作人员之间发生冲突、紧张关系或其他关系，鉴于案件的具体情况，这种关系的性质会增加强迫失踪的可能性，请求也会登记。

(b) 伊拉克

12. 尽管委员会发出催复通知，但缔约国尚未就涉及伊拉克事件的大多数已登记的紧急行动请求提供答复。在登记的 15 起案件中，已向缔约国发送了四份催复通知，但未得到答复。在收到答复的情况下，缔约国没有提供任何关于为搜寻失踪人员或调查他们所称的强迫失踪而采取的任何行动的资料。在一起案件中，缔约国提供的信息表明该人已被找到。然而，该人的亲属、密切联络人和代表告知委员会称，该人从未出现过。因此，委员会要求缔约国核实所提供的资料，并提供证据证明找到的人确实是代表其采取紧急行动的请求的人。在其他情况下，缔约国提供的信息与紧急行动请求中提到的事实无关。在这些情况下，已要求缔约国核实所提供的信息。在其他情况下，缔约国仅仅称，失踪者已列在因与伊拉克和黎凡特与伊斯兰国有关连而被通缉的人员名单中。

13. 缔约国还表示，其中一些案件所涉失踪人员据称是恐怖主义分子，因此不认为这些是强迫失踪案件。委员会在回应时指出，一个人被单独监禁并且没有关于他或她的下落的资料的案件仍然被认为是失踪案件。委员会还呼吁缔约国提供任何有助于澄清委员会要求其登记紧急行动请求的人的命运和下落的信息。

14. 关于 Haidar Diab Ahmed Jassim Al Massoudi (第 560/2018 号紧急行动请求)，缔约国答复说，该案件没有涉及强迫失踪，因为没有证据表明该人被国家当局拘留。根据关于国家当局可能参与类似案件的现有资料，委员会重申，负责搜索和调查工作的国家主管部门有义务不排除任何假设，包括案件可能涉及强迫失踪的可能性。

2. 向其他缔约国提出的紧急行动请求

15. 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) 亚美尼亚

16. 如委员会第十五届会议通过的报告所述，就 Ara Khachatryan 一案 (第 376/2017 号紧急行动请求)，缔约国提出答复，表示自 2011 年以来一直在进行初步调查。答复也送交请求的提交人，并请他们提交评论。鉴于收到的资料，委员会发出一份照会，重申其关注的事实是，在 Khachatryan 先生失踪七年多之后，他的命运和下落仍然不明；缔约国提供的资料并未表明负责该案件的当局已采取任何类型的调查战略或计划；该案件的首席调查员已经换七次，损及对 Khachatryan 先生失踪的调查的彻底性和连续性；Khachatryan 先生的家人和代表没有被告知负责搜查和调查当局采取的措施；据称，缔约国的一些当局以敌意态度对待 Khachatryan 先生的亲属。鉴于收到的资料，委员会发出了另一份后续照会，重申其先前向缔约国提出的建议，包括建议制定和执行搜查和调查战略。

(b) 巴西

17. 就 Davi Santos Fiuza 案(第 61/2014 号紧急行动请求)而言，缔约国答复说，警方对 Santos Fiuza 先生失踪事件进行了为期四年的搜查和调查的结果已送交巴伊亚州总检察长办公室。据警察当局称，可能有 17 名巴伊亚州警察(宪兵)涉案。总检察长目前正在审查案件档案，以确定 17 名州警察成员的个人责任，以期将肇事者绳之以法。缔约国于 2018 年 11 月 16 日将答复通知提交人；到目前为止，她尚未就此提交任何意见。2019 年 2 月 13 日向提交人发送了催复函。

(c) 柬埔寨

18. 针对代表 Khem Sophath (第 11/2014 号紧急行动请求)登记的请求采取的紧急行动仍在进行中。2019 年 4 月向缔约国发送了一份补充后续照会，强调委员会先前要求缔约国提供进一步资料，并提醒缔约国有义务根据本案中所有现有假设开展搜查和调查活动，包括国家工作人员参与有关事件的可能性。

19. 在本报告所述期间，代表 Mouen Sum (第 568/2019 号紧急行动请求)登记了一项紧急行动请求，据称，一名农民与其他 14 人一起被柏威夏省的环境官员拘留。虽然对其他 14 名被拘留者提出非法采伐指控，但提交人从未被提交法官。缔约国迅速作出答复，通知委员会称，提交人于 2019 年 3 月 31 日被找到，目前与其家人在一起。Sum 先生的亲属证实了这一信息。紧急行动已经结束。

(d) 哥伦比亚

20. 正如委员会第十三届和第十五届会议所报告的那样，缔约国提供的有关 21 项登记的紧急行动请求的资料表明，在许多情况下，调查和搜查在开始了几个月后就已告停顿。

(e) 古巴

21. 在本报告所述期间，委员会代表 César Ivón Mendoza Regal (第 542/2018 号紧急行动请求)登记了一项紧急行动请求，他是一名律师兼人权维护者，据称被国家全部拘留。他被关押的地方和他被指控的罪行目前尚不得而知。缔约国提出答复，称 Mendoza Regal 先生因非法结社罪被审前拘留，并且在完成对其案件的刑事调查之前，他已获释。但是，代表声称，缔约国没有提供任何证据来支持

这些指控，并要求缔约国通过允许他公开出现在媒体上，来提供证据，证明 Mendoza Regal 先生的人身完整和安全。将向缔约国发送一份后续通知。

(f) 洪都拉斯

22. 正如委员会第十四届和第十五届会议所报告的那样，收到了缔约国就 14 项已登记的紧急行动请求提出的意见。关于移民失踪的 13 项紧急行动请求，收到的意见非常笼统，未提供有关个别案件的资料。此外，这些评论反映了这样一个事实，即根据《公约》第十四条，负责搜查和调查程序的当局没有采取必要措施，以便安排国际法律援助，以追查受害者所走过的路，并澄清事实。在所有这些案件中，委员会仍在等待提交人提出的评论，已向他们发送了若干提醒函。

(g) 立陶宛

23. 在本报告所述期间，代表 Deimantė Stankūnaitė (第 569/2019 号紧急行动请求)登记了一项紧急行动请求，涉及一名性剥削受害者，据称她是在母亲默许和国家当局涉案的情况下被剥削的。缔约国在答复中，通知委员会称，已经找到 Deimantė，目前她已受法律保护。不过，代表要求缔约国确认 Deimantė 的确切下落，并允许与她联系。将向缔约国发送一份后续通知。

(h) 多哥

24. 关于 Atsou Adzi 和 Messan Koku Adzi 的案件(第 543/2018 号和第 544/2018 号紧急行动请求)，缔约国于 2018 年 11 月 27 日提交了一份答复，对这两个人在据称失踪当天被警方拘留的说法提出质疑，并表示国家信息和调查局的官方登记册中没有任何记录。然而，提交人声称，缔约国没有说明它对警车的动态进行了彻底的调查，据目击者称，受害人被警车被带往一个未知地点，也没有对国家信息和调查局以外的其他可能的拘留场所进行调查。因此，2019 年 2 月 13 日，委员会发出了一份后续照会，对这两个人失踪一年半后，在寻找他们或调查方面依然没有取得任何进展，特别是没有对被认定为据称带走失踪者的警车进行调查表示关切。

D. 对已为之采取临时措施的人，中止、结束或继续保持人身保护的紧急行动

25. 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，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风险特别大；

(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) 失踪人员下落已查明，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. 截至本报告编写之日，委员会共结束了 51 起紧急行动案件：在 29 起案件中，失踪者被发现并生还；在其他 22 起案件中，失踪者经查已死亡。

27. 此外，委员会中止了 13 项紧急行动请求，因为失踪者被找到但仍在拘留中。
28. 在两起紧急行动案件中，失踪者经查死亡，但紧急行动仍继续执行，因为为之采取临时措施的人员仍然面临威胁。

E. 结论和决定

29. 委员会重申，登记的紧急行动请求数量持续增加。为了应对这一局面，迫切需要增加联合国人权事务高级专员办事处处理紧急行动的工作人员人数。
30. 委员会审议了各缔约国就紧急行动提交的材料，这些紧急行动涉及的行为不明显是由经国家授权、支持或默许下行事的人所做的。在这方面，委员会重申其立场，即缔约国必须对报告的案件进行彻底调查，同时不放弃任何假设，包括强迫失踪的假设。
31. 委员会认为，在紧急措施的范围比美洲委员会的预防措施更广，它有权在美洲人权委员会已采取预防措施并要求寻找和找到失踪者的情况下采取紧急行动。因此，美洲委员会的预防措施并不存在《公约》第三十条第(2)款(e)项所指的法律诉讼的一案二审情况。在出现此类案件时，委员会与美洲委员会协调，以避免重复相同的行动。
32. 关于个人被一个缔约国交还给另一个非《公约》缔约国造成的个人失踪的指控，委员会认为，它有权就这些失踪事件采取紧急行动，依据的是：缔约国的合作义务(《公约》第十四条和第十五条)及其不驱回的义务(第十六条)。
-