



联 合 国

强迫失踪问题委员会的报告

第十三届会议
(2017 年 9 月 4 日至 15 日)

第十四届会议
(2018 年 5 月 22 日至 6 月 1 日)

大 会

正式记录
第七十三届会议
补编第 56 号(A/73/56)

请回收



大 会
正式记录
第七十三届会议
补编第 56 号

强迫失踪问题委员会的报告

第十三届会议
(2017 年 9 月 4 日至 15 日)

第十四届会议
(2018 年 5 月 22 日至 6 月 1 日)



联合国·纽约, 2018 年

说明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编号。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

目录

章次	页次
一. 组织和其他事项.....	1
A. 《公约》缔约国.....	1
B. 会议和届会.....	1
C. 委员和出席情况.....	2
D. 委员会的决定.....	2
E. 通过年度报告.....	4
二. 工作方法	5
三. 与利益攸关方的关系.....	6
A. 与会员国的会议.....	6
B. 与强迫或非自愿失踪问题工作组的会议.....	6
C. 与国家人权机构的会议.....	7
D. 与非政府组织和民间社会的会议.....	7
四. 审议缔约国根据《公约》第二十九条提交的报告	9
五. 通过关于结论性意见后续行动的报告	10
六. 通过问题清单.....	11
七. 与缔约国的交流.....	12
八. 报复.....	13
九. 《公约》第三十条规定的紧急行动程序	14
A. 委员会成立以来收到和登记的紧急行动请求.....	14
B. 紧急行动请求登记后的进程：第十二届会议以来 观察到的事态发展(截至 2018 年 6 月 1 日).....	14
C. 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.....	19
D. 就第十三届会议全体会议通过的决定和第十四届会议 全体会议发言要点采取的后续行动.....	19
十. 《公约》第三十一条规定的来文程序	20
十一. 根据《公约》第三十三条进行的访问	21
附件	
一. 截至 2018 年 6 月 1 日的委员会委员及任期.....	22
二. 委员会第十三届和第十四届会议收到的文件清单	23

第一章

组织和其他事项

A. 《公约》缔约国

1. 截至 2018 年 6 月 1 日，即强迫失踪问题委员会第十四届会议结束之日，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》有 58 个缔约国和 97 个签署国，《公约》于 2006 年 12 月 20 日经大会第 61/177 号决议通过，2007 年 2 月 6 日开放供签署和批准。根据《公约》第三十九条第一款，《公约》于 2010 年 12 月 23 日生效。

2. 《公约》缔约国最新名单以及根据第三十一条和第三十二条所作声明及保留的有关信息可查阅 https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_en。

B. 会议和届会

3. 委员会于 2017 年 9 月 4 日至 15 日在联合国日内瓦办事处举行了第十三届会议。委员会举行了 20 次全体会议。委员会在第 218 次会议上通过了临时议程(CED/C/13/1)。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)外地业务与技术合作司司长宣布第十三届会议开幕。

4. 在开幕发言中，她对委员会委员表示欢迎，并感谢他们发挥领导作用，与强迫和非自愿失踪这种最恶劣的侵犯人权行为作斗争。她表示支持委员会的工作，并肯定了委员会迄今取得的成果。由于委员会所做的工作，数百个受害人家属得到帮助，一些个人已被找到或查明，许多缔约国在国内立法中纳入了或正考虑纳入强迫失踪罪。强迫失踪仍在全球范围内屡屡发生，委员会设立以来登记的约 500 项紧急行动请求即为明证。虽然无从知晓有多少人因《公约》的执行而得以免遭强迫失踪或秘密拘留，但《公约》显然具有实质性的预防效果。她还强调必须推动广泛批准《公约》，这是联合国人权事务高级专员发起的批准运动所推进的一项目标，该运动旨在使缔约国数量在五年内增加一倍。她谈到高级专员和人权高专办的工作人员在过去一年中开展的工作，并特别提及人权高专办在墨西哥、洪都拉斯和斯里兰卡开展的工作。人权高专办驻墨西哥办事处就通过与人权标准一致的一般法律提出了建议，并继续支持联邦警察和联邦关注受害人委员会所作的努力。同样，人权高专办驻洪都拉斯办事处就审查缔约国提交委员会的报告的问题为该国政府提供了技术援助。最后，她强调法律标准和条约机构的建议对于在国家层面有效打击强迫失踪具有重要作用。

5. 委员会于 2018 年 5 月 22 日至 6 月 1 日在联合国日内瓦办事处举行了第十四届会议。委员会举行了 18 次全体会议。委员会在第 238 次会议上通过了临时议程(CED/C/14/1)。人权理事会和条约机制司司长宣布第十四届会议开幕。

6. 在开幕发言中，他表示支持委员会的工作并肯定了委员会迄今取得的成果，还着重指出了与《公约》和委员会相关的事项方面最重要进展。他特别提及《世界人权宣言》七十周年和《维也纳宣言和行动纲领》二十五周年纪念。

7. 他继而指出贝宁最近批准了《公约》，并指出大会和人权高专办作出努力，继续向各国提供支持和协助，以期实现普遍遵守《公约》。随后，他简要提及2017年12月通过的关于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的大会决议(第72/183号决议)，在该决议中，大会除其他外表达了对强迫失踪人数增加的严重关切，并欢迎委员会的工作及其与工作组的合作。

8. 此外，他提及高级专员和人权高专办工作人员过去一年就过渡期正义问题开展的工作，特别是在多民族玻利维亚国、哥伦比亚和冈比亚以及科索沃。¹ 随后，他提及寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员以及秘书长防止种族灭绝问题特别顾问开展的关于预防严重侵犯和践踏人权和严重违反国际人道主义法的联合研究(A/HRC/37/65)。他还指出了欧洲和美洲近期在区域和国家层面的动向。

9. 在发言的最后，他提及人权高专办和条约机构在针对大会第七十二届会议上通过的决议的后续行动中面临预算制约，还承诺应对这种局面并继续支持委员会的工作。

C. 委员和出席情况

10. 委员会现任委员名单，包括委员任期载于附件一。

11. 委员会在第十三届会议上，选举苏埃拉·雅尼纳先生担任委员会主席。

12. 所有委员均出席了委员会第十三和第十四届会议。委员会主席参加了2018年5月29日至6月1日举行的第30次人权条约机构主席会议。

D. 委员会的决定

13. 在第十三届会议上，委员会除其他外决定：

(a) 以协商一致的方式选出下列主席团成员，同时适当考虑到公平的地域代表性：

- 主席：雅尼纳女士(阿尔巴尼亚)；
- 副主席：赖纳·胡勒(德国)、穆罕默德·阿亚特(摩洛哥)、玛丽亚·克拉卡·加尔维斯·帕蒂尼奥(哥伦比亚)；
- 报告员：寺谷浩司(日本)。

(b) 任命委员履行紧急行动问题报告员、恐吓和报复问题报告员、来文和意见后续行动问题报告员以及结论性意见后续行动报告问题报告员职能；

(c) 任命国家报告员起草与日本、秘鲁和葡萄牙的报告相关的问题清单，并领导与缔约国的建设性对话；

(d) 通过关于加蓬和立陶宛根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的结论性意见；

¹ 本报告凡提及科索沃之处，均应在安全理事会第1244号决议(1999年)的语境下理解。

- (e) 通过关于阿尔巴尼亚、奥地利和洪都拉斯的问题清单；
- (f) 通过关于布基纳法索、伊拉克、哈萨克斯坦、黑山和突尼斯的后续报告；
- (g) 当报告迟交逾五年时，在无报告情况下对缔约国进行审查，并向所有未准时提交报告的缔约国发送催交函；
- (h) 根据《公约》第三十三条，通过普通照会再次请求访问墨西哥；
- (i) 继续审议《公约》规定的查寻和发现失踪者的义务问题。
- (j) 欢迎最新的建议，即更新经第 29 次人权条约机构主席会议核准的关于委员会与国家人权机构关系的文件(CED/C/6)，并审查现有文件，使其与这些建议相符；
- (k) 通过第十三届会议的非正式报告；
- (l) 通过有待列入第十四届会议临时议程的问题清单(见附件二)。

14. 在第十四届会议上，委员会除其他外决定：

- (a) 通过关于阿尔巴尼亚、奥地利和洪都拉斯根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的结论性意见；
- (b) 通过关于日本和葡萄牙的问题清单；
- (c) 任命国家报告员编写关于智利、意大利和秘鲁的报告；
- (d) 重申其决定，即当报告迟交逾五年时，在无报告情况下对缔约国进行审查(多民族玻利维亚国、巴西、马里和尼日利亚)；
- (e) 修正其工作方法，以反映缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料评估程序中的要点；
- (f) 邀请墨西哥参与后续对话，对话涉及：执行结论性意见，2015 年 2 月 11 日以后发生的新情况，以及紧急行动程序下的请求所反映的缔约国的动向。根据委员会关于翻译文件草案的决定(见 [A/71/56](#), 第 19 段)，委员会还决定将其根据第二十九条第四款编写的后续意见翻译为委员会的工作语言，供全体会议审议并通过；
- (g) 设立一个工作组，继续审议《公约》下查寻和发现失踪者的义务问题，并编写关于这项义务的准则。根据上文提及的委员会翻译文件草案的决定，委员会还决定备妥翻译为委员会工作语言的草案，供第十五届会议审议，以期在全体会议上讨论并通过；
- (h) 着手准备关于委员会紧急行动程序的分析研究；
- (i) 就国际法委员会编写的关于危害人类罪的条款草案通过一项声明；
- (j) 批准人权条约机构主席与人权维护者处境问题特别报告员的联合声明；
- (k) 通过第十四届会议的非正式报告；
- (l) 通过委员会提交大会第七十三届会议的年度报告；

- (m) 通过有待列入第十五届会议临时议程的项目清单；
- (n) 再次请求有效落实给予委员会的第五周会议时间；
- (o) 再次呼吁所有相关的利益攸关方促进批准《公约》，包括在高级专员2017年提出的使批准公约的国家数目在五年内增加一倍的运动框架内。

E. 通过年度报告

15. 在第十四届会议结束时，委员会依照《公约》第三十六条第一款通过了提交大会的第七次报告，涵盖其第十三和第十四届会议。

第二章

工作方法

16. 在第十三和第十四届会议期间，委员会将英语、法语和西班牙语作为工作语言，并在必要时使用阿拉伯语。
17. 在第十三届会议期间，委员会讨论了以下问题：
 - (a) 与《公约》第二十九条至第三十四条有关的工作方法；
 - (b) 增加批准《公约》的国家数目的战略；
 - (c) 其他事项。
18. 在第十四届会议期间，工作组讨论了以下问题：
 - (a) 与《公约》第二十九条至第三十四条有关的工作方法；
 - (b) 增加批准《公约》的国家数目的战略；
 - (c) 就墨西哥根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料进行后续讨论；
 - (d) 分配给委员会的资源；
 - (e) 其他事项。

第三章

与利益攸关方的关系

A. 与会员国的会议

19. 2017 年 9 月 13 日，委员会与会员国举行了一次公开会议，出席会议的有八个国家：阿根廷、巴西、法国、日本、伊拉克、利比亚、蒙古和美利坚合众国。阿根廷、伊拉克、日本和法国作了发言，并重申它们致力于支持委员会的工作以及在今后五年内使批准《公约》的国家数目增加一倍的目标。阿根廷感谢委员会在该国国内不断开展工作，并强调该国始终具有合作意愿。日本强调了该国不断努力增加《公约》缔约国数量，尤其是在亚洲，并促使各国讨论就如何更好地促进批准工作展开讨论。法国强调了委员会与工作组之间的互补性，并鼓励委员会继续审视非国家行为体制造的强迫失踪的问题。委员会感谢各国不断提供支持，并鼓励各国根据《公约》第三十一条承认委员会的权能。

20. 2018 年 5 月 29 日，委员会与会员国举行了一次公开会议，出席会议的有 22 个国家：阿根廷、奥地利、比利时、巴西、布隆迪、哥斯达黎加、厄瓜多尔、萨尔瓦多、法国、德国、意大利、日本、立陶宛、马尔代夫、墨西哥、摩洛哥、尼日尔、斯洛文尼亚、斯里兰卡、前南斯拉夫的马其顿共和国、乌干达和乌拉圭。阿根廷、法国、日本、墨西哥和摩洛哥作了发言，并重申它们致力于支持委员会的工作以及在今后五年内使批准《公约》的国家数目增加一倍的目标。阿根廷感谢委员会不断开展工作，并宣布重启该国的批准战略。日本强调了该国不断努力增加《公约》缔约国数量，尤其是在亚洲，并促使各国就阻碍非成员国批准《公约》的主要挑战展开讨论。法国向人权理事会第三十五届会议提交了跨区域宣言，以努力提高对《公约》的认识。摩洛哥建议制定一项战略，以扩大对《公约》的关注程度。最后，墨西哥表示，继委员会提出结论性意见之后，该国通过了一项关于强迫失踪问题的新法律，并表示愿意继续与委员会对话。

B. 与强迫或非自愿失踪问题工作组的会议

21. 2017 年 9 月 12 日，委员会与强迫或非自愿失踪问题工作组举行了第六次年度会议。委员会主席感谢工作组在《公约》缔约国第一次会议期间提供大力支持，这次会议确认了委员会系《公约》的监督机构。她介绍了委员会的新委员，并提供了有关主席团组成情况的资料。她提供了关于委员会近期活动的信息，并说明委员决定当报告迟交逾五年时，在无报告情况下对未提交报告的缔约国进行审查。她还指出了 2018 年委员会届会的新会期，并表示她希望有机会召开两项机制之间的联席会议。工作组主席指出，工作组目睹的情况是，强迫失踪案件，特别是非国家行为体制造的强迫失踪案件数量即使没有出现上升趋势，也是延续了一贯的趋势。她进一步指出，针对短期强迫失踪的紧急行动请求，数量在增加。她提请委员会参阅工作组的年度报告，以进一步了解工作组本年度的工作情况。随后，工作组与委员会讨论了工作组为鼓励各国批准《公约》而采取的行动，尤其是在国别访问方面。工作组强调，批准问题已被系统地纳入工作组活动的方方面面。委员会随后强调了其作出的决定，即不受理工作组已在处理的紧急行动请求。工作组称其正在考虑同时向两个机制提交紧急行动事项的问题。委员会主席指出，重复问题将在工作组与委员会的下次会议上再次讨论。委员会和工

作组都表达了继续努力加强配合的强烈愿望，尤其是将在可能的情况下发布联合声明，分享信息并定期举行会议。

C. 与国家人权机构的会议

22. 2017 年 9 月 13 日，委员会与国家人权机构全球联盟举行了一次公开会议。全球联盟驻日内瓦代表强调了委员会与国家人权机构开展密切合作的重要意义，并指出双方共同的优先任务是在所有区域促进《公约》获得批准，并促使缔约国遵守第二十九条第一款规定的报告义务。她指出全球联盟在这方面开展的各种活动，包括面向来自所有区域的国家人权机构工作人员举办关于国际人权机制的年度培训，还指出全球联盟按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》（《巴黎原则》）开展认证程序。此外，她还提到全球联盟的年度会议，该会议重点关注国家机构在暴力和冲突局势中为保护和促进人权发挥的作用。全球联盟代表在发言中强调了国家人权机构在通过可持续发展目标，特别是目标 16 促进实现人权的过程中发挥的作用。全球联盟最后重申，该联盟及其成员在国家和国际层面上支持委员会和其他条约机构的工作。委员会委员重申，相信国家人权机构在委员会的工作和国际人权体系中发挥了宝贵的作用。

23. 2018 年 5 月 29 日，委员会与全球联盟举行了另一次公开会议。全球联盟驻日内瓦代表强调了委员会与国家人权机构开展密切合作的重要意义，并指出双方共同的优先任务是在所有区域促进《公约》获得批准，并促使缔约国遵守第二十九条第一款规定的报告义务。她指出全球联盟在这方面进行的各种活动，包括按照《巴黎原则》和就这些原则的适用问题制定的一般性意见开展认证程序。此外，她还提到全球联盟的年度会议将于 2018 年召开，主题是“扩大公民空间和助力人权维护者，着重关注妇女：国家人权机构的地位”。最后，她重申全球联盟及其成员在国家和国际层面支持委员会和其他条约机构的工作。委员会委员重申，相信国家人权机构在委员会的工作和国际人权体系中发挥了宝贵的作用。

D. 与非政府组织和民间社会的会议

24. 2017 年 9 月 13 日，委员会与非政府组织和民间社会举行了一次公开会议。下列非政府组织的代表作了发言：世界公民协会、世界信德人大会、日内瓦人权国际培训中心、国际法学家委员会和亚洲法律资源中心。共同的主题包括：增加批准《公约》的国家数目的必要性，在非《公约》缔约国与强迫失踪作斗争所面临的挑战，以及《公约》规定的查找和发现失踪者的义务。日内瓦人权国际培训中心表示支持委员会的目标，即迅速增加批准《公约》的国家数目，并强调有必要建立有效的非政府组织网络专门应对强迫失踪。国际法学家委员会的代表鼓励委员会继续发展《公约》实质条款，并通过结论性意见确立明确的标准。委员会重申其致力于在《公约》允许的法律框架内尊重非政府组织和民间社会的工作。

25. 2018 年 5 月 29 日，委员会与非政府组织和民间社会举行了另一次公开会议。阿尔卡拉马基金会的一名代表作了发言，提及武装冲突期间许多强迫失踪受害人及其家属在伊拉克面临的处境。这名代表特别指出，伊拉克政府对查找和发现失踪人员持消极态度，也未向他们的家属提供充足信息。拉丁美洲被拘留-失踪人员亲属协会联合会介绍了几个拉丁美洲国家，包括多民族玻利维亚国的情况。日内瓦人权国际培训中心指出了普遍批准《公约》的主要挑战，并在发言中

介绍了日内瓦国际人道主义法和人权学院编写的关于 2020 年条约机构审查的报告。委员会重申其致力于在《公约》允许的法律框架内尊重非政府组织和民间社会的工作。

第四章

审议缔约国根据《公约》第二十九条提交的报告

26. 委员会在第十三届会议上审议了立陶宛(CED/C/LTU/1)和加蓬(CED/C/GAB/1)的报告，并通过了关于这两份报告的结论性意见(分别是 CED/C/LTU/CO/1 和 CED/C/GAB/CO/1)。

27. 委员会在第十四届会议上审议了阿尔巴尼亚(CED/C/ALB/1)、奥地利(CED/C/AUT/1)和洪都拉斯(CED/C/HND/1)的报告，并通过了关于这些报告的结论性意见(分别为 CED/C/ALB/CO/1、CED/C/AUT/CO/1 和 CED/C/HND/CO/1)。

第五章

通过关于结论性意见后续行动的报告

28. 在第十三届会议上，委员会通过了关于结论性意见后续行动的报告(CED/C/13/4)，该报告反映了委员会在第十一届至第十三届会议期间收到的资料，涉及关于布基纳法索(CED/C/BFA/CO/1/Add.1)、伊拉克(CED/C/IRQ/CO/1/Add.1)、哈萨克斯坦(CED/C/KAZ/CO/1/Add.1)、黑山(CED/MNE/CO/1/Add.1)和突尼斯(CED/C/TUN/CO/1/Add.1)的结论性意见的后续落实情况以及委员会在第十三届会议上通过的评价和决定。

第六章

通过问题清单

29. 在第十三届会议上，委员会通过了关于阿尔巴尼亚(CED/C/ALB/Q/1)、奥地利(CED/C/AUT/Q/1)和洪都拉斯(CED/C/HND/Q/1)的问题清单。
30. 在第十四届会议上，委员会通过了关于日本(CED/C/JPN/Q/1)和葡萄牙(CED/C/PRT/Q/1)的问题清单。

第七章

与缔约国的交流

31. 在第十三届会议上，委员会对许多缔约国逾期未交报告深表关切，并提醒各国，必须按照《公约》第二十九条的要求，在批准《公约》后两年之内提交报告。委员会还表示关切的是，多民族玻利维亚国、巴西、智利、马里和尼日利亚尚未提交报告，尽管这些国家处于率先批准《公约》的国家之列。委员会指出，柬埔寨、哥斯达黎加、莱索托、毛里塔尼亚、摩洛哥、巴拿马、萨摩亚、多哥和赞比亚的报告严重逾期。委员会重申，委员会的有效运作有赖于及时提交报告，并敦促缔约国遵守按时提交报告的法定义务。

32. 在第十四届会议上，委员会对在规定期限内提交报告的缔约国表示感谢，并鼓励其他国家以它们为榜样。委员会深为关切许多缔约国逾期未交报告，并提醒各国，必须按照《公约》第二十九条的要求，在批准《公约》后两年之内提交报告。委员会还表示关切的是，多民族玻利维亚国、巴西、智利、马里和尼日利亚尚未提交报告，尽管这些国家处于率先批准《公约》的国家之列。委员会进一步指出，伯利兹、柬埔寨、哥斯达黎加、希腊、莱索托、马耳他、毛里塔尼亚、蒙古、摩洛哥、巴拿马、尼日尔、萨摩亚、多哥、乌克兰和赞比亚的报告严重逾期。委员会重申，委员会的有效运作有赖于及时提交报告，并敦促缔约国遵守按时提交报告的法定义务。2018 年 1 月 26 日，向伯利兹、柬埔寨、哥斯达黎加、希腊、莱索托、马耳他、毛里塔尼亚、蒙古、摩洛哥、尼日尔、巴拿马、萨摩亚、多哥和赞比亚发送了催交函。

33. 委员会重申其决定，即当报告迟交逾五年时，在无报告的情况下对缔约国进行审查。为此，委员会于 2018 年 2 月 1 日向多民族玻利维亚国、巴西、马里和尼日利亚发送了一份普通照会并通知这些缔约国，委员会已决定如果到 2018 年 10 月 23 日仍未收到报告，将在无报告的情况下对它们进行审查。

第八章 报复

34. 委员会满意地注意到，在本报告所述期间没有收到任何来自个人的指称，表示因试图与委员会合作或因与委员会合作而遭受恐吓或报复行为。

第九章

《公约》第三十条规定的紧急行动程序

A. 委员会成立以来收到和登记的紧急行动请求

35. 从 2012 年至 2018 年 6 月 1 日, 委员会收到了 574 项紧急行动请求, 其中包括本报告所述期间收到的 125 项请求。在这 574 项请求中, 495 项已经登记, 按年份和国家分列如下。

表 1

登记的紧急行动, 按年份和国家分列

年份	阿根廷	亚美尼亚	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	洪都拉斯	伊拉克	哈萨克斯坦	墨西哥	摩洛哥	毛里塔尼亚	斯里兰卡	共计
2012	—	—	—	—	—	—	—	—	5	—	—	—	5
2013	—	—	—	—	1	—	—	—	6 ^a	—	—	—	7
2014	—	—	1	1	1	—	5	—	43	—	—	—	51
2015	—	—	—	—	3	—	43	—	165	—	—	—	211
2016	—	—	—	—	4	—	22	—	58	1	—	—	85
2017	2	1	—	—	3	—	43	2	31	2	1	1	86
2018 ^b	—	—	—	—	6	14	10	—	20	—	—	—	50
共计	2	1	1	1	18	14	123	2	328	3	1	1	495

^a 第 9/2013 号紧急行动涉及两个人。因此算作两项紧急行动。

^b 截至 2018 年 6 月 1 日。

B. 紧急行动请求登记后的进程: 第十二届会议以来观察到的事态发展(截至 2018 年 6 月 1 日)

1. 与缔约国的互动

36. 委员会通过各缔约国的常驻代表团与缔约国保持联系。委员会认为, 为使委员会关于紧急行动请求的建议最大限度地发挥影响, 有必要与负责查找失踪人员和调查他们失踪情况的主管当局建立更直接的联系, 以使委员会的关切和建议在必要时更加直接地传达给这些当局。

37. 登记的紧急行动大多仍与发生在墨西哥和伊拉克的事件有关。就墨西哥而言, 在编写报告时, 已登记的紧急行动中有 70 项未收到答复, 缔约国也未回应一些后续照会(涉及 20 项紧急行动案件)。就这些案件发送了提醒函。

38. 在墨西哥就委员会的请求和建议作出回应的紧急行动案件中, 可以观察到以下趋势:

(a) 在所有紧急行动案件中, 缔约国的意见和提交人的评论仍然反映出, 这些行动零星、孤立, 似乎不属于事先确定的查找和调查策略的一部分或受这类策略指导, 也不能反映彻底查找的进程;

(b) 除非失踪者的亲属、密切接触者或代表采取主动行动，否则当局往往不会开展调查行动。如亲属、联系密切者接触人或代表无法为调查员提供线索，或无法说服当局采取行动，这些案件通常会陷入僵局；

(c) 查找一开始几乎无一例外是向医院和拘留中心发出提供资料的正式请求。这些信件大都始终得不到回复。委员会表示关切的是，在这类案件中，检察院似乎没有充分利用其权力采取强制措施，以获取必要的信息；委员会还获知一些案件需要采取强制措施，如下达拘留令，但主管机关并未采取行动；

(d) 在绝大多数情况下，很少进行现场调查。紧急行动请求的提交人常常告知委员会，调查机关告诉他们，不敢前往可能能够收集证据的场所；

(e) 提交人时常指称，负责查找和调查的主管机关直接或间接卷入事件，致使事情陷入僵局；

(f) 有时，检察院发布的调查令得不到执行。主管机关常常未能采取行动，据指有时还会妨碍查找和调查。在这类案件中，委员会已请缔约国推行明确和正式的机制，要求负责查找失踪人员和调查这类人员强迫失踪情况的小组定期发布透明的报告，说明取得的进展和遇到的困难。还请缔约国采取一切必要措施，调查缔约国当局是否有任何可能妨碍有效开展当下的查找和调查工作的行为，并对这类行为进行惩处。

(g) 国家机构之间以及州和联邦机构之间的调查仍然呈碎片化。缔约国还缺乏跨机构协调，也未寻求联合战略。鉴于这些情形，据称在将所有证据纳入单项调查方面遇到了很大困难。碎片化和缺乏协调往往导致调查程序过分拖延。

39. 在编写报告时，委员会登记了 123 项与伊拉克发生的事件有关的紧急行动。在第十二届会议上，伊拉克常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团与委员会举行了一次会议，委员会在会上关切地指出，尽管向缔约国四次发函提醒，但该国仍未对逾 25 项紧急行动请求作出答复。委员会回顾其在上次提醒函中强调，如果到所指出的最后期限仍未收到答复，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。在该会议上，缔约国承诺在届会之后的几周内送交关于所涉紧急行动的资料，随后送交了一些资料。然而，在编写报告时，仍未对涉及伊拉克的 18 项紧急行动请求收到答复。缔约国送交答复后，委员会因以下问题而对这些答复的内容表示关切：

(a) 这些答复请求委员会提供与失踪者身份相关的资料，而委员会已在登记紧急行动请求的首次照会中提供了这些资料；和(b) 缔约国请求委员会提供紧急行动请求提交人的资料，或请失踪者亲属前往内政部监察主任办公室人权司提交正式的查找请求并作出陈述，以此手段推进现行调查。对于这些照会，委员会称，所请求的与受害人身份相关的资料已在委员会以往的照会中提供，而请求提交人的身份是保密的。委员会还表示关切的是，现有资料显示，应缔约国要求前往人权司的人员受到恶劣对待(在两起案件中，委员会获知，当失踪者的妻子持缔约国致委员会的照会副本前往人权司时，她被告知根本不该去那里，最好去停尸房找她的丈夫)。委员会还强调，缔约国的这类行动违反了该国根据《公约》承担的义务，导致受害人遭到二次伤害，并违背了该国对委员会作出的正式承诺，即人权司将接待所涉人员，以促进查找失踪者。

40. 缔约国随后开始成批发送答复(每份照会分别提及 33 项、23 项、31 项和 36 项紧急行动), 指出该国没有与紧急行动请求登记名义人相关的资料。委员会就此向缔约国发送了照会, 指出这类答复不符合该国的条约义务, 并提请缔约国注意为登记紧急行动请求所发布的照会中纳入的请求和建议, 其中要求主管机关采用查找和调查策略, 并采取一切必要措施查找所有失踪人员并调查他们的失踪情况。委员会还提醒缔约国, 其有义务提供资料说明在这方面采取的行动。在第十四届会议期间与常驻代表团举行了一次会议, 委员会在会议上强调, 对缔约国发生的大量失踪案件及收到的答复表示关切。委员会回顾, 缔约国有义务查找失踪人员并调查他们的失踪情况, 委员会尤其关切的是, 缔约国当局仍未对数量极多的案件采取任何形式的行动。

41. 关于涉及其他缔约国的紧急行动请求, 委员会着重指出以下情况:

(a) 阿根廷:

(i) 在未成年人 Valentín Ezequiel Reales 的案件中登记的紧急行动请求正在处理(第 358/2017 号紧急行动)。缔约国继续否认国家当局涉足有关事件。委员会发送了后续照会, 其中强调缔约国有义务调查该案中所有可能的假设, 以及在查找这名失踪儿童和调查其失踪情况的过程中可能发生的任何掩饰;

(ii) 关于在 Santiago Maldonado 的案件中登记的紧急行动(第 381/2017 号紧急行动): 委员会于 2017 年 10 月 20 日获知, 在丘布特河发现的一具尸体经法医专家小组辨认为 Maldonado 先生。家属也指认了尸体。根据《公约》第三十条第四款, 委员会认为已经达到紧急行动的目的, 即查找和发现失踪者。2018 年 1 月 23 日, 委员会向缔约国发送照会, 告知缔约国紧急行动请求已经结束。委员会还提醒缔约国, Maldonado 先生的尸体已经找到这一事实不能免除该国根据《公约》承担的其他义务, 包括《公约》第十二条所载的以下义务: 对他在 2017 年 8 月 1 日至 10 月 20 日期间的失踪情况开展全面、公正和独立的调查; 确保他的家属以及家属的代表充分参与调查过程; 保护失踪人家属及其辩护律师、目击证人以及任何参与调查的人免遭任何形式的压力、恐吓或报复; 此外, 若 Maldonado 先生被认定为强迫失踪受害人, 应确保对肇事者进行适当的调查和惩罚, 并保障受害人获得赔偿的权利。为确保结束紧急行动请求不产生任何争议或误解, 委员会发布了一项解释性说明, 在委员会网站上公布并向媒体传播。

(b) 亚美尼亚: 在 Ara Khachatryan 的案件(第 376/2017 号紧急行动)中, 缔约国给出了一项答复, 称初步调查已从 2011 年开始进行。这项回复已转发请求提交人, 供他们提出意见。参照所收到的资料, 委员会发送了一份后续照会, 强调缔约国有义务采取具体行动查找失踪者, 并确保家庭成员、亲属和代表获得适当通报, 能够参与查找和调查进程;

(c) 巴西: 在 Davi Santos Fiuza 的案件(第 61/2014 号紧急行动)中, 于 2017 年 11 月 21 日向缔约国发送了后续照会, 请求提供补充资料。缔约国请求延长作出答复的最后期限, 该期限被延长至 2017 年 12 月 15 日。未收到任何答复。已向缔约国发送提醒函;

(d) 柬埔寨: 以未成年人 Khem Sophath 的名义登记的紧急行动(第 11/2014 号紧急行动)正在处理。2017 年 11 月, 委员会发送了一份后续照会请求提供补充资料, 并提醒缔约国有义务根据案件中一切现有假设情景开展查找和调查活动,

包括显示缔约国可能参与所涉事件的情景。未收到任何答复。已发送提醒函。委员会对缔约国不予配合以及采取具体措施查找失踪者的必要性表示关切；

(e) 哥伦比亚：缔约国就登记的紧急行动请求提供的资料表明，调查和查找常在开始几个月之后陷入僵局。在一些案件中，提交人报告称，缔约国就委员会的照会采取了具体的后续行动，尽管这类行动通常是孤立的，不属于明确的查找和调查策略的一部分。

(f) 洪都拉斯：在本报告所述期间，登记了总计 14 项紧急行动请求。提出的指称涉及两类情形：(a) 24 岁的 Manuel de Jesús Bautista Salvador 的失踪案件，发生在根据行政令实施的始于 2017 年 12 月 1 日的宵禁期间(见第 444/2018 号紧急行动)，以及(b) 13 起人员在移民过程中失踪的案件(见第 454/2018 至 466/2018 号紧急行动)。这些案件没有一起查明了事件发生的地点。只有一些推测认为失踪可能发生在墨西哥、危地马拉或美利坚合众国。然而，这些推测从未得到调查，据指称，相关人员也可能是在移民路线上其他地点失踪的。委员会称，根据所提供的资料，这些事件可能发生在直接影响移民的暴力和犯罪背景下，常包括非法拘留、失踪和谋杀，国家行为体可能因其行动、同意或疏忽而负有责任。鉴于这种情况，委员会请缔约国采取一项全面的战略，对失踪人员进行彻底查找并调查他们的失踪情况，同时考虑到缔约国根据《公约》第九条承担的责任，在失踪者系其国民时采取一切必要措施确定对该强迫失踪罪案的司法管辖权。鉴于事件发生的情形，委员会请缔约国根据《公约》第十四条采取一切必要措施，促进洪都拉斯与危地马拉、墨西哥和美利坚合众国之间的国际司法协助，以期查明受害人的移民路线和相关事实。缔约国作出了答复，委员会正在等待提交人评论这些答复；

(g) 哈萨克斯坦：在 2017 年以 Zabit Kisi 和 Enver Kiliç 的名义登记的两项紧急行动(第 415/2018 号和第 416/2018 号紧急行动)中，缔约国报告称，所涉人员被送上飞机以驱逐到土耳其，当局之后未得知关于他们下落或去向的任何消息。委员会在后续照会中称，根据《公约》，缔约国应负责查寻和发现失踪者，因为他们最后出现时是在缔约国当局手中。在这方面，委员会援引了《公约》第十四、第十五和第十六条。委员会正在等待缔约国的答复；

(h) 摩洛哥：在 2017 年登记的两项紧急行动请求中，缔约国将据称受害人的拘留地点告知了委员会。这些资料已与各提交人共享，提交人确认，他们设法与所提交请求的名义人取得了联系。紧急行动在作此证实之后中止，委员会提醒缔约国注意其根据《公约》第十七条承担的义务；

(i) 毛里塔尼亚：缔约国将失踪者的拘留地点告知了委员会，并称已批准进行探视。该信息得到紧急行动请求提交人的确认。鉴于上述情况，委员会中止了紧急行动请求，提醒缔约国注意其根据《公约》第十七条承担的义务；

(j) 斯里兰卡：在编写报告时，缔约国既未对登记的紧急行动请求或提醒函作出答复，也未答复以下邀请，即与报告员会面，讨论《公约》第三十条规定的程序。

42. 在登记的所有紧急行动请求中，委员会继续强调，缔约国必须在所涉人员失踪后尽快开展查找行动；制订战略，以便查找失踪人员并对他们的失踪情况进行调查；并考虑到，这类调查除其他外是确保查明责任人的必要手段，而查明责任人可能是找到失踪人员的关键。

2. 与提交人的互动

43. 秘书处主要通过以委员会名义发送的信函与紧急行动请求的提交人保持经常联系，但也通过电子邮件和电话进行更直接的联系。基于委员会与提交人的联系，可以观察到一些趋势。

44. 提交人继续强调委员会提供的支持具有重要作用，在数次试图联络国家当局而未果后，实践证明委员会是一处能够接纳他们的联络点。除与伊拉克的事件相关的案件以外，紧急行动请求的提交人还指出，委员会发送照会后，他们收到了对某些请求的答复，主要涉及执行委员会所建议的具体调查行动。

45. 然而，在大多数这类案件中，提交人经常报告称未对这类行动进行后续跟进。紧急行动请求登记后不久，提交人往往对缔约国未能履行查找和调查义务表示失望。他们关切地指出，即使在有可靠的资料用于推进查找和调查时，当局也未能采取基本的调查步骤以查找和发现失踪者。

46. 紧急行动请求的提交人重申，在较老的案件中，国家当局为查找和发现失踪者而采取的行动越来越少，他们仅采取例行行动或重复以前的调查。在其他案件中，提交人提请委员会注意国家当局的失职情况，例如未能确保尽快对所有目击证人进行适当的访谈，以便于查找失踪者和调查他们的失踪情况，或者未能对现有证据进行相关的分析(例如，在有些案件中，现有电话或录像记录在提交主管机关七个月之后仍未得到分析)。

47. 观察到的主要趋势之一是，失踪者的家人和亲属难以参与查找失踪者并参与调查他们的失踪情况。造成这些困难的主要原因是缺少与正在开展的进程相关的资料。请求提交人称，如果他们不要求获取资料，当局就不向他们提供任何与所采取行动相关的资料，即使他们的参与可能对计划开展的活动产生重要意义。

48. 人们还注意到，当局根据《公约》下的义务与家庭成员和亲属联络时，所采取的联络方式会使他们受到二次伤害。在这种情况下，委员会提醒缔约国注意《公约》第二十四条第二款的内容。委员会还强调，缔约国有责任建立机制，向失踪者的家人和亲属报告情况，以期确保他们及其代表能够以知情的方式积极参与调查进程的所有阶段，缔约国还应向家庭成员和亲属提供适当的指导，使他们了解自己的权利和如何行使权利。

49. 就墨西哥的情况而言，提交人常报告称，对失踪者家人和亲属的支持非常有限，且不适应他们的需要。在已确认存在这类困难的案件中，委员会提醒缔约国，必须与受益人协商制定并执行保护和支持措施，以确保这些措施满足他们的需要。

50. 委员会仍对以下指称感到关切，即紧急行动请求提交人受到威胁、压力和报复，尤其是在与墨西哥和哥伦比亚发生的事件相关的紧急行动中。在这些紧急行动案件中，委员会请求缔约国采取临时措施，以保护面临危险的人员。委员会还强调，必须确保这些临时保护措施由未被指称卷入所涉失踪事件的主管机关执行，并须与受益人和他们的代表协调，以确保这些措施完全满足他们的需要。为此，委员会请缔约国定期召开负责执行临时措施的主管机关与受益人及其代表之间的协调会议。

C. 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

51. 根据委员会第八届会议全体会议通过的标准：

(a) 当失踪者被发现但仍被拘留时，紧急行动中止；这是因为，所涉人员极易再次遭受强迫失踪并被置于法律保护之外；

(b) 当发现失踪者享有自由，或被发现和获释，或经查已死亡，而亲属及/或提交人对这些事实无异议的，紧急行动关闭；

(c) 失踪者被发现但在紧急行动中已为之采取临时措施的人员仍受威胁的，紧急行动继续执行。在这类案件中，委员会的干预仅限于对临时措施进行后续跟进。

52. 每逢被提交人或缔约国告知已发现所涉人员，委员会都会在关闭或中止紧急行动前等待确认相关信息。

53. 在编写本报告时，委员会已经关闭了总计 36 起紧急行动案件：在 15 起案件中，失踪者被发现并生还，在 21 起案件中，失踪者经查已死亡。

54. 此外，委员会中止了四项紧急行动请求，因为失踪者已被发现但仍在拘留中。

55. 在两起紧急行动案件中，已确定失踪者死亡，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。

D. 就第十三届会议全体会议通过的决定和第十四届会议全体会议发言要点采取的后续行动

56. 在第十三届会议上，委员会决定在秘书处的支持下采取具体行动，主要向民间社会组织和缔约国官员传播关于紧急行动程序的信息。报告员和秘书处已编写了一份简单的信息手册，目前有英文、法文和西班牙文本。²

57. 为同样目的，委员会希望有更多机会与人权高专办驻地办事处和条约机构能力建设方案合作，就紧急行动的程序和目标与国家当局互动并对其进行培训，以提高对紧急行动程序的认识。

58. 委员会重申，登记的紧急行动数量持续增加，但在德国出资支持的项目关闭后，负责登记和跟进的工作人员人数并未增加，反而减少了。在编写本报告时，只有一名工作人员负责程序工作，这名工作人员还负责本委员会和残疾人权利委员会的个人申诉，并负责领导为其他委员会处理个人申诉的工作人员。

² 可查阅 www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/CED_leaflet_A4_EN.pdf。

第十章

《公约》第三十一条规定的来文程序

59. 在第十三届会议上，来文和意见后续行动问题报告员提交了他编写的报告，报告由全体会议通过。在该报告中，报告员介绍了缔约国执行委员会关于第 1/2013 号来文(Yrusta 诉阿根廷)的意见(违反《公约》)中建议的最新动向。委员会分析了缔约国和来文提交人提供的资料，并决定维持后续行动。报告员向缔约国发送了后续普通照会，对缔约国未执行意见表示关切，并请求提供补充资料说明缔约国当局在这方面采取的措施。后续程序正在进行中。

60. 委员会根据《公约》第三十一条登记了一项针对捷克的个人申诉(第 2/2017 号来文)。2018 年 4 月，提交人表示她的女儿已经找到。委员会对这一信息表示欢迎。考虑到提交人提出的指称与她女儿的个人处境(已得到解决)直接相关，委员会认为所提交申诉的事由已没有实际意义，决定中止审议该来文。

第十一章

根据《公约》第三十三条进行的访问

61. 委员会回顾了从 2013 年 5 月开始与墨西哥进行的历次信函往来，这些信函涉及是否有可能根据《公约》第三十三条访问该缔约国。

62. 2018 年 5 月 17 日，墨西哥在书面文件中向委员会表示，该国的情况不允许其接受委员会对其进行访问的请求。但它表达了继续与委员会开展合作和对话的意愿与承诺。委员会决定重申其请求对缔约国进行访问。

附件一

截至 2018 年 6 月 1 日的委员会委员及任期

委员姓名	缔约国	任期届满
穆罕默德·阿亚特	摩洛哥	2021 年 6 月 30 日
蒙塞夫·巴提	突尼斯	2021 年 6 月 30 日
埃马纽埃尔·德科	法国	2019 年 6 月 30 日
玛丽亚·克拉卡·加尔维斯·帕蒂尼奥	哥伦比亚	2019 年 6 月 30 日
丹尼尔·费加约·里瓦德内拉	秘鲁	2019 年 6 月 30 日
赖纳·胡勒	德国	2019 年 6 月 30 日
苏埃拉·雅尼纳	阿尔巴尼亚	2019 年 6 月 30 日
米莉察·科拉科维奇-博约维奇	塞尔维亚	2021 年 6 月 30 日
奥拉西奥·拉文纳	阿根廷	2021 年 6 月 30 日
寺谷浩司	日本	2021 年 6 月 30 日

附件二

委员会第十三届和第十四届会议收到的文件清单

CED/C/13/1	第十三届会议附加说明的临时议程
CED/C/13/4	关于强迫失踪问题委员会结论性意见 后续行动的报告
CED/C/14/1	第十四届会议附加说明的临时议程
CED/C/GAB/1	加蓬提交的报告
CED/C/GAB/Q/1	与加蓬提交的报告有关的问题清单
CED/C/GAB/Q/1/Add.1	对关于加蓬的报告问题清单的答复
CED/C/GAB/CO/1	关于加蓬提交的报告的结论性意见
CED/C/LTU/1	立陶宛提交的报告
CED/C/LTU/Q/1	与立陶宛提交的报告有关的问题清单
CED/C/LTU/Q/1/Add.1	对关于立陶宛的报告问题清单的答复
CED/C/LTU/CO/1	关于立陶宛提交的报告的结论性意见
CED/C/ALB/1	阿尔巴尼亚提交的报告
CED/C/ALB/Q/1	与阿尔巴尼亚提交的报告有关的问题清单
CED/C/ALB/CED Q/1/Add.1	对关于阿尔巴尼亚的报告问题清单的答复
CED/C/ALB/CO/1	关于阿尔巴尼亚提交的报告的结论性意见
CED/C/AUT/1	奥地利提交的报告
CED/C/AUT/Q/1	与奥地利提交的报告有关的问题清单
CED/C/AUT/Q/1/Add.1	对关于奥地利的报告问题清单的答复
CED/C/AUT/CO/1	关于奥地利提交的报告的结论性意见
CED/C/HND/1	洪都拉斯提交的报告
CED/C/HND/Q/1	与洪都拉斯提交的报告有关的问题清单
CED/C/HND/Q/1/Add.1	对关于洪都拉斯的报告的问题清单的答复
CED/C/HND/CO/1	关于洪都拉斯提交的报告的结论性意见
CED/C/1	议事规则

