



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
29 October 2020
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. 根据委员会议事规则第 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十七届会议以来已着手处理的与委员会收到的根据《公约》第三十条提交的紧急行动请求有关的主要问题以及就这些请求作出的决定。

B. 委员会第十七届会议以来收到的紧急行动请求

2. 委员会在关于第十七届会议通过的紧急行动请求的报告(CED/C/17/2)中，列出了就截至 2019 年 9 月 30 日登记的 782 项紧急行动请求所作的决定。从该日起至 2020 年 8 月 31 日，委员会收到了 187 项新的紧急行动请求，其中 186 项已经登记。有一项与捷克有关的请求没有登记。登记的 186 项新请求涉及以下国家的失踪事件：多民族玻利维亚国、柬埔寨、哥伦比亚、古巴、洪都拉斯、伊拉克、立陶宛、马里、墨西哥、尼日尔和斯洛伐克。本报告附有已登记的紧急行动清单(见表 1)。

3. 如表 1 所示，从 2012 年至 2020 年 8 月 31 日，委员会共登记了 969 项紧急行动请求。

* 委员会第十九届会议(2020 年 9 月 7 日至 25 日)通过。



表 1

截至 2020 年 8 月 31 日登记的紧急行动请求，按年份和按缔约国分列

年份	阿根廷	亚美尼亚	多民族玻利维亚国	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	马里	毛里塔尼亚	墨西哥	摩洛哥	尼日尔	秘鲁	斯里兰卡	斯洛伐克	多哥	突尼斯	共计
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	5
2013	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	-	-	-	-	6
2014	-	-	-	1	1	1	-	-	5	-	-	-	-	43	-	-	-	-	-	-	-	51
2015	-	-	-	-	-	3	-	-	42	-	-	-	-	165	-	-	-	-	-	-	-	210
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	-	228	-	2	-	-	10	-	-	-	-	-	-	1	250
2020 ^a	1	-	-	-	1	-	-	8	91	-	-	1	-	53	-	1	1	-	1	-	-	158
共计	3	1	1	1	4	24	4	22	481	2	2	1	1	412	3	1	1	1	1	2	1	969

a 截至 2020 年 8 月 31 日。

C. 登记紧急行动请求之后的进程：第十七届会议(截至 2020 年 8 月 31 日)以来的动态

4. 2019 年，委员会登记了 250 项新的紧急行动请求，并发送了 139 份后续说明，向缔约国提供了与案件搜索和调查有关的具体建议。从 2020 年 1 月 1 日至 8 月 31 日，委员会登记了 157 项新的紧急行动请求，并发出了 50 份后续说明。

5. 在这个程序中，委员会通过照会、信函、会议和电话等方式，与缔约国(通过缔约国常驻代表团)和紧急行动请求人保持经常联系。委员会还在很大程度上依赖联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和联合国外地机构的合作，这些机构经常在紧急行动请求人(主要是失踪者的亲属)和委员会之间传递信息。

6. 紧急行动程序中提供的资料证实了委员会第十一至第十七届会议通过的报告(CED/C/11/3、CED/C/12/2、CED/C/13/3、CED/C/14/2、CED/C/15/3、CED/C/16/3 和 CED/C/17/2)所认定的一些趋势。自第十七届会议以来，委员会登记的紧急行动请求所涉案件大多与伊拉克的事件有关，特别是在 2019 年 10 月开始的抗议活动方面。

1. 在本报告所述期间观察到的一般趋势

7. 虽然不打算详尽分析收到的关于已登记紧急行动请求所涉的每个缔约国的所有资料，但以下是对一些缔约国在审查所涉期间出现的某些问题的描述，作为委员会观察到的趋势的例子。

8. 在审查所涉期间，委员会根据在紧急行动程序中收到的信息，确定了需要分析的以下八个问题。

(a) 有关缔约国或紧急行动请求人没有答复

9. 关于登记的绝大多数请求，委员会向有关缔约国或请求人发出了一些催复函，要求对委员会的建议和请求作出答复。按照现行做法，向请求人发送三次催复函；此后，如果请求人仍然没有回复，大约每一年会再发一次催复函。缔约国通常在两到三次催复函后回复，例如柬埔寨、哥伦比亚、墨西哥和突尼斯等。如缔约国在第三次催复仍未答复，则发最后催复函。在撰写本报告之日，委员会已就 259 项紧急行动请求向伊拉克发出最后催复函，措辞如下：

[日期]发出的上一份照会请缔约国在[日期]之前向委员会提交关于所称强迫失踪的资料和意见。委员会注意到尚未收到这一资料。有鉴于此，委员会回顾，根据第三十条第二款和第三款，缔约国必须在委员会规定的时限内向委员会提供资料，说明被寻找者的情况以及为找到他们而采取的措施。

因此，委员会再次要求缔约国就所述紧急行动提供资料，并请缔约国不再拖延，在[日期]之前予以转交。

如果到该日仍未收到答复，委员会将注意到缔约国未遵守《公约》第三十条规定的关于紧急行动的义务，可能会决定通过关于紧急行动的届会报告和向大会提交的下次报告，在下届会议上公布这种情况。

委员会还提请缔约国注意《公约》第三十条第四款，根据该条，只要被寻找者的下落仍未决，委员会应继续努力与有关缔约国合作。

10. 应当指出，委员会在提交给大会的前两份报告中已表明，伊拉克没有遵守《公约》第三十条规定的义务。

(b) 缺乏适合每个案件的搜索和调查策略

11. 在登记的 95% 以上的紧急行动请求中，委员会对缔约国当局未能确定和执行搜寻失踪者和调查其失踪情况的战略提出关切。尽管在一些案件中作出了努力，但搜查和调查似乎通常是以即兴方式进行的，主要取决于是否有信息和手段，而不是全面的战略。因此，委员会在后续说明中提醒有关缔约国注意其根据《公约》第十二条和第二十四条承担的义务。在这种情况下，委员会请缔约国确保按照尽职原则(包括依职权调查的即时性和彻底性以及主管专业人员的能力和独立性)，以及《搜寻失踪人员指导原则》(CED/C/7，附件)的原则 8，为搜寻和调查进程的所有阶段设计和执行一项战略。这样，通过的战略必须确定全面落实的活动和应尽职责，其实施必须包括确定失踪者的位置和调查其失踪情况所需的手段和程序。委员会还要求有关缔约国定期评估既定战略。这些建议被发送到阿根廷、巴西、哥伦比亚、洪都拉斯、伊拉克、哈萨克斯坦、立陶宛和墨西哥。

(c) 搜索和调查之间缺乏协调

12. 在登记的大多数紧急行动请求中都发现了搜查和调查之间缺乏协调的趋势。这种缺乏协调的情况通常是因为国家主管当局未能分享它们在履行各自任务时获得的信息和证据，或者它们没有系统地这样做。在这种情况下，委员会观察到了各种后果：在某些情况下，负责搜查的当局和负责调查的当局重复活动；在另一些情况下，当局无法获得可能与其各自职能高度相关的信息。然而，在任何情况下，碎片化和缺乏协调导致程序的相当大的延误。

13. 就哥伦比亚而言，出现了另一种形式的缺乏协调，失踪人员搜寻委员会一直负责协调缔约国对登记的紧急行动请求的答复。该委员会在若干答复中提到其执行国家搜寻计划和指导失踪受害者的任务。可是该委员会也表示，它无法答复委员会的关切和建议，因为“它们不属于委员会的任务范围”。委员会注意到所提供的资料，但也遗憾地注意到，尽管该委员会在协调执行国家搜寻计划方面发挥了作用，但它在答复委员会就与缔约国有关当局相关的问题提出的关切和建议时没有考虑到相关资料。在此情况下，以及在与巴西和墨西哥等其他缔约国有关的情况下，委员会请缔约国确保向参与这一进程的所有当局提供与搜查和调查有关的信息。

(d) 移民方面失踪案的挑战

14. 目前，仍未采取的紧急行动中有 13 项与洪都拉斯和美利坚合众国之间的移民方面失踪案有关。这些案件反映了类似于在第 240 至 248 号紧急行动中观察到的趋势，这两项行动是委员会于 2015 年 10 月登记的，涉及 9 名危地马拉人在前往美国的途中在墨西哥的失踪案，并在失踪人员找到后于 2018 年 11 月结案。在这 13 起案件中的每一起案件中，委员会建议有关缔约国根据《搜寻失踪人员指导原则》原则 9 (2) 采取适合每一案件具体情况的搜寻和调查战略。根据这一原则，发送和接收移民和难民的国家应采用考虑到移民情况所涉困难的具体搜寻机制，并应向能够就与移民有关的强迫失踪作证的人提供保障和安全条件。委员会还回顾，缔约国有义务按照《公约》第十五条，通过制定合作协议和设立主管机构，在移民的每个阶段有效协调寻找失踪人员，相互提供最大程度的互助与合作。来源国、过境国和目的地国负责搜寻工作的机关应开展合作，确保迅速安全地交换信息和文件，这可能有助于在过境国或目的地国找到失踪人员的下落。缔约国应完全遵守有关不推回的国际标准，确保在边境口岸登记移民时对所有入境申请进行个别审查，以便在人员失踪时开展有效的搜寻工作。委员会还提出建议，即根据《指导原则》原则 9 (4)，确保失踪移民的亲属和代表获得必要的支持，以获得与其案件有关的信息，并确保他们能够参与搜索过程。

(e) 任意和(或)禁闭拘留作为强迫失踪的惯常情形

15. 在审查所涉期间登记的紧急行动请求中，有 12 项是在失踪者从未经正式承认的拘留所被释放后找到的(8 起在伊拉克，1 起在墨西哥)，或在缔约国当局披露失踪者目前在拘留所的位置后被找到的(3 起在古巴)。委员会根据《公约》第三十条第四款采取行动，结束了这些紧急行动，并请缔约国采取一切必要措施，调查从逮捕之日起至释放之日的失踪情况。如果人仍被拘留，委员会则停止紧急行动，并请缔约国按照《公约》第十七条第二款的规定，允许个人，凡为之提出紧急行动的，能接受定期探视并与外界接触。在这方面，委员会将关于向任意拘留问题工作组报告案件的可能性告诉紧急行动请求人。

16. 关于应土耳其政府要求，分别从柬埔寨、伊拉克和哈萨克斯坦引渡到土耳其的土耳其国民失踪案，委员会对就此登记的四项紧急行动请求遵循了同样的推理和程序。在这些案件中，请求人声称，土耳其政府成功地强行遣返了被指控为政治反对派的人，这些人随后被强迫失踪，并被单独禁闭了数天或数周。在有关缔约国确定了拘留地点，并经紧急行动请求人确认该信息后，委员会根据《公约》第三十条第四款结束了有关的紧急行动。在这方面，它将关于向任意拘留问题工作组报告案件的可能性告诉紧急行动请求人。在与柬埔寨有关的案件中，委员会向缔约国发送了一份普通照会，请其采取一切必要措施，搜寻、定位和保护失踪

者，即从土耳其和墨西哥来的一名国民。有鉴于此，委员会请柬埔寨确保与墨西哥合作，并提供最大程度的互助，以期按照《公约》第十五条的规定，协助失踪者及其亲属，并在寻找、定位和释放他方面提供帮助。委员会通知缔约国，为便利这种合作，还与墨西哥当局分享了普通照会以供参考。紧急行动问题报告员满意地注意到，墨西哥对普通照会作出了答复，表明墨西哥打算配合搜寻工作。

(f) 事实上或法律上对调查的存档或因没有结果而结束搜寻

17. 委员会对主管当局在各种案件中放弃搜寻或调查的事实或法律决定表示关切。案件通常在一个人失踪几年后进行事实上的存档，届时负责搜索和调查的当局不再采取任何行动，似乎放弃了案件。在这种情况下，只有失踪者的亲属采取主动和行动，承担责任，才能使案件取得进展。如果他们不知道如何采取行动或害怕报复而不采取任何行动，当局有时会指责他们没有做“必要的事情”(特别见，与哥伦比亚和墨西哥的案件有关的紧急行动)。在这种案件中，缔约国作出的答复往往重复相同的信息，对委员会表示的关切和提出的建议不一定作答。

18. 当主管当局正式决定案件归档时，案件就受到法律上的归档：例如，关于在哥伦比亚的案件所登记的一项紧急行动请求(第 62/2015 号紧急行动)，负责调查的检察官决定将案件归档，“因为缺乏表明犯罪或其可能存在的原因或事实情况”。在该案中，受害者于 2014 年 6 月 7 日在哥伦比亚圣安德烈斯失踪。委员会于 2015 年 3 月 31 日登记了紧急行动请求。此后，委员会密切跟踪该案，与缔约国和请求人保持长期联系。在整个过程中，委员会向缔约国提出了关于搜寻失踪者和调查其失踪情况的具体建议，包括提交各种相关证据。在获悉检察官的决定后，委员会回顾说，根据《公约》第二十四条第六款，缔约国有义务进行调查，直至查明失踪者的命运。委员会还回顾，按照《搜寻失踪人员指导原则》原则 7 的规定，在确定失踪者的命运和(或)下落之前，应继续搜寻失踪者。鉴于在本案中，搜寻失踪者的活动并未导致确定他的命运和(或)下落，委员会请缔约国立即重新打开与失踪者案件相对应的档案，确保所有搜寻失踪者的活动都是按照委员会先前在紧急行动请求中提出的建议进行的，并向委员会通报为此目的采取的行动。

(g) 法医证据的使用与 DNA 的作用

19. 在委员会登记的紧急行动请求中，大约 65% 的案件在搜寻和调查战略中使用法医学。在大多数案例中，法医学的作用是这一过程的核心。受害者倾向于将法医科学视为可靠信息的主要来源。这种观点可能导致各种挑战，这取决于具体紧急行动的背景。其中一个关键因素是负责法医证据的当局的可靠性：如果当局拥有所需的资源和培训，并以全面、技术性和尽职调查的方式履行其职能，法医证据就可以被认为是可靠的。在这种情况下，当局和受害者之间建立了信任，受害者被告知所采取的各种行动的情况，以及法医证据的潜力和限制。受害者还被告知如果他们希望获得第二种意见可采取的措施。相反，当负责法医证据的当局没有所需的资源和培训，没有尽职尽责地履行职责，并且没有问责机制时，任何法医证据的可靠性经常受到质疑，证据可能在搜寻和调查中被操纵。在与阿根廷、柬埔寨和墨西哥的案件有关的紧急行动请求中可以找到明显的例子，请求人声称法医证据的结果被操纵。整个过程的合法性受到质疑，无论是在确定专家并让他们被国家主管当局接纳方面，还是在支付这种干预的费用方面，受害者在获得第二种意见方面都面临困难。

20. 在这种情况下，当局经常把难以获得法医证据作为不采取任何进一步行动的借口。他们会提出获取证据的成本、国家一级缺乏适当的实验室或训练有素的人力资源，以及因此而将证据送往国外的必要性，以此作为他们无法采取进一步行动的主要原因。

21. 在这种情况下，委员会在其建议中回顾说：(a) 确立科学证据是搜寻失踪者和调查失踪情况的战略的组成部分；(b) 此类证据不限于 DNA，必须由配备必要人力和物力的主管当局予以尽职处理；(c) 必须建立可靠的问责机制；(d) 如果对 DNA 测试的准确性有疑问，应在专门从事 DNA 分析的独立国际非政府组织的协助下进行替代 DNA 测试，以确保根据与 DNA 样本分析有关的国际标准对找到的遗骸进行适当的探测和分析。委员会还批准了临时措施，以保护证据，直到提供必要的资源进行分析。

(h) 在执行委员会要求的临时措施方面的主要挑战

22. 在审查所涉期间，委员会获悉，失踪者的亲属在要求对强迫失踪进行调查后成为威胁和恐吓的目标。这类威胁与上几次审查所涉期间具有相同的特点，形式多种，如死亡威胁、在住宅周围巡逻以及利用程序性决定影响对有关人员的保护。因此，在这种情况下，委员会再次请有关缔约国采取必要的临时措施，保护受影响人员的生命和安全，并允许个人在不遭受暴力或骚扰的情况下寻找失踪的亲人。委员会还强调，必须与受益人协商定期修订保护计划，特别是在保护措施的模式和负责执行的机构方面，以确保受益人的充分信心。可惜的是，在一些紧急行动请求中，请求人报告说，当临时措施的受益人向主管当局提交委员会的决定时，他们被告知这些措施不具有约束力，或者主管当局不会采取任何行动来执行这些措施。在这种情况下，委员会提醒有关缔约国，委员会规定的临时措施具有法律约束力，并要求缔约国履行国际法律义务。委员会还回顾其自身作为《公约》设立的监测缔约国履行义务情况的专家机构的作用。根据《公约》，委员会有权要求缔约国立即采取行动寻找失踪者，缔约国有义务真诚考虑委员会对这种案件的建议。委员会还提醒有关缔约国，任何不执行临时措施的做法都不符合其真诚尊重委员会紧急行动程序的义务。到目前为止已经向哥伦比亚和墨西哥发出了这种通知。

2. 与伊拉克和墨西哥有关的具体趋势

23. 在审查所涉期间，伊拉克和墨西哥是登记的紧急行动请求最多的两个缔约国。委员会认为有必要强调在这些案件中观察到的主要趋势。

(a) 伊拉克

24. 委员会对收到的与伊拉克案件有关的紧急行动请求数量大幅增加深感关切：截至 2020 年 8 月 31 日，委员会共登记了 481 项请求，其中 28 项与缔约国 2019 年 10 月开始的抗议活动中的失踪有关。

25. 在与抗议活动有关的请求中，据称有关人员在参加游行后失踪，主要是在巴格达解放广场，或在向参加游行的人提供某种支持(如交通、医疗支持或食品分发)之后。请求人还表示，根据目击者的说法或鉴于失踪事件的背景，这些人很可能是被“在缔约国授权、支持、默许或批准下行事的民兵”或“包括国家支持的民兵或国家情报机构在内的亲政府部队成员”失踪的。紧急行动有三类：(a) 失踪者已找到紧急行动；(b) 缔约国已答复的紧急行动；(c) 没有补充资

料且缔约国没有答复的紧急行动。委员会欢迎一个积极的事态发展，即 12 项与抗议活动中失踪人员有关的紧急行动在找到并释放这些人之后已经结束。表 2 列出在这方面登记的所有紧急行动，属于(a)和(c)两类。

表 2

与伊拉克始于 2019 年 10 月的抗议活动有关的已登记紧急行动请求

紧急行动编号	姓名	截至 2018 年 8 月 31 日的情况
784/2019	Maytham al-Hilo	在该人获释后结案
785/2019	Ali al-Holaijy	待缔约国答复
786/2019	Yousseuf al-Ghariri	待缔约国答复
792/2019	Maimouna al-Mashhadani	在该人获释后结案
793/2019	Seba al-Mahdawi	在该人获释后结案
794/2019	Ahmed Bukli	在该人获释后结案
797/2019	Omar al-Ekaili	在该人获释后结案
798/2019	Ahmad al-Falahi	待缔约国答复
800/2019	Ali al-Sudani	待缔约国答复
801/2019	Shakir al-Khafaji	在该人获释后结案
802/2019	Zaid al-Bahadeily	在该人获释后结案
803/2019	Khalil al-Jumaili	待缔约国答复
804/2019	Asmaa al-Izzawi	在该人获释后结案
805/2019	Qutiaba Sudani	待缔约国答复
810/2020	Ahmed al-Zubaidi	待请求人对缔约国的答复作评述
811/2020	Ihsan al-Sheikhly	待缔约国答复
812/2020	Maitham al-Eqabi	待缔约国答复
813/2020	Osama al-Tamimi	待缔约国答复
815/2020	Ahmad al-Darraj	在该人获释后结案
816/2020	Mahmoud al-Shuwaili	待缔约国答复
817/2020	Khaled al-Awadi	在该人获释后结案
820/2020	Majid al-Dulaimi	待缔约国答复
877/2020	Sarmad al-Zubaidi	在该人获释后结案
882/2020	Abdel-Messih Sarkis	待缔约国答复
883/2020	Ahmed al-Zubaidi	在该人获释后结案
884/2020	Majid al-Dulaimi	待缔约国答复
885/2020	Tawfeeq al-Tamimi	待缔约国答复
887/2020	Nazir al-Jabari	待缔约国答复

(一) 失踪者已找到的紧急行动

26. 根据向委员会提供的资料，紧急行动请求中有 12 项找到并释放了失踪者。在所有案件中，请求人都通知了委员会，因此委员会决定根据《公约》第三十条第四款结束该程序，并相应地通知了缔约国和请求人。在这些案件中，委员会提醒缔约国，它有义务按照《公约》第二、第三、第十二和第二十四条的规定，调查从失踪之日起至获释之日的失踪情况。委员会感到遗憾的是，在这些案件中，缔约国在案件登记后没有提供任何资料，而且根据现有资料，没有采取行动调查失踪事件。委员会还感到关切的是，当被要求提供关于失踪和失踪者获释情况的补充资料时，请求人回答说，由于害怕报复，受害者不愿提供细节。在一个案件中，据称失踪的受害者向委员会表示，他在被拘留期间一直被蒙住眼睛，遭受了严重的酷刑和虐待行为。

(二) 缔约国已答复的紧急行动

27. 在一个案例中，缔约国对紧急行动作出了答复。缔约国在答复中表示关切，委员会接受了对指称的案件的登记，但“在向缔约国提出指称案件之前没有进行彻底的核实/审查，案件是基于概率，并没有真正的目击者或明确的证据表明是谁实施了绑架”。缔约国还请委员会提供“关于谁实施了据称的绑架以及失踪地点的任何现有信息”。在本案中，委员会首先提醒缔约国，委员会总是提供所有资料，包括关于可能的肇事者的资料。委员会还回顾，根据《公约》第三十条，任何失踪案都可以向委员会提出搜寻和找到失踪者的请求。《公约》不要求查明肇事者的身份，因为缔约国的义务确切地说是要采取一切必要行动，搜寻失踪者、调查据称的失踪事件并查明肇事者。在这方面，委员会回顾，在所有失踪案件中，就所有犯罪行为而言，在全面、公正和独立的调查结果能充分证实之前，确定肇事者身份仍然是一种假设。关于指称的肇事者的信息以及在紧急行动请求中提供的任何其他信息，都是为了便利寻找失踪者，负责此案的当局应予以考虑。根据《公约》第三十条第四款，“在查明失踪人士之前”，始终可以采取紧急行动。然而，考虑到所有这些因素，委员会还提醒缔约国，在有关案件中，它关于登记的普通照会向缔约国提供了关于失踪的可能肇事者的信息，并引用了登记照会的相关部分。因此，委员会重申其在前一份普通照会中向缔约国提出的请求，即：

(a) 采取一切必要措施搜寻、定位和保护失踪者，包括制定和实施关于失踪者的全面搜寻和调查战略；此类战略应包括一项行动计划和时间表，应根据《公约》第十二条和第二十四条以及《搜寻失踪人员指导原则》原则 8 予以定期审查；

(b) 如果可以确认失踪者的地点，则立即将其置于法律保护之下，将其下落正式通知委员会、失踪者亲属和失踪者代表，并采取一切必要行动，使其能够与其亲属、律师或其选择的任何其他人士立即和定期联系；

(c) 如果失踪者在某一拘留地点，则根据《公约》第十七条，将他或她被拘留的情况正式通知委员会，并允许定期探视；

(d) 如果无法确认失踪者的地点，则立即采取行动予以定位，弄清其被指称的强迫失踪情况，并保证将其置于法律保护之下；

(e) 根据缔约国在《公约》第十二条和第二十四条下的义务，采取一切必要措施查明据称强迫失踪的肇事者，同时考虑到在搜寻和定位失踪者的过程中查明肇事者的身份至关重要；

(f) 向委员会提供资料，说明为执行上述各项建议而采取的措施以及这些措施的结果。

(三) 没有补充资料且缔约国没有答复的紧急行动

28. 在编写本报告时，委员会尚未收到缔约国对就持续的抗议活动登记的 16 项紧急行动请求的任何答复。已向缔约国发出催复函。

29. 关于在 2019 年 10 月开始的抗议活动以外的失踪问题，委员会还感到关切的是，尽管几次催复，但伊拉克仍没有对登记的关于在其境内发生的事件采取紧急行动的请求作出答复。在审议所涉期间，对登记的 197 项紧急行动请求发出了四次催复；对任何催复都没有回复。缔约国向委员会作出答复的，都有委员会在以前的报告中观察到的相同趋势，即缔约国没有提供任何资料说明为搜寻失踪者或调查据称的强迫失踪而采取的行动。此外，缔约国没有澄清受害者可以使用的程序。失踪者家人和密友提供的信息确实继续证实，一般而言，当他们要求提供与搜寻失踪者或调查据称的强迫失踪有关的信息或支持时，他们必须忍受国家当局的虐待。

30. 在几份答复中，缔约国还简单地强调，据称的受害者与恐怖组织有关联，但没有提供任何进一步的信息。在这些案件中，委员会提醒缔约国，搜寻失踪者和调查他们失踪情况的责任，无论他们的个人状况或政治派别如何都适用。

(b) 墨西哥

31. 截至 2020 年 8 月 31 日，委员会共登记了 412 份与墨西哥事件有关的紧急行动请求。在本报告所述期间，在 6 起案件中，请求人告知委员会，已找到失踪者，还活着，因此紧急行动已结案。

32. 85%的案件向缔约国发出催复。在收到所要求的资料后，委员会发出了后续说明，其中重申了其先前关于主管当局编制和执行搜查和调查战略的各项建议(见上文第 11 段)。

33. 在向墨西哥提出的建议中，委员会还在不同场合强调了缔约国根据《公约》有义务确保定期向受害者通报负责搜寻和调查的当局采取的步骤，并使其成为这一进程的一部分。在审查所涉期间，在这一过程中取得的进展仍然在很大程度上取决于失踪者亲属的主动性和行动。在几起案件中，受害者如果能与负责搜寻和调查的缔约国当局进行互动，是取得一些进展的关键。尽管如此，紧急行动请求人经常表示他们在确保当局尽职考虑他们提供的信息方面面临挑战。他们还经常表示遗憾的是，往往缺乏对现有证据的现场调查和全面分析。

34. 有关墨西哥事件的紧急行动请求人继续频繁指称说，国家当局直接或间接参与了与失踪相关的事件，搜寻和调查工作已经停止。事件发生在前几年，提交人一再指出缔约国当局的责任在于他们不勤勉尽责，认为他们的不作为已成为据称的强迫失踪的另一个责任因素。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，并要求缔约国调查关于这些官员妨碍行动的指控。

35. 紧急行动请求人还提到失踪者亲属在获得根据国家立法和《公约》第二十四条第六款有权获得的支助方面面临的挑战。该条规定：在不影响继续调查，直至弄清失踪者下落的义务的情况下，各缔约国必须在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面，对下落未明的失踪者及其家属的法律情况采取适当步骤。在每一个这种案件，委员会都向缔约国表明所需的措施，具体取决于失踪者亲属的具体需要，例如获得食物、教育、住房或医疗服务等。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主管当局获得支持的内容、范围和时间框架。委员会请缔约国确保受害人支助执行委员会在制定和修订支助计划时充分考虑到受益人的情况和需要。

36. 委员会感到遗憾的是，委员会代表 412 人登记了与墨西哥事件有关的紧急行动请求，其中 368 人仍然失踪。这 368 起案件仍然开着，委员会定期请紧急行动请求人和缔约国对其征求评论和意见的请求作出答复。

37. 在这方面，委员会想引述 2014 年 10 月 10 日登记的紧急行动请求，涉及 2014 年 9 月 26 日 Ayotzinapa 的 43 名学生的失踪事件，并回顾以前的决定，即通过独立专家组和随后设立的后续机制(包括最近设立的跨学科专家组)来支持美洲人权委员会的行动。在这方面，委员会强调了避免人权机制重复干预的重要性。然而，它希望强调，美洲人权委员会的机制与紧急行动程序的性质不同。委员会还回顾，根据《公约》第三十条第四款，只要被搜寻的人的命运尚未解决，所有紧急行动都将保持开放。

D. 中止、结束，或者为保护临时措施受益人而保持开放的紧急行动

38. 根据委员会第八届会议全体会议通过的标准：

(a) 当失踪人员被找到但仍被拘留时，紧急行动中止；之所以采取这一步骤，是因为所涉人员特别容易再次面临强迫失踪，并被置于法律保护之外；

(b) 发现失踪者已获自由，或失踪者已被找到并被释放，或被发现已经死亡时，而且家人和(或)提交人不对这些事实提出异议，紧急行动即告结束；

(c) 失踪者虽已找到，但紧急行动中的临时措施受益人仍处于威胁中，紧急行动则保持开放。在这种情况下，委员会的干预仅限于对临时措施进行追踪。

39. 在编写本报告时，委员会已结束 71 项紧急行动案件，中止 13 项案件。委员会对失踪人员被找到还活着的案件特别满意。委员会希望强调，在审查所涉期间观察到，在多民族玻利维亚国的案件和三起墨西哥的案件方面登记的紧急行动请求取得了积极成果。

40. 在两起发现失踪者死亡的紧急行动案件中(涉及哥伦比亚的第 12/2014 号和涉及墨西哥的第 8/2013 号)，紧急行动保持开放，因为临时措施受益人仍处于威胁。

41. 关于与多哥案件有关的两项紧急行动请求和与斯里兰卡有关的紧急行动请求，委员会获悉，这三项请求的提交人提交了请求，虽然知道没有发生失踪事件。因此，这些案件已经结案，所有有关各方都得到了相应的通知。

E. 委员会第十九届会议讨论的项目

42. 委员会重申，登记的紧急行动请求越来越多，需要增加人权高专办专门处理此类请求的工作人员人数。

43. 委员会扩大了紧急行动工作组的规模，增加了一名成员。工作组内的任务仍按工作语文分配。

44. 委员会决定，除有关会议的网页外，还在委员会的主要网页上公布关于紧急行动请求的报告，以提高知名度，并酌情发布关于这些报告和紧急行动请求影响的新闻稿。
