



# 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
3 November 2023  
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. 导言

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。本报告概述了 2023 年 3 月 31 日委员会第二十四届会议结束至 2023 年 10 月 1 日期间出现的主要问题，涉及委员会收到的根据《公约》第三十条提交的紧急行动请求，以及向所涉缔约国发送的登记照会和后续行动照会中所载委员会关于这些请求的建议。

#### B. 收到的紧急行动请求

2. 委员会在关于紧急行动请求的上一份报告中，<sup>1</sup> 提供信息说明了在截至 2023 年 3 月 31 日登记的涉及 1,578 名失踪者的紧急行动请求中观察到的趋势。自该日起至 2023 年 10 月 1 日，委员会收到了 53 项新的紧急行动请求，涉及 64 名失踪者。在这些新的紧急行动请求中，委员会决定登记 46 项请求，涉及 55 名失踪者。在其余 7 项请求中，2 项请求没有登记，因为委员会认为不构成《公约》所界定的失踪案件，4 项请求中的信息不足以确立事实，1 项请求涉及在非《公约》缔约国发生的事件。按照惯例，最后这项请求已转交强迫或非自愿失踪问题工作组。新登记的 46 项请求涉及哥伦比亚、洪都拉斯、伊拉克、墨西哥和苏丹发生的失踪事件。

3. 截至 2023 年 10 月 1 日，委员会登记了涉及 1,633 名失踪者的紧急行动请求，详见下表。在 2023 年 1 月 1 日至 10 月 1 日期间，委员会就已登记紧急行动请求发出了 35 份照会，以跟进委员会就强迫失踪案件搜寻和调查工作所提建议的落实情况。

\* 委员会第二十五届会议(2023 年 9 月 11 日至 29 日)通过。

<sup>1</sup> CED/C/24/3.



截至 2023 年 10 月 1 日登记的紧急行动请求所涉失踪者人数，按缔约国和年份分列

缔约国	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 <sup>a</sup>	总计
阿根廷	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	-	3
亚美尼亚	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
多民族玻利维亚国	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
巴西	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1
布基纳法索	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
柬埔寨	-	-	1	-	-	-	-	2	1	-	-	-	4
哥伦比亚	-	1	1	3	4	3	9	3	2	153	-	3	182
古巴	-	-	-	-	-	-	1	3	-	188	-	-	192
洪都拉斯	-	-	-	-	-	-	14	-	9	2	-	4	29
伊拉克	-	-	5	42	22	43	50	226	103	41	42	3	577
日本	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
哈萨克斯坦	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	-	2
立陶宛	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	2
马里	-	-	-	-	-	-	-	-	1	11	-	-	12
毛里塔尼亚	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
墨西哥	5	4	43	166	58	31	42	10	57	60	52	61	589
摩洛哥	-	-	-	-	1	2	-	-	-	2	2 <sup>b</sup>	-	7
尼日尔	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
阿曼	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 <sup>c</sup>	-	-	1
巴拉圭	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
秘鲁	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-	-	-	14
斯里兰卡	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	1
斯洛伐克	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
苏丹	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
多哥	-	-	-	-	-	-	2	-	1	-	-	-	3
突尼斯	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
乌克兰	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	3
<b>总计</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>51</b>	<b>211</b>	<b>85</b>	<b>86</b>	<b>118</b>	<b>248</b>	<b>192</b>	<b>459</b>	<b>100</b>	<b>731</b>	<b>633</b>

<sup>a</sup> 截至 2023 年 10 月 1 日。

<sup>b</sup> 其中一项请求也转交了西班牙。

<sup>c</sup> 这项请求也转交了斯里兰卡。

### C. 已中止、已结束或已为保护临时措施受益人而暂停的紧急行动请求

#### 4. 根据委员会第八、第二十、第二十三和第二十四届会议通过的标准：

(a) 失踪者被找到但仍被拘留的，紧急行动请求中止。采取这一步骤，是因为当事人特别容易再次面临强迫失踪，并被置于法律保护之外；

(b) 失踪者被找到并享有自由、被找到后获释，或者被找到并已死亡，而家人和/或请求人对事实无异议的，紧急行动请求结束；

(c) 如果紧急行动请求的提交人与失踪者家人失去联系，无法提供后续信息，或者紧急行动请求的提交人在委员会三次发出催复通知后仍未能答复委员会索取信息的请求，紧急行动请求和委员会的后续行动暂停。如果提交人告知委员会已与家人恢复联系，或者对委员会索取信息的请求作出答复，暂停的紧急行动请求可重新启动。

5. 截至 2023 年 10 月 1 日，委员会已结束涉及 454 人的紧急行动案件，中止涉及 40 人的案件，暂停涉及 220 人的案件。尚未结案的案件涉及 919 人。

6. 委员会欣见迄今已找到 494 名失踪者。委员会尤其欢迎的是，其中 438 人被找到时仍存活。在这方面，委员会希望着重指出，就本报告所述期间登记的紧急行动请求而言，伊拉克和墨西哥的案件出现了积极结果。

#### D. 第二十四届会议结束以来的事态发展

7. 在整个紧急行动程序中，委员会与缔约国(通过其常驻代表团)和紧急行动请求的提交人持续保持联系。委员会还与联合国人权事务高级专员办事处和联合国驻地机构开展了合作，这些机构传递案件相关信息，并跟进委员会建议的落实情况。

8. 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，但描述了本报告所述期间一些缔约国的一般和具体问题、趋势及动态。

##### 1. 一般趋势

9. 在紧急行动程序中收到的信息既确认了委员会以往在第十一届至第二十四届会议上通过的报告中<sup>2</sup> 查明的趋势，又体现出新的趋势，下文描述这些趋势，同时提及表明相关动向或趋势的具体案件。

##### (a) 与委员会缺少合作

10. 委员会感到关切的是，一些缔约国没有充分合作，未能对紧急行动请求作出答复，或者未能落实委员会的建议。委员会回顾，根据《公约》第三十条第三款，缔约国有义务在限定的时间内向委员会报告遵照《公约》为查找和保护有关个人而采取的措施，根据第二十六条第九款，缔约国有义务与委员会合作，为委员会委员履行任务提供协助。

11. 委员会仍然感到特别关切的是，对于涉及伊拉克领土内所发生失踪案件的已登记紧急行动请求，伊拉克仍然大都未能作出答复，也未能落实关于搜寻和调查措施的建议。委员会在近期提交大会的五份报告<sup>3</sup> 中指出，伊拉克未能履行根据《公约》第三十条承担的义务。

12. 如果所涉缔约国没有在委员会设定的截止日期前提交后续信息，委员会将发出至多四次催复通知。如果需要发出第四次即最后一次催复通知，委员会将说

<sup>2</sup> CED/C/11/3、CED/C/12/2、CED/C/13/3、CED/C/14/2、CED/C/15/3、CED/C/16/2、CED/C/17/2、CED/C/19/2、CED/C/20/2、CED/C/21/2、CED/C/22/2、CED/C/23/2 和 CED/C/24/3。

<sup>3</sup> A/73/56、A/74/56、A/75/56、A/76/56 和 A/77/56。

明，可能会决定在关于紧急行动请求的下一份报告以及提交大会的下一份年度报告中将情况予以公开。

13. 截至 2023 年 10 月 1 日，委员会已就 171 项紧急行动请求发出最后一次催复通知，但仍在等待所涉缔约国的答复，这些请求涉及 398 名失踪者：157 项请求事关伊拉克，涉及 533 人；13 项请求事关墨西哥，涉及 20 人；1 项请求事关马里，涉及 1 人。

14. 委员会还感到关切的是，在一些案件中，紧急行动请求的提交人没有作出答复。如果缔约国就搜寻和调查措施提出了意见，意见已转交提交人供其评论，而提交人未能作出答复，委员会将向提交人发出至多三次催复通知。没有紧急行动请求提交人的答复，委员会就无法就建议采取后续行动，并将导致针对请求的后续行动暂停。

15. 委员会回顾，如果失踪者已被找到，缔约国和紧急行动请求的提交人应立即通知委员会，以便结案。

**(b) 缺乏因案制宜的战略，搜寻程序和调查程序之间缺乏协调**

16. 在委员会就紧急行动请求开展的后续行动方面，委员会继续表示关切的是，缔约国未能遵循《公约》第十二和第二十四条，制定和实施搜寻所涉失踪者并调查失踪情况的综合战略。对于这类案件，委员会以往请所涉缔约国根据《搜寻失踪人员指导原则》<sup>4</sup> 中原则 8，制定并实施一项搜寻和调查战略，战略应包括行动计划和时间表，并应定期评估。然而，缔约国的报告显示，在大多数这类案件中，搜寻和调查行动仍然各自为政，缺乏协调，这表明没有采取任何综合战略，从而阻止或妨碍了在寻找失踪者方面的切实进展。

17. 根据从缔约国收到的信息，委员会继续注意到，就大多数已登记的紧急行动请求而言，搜寻程序和调查程序之间显然缺乏协调。出现这种缺乏协调的情况，通常是由于国家主管机关未能共享在履行各自任务时获得的信息和证据，从而在一些情况下导致活动重复，在另一些情况下导致信息缺失，进而造成搜寻和调查进程停滞不前，或者在寻找失踪者和查明施害者方面造成不必要的拖延。对于这种情况，委员会继续强调，必须根据《搜寻失踪人员指导原则》中原则 13，在负责搜寻和负责调查的主管机关之间进行协调，以使双方能够迅速有效地相互利用对方获得的任何信息。

**(c) 缺乏差异化方针**

18. 委员会仍然感到关切的是，所涉缔约国没有提供信息，说明如何执行委员会提出的根据《搜寻失踪人员指导原则》中原则 4，在涉及妇女、儿童、土著社区成员和男女同性恋、双性恋、跨性别者、性别奇异者和间性者等人士的案件中采取差异化方针的建议。

**(d) 人权维护者**

19. 委员会登记了关于哥伦比亚和墨西哥人权维护者的新的紧急行动请求，并对所登记的涉及人权维护者的案件采取了后续行动。委员会请所涉缔约国考虑到人

<sup>4</sup> CED/C/7，附件。

权维护者的工作可能是失踪案件的诱因，以加强检方假设和搜寻活动。当人权维护者、人权维护者的代表或受害者的律师要求在这些案件中采取保护措施时，委员会要求所涉缔约国确保在评估风险和确定适当的保护措施时，考虑到受益人在寻求真相、正义和赔偿方面的工作。

**(e) 儿童**

20. 委员会登记的一起案件涉及一名 15 岁的儿童，据称他被带到墨西哥米却肯州一个不明地点，目的是进行劳动剥削。截至登记时，没有采取任何措施解救这名儿童。在登记紧急行动请求几天之后，这名儿童被找到并仍存活。

**(f) 报复**

21. 委员会感到关切的是，收到了紧急行动请求提交人关于报复的指控，通常涉及对失踪者亲属或其代表的威胁和报复，目的是阻止他们参与或推动搜寻和调查进程。就目前的未结案件而言，在涉及 317 名失踪者(相当于未结案件当事人的 31%)的案件中，委员会请所涉缔约国依照《公约》第二十四条规定缔约国义务，遵循《搜寻失踪人员指导原则》中原则 14 采取保护措施，保护当事人的生命和身心完整，使他们能够开展搜寻活动而不遭受暴力、恐吓或骚扰。委员会还请所涉缔约国确保采取这种措施须事先征得需要保护者的同意，并应他们的要求审查这些措施。在委员会要求采取保护措施的紧急行动请求所涉的 317 名失踪者中，268 人在墨西哥失踪，20 人在伊拉克失踪，13 人在哥伦比亚失踪，10 人在洪都拉斯失踪，1 人在阿根廷失踪，1 人在巴西失踪，1 人在布基纳法索失踪，1 人在柬埔寨失踪，1 人在摩洛哥失踪，1 人在巴拉圭失踪。

**2. 各国的具体趋势**

**(a) 伊拉克**

22. 截至 2023 年 10 月 1 日，委员会登记的与发生在伊拉克的事件相关的请求总计涉及 577 名失踪者，占迄今登记的所有紧急行动请求所涉失踪者人数的 35%。委员会仍然感到关切的是，收到的信息显示，这些失踪者中仅有 44 人已找到，仅占与伊拉克所发生事件相关全部紧急行动请求所涉失踪者人数的 7%。

23. 委员会关切地注意到，伊拉克与上文第 11 段所述《公约》第三十条规定的紧急行动程序缺少合作，这与迄今在伊拉克找到的失踪者人数极少直接相关。

24. 就该缔约国向委员会提交的答复而言，这些答复与以往报告中委员会所观察到的趋势基本一致，即该缔约国未提供任何信息说明为搜寻失踪者或调查据称的强迫失踪而采取的行动。在这些案件中，委员会提醒缔约国，不采取行动和不提供具体信息的做法不符合《公约》第十二条的规定，该条要求各缔约国及时、公正地审查指控，立即展开全面、公正的调查，防止和惩处妨碍展开调查的行为。

25. 在缔约国声称失踪者与恐怖主义组织有关联的案件中，委员会注意到，缔约国继续提供相关逮捕令的副本。然而，委员会继续注意到，在其中一些案件中，缔约国提供的逮捕令是在据称失踪日期之后签发的，而逮捕令的签发日期应早于当事人据称受到拘留的日期。委员会请缔约国解释这一不合理之处，目前仍在等待答复。在一些案件中，逮捕令中没有任何信息说明对所涉失踪者的指控。在一

起案件中，逮捕令中没有列入被通缉者的任何个人信息，如出生日期、姓或母亲姓名，因此无法确定被通缉者和失踪者是同一人。

26. 以往的报告指出，在某些案件中，失踪者的亲属实际上向多个国家一级行政和司法机关提出了申诉，即便如此，缔约国还是答复称亲属没有向相关主管机关提出申诉。在一起案件中，缔约国要求提供向伊拉克主管机关提交的申诉或报告的核证副本。就这些案件而言，委员会回顾指出，《搜寻失踪人员指导原则》中原则 6 规定，主管机关一旦以任何方式知悉某人遭受强迫失踪或发现此种迹象，则有义务搜寻和找到此人；即便没有提出正式申诉或请求，主管机关也应主动立即迅速开始搜寻；不得以亲属或申诉人未提供信息为由，为未能立即启动搜寻和定位失踪者的活动辩解；在对是否发生非自愿失踪存疑的情况下，仍应立即开始搜寻。委员会还回顾，《公约》没有具体规定应由哪个主管机关受理指称强迫失踪的申诉。反之，根据《公约》第十二条，在有正当理由相信有人遭到强迫失踪的情况下，即使没有正式申诉，缔约国的主管机关也应展开调查。

(b) 墨西哥

27. 截至 2023 年 10 月 1 日，委员会登记的与发生在墨西哥的事件相关的请求总计涉及 589 名失踪者，占迄今登记的所有紧急行动请求所涉失踪者人数的 36%。这 589 人中，涉及 71 人的案件已结案，因失踪者被找到并享有自由、被找到后获释，或被找到并已死亡；涉及 189 人的案件中止，因为请求提交人与失踪者的亲属失去联系，无法再提供后续信息；涉及 329 人的案件仍未结案。

28. 委员会欢迎缔约国予以配合，回应委员会多次提出的索取信息请求和关于案件的建议，并提供关于搜寻和调查进程的信息。委员会特别欢迎缔约国对一些案件作出详细答复。然而，正如以往报告的那样，委员会继续注意到在一些案件中缺乏协调和全面的搜寻战略。委员会尤其注意到，负责搜寻和调查的不同主管机关之间缺乏协调，包括在界定各自的作用和责任以及共享与所采取行动和所取得结果有关的信息方面，有时导致行动重复。委员会还继续注意到，在采取正式搜寻措施方面存在不当拖延，在立案搜寻和调查后，有时会拖延一年之久。

29. 在本报告所述期间，委员会注意到，在一些案件中，没有充分分析侵权行为的背景并将这一背景纳入搜寻和调查进程。委员会特别注意到，没有充分考虑米却肯州和纳亚里特州侵犯人权行为的现有模式，包括军方造成的强迫失踪。

30. 在米却肯州的另一起失踪案件中，该州搜寻委员会的一名官员据称通知失踪者的亲属及其代表说，该委员会无法审查国家检察官办公室的调查卷宗。虽然该委员会后来更正了这一信息，但这一答复令人怀疑，为该委员会指派的官员是否有能力充分和专业地履行职能。

31. 请求提交人继续报告称，在一些案件中，政府主管机关与失踪相关事件有直接或间接牵连，因此，搜寻和调查举措已经停止。就这些案件而言，委员会向缔约国强调，必须建立机制，确保对负责搜寻和调查的官员问责，并请缔约国根据《公约》第十二条和《搜寻失踪人员指导原则》中原则 15，调查关于这些官员妨碍诉讼程序的指控。在一些案件中，地方调查机关据称与失踪案件有牵连，对此，委员会建议缔约国考虑将搜寻和调查工作移交联邦机关。

32. 委员会仍然感到关切的是，环境和其他人权维护者在墨西哥面临危险和脆弱的处境。在这方面，委员会继续跟进 2023 年 1 月 Ricardo Arturo Lagunes Gasca 和

Antonio Díaz Valencia 这两名土著人民权利维护者失踪的案件。委员会表示关切的是，收到的信息表明，负责搜寻和调查案件的主管机关之间缺乏合作，委员会还回顾指出，需要确保在调查期间获得的信息为搜寻进程提供线索。委员会重申，缔约国在搜寻和调查期间应确保充分考虑的假设是，两名失踪人权维护者的人权工作，包括他们反对当地采掘业扩张的行动可能是失踪案件的诱因。

33. 委员会还感到关切的是，在本报告所述期间，有参与缔约国强迫失踪案件搜寻和调查工作的人员失踪，其中包括一名在哈利斯科州失踪的搜寻小组成员，这名成员据称被一群穿制服的武装人员强行带走。该失踪者以前因搜寻和调查活动而受到过威胁，是国家检察官办公室保护措施的受益者。另一起案件涉及纳亚里特州一名法医人类学家的失踪，这起案件是在该州近期多名参与搜寻失踪者的人员失踪的背景下发生的。委员会要求在搜寻和调查进程中考虑到，他的搜寻活动可能是失踪的诱因。

34. 委员会注意到，与瓜纳华托州塞拉亚最近发生的失踪案件有关的紧急行动请求数量增加，这些失踪案件据称由有组织犯罪团伙实施。虽然不清楚缔约国对具体案件的默许程度，但委员会对明显缺乏搜寻和调查措施表示关切。委员会提醒缔约国，根据《公约》第三条，缔约国有义务调查未得到国家授权、支持或默许的人或组织实施的强迫失踪行为，并将责任人绳之以法。

**(c) 发生在哥伦比亚的新的失踪案件**

35. 委员会登记了一项紧急行动请求，涉及一名在领土控制争端背景下被持不同政见的游击队团体大众革命替代力量强行招募的社会活动家。委员会请缔约国根据《公约》第三条，在考虑到这一背景的情况下采取全面的搜寻和调查战略。

**(d) 发生在洪都拉斯的新的失踪案件**

36. 委员会登记了一起涉及两人失踪的案件，两人的公寓在几个月前遭到反黑帮警察的突击搜查。委员会请缔约国提供有关这些突击搜查行动的信息，特别是从没收的电话中获得的信息。

**(e) 发生在苏丹的新的失踪案件**

37. 委员会登记了就苏丹发生的事件提出的第二项紧急行动请求。2023年5月，快速支援部队在突击搜查该失踪者的住宅之后将他从家中带走。受害者后来在快速支援部队播放的录像中露面。紧急行动请求的提交人指出，鉴于当前的冲突，目前没有正常运作的执法机构能够调查失踪案件，因此无法在国内报告案件。