



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
5 March 2015
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于墨西哥根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的 结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2015 年 2 月 2 日和 3 日举行的第 119 次至第 121 次会议(CED/C/SR.119-121)上审议了墨西哥根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/MEX/1)。在 2015 年 2 月 11 日举行的 133 次会议上,委员会通过了以下结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎墨西哥根据《公约》第二十九条第一款提交的报告和其中所载资料。委员会赞赏与缔约国高级别代表团就执行《公约》条款所采取的措施举行建设性对话。

3. 委员会感谢缔约国就问题单(CED/C/MEX/Q/1)提交的书面答复(CED/C/MEX/Q/1/Add.1)。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准联合国所有核心人权条约和这些条约的几乎所有任择议定书以及《国际刑事法院罗马规约》和《美洲被迫失踪人士公约》。

5. 委员会还欢迎缔约国就与《公约》相关的问题所采取的措施,包括:

* 委员会第八届会议(2015 年 2 月 2 日至 13 日)通过。



- (a) 墨西哥加入的包括《公约》在内的国际条约承认的人权被赋予宪法地位；
 - (b) 《宪法》第 29 条承认，禁止强迫失踪在任何情况下不得受到限制或暂停；
 - (c) 2013 年通过《受害者法》；
 - (d) 2013 年通过新的《宪法保护法》。
6. 委员会欢迎推出含有对缔约国提出的关于人权国际建议的系统资料网页，鼓励其加强理解这些建议并扩大其传播。
7. 委员会赞赏地注意到存在一个充满活力的民间社会和一个国家人权委员会，它们对监测《公约》在缔约国的实施作出了重要贡献。
8. 委员会满意地注意到，缔约国向人权理事会所有特别程序任务负责人发出了访问墨西哥的邀请。在这方面，委员会欢迎强迫或非自愿失踪问题工作组在 2011 年对墨西哥进行访问，并鼓励缔约国确保其所有建议(A/HRC/19/58/Add.2, 第 79-113 段)得到落实。
9. 委员会回顾与缔约国关于《公约》第三十三条规定的机制的信函往来，并相信缔约国将同意访问在合理时间内进行。

C. 主要关切问题和建议

10. 委员会认为，现行法律，其执行和一些主管部门的绩效并不完全符合《公约》规定的义务。委员会收到的资料显示缔约国的大片领土上存在广泛的失踪现象，其中许多可被归类为强迫失踪，其中一些是在《公约》生效后发生。2014 年 9 月 43 名学生在格雷罗州遭到强迫失踪的严重案件证明缔约国在预防、调查和惩治强迫失踪行为和查找失踪者方面面临严峻挑战。委员会鼓励缔约国落实其建议，这些建议系本着建设性合作精神提出，以确保现行法律和实施该法律的方式完全符合《公约》规定的各项权利和义务。缔约国应利用目前正在讨论的各种立法举措——包括通过关于强迫失踪的一般法律的可能性——作为落实本结论性意见中所提建议的一个契机。

一般信息

紧急行动程序

11. 委员会欢迎缔约国在其紧急行动程序的框架内合作，并注意到所提供的有关参与处理紧急行动请求和实施委员会所提临时措施的机构的资料(第三十条)。
12. 委员会促请缔约国继续在其紧急行动程序的框架内与委员会合作，并确保立即处理和定期跟踪所有紧急行动以及委员会传送的临时保护措施请求。

个人和国家间来文

13. 委员会注意到缔约国尚未承认委员会有权接受和审议根据《公约》第三十一和三十二条提交的个人和国家间来文。在这方面，它注意到代表团提供的信息，即仍在研究《公约》第三十一和三十二条规定的承认委员会权限的可能性。

14. 委员会大力鼓励缔约国承认委员会有权接受和审议根据《公约》第三十一和三十二条提交的个人和国家间来文，以加强《公约》规定的免遭强迫失踪框架。

缔约国的联邦结构

15. 虽然意识到缔约国的联邦结构所带来的挑战，但委员会关切地注意到，无论在立法层面还是在实践中，遵守《公约》规定的缔约国义务的程度因管辖区而异。在这方面，委员会注意到为改革《宪法》采取的步骤，以便合众国国会，除其他外，更容易通过关于强迫失踪问题的一般法律。

16. 委员会回顾《公约》第四十一条，建议缔约国采取必要措施，确保联邦和州一级的法律和实践完全符合《公约》规定的义务。在这方面，委员会鼓励缔约国尽快通过一般法律，规定《公约》所涵盖的强迫失踪的所有方面，特别是有关预防、调查、起诉和惩治强迫失踪行为、查找失踪人员及其法律地位方面。委员会还建议，在导致通过这项法律的过程的各个阶段应确保强迫失踪的受害者、民间社会组织和国家人权委员会参与。

强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至七条)

遭受强迫失踪者的登记

17. 委员会关切地注意到缺乏遭受强迫失踪者人数的准确统计资料，因此无法确定这一祸害的真正规模，并难以采取可使与之斗争更加有效的公共政策。虽然注意到通过了《失踪人口国家登记法》，但委员会关注缺乏实施条例和登记不包括能够确定当事人是否可能遭受强迫失踪的资料(第一、三、十二和二十四条)。

18. 缔约国应采取必要步骤，建立一个全国性的失踪者登记册，产生准确的统计资料，这些资料可用于制定预防、调查、处罚和消除这种可恶罪行的全面和协调的公共政策。登记册至少应：(a) 提供关于所有失踪者案件的全面和详细信息，包括有关失踪者性别、年龄和国籍及其失踪地点和日期的信息；(b) 包括可用于确定有关案件是一起强迫失踪案件还是一起与国家工作人员没有任何牵连的失踪案件的信息；(c) 促进产生关于强迫失踪案件的统计数据，包括已澄清的案件；(d) 包含基于明确、统一标准和定期更新的信息。在此背景下，缔约国应以《失踪人口国家登记法》的实施条例仍然有待通过为契机，确保符合上述标准。缔约国还应采取必要措施，确保负责输入相关数据的主管机关在获悉失踪案件后立即以一致和详尽的方式输入相关数据。

强迫失踪罪

19. 委员会关切地注意到，缔约国的一些法律未将强迫失踪定为刑事犯罪，而确实已规定不同处罚和定义的法律并非总是符合《公约》(第二、四、六、七和八条)。

20. 缔约国应采取必要的立法措施，按照《公约》第二条的定义，尽快确保在联邦和州两级将强迫失踪界定为一项单独的罪名，并考虑到这种犯罪的极端严重性而对其处以应有的刑罚。根据《公约》第八条，缔约国还应确保，在时效期适用于强迫失踪犯罪的情况下，时效期应有较长的时段，与此种犯罪的极端严重性相称，并考虑到其持续性，从停止强迫失踪犯罪之时算起。

上级官员的刑事责任

21. 虽然注意到联邦议会的现有举措规定应追究上级官员的刑事责任，但委员会认为，现行法律并不完全符合《公约》第六条第一款(b)项所产生的义务(第六条)。

22. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，依照《公约》第六条第一款(b)项的规定，确保联邦和州两级法律明确规定上级官员的刑事责任。

移民失踪

23. 委员会关注有众多移民、包括移徙儿童失踪的案件和这些案件包括强迫失踪案件的报道。它还关切地注意到，这种严峻的局面对充分遵守《公约》中体现的伸张正义和获知真相的权利构成挑战，特别是因为失踪者的亲属通常不在缔约国居住。在这方面，委员会注意到缔约国提供的有关调查移民失踪及其努力找到他们并提供支持和保护的信息。委员会还注意到，缔约国正在制定一项对这些人跨国查找和诉诸司法的机制(第一、三、十二、十五和二十四条)。

24. 缔约国应与原籍国和目的地国合作，并在被害者和民间社会的参与下，加紧努力，防止和调查移民失踪，起诉肇事者并向投诉人、专家、证人和辩护律师提供适当的保护。跨国查找和诉诸司法机制应确保：(a) 对失踪移民进行寻找，若发现人员遗骸，对其辨认和返还；(b) 汇编生前信息并将生前/生后信息输入数据库；(c) 失踪者的亲属，无论他们居住在何处，有机会获得信息，并参加调查和寻找失踪者。

在强迫失踪案件上的刑事责任和司法合作(第八至十五条)

军事管辖权

25. 虽然欢迎 2014 年改革《军事司法法典》导致军人针对平民所犯的联邦和普通罪行不受军事管辖，但委员会关切地注意到，该《法典》仍然允许对联邦和普通罪行进行军事管辖，包括某一军官对另一军官所犯的强迫失踪案件。委员会认

为，原则上，军事法庭不具备《公约》所要求的独立性和公正性，不能受理强迫失踪等侵犯人权案件(第十一条)。

26. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保明确规定，某一军官对另一军官所犯的强迫失踪案件不在军事管辖范围之内，只能由民事主管当局进行调查和审判。

对强迫失踪案件的调查

27. 委员会注意到缔约国提供的关于出现失踪时负责进行调查的当局的信息和在此种情况下所采取的行动。它高兴地获悉，共和国总检察长办公室正在根据国家公共安全理事会的要求起草一份强迫失踪案件调查行动法案。然而，委员会关注的是围绕众多举报的强迫失踪案件的有罪不罚问题，这已为对这种犯罪的定罪接近于零所证明。委员会还关注如下报道，即有许多障碍阻碍强迫失踪案件调查的有效进行。这些障碍包括：(a) 在某些情况下，主管当局在收到有关可能失踪的信息后未能立即迅速启动调查；(b) 在许多情况下有关行为被归类为其他犯罪，其中有理由相信可能犯有强迫失踪罪(第十二条)。

28. 缔约国应加倍努力，确保在有合理理由认为某人遭受强迫失踪时，即使无人正式提出申诉，它也应立即进行彻底和公正调查，并对肇事者予以起诉，若判定有罪，则按照其行为的严重性对其进行惩罚。缔约国还应：

(a) 确保在有理由认为犯有强迫失踪罪时，立即对所涉及的任何国家官员或机构进行有效调查，并穷尽所有调查线索；

(b) 鼓励并促进失踪者亲属参与调查，但不赋予他们为调查提供必要证据的任何责任；

(c) 确保参与调查的所有机构之间进行有效协调和合作，并确保他们有足够的基础设施和技术、专家，财务和人力资源，以迅速和有效地履行其职责；

(d) 采取必要措施，确保执法人员或保安部队，不论是民事还是军事的，其涉嫌犯有强迫失踪罪的成员不参与调查。

29. 委员会鼓励缔约国考虑在共和国总检察长办公室内设立一个专门调查强迫失踪案件的起诉股，并赋予该股足够资源——特别是经过专门培训的工作人员，从国家和跨国的角度处理这一犯罪祸害，支持调查职能，并与其他相关机构，尤其包括失踪者搜寻股，协调其工作。

保护举报和/或参与调查强迫失踪的人

30. 委员会注意到确保保护受害者、证人和举报人的现有机制和法律以及保护人权维护者和记者的专门机制。然而，它关注据称迫害和威胁强迫失踪受害者亲属和致力于帮助受害者的人权维护者的报道，以及缺乏关于这些问题的官方信息。委员会还关注国家工作人员公开抹黑其中一些人和组织的报道(第十二和二十四条)。

31. 缔约国应：

(a) 加倍努力，确保迅速和有效实施法律规定的保护措施，以确保有效保护《公约》第十二条第一款提到的所有人，防止任何可能的虐待或恐吓；

(b) 加紧努力，防止和惩罚任何可能针对从事打击强迫失踪和协助受害者的人权维护者的恐吓和/或虐待行为；

(c) 记录攻击、威胁和恐吓案件，以便制定预防和保护政策并促进有效调查此类案件；

(d) 尤其确保所有国家工作人员避免作出可能诋毁、诬蔑或危及失踪者亲属或从事打击强迫失踪和协助受害者的人权维护者的公开声明。

在所谓“肮脏战争”期间的强迫失踪案件

32. 委员会表示关切的是，尽管岁月流逝，在调查和处罚在所谓“肮脏战争”期间据称犯有强迫失踪案件的责任人或寻找失踪者方面未取得重大进展。虽然注意到缔约国在根据建议 26/2001 找到其失踪已得到国家人权委员会证实的所有人的亲属方面面临困难，但委员会还关注在赔偿方面取得的进展缓慢。此外，委员会还注意到格雷罗州真相委员会近期的最终报告和代表团的评论，即政府将继续与委员会合作(第十二和二十四条)。

33. 缔约国应加紧努力：

(a) 确保在所谓“肮脏战争”期间发生的所有强迫失踪案件立即得到调查，被指控的肇事者受到起诉，若判定有罪，则按照其行为的严重性予以惩罚；

(b) 尽快找到并在死亡的情况下查明在此期间遭受强迫失踪的所有人；

(c) 确保对究竟发生了什么获得真相的权利；

(d) 确保所有受害者，无论其案件是否已经得到国家人权委员会的证实，获得适当的赔偿，包括其康复手段，并考虑性别问题。

防止强迫失踪的措施(第十六至二十三條)

被剥夺自由者登记册

34. 委员会注意到缔约国就应输入拘留登记系统和行政拘留日志的信息提供的资料。然而，委员会感到遗憾的是它未收到在可能剥夺人的自由的所有地点，如移民关押设施或军事拘留中心保存的记录的详细资料(第十七和二十二条)。

35. 缔约国应采取必要措施，确保：

(a) 将所有被剥夺自由的情况录入登记册和/或记录，其中至少包括《公约》第十七条第 3 款所要求的信息；

(b) 立即并准确完成对被剥夺自由者的所有登记和/或记录，并保持更新；

(c) 定期检查被剥夺自由者的所有登记和/或记录，如有违规情况，则惩处责任官员。

《公约》培训

36. 委员会注意到缔约国提供的关于对政府官员进行人权培训的资料，并满意地注意到，在某些情况下，提供了强迫失踪领域的专门培训。然而，委员会注意到，未按照《公约》第二十三条的规定，向联邦、州和市政官员提供关于《公约》有关条款的任何具体、定期指导(第二十三条)。

37. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保在联邦、州和市各级，可能参与拘留或处置被剥夺自由者的所有军事和民事执法人员、医务人员、官员和任何其他人，包括法官、检察官和负责司法的其他官员，都能按照《公约》第二十三条的规定，定期得到关于《公约》条款的适当培训。

赔偿措施和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和二十五条)

获得补偿及迅速、公平和充分赔偿的权利

38. 委员会欢迎通过《受害者法》，其中，除其他外，规定向犯罪和侵犯人权的受害者提供充分赔偿，并规定，无论对伤害负有责任的人是否已被确定、逮捕或定罪或参与任何司法或行政诉讼，均可将某人视为受害者。委员会还欢迎设立支持受害者执行委员会，以落实得到法律保障的受害者的广泛权利。然而，委员会关注的是，《受害者法》尚未得到充分实施，特别是在州一级(第二十四条)。

39. 为了保障所有由于强迫失踪而遭受直接伤害的人均有权获得补偿及迅速、公平和充分的赔偿，委员会建议缔约国：

(a) 加紧努力，确保《受害者法》尽快在缔约国全国得到充分实施；

(b) 确保获得补偿和赔偿不因未能在州一级实施等形式问题而受到阻碍；

(c) 采取措施，确保拥有关于《受害者法》所指受害人的信息的所有机构安排将有关人员的信息列入支持受害者执行委员会的受害者登记册。

寻找失踪者

40. 委员会注意到关于为查找和发现失踪人员和在死亡的情况下查明他们的遗骸，以及关于适用的法律，特别是《受害者法》第 21 条所采取措施的资料。它还满意地注意到在新莱昂州总检察长办公室内设立专业即时搜寻股。然而，它关

切地注意到追查失踪者和查明遗骸存在严重实际困难的诸多报道。委员会特别关注追查失踪者并非总是立即启动的报道(第二十四条)。

41. 根据《公约》第二十四条第 3 款, 缔约国应加紧努力, 查寻、找到和解救失踪者, 若失踪者已经死亡, 则应找到、尊重并归还其遗骸。它尤其应:

(a) 确保在实践中, 当收到某人失踪的消息时立即依职责启动查寻, 以增加找到活人的机会;

(b) 确保查找由主管部门在当事人亲属的参与下进行;

(c) 加强生前/死后数据库, 确保其尽快在所有州全面运作并确保其严格按照有关行动法案无一例外地包含所有失踪者案件的相关信息;

(d) 加强共和国总检察长办公室的基因数据库, 确保其包含缔约国所有失踪人员的信息;

(e) 确保负责寻找失踪人员和在死亡情况下查明遗骸的机构之间有效协调、合作和相互参照, 并确保他们拥有必要的经济、技术和人力资源。

下落不明的失踪者及其亲属的法律地位

42. 委员会关注的是, 缔约国关于其命运尚未澄清的失踪者的法律地位及其亲属的法律地位的大多数现行法律并未准确反映强迫失踪现象的特殊性质。在这方面, 虽然委员会感兴趣地注意到全国州长会议促进该领域必要立法改革的承诺, 但它注意到, 迄今只有两个州, 即科阿韦拉州和克雷塔罗州, 将失踪所致下落不明作为一个法律概念予以界定(第二十四条)。

43. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保缔约国全国的法律建立一个程序, 藉以获得强迫失踪所致下落不明声明, 妥善处理其命运尚未澄清的失踪者的法律地位及其亲属的法律地位。

关于带离儿童的立法

44. 委员会关切地注意到, 联邦和州一级的现行法律未列入条款, 明确惩罚与《公约》第二十五条第一款所述的带离儿童相关的行为(第二十五条)。

45. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施, 在联邦和州一级将《公约》第二十五条第一款所述行为明确为犯罪, 并按照这些行为的严重性规定相称处罚。

D. 传播和后续行动

46. 委员会希望重申, 在批准《公约》时, 各国承担了若干义务; 在这方面, 它促请缔约国确保, 它所采取的所有措施, 无论其性质如何, 也无论源于何种权威, 均应完全符合它在批准《公约》和其他有关国际文书时所承担的义务。特别是, 委员会促请缔约国确保对所有强迫失踪进行有效的调查并充分维护《公约》中规定的受害者的权利。

47. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童的权利有特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭到性暴力和其他形式的性别暴力。作为失踪者亲属的妇女，由于为寻找亲人下落所作的努力，特别容易遭受严重的社会和经济不利条件，并遭到暴力、迫害和报复。作为强迫失踪受害者的儿童，要么因为他们本人遭受失踪，要么因为他们遭受亲人失踪的后果，特别容易遭受许多侵犯人权行为，包括失去身份。因此，委员会特别强调，缔约国需要确保，在维护和履行《公约》规定的权利和义务时，使用性别视角和体恤儿童的方法。

48. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会编写的问题单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政机关、民间社会和缔约国运作的非政府组织以及一般公众的认识。委员会还鼓励缔约国在落实本结论性意见时促进民间社会特别是受害者亲属组织参与。

49. 根据委员会的议事规则，最迟在 2016 年 2 月 13 日前，缔约国应提供有关资料，说明第 18、24 和 41 段所载委员会建议的落实情况。

50. 根据《公约》第二十九条第 4 款，委员会还请缔约国在 2018 年 2 月 13 日前提交具体的最新资料，说明委员会所有建议的落实情况，并提供任何其他新资料，说明《公约》所载义务的履行情况。载有这些资料的文件应按照“《公约》缔约国根据第二十九条提交报告的形式和内容准则”(CED/C/2)第 39 段的要求编写。委员会鼓励缔约国促进和便利民间社会特别是受害者亲属组织参与编写这些资料。