



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
27 March 2024
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. 依照委员会《议事规则》第 57 条和第 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 10 月 1 日至 2024 年 2 月 27 日期间委员会收到的紧急行动请求情况以及已登记的紧急行动后续进展中出现的主要问题。

2. 自 2023 年 10 月 1 日起，强迫失踪问题委员会采取紧急行动的责任从联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)人权条约处请愿科转移至强迫失踪问题委员会秘书处公民、政治、经济、社会和文化权利科。变化后，紧急行动程序的运行需要一些调整，目前调整正在进行。委员会已开设新的电子邮件地址为 ohchr-ced-ua@un.org，所有新的紧急行动请求和已登记的紧急行动有关的信函均须发送至新地址。委员会将继续处理此事，并呼吁将责任转移带来的影响评估列入委员会第二十七届会议议程。

B. 收到和登记的紧急行动请求

3. 委员会在关于紧急行动请求的上一个报告中，¹ 介绍了至 2023 年 10 月 1 日已登记失踪人员请求的趋势。从该日起至 2024 年 2 月 27 日，委员会新收到紧急行动请求 97 项。其中，委员会决定予以登记的请求 88 项，涉及失踪人员 102 名。其余 9 项请求中，3 项请求的资料不足以确定事实，6 项请求所涉事件发生在非《公约》缔约国。按照惯例，委员会已请资料不完整的请求提交人提供补充资料，涉及非《公约》缔约国的请求已转交强迫或非自愿失踪问题工作组。新登记的 88 项请求涉及在阿根廷、布基纳法索、哥伦比亚、克罗地亚、厄瓜多尔、加蓬、洪都拉斯、伊拉克、墨西哥和苏丹发生的失踪事件。其中，44 项已登记请求涉及两个或两个以上缔约国，因为委员会认为，《公约》规定这些缔约国有义务促进国际司法协助，因此需要向这些缔约国通报情况(见下文第 56-58 段)。

* 委员会第二十六届会议(2024 年 2 月 19 日至 3 月 1 日)通过。

¹ [CED/C/25/2](#)。



4. 截至 2024 年 2 月 27 日，委员会共登记紧急行动请求 1,770 项，其中 1,722 项为原始请求，其余请求为平行登记，如下表所示。

表 1

截至 2024 年 2 月 27 日登记的紧急行动请求，按缔约国和年份分列

缔约国	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^a	总计
阿根廷	-	-	-	-	-	2	-	-	1	-	-	-	1	4
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	1	3
柬埔寨	-	-	1	-	-	-	-	2	1	-	-	-	-	4
哥伦比亚	-	1	1	3	4	3	9	3	2	153	-	4	38 ^b	221
克罗地亚	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
古巴	-	-	-	-	-	-	1	3	-	188	-	-	-	192
厄瓜多尔	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
加蓬	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	-	8
洪都拉斯	-	-	-	-	-	-	14	-	9	2	-	7	1	33
伊拉克	-	-	5	42	22	43	55	226	103	41	42	8	4	591
日本	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 ^b	-	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	71 ^b	9	608
摩洛哥	-	-	-	-	1	2	-	-	-	2	2 ^b	-	-	7
尼日尔	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
阿曼	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1 ^b	-	-	-	1
巴拉圭	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
秘鲁	-	-	-	-	-	-	-	-	14	-	1	-	-	15
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
总计	5	5	51	211	85	86	123	248	192	459	101	101	55	1 722

^a 截至 2024 年 2 月 27 日。

^b 根据国际司法协助原则进行平行登记的紧急行动。

表 2

根据国际司法协助原则进行的平行登记(《公约》第十四条和第十五条),按缔约国和年份分列

缔约国	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^a	总计
哥斯达黎加	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38
厄瓜多尔	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
法国	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
秘鲁	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
西班牙	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	1
斯里兰卡	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	1
总计	-	1	2	1	44									

^a 截至 2024 年 2 月 27 日。

表 3

截至 2024 年 2 月 27 日登记的紧急行动请求和平行登记请求,按年份分列

请求类型	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ^a	总计
紧急行动	5	5	51	211	85	86	123	248	192	459	101	101	55	1 722
平行登记	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	1	44	48
总计	5	5	51	211	85	86	123	248	192	460	103	102	99	1 770

^a 截至 2024 年 2 月 27 日。

5. 2023 年 10 月 1 日至 2024 年 2 月 27 日,委员会就已登记的紧急行动请求发出 45 份照会以跟进所提建议落实情况,并根据现有资料向相关缔约国提出新的建议。截至 2024 年 2 月 27 日,委员会尚有 362 项紧急行动需编写后续照会并发送相关缔约国和提交人。

C. 已中止、结束或暂停的紧急行动请求

6. 根据委员会第八届、第二十届、第二十三届和第二十四届会议通过的标准:

(a) 当失踪人员被找到但处于被拘留状态时,紧急行动请求中止。中止的原因是当事人特别容易再次被强迫失踪并被置于法律保护之外;

(b) 当失踪人员被找到且处于自由状态、被找到后获释,或被找到但已死亡,且家人和/或提交人对事实无异议的,紧急行动请求即告结束;

(c) 如紧急行动请求的提交人在收到三次催复函后仍不提供后续情况的资料,则紧急行动请求和委员会的后续行动暂停。如提交人开始提供后续资料,则暂停的紧急行动请求可以重新启动。

7. 截至 2024 年 2 月 27 日,委员会已结束紧急行动请求涉及 484 人,中止请求涉及 41 人,暂停请求涉及 207 人。

表 4
截至 2024 年 2 月 27 日不再开放的紧急行动请求

	结束	中止	暂停*	总计
阿根廷	2	–	–	2
多民族玻利维亚国	1	–	–	1
布基纳法索	1	–	–	1
柬埔寨	2	–	–	2
哥伦比亚	158	–	11	169
古巴	167	25	–	192
洪都拉斯	13	–	1	14
伊拉克	29	11	5	45
哈萨克斯坦	2	–	–	2
立陶宛	2	–	–	2
毛里塔尼亚	–	1	–	1
墨西哥	88	1	188	277
摩洛哥	1	3	–	4
秘鲁	14	–	–	14
斯洛伐克	–	–	1	1
斯里兰卡	1	–	–	1
苏丹	1	–	–	1
多哥	2	–	–	2
乌克兰	–	–	1	1
总计	484	41	207	732

* 收到紧急行动请求提交人逾期提交的资料后，暂停案件可即刻重启。

8. 委员会欣见迄今已采取紧急行动的失踪人员中，已找到 494 人，其中 2023 年 1 月 1 日迄今已找到 61 人。委员会尤其欣见其中 438 人被找到时仍然存活，其中 2023 年 1 月 1 日迄今已找到 37 人。

D. 第二十五届会议结束以来的事态发展

9. 与以往一样，委员会通过缔约国常驻代表团与缔约国保持常态联系，与紧急行动请求提交人保持常态联系，并与人权高专办、联合国驻地机构等各合作伙伴共同澄清情况、核实部分提交资料并查寻与所涉请求相关的其他信息。

10. 本报告以下段落旨在介绍报告期间与紧急行动程序相关的一般和具体问题、趋势及事态发展，而非对程序下收到的所有资料进行详尽分析。

11. 紧急行动程序中收到的信息既证明了委员会第十一届至第二十五届会议²通过的报告中所述趋势，又展现出新的趋势。

² 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、CED/C/24/3 和 CED/C/25/2。

1. 紧急行动提交人与委员会的合作

12. 委员会指出，提交人提交紧急行动请求时，须提供尽可能多的细节，确保适当提供失踪人员的全名和其他有助于查明失踪人员身份和失踪情况的资料。在这方面，委员会指出，如原名不是拉丁字母，应同时提供原语文和音译名。在本报告期间，委员会不得不联系超过 15 项请求的提交人，请其提供澄清和补充资料，延迟了对相关请求的处理。委员会在必要时还使用了其他保密来源信息以核实所提供的信息。

13. 委员会进一步强调，紧急行动提交人在确保程序高效运转方面发挥核心作用。委员会对提交人提供的所有资料进行充分分析和考虑，以向缔约国提出具体建议。委员会提醒所有紧急行动提交人，应毫不迟疑地告知委员会他们认为与已登记的紧急行动所涉失踪人员相关的所有搜寻和调查进程、证据保护和处理以及失踪人员亲属和代表有关的最新情况。

14. 如紧急行动请求提交人发生无法继续提供答复的情况，应通知委员会，以便委员会考虑对其请求采取后续行动的不同方案。凡请求提交人在三次催复函后仍未答复，紧急行动即告暂停(见上文第 5 和第 6 段)。在本报告期间，有三项因提交人未作答复而暂停的紧急行动在提交人提交资料后重新启动，委员会已向有关国家发送后续照会。

2. 缔约国与委员会的合作

15. 根据《公约》第三十条第三款，缔约国有义务在规定期限内向委员会通报为寻找和保护已登记的紧急行动所涉人员而采取的措施，有义务根据第二十六条第九款与委员会开展合作并协助委员会委员的工作。委员会指出，在本报告期间，多数缔约国对紧急行动请求作出了答复，但往往需要委员会发送催复函催复，且各缔约国提供资料的质量和相关性差别很大。

16. 如果相关缔约国没有在委员会设定的截止日期前提交后续信息，委员会最多发送四次催复函。如果需要第四次即最后一次发送催复函，委员会将说明，委员会可能决定在随后关于紧急行动请求的报告以及随后提交大会的年度报告中公开该缔约国不予合作的情况。

17. 委员会欣见，截至 2024 年 2 月 15 日，缔约国就发出最后催复函的 170 项紧急行动提交了答复。尽管如此，委员会仍在等待相关缔约国对 218 项紧急行动请求作出答复，其中包括涉及伊拉克的请求 198 项。

表 5

截至 2024 年 2 月 15 日向有关缔约国发送最后催复函已过期的紧急行动数目

缔约国	数目
柬埔寨	1
伊拉克	198
墨西哥	18
苏丹	1
总计	218

18. 在缔约国尚未提交答复的紧急行动中，委员会特别关切的是有关缔约国自登记以来尚未提供任何资料的紧急行动。这种情况严重影响了紧急行动程序的效率，违反了缔约国在《公约》第三十条之下承担的义务。

19. 在这方面，委员会关切地注意到，在本报告期间，苏丹没有对登记姓名为 Mohamed Ali Abdalla Elgozuli 的紧急行动请求(第 1604/2023 号紧急行动)作出任何答复，据称他于 2023 年 5 月被快速支援部队人员从家中带走。该紧急行动请求提交人指出，由于苏丹的冲突仍在继续，执法机构无法正常运作，因此无法对失踪案件开展调查。委员会在向缔约国发送的第四封催复函中明确指出，2024 年 2 月 19 日，即委员会第二十六届会议的第一天为答复截止日期。委员会向该紧急行动请求提交人通报了情况，并告诉他们，如果截止日期到期后仍未收到缔约国的答复，将请提交人向委员会提供最新情况，委员会将根据提交人的信息履行任务，与有关缔约国合作直至查明所涉人员的下落(《公约》第三十条第四款)。

3. 本报告所述期间的经验教训和既定判例

20. 对本报告期间缔约国答复的分析表明，多年来一直存在某些趋势。委员会希望提请缔约国、民间社会行为者和其他利益攸关方注意相关经验教训和建议，提高紧急行动程序的效率、效力和相关性。

(a) 需要缔约国提供关于所采取行动的详细资料

21. 关于缔约国提供的答复的实质内容，委员会提醒各主管部门，必须就登记照会和后续照会中的每个要点提供详细资料。委员会提出的关切和建议是基于一系列广泛的保密信息渠道，目的是为有关缔约国提供具体信息，支持各国寻找失踪人员、调查关于人员失踪的指称，为亲属参与有关工作提供便利，使亲属能够了解情况，并保护他们免遭威胁和报复。

22. 如果缔约国在答复中没有提供信息，委员会会怀疑缔约国是否愿意为程序作出贡献，是否愿意实际参与相关搜寻和调查进程。

23. 在这方面，委员会仍然对伊拉克提供的答复表示特别关切；所有答复都是对下述一点或几点的重复，而没有提供任何信息说明为搜寻失踪人员、调查指称失踪事件而采取的措施：

(a) 请委员会澄清失踪人员的姓名，例如，当紧急行动请求列出了五个姓名，但身份证件上只注明了其中三人的姓名时(例如，未注明父亲或祖父的姓名)；

(b) 请委员会提供比已提供的身份证件“质量更好”的身份证件；

(c) 表示已根据《反恐怖主义法》对失踪人员发出逮捕令，但未提供任何其他信息；

(d) 失踪人员已被宣布为流离失所者的声明；

(e) 强调失踪事件受害人没有提供已向国家主管部门报案的证据。

24. 在这些情况中，委员会提醒缔约国，不采取行动和不提供具体信息不符合《公约》第十二条、第三十条第二款和第三款的规定，上述条款要求：缔约国必须迅速、公正地对有关指称进行审查；立即开展彻底、公正的调查；采取必要措施防止和处罚妨碍调查的行为；提供信息说明国家主管部门在这方面采取的具体

行动。委员会还请缔约国就登记的每一项紧急行动相关的具体问题提供信息。关于缔约国的问询，委员会采取了下列行动并根据案件的具体情况相应通知了缔约国：

- (a) 核实并确认紧急行动登记的是受害者的正式姓名或全名；
- (b) 澄清向缔约国提供的身份证件中的任何差异，尽可能确认阿拉伯文姓名；
- (c) 开展所有相关核实工作，尽可能确认紧急行动请求所附身份证件中的姓名以便识别伊拉克受害者的身份，或对姓名进行澄清。

25. 关于缔约国要求获得失踪人员官方文件更清晰的副本，委员会联系失踪人员亲属或法律代表以获得相关文件副本。如委员会获得了副本，则转交缔约国。如失踪人员的家人、亲属或法律代表不能提供副本，委员会提醒缔约国，失踪事件受害者往往在失踪时随身携带身份证件，因此无法提供他人，《公约》规定，缔约国有义务根据现有信息立即对失踪人员展开搜寻并对指称的失踪事件进行调查。

(b) 需要根据个案情况采取相应策略，促进搜寻和调查机构之间的系统协调

26. 委员会在所有登记照会中均请有关缔约国立即制定一项包含行动计划和时间表的全面战略，以立即搜寻失踪人员并对指称失踪事件进行彻底、公正的调查。该全面战略必须考虑到失踪背景在内的所有现有信息，且必须由国家主管部门严格按照《公约》(特别是第十一条、第十二条和第二十四条)义务，并参照《搜寻失踪人员指导原则》制定。随后，委员会将就战略和行动计划的重点提出具体建议。尽管如此，委员会仍然对缔约国未能在这方面采取行动表示关切。

27. 这一趋势体现在大多数缔约国的答复中共同的两个特点：

- (a) 主管部门报告的搜寻和调查行动通常是孤立的、未经协调的行动，没有提及采取了任何促进机构间合作和信息共享的行为；
- (b) 现有信息往往表明，主管部门未能共享各自履行任务时获得的信息和证据。

28. 这种做法在某些情况下导致重复行动和信息空白，从而使得搜寻和调查进程停滞不前，或者在寻找失踪人员和查明犯罪人方面造成不必要的拖延。

29. 在这种情况下，委员会多次提醒有关国家有义务促进机构之间的协调，这是缔约国根据《公约》第十二条和第二十四条并参照《搜寻失踪人员指导原则》(特别是原则 10-13)，在搜寻失踪人员和调查失踪情况时应承担的一项义务。

30. 委员会还不得不经常申明对于缺乏搜寻和调查战略的关切。因此，委员会请紧急行动程序所涉所有国家的主管部门根据《公约》第三条、第十二条和第二十四条，制定并执行一项全面的机构间战略，其中应包括对失踪人员进行彻底搜寻的行动计划和 timetable。关于墨西哥，委员会还回顾了访问墨西哥的报告³中所载建议，指出墨西哥制定的战略应包括有效执行国家批准的搜寻和调查议定书中关于机构内和机构间协调的相关原则。这意味着应建立机构内和机构间沟通机制和

³ CED/C/MEX/VR/1(建议)。

沟通渠道，以便根据案件需要系统、即时、灵活地交流信息；提供信息和妥善管理信息；确保议定书列出的各主要、传播、通知和宣传机构均能参与机制。

31. 委员会没有期望获知搜寻和调查战略的细节内容，但期望至少能确认缔约国已采取措施制定并执行有关战略，并获得关于搜寻和调查机构已就此建立协调机制的明确信息。

(c) 需要考虑到调查的所有假设

32. 委员会还表示关切的是，缔约国未将提请委员会注意的一些失踪案件作为潜在强迫失踪案件进行调查。就大多数紧急行动而言，缔约国提供的信息不能说明它们在制定搜寻和调查战略时充分考虑了所有假设。

33. 在这方面，委员会每登记一项新的紧急行动请求时，都会根据所审查的事实澄清缔约国责任的具体性质。尽管如此，这种犯罪行为的本质通常意味着几乎找不到任何关于犯罪人及其与国家公务人员潜在联系的信息。搜寻和调查机构必须考虑所有提供的信息，考虑到所有假设情况，通过开展具体调查对所有假设进行彻底探究。

34. 鉴此，委员会对收到下列指控表示关切：在许多情况下，即使受害者亲属要求以强迫失踪的罪名处理相关案件，主管部门也会排除强迫失踪的假设，而选择另一项罪名。另一个观察到的趋势是，案件未被分配给负责调查失踪事件的调查机构，从而限制了主管部门按照国家和国际标准开展搜寻和调查的能力。

35. 在本报告期间，在哥伦比亚、伊拉克、日本和墨西哥观察到了这种模式。在这种情况下，委员会建议有关缔约国确保既定战略和行动计划考虑到所有现有信息和假设情况，包括紧急行动中查明的国家工作人员涉嫌参与的情况。委员会注意到在登记的第 1576/2023 号紧急行动关于 Tiphaine Veron 在日本失踪一案中，缔约国发布声明表示，该案不构成《公约》第二条意义上的强迫失踪。在这方面，委员会再次建议缔约国考虑案件的所有情节，将可能已发生强迫失踪作为一种假设情况开展调查，直至对失踪受害人进行全面、公正和独立调查后再排除这一假设情况。

(d) 要求采取特定搜寻和调查行动，包括收集和分析基因样本

36. 委员会一收到搜寻和调查相关的可靠资料即会提供给有关缔约国，并请缔约国确保在搜寻和调查战略和行动计划中纳入特定调查措施，例如：

- (a) 访问特定剥夺自由场所；
- (b) 保护和分析证据；
- (c) 询问目击者和犯罪嫌疑人。

37. 缔约国的答复几乎从未涉及与法医部门工作有关的情况。委员会意识到，缔约国在编写答复时并不总会征求相关机构的意见，鼓励相关机构系统参与缔约国收集资料以答复委员会的工作。

38. 委员会还经常收到紧急行动请求提交人的指控称，国家主管部门没有对现有的基因样本进行法医分析，也没有提取可能有助于查明失踪人员身份的 DNA 样本。在这种情况下，委员会请有关缔约国保护现有基因样本、收集相关 DNA 样本并与国家主管机构，例如剥夺自由场所、医院和法医机构的相关数据库进行交

又比对，包括当失踪人员家属在国外时也应开展此项工作。委员会向阿根廷、巴西、柬埔寨、哥伦比亚、洪都拉斯、日本、墨西哥、摩洛哥和秘鲁提出了上述建议。

39. 这一问题在涉及墨西哥的请求中尤其常见。在这方面，委员会重申其对该国目前持续存在法医危机表示关切，提醒缔约国注意委员会访问报告和最新结论性意见中所载建议，呼吁缔约国紧急加强法医部门身份鉴定和保护的能力，包括加强国家身份鉴定中心的能力。⁴

(e) **需要开展搜寻和调查，无论受害者处境和情况如何**

40. 如《公约》第一条所述，任何状态，不论是处于战争状态或受到战争威胁、国内政治动乱，还是任何其他公共紧急状态，均不得用来作为强迫失踪的辩护理由。根据这一原则，委员会回顾，缔约国有义务搜寻失踪人员并调查失踪案件，而不论失踪人员的族裔、宗教或民族血统、被控犯罪人的情况和民族血统以及失踪地点和情况。

41. 在这方面，委员会提醒缔约国在《公约》第二条、第三条和第三十条之下对失踪案件，包括强迫失踪案件承担的义务。委员会承认，布基纳法索、乌克兰等当前处于战争状态或内部冲突的国家政府面临困难处境，但委员会回顾，有关缔约国有义务搜寻失踪人员、调查失踪情况，并将犯罪人绳之以法。

42. 委员会对在涉及伊拉克的紧急行动中观察到的各种趋势表示特别关切，这些趋势似乎证明在下列情况下不开展搜寻和调查活动是合理的：已根据《反恐怖主义法》签发逮捕令；失踪人员被判处死刑；失踪人员亲属没有向缔约国所有的主管部门报案；提供的身份文件质量不够高。

43. 在大多数缔约国答复称已向失踪人员发出逮捕令的情况中，观察到的趋势与前几次报告期间的趋势一致：逮捕令是在人员失踪之日后签发的，且未说明具体指控罪名。在这种情况下，委员会请缔约国：

- 具体说明对失踪人员提出的刑事指控、诉讼程序和诉讼结果，并立即向委员会通报失踪人员的法律状况；
- 在失踪人员被剥夺自由而又未受到具体指控的情况下，应对他们的案件立即进行审查，并将他们置于法律保护之下；
- 确认受害者是否将于某时或曾经于某时被拘留在任何官方或非官方的剥夺自由场所；
- 立即设立一个独立工作组负责对各剥夺自由场所的登记册进行交叉比对，检查可能的拘留情况(见下文第 54 段)；
- 如证实失踪人员已被拘留，根据《公约》第十七条第二款第(四)项，确保立即提请失踪人员家属注意有关情况，并允许失踪人员与家人、律师或他们选择的任何其他人联系并接受探视。

⁴ CED/C/MEX/VR/1(结论)，第 28 和 29 段；CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 57-71 段；CED/C/MEX/OAI/2，第 47 和 48 段。

44. 对于缔约国通知委员会失踪人员已被判处死刑的情况，委员会也提出了类似建议。

45. 在所有情况下，委员会进一步回顾，无论失踪人员的情况如何，也无论对他或她存在任何怀疑，《公约》都没有对国家搜寻和调查强迫失踪的义务作出任何例外规定。在这方面，委员会强调，所有人，包括因制裁恐怖主义措施而受到影响的人都必须可以诉诸司法和获得补救。⁵

46. 关于缔约国称受害者未提供证据证明已向国家主管部门报告失踪事件而因此质疑紧急行动请求合法性的情况，委员会回顾，《公约》没有就应向哪个主管部门提出关于指称强迫失踪的申诉作出任何具体规定。反之，根据《公约》第十二条，如有合理的理由相信某人被强迫失踪，即使没有人正式提出申诉，缔约国的主管部门也应展开调查。委员会还指出，受害者不对提出的任何申诉承担举证责任，更不用说要求他们提供相关申诉的核证副本，因为核证副本等证据往往只掌握在国家机关手中。

(f) 需要在所有搜寻和调查过程中提倡差异化的方式，并在进行背景分析和制定搜寻战略时考虑到人权维护者和政治活动者的工作

47. 在所有涉及妇女、儿童、残疾人、土著人民、其他族裔或文化群体成员以及 LGBTIQ+ 人士的案件中，委员会回顾，缔约国主管部门在开展搜寻和调查活动以及援助受害者时，必须根据《搜寻失踪人员指导原则》之原则 4 采取差异化的方针。

48. 在本报告期间，委员会为 35 名妇女、13 名儿童或青少年登记了紧急行动。

49. 委员会为 Cristina Portillo(本名 Jairo Portillo Castro)登记了一项紧急行动(洪都拉斯，第 1666/2023 号紧急行动)，她于 2023 年 11 月 24 日被警方(反帮派和有组织犯罪局)拘留，随后失踪。委员会收到的资料显示，她的失踪据称与她积极参加 LGBTIQ+ 群体的活动和她是洪都拉斯国民党激进分子有关。本案中，委员会提醒缔约国必须考虑到这些活动可能是导致失踪的诱因，以加强检方假设和搜寻活动。

50. 布基纳法索的 Daouda Diallo(第 1659/2023 号紧急行动)一案也强调，必须确保采取差异化的办法，该名失踪者是反对有罪不罚和污名化组织的创始人和执行秘书，是布基纳法索工会联合会的成员，也是 2022 年马丁·恩纳尔斯人权奖获得者。Diallo 先生据称于 2023 年 12 月 1 日被军方带走失踪。委员会请缔约国负责搜寻和调查的机构在制定搜寻和调查战略时考虑他作为人权维护者的活动，并在 2023 年 12 月 20 日之前提供资料说明为寻找 Diallo 先生而采取的措施。由于委员会尚未收到答复，因此已向缔约国发送第一封催复函，将截止日期延长至 2024 年 2 月 14 日。根据《公约》第二十九条第四款，委员会对缔约国的补充资料进行审查并因此于 2024 年 2 月 20 日和 21 日与缔约国开展了对话，对话期间布基纳法索代表团告知委员会，Diallo 先生将于 2024 年 3 月 7 日获释。目前，委员会正在等待官方确认 Diallo 先生获释的信息。

51. 委员会还提醒缔约国，有必要酌情考虑失踪人员的政治活动。委员会登记的关于 2023 年 9 月 1 日 Bongo 家族八人在加蓬失踪的紧急行动就是这种情况，上

⁵ A/HRC/40/52, 第 75(g)段。

述八人是在推翻前总统阿里·邦戈·翁丁巴(Ali Bongo Ondimba)的政变活动背景下失踪的。

52. 如人权维护者、其代表或受害人律师在这种情况下要求采取保护措施，委员会要求相关缔约国在开展风险评估和确定合适的保护措施时，确保考虑被保护人的工作和参加的活动。

(g) 需要确保立即访问剥夺自由场所并检查相关数据库

53. 紧急行动请求提交人往往提出共同的指称，失踪人员可能被关押在特定剥夺自由场所。在这种情况下，委员会将向缔约国提供所有现有资料，请缔约国代表访问特定提及的剥夺自由场所(见上文第 35 段)。

54. 如果没有详细信息说明是哪一个剥夺自由场所，委员会建议缔约国根据案件的具体情况，核实失踪人员是否在其中某个可能被关押的剥夺自由场所。在这方面，委员会特别关注移民背景下的失踪事件。例如在第 1664/2023 号紧急行动，巴基斯坦国民 Adnan Nazir 于 2023 年 10 月 23 日在克罗地亚失踪一案中，委员会请缔约国：

(a) 提供资料说明为核实 Nazir 先生是否被扣押在任何剥夺自由场所而采取的所有措施，包括是否被扣押在移民临时拘留中心、警方拘留室或监狱，或是否在缔约国境内的医院或急诊室接受治疗或入院治疗；

(b) 向委员会通报国家主管部门为核实国家移民数据库所采取的措施，包括寻求庇护者和其他个人未经必要授权穿越国界的记录，以及欧洲联盟储存国际保护申请人和非法跨越国界者指纹的数据库 Eurodac 系统；

(c) 澄清国家主管部门是否已采取任何措施联系相邻国家的对口部门，如边防警察和移民局等，包括 Nazir 先生可能已经离境的国家或可能经由该国进入缔约国的国家的对口部门；

(d) 考虑委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)，特别是考虑第四章关于搜寻和调查失踪指控的义务，以进一步指导其开展工作。

55. 在涉及伊拉克的案件中，委员会重申访问报告所载建议，即缔约国应立即设立一个独立工作组对可能的拘留情况进行核查，该工作组应负责系统性的对所有剥夺自由场所的登记册进行交叉比对，不论有关场所属于哪个机构，以比对所有被拘留者的姓名⁶和失踪人员的姓名，包括登记的紧急行动的失踪人员姓名。

(h) 需要促进国际司法协助

56. 委员会在多个场合强调，促进失踪案件所涉国家之间的国际司法协助十分必要。在这方面，如委员会认为《公约》缔约国在搜寻查找已登记的紧急行动失踪人员时可获得其他国家相关部门的支持，无论是因为失踪人员的国籍、据称失踪事件的发生地点，还是因为在其他缔约国领土上发现了相关证据，则会将紧急行动请求登记在不止一个缔约国名下，自 2012 年以来，委员会已登记了 48 项此类请求。

⁶ CED/C/IRQ/VR/1(建议)，第 67 段。

57. 在本报告期间，委员会共登记了 44 起此类请求。两起事件涉及西班牙和秘鲁国民在墨西哥失踪。涉及厄瓜多尔国民(3 起)和委内瑞拉玻利瓦尔共和国国民(35 起)失踪的事件共计 38 起，他们于 2022 年和 2023 年乘船离开哥伦比亚圣玛尔塔前往尼加拉瓜和美利坚合众国后失踪。委员会收到的资料表明，失踪事件涉嫌与走私网络中的哥伦比亚各派军事力量有直接联系，资料还涉及在哥斯达黎加境内发现的证据，如受害者的护照和物品。因此，委员会为《公约》相关缔约国(哥伦比亚、哥斯达黎加和厄瓜多尔)登记了紧急行动，强调各国有义务按照《公约》第十四条和第十五条促进实施一切可能的司法协助，以便增加搜寻和调查部门澄清失踪人员命运和下落的可能性。委员会向各相关缔约国发送了同一份登记照会，照会根据各国在《公约》之下承担的义务、案件具体情况和下表所列内容，向各国提出了具体建议。

表 6

在报告所述期间的平行登记

紧急行动编号	所涉缔约国	平行登记标准
1651/2023	墨西哥	失踪事件发生地
	秘鲁	失踪人员国籍国
1692/2024	墨西哥	失踪事件发生地
	西班牙	失踪人员国籍国
1695-1699/2024	哥伦比亚	船只出发地、哥伦比亚军方在内的走私网络涉嫌参与
1701-1714/2024	哥斯达黎加	失踪人员部分物品，包括护照的发现地
	哥伦比亚	船只出发地、哥伦比亚军方在内的走私网络涉嫌参与
1718-1732/2024	哥斯达黎加	失踪人员部分物品，包括护照的发现地
	厄瓜多尔	三名失踪人员的国籍国

58. 如某项紧急行动请求涉及多个国家，包括非《公约》缔约国，委员会请有关缔约国考虑与相关国家建立司法协助机制的可能性。在这方面，在涉及 38 名移民失踪的紧急行动中，委员会请哥伦比亚、哥斯达黎加和厄瓜多尔与尼加拉瓜和委内瑞拉玻利瓦尔共和国建立司法协助机制。

(i) 失踪人员亲属的参与和获得信息

59. 在所有紧急行动登记照会中，委员会请有关缔约国：

(a) 建立并施行一个明确的官方机制负责向失踪人员亲属和法律代表通报为搜寻失踪人员、调查据称失踪事件所采取的行动、取得的进展和面临的挑战；

(b) 允许失踪人员的亲属和法律代表充分参与搜寻失踪人员和调查据称失踪事件，让他们能够直接获得有关调查进展和调查结果的现有信息；

(c) 向委员会提供最新信息，说明为执行上述各项建议所采取的措施以及相关行动的结果。

60. 如果失踪人员的亲属没有居住在据称失踪事件的发生国，委员会请有关缔约国确保相关亲属也能够利用上述机制。

(j) **报复行为和临时措施**

61. 委员会对于有紧急行动请求提交人称受到报复表示关切，受到威胁和报复的往往是失踪人员亲属或法律代表，目的是阻止他们参与或推进失踪人员搜寻和调查进程。在尚未结案的案件中，委员会就 27% 的案件(涉及 268 名失踪人员)请相关缔约国依照《公约》第二十四条规定的义务和《搜寻失踪人员指导原则》之原则 14 采取保护措施，保护相关人员的生命和身心完整，使他们能够在不受暴力、恐吓和骚扰的情况下开展搜寻活动。委员会还请相关缔约国确保采取保护措施前征得被保护者的同意，并应他们的要求对保护措施进行审查。相关证据也应采取保护措施进行保护。

62. 在委员会要求采取保护措施的紧急行动请求所涉 268 名失踪人员中，222 人在墨西哥失踪，20 人在伊拉克失踪，13 人在洪都拉斯失踪，8 人在加蓬失踪，6 人在哥伦比亚失踪，1 人在阿根廷失踪，1 人在亚美尼亚失踪，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 人在克罗地亚失踪，1 人在摩洛哥失踪，1 人在巴拉圭失踪，1 人在西班牙失踪。

(k) **缔约国关于结束紧急行动的具体请求**

63. 在本报告期间，委员会收到墨西哥关于结束紧急行动请求的第 UA 225/2015 号请求，理由是消除对妇女歧视委员会已对 *Ivette Melissa Flores Román* 一案进行审查。⁷ 委员会提醒缔约国，个人申诉和紧急行动不属于同一性质的国际调查或解决程序，因此，消除对妇女歧视委员会通过的决定不能作为结束或暂停紧急行动请求的依据。委员会进一步回顾，根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第三十条第四款，只要失踪人员的下落仍未查明，委员会就应继续与有关缔约国共同和推进相关工作。

⁷ CEDAW/C/83/D/153/2020.