



联合国

# 强迫失踪问题委员会的报告

第十五届会议  
(2018年11月5日至16日)

第十六届会议  
(2019年4月8日至18日)

大会

正式记录  
第七十四届会议  
补编第56号

请回收 





大会  
正式记录  
第七十四届会议  
补编第 56 号

## 强迫失踪问题委员会的报告

第十五届会议  
(2018 年 11 月 5 日至 16 日)

第十六届会议  
(2019 年 4 月 8 日至 18 日)



联合国·纽约，2019 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.....	3
二. 工作方法.....	4
三. 与利益攸关方的关系.....	5
A. 与会员国的会议.....	5
B. 与国家人权机构的会议.....	5
C. 与非政府组织和民间社会的会议.....	6
D. 与其他利益攸关方的会议.....	6
四. 审议缔约国根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告.....	7
五. 通过关于结论性意见后续行动的报告.....	8
六. 通过问题清单.....	9
七. 根据《公约》提交报告.....	10
八. 报复.....	11
九. 审议缔约国根据《公约》第二十九条第 4 款提交的补充资料.....	12
十. 《公约》第三十条规定的紧急行动程序.....	13
A. 委员会成立以来收到和登记的紧急行动请求.....	13
B. 紧急行动请求登记后的进程：第十四届会议以来 观察到的事态发展(截至 2019 年 4 月 18 日).....	13
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.....	17
D. 就第十五和第十六届会议全体会议通过的决定采取的后续行动.....	17
十一. 《公约》第三十一条规定的来文程序.....	18
十二. 根据《公约》第三十三条进行的访问.....	19
十三. 寻找失踪人员的指导原则.....	20
附件	
截至 2019 年 4 月 18 日的《公约》缔约国名单及其报告提交情况.....	21



## 第一章 组织和其他事项

### A. 《公约》缔约国

1. 截至 2019 年 4 月 18 日，即强迫失踪问题委员会第十六届会议结束之日，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》有 59 个缔约国和 98 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的有关信息可查阅秘书处法律事务厅网站。<sup>1</sup>

### B. 会议和届会

3. 委员会于 2018 年 11 月 5 日至 16 日在联合国日内瓦办事处举行了第十五届会议。委员会举行了 21 次全体会议。委员会在第 256 次会议上通过了议程 (CED/C/15/1)。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)人权条约处处长宣布第十五届会议开幕。
4. 在开幕词中，他欢迎冈比亚最近批准《公约》，并提到促进进一步批准的重要性。委员会与强迫或非自愿失踪问题工作组之间的合作很重要，今后应予以加强。在谈到沙特记者贾迈勒·卡舒吉的案件时，他忆及，有关强迫失踪案件的调查始终应当迅速、彻底、有效、公正和透明。委员会应增加与其他条约机构有关报复问题的联络点和报告员、其他人权机制和主管人权事务助理秘书长办公室的协调。他最后强调，鼓励各国提供人力资源以支持条约机构的工作至关重要。
5. 委员会于 2019 年 4 月 8 日至 18 日在联合国日内瓦办事处举行了第十六届会议。委员会举行了 18 次全体会议。委员会第 276 次会议通过了议程 (CED/C/16/1)。第十六届会议由人权高专办人权条约处公民、政治、经济、社会和文化权利科科长宣布开幕。
6. 她在开幕发言中提到人权事务委员会关于生命权的第 36(2018)号一般性意见，其中除其他外指出，强迫失踪始终是对生命权的严重威胁。在关于失踪人员问题的第 73/178 号决议中，大会呼吁所有尚未这样做的国家考虑签署、批准或加入《公约》，并承认《公约》第三十一条和第三十二条规定的委员会的权限。墨西哥接受在普遍定期审议期间收到的关于该问题的所有建议，这是消除强迫失踪方面的一个重大事态发展。最后，她赞扬在通过关于寻找失踪人员指导原则方面开展的工作和取得的进展。

<sup>1</sup> [https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&clang=_en)。

## C. 委员和出席情况

7. 委员会所有委员均出席了委员会第十五和第十六届会议。委员会现任委员名单，包括委员任期，可查阅 [www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/Membership.aspx](http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CED/Pages/Membership.aspx)。

## D. 委员会的决定

8. 在第十五届会议上，委员会除其他外决定：

(a) 任命国别报告员编写与玻利维亚(多民族国)和斯洛伐克根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告有关的问题清单；

(b) 通过关于日本和葡萄牙根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告的结论性意见；

(c) 通过关于墨西哥根据《公约》第二十九条第 4 款提交的补充资料的后续意见；

(d) 通过与智利、意大利和秘鲁根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告有关的问题清单；

(e) 通过关于波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、古巴、厄瓜多尔和塞内加尔根据《公约》第二十九条第 1 款所提交报告结论性意见的后续报告；

(f) 通过关于紧急行动的后续报告；

(g) 在第十六届会议期间，在尼日利亚没有提交报告的情况下通过问题清单；

(h) 将其第十四届会议通过的有关危害人类罪条款草案的声明转交国际法委员会秘书处；

(i) 重申其决定在报告迟交逾五年时，在没有提交报告的情况下对有关缔约国进行审查(巴西，马里和尼日利亚)；

(j) 启动与所有感兴趣的利益攸关方就寻找失踪人员指导原则草案的磋商进程；

(k) 致函 2018 年 11 月普遍定期审议期间表示有兴趣批准《公约》的所有国家；

(l) 在下一届提交大会的年度报告中具体说明哪些缔约国未与《公约》之下的紧急行动程序合作；

(m) 向伊拉克发出提醒函，请其根据《公约》第二十九条第 4 款提交应于 2018 年 9 月提交的补充资料；

(n) 再次呼吁所有利益攸关方促进批准《公约》，包括在高级专员 2017 年提出的关于在五年内使批准《公约》的国家数目增加一倍的运动框架内；

(o) 通过关于第十五届会议的非正式报告；

(p) 通过有待列入第十六届会议临时议程的议题清单。



9. 在第十六届会议上，委员会除其他外决定：

(a) 任命国别报告员编写与蒙古和瑞士根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告的问题清单并任命新的负责玻利维亚(多民族国)的报告员；

(b) 通过关于智利、意大利和秘鲁根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告的结论性意见；

(c) 通过与玻利维亚(多民族国)和斯洛伐克提交的报告有关的问题清单；

(d) 通过关于紧急行动的后续报告；

(e) 在尼日利亚没有提交报告的情况下推迟通过问题清单，直至第十七届会议；

(f) 指示秘书处向巴西和马里常驻联合国办事处和日内瓦其他国际组织代表团发出普通照会，请其在 2019 年提交逾期报告，并提醒它们，在报告迟交逾五年时，委员会将在没有提交报告的情况下着手通过问题清单；

(g) 向伊拉克发出提醒函，请其尽早根据《公约》第二十九条第 4 款提交逾期的补充资料；

(h) 通过关于寻找失踪人员的指导原则；

(i) 通过关于在没有提交报告的情况下通过问题清单的准则；

(j) 请秘书处继续与阿根廷和法国常驻纽约联合国代表团探讨是否有可能在将于 2019 年 6 月 25 日在纽约举行的第五次缔约国会议期间就执行《公约》问题开展实质性对话；

(k) 向即将举行的条约机构主席会议和人权事务高级专员转达委员会关于 2020 年条约机构审查的立场；

(l) 请秘书长在其即将提交的关于大会第 68/268 号决议执行情况的报告中，反映委员会未列入该决议的所有活动，包括紧急行动，与处理缔约国根据《公约》第二十九条第 4 款提交的补充资料的程序相关的活动，以及根据《公约》第三十三条进行的访问；

(m) 再次请人权高专办落实大会分配给委员会的第五周会议时间；

(n) 重申其决定与强迫或非自愿失踪问题工作组定期举行会议；

(o) 请人权高专办更新关于强迫或非自愿失踪问题的概况介绍；

(p) 向阿根廷常驻代表团发送一份普通照会，说明其来文后续行动程序；

(q) 向墨西哥常驻代表团发送一份普通照会，重申其根据《公约》第三十三条进行访问的请求；

(r) 通过委员会提交大会第七十四届会议的年度报告；

(s) 通过有待列入第十七届会议临时议程的议题清单。

## E. 通过年度报告

10. 在第十六届会议结束时，委员会依照《公约》第三十六条第 1 款通过了提交大会的第八次报告，涵盖其第十五和第十六届会议。

## 第二章 工作方法

11. 在第十五届和第十六届会议期间，委员会将英语、法语和西班牙语用作工作语文。
12. 在第十五届和第十六届会议期间，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) 分配给委员会的资源；
  - (d) 其他事项。

## 第三章 与利益攸关方的关系

### A. 与会员国的会议

13. 2018年11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23个国家：阿尔巴尼亚、阿根廷、奥地利、比利时、智利、哥伦比亚、塞浦路斯、法国、德国、伊拉克、日本、老挝人民民主共和国、黎巴嫩、墨西哥、摩洛哥、尼加拉瓜、挪威、阿曼、菲律宾、卡塔尔、斯里兰卡、多哥和乌拉圭。在会议期间，阿根廷、法国、日本和墨西哥重申支持委员会的工作，支持五年内使批准《公约》的国家数目翻番的目标。阿根廷指出，《公约》之友小组由阿根廷和法国共同主持，并宣布，通过向所有非缔约国散发一份阿根廷和法国外交部长签署的说明，小组于2018年6月重新启动了批准《公约》的运动。日本对委员会的活动表示赞赏，并重申正在继续努力在亚洲增加《公约》缔约国数目。法国、日本和墨西哥就后续程序和委员会关于寻找和确定失踪者位置专题讨论以及指导原则草案的工作提出了问题，委员会做了答复。委员会表示打算向在最近一次普遍定期审议期间接受批准《公约》建议的所有国家发函。委员会还提到广泛伙伴关系在促进批准《公约》方面的重要性。

14. 2019年4月15日，委员会与会员国举行了一次公开会议，37个国家出席了会议。阿根廷、智利、法国、加蓬、伊拉克、日本、墨西哥、蒙古、秘鲁和瑞士发了言。许多代表团赞扬并强调委员会工作的重要性。智利、法国、加蓬和秘鲁谈到更好地协调各条约机构判例的重要性和改善它们之间合作的必要性。加蓬表示，加强协调统一可有助于各国使其国内立法与各项公约保持一致。日本强调，委员会认真审议缔约国的报告十分重要，并鼓励其它国家考虑进一步促进批准《公约》，包括通过提供资金。瑞士要求提供关于在没有提交报告的情况下对缔约国进行审查的更多信息。墨西哥要求提供信息，说明通过寻找失踪人员的指导原则最终版本的时间框架及其计划分发的方法。墨西哥还要求更准确地维护关于紧急行动的数据，委员会予以仔细审查以及关于其进展情况的后续报告。主席重申委员会致力于同其他条约机构合作，并解释了在没有提交报告的情况下审议缔约国的标准，并表示委员会打算在本届会议期间通过关于寻找失踪人员的指导原则。成员国和委员会成员都强调，需要提高对《公约》的知晓程度和批准数目。

### B. 与国家人权机构的会议

15. 2018年11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之间密切合作的重要性，并提到其共同的优先事项，特别是促进批准《公约》和缔约国履行其义务。全球联盟第十三届年度国际会议于2018年10月在摩洛哥马拉喀什举行，来自世界各地的国家机构通过了关于人权维护者在协助实现所有人权方面关键作用的宣言。该代表强调还存在其他与性别有关的问题，如妇女人权维护者往往面临其权利遭到侵犯的风险。牢记人权维护者日益受到强迫失踪的威胁，马拉喀什宣言是对委员会工作的一个重要贡献。委员会成员重申他们相信国家机构在委员会工作和国际人权系统中发挥的宝贵作用。委员会成员还强调，国家机构必须完全遵守促进和保护人权国家机构地位的原则(《巴黎原则》)。

### C. 与非政府组织和民间社会的会议

16. 2018 年 11 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。非自愿失踪受害者家属协会的代表首先提到菲律宾强迫失踪受害者及其家属的情况。一个积极的事态发展是，菲律宾是亚洲首批在国内法中将强迫失踪定为刑事犯罪的国家之一。然而，有人对该法尚未完全执行表示关切，该代表对菲律宾尚未加入《公约》表示遗憾。拉丁美洲失踪被拘留者亲属协会联合会介绍了拉丁美洲数个国家的情况，包括阿根廷、智利、哥伦比亚、洪都拉斯、墨西哥和秘鲁。日内瓦人权组织—全球培训欢迎委员会的工作方法和议事规则，包括在后续报告中将某些国家列为优先，及其关于在没有提交报告的情况下审查《公约》执行情况的建议，但对委员会的资金状况表示关切。国际反对强迫失踪联盟的代表提到其正在开展的促进批准和加入《公约》的运动，并以孟加拉国、巴基斯坦和斯里兰卡为例，他指出，相对于强迫失踪罪行的一再发生，批准进程有趋缓的趋势。委员会重申支持非政府组织和民间社会的工作，这对改进委员会的工作至关重要。

17. 2019 年 4 月 15 日，委员会与非政府组织和民间社会举行了另一次会议。日内瓦人权组织代表强调了《公约》和委员会的独特作用，并着重谈到委员会自设立以来取得的重大进展。他提到了有关指导原则及其对所有受害者和寻找失踪人员的重要性。另一方面，他表示该组织对批准《公约》的国家数目增加缓慢感到关切。宣读了一份“被偷走的孩子也是我的孩子”组织的书面发言。委员会欢迎非政府组织和民间社会对其工作的贡献与合作。

### D. 与其他利益攸关方的会议

18. 在第十五届会议期间，委员会与禁止酷刑委员会举行了首次正式非公开联席会议。会议讨论了双边合作问题，包括在 2020 年审查之际。

19. 委员会还与“被偷走的孩子也是我的孩子”组织举行了非公开会议，并就 2020 年条约机构审查问题与日内瓦国际人道主义法和人权学院的代表举行了会议。

20. 在第十六届会议期间，委员会与其他利益攸关方举行了会议：人权高专办条约机构处处长、红十字国际委员会(红十字委员会)代表以及马里和巴西常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团的代表。

## 第四章

### 审议缔约国根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告

21. 在第十五届会议上，委员会审议了日本 (CED/C/JPN/1) 和葡萄牙 (CED/C/PRT/1) 的报告，并通过了关于这两份报告的结论性意见 (CED/C/JPN/CO/1 和 CED/C/PRT/CO/1)。

22. 在第十六届会议上，委员会审议了智利 (CED/C/CHL/1)、意大利 (CED/C/ITA/1) 和秘鲁 (CED/C/PER/1) 的报告，并通过了关于这些报告的结论性意见 (CED/C/CHL/CO/1、CED/C/ITA/CO/1 和 CED/C/PER/CO/1)。

## 第五章

### 通过关于结论性意见后续行动的报告

23. 在第十五届会议上，委员会通过了关于结论性意见后续行动的报告(CED/C/15/2)，该报告反映了委员会在第十三届至第十五届会议期间收到的资料，涉及关于波斯尼亚和黑塞哥维那(CED/C/BIH/CO/1/Add.1)、哥伦比亚(CED/C/COL/CO/1/Add.1)、古巴(CED/C/CUB/CO/1/Add.1)、厄瓜多尔(CED/C/ECU/CO/1/Add.1)和塞内加尔(CED/C/SEN/CO/1/Add.1)的结论性意见的执行情况以及委员会在第十五届会议上通过的评估和决定。

## 第六章

### 通过问题清单

24. 在第十五届会议上，委员会通过了关于智利(CED/C/CHL/Q/1)、意大利(CED/C/ITA/Q/1)和秘鲁(CED/C/PER/Q/1)的问题清单。

25. 在第十六届会议上，委员会通过了关于玻利维亚(多民族国)(CED/C/BOL/Q/1)和斯洛伐克(CED/C/SVK/Q/1)的问题清单。

## 第七章

### 根据《公约》提交报告

26. 在第十五届会议上，委员会对遵守提交报告正式期限的所有缔约国表示感谢，并鼓励所有其他缔约国以它们为榜样。委员会对大量报告逾期未交表示最深切的关注，特别是巴西、马里和尼日利亚，因为这些国家是最先批准《公约》的国家之一。委员会注意到，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、斯里兰卡、多哥、乌克兰和赞比亚的报告严重逾期。主席回顾说，及时提交报告是委员会有效运作的先决条件，他敦促所有缔约国遵守其按时提交报告的法定义务。

27. 在第十五届和第十六届会议期间，希腊、蒙古和瑞士向委员会提交了报告。

28. 2019年2月，向中非共和国和斯里兰卡发出了第一次提醒函；向伯利兹、马耳他、尼日尔和乌克兰发出了第二次提醒函；向莱索托和多哥发出了第三次提醒函；向柬埔寨和摩洛哥发出了第四次提醒函；向哥斯达黎加、毛里塔尼亚和萨摩亚发出了第五次提醒函；巴拿马和赞比亚发出了第六次提醒函。

29. 由于秘书处人力资源短缺，委员会决定推迟在没有提交报告的情况下通过关于尼日利亚的问题清单。缔约国的完整清单及其报告的现况载于本报告附件。



## 第八章 报复

30. 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，表示因设法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

### 审议缔约国根据《公约》第二十九条第 4 款提交的补充资料

31. 委员会制定了新的后续程序，审议缔约国根据《公约》第二十九条第 4 款提交的资料。在墨西哥提交补充资料后，委员会请该缔约国进行后续对话，对话于 2018 年 11 月 9 日举行。委员会通过了后续意见([CED/C/MEX/FAI/1](#))。

32. 2019 年 2 月向伊拉克发出了提醒函，请其提交应于 2018 年 9 月提交的补充资料。

## 第十章

## 《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

33. 从 2012 年至 2019 年 4 月 18 日，委员会收到了 659 项紧急行动请求，其中包括本报告所述期间收到的 85 项请求。在这 659 项请求中，570 项已经登记，按年份和国家分列如下。

## 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	古巴	洪都拉斯	伊拉克	哈萨克斯坦	立陶宛	毛里塔尼亚	墨西哥	摩洛哥	斯里兰卡	多哥	合计
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	5
2013	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	6 <sup>a</sup>	-	-	-	7
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 <sup>b</sup>	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	6	-	-	-	8
共计	2	1	1	2	21	1	14	162	2	1	1	356	3	1	2	570

<sup>a</sup> 第 9/2013 号紧急行动涉及两个人。因此算作两项紧急行动。

<sup>b</sup> 截至 2019 年 4 月 18 日。

## B. 紧急行动请求登记后的进程：第十四届会议以来观察到的事态发展(截至 2019 年 4 月 18 日)

## 1. 与缔约国的互动

34. 委员会通过各缔约国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，有必要与负责寻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。

35. 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。

36. 墨西哥对已登记的 356 项紧急行动中的绝大部分作出了答复。在本报告所述期间，墨西哥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秘书处举行了一次会议，墨西哥在会议中表示关切的是，登记的有些案件并非由《公约》第二条意义上得到国家授权、支持或默许的人员所犯，而是由犯罪团伙所犯。从缔约国对委员会的要求和建议的答复中，可以看出下列趋势：

(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寻找和调查策略的一部分或受这类策略指导，也不能反映彻底寻找的进程；

(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、密切接触者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) 寻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，负责寻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，据指有时还会妨碍寻找和调查。在这类案件中，委员会已请缔约国推行明确和正式的机制，要求负责寻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寻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；

(h) 有报告称，为了设法推动调查，失踪者的家属受到威胁和恐吓，特别是在据称涉及军队的情况下。

37. 在报告编写时，委员会登记了 162 项与伊拉克发生的事件有关的紧急行动。尽管发送了四份提醒函，但仍未收到对有关 18 项紧急行动请求的答复。在缔约国作出了答复时，委员会也对其内容表示关切，因为：(a) 缔约国未提供任何资料，说明为寻找失踪人员或调查失踪情况而开展的活动；(b) 缔约国有时提供的信息与有关紧急行动中描述的事件无关；和(c) 在一项紧急行动中，缔约国称已查明失踪者的下落，而家属和代表则报告该人仍然失踪。在上一情况中，委员会请缔约国核实所提供的信息，并提供证据表明已查明下落者确实是以其名义登记紧急行动的失踪者。

38. 在有些案件中，缔约国说失踪者是恐怖分子，这些案件不能被视为强迫失踪。委员会强调，如果一个人被单独监禁并且没有关于其下落的信息，就必须将其视为失踪人员。

39. 关于向其他缔约国提出紧急行动的请求，委员会强调如下：

(a) 亚美尼亚：关于 Ara Khachatryan 案(第 376/2017 号紧急行动)，缔约国做出了答复，表示自 2011 年以来一直在进行初步调查。答复也送交请求提交人供其提交评论。根据收到的资料，委员会发出了一份后续照会，强调缔约国有义

务采取具体行动寻找失踪者，并确保家庭成员、亲属和代表得到适当的通知并能够参与寻找和调查过程。缔约国提交的资料并未表明已制定任何战略或调查计划；负责调查的主要人员已经换了七次，妨碍了调查的连续性；家属也未被告知负责寻找和调查的当局采取的任何措施；

(b) 巴西：关于 Davi Santos Fiuza 案(第 61/2014 号紧急行动)，缔约国告知委员会，有关 Santos Fiuza 先生失踪案四年寻找和调查的结果已送交巴伊亚州总检察长办公室。这些结果表明，巴伊亚州警察(军警)的 17 名成员可能涉案。检察官目前正在审查这些信息，以确定这些成员的个人责任并提出指控。这一答复已转交请求提交人，但其尚未提交评论，尽管 2019 年 2 月 13 日发出了提醒函；

(c) 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。2019 年 4 月，委员会发送了一份新的后续照会，要求提供补充资料，并提醒缔约国有义务根据该案的所有现有情况开展寻找和调查活动，包括所指国家工作人员可能卷入的情况。委员会对缔约国缺乏合作表示关切，认为需要采取具体措施寻找失踪者。委员会结束了以 Mouen Sum 名义登记的紧急行动(第 568/2019 号紧急行动)。缔约国迅速对这一紧急行动请求做出了回复，告知委员会已于 2019 年 3 月 31 日找到此人的下落，他已与家人团聚。这一信息得到家属确认；

(d) 哥伦比亚：缔约国在登记的紧急行动请求中提供的资料表明，调查和寻找通常在开始几个月后陷于停顿。在一些案例中，提交人报告说，在委员会发出照会后采取了具体行动，尽管这些行动通常是孤立的，并非明确的寻找和调查战略的一部分；

(e) 古巴：以 César Iván Mendoza Regal 的名义登记了一项新的紧急行动请求(第 542/2018 号紧急行动)，他是一名人权维护者，据称被国家安全部拘留的。在撰写本报告时，他仍然下落不明，对他的指控也未知。缔约国告知委员会，他曾因非法结社被审前拘留，已被释放等候审判。但提交人要求缔约国通过让他见媒体以证明他的人身完整和安全；

(f) 洪都拉斯：缔约国答复了关于登记的 14 项紧急行动的请求。关于与失踪移徙者有关的 13 项紧急行动，缔约国的意见非常笼统，没有提供有关个案的具体资料。提供的资料还表明，负责寻找的当局没有寻求《公约》第十四条规定的国际司法协助，以期确定移徙路线并澄清有关事件。委员会正在等待提交人的评论；

(g) 立陶宛：以 Deimantė Stankūnaitė 的名义登记了一项新的紧急行动(第 569/2019 号紧急行动)请求，她是性剥削受害者，在 8 岁时失踪。缔约国答复说，她已被找到并受到法律保护。但是，紧急行动请求提交人要求缔约国确认受害者的确切位置并允许他与她联系；

(h) 多哥：关于 Atsou Adzi 和 Messan Koku Adzi 的案件(第 543/2018 号和第 544/2018 号紧急行动)，缔约国在答复时询问其在失踪时是否被警方拘留，并指出他们没有被列入国家登记册。但是，提交人答复说，缔约国没有表明对警车进行了彻底的调查，据目击证人说，他们是在车内失踪的。委员会发出了一份后续照会，对寻找和调查失踪事件缺乏进展表示关切。

40. 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寻找行动；制订战略，以便寻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

41. 秘书处主要通过以委员会名义发送信函与紧急行动请求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。

42. 提交人继续强调委员会提供的支持具有重要作用，在数次设法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，紧急行动请求提交人还指出，委员会发送照会后，他们收到了对某些特定请求的答复，主要涉及执行委员会所建议的具体调查行动。

43. 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寻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寻找和调查时，当局也未能采取基本的调查步骤以寻找和发现失踪者。

44. 紧急行动请求提交人重申，在较老的案件中，国家当局为寻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。在其他情况下，提交人提请注意有关情况，如国家当局未能确保尽快约谈所有证人，以便寻找失踪者和对失踪进行调查，或未能对现有证据进行相关分析(如在提交主管当局几个月之后才对现有电话或录像记录进行分析的情况)。

45. 观察到的主要趋势之一是，失踪者的家人和亲属难以参与寻找失踪者和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。

46. 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2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。

47. 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。

48. 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

49. 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) 当发现失踪人员享有自由，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，紧急行动结束；

(c) 当失踪人员被发现但在紧急行动中已为之采取临时措施的人员仍面临威胁时，紧急行动继续执行。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。

50. 在提交人或缔约国告知发现所涉人员时，委员会都会在结束或中止紧急行动前等待确认相关信息。

51. 在编写本报告时，委员会已经结束了总计 51 起紧急行动案件：在 29 起案件中，失踪者被发现并生还，在 22 起案件中，失踪者经查已死亡。

52. 此外，委员会中止了 13 项紧急行动请求，因为失踪者已被发现但仍被拘留。

53. 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. 就第十五和第十六届会议全体会议通过的决定的后续行动

54. 委员会重申，登记的紧急行动数量持续增加。这种情况要求紧急增加人权高专办秘书处内专门处理紧急行动的工作人员人数。

55. 委员会考虑到缔约各国有关所称行为并非明显由得到国家授权、支持或默许的个人所为的紧急行动的立场。在这方面，委员会重申其立场，即缔约各国必须根据所有现有情景对事件进行详尽调查，包括与强迫失踪相对应的情景。

56. 委员会认为，它有权在美洲人权委员会采取临时措施的情况下要求采取紧急行动寻找和确定失踪者的下落：紧急行动的范围比大于此种临时措施的范围，因此，这些临时措施不能被视为《公约》第三十条第 2 款(e)项之下的“异地未决的诉讼”。在这种情况下，委员会与美洲委员会协调，以避免重复行动。

57. 委员会还认为，根据缔约国合作的义务(《公约》第十四条和第十五条)和不驱回的义务(第十六条)，委员会有权登记有关缔约国交还非缔约国的失踪人员的紧急行动。

## 第十一章

### 《公约》第三十一条规定的来文程序

58. 在本报告所述期间，委员会未登记任何新的个人申诉。

59. 关于 Yrusta 和 del Valle Yrusta 诉阿根廷案(CED/C/10/D/1/2013)，委员会审查了各方提交的后续资料。有鉴于此，委员会认为，缔约国采取的措施没有充分落实其建议，特别是以下建议：承认提交人作为受害人的身份，从而使其能够有效参与对其兄弟死亡和遭强迫失踪一案开展的有关调查；起诉、审判和处罚所犯侵犯人权行为的责任人；根据《公约》第二十四条第 4 款和第 5 款，向提交人提供康复服务和及时、公正和充分的赔偿。因此委员会决定继续进行后续程序，并就此向缔约国常驻代表团发送普通照会，向提交人发函。



## 第十二章

### 根据《公约》第三十三条进行的访问

60. 根据从 2013 年 5 月起与墨西哥的历次信函往来，2019 年 1 月向墨西哥常驻日内瓦联合国办事处和其他国际组织代表团发出了提醒函，重申委员会请求对墨西哥进行访问，并请缔约国与委员会进行建设性对话，讨论访问的时间框架和计划。

61. 在第十六届会议期间，委员会会见了常驻代表团代表讨论此事。

## 第十三章

### 寻找失踪人员的指导原则

62. 在第十五届会议上，委员会编写了寻找失踪人员的指导原则草案。委员会决定开展一个广泛的磋商进程，吁请在 2018 年 11 月 25 日至 2019 年 1 月 25 日期间提交书面意见。

63. 共收到 46 份提交的意见，其中 28 份来自受害者和民间社会组织，<sup>2</sup> 1 份来自国家人权机构，<sup>3</sup> 3 份来自专门机构和联合国实体，<sup>4</sup> 2 份来自政府间组织，<sup>5</sup> 9 份来自缔约国，<sup>6</sup> 3 份来自学术界<sup>7</sup>。磋商进程特别得到人权高专办墨西哥办事处、德国人权研究所、海因里希·伯尔基金会和哥伦比亚哥伦比亚走读大学的支持，在柏林、波哥大和墨西哥市为有关个人以及国家、国际和区域组织举办了讲习班，讨论这些原则。

64. 在第十六届会议上，委员会继续讨论指导原则草案的修订本，修订本由委员会两位报告员根据磋商过程中各利益攸关方提交的意见编写。委员会受益于 TRIAL 国际和瑞士和平基金会高级法律顾问 Gabriella Citroni 就所提交意见编写的分析性说明。经过对草案长时间的分析和审议，委员会于 2019 年 4 月 16 日通过了寻找失踪人员的指导原则(CED/C/7)。

65. 委员会感谢参与促成通过指导原则的进程并做出贡献的所有利益攸关方。委员会呼吁所有有关方面确保尽可能广泛地传播指导原则并收集实施方面的良好做法。

<sup>2</sup> 阿根廷五月广场祖母协会；非洲禁止法外处决和强迫失踪网络；喀麦隆全国促进和保护人权协会；恢复加泰罗尼亚历史记忆协会；亚洲正义与权利组织；亚洲禁止非自愿失踪联合会；墨西哥公民支持人权和妇女人权中心；墨西哥禁止强迫失踪全国运动；墨西哥北方通道人权中心；阿根廷法律与社会研究中心；洪都拉斯被拘留者和失踪者家属委员会；秘鲁人权委员会；墨西哥 Base de Chiapas Digna Ochoa 人权委员会；哥伦比亚哥伦比亚、欧洲和美国协调委员会；秘鲁全国人权事务协调会；阿根廷法医人类学小组；Corporación Equipo Colombiano Interdisciplinario de Trabajo Forense y Asistencia Psicosocial；危地马拉 Fundación de Antropología Forense；柏林欧洲宪法与人权中心；墨西哥正义与民主权利研究基金会；墨西哥 Idheas 人权诉讼战略；荷兰人权与民主倡导者组织；阿根廷五月广场母亲创立战线；哥伦比亚全国犯罪受害者运动；罗马尼亚独立人权协会；瑞士国际研究网络；美国档案管理员 Trudy Huskamp Peterson；塞浦路斯 Truth Now 组织。

<sup>3</sup> 墨西哥国家人权委员会。

<sup>4</sup> 红十字委员、人权高专办墨西哥办事处和联合国儿童基金会。

<sup>5</sup> 失踪人员国际委员会和美洲人权委员会。

<sup>6</sup> 阿根廷、奥地利、哥伦比亚、厄瓜多尔、法国、摩洛哥、秘鲁、斯里兰卡和乌克兰。

<sup>7</sup> 大不列颠及北爱尔兰联合王国伯恩默思大学；波兰科学院法学研究所；和马德里百年大学人权专家 Néstor Oswaldo Arias Avila。

## 附件

## 截至 2019 年 4 月 18 日的《公约》缔约国名单及其报告提交情况

缔约国(按批准顺序排列)	批准	生效	根据第二十九条第 1 款提交报告期限	提交报告
阿尔巴尼亚*	2007 年 11 月 8 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2015 年 11 月 11 日
阿根廷*	2007 年 12 月 14 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 21 日
墨西哥	2008 年 3 月 18 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2014 年 3 月 11 日
洪都拉斯	2008 年 4 月 1 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2016 年 2 月 4 日
法国*	2008 年 9 月 23 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 21 日
塞内加尔	2008 年 12 月 11 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2015 年 4 月 28 日
玻利维亚	2008 年 12 月 17 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2018 年 9 月 28 日
古巴	2009 年 2 月 2 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2015 年 4 月 24 日
哈萨克斯坦	2009 年 2 月 27 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2014 年 6 月 3 日
乌拉圭*	2009 年 3 月 4 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2012 年 9 月 4 日
马里*	2009 年 7 月 1 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	
日本*	2009 年 7 月 23 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2016 年 7 月 22 日
尼日利亚	2009 年 7 月 27 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	
西班牙*	2009 年 9 月 24 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 26 日
德国*	2009 年 9 月 24 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2013 年 3 月 25 日
厄瓜多尔*	2009 年 10 月 20 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2015 年 6 月 5 日
布基纳法索	2009 年 12 月 3 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2014 年 10 月 7 日
智利*	2009 年 12 月 8 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2017 年 12 月 1 日
巴拉圭	2010 年 8 月 3 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2013 年 8 月 28 日
伊拉克	2010 年 11 月 23 日	2010 年 12 月 23 日	2012 年 12 月 23 日	2014 年 6 月 26 日
巴西	2010 年 11 月 29 日	2010 年 12 月 29 日	2012 年 12 月 29 日	
加蓬	2011 年 1 月 19 日	2011 年 2 月 18 日	2013 年 2 月 18 日	2015 年 6 月 10 日
亚美尼亚	2011 年 1 月 24 日	2011 年 2 月 23 日	2013 年 2 月 23 日	2013 年 10 月 14 日
荷兰*	2011 年 3 月 23 日	2011 年 4 月 22 日	2013 年 4 月 22 日	2013 年 6 月 11 日
赞比亚	2011 年 4 月 4 日	2011 年 5 月 4 日	2013 年 5 月 4 日	
塞尔维亚*	2011 年 5 月 18 日	2011 年 6 月 17 日	2013 年 6 月 17 日	2013 年 12 月 30 日
比利时*	2011 年 6 月 2 日	2011 年 7 月 2 日	2013 年 7 月 2 日	2013 年 7 月 8 日
巴拿马	2011 年 6 月 24 日	2011 年 7 月 24 日	2013 年 7 月 24 日	
突尼斯	2011 年 6 月 29 日	2011 年 7 月 29 日	2013 年 7 月 29 日	2014 年 9 月 25 日

缔约国(按批准顺序排列)	批准	生效	根据第二十九条第1款提交报告期限	提交报告
黑山*	2011年9月20日	2011年10月20日	2013年10月20日	2014年1月30日
哥斯达黎加	2012年2月16日	2012年3月17日	2014年3月17日	
波斯尼亚和黑塞哥维那*	2012年3月30日	2012年4月29日	2014年4月29日	2015年1月26日
奥地利*	2012年6月7日	2012年7月7日	2014年7月7日	2016年5月31日
哥伦比亚	2012年7月11日	2012年8月10日	2014年8月10日	2014年12月17日
秘鲁*	2012年9月26日	2012年10月26日	2014年10月26日	2016年8月8日
毛里塔尼亚	2012年10月3日	2012年11月2日	2014年11月2日	
萨摩亚	2012年11月27日	2012年11月27日	2014年12月27日	
摩洛哥	2013年5月14日	2013年6月13日	2015年6月13日	
柬埔寨	2013年6月27日	2013年7月27日	2015年7月27日	
立陶宛*	2013年8月14日	2013年9月13日	2015年9月13日	2015年10月6日
莱索托	2013年12月6日	2014年1月5日	2016年1月5日	
葡萄牙*	2014年1月27日	2014年2月26日	2016年2月26日	2016年6月22日
多哥	2014年7月21日	2014年8月20日	2016年8月20日	
斯洛伐克*	2014年12月15日	2015年1月14日	2017年1月14日	2018年4月26日
蒙古	2015年2月12日	2015年3月14日	2017年3月14日	2018年12月27日
马耳他	2015年3月27日	2015年4月26日	2017年4月26日	
希腊	2015年7月9日	2015年8月8日	2017年8月8日	2019年2月1日
尼日尔	2015年7月24日	2015年8月23日	2017年8月23日	
伯利兹	2015年8月14日	2015年9月13日	2017年9月13日	
乌克兰*	2015年8月14日	2015年9月13日	2017年9月13日	
意大利	2015年10月8日	2015年11月7日	2017年11月7日	2017年12月22日
斯里兰卡	2016年5月25日	2016年6月24日	2018年6月24日	
中非共和国	2016年10月11日	2016年11月10日	2018年11月10日	
瑞士*	2016年12月2日	2017年1月1日	2019年1月1日	2018年12月21日
塞舌尔	2017年1月18日	2017年2月17日	2019年2月17日	
捷克*	2017年2月8日	2017年3月10日	2019年3月10日	
马拉维*	2017年7月14日	2017年8月13日	2019年8月13日	
贝宁	2017年11月2日	2017年12月2日	2019年12月2日	
冈比亚	2018年9月28日	2018年10月28日	2020年10月28日	

注：带有星号的缔约国作出了声明，承认委员会根据《公约》第三十一条和/或第三十二条的权限。缔约国的声明和保留全文可查阅：[http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en)。

