



第六十四届会议

临时议程* 项目 71(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进人权
和基本自由切实享受的各种途径

保护所有人免遭强迫失踪国际公约

秘书长的报告

摘要

大会关于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的第 63/186 号决议吁请尚未签署和批准《公约》的国家优先考虑签署和批准《公约》，并考虑《公约》中关于强迫失踪问题委员会的第 31 条和第 32 条提出的做法。该决议还请秘书长和联合国人权事务高级专员加紧努力，协助各国成为《公约》的缔约国，请联合国各机构和组织继续做出努力，传播关于《公约》的信息，增进对《公约》的认识，做好其生效的准备工作，并协助缔约国履行该文书规定的义务。大会第 63/186 号决议还请秘书长就《公约》现况及本决议的执行情况向大会第六十四届会议提交报告。本报告是根据该请求提交的。

2009 年 5 月 9 日秘书长在一份普通照会中，请各国政府转递有关第 63/186 号决议执行情况的资料。现已收到阿根廷、奥地利、哥斯达黎加、希腊、危地马拉、伊拉克、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马达加斯加、摩纳哥、荷兰、巴拉圭、卡塔尔、斯洛文尼亚、瑞士和乌克兰政府的答复。本报告摘要介绍这些国家政府的答复。

本报告还包括联合国人权事务高级专员办事处和强迫或非自愿失踪问题工作组有关传播和促进《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》活动的资料。

* A/64/150。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的通过和批准状况	3
三. 从各国政府收到的答复	4
阿根廷	4
奥地利	4
哥斯达黎加	5
希腊	5
危地马拉	6
伊拉克	6
哈萨克斯坦	7
黎巴嫩	7
马达加斯加	7
摩纳哥	7
荷兰	8
巴拉圭	8
卡塔尔	8
斯洛文尼亚	9
瑞士	9
乌克兰	9
四. 联合国人权事务高级专员办事处的活动	10
五. 强迫或非自愿失踪问题工作组的活动	11

一. 引言

1. 大会在题为“保护所有人免遭强迫失踪国际公约”的第 63/186 号决议中强调关注世界各区域强迫失踪或非自愿失踪，包括构成强迫失踪的部分行为或相当于强迫失踪的逮捕、拘留和绑架增加的情况，并关注涉及骚扰、虐待和恐吓失踪事件的证人或失踪者亲属的报告日益增多的情况。
2. 大会在该决议中欣见《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》于 2006 年 12 月 20 日获得通过，并期待其早日生效。大会吁请尚未签署和批准《公约》的国家优先考虑签署和批准《公约》并考虑《公约》中关于强迫失踪问题委员会的第 31 条和第 32 条提出的做法。
3. 在同一决议中，大会请秘书长和联合国人权事务高级专员加紧努力，协助各国成为《公约》的缔约国，以期实现各国普遍参加《公约》。
4. 大会还请联合国各机构和组织，并邀请各政府间和非政府组织，以及被迫失踪或非自愿失踪工作组继续作出努力，传播关于《公约》的信息，增进对《公约》的认识，做好其生效的准备工作，并协助缔约国履行该文书规定的义务。
5. 2009 年 5 月 8 日秘书长在一份普通照会中，请各国政府转递有关第 63/186 号决议执行情况资料。现已收到阿根廷、奥地利、哥斯达黎加、希腊、危地马拉、伊拉克、哈萨克斯坦、黎巴嫩、马达加斯加、摩纳哥、荷兰、巴拉圭、卡塔尔、斯洛文尼亚、瑞士和乌克兰政府的答复。本报告摘要介绍这些政府的答复。

二. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的通过和批准状况

6. 2006 年 6 月 29 日，人权理事会第 1/1 号决议将《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》作为该决议的附件予以通过。在该决议中，理事会还建议大会通过该国际公约。
7. 大会以第 61/177 号决议通过了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，并将其开放供签署、批准和加入。该公约将自第二十份批准书或加入书交存之日发生效力(第 39 条第 1 段)。截至 2009 年 7 月 24 日，81 个国家签署了该公约，12 个国家批准了该公约；4 个国家承认失踪人员问题委员会有权接受和审议受本国管辖、声称是缔约国违反公约规定之受害人本人或其代理提出的来文(第 31 条)，并有权接受和审议一个缔约国声称另一缔约国未履行公约义务的来文(第 32 条)。

三. 从各国政府收到的答复

阿根廷

[原件: 西班牙文]

[2009年6月24日]

阿根廷政府提交的资料指出, 阿根廷是签署《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的第一个国家, 是批准该公约的第二个国家, 同时承认该国际公约第 31 和 32 条规定的强迫失踪问题委员会的职权。关于这一点, 应该指出, 参议院正在辩论关于赋予此公约以宪法地位的法案。

2007 年 2 月阿根廷批准了该公约, 承诺带头宣传《公约》, 力争使《公约》迅速生效。这表明, 该文书的问世, 不仅仅是规范方面的一个进步, 而且是在打击有罪不罚现象、增进和保护人权方面迈出的一大步。

在这方面, 应强调如下:

(a) 2008 年 5 月, 阿根廷驻纽约联合国代表团主办了一次推动批准《公约》的活动, 举行了小组讨论, 由在该领域有经验的专家、国家代表和非政府组织代表阐述强迫失踪问题以及就此订立有约束力的国际文书的重要性。

(b) 同样, 在联合国大会, 阿根廷通过谈判拟订了旨在促进批准《公约》和使《公约》生效的决议草案(第 63/186 号决议)。

(c) 外交部人权司的政策是在若干双边会谈中将关于《公约》内容的讨论列入议程, 以促进批准《公约》和使《公约》生效。

奥地利

[原件: 英文]

[2009年6月26日]

根据从奥地利政府收到的资料, 奥地利于 2007 年 2 月 6 日签署了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。目前, 司法部正在分析为批准该公约对国内法进行必要修订的潜在需要。

哥斯达黎加

[原件：西班牙文]

[2009年6月24日]

根据政府提供的资料，哥斯达黎加于2007年2月6日签署了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，深刻承诺保护人权，反对各种侵害人权行为，反对在任何情况下强迫失踪的做法。

虽然批准《公约》的程序尚待完成，但哥斯达黎加再次表示十分关心尽快完成这一程序，以便为《公约》生效作出积极贡献。

因此，该公约在我国尚待批准的国际公约中占据优先地位，我们希望我国立法大会在今后数月里的批准程序将能加快。

如上文所述，哥斯达黎加在国际社会开展行动，支持有效防止强迫失踪，支持《公约》的签署、批准和生效。

在这方面，哥斯达黎加在人权理事会前几届会议期间都是关于该公约的决议的共同提案国，并在美洲国家组织最近几次大会上成功地提出了关于国际人道主义法的决议，呼吁区域各国接受《公约》和其他国际文书的约束。

同样，哥斯达黎加参加了相关专题的国际会议和区域会议，在会上表明了我国在这些问题上的立场。自从《公约》谈判和通过的工作开始以来，无论在日内瓦还是在纽约，哥斯达黎加都一直予以积极支持。

应该指出，目前哥斯达黎加订有法律框架，保障尊重人权、保护人格完整、人的尊严、自由和生命，特别是注意防止强迫失踪情形。

毫无疑问，我国批准《公约》以及《公约》对所有缔约国生效后，这一法律框架将得到大大加强。这还意味着在消除强迫失踪和以无可挽回的方式侵害个人基本权利的行为方面将取得重大进展。

哥斯达黎加再次表示对《公约》的坚决承诺，认为《公约》的重要性无可争议。无论在《公约》的批准和生效阶段还是在今后执行和实施阶段，哥斯达黎加都将继续予以毫无保留的支持。

希腊

[原件：英文]

[2009年6月16日]

提供的资料表明，希腊已经签署了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》并开始批准该公约的程序采取了所有筹备措施。

危地马拉

[原件：西班牙文]

[2009年7月5日]

危地马拉政府提供的资料指出，人权事务行政政策协调总统委员会拟订了一项立法议程提案，其目的是推动立法和修订法律工作，以便遵守在批准国际人权文书时所作承诺。

2007年11月，外交部与政府各机构和独立机构举行了必要协商，阐明批准该国际公约的重要性，随后将正式意见提交共和国议会。议会尚未开始审议此事。

目前，人权事务行政政策协调总统委员会提出的立法议程上的一个主要优先事项是批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。为使《公约》得到迅速批准，现已开始向议会各委员会进行宣传解释。

伊拉克

[原件：阿拉伯文]

[2009年6月25日]

从伊拉克政府收到的资料指出，任何强迫失踪的行为均侵犯人的尊严，严重侵害人权和基本自由，包括享有人身安全和个人尊严的权利、不受到酷刑或其他残忍待遇或处罚的权利、被拘禁者享有人道待遇的权利、在法律面前人格得到承认的权利、获得公平审判的权利以及享有家庭生活的权利，因为强迫失踪不仅影响失踪者本人，还影响其家庭成员。强迫失踪的做法仍是一个威胁社会和平、安全和稳定的严重问题。因此，必须加强国际努力控制这一现象，并协助各国加入该公约。

强迫失踪的罪行是伊拉克人在前政权当权时经历的最令人发指的罪行。人们因政治、教派或种族原因被绑架。当他们的亲属试图查明他们的遭遇时，当局却予以否认。前政权违反了所有承认个人生命、自由和安全和公平审判的人权的国内法和国际法和条约。千人冢最形象地表明前政权是如何对伊拉克人使用强迫失踪做法的。在2003年后有一些强迫失踪的案件，犯罪当事人为恐怖主义分子和不法团体，他们利用了伊拉克当时不断恶化的安全局势。伊拉克政府建立后，在全国各地恢复安全和稳定局势、为安全部门人员提供培训和从安全部队开除许多不良分子方面起到了重要的和负责任的作用。法律和秩序的设立是确保逮捕参与绑架人员的关键。伊拉克议会于2009年5月通过了加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的法律，并采取了适当的立法步骤完成加入程序。

哈萨克斯坦

[原件: 俄文]
[2009年6月24日]

根据哈萨克斯坦政府提供的资料,内务部正在采取必要步骤防止和根除有关公民强迫失踪的罪行。

在2009年头五个月中,哈萨克斯坦共和国境内发生了32宗绑架案件(2008年51宗)和38宗涉及强迫失踪的案件(2008年41宗)。

我们的经验显示,人们通常被犯罪组织绑架。在此方面,我们已经采取积极措施,对此种罪行的一些组织者和积极参与者提出起诉。

内务部特别关注防止和根除对未成年人实施的罪行。

内务部监督下,正在持续进行确保公民免遭强迫失踪的工作。

黎巴嫩

[原件: 阿拉伯文]
[2009年7月1日]

黎巴嫩政府提供的资料指出,安全总局负责执行主管当局制定的关于强迫失踪问题的一般政策,并为主管当局收集信息。

马达加斯加

[原件: 法文]
[2009年6月8日]

据马达加斯加政府提供的资料,全国国际人道主义法委员会今年已计划开始批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的程序。该委员会成员有国防部、外交部、司法部等相关各部的代表。

摩纳哥

[原件: 法文]
[2009年6月29日]

摩纳哥政府提交的资料称,公国政府正在研究批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》事宜。

荷兰

[原件: 英文]
[2009年6月10日]

荷兰政府告知, 荷兰目前正处于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》一般性批准程序中, 预计在 2009 年第二季度后不久提交议会批准。

2009 年 7 月 3 日, 该公约将被列入荷兰内阁会议议程, 之后将被提交给国务委员会, 供其提出建议。在 2009 年第二季度休会后, 该公约将被提交给议会批准。

巴拉圭

[原件: 西班牙文]
[2009年6月19日]

所提供的资料称, 巴拉圭共和国政府已于 2007 年 2 月 6 日签署了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》, 目前正在依照关于国际条约生效的既定宪法规定, 由立法机关批准该文书。

卡塔尔

[原件: 阿拉伯文]
[2009年7月16日]

1. 根据卡塔尔政府提供的资料, 内政部人权司和相关各司在处理联合国人权监测机制相关事项时已采取具有透明度和公信力的标准程序, 拥有一切必要的便利, 根据所涉问题与内政部人权领域工作的联系来处理问题, 无论所涉国际人权文书有无经过国家批准。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》未得到我国批准。
2. 卡塔尔国家人权委员会自 2002 年成立以来每年发表的报告表明, 在卡塔尔没有发生强迫失踪案件。
3. 因此, 卡塔尔已实际履行了与《公约》第 32 和 33 条所述的强迫失踪问题委员会合作的义务。至于卡塔尔是否承认《公约》第 32 条规定的该委员会的职权, 这首先需要卡塔尔批准或加入《公约》。但目前卡塔尔既未批准也未加入《公约》。
4. 应该指出, 我们没有义务加入该公约, 但根据上述资料, 如果我国加入, 那是为了显示我们对《公约》规定的承诺, 而不是有此必要。

斯洛文尼亚

[原件：英文]
[2009年6月11日]

根据从斯洛文尼亚共和国政府收到的资料，斯洛文尼亚共和国已于2007年9月26日签署了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

斯洛文尼亚共和国政府目前正在审查《公约》与国家法律的相容性。在批准《公约》前，很可能需要修订现有国家法律。

瑞士

[原件：法文]
[2009年6月19日]

瑞士政府提供的资料表示，瑞士联邦委员会一贯支持该公约，认为这是保护有关人士及实施国际人权法的重要努力。但在签署该文书之前，需按国家程序，与各州商议公约案文，因为《公约》如获批准，对各州权限会有直接影响。

乌克兰

[原件：俄文]
[2009年6月25日]

乌克兰政府告知如下，搜寻是执法机构打击犯罪工作的最重要的方面之一。每一个失踪人员案件都作为紧急案件处理。因此，内政部根据2001年1月18日关于防止人员失踪和改善各个执法机构追踪行动的协调的进一步措施的第20号总统法令，不断改善搜寻包括儿童在内的失踪人员的工作。

根据该法令，现已设立和加强负责搜寻行动的部门。在刑事调查司内设立了失踪人员事务局，由20名官员组成，下设拥有具体职能任务的一个科。在内政部各省机构和地市机构内设有搜寻单位。

失踪人员的搜寻严格依法进行，因为这些工作涉及公民权益。内政部搜寻行动的法律依据是《乌克兰宪法》、《刑事诉讼法》、《警察法》、《调查和搜寻法》和2001年1月18日的上述法令。

此外，克里米亚自治共和国的刑事调查局、基辅市和每一个省会都设立了24小时运作的呼叫中心，以便对失踪事件的报告作出迅速反应。这些呼叫中心主要负责获取、汇编、分析、向有关法人和自然人转递关于据报在某一事件后失踪或在国外被拘留或突然死亡的乌克兰公民的信息，以及关于发现未经辨认的尸体或被送到医疗设施、而本人无法提供身份资料的人的信息。

根据内政部 2004 年 1 月 16 日第 38 号令，在负责儿童工作的刑事公安部门还设立了负责搜寻失踪儿童的单位。

内政部各机构从公众收到失踪事件报告后，就立即着手处理有关陈述或信息。这些陈述立即由地市警察局登记在案。搜寻组随即前往失踪人员最后出现的地点。检查的目的是获取线索和物证，确定可能说明失踪人员为犯罪受害人的情景，帮助寻找其下落，或辨认尸体。

接到报告 24 小时内，警官即把失踪事件的信息输入乌克兰执法机构所有部门都使用的“盔甲”搜寻数据库。这就能核实全国任何地点因行政或刑事犯罪而被拘留或受通缉的人情况。在每一个失踪人员案件中，执法机构都在接到失踪报告后 10 天内进行调查，确定有关人员的下落。如遇儿童或旅途中的人失踪，则调查工作会在 24 小时内展开。

处理失踪人员案件时考虑到可能的失踪原因，即：

(a) 犯罪性质的事件，包括：谋杀；车辆事故造成死亡，肇事者移除犯罪证据，逃离现场；绑架；非法剥夺自由；

(b) 失踪人员非暴力死亡，例如自杀、因年老或疾病自然死亡、突然死亡和因事故死亡。在这些案件中的搜寻工作需要辨认尸体；

(c) 不涉及死亡的搜寻：某人住院，失去知觉，无身份证件，因精神或其他问题而无法提供本人身份资料；因刑事犯罪或违章行为而被拘留或逮捕。

失踪还可能是社会和经济因素所致，或因移徙失踪。众所周知，一些失踪人员是因其脆弱的社会地位而前往国外寻找工作，可能居住在独立国家联合体某一国家，而没有将其住处告诉家人。

四. 联合国人权事务高级专员办事处的活动

8. 2007 年 2 月 6 日，人权事务高级专员参加了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的开放供签署仪式，发表了公开声明，强调此文书的一些最重要方面，并表示《公约》的尽早签署和批准将标志着在促进人类安全方面迈出坚实的一步。

9. 2007 年 4 月 18 日，联合国人权事务高级专员在欧洲委员会会议发言，鼓励所有有代表到场的国家作为对世界各地的人们提供有效保护的坚定承诺的表示，批准《公约》。

10. 2008 年 5 月 22 日，联合国人权事务高级专员在纽约举行的促进批准《公约》的活动中发言。在此次活动中，她吁请会员国批准《公约》并确保立即适用《公约》，查清被绑架案件，将犯罪人绳之以法，向受害人提供赔偿，并避免为获得和平保障而赦免失踪罪行的行为人，从而最终澄清所有历史事实。

11. 2008年6月3日，在人权理事会第八届会议上，联合国人权事务高级专员发言，吁请各国批准《公约》。
12. 2008年9月22日，人权事务副高级专员参加了在日内瓦举行的有关失踪人员的活动。在该活动中，她吁请所有国家通过批准核心人权条约，包括《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，纪念《世界人权宣言》六十周年。她强调该《公约》的通过将是与有罪不罚现象斗争的一个重大进步，缔约国为防止失踪事件和解决相关问题应采取《公约》规定的特别措施。
13. 2007年，联合国人权事务高级专员办事处印发了一份题为“新核心国际人权条约”的出版物，转载了《残疾人权利公约》及其任择议定书和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的案文。此出版物有六种联合国工作语文的书面印刷版本，并可在联合国人权事务高级专员办事处网站上查阅。
14. 联合国人权事务高级专员办事处还对关于强迫或非自愿失踪的第六号情况报道进行了第三次修订。这一新版本有一个关于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的专门章节，另外有一节探讨强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪工作组之间的未来关系。此情况报道也转载了《公约》的全文(附件4)。此情况报道的预发本英文本可从联合国人权事务高级专员办事处网站上查阅，并正被翻译为联合国所有正式语文。其印本将在2009年10月提供。
15. 联合国人权事务高级专员办事处还在其网站上“国际法”的标题下和专门介绍强迫或非自愿失踪工作组工作的部分中提供关于《公约》批准情况的最新资料。
16. 联合国人权事务高级专员在提交给人权理事会的关于世界人权会议后续行动的2009年报告(A/HRC/10/31)中称，她的办事处极力鼓励各国批准《公约》。

五. 强迫或非自愿失踪问题工作组的活动

17. 强迫或非自愿失踪问题工作组是根据人权委员会第20(XXXVI)号决议设立的，其任务期限由人权理事会2008年3月27日第7/12号决议延长。该工作组是联合国第一个具有全球任务的人权专题机制。工作组自设立以来，已将超过52 000宗案件转递给90多个国家的政府。尚未查清、结案或终止的审理中的案件为42 393宗，涉及79个国家。工作组在过去五年中已查明了1 763宗案件。
18. 强迫或非自愿失踪工作组参加了拟定《公约》草案的闭会期间工作组的所有会议。
19. 工作组在2006年3月31日、6月28日和11月3日发表声明，吁请各国通过《公约》草案。

20. 2007年5月,工作组主席兼报告员圣地亚哥·科奎拉先生参加了在巴黎举行的有关《公约》的研讨会。
21. 2008年3月10日,科奎拉先生在提交2007年年度报告时在人权理事会发言,代表工作组对《公约》的通过表示欢迎,并请所有国家批准这一公约。
22. 2008年5月22日,科奎拉先生参加了阿根廷常驻联合国代表团和联合国人权事务高级专员办事处举办的关于《公约》的小组讨论。
23. 2008年8月29日,工作组在国际失踪人员日发表了一个公开声明,吁请各国政府批准《公约》。工作组还申明,《公约》的生效将有助于加强阿根廷政府在防止和根除失踪现象并给予受害人获得公正和真相的权利方面的能力。
24. 工作组在其向人权理事会提交的年度报告(A/HRC/10/9)中,满意地注意到更多国家已经签署和批准了这一公约。工作组还承诺在强迫失踪问题委员会设立后与其进行合作,并表示相信该委员会的工作与工作组防止强迫失踪的工作能相互补充。此外,工作组继续提醒各国政府批准《公约》的重要性,吁请尚未签署和(或)批准该《公约》的国家尽快签署和(或)批准该《公约》,并承认委员会有权接受和审议个人和国家间来文(《公约》第31条和第32条)。
25. 2009年2月5日,工作组秘书处在法国巴黎国际大学城参加了Colegio de España、the Maison de l'Argentine和the Maison de l'Italie组织的关于《公约》的会议
26. 2009年2月26日和27日,工作组一名成员在摩洛哥马拉喀什参加了Amadeus学院组织的关于“治理:个人权利、经济发展和社会进步”的会议。其结果是,在“马拉喀什承诺”这一最终承诺中加入了呼吁各国批准《公约》的内容。
27. 工作组成员利用各种机会(包括在对不同国家进行访问时和与各国政府代表举行的双边会谈中)促进《公约》的批准。