



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
6 December 2018
Chinese
Original: Spanish

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. 委员会议事规则(CED/C/1)第 57 和第 58 条规定, 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。如有委员会委员索要, 可将任何请求的全文原文提供给该委员。本报告总结了委员会第十四届会议以来与委员会在《公约》第三十条下收到的紧急行动请求有关的主要问题以及在这方面作出的决定。

B. 自委员会第十四届会议以来收到的紧急行动请求

2. 委员会在关于第十四届会议通过的紧急行动请求的报告中, 列出了就截至 2018 年 6 月 1 日登记的 495 项紧急行动请求所作的决定。从该日起至 2018 年 11 月 8 日, 委员会收到了 56 项新的紧急行动请求, 其中 53 项已经登记。登记的这 53 项请求涉及的事件发生在哥伦比亚、古巴、伊拉克、墨西哥和多哥。本报告列有已登记的紧急行动清单(见表)。

3. 三项请求未予登记的理由如下: 所提供的信息不足以对请求进行登记, 提交没有回复秘书处要求提供更多信息的信函(两起涉及古巴的案件); 发生事件的国家不是《公约》缔约国(埃及)。

4. 因此, 在编写本报告时, 委员会共登记了 547 项紧急行动请求, 按年份和国家分列如下:

* 委员会第十五届会议(2018 年 11 月 5 日至 16 日)通过。



表
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	毛里塔尼亚	墨西哥	摩洛哥	斯里兰卡	多哥	共计
2012	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5	-	-	-	5
2013	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	5 ^a	-	-	-	6
2014	-	-	1	1	1	-	-	5	-	-	43	-	-	-	51
2015	-	-	-	-	3	-	-	41	-	-	166	-	-	-	210
2016	-	-	-	-	4	-	-	22	-	-	58	1	-	-	85
2017	2	1	-	-	3	-	-	43	2	1	31	2	1	-	86
2018 ^b	-	-	-	-	8	1	14	40	-	-	39	-	-	2	104
共计	2	1	1	1	20	1	14	151	2	1	347	3	1	2	547

^a 9/2013 号紧急行动涉及两人，因此算作两项紧急行动。

^b 截至 2018 年 11 月 8 日。

C. 登记紧急行动请求之后的进程：自第十四届会议(截至 2018 年 9 月 14 日)以来观察到的动态

5. 委员会利用以委员会名义发出的信函和照会以及会面或电话等方式，与缔约国(通过缔约国常驻代表团)和紧急行动请求的提交人保持经常联系。

6. 紧急行动程序中提供的资料证实了第十一、第十二、第十三和第十四届会议通过的报告(CED/C/11/3、CED/C/12/2、CED/C/13/2 和 CED/C/14/2)中观察到的一些趋势。已登记紧急行动请求的大多数案件涉及发生在墨西哥和伊拉克的事件。在本报告所述期间，委员会希望着重指出涉及有关缔约国的以下趋势。

1. 涉及墨西哥和伊拉克的动态

(a) 墨西哥

7. 缔约国对最近登记的绝大多数案件作了回复。然而，后续信函的回复时间变得更长了。随着时间的推移，提供的信息越来越少，收到的答复反映了搜索和调查程序停滞不前的事实。

8. 关于墨西哥已答复委员会要求和建议的紧急行动案件，收到的资料仍表明，开展的行动是零星、孤立的，大多行动更多的是形式上、而非实质性的，似乎并不属于事先确定的搜索和调查战略的一部分，也不以这种战略为指导。失踪者亲属、密友或代表主动采取行动仍是确保搜索和调查程序取得进展的关键。

9. 在多数案件中，提交人对搜索和调查程序停滞不前表示失望。因此，他们对缺少现场调查以及缺少确保充分和全面审查现有证据的行动感到愤慨。

10. 提交人经常声称，负责搜索和调查的当局本身曾直接或间接参与所涉事件，调查因此受阻。在这种情况下，委员会强调必须设立针对负责搜索和调查的国家官员的问责机制，并要求缔约国调查关于这些官员阻碍诉讼程序的指称。

11. 提交人仍经常指出，对失踪者亲属和密友的支持极其有限，与他们的需要不符。在报告存在此类困难的案件中，委员会提醒缔约国，必须确保与受益者协商如何决定和实施支持和保护措施，以确保这些措施满足他们的需要。这些案件还揭示了强迫失踪对妇女造成的尤为严重的影响，强迫失踪往往使妇女成为家中唯一的养家糊口者。

12. 在编写本报告时，委员会共收到 9 项与据称移民被强迫失踪有关的请求。这些案件揭示了亲属在寻求获得信息或以某种方式参与搜索和调查程序时遇到的巨大困难。由于所涉及的路途遥远和国际援助机制过于正式，这些亲属面临重大障碍。因此，尽管确实存在刑事事项方面的国际合作协定，但其结果并不令人满意。在这种情况下，委员会强调需要通过视频会议等通信手段为亲属的参与提供便利。

13. 委员会还谨提请注意选举后一些失踪人员亲属和密友表达的希望。委员会收到的资料还显示了一些与案件调查方式有关的积极举措。

(b) 伊拉克

14. 关于发生在伊拉克的事件的已登记的紧急行动，虽然已发出四封提醒通知，但没有收到缔约国关于 15 项紧急行动的答复。关于已收到答复的案件，缔约国仍坚持称主管机关没有有关失踪人员的信息。没有提供任何资料，说明为搜寻有关人员或调查据称的强迫失踪而采取的行动。在一些案件中，缔约国继续要求家属前往主管机关提供关于失踪人员的信息。在这些案件中，委员会继续对主管机关对待亲属(包括在他们携带委员会信函前往主管机关时)的方式表示关切。在其他一些案件下，缔约国坚持声称，失踪人员因与伊拉克和黎凡特伊斯兰国有联系而被列入搜寻名单。

15. 在本报告所述期间，伊拉克常驻代表团要求与秘书处举行会见，以解释其对委员会登记的案件的立场。代表团提请注意其获得案件信息的难度。代表团还指出，一些案件涉及据称的恐怖分子的失踪，代表团认为这些案件不是强迫失踪案件。然而，秘书处强调，如果一个人被单独监禁并且没有关于其的下落的信息，就必须继续将其视为失踪人员。秘书处还请缔约国提供资料，说明所登记紧急行动请求的当事人的命运和下落。

16. 委员会与提交紧急行动请求的提交人就发生在伊拉克的事件进行了多次交流，要求他们进一步说明按照《公约》第三十条第三款(一)项向国家主管机关陈述事实的情况。委员会认为，这项规定的目的是便利与缔约国就失踪问题进行沟通。在这方面，委员会重申，委员会根据第三十条第二款(三)项的要求行事，该项规定，指称的失踪必须“在可能的情况下，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”。要求紧急行动请求的提交人提供尽可能多的资料，说明为向国家主管机关提交案件而采取的步骤，或详细解释无法提交案件的原因。委员会敦促紧急行动请求的提交人提供一份他们向国家主管机关提交的申诉副本，作为帮助确认其案件的重要内容。然而，提供副本不是登记紧急行动请求的先决条件。

(c) 其他缔约国

17. 关于向其他缔约国提出的紧急行动请求，委员会认为登记的这类请求太少，无法确定任何趋势。但是，可以提请注意对已登记紧急行动请求的以下意见。

(一) 亚美尼亚

18. 在 Ara Khachatryan 的案件(第 376/2017 号紧急行动)中，缔约国发送的回复称，初步调查从 2011 年起一直在进行。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，委员会发送了一份信函，关切指出，在 Khachatryan 先生失踪七年多之后，他的命运和下落仍然不明；缔约国提供的资料中没有任何迹象表明负责该案件的主管机关制定了调查战略或计划；负责此案的主要调查员已经更换了七次，这妨碍了对 Khachatryan 先生失踪案进行彻底和一致的调查；Khachatryan 先生的亲属和代表没有被告知负责搜索和调查程序的当局所采取的措施；Khachatryan 先生的亲属据称受到了缔约国一些主管当局的敌意对待。缔约国请求延长对委员会建议作出答复的最后期限，该期限被延长至 9 月 17 日。缔约国 2018 年 9 月 18 日的答复已转交提交人，提交人重申了他们关于搜索和调查程序缺陷的评论。

(二) 巴西

19. 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信函，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。虽然已向缔约国发出多封提醒通知，但尚未收到答复。

(三) 柬埔寨

20. 以 Khem Sophath 先生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，向缔约国发送了一份后续照会，要求提供补充资料，并提醒缔约国有义务根据案件中一切可能的情景开展查找和调查活动，包括显示国家人员可能参与所涉事件的情景。此后，缔约国没有发出任何答复，这意味着诉讼程序的任何进展都受到阻碍。鉴于缔约国没有答复，委员会将发送一份后续照会。

(四) 哥伦比亚

21. 如第十三届会议报告所述，缔约国就 19 项已登记的紧急行动请求提供的资料表明，调查和搜索往往在开始几个月后就陷入停滞。在一些案件中，提交人报告说，缔约国就委员会的信函采取了一些具体行动，尽管这类行动似乎不构成明确的搜索和调查战略(CED/C/13/3)。

22. 在本报告所述期间登记的一些紧急行动涉及发生在波哥大及其周边的年轻人失踪事件。尽管有证据表明执法官员可能参与了这些事件，但所提供的资料表明，这种参与的可能性几乎总是被否认。在这些案件中，负责搜索和调查程序的主管机关倾向于将责任归咎于失踪者本人或对他们进行污辱，声称他们参与了贩毒网络，提出推测，例如称“当事人在失踪前喝了很多酒”，或质疑失踪者在事件发生时精神状态。这种没有任何证据支持的评论已被视为使失踪者的亲属和密友再次受害的一个屡次出现的因素。

23. 委员会收到的资料还突出表明，失踪人员搜索单位的任务和资源不明确造成了混乱，该单位是和平协定后建立的全面过渡期正义系统的一部分。尽管委员会登记的绝大多数紧急行动与哥伦比亚冲突背景下发生的或由于哥伦比亚冲突而发生的事件无关，但一些案件引起了对主管机关的质疑，主要是对失踪人员搜索单位与失踪人员调查委员会紧急搜索机制之间的分工方面的质疑。该单位仍未全面运作，批准建立内部结构和任命该机构 522 名工作人员以便其能够执行任务所需的法令和预算的进程尚未完成。因此，委员会多次要求缔约国说明该单位与失踪人员调查委员会紧急搜索机制的职能，但没有收到这方面的任何答复。

(五) 古巴

24. 2018 年 10 月，委员会收到了关于发生在古巴的事件的第一份紧急行动请求。缔约国于 2018 年 11 月 12 日作出了答复，其答复已转交提交人征求意见。

(六) 洪都拉斯

25. 如第十四届会议报告所述，委员会收到了缔约国对登记的 14 项紧急行动的意见。关于与移民失踪有关的 13 项紧急行动，收到的意见非常笼统，没有提供关于个案的资料。此外，这些意见反映了这样一个事实，即负责搜索和调查程序的主管机关没有采取必要措施，根据《公约》第十四条为国际法律援助作出安排，以便追踪受害者走过的路线并澄清事实。在所有这些案件中，委员会仍在等待提交人的评论。

(七) 哈萨克斯坦

26. 在 2017 年以 Zabit Kisi 和 Enver Kilic 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，缔约国报告说，失踪人员已被送上飞机，驱逐回土耳其，主管机关不了解他们后来的命运和下落。委员会向缔约国发送了一份后续照会，指出失踪人员最后一次被看到是在缔约国当局控制下，根据《公约》，这意味着缔约国有责任搜索和找到他们。在这方面，委员会提及《公约》第十四至第十六条。缔约国在答复中陈述了将失踪人员驱逐至土耳其的程序的各个阶段。2018 年 6 月，委员会获悉，Zabit Kisi “于 2018 年 1 月 23 日再次露面”，他被关押在土耳其科贾埃利的一所监狱，每 15 天才有权获得一次探视。委员会还获悉，Enver Kilic “于 2018 年 4 月 11 日再次露面”，但他遭受了 73 天的酷刑，身体状况不佳。向主管机关发出了一封信函，要求说明是否知道 Zabit Kisi 和 Enver Kilic 的确切下落，以及二人是否能够接受其亲属和代表的探视。Enver Kilic 和 Zabit Kisi 目前被关押在土耳其科贾埃利的一所监狱。鉴于这一情况，委员会决定结束这些紧急行动。

(八) 斯里兰卡

27. 缔约国作出了答复，称所登记紧急行动请求的当事人现居住在联合王国，并没有失踪。缔约国的答复已发送给紧急行动请求的提交人，征求他们的意见。他们没有答复。在发出多次提醒通知后，委员会决定结束紧急行动。

(九) 多哥

28. 2018 年 10 月，委员会第一次收到关于发生在多哥的事件的两项紧急行动请求。缔约国于 2018 年 11 月 27 日作出答复，其答复已转交提交人征求意见。

2. 一般趋势

29. 在登记的所有紧急行动中，委员会继续强调，缔约国必须在所涉人员失踪后尽快开展搜索行动；制订战略，以便搜索失踪人员并对他们的失踪情况进行调查；铭记必须进行这类调查的原因之一是确保查明犯罪者，这可能对于找到有关失踪人员至关重要。

D. 对已为之采取临时措施的人，中止、结束或继续保持人身保护的紧急行动

30. 根据委员会第八届会议全体会议通过的标准：

(a) 当失踪人员下落被确定但仍被拘留时，中止紧急行动，因为此人面临被失踪并被再次置于法律保护之外的特别大的风险；

(b) 发现失踪人员已获自由，或下落找到并被释放，或被发现已死亡，但亲属及/或提交人没有反驳这些事实的，紧急行动结束；

(c) 失踪人员查明下落但临时措施的实施对象仍受威胁时，紧急行动一直有效。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。

31. 截至本报告编写之时，委员会共结束了 46 起紧急行动案件：在 17 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。

32. 此外，委员会中止了八项紧急行动请求，因为失踪者被找到但仍在拘留中。

33. 在两起紧急行动案件中，失踪者经查死亡，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。

E. 结论和决定

34. 委员会重申，登记的紧急行动数量持续增加。为了应对这一局面，迫切需要增加联合国人权事务高级专员办事处处理紧急行动的工作人员人数。

35. 委员会决定，其提交大会的下一份报告将着重指出缔约国不予合作的问题，这些缔约国不对紧急行动请求作出答复，或只提供形式上的答复，不提供任何实质性信息。