



联合国

强迫失踪问题委员会的报告

第十一届会议
(2016年10月3日至14日)

第十二届会议
(2017年3月6日至17日)

大会

正式记录
第七十二届会议
补编第56号

请回收 



大会
正式记录
第七十二届会议
补编第 56 号

强迫失踪问题委员会的报告

第十一届会议
(2016 年 10 月 3 日至 14 日)

第十二届会议
(2017 年 3 月 6 日至 17 日)



联合国·纽约，2017 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. 组织事项和其他事项.....	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.....	3
F. 新闻稿.....	3
二. 工作方法.....	4
三. 与利益攸关方的关系.....	6
A. 与会员国举行的会议.....	6
B. 与强迫或非自愿失踪问题工作组举行的会议.....	6
C. 与联合国人权机制和政府间组织举行的会议.....	6
D. 与国家人权机构举行的会议.....	7
E. 与非政府组织和民间社会举行的会议.....	7
F. 与国际法委员会危害人类罪问题特别报告员举行的视频会议.....	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. 自委员会第十届会议以来收到的紧急行动请求.....	14
B. 与紧急行动的登记标准和范围有关的问题.....	14
C. 登记紧急行动之后的进展情况：自第十届会议(截至 2017 年 1 月 18 日) 以来观察到的趋势.....	16
D. 委员会建议的执行情况.....	18
E. 登记的紧急行动中反复出现的问题.....	19
F. 已中止、已结束或为保护临时措施的授予对象继续执行的紧急行动.....	20
十. 《公约》第三十一条规定的来文程序和对“意见”开展的后续行动.....	21
十一. 根据《公约》第三十三条进行的访问.....	22
十二. 《公约》第二十七条的执行情况.....	23

附件

一. 截至 2017 年 3 月 17 日强迫失踪问题委员会委员及任期.....	24
二. 委员会第十一届和第十二届会议收到的文件清单.....	25

第一章 组织事项和其他事项

A. 《公约》缔约国

1. 截至 2017 年 3 月 17 日，即强迫失踪问题委员会第十二届会议结束之日，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》有 56 个缔约国和 96 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。根据其第三十九条第一款，《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申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. 委员会第十一届会议于 2016 年 10 月 3 日至 14 日在联合国日内瓦办事处召开。委员会举行了 20 次全体会议。委员会第 177 次会议通过了临时议程 (CED/C/11/1)。联合国人权事务副高级专员宣布委员会第十一届会议开幕。

4. 在开幕发言中，副高级专员对委员会委员表示欢迎，并感谢他们领导打击强迫失踪这一最恶劣的侵犯人权行为。她指出，这是人权工作中最棘手的领域之一，因为无法最终确认或了解亲人到底发生了什么，是人世间最残酷的事情。因此，打击这一犯罪的任务的重要性再怎么强调都不为过。她强调，尽管不断发生强迫失踪行为，成千上万人因此饱受煎熬，但会员国并未加速签署或批准《公约》。她表示，需要采取战略方法，鼓励各国支持《公约》，最重要的是，鼓励各国遵守《公约》规定的各项义务，包括缔约国提交报告的义务。

5. 委员会第十二届会议于 2017 年 3 月 6 日至 17 日在联合国日内瓦办事处召开。委员会举行了 20 次全体会议。委员会第 198 次会议通过了临时议程 (CED/C/12/1)。人权条约司公民、政治、经济、社会和文化权利科科长宣布委员会第十二届会议开幕。委员会主席圣地亚哥·科奎拉·卡韦苏特也发了言。

6. 公民、政治、经济、社会和文化权利科科长和委员会主席在开幕致辞中都指出了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》缔约国会议第一届会议取得的积极成果。在这届会议上，缔约国会议评估了委员会的工作，并确认委员会是《公约》的监测机构。共有 51 个缔约国出席了会议；其中 22 个发了言，强迫或非自愿失踪问题工作组、红十字国际委员会、国家人权机构全球联盟和民间社会的代表也发了言。各方都赞扬委员会的效率，一些缔约国提出了建设性的批评意见。

7. 两位发言者都回顾了 2017 年 2 月 17 日在纽约举行的纪念《公约》十周年大会高级别全体会议。联合国人权事务高级专员在视频致辞中表示，他坚信，委员会的工作产生了重要的预防效果。然而，强迫失踪的做法没有减少，而是在变异。在这种阴郁的背景下，高级专员呼吁所有缔约国认识到《公约》的目标和目的所具有的当代价值，并设定了在今后五年中将批准《公约》的国家数目翻一番的宏伟目标。阿根廷和法国的部长以及在场的诸多其他贵宾迅速对这一呼吁表示响应。

8. 公民、政治、经济、社会和文化权利科科长在结束发言时向 2017 年 6 月底即将离任的委员道别并向其致敬：穆罕默德·阿勒奥贝迪、卢西亚诺·阿藏、胡安·何塞·洛佩斯·奥尔特加和药师寺公夫。他代表秘书处感谢他们所作的贡献，并祝愿他们在新的事业中一切顺利。

9. 委员会第十一届和第十二届会议收到的文件清单见附件二。

C. 委员和出席情况

10. 委员会根据《公约》第二十六条第一款设立。缔约国会议于 2011 年 5 月 31 日选出第一批 10 名委员。

11. 委员会现任委员名单及其任期载于附件一。

12. 在第十一届会议上，委员会选举科奎拉·卡韦苏特先生担任委员会主席。

13. 所有委员均出席了委员会第十一届和第十二届会议。苏埃拉·雅尼纳没有出席第十一届会议 2016 年 10 月 5 日星期三举行的会议。

D. 委员会的决定

14. 在第十一届会议上，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分配：

- 主席：科奎拉·卡韦苏特先生(墨西哥)；
- 副主席：赖纳·胡勒(德国)、雅尼纳女士(阿尔巴尼亚)和药师寺先生(日本)；
- 报告员：洛佩斯·奥尔特加先生(西班牙)(第 11/I 号决定)；

(b) 任命委员担任以下职能：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(第 11/II 号决定)；

(c) 设立一个工作组，负责起草结论性意见后续行动报告的方法和执行《公约》第二十九条的模式(第 11/III 号决定)；

(d) 设立一个工作组，负责起草关于根据《公约》和委员会判例调查失踪案件和寻找失踪者的概念说明(第 11/IV 号决定)；

(e) 任命一名委员编写关于根据《公约》调查失踪案件和寻找失踪者的声明草案，包括提及《公约》第三十条对于第二条和第三条(强迫失踪和非国家行为方的定义)所涵盖的案件是否适用(第 11/V 号决定)；

(f) 在开展活动时铭记可持续发展目标，特别是目标 16(第 11/VI 号决定)；

(g) 任命药师寺先生代表委员会参加强迫或非自愿失踪问题工作组在大韩民国举行的移民问题磋商会(第 11/VII 号决定)；

(h) 向未按时提交报告的缔约国发出催交函(第 11/VIII 号决定)；

- (i) 通过委员会第十一届会议的非正式报告(第 11/IX 号决定);
- (j) 通过有待列入第十二届会议临时议程的项目(第 11/X 号决定)。

15. 在第十二届会议上, 委员会除其他外决定:

- (a) 重申以往第 4/VIII 号、第 5/VII 号和第 6/VI 号决定中所述的请求, 并请墨西哥同意委员会 2017 年访问该国(第 12/I 号决定);
- (b) 在第十三届会议上举行一次专题讨论会, 讨论《公约》规定的寻找失踪者并查明其下落的义务(第 12/II 号决定);
- (c) 通过委员会提交大会第七十二届会议的年度报告(第 12/III 号决定);
- (d) 通过委员会第十二届会议的非正式报告(第 12/IV 号决定);
- (e) 通过有待列入第十三届会议临时议程的项目(第 12/V 号决定)。

E. 通过年度报告

16. 在第十二届会议结束时, 委员会依照《公约》第三十六条第一款通过了提交大会的第六次报告, 涵盖其第十一届和第十二届会议。

F. 新闻稿

17. 2016 年 8 月 26 日, 值强迫失踪受害者国际日之际, 委员会与强迫或非自愿失踪问题工作组联合发布了一份新闻稿。这两个机构对据称强迫失踪受害者以及举报强迫失踪案件者遭受恐吓和报复表示关切。它们呼吁世界各国预防和消除强迫失踪, 包括短期强迫失踪, 并确保及时确切地告知被剥夺自由者的亲属有关拘留事宜。¹

¹ 见 www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20416&LangID=E#sthash.qQEsbAUj.dpuf。

第二章 工作方法

18. 在第十一届和第十二届会议期间，委员会把英文、法文和西班牙文作为工作语言使用，必要时使用阿拉伯文。
19. 在第十一届会议期间，委员会讨论了以下问题：
 - (a) 与《公约》第三十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) 促使提交逾期报告的战略；
 - (d) 其他事项。
20. 在第十二届会议期间，委员会讨论了以下问题：
 - (a) 与《公约》第二十九条至第三十五条有关的工作方法；
 - (b) 增加批准《公约》的国家数目的战略；
 - (c) 促使提交逾期报告的战略；
 - (d) 其他事项。
21. 委员会注意到哥伦比亚、西班牙、比利时和荷兰在 2016 年 12 月 19 日举行的缔约国会议第一届会议上就工作方法发表的评论意见。缔约国会议确认委员会是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的监测机构。
22. 委员会第十二届会议在有关临时议程项目下讨论了各方对工作方法发表的评论意见。

与《公约》第二十九条第一款和第四款有关的工作方法

23. 委员会审议了对缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告进行审议的工作方法。
24. 委员会解释说，目前的做法是，在结论性意见中请缔约国向委员会通报结论性意见中委员会认为属优先事项的三项建议的执行情况，今后将继续维持这种做法。这三项建议的选择不仅关乎其重要性，而且也关乎缔约国在一年内执行的可行性。对缔约国提交资料的评估结果将在结论性意见后续行动报告中予以公布。一旦缔约国在一年内报告了三项优先建议的执行情况，委员会将继续关注向缔约国提出的其余建议的执行情况。为此，委员会请缔约国在随后五年内就其余建议的执行情况提交资料。
25. 在特殊情况下，如果一个缔约国的情况令人关切，委员会可请有关缔约国在一年内报告结论性意见中确定的三项优先建议的执行情况，并在随后两年内报告其余建议的执行情况。在这种情况下，对缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的评估工作将为期三年。
26. 因此，委员会解释说，取决于有关缔约国的情况，对缔约国根据第二十九条第一款提交的报告的全面评估工作为期三年或六年。

27. 如委员会认为合适，可在任何时候请缔约国就根据第二十九条第四款执行《公约》的情况提供补充资料。

与第三十条有关的工作方法

28. 委员会规定，如果在紧急行动程序框架内授予保护人们的临时措施，则本着《公约》和《反对恐吓或报复的准则》(“《圣何塞准则》”)的精神，或有必要在保护对象仍然面临风险时继续执行该程序。

对《公约》第三十五条的解释

29. 关于《公约》第三十五条的解释，委员会重申了在第五届会议上通过的关于在审议缔约国提交的报告中属时要素问题的声明(见 A/69/56, 附件五)中表达的立场。

促使提交逾期报告的战略

30. 委员会仍对大量缔约国报告逾期未交深表关切。委员会特别注意到，最先批准《公约》的一些国家的报告在过去五年中一直逾期未交。

31. 委员会讨论了促使提交逾期报告的战略，并审议了如果报告逾期超过五年，是否有可能在没有报告的情况下审查缔约国。在 2017 年 9 月第十三届会议上，将就这一问题做出决定。

第三章 与利益攸关方的关系

A. 与会员国举行的会议

32. 2016年10月7日，委员会与缔约国举行了一次公开会议，以下23个国家出席了本次会议：阿尔及利亚、阿根廷、巴林、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布隆迪、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、法国、德国、伊拉克、日本、利比亚、墨西哥、黑山、秘鲁、卡塔尔、塞尔维亚、土耳其、乌拉圭和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。日本、阿根廷、法国、厄瓜多尔、乌拉圭、墨西哥及波斯尼亚和黑塞哥维那的代表先后发言，确认它们致力于支持委员会的工作，并支持委员会为促进批准《公约》而开展的宣传运动。出席会议的缔约国代表重申他们国家支持委员会继续开展工作，缔约国会议第一届会议将就此事作出决定。与会者讨论的主要问题包括：一般性意见在国内解释《公约》方面的重要性、委员会与强迫或非自愿失踪问题工作组的互补性与合作、增加第五周会议时间的提议以及促进各国、特别是亚洲和阿拉伯区域各国批准《公约》的必要性。委员会请缔约国思考阻碍普遍批准的问题，并表示愿意在这方面与缔约国合作。

33. 2017年3月9日，委员会与会员国举行了一次公开会议，以下12个国家出席了本次会议：阿根廷、巴西、伊拉克、日本、利比亚、墨西哥、巴拿马、秘鲁、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、多哥和乌克兰。阿根廷、巴西、伊拉克、日本、利比亚、墨西哥、秘鲁、瑞士和多哥先后发言，确认它们致力于支持委员会的工作，并支持委员会为促进批准《公约》而开展的宣传运动。与会者讨论的主要问题包括：增加批准《公约》的国家数目的战略，例如，在普遍定期审议期间提出这方面的建议。在回答一名委员会委员提出的关于不批准《公约》的主要原因的问题时，一些缔约国表示，原因包括疲于提交报告、人力和财力有关问题以及《公约》的区域化。一些国家表示，不批准的一个原因可能是负激励制度导致批准了《公约》并根据第三十一条和第三十二条作出声明的国家比没有这样做的国家遭到更多过度曝光。委员会感谢各国对缔约国会议第一届会议发表的正面看法和表现出的支持，以及提出的建设性批评意见。

B. 与强迫或非自愿失踪问题工作组举行的会议

34. 2016年10月5日，委员会通过与强迫或非自愿失踪问题工作组主席 Houria Es-Slami 的视频会议与该工作组举行了第五次年度会议。Es-Slami 女士指出，一个主要问题是，关于所谓“短期强迫失踪”的紧急行动请求数量增加。她告知委员会，工作组将组织一次关于移徙和强迫失踪问题的磋商会。委员会和工作组确定了共同关心的专题领域：短期失踪、非国家行为方以及对人权维护者的攻击和报复。Es-Slami 女士重申工作组全力支持委员会继续开展工作，缔约国会议第一届会议将就此事作出决定，并强调了这两个机构之间的互补性。

C. 与联合国人权机制和政府间组织举行的会议

35. 在面向所有联合国机构的一次会议上，联合国开发计划署(开发署)的代表指出，开发署既没有制定人权方面规范的任务，也没有人权方面的一般性任务，其

主要职能是支持能力建设。她强调了开发署、国家人权机构全球联盟和联合国人权事务高级专员办事处在区域层面的三方伙伴关系。

D. 与国家人权机构举行的会议

36. 2016年10月7日，委员会与国家人权机构全球联盟举行了一次公开会议。全球联盟的代表强调，委员会与国家人权机构密切合作十分重要，《公约》的普遍批准和缔约国遵守第二十九条第一款规定的报告义务是双方的共同优先事项。她向委员会简要介绍了全球联盟在这方面开展的活动，包括每年就国际人权机制和国家人权机构的作用对所有区域的国家人权机构的工作人员进行培训。

E. 与非政府组织和民间社会举行的会议

37. 2016年10月7日，委员会与非政府组织和民间社会举行了一次公开会议。Adrien Zoller 代表日内瓦人权国际培训中心发言，对委员会的专业精神表示祝贺。他指出，就强迫失踪问题和紧急行动程序设立一个专家小组符合向受害者提供有效程序和补救的需要。他强调，委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组的工作之间没有任何重叠之处。他承认，现在时机已到，秘书长应召开一届缔约国会议，支持委员会的工作。最后，他指出，紧急行动程序使委员会能够考虑到失踪者的家属和亲人。

38. 2017年3月9日，委员会又与非政府组织和民间社会举行了一次公开会议。日内瓦人权国际培训中心的发言人祝贺委员会在缔约国会议第一届会议上取得的积极成果。他强调，强迫失踪罪一直是他就职单位的优先任务，其明证是，该中心参与了起草《公约》的进程以及委员会举行的所有届会。日内瓦人权国际培训中心还为非政府组织举行了一次筹备会，散发了一份载有委员会自设立以来开展的工作的详细备忘录，为缔约国会议第一届会议的筹备作出了贡献。该发言人指出，为纪念《公约》十周年而举行的大会高级别全体会议十分重要，并注意到各国对联合国人权事务高级专员设定的在未来五年中使批准《公约》的国家数目翻一番这一宏伟目标作出的积极回应。这位代表强调，只有通过多方行为方战略并向委员会紧急划拨资源方可实现这一目标。

F. 与国际法委员会危害人类罪问题特别报告员举行的视频会议

39. 2016年10月11日，强迫失踪问题委员会与国际法委员会危害人类罪问题特别报告员举行了一次公开会议，讨论了《危害人类罪公约》草案中强迫失踪的定义。特别报告员介绍了《危害人类罪公约》草案项目及其时间表。他指出，该项目的重点是促进各国之间的合作和发展，推动各国通过有关危害人类罪的法律和管辖权。他解释说，国际法委员会已决定在《危害人类罪公约》草案(第三条)中使用《国际刑事法院罗马规约》所载的强迫失踪的定义，以避免可能产生的不利影响。在第三条中加入了一款(第四款)，申明《危害人类罪公约》草案中使用的定义并不妨碍任何其他更宽泛的定义。强迫失踪委员会对强迫失踪的定义被稀释、与国际刑法有关的定义所需的精确性以及《危害人类罪公约》草案的执行表示关切。强迫失踪问题委员会委员埃马纽埃尔·德科强调，特别报告员的第二次

报告没有考虑到强迫失踪问题委员会第八届会议通过的关于强迫失踪和军事管辖权的实质性声明中所载的委员会对《公约》的法律解释。

40. 科奎拉·卡韦苏特先生提及强迫或非自愿失踪问题工作组关于强迫失踪是一项危害人类罪的一般性意见，指出国际刑法中的定义和国际人权法中的定义之间的分歧主要涉及行为人、犯罪意图和时间要素。他提出了一种双重办法：首先，使用既体现出强迫失踪构成危害人类罪的情况、也体现出强迫失踪不构成危害人类罪的情况的定义；其次，使用《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》中所载的强迫失踪罪的定义，因为这一定义更有利于保护受害者，鉴于犯罪意图和时间要素均不被视为构成要件。

41. 特别报告员强调，《危害人类罪公约》草案的目标是利用国家法律和管辖权打击有罪不罚现象。他指出，《危害人类罪公约》草案中使用的定义的确允许更宽泛的保护制度，同时确保各国能够在没有困难的情况下遵守这一定义。他指出，条款草案或评注中没有讨论军事管辖权问题。他提出了另设一个委员会作为《危害人类罪公约》草案的监测机构的价值这一问题。

42. 强迫失踪问题委员会认为《危害人类罪公约》草案第三条第四款可加以解释，并建议特别报告员考虑到《公约》第三十七条。

第四章

审议缔约国根据《公约》第二十九条提交的报告

43. 委员会第十一届会议审议了波斯尼亚和黑塞哥维那(CED/C/BIH/1)和哥伦比亚(CED/C/COL/1)的报告，并通过了关于这两份报告的结论性意见(CED/C/BIH/CO/1 和 CED/C/COL/CO/1)。

44. 委员会第十二届会议审议了古巴(CED/C/CUB/1)、塞内加尔(CED/C/SEN/1)和厄瓜多尔(CED/C/ECU/1)的报告，并通过了关于这三份报告的结论性意见(CED/C/CUB/CO/1、CED/C/SEN/CO/1 和 CED/C/ECU/CO/1)。

第五章

通过关于结论性意见后续行动的报告

45. 委员会第十一届会议通过了关于结论性意见后续活动的报告(CED/C/11/2)。该报告反映了委员会在第九届至第十一届会议期间收到的资料,涉及关于亚美尼亚(CED/C/ARM/CO/1/Add.1)、比利时(CED/C/BEL/CO/1/Add.1)、墨西哥(CED/C/MEX/CO/1/Add.1)、荷兰(CED/C/NLD/CO/1/Add.1)、巴拉圭(CED/C/PRY/CO/1/Add.1)和塞尔维亚(CED/C/SRB/CO/1/Add.1)的结论性意见的执行情况,以及第十一届会议通过的评估和决定。

第六章

通过问题清单

46. 委员会第十一届会议通过了关于古巴(CED/C/CUB/Q/1)、厄瓜多尔(CED/C/ECU/Q/1)和塞内加尔(CED/C/SEN/Q/1)的问题清单。

47. 委员会第十二届会议通过了关于立陶宛(CED/C/LTU/Q/1)和加蓬(CED/C/GAB/Q/1)的问题清单。

第七章 与缔约国的交流

48. 委员会第十一届会议决定向《公约》对其生效两年后仍未提交报告的缔约国发送催交函。2017年1月17日，向莱索托和多哥发出了第一封催交函，向柬埔寨和摩洛哥发出了第二封催交函，向毛里塔尼亚发出了第三封催交函，向哥斯达黎加发出了第四封催交函，向多民族玻利维亚国、巴西、智利、马里、尼日利亚、巴拿马和赞比亚发出了第五封催交函。

49. 委员会第十二届会议对大量逾期未交的缔约国报告和未按照第二十九条在批准《公约》两年内提交的缔约国报告深表关切。委员会指出，多民族玻利维亚国、马里、尼日利亚、智利和巴西尚未提交报告，尽管这些缔约国率先批准了《公约》。委员会还指出，赞比亚、巴拿马、哥斯达黎加、毛里塔尼亚、萨摩亚、摩洛哥和柬埔寨的报告严重逾期。委员会重申委员会的运作有赖于及时提交报告，敦促缔约国遵守按时提交报告的法定义务。委员会审议了补救措施(见上文第30-31段)。

第八章 报复

50. 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、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的指控。

第九章

《公约》第三十条规定的紧急行动程序

51. 委员会“议事规则”(CED/C/1)第 57 条和第 58 条规定,应提请委员会注意根据《公约》第三十条提交委员会审议的所有紧急行动请求。委员会可在委员提出请求的情况下,以紧急行动请求原文所使用的语文,向任何委员提供上述任何请求的全文。本报告总结了与委员会收到的紧急行动请求有关的主要问题,以及委员会在第十一届和第十二届会议期间根据《公约》第三十条在这方面通过的决定。

A. 自委员会第十届会议以来收到的紧急行动请求

52. 自 2012 年至 2017 年 1 月 18 日(委员会第十二届会议通过本报告之日),委员会共登记了 359 份紧急行动请求,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	巴西	柬埔寨	哥伦比亚	伊拉克	墨西哥	摩洛哥	共计
2012	-	-	-	-	-	5	-	5
2013	-	-	-	1	-	5 ^a	-	6
2014	-	1	1	1	5	43	-	51
2015	-	-	-	3	42	166	-	211
2016	-	-	-	4	21	58	1	68
2017 ^b	1	-	-	-	-	-	-	1
共计	1	1	1	9	68	277	1	359

^a 第 9/2013 号紧急行动涉及两个人。因此,算作两份紧急行动。

^b 截至 2017 年 1 月 18 日。

B. 与紧急行动的登记标准和范围有关的问题

1. 不符合登记标准的请求

53. 自第十届会议以来提交的大多数紧急行动初次提交即满足受理标准。然而,8 份紧急行动被认为不满足上述标准,因此无法登记,理由如下:所涉事实发生在《公约》生效之前,或发生在《公约》非缔约国境内,或在向委员会发送登记所需的全部信息之前即已找到失踪者。

54. 在上述几种情况下,均已向提交人致函,解释无法登记其请求的原因。所有与发生在《公约》非缔约国的事件有关的案件均已转交强迫或非自愿失踪工作组秘书处。

2. 没有提供与潜在犯罪行为人有关信息的紧急行动请求或据称可能有非国家行为方参与的紧急行动请求

55. 在大多数情况下，实施强迫失踪行为者的身份不明。提交人主要根据证人证词和失踪行为发生的背景提出了各种假设。不过，有些情况下，紧急行动请求提及可能有非国家行为方的参与。

56. 最主要的挑战是，紧急行动请求提及可能有非国家行为方的参与，但没有得到任何形式的支持或默许。谨举数例：

(a) 某一项请求的提交人提出了各种假设，包括受害者失踪有可能是在与前男友之间出现个人问题之后发生的。在另一起案件中，提交人提到据称受害者与另一个人之间发生的土地纠纷。然而，在这两起案件中，提交人也强调，上述指称仅仅是假设，“鉴于案情”，不能排除国家官员参与的可能性；

(b) 在另一起案件中，提交人未就缔约国的参与提出任何明确的假设，但是可以明显从紧急行动请求中推断，失踪者是与国家行为方存在冲突的社会领袖。

57. 对上述案件，委员会通过了以下决定：

(a) 鉴于在未开展调查的情况下无法确认国家官员是否通过行动、支持或默许参与了作案，对于前两起紧急行动请求予以登记，并请缔约国就为查明受害者的下落而采取的行动提交资料；

(b) 关于社会领袖一案，委员会认为，虽然委员会无法就国家官员是否参与作案提出假设，但有必要登记该请求，同时提及受害者的隶属情况及其与国家行为方的最后几次会面。

58. 有鉴于此，委员会决定：

(a) 在登记根据《公约》第三十条提交的紧急行动方面，加入两条新标准。如不清楚实施强迫失踪者是谁，则在下列情况下对紧急请求予以登记：

(一) 非国家行为方的参与(即使没有得到支持或默许)仅作为一种假设提出，在主管部门不进行彻底调查之前无法确认或排除这种假设；

(二) 失踪者曾与国家行为方发生冲突、矛盾或关系，在考虑到案情的情况下，可据此提出强迫失踪的假设；

(b) 在这两种情况下，如果当事方在紧急行动程序过程中提交的资料表明，根本不存在国家官员的参与，包括支持或默许，委员会将结束紧急行动。

3. 说明了为向国家主管部门报告案情而采取的行动之后登记的紧急行动

59. 根据《公约》第三十条第二款第(三)项，案件“在可能的情况下，必须已经正式提交有关缔约国的主管机关，如有权展开调查的机关”。在绝大多数情况下，紧急行动请求的提交人都提供资料说明了为向国家主管部门报告失踪案件而采取的行动。委员会认为，自向主管部门之一报告失踪案件那一刻起，即可登记紧急行动。

60. 如果未向主管部门报告失踪案件，报告员将分析是否能够根据提供的信息认定，不存在报案的可能性，同时考虑到以下标准：是否存在有权对强迫失踪案件进行调查的国家机构，以及在向此类机构提交申诉方面是否存在风险因素。

4. 查出犯罪行为人之后登记的紧急行动：与为确定犯罪行为及其责任人而开展的调查有关的紧急行动的范围

61. 有一项紧急行动请求提出的背景与其他大多数登记的请求都不同。在此案中，受害者于 2013 年 11 月失踪。受害者亲属向主管部门提出申诉。在开展了调查之后，三名警察被审判，并因为这一失踪案而被判刑。然而，至今仍不知道受害者的下落。此外，在提交请求之际，提交人表示担忧的是，据他们所知，另一名可能参与了作案的警察仍然逍遥法外。此外，被拘留的三名警察有可能很快获释，而受害者仍然下落不明。

62. 采取的行动：在本案中，委员会根据提交的事实能够明确区分为确定犯罪行为人的刑事责任而开展的调查以及为寻找失踪者而开展的调查。提出紧急行动请求者和有关缔约国经常混淆这两个问题。在登记上述紧急行动的说明中，委员会请该缔约国：

(a) 采取一切必要措施，寻找受害者并查明其下落；

(b) 确保在本案中通过的决定不会变成有罪不罚的因素，不会导致查明受害者下落所需的证据丢失；

(c) 采取一切必要措施，寻找第四位据称参与了作案的警察，并对其执行逮捕令。

63. 总之，在紧急行动框架内，委员会强调，有必要将其干预行动限制在《公约》第三十条规定的职权范围内，因此不处理刑事责任问题。然而，委员会认为，为确定犯罪行为及其责任人而开展的调查的有关资料往往很重要，因为调查有助于发现查明受害者下落所需的因素。

C. 登记紧急行动之后的进展情况：自第十届会议(2017 年 1 月 18 日)以来观察到的趋势

1. 与缔约国之间的互动

64. 委员会通过常驻代表团与缔约国保持联系，主要通信形式为普通照会。在紧急或必要的情况下，为澄清某些情况，在常驻代表团代表与报告员或委员会秘书处之间举行了会议。

65. 在若干紧急行动中，提交人继续表示关切的是，负责寻找和调查的主管部门并不知道已登记的紧急行动，也不知道委员会提出的建议。根据委员会第十一届会议全体会议作出的决定，秘书处与委员会登记的紧急行动数量最多的缔约国(墨西哥和伊拉克)的常驻代表团取得了联系，以便寻找这方面的解决办法。迄今为止，此类交流还未能帮助建立起与缔约国主管部门直接取得联系的渠道。

2. 缔约国的答复

66. 缔约国继续答复了登记的绝大多数紧急行动。如缔约国未提供答复，委员会向其发送催复函。

67. 主要的困难在于，答复的内容并未总是回应委员会提出的问题或建议。不过，在若干案件中，缔约国的意见使得提交人得以获得他们此前无法获得的一些关键信息。

68. 如缔约国不答复委员会的紧急行动请求或后续照会，委员会向其发送催复函。如发出三次催复函后仍不答复，则委员会使用下列规则：

(a) 如不答复的缔约国系首次有紧急行动登记在案，则召集报告员(或代表报告员的秘书处)与常驻代表团举行会议；

(b) 如不答复的缔约国此前已有其他的紧急行动记录在案，则只有在具体案情表明此类会议可能有意义的情况下方召集报告员(或代表报告员的秘书处)与常驻代表团举行会议；

(c) 在所有其余情况下，委员会向缔约国发出第四封照会。在这封照会中，委员会提及已经发出的三封照会，并提醒缔约国根据《公约》有义务在委员会规定的期限内提交信息(《公约》第三十条第二款和第三款)。同时，委员会还告知缔约国，如果委员会未在规定的期限内收到答复，委员会可决定在紧急行动会议报告以及提交大会的下一份报告中予以公布。委员会下一届会议将就此事作出决定；

(d) 无论委员会就在报告中纳入缔约国未提交答复的有关信息做出何种决定，催复函的数量受到限制(仅限每六个月一封)，并审查是否在每届会议期间收到答复。

69. 在本报告所述期间，就与在伊拉克发生的事件有关的 29 项紧急行动以及在柬埔寨发生的 1 起案件发出了第四封催复函。在第十二届会议期间，委员会与伊拉克常驻代表团举行了双边会议，以使该缔约国有机会解释为何无法答复委员会的照会。在解释了与紧急行动程序有关的问题之后，该缔约国承诺在本届会议结束后的几个星期之内发送资料。委员会收到了对上述 29 项紧急行动中大多数行动的答复。委员会仍在等待尚未收到的答复，并将在下一届会议上再次审议这一情况。待缔约国答复期限截止之后，委员会将在第十三届会议上就柬埔寨做出决定。

70. 委员会的决定：应与联合国人权事务高级专员办事处外地办事处以及条约机构能力开发方案协调，紧急增加与国家主管部门就紧急行动的程序和目标进行交流和开展能力建设的机会，以便加强国家主管部门对紧急行动的范围和目标的认识。

3. 与提交人之间的互动

71. 秘书处继续与紧急行动提交人长期保持联系，主要通信方式是函件，但也包括直接面谈、电子邮件和电话。

72. 在交流期间，提交人继续强调委员会的支持很重要，在国家主管部门申诉无果后，他们终于找到了一个倾听者。不过，提交人也表示关切的是，考虑到登记的紧急行动大大增加，处理后续函件的期限不断延长。

73. 提交人还强调，鉴于寻找失踪者以及相关调查工作没有进展，他们感到绝望。很多提交人请委员会提供物质和心理支持。在这种情况下，委员会总是花时间倾听提交人，并回答他们关于各种程序的问题，并总是说明委员会任务授权的界限。联合国人权事务高级专员办事处外地办事处也接待提交人，并处理他们的关切。

74. 在登记的一些紧急行动中，提交人没有对缔约国的意见发表评论意见。这种情况妨碍了委员会推进上述紧急行动。这种现象主要发生在两种情况下：

(a) 第一种情况：在非政府组织提交的 6 项紧急行动中，非政府组织难以与失踪者家属保持联系，或者无法查阅调查文件。在这种情况下，委员会已向提交人发送催复函。在两项紧急行动中，提交人无回应一年后，报告员向缔约国发送了后续照会，请其就寻找方面的进展提供最新信息。报告员还将发送缔约国的照会抄送提交人。此后，提交人再次联系了秘书处，告知秘书处上述照会帮助他们与负责调查的主管部门重新取得了联系；

(b) 第二种情况：紧急行动请求提交人没有答复，是因为他们无法提供后续资料、不会写字或很难上网。在这些情况下，委员会试图通过其他方式获得信息。

75. 有鉴于此，全体会议决定通过一项新的程序规定，以管理提交人不答复委员会照会的情况：

(a) 向提交人发送三封催复函；

(b) 如提交人在第三封催复函发送三个月之后仍不答复，秘书处尽力通过其他渠道寻找提交人，并询问不答复的理由；

(c) 如提交人告知无法以书面的形式答复，但有信息可与委员会分享，秘书处尽力以口头方式(例如，打电话)收集上述信息，并向缔约国发送后续照会；

(d) 如第三封催复函发出六个月之后仍无法确定提交人的位置或仍杳无音信，委员会则会根据现有资料向缔约国发送照会，请缔约国在新的期限之前发送最新资料。

D. 委员会建议的执行情况

76. 无法确切评估委员会建议的执行情况。总体而言，委员会的联系人表示，登记紧急行动对于有关案件产生了积极的影响，同时着重指出了缔约国主管部门在这些案件中采取的具体措施。

77. 委员会重申，由于紧急行动有关信息未能抵达负责寻找和调查的主管部门，紧急行动的影响未达到预期水平。

(a) 采取的行动：在发送给缔约国的普通照会之中，加入了一项请求，即：根据《公约》第三十条第三款，请主管部门就启动的紧急行动以及缔约国发送的请求和建议适时通知调查所涉部门；

(b) 全体会议的决定：继续与有关缔约国常驻代表团探索是否有可能在使用外交渠道的同时，与主管部门建立直接联系渠道，以便利委员会发送意见和建议。

E. 登记的紧急行动中反复出现的问题

78. 关于负责寻找和调查的部门不采取行动的问题，表达的关切主要包括五种情况：

(a) 失踪发生 72 小时之内主管部门未采取行动：在超过 25 项紧急行动中，提交人强调他们很担忧，因为主管部门拒绝在失踪发生 72 小时之内进行干预。在所有上述案件中，委员会都强调了这方面的关切，要求缔约国根据《公约》第十二条采取必要措施，确保收到强迫失踪报告的主管部门毫不拖延地处理所有强迫失踪案件；

(b) 在几乎所有紧急行动中都不存在寻找和调查战略。在这种情况下，委员会提请缔约国注意《公约》第十二条和第二十四条为其规定的义务，任何时候都假定，对强迫失踪案件的调查是获取有关寻找受害者和查明其下落所需信息的一种手段；

(c) 在 12 项紧急行动中，未执行对这些案件通过的司法决定，其原因是没有资源，或者主管部门直接参与作案或与案件有牵连。在 4 起案件中，提交人报告说，虽然当地有相关国家官员，但对强迫失踪据称行为人发出的逮捕令几个月后仍未得到执行。在这种情况下，向缔约国发送的照会将提请缔约国注意《公约》在这方面为其规定的义务；

(d) 在大约 19 项紧急行动中，没有进行实地调查。提交人强调，调查部门的干预行动仅限于向旅馆和接待中心、医疗场所和监狱发送咨询请求，未取得任何结果。他们还指出，虽然上述咨询请求明确指示通过实地访问进行调查，但并未开展实地访问。在这种情况下，委员会建议缔约国确保主管部门：(一) 充分利用职权，包括采取紧急措施的权力，请有关部门提供调查和寻找失踪者所需的一切资料；(二) 采取行动，以便在实地开展详尽调查，进行有效搜寻，而不仅仅是发送正式文件或缔约国登记册中记录在案的资料；

(e) 对现有证据的使用不足：提交人对主管部门不采取行动确保使用和全面分析现有证据表示沮丧。他们举例说，对电话网络和电子邮件分析的使用有限或不足；对可能找到证据的地点搜查不全面；未对找到的遗骸进行分析；某些部门不愿意对找到的证人进行访谈。在这种情况下，委员会将分析现有资料，并表明有关关切，请主管部门开展必要的调查行动。

79. 将调查工作分配给并非专门负责调查强迫失踪的机构，例如将其分配给专门负责调查有组织犯罪的机构。在这种情况下，委员会请缔约国说明进行此类分配的理由，并请其提供资料，以了解这一分配是否损害对强迫失踪的调查，或者上述机构是否有权对可能构成《公约》所规定的强迫失踪的行为进行调查。

80. 负责案件的部门之间缺乏机构间协调：在联邦国家，体现在各州主管部门和联邦主管部门之间缺乏协调，这明显影响寻找和调查的效率。在这种情况下，委员会提醒缔约国有必要确保寻找和调查所涉所有部门之间的机构间协调。

81. 军事刑事法院在涉及军事人员(行为人或受害者)的紧急行动中的作用: 提交人系统性地强调, 他们对军事刑事法院在调查此类案件中的作用表示关切。在这种情况下, 委员会提醒缔约国, 缔约国应采取一切必要措施, 确保在实践中, 从一开始就由普通法院审理此类案件。委员会还酌情请缔约国确保军事部门与民事部门合作, 民事部门应当是负责调查和协调的部门。同时, 很重要的一点是, 不能以禁止军事法院干预为由, 拒绝军事部门提供援助或其掌握的具体信息。

82. 有必要加强寻找失踪者方面的国际司法协助: 在 10 项紧急行动中, 据称失踪者失踪的国家并不是他们最后一次被看见的国家, 提交人强调, 对有关国家之间的合作不足表示关切。在这种情况下, 委员会要求缔约国根据《公约》第十四条立即加快必要的国际司法协助。

83. 家人和亲属无法获得与寻找失踪者有关的信息, 亦无法参与寻找: 在几乎所有紧急行动中, 提交人都表示存在这方面的困难。在这种情况下, 委员会提醒缔约国《公约》第十二条和第二十四条为其规定的义务, 包括: (a) 确保失踪者家人和亲属能够定期获得寻找和调查工作有关进展的信息, 包括酌情与负责案件的部门会晤; (b) 允许并支持失踪者家人和亲属有效参与寻找过程。

84. 请求采取临时措施: 在大多数紧急行动请求中, 提交人请求采取临时措施, 以保护失踪者的家人和亲属免遭威胁, 并让他们能够继续开展必要的活动, 寻找失踪者并查明其下落。提交人经常提到国家主管部门的威胁, 例如在其住所附近巡逻或出现、威胁性电话或邮件、对未成年子女施压、直接威胁提交人不要报告失踪事件或放弃寻找失踪者的活动。在某些情况下, 提交人还报告说, 他们的代理受到肢体威胁, 或参与寻找失踪者的人死亡。只要提供的信息证明有关人员的生命或身心健全面临不可挽回的损害, 委员会均授予采取临时保护措施, 要求有关国家在采取任何保护措施之前, 聆听保护对象的需要和意见。

F. 已中止、已结束或为保护临时措施的授予对象继续执行的紧急行动

85. 根据委员会全体会议在第八届会议上通过的标准:

(a) 如失踪者查明下落但仍被拘留, 则中止紧急行动。这是因为他们极易再次遭受失踪并被置于法律保护之外;

(b) 如失踪者被查明获释, 或查明下落后获释, 或被查明死亡, 则结束紧急行动;

(c) 如失踪者查明下落但紧急行动框架内临时措施的授予对象仍受到威胁, 则继续执行紧急行动。在这种情况下, 委员会的干预行动仅限于跟进已经授予的临时措施。

86. 截至本报告发布之日, 委员会中止了关于已查明下落但仍被拘留的失踪者的 2 项紧急行动, 并结束了关于已查明下落并获释(8 起案件)或被查明死亡(2 起案件)的失踪者的 10 项紧急行动。

87. 委员会还认为, 在查明失踪者下落之后, 有必要继续执行 3 项紧急行动, 因为紧急行动框架内临时措施的授予对象仍受到威胁。

第十章

《公约》第三十一条规定的来文程序和对“意见”开展的后续行动

88. 在本报告所述期间，委员会没有收到任何新的根据《公约》第三十一条提交的个人申诉。

89. 根据委员会“议事规则”第 79 条，委员会对第十届会议通过的关于第 1/2013 号来文(Yrusta 诉阿根廷)的意见采取了后续行动。委员会注意到，在第十二届会议之时，缔约国仍未提交后续行动报告，从后续行动程序可得资料来看，缔约国没有为执行委员会的意见采取任何措施。委员会强调，未采取措施使得侵犯提交人权利的行为长期延续并进一步恶化，决定重申其建议，即请缔约国在发送后续照会之后的两个月内提交委员会请求的后续资料，并决定在第十三届会议上审查缔约国提交的资料。

第十一章

根据《公约》第三十三条进行的访问

90. 委员会回顾，此前曾于 2013 年 5 月始与墨西哥通信，讨论是否有可能根据《公约》第三十三条对该缔约国进行访问。

91. 委员会指出，它曾于 2014 年 1 月 6 日、2014 年 3 月 31 日和 2016 年 3 月 17 日向该缔约国发出正式访问请求，并请缔约国在 2016 年 7 月 1 日作出答复。委员会严重关切地注意到，迄今为止，尚未收到对委员会根据《公约》第三十三条提出的最后一次请求的答复。

92. 委员会感到遗憾的是，该缔约国未对其根据《公约》第三十三条第一款屡次提出的访问请求作出答复。它注意到，《公约》第三十三条第二款规定，缔约国应在合理的时间内向委员会作出答复。委员会指出，墨西哥未遵守《公约》上述条款。

93. 委员会将继续关注该缔约国的情况，并请联合国各机构和方案、区域和政府间机构、国家人权机构、非政府组织和强迫失踪受害者家属继续向委员会提供资料，说明缔约国据称违反《公约》的行为，以便准备对墨西哥的访问。

94. 2017 年 3 月 17 日，委员会决定再次就根据《公约》第三十三条第一款访问墨西哥提出书面请求。

第十二章

《公约》第二十七条的执行情况

95. 《公约》缔约国会议第一届会议于 2016 年 12 月 19 日在联合国日内瓦办事处召开。

96. 本届会议系依照《公约》第二十七条召开。该条内容如下：

在本公约生效后至少四年但最多六年，应举行缔约国会议，评估委员会的工作，并依照第四十四条第二款确定的程序，在不排除任何可能性的前提下，决定是否应根据第二十八至第三十六条规定的职能，将本公约的监测职能转交给另一机构。

97. 缔约国会议举行了 1 次会议(见 CED/CSP/SR.1)。

98. 缔约国会议审查了委员会的运作情况，承认委员会依照《公约》第二十八条至第三十六条规定的职能，有效监测了《公约》的执行情况。

99. 会议以协商一致方式通过了以下决定：

《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》缔约国会议决定，由强迫失踪问题委员会继续依照第二十八条至第三十六条规定的职能监测《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

100. 缔约国会议通过了第一届会议报告(CED/CSP/2016/4)。

附件一

截至 2017 年 3 月 17 日强迫失踪问题委员会委员及任期

委员姓名	缔约国	任期届满
穆罕默德·阿勒奥贝迪	伊拉克	2017 年 6 月 30 日
圣地亚哥·科奎拉·卡韦苏特	墨西哥	2017 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
卢西亚诺·阿藏	阿根廷	2017 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
胡安·何塞·洛佩斯·奥尔特加	西班牙	2017 年 6 月 30 日
药师寺公夫	日本	2017 年 6 月 30 日

附件二

委员会第十一届和第十二届会议收到的文件清单

CED/CSP/SR.1	《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》缔约国会议第一届会议简要记录
CED/CSP/2016/4	《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》缔约国会议第一届会议报告
CED/C/11/1	第十一届会议附加说明的临时议程
CED/C/11/2	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/12/1	第十二届会议附加说明的临时议程
CED/C/BIH/1	波斯尼亚和黑塞哥维那提交的报告
CED/C/BIH/Q/1	与波斯尼亚和黑塞哥维那提交的报告有关的问题清单
CED/C/BIH/Q/1/Add.1	对关于波斯尼亚和黑塞哥维那提交的报告的问题清单的答复
CED/C/BIH/CO/1	关于波斯尼亚和黑塞哥维那提交的报告的结论性意见
CED/C/COL/1	哥伦比亚提交的报告
CED/C/COL/Q/1	与哥伦比亚提交的报告有关的问题清单
CED/C/COL/Q/1/Add.1	对关于哥伦比亚提交的报告的问题清单的答复
CED/C/COL/CO/1	关于哥伦比亚提交的报告的结论性意见
CED/C/CUB/1	古巴提交的报告
CED/C/CUB/Q/1	与古巴提交的报告有关的问题清单
CED/C/CUB/Q/1/Add.1	对关于古巴提交的报告的问题清单的答复
CED/C/CUB/CO/1	关于古巴提交的报告的结论性意见
CED/C/ECU/1	厄瓜多尔提交的报告
CED/C/ECU/Q/1	与厄瓜多尔提交的报告有关的问题清单
CED/C/ECU/Q/1/Add.1	对关于厄瓜多尔提交的报告的问题清单的答复
CED/C/ECU/CO/1	关于厄瓜多尔提交的报告的结论性意见
CED/C/SEN/1	塞内加尔提交的报告
CED/C/SEN/Q/1	与塞内加尔提交的报告有关的问题清单
CED/C/SEN/Q/1/Add.1	对关于塞内加尔的报告的问题清单的答复
CED/C/SEN/CO/1	关于塞内加尔提交的报告的结论性意见
CED/C/1	议事规则

