



# 禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约

Distr.: General  
24 July 2019  
Chinese  
Original: Spanish

## 禁止酷刑委员会

### 关于墨西哥第七次定期报告的结论性意见\*

#### A. 引言

1. 委员会赞赏缔约国同意遵守任择报告程序，使缔约国和委员会之间可以更有重点地开展对话。但委员会感到遗憾的是，定期报告(CAT/C/MEX/7)几乎晚了一年才提交。
2. 委员会赞赏与缔约国代表团进行的建设性对话以及在审议报告期间提供的补充资料(见 CAT/C/SR.1724 和 SR.1727)。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国在《公约》相关领域采取了以下立法措施：
  - (a) 2017年6月26日公布了《防止、调查和惩治酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚法》，该法除其他外，确立了对酷刑的绝对禁止，统一了国内对酷刑和虐待罪的定义，规定酷刑罪不受追诉时效限制，重申通过酷刑取得的证据不可采纳且无效，并禁止对因酷刑行为被起诉或定罪者予以赦免、大赦或豁免；
  - (b) 2017年11月17日公布了《强迫失踪、个人造成的失踪和失踪人员全国搜寻系统法》；
  - (c) 2016年6月16日公布了《联邦刑事处罚执行法》，该法为被剥夺自由者建立了申诉机制，并规定对拘留条件进行司法监督；
  - (d) 2013年1月9日公布了《受害人法》，2017年1月3日作出修订，并于2014年11月28日公布了《受害人法》的实施条例；
  - (e) 2016年8月15日公布了修订《宪法》第11(2)条的法令，该法令确立了寻求和获得庇护的权利；

\* 委员会第六十六届会议(2019年4月23日至5月17日)通过。



(f) 2014 年 6 月 13 日公布了修订、废除和补充《军事司法法》若干条款的法令，该法令修订了《军事司法法》第 57 条，将涉及平民人权受侵犯的案件排除在军事管辖范围之外。

4. 委员会赞赏地注意到缔约国为修订其政策和程序采取了以下举措，以便更好地保护人权和适用《公约》，特别是：

(a) 2015 年设立了共和国总检察长办公室酷刑罪行特别调查股；

(b) 最高法院 2014 年 12 月通过了司法人员处理涉及酷刑或虐待行为的案件的程序准则；

(c) 2015 年设立了调查强迫失踪罪的特别检察官办公室；

(d) 2016 年设立了共和国总检察长办公室侵害移民罪行调查股，并设立了墨西哥海外搜寻和调查支持机制，以协调对侵害移民罪行的调查；

(e) 2017 年 7 月公布了国家统计和地理研究所 2016 年根据《联邦刑事处罚执行法》第 29(3)条开展的被剥夺自由者全国调查的结果；

(f) 2018 年 10 月，总检察长全国大会第四十届全体会议通过了《调查侵犯表达自由罪的协调规程》；

(g) 2015 年建立了全面保护儿童和青少年国家制度；

(h) 2008 年启动的刑事司法制度改革于 2016 年 6 月全面生效，这意味着刑事司法制度从审问制转变为辩护制；

(i) 2014 年 4 月 30 日公布了《2014-2018 年国家人权方案》；

(j) 2014 年 4 月 30 日公布了《2014-2018 年预防、惩治和根除人口贩运及保护和援助受害者国家方案》，并建立了申诉机制，包括公民申诉和帮助中心以及帮助热线；

(k) 2014 年 4 月 30 日公布了《2014-2018 年预防、处理、惩治和根除暴力侵害妇女行为综合方案》；

(l) 2014 年 1 月 8 日设立了受害者支助执行委员会，2015 年通过了受害者综合保健模式，并通过了《2014-2018 年受害者综合支助方案》；

(m) 2018 年 12 月 4 日总统令设立了阿约齐纳帕案真相和正义委员会，外交部和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)于 2019 年 4 月 8 日签署了关于向该委员会提供咨询服务和技术援助的协议；

(n) 墨西哥政府和人权高专办于 2019 年 4 月 9 日缔结了一项框架协议，人权高专办将向国民警卫队提供咨询服务和技术援助，以开展关于人权和按照国际人权标准行事的培训；

(o) 推行了宪法改革，并于 2018 年 12 月 14 日公布了《总检察长办公室组织法》，以期彻底改革该国的检察机关；

(p) 2016 年 6 月 16 日公布了《国家少年刑事司法综合制度法》。

5. 委员会赞赏缔约国于 2018 年 3 月 6 日要求发布防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会 2016 年 12 月访问墨西哥的报告(CAT/OP/MEX/2)。
6. 委员会还赞赏缔约国继续向人权理事会特别程序机制发出长期邀请, 该机制使独立专家得以在本报告所涉期间访问该国。

## C. 关注的主要问题及建议

### 上一报告周期遗留的后续行动问题

7. 委员会在上一次结论性意见(CAT/C/MEX/CO/5-6)第 27 段中, 请缔约国提供资料, 说明就委员会认为应优先执行的一些建议所采取的后续行动。这些建议载于第 9 段(基本法律保障)、第 10 (d)段(羁押工作日志)和第 16 (a)段(监督和监视缔约国安全部队和机构的机制)。委员会注意到缔约国 2014 年 2 月 10 日根据后续程序提交的答复(CAT/C/MEX/CO/5-6/Add.1), 但认为第 9 和第 10 (d)段所载建议没有得到执行(见本文件第 15 和第 16 段), 认为上一次结论性意见第 16 (a)段所载建议仅部分得到执行(见本文件第 23 和第 24(a)段)。

### 缔约国使用酷刑的情况

8. 委员会注意到代表团声明酷刑不是国家政策, 也非普遍做法, 但委员会对一些国际人权机制在审议所涉期间分别访问墨西哥时观察到的情况深感关切, 特别是联合国酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚特别报告员 2014 年的访问(A/HRC/28/68/Add.3, 第 23 段, A/HRC/34/54/Add.4, 第 21 段)、美洲人权委员会及其被剥夺自由者权利问题报告员 2015 年的访问(分别见 OEA/Ser.L/V/II Doc 44/15 和第 116/15 号新闻稿)以及防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会 2016 年的访问(CAT/OP/MEX/2, 第 20 段)。委员会还对 2016 年被剥夺自由者全国调查的结果以及一些人权非政府组织和民间社会团体提交的替代报告表示关切, 这些报告记录了非常多酷刑和虐待——包括性暴力——事件, 特别是安全部队成员和调查人员在逮捕和拘留早期实施酷刑和虐待的事件(第 2 和第 16 条)。

### 9. 缔约国应:

(a) 毫不含糊地重申支持绝对禁止酷刑和虐待, 并宣布, 对实施此类行为或被认定以其他方式共谋或默许此类行为的人, 将追究其个人的法律责任, 提起刑事起诉并予以适当处罚;

(b) 确保定期对被剥夺自由者进行全国调查, 并公布调查结果。

### 酷刑罪的定义

10. 委员会认为《酷刑法》提出的酷刑罪的新定义(第 24 和第 25 条)基本符合《公约》第 1 条的规定, 不过委员会感到关切的是, 该定义没有明确涉及以从第三方获取信息或供词为目的的酷刑行为, 或旨在恐吓或胁迫受害者以外的其他人的行为(第 1 条)。

11. 委员会敦促缔约国修订《酷刑法》第 24 和第 25 条所载的酷刑罪定义, 明确包括以恐吓、胁迫或从第三人获取信息或供词为目的的酷刑行为。

## 国家禁止酷刑方案

12. 委员会感到遗憾的是，缔约国尚未适用《酷刑法》第 69 至第 71 条的规定，通过一项防止和惩治酷刑和虐待行为的国家方案。不过，委员会注意到该国正在开展的工作以及 2019 年 4 月 30 日与非政府组织、政府机构和国际组织举行的磋商(第 2 条)。

13. 委员会鼓励缔约国按照《酷刑法》第 70 条的规定，制定并通过一项防止和惩治酷刑和虐待行为的国家方案以及相应的预算项目，同时确保专门记录酷刑案件和/或援助受害者的民间社会组织参与其中。

## 基本法律保障

14. 委员会虽然熟悉《宪法》第 20 (b)(VIII)条的规定——所有面临刑事指控的人都有辩护权，也熟悉最高法院的相关判例法，但委员会感到关切的是，不断有报告表明，部级官员经常阻碍被剥夺自由者获得法律援助，公设辩护人，特别是地方一级的公设辩护人，未必总是采取行动处理其委托人在拘留期间可能遭受的虐待。委员会还感到关切的是，有报告称，被剥夺自由者往往无法立即获得独立医生的检查，而且并非所有逮捕都得到及时报告。此外，委员会还对 2016 年被剥夺自由者全国调查收集到的关于这些措施以及其他防止酷刑和虐待的基本保障措施的数据表示严重关切。因此，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供资料，说明审议所涉期间提出的申诉数量，以及有哪些程序可确保在实践中尊重该国法律承认的被剥夺自由者享有的基本保障(第 2 条)。

15. 缔约国应：

(a) 采取有效措施，确保在实践中遵守国际标准，让被拘留者从被剥夺自由之时起就享有所有基本保障，特别包括：尽快获得法律援助的权利以及如有需要免费获得法律援助的权利；除在当局要求下可能进行的任何体检外，要求并立即得到独立医生检查的权利；以他们懂得的语言被告知拘留原因和对其指控的性质；将被拘留一事登记在册的权利；毫不拖延地将其被拘留一事通知其家人或另一人的权利；向法院质疑拘留合法性的权利；以及被迅速带见法官的权利；

(b) 加强公设辩护机构；

(c) 通过关于《宪法》第 73 (XXIII)条提出的拘留登记册的国家立法，该法应适用于所有剥夺自由的场所。

## 审查审讯和逮捕程序

16. 委员会感到遗憾的是，尽管多次要求，缔约国仍然没有提供信息，说明自上次定期报告审议以来采取了哪些举措，审查审讯规则、指示、方法和惯例，以及关于遭到任何形式逮捕、拘留或监禁者的羁押和待遇规定，以防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚(第 11 条)。

17. 缔约国应确保根据《公约》第 11 条系统地审查审讯和逮捕程序。

## 未经指控的预防性拘留

18. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有删除国内立法中允许未经指控进行预防性拘留的条款，尽管委员会知道该国起草了一项宪法修正案，如果获得批准，将废除这些条款。委员会注意到代表团对这一预防措施的例外性质的解释以及该措施使用的减少，但认为该措施会造成这样一种局面：为确保调查顺利进行，保护人员或财产，或是存在有明显逃逸风险时，司法当局可应检察机关的要求，在不提出任何正式指控的情况下，下令剥夺涉嫌属于犯罪组织的人的自由，期限可长达 40 天，最多可延长至 80 天(《宪法》第 16 条)。委员会回顾，它曾在 2015 年 8 月 4 日关于 Ramiro Ramírez Martínez 等人诉墨西哥案的决定中(CAT/C/55/D/500/2012, 第 17.5 段)重申对这些法律条款的关切，特别是缺乏监督且预防性拘留时间过长；有时使用军事设施进行预防性拘留；遭受这种形式拘留的人提出了酷刑申诉；预防性拘留可能使通过酷刑取得的供词更容易被采纳为证据(第 2、第 11 和第 16 条)。

19. 委员会重申先前的建议(CAT/C/MEX/CO/5-6, 第 11 段, CAT/C/MEX/CO/4, 第 15 段和 CAT/C/55/D/500/2012, 第 19 段), 敦促缔约国删除国内立法中允许未经指控进行预防性拘留的条款。

## 通过酷刑取得的供词

20. 委员会注意到《国家刑事诉讼法》第 264 条和《酷刑法》第 50 至第 54 条的规定——通过酷刑或侵犯基本权利取得的证据不可采纳且无效，以及最高法院相应的判例法。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供任何关于法院判决的资料，表明通过酷刑或虐待取得的供词未被采纳为证据。因此，委员会重申其感到关切的是，不断有报告称，法院不调查此类申诉，而是将举证责任转移给据称受害人。委员会还感到关切的是，有报告称，缔约国经常使用酷刑逼供，通过酷刑取得的供词在法庭上被用作证明被告有罪的证据。委员会还回顾联合国人权事务高级专员办事处 2018 年 3 月 15 日在墨西哥发布的题为《双重不公正》的报告中得出的结论，该报告详细记录了对 2014 年 9 月阿约齐纳帕 43 名学生失踪案的调查和审判期间犯下、容忍和掩盖的酷刑行为和其他侵犯嫌疑人人权的行。在这方面，委员会注意到，缔约国没有提供所要求的资料，说明对 Emmanuel Alejandro Blas Patiño 死亡一事的调查进展，据报告，他在 2014 年 10 月 27 日被捕后，死于海军事务部官员施加的酷刑(第 2、第 15 和第 16 条)。

21. 缔约国应：

(a) 采取有效措施，确保通过酷刑或虐待取得的供词和陈述在实践中不被采纳为证据，除非是用来提出酷刑指控，证明陈述是通过酷刑取得的；

(b) 确保在陈诉据称是通过酷刑取得时，立即对该酷刑指控进行调查，并确保举证责任不在受害者，而在国家；

(c) 增加法官和检察官培训方案，以便向他们提供发现并有效调查所有酷刑和虐待申诉所需的技能，特别是建设机构能力，使法官和检察官能够拒绝采纳通过酷刑取得的陈述；

(d) 确保所有执法人员、法官和检察官接受强制培训，侧重非高压式审讯技巧、禁止酷刑和虐待，以及司法机关不接受刑讯逼供供词的义务之间的联系；

(e) 对于在司法程序中提出的酷刑指控，法官未作出适当反应的，确保对法官予以惩处；此外，缔约国还应确保立即将刑讯逼供的官员绳之以法；

(f) 汇编并公布法官主动或应案件当事方要求裁定通过酷刑取得的证据不可采纳的刑事诉讼信息，以及在这方面采取的措施。

#### 关于酷刑和虐待的指控

22. 委员会感到遗憾的是，没有收到缔约国关于审议所涉期间登记的酷刑或虐待申诉数量的全面资料。代表团提供的有限数据显示，2013 年提出了据称是联邦警察实施的 870 起酷刑申诉和 360 起虐待申诉，2018 年提出了 466 起酷刑申诉和 40 起虐待申诉。2013 年，针对共和国总检察长办公室官员提出的酷刑申诉为 42 起，2018 年为 32 起。2013 年共登记了 3,569 起针对国家移民局官员的申诉(性质不明)，2018 年登记了 1,216 起。关于国防部，缔约国仅表示，在 2013 年至 2018 年期间，国家人权委员会有 22 项建议涉及国防部，其中 11 项涉及酷刑和虐待。虽然代表团申明，为联邦执法官员举办的培训有助于减少申诉数量，但委员会对这一申明持严重保留意见，特别是鉴于缔约国没有提供 2014-2017 年期间的任何信息，也没有提供任何关于申诉内容、申诉接收机构和调查机构的分类统计信息。委员会也没有收到所要求的资料，说明缔约国针对国家人权委员会在审议所涉期间就酷刑和虐待案件提出的 18 项建议(涉及严重侵犯人权行为)采取了哪些行动，这些建议大多针对国家安全委员会、海军事务部和总检察长办公室。最后，委员会感到遗憾的是，缔约国尚未建立《酷刑法》提出的酷刑案件国家登记册(第 2 和第 13 条)。

#### 23. 缔约国应：

(a) 采取必要措施，确保举报系统对受害者有效、独立、无障碍和完全安全；

(b) 按照《酷刑法》的规定，建立并不断更新酷刑案件国家登记册，汇编并公布所有机构登记的酷刑和虐待申诉数量的统计数据；

(c) 提供资料，说明为落实国家人权委员会就酷刑和虐待案件提出的建议所采取的行动。

#### 调查酷刑和虐待行为，起诉和惩处施害者

24. 委员会对墨西哥酷刑和虐待调查存在的严重缺陷以及此类罪行严重的有罪不罚现象表示关切。代表团提供的数据显示，截至 2019 年 1 月，总检察长办公室有 4,296 起与酷刑罪有关的案件正在初步调查，645 起开始审理。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到全面资料，说明在审议所涉期间进入刑事诉讼程序的这类案件的数量，以及对酷刑和虐待行为提起的起诉和纪律诉讼数量。委员会也没有收到所要求的关于特别检察官办公室工作人员工作量的资料。代表团提供的简要信息显示，联邦法院在 2013 年至 2018 年期间对 45 起案件作出了酷刑罪判决。然而，没有提供关于定罪情况和性质或量刑的信息。委员会也没有收到关于

州一级法院判决的信息，尽管国家统计和地理研究所 2017 年全国司法调查收集的数据显示，仅 2016 年就有 3,214 起酷刑和虐待申诉，但只有 8 起进入刑事诉讼程序(见国家人权委员会 2018 年年度报告)。最后，委员会注意到代表团对执行《调查酷刑罪的协调规程》的解释，但仍然感到关切的是，有报告称，检察机关按照《协调规程》的要求，在将案件移交给特别检察官办公室之前采取的行动妨碍了受害者诉诸司法，不过缔约国坚持认为这些行动旨在确保据称受害者得到及时援助(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

25. 委员会敦促缔约国：

- (a) 确保所有关于酷刑和虐待的申诉都能得到独立机构迅速和公正的调查；
- (b) 确保凡有合理理由相信已实施酷刑或虐待行为时，当局依职权启动调查；
- (c) 确保在发生酷刑和/或虐待的情况下，涉嫌施害者在整个调查期间立即停职，特别是在如果不停职，他们有可能重复所指控的行为、对据称受害人进行报复或阻挠调查的情况下；
- (d) 通过提供适当的法律援助，包括必要时免费提供法律援助，方便受害者诉诸司法。委员会尤其敦促缔约国审查《协调规程》的内容，以保证受害者能够诉诸司法；
- (e) 确保涉嫌实施酷刑和虐待行为的人以及下令实施或容忍此类行为的上级受到应有的审判，如认定有罪，应按照其罪行的严重程度判处相应的刑罚；
- (f) 确保实施和执行《酷刑法》的规定，特别是在调查和起诉酷刑和虐待行为时。缔约国应监督所有特别检察官办公室的建立和有效运作，保障其自主性，划拨充足资源并培训其工作人员；
- (g) 确保司法官员接受必要的培训，以便能够在酷刑和虐待案件中正确地适用《刑法》条款；
- (h) 汇编并公布联邦和州一级对酷刑或虐待案件进行调查和起诉、定罪和处罚的统计数字。

对据称酷刑受害者的身心评估

26. 委员会注意到缔约国于 2015 年 10 月 5 日公布了第 A/085/15 号协议，确立了共和国总检察长办公室工作人员在调查指称的酷刑行为时应遵循的机构准则，但委员会感到关切的是，有报告显示，在适用医学和心理学意见评估据称受害者的身心状况方面存在严重缺陷。委员会收到的资料表明，总检察长办公室下属的医学专家和心理学家发布评估意见存在重大延误，且意见不够全面。这些问题让人怀疑意见发布者的公正性。另一个令人关切的问题是，有报告表明，对于独立医学专家作出的评估，法院拒绝给予证据价值仍然是惯例，这违反了《酷刑法》第 37 条。委员会还感到关切的是，当医学和心理学意见为“否定”，即不能证实酷刑指控时，调查自动中止(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

27. 委员会敦促缔约国：

- (a) 考虑建立完全独立且纯粹基于法医学标准运作的法律医学和法医学机构，承担总检察长办公室目前在出具用于评估据称酷刑受害者身心状况的意见方面的责任，并考虑认证所有出具意见的医学专家和心理学家；

(b) 确保对据称酷刑受害者的所有身心评估均依据《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(《伊斯坦布尔规程》)所载原则、程序和准则进行,并对违规行为实施处罚;

(c) 继续确保所有相关工作人员接受专门培训,以便根据《伊斯坦布尔规程》确认和记录酷刑和虐待案件;

(d) 根据《酷刑法》第 37 条,确保在实践中给予经认证的独立医学专家和心理学家的报告适当的证据价值。

### 强迫失踪

28. 委员会注意到,代表团宣布恢复建立《强迫失踪问题法》提出的失踪人员全国搜寻系统的工作,并发布搜寻失踪人员的协调规程。关于《调查强迫失踪罪和个人所犯失踪罪的协调规程》的执行情况,委员会感到关切的是,掌握的资料显示,规程草案在通过之前没有与非政府组织进行适当讨论,民间社会认为磋商不够充分。委员会感到遗憾的是,缔约国没有回应对缔约国未尽调查强迫失踪案件的指控以及对现有法医鉴定机制效力的质疑。缔约国也没有向委员会提供关于仍未处理的强迫失踪案件数量和仍未查明的遗骸数量的最新统计资料,也没有提供所要求的关于 2018 年 5 月塔毛利帕斯州 23 人失踪案的调查进展情况,据称这些人落在联邦警察手中(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

29. 委员会敦促缔约国:

(a) 确保强迫失踪案件得到及时、有效和公正的调查,被控施害者受到起诉,被判有罪的人受到适当的惩罚,所有受害者,包括所有因强迫失踪而直接受到伤害的人,都得到有效的补救,包括适当的赔偿。在这方面,委员会再次要求提供关于 2018 年 5 月塔毛利帕斯州失踪案的调查资料;

(b) 确保失踪人员全国搜寻系统——包括《强迫失踪问题法》提出的电子记录和搜寻工具——有效运作。还应赋予国家搜寻委员会和地方失踪人员委员会充足的资源,以保证其有效运作;

(c) 紧急解决身份不明的遗骸问题,通过建立拥有充足资源的机构加强国家在这方面的能力,以便能够将找到的所有遗骸归还给各自的家人。

### 执法与安保

30. 根据代表团提供的关于武装部队参与打击有组织犯罪的安全行动的解释,缔约国认为目前不可能解除军队在安全领域的现有职责。委员会对此表示关切,并对有指控称军官在此类行动中犯下包括酷刑在内的严重侵犯人权行为表示关切。委员会注意到该国最近成立了国民警卫队——一个将取代联邦警察的新的民事执法机构,但对一名即将退休的军官被任命为这一新机构的指挥官感到关切。委员会还感到关切的是,关于使用武力和识别安全部队成员及其车辆的适用规则不明确(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

31. 缔约国应:

(a) 确保迅速、公正地调查所有关于执法人员和军事人员过度使用武力——尤其是致命武力——的申诉,起诉涉嫌施害者,如判其有罪,按行为的严重程度予以惩处,并予以受害人充分赔偿;

- (b) 公布在执法行动中死亡、受伤或被拘留的人数；
- (c) 尽最大可能确保由民事而不是军事当局维持法律和秩序。还应保证国民警卫队由文职人员指挥，以维护其独立性；
- (d) 根据《执法人员使用武力和火器的基本原则》的内容，通过《宪法》第 73(XXIII)条提出的关于使用武力的国家立法；
- (e) 采取必要措施，确保安全部队成员在履行职责期间随时能够被识别。

### 拘留条件

32. 代表团承认，墨西哥监狱系统面临巨大挑战，尤其是在州一级。因此，委员会赞赏缔约国为减轻联邦监狱过度拥挤所做的努力，这些努力改善了拘留条件。不过，委员会仍然对有报告称一些州立和市立监狱——例如墨西哥州的 Chalco、Lerma 和 Jilotepec 监狱——人满为患感到关切。此外，委员会还感到关切的是，审前拘留的人数很多，有时拘留时间极长，而且缔约国不仅继续实行强制性审前拘留，而且这一违反国际标准的措施适用的罪行范围最近也不断扩大。委员会还注意到 2016 年 6 月 16 日《联邦刑事处罚执行法》的内容以及 2016 年 11 月通过的一系列监狱管理条例。但委员会仍然感到关切的是，有报告称，该国许多监狱因工作人员不足实行囚犯自治，经常发生导致死亡的骚乱，囚犯之间发生暴力，以及一些监狱安保措施不足。委员会还对监狱官员和其他监狱工作人员的腐败行为感到关切(第 11 和第 16 条)。

33. 缔约国应：

- (a) 继续努力消除所有拘留中心，特别是州立和市立拘留中心的过度拥挤现象，主要是通过使用替代监禁的措施。在这方面，委员会提请缔约国注意《联合国非拘禁措施最低限度标准规则》(《东京规则》)和《联合国关于女性囚犯待遇和女性罪犯非拘禁措施规则》(《曼谷规则》)。还应对监狱设施进行必要的改善，并应采取紧急措施补救监狱总体生活条件方面的任何不足；
- (b) 确保在实践中不过度使用或长时间使用审前拘留；
- (c) 修订或废除规定对某些罪行适用强制性审前拘留的宪法条款；
- (d) 最终建立部门间委员会，使被剥夺自由者能够被纳入公共卫生系统；
- (e) 确保有足够多的监狱官员和其他监管人员保障监狱内的安全；
- (f) 对监狱系统的腐败官员和其他监管人员提起司法和纪律诉讼。

### 少年司法

34. 委员会注意到缔约国 2016 年 6 月 16 日颁布了《国家少年刑事司法综合制度法》，2014 年 12 月 4 日颁布了《儿童和青少年权利法》，并于 2018 年 6 月 20 日进行了最后一次修订，但委员会仍然感到关切的是，有报告称，该国过多和长期对违法未成年人使用审前拘留。酷刑问题特别报告员在 2014 年访问蒙特雷少年犯还押和康复中心时观察到的被剥夺自由的未成年人的待遇和长期单独监禁条件也令委员会关切(A/HRC/28/68/Add.3, 第 70 和第 71 段)(第 11 和第 16 条)。

## 35. 缔约国应：

(a) 采取措施，确保所有被剥夺自由的未成年人得到有尊严的待遇，并在少年拘留中心维持适当的拘留条件；

(b) 确保审前拘留仅作为最后手段使用，时间尽可能短，并尽可能使用替代措施(见《联合国少年司法最低限度标准规则》(《北京规则》)第 13 条和《联合国保护被剥夺自由少年规则》第 1、第 2、第 17 和第 18 条)；

(c) 遵守禁止对未成年人实施单独监禁和类似措施的规定(《联合国保护被剥夺自由少年规则》第 67 条和《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》(《纳尔逊·曼德拉规则》)第 45(2)条)。

## 惩戒措施

36. 根据《联邦刑事处罚执行法》第 41 和第 42 条，作为纪律措施的临时单独监禁应作为最后手段使用，使用时间应受到严格限制，最长不超过连续 15 天。然而，委员会感到关切的是，国家防止酷刑机制和国家人权委员会的建议中提到此类措施的适用长达 30 天，而且是不考虑既定程序的任意适用(见国家防止酷刑机制关于格雷罗州政府刑事拘留中心的 M-02/2017 号建议，第 23 段，以及国家人权委员会关于墨西哥共和国监狱单独监禁的第 22 号一般性建议(2015 年)，第 46 段)。此外，2016 年，美洲人权委员会指出，最常见的一种惩罚是单独监禁在小牢房，条件恶劣，时间极长，甚至长达数月，并限制探视和打电话给家人(《墨西哥人权状况》，OEA/Ser.L/V/II.44/15，第 337 段)(第 11 和第 16 条)。

## 37. 缔约国应：

(a) 根据《纳尔逊·曼德拉规则》第 43 至第 46 条，确保仅在特殊情况下作为最后手段使用单独监禁，使用时间应尽可能短(不超过连续 15 天)，并接受独立审查，只有在主管当局允许的情况下才可以实施；

(b) 确保实施纪律制裁时遵守适当程序(见《纳尔逊·曼德拉规则》第 41 条)。纪律制裁和限制性措施不得包括禁止与家人联络(《纳尔逊·曼德拉规则》第 43(3)条)；

(c) 确保无一例外地向所有囚犯提供上述国际文书中提到的一般生活条件，包括与光线、通风、温度、卫生设施、营养和饮用水等有关的条件(《纳尔逊·曼德拉规则》第 42 条)。

## 行政隔离

38. 对于根据《宪法》第 18 条(预防性拘留以及执行有组织犯罪判决)以行政隔离形式被剥夺自由的人，委员会感到关切的是，行政隔离具有长期性，囚犯每天被关在牢房里长达 23 小时，与其他囚犯的社会关系和与外界的联系受到严重限制。委员会还感到关切的是，有报告称，一些联邦监狱和联邦实体的监狱建立了如下监禁模式，即囚犯大部分时间都呆在牢房里，拘留条件相当于长期单独监禁(第 11 和第 16)。

39. 缔约国应确保遵守《纳尔逊·曼德拉规则》等国际标准，仅作为预防措施使用行政隔离，并规定使用时间。

## 羁押期间死亡

40. 根据仅有的官方数据，2013 年至 2018 年期间，联邦监狱中有 220 名被剥夺自由者死亡，联邦实体的监狱中有 2,531 名被剥夺自由者死亡。委员会感到遗憾的是，缔约国没有提交整个审议所涉期间按拘留地点、死者性别、年龄和族裔或国籍以及死因分列的完整统计资料。此外，除了代表团提到的 2013 年至 2018 年在该国监狱中发生的 42 起暴动“事件”之外，缔约国没有提供关于拘留场所突然死亡，包括他杀和自杀的信息，也没有提供关于调查结果的信息。缔约国也没有提供所要求的资料，说明为防止类似案件再次发生而采取的具体措施，或任何可能向死者家属提供了赔偿的案件。委员会尤其感到关切的是，缔约国没有提供详细资料，说明对 2016 年 2 月 Topo Chico 州立监狱(蒙特雷州)暴动中发生的 49 例死亡和 2017 年 10 月 Cadereyta 监狱(新莱昂州)暴动中发生的 13 例死亡的调查情况(第 2、第 11 和第 16 条)。

41. 委员会敦促缔约国：

(a) 确保由一个独立机构迅速公正地调查所有在押人员的死亡，适当考虑到《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》；

(b) 调查警察或监狱官员可能应对被拘留者死亡承担的责任，酌情适当惩处责任人，并向其家人提供公平和充分的赔偿；

(c) 通过对监狱官员的充分培训，确保监狱安全，并加强措施，防止和减少被剥夺自由者之间的暴力行为，特别是采取能够监督和记录此类事件的适当预防战略，以期调查所有申诉，并确保追究所有责任人的责任；

(d) 根据《纳尔逊·曼德拉规则》第 24 至第 35 条，确保为囚犯的适当医疗和保健分配必要的人力物力，并审查监狱中慢性退化性疾病和传染病的预防、发现和治疗方案的有效性；

(e) 审查预防自杀和自残的战略和方案的有效性；

(f) 汇编并公布拘留所在押人员死亡的详细统计数据以及相关调查的结果。

## 国家防范机制

42. 委员会关切地注意到，有报告表明，国家防范酷刑机制的监督活动影响有限，委员会很遗憾没有收到关于该机制当前改革状况、获得的资源以及该机构与民间社会组织合作程度的补充资料。委员会还感到关切的是，该机制显然没有对精神病院和其他精神卫生设施进行监督(第 2 条)。

43. 缔约国应：

(a) 作为当前改革进程的一部分，确保国家防范酷刑机制拥有足够的资源和必要的合格人员，以便根据《公约任择议定书》的要求，在所有类型的剥夺自由场所有效开展工作；

(b) 确保按照防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会批准的《国家防范机制准则》(见 CAT/OP/12/5，第 13 段和第 38 段)，有效落实和执行国家防范酷刑机制在监督活动中提出的建议；

- (c) 鼓励国家防范酷刑机制与民间社会组织合作。

### 培训

44. 委员会注意到缔约国为国家安全机构成员、监狱官员、移民事务官员、司法人员和检察官办公室工作人员设计的人权培训方案，特别是与防止酷刑、使用武力和改革刑事司法制度有关的方案，但委员会感到遗憾的是，缺乏关于培训方案对缔约国酷刑和虐待事件影响的评估结果。委员会还感到关切的是，关于服务被拘留者的医务人员的培训方案的信息有限，这些培训使他们能够发现和记录酷刑的身心后遗症(第 10 条)。

45. 缔约国应：

(a) 继续制定和实施强制性在职培训方案，提供必要的培训，以确保所有公务员，特别是警察、武装部队成员、司法官员、监狱工作人员、移民事务官员和其他可能参与羁押、审讯或对待以任何形式被逮捕、拘留或监禁的人员，适当了解《公约》的规定，并充分意识到违反《公约》的行为不被容忍，而是将受到调查，施害者将受到起诉；

(b) 确保所有相关人员——包括医务人员——接受专门培训，以便能够根据《伊斯坦布尔规程》发现和记录酷刑和虐待案件；

(c) 提供详细资料，说明关于培训方案对缔约国酷刑和虐待事件影响的评估结果。

### 补救

46. 委员会赞赏代表团关于向 403 名酷刑和虐待受害者提供康复措施的解释，并注意到在 2014 年至 2018 年期间，受害者支助执行委员会收到了 241 项对包括酷刑在内的侵犯人权行为的赔偿请求。根据这些请求，受害者支助执行委员会发布了 51 项全面赔偿指令，确认存在酷刑和虐待以及其他侵犯人权行为，并处理了 217 项受害者赔偿请求，其中 52 项来自直接受害者，165 项来自间接受害者。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供完整的资料，说明法院和其他国家机构下令采取的补救和赔偿措施，以及在报告所涉期间实际向酷刑受害者及其家人提供的补救和赔偿，也没有说明在这一领域与专门非政府组织的合作程度。此外，委员会注意到，受害者支助执行委员会最近要求国家卫生系统制定一个全面、专业化、多学科的治疗和康复方案，以应对严重侵犯人权行为造成的状况(第 14 条)。

47. 委员会提请缔约国注意委员会关于缔约国执行第 14 条的第 3 号一般性意见(2012 年)，其中详细阐述了《公约》规定的缔约国为酷刑受害者提供充分补救的义务的性质和范围。特别是，缔约国应：

(a) 确保所有酷刑受害者获得补救，包括享有可强制执行的获得公平和充分赔偿的权利，包括尽量使其完全康复的手段；

(b) 确保不断监测和评估酷刑受害者康复方案的效果，收集酷刑受害者的人数和他们具体康复需求的数据；

(c) 在尚未设立委员会的联邦实体中设立帮助受害者的委员会；确保受害者支助执行委员会和联邦实体的这些委员会拥有经过充分培训的专业人员和正常运作所需的物质资源；并考虑扩大现有的服务和职能；

(d) 与民间社会组织合作设计并提供康复服务；

(e) 确保受害者可以在国家和非国家服务提供方之间自由选择；

(f) 确保通过实施直接援助措施和在国家受害者登记册中登记，向酷刑受害者提供援助。

#### 拘留寻求庇护者和无证移民

48. 委员会关切地注意到，缔约国继续自动或强制拘留无证移民和寻求庇护者。根据《移民法》第 111 条，国家移民局有 15 个工作日的时间来决定羁押在所谓移民拘留中心的人员的案件，某些情况下可延长至 60 天。然而，对于提出行政或司法上诉、包括与庇护申请有关的上诉的情况，法律没有规定行政拘留的最长期限。虽然法律没有规定将未成年人——除非是无人陪伴的未成年人且仅限特殊情况——拘留在这些中心，但委员会收到的资料显示，未成年人继续被拘留在这些无法满足其特殊需求的移民拘留中心。移民拘留中心过于拥挤，物质条件差，以及存在其他缺陷，特别是卫生和食品方面的缺陷，也令人关切。在这方面，委员会注意到，由于达不到国家防范酷刑机制发布的一项建议中规定的最低食宿标准，五个移民拘留中心已永久关闭，另有四个移民拘留中心和六个临时中心目前暂时关闭。根据代表团提供的解释，国家防范酷刑机制可以随时对移民拘留中心进行检查，而民间社会组织的代表可在事先获得授权的情况下进入。委员会还收到了其他关于移民事务官员对被拘留在移民拘留中心的个人及其家人和朋友实施暴力和虐待、包括敲诈勒索的报告(第 11 和第 16 条)。

#### 49. 缔约国应：

(a) 审查立法，以期废除《移民法》中规定强制或自动拘留无证移民和寻求庇护者的条款；

(b) 避免长时间拘留无证移民和寻求庇护者，仅将拘留作为最后手段使用，拘留期限应尽可能短，并继续采用非拘禁措施；

(c) 针对提出行政或司法上诉的无证移民和寻求庇护者规定合理的行政拘留时限；

(d) 确保未成年人和有未成年子女的家庭不会仅仅因为其无证移民身份而被拘留；

(e) 确保所有移民拘留中心提供适当的生活条件；

(f) 确保羁押在这类中心的人员可诉诸有效的申诉机制；

(g) 对羁押在移民拘留中心的人员可能遭受的虐待和暴力进行调查；

(h) 根据《移民法》第 109 条，保证被羁押在移民拘留中心的人员被告知他们的权利，包括寻求庇护的权利；

(i) 确保移民事务官员和移民拘留中心的安保人员接受适当培训；

(j) 向移民和寻求庇护者提供高质量的法律援助服务。

## 庇护和不推回

50. 委员会注意到代表团提供的关于报告所涉期间收到的庇护申请的数据，从 2013 年的 912 份(涉及 1,296 人)增加到 2018 年的 29,644 份(涉及 59,916 人)。数据显示，2018 年，缔约国给予 1,327 人难民身份，另给予 654 人补充保护。然而，没有关于 2014 年至 2017 年期间收到的在原籍国遭受了酷刑或面临遭受酷刑的风险的个人提出的庇护申请的数据。委员会还注意到代表团提供的关于 2013 年以来返回人数的数据，包括被驱逐者和返回者共 715,827 人，以及关于现有上诉机制(司法复审、撤销申请和宪法权利保护令)的补充资料，但没有说明是否提出上诉或上诉结果。委员会仍然感到关切的是，有报告称，机场边境哨所关押寻求庇护者的条件不适当，而且被拘留者无法诉诸墨西哥难民援助委员会，从而面临被推回的风险(第 3 条)。

### 51. 缔约国应：

(a) 确保在实践中任何人不得被驱逐、遣返或引渡到另一个有充分理由相信他或她本人会面临可预见的酷刑风险的国家；

(b) 保证其领土或管辖范围内的所有人，包括被关押在机场和其他过境点的人，都能够有效诉诸确定难民地位的程序；

(c) 确保所有寻求庇护者有机会获得逐一单独审查，并获得保护，免遭推回和集体遣返；

(d) 确保递解程序中存在防止推回的程序保障以及关于推回申诉的有效补救，包括由独立的司法机构复核驳回申诉的决定，特别是对上诉的驳回；

(e) 确保建立有效机制，迅速确定寻求庇护者和移民中的酷刑和贩运受害者。

## 根据美国《移民和国籍法》推回墨西哥

52. 委员会感到关切的是，非墨西哥籍的寻求庇护者在美国移民程序完成之前被美国当局根据美国《移民和国籍法》第 235 (b)(2)(c)条遣返至墨西哥。在这方面，委员会赞赏地注意到，缔约国决定，除其他外，出于人道主义理由临时批准这些人入境并在该国境内逗留，给予他们“基于人道主义理由逗留的许可”，准许多次入境和离境。然而，委员会注意到，关于负责接收被遣返者的机构和不再推回原籍国的保证均缺乏明确性(第 3 条)。

53. 缔约国应确保充分接收根据美国《移民和国籍法》被遣返至墨西哥的人，并保证如有充分理由认为他们将面临个人和可预见的遭受酷刑的风险，不会将其遣返或引渡回原籍国。委员会提请缔约国注意联合国难民事务高级专员公署(难民署)2013 年发布的关于寻求庇护者双边和/或多边转移安排的指导说明(第 3 (iv) 段)。

## 外交保证

54. 缔约国提供的资料显示，在报告所涉期间，墨西哥在若干主动和被动引渡案件中作出或接受了外交保证或类似保证。缔约国指出，这种保证或保障的最低标准必须符合结合《宪法》第 22 条解读的第 20 B 条，以及《美洲人权公约》和

《禁止酷刑公约》。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到关于墨西哥与接收国或返回国在这些案件中商定的监督机制或措施的详细资料(第 3 条)。

55. 缔约国在任何情况下都不应将人驱逐、遣返或引渡到有充分理由相信此人将有遭受酷刑危险的另一国家。此外，正如委员会关于参照《公约》第 22 条执行第 3 条的第 4 号一般性意见(2017 年)第 20 段所述，不得以外交保证为借口，损害《公约》第 3 条规定的不推回原则。缔约国应彻底审议每个案件的实体问题，包括返回国酷刑的总体情况。

#### 或引渡或起诉原则

56. 委员会注意到缔约国提供的信息称，通过修正 2007 年《联邦刑法》第 2 (I) 条，将或引渡或起诉原则作为管辖权依据纳入该法，目的是确保在墨西哥加入的国际条约，如《禁止酷刑公约》，要求不引渡则起诉的情况下，墨西哥当局能够调查和起诉外国人在国外犯下的以及在国外对外国人犯下的罪行。在这方面，委员会注意到，墨西哥法院在此类案件中行使管辖权必须满足《联邦刑法》第 4 条规定的标准，即不仅被告必须身在缔约国境内，不得已在其犯罪行为发生地国受到明确审判，而且被告实施的行为必须在犯罪所在地国和墨西哥都构成犯罪。考虑到代表团对《刑法》条款的解释——这些条款使墨西哥法院能够在国内法没有规定但墨西哥批准的条约中有所规定的情况下行使管辖权，委员会仍然感到关切的是，特别是在酷刑行为发生地国不是《公约》缔约国或其立法中没有界定酷刑罪的情况下，这些条款可能造成有罪不罚的局面(第 5 条)。

57. 根据《公约》第 5 条第 2 款，缔约国应考虑废除对酷刑罪的双重归罪要求，并在涉嫌在国外实施酷刑行为的个人在其领土上且不引渡该人时，适用不引渡则起诉原则。

#### 性别暴力

58. 委员会对报告所涉期间缔约国被谋杀的妇女人数深感关切。根据代表团提供的数据，仅 2015 年 1 月至 2019 年 2 月期间就记录了 2,745 起杀害妇女事件。在这方面，委员会感到关切的是，法院裁决的家庭暴力和杀害妇女案件数量很少：2011 年至 2017 年期间为 709 起，其中 573 起定罪，136 起无罪释放。委员会还注意到缔约国提供资料，说明了针对委员会对这些罪行不受惩罚和许多联邦实体执行相关法律框架不力的关切而采取的措施。委员会还注意到缔约国提供资料，说明当局针对华雷斯城记录的杀害妇女案件所采取的措施，以及为执行美洲人权法院对 Atenco 性酷刑受害妇女诉墨西哥案、Valentina Rosendo Cantú 案和 Inés Fernández Ortega 案的判决所采取的措施(第 2 和第 16 条)。

59. 缔约国应：

(a) 确保对所有性别暴力案件，包括妇女和女童遭到性虐待、谋杀和强迫失踪的案件，特别是涉及国家机关或其他实体的行为或不作为致使缔约国根据《公约》承担国际责任的案件，进行彻底调查，起诉被控施害者，如判定有罪则予以应有惩处，并向受害者提供补救，包括适当赔偿；

(b) 对所有法官、检察官和执法人员关于起诉性别暴力行为的强制培训，并开展提高对一切形式暴力侵害妇女行为的认识的运动；

(c) 确保性别暴力的受害者获得所需的治疗、心理支持和法律援助。

## 贩运

60. 根据代表团提供的信息，自 2013 年以来，联邦法院有 24 起贩运人口案被定罪，地方法院有 725 起被定罪。然而，没有提供关于这些案件判决的详细信息。委员会注意到缔约国提供的关于采取措施确保贩运受害者获得有效补救和赔偿的资料，但感到遗憾的是，没有提供所要求的关于建立识别和移交可能被关押在移民拘留中心的贩运受害者的机制的资料(第 2 和第 16 条)。

61. 缔约国应：

(a) 继续努力防止和打击贩运人口，特别是通过有效执行《防止、惩治和消除贩运人口行为以及向受害者提供保护和援助法》，以及向受害者提供保护；

(b) 确保彻底调查贩运人口案件，起诉被控施害者，如判定有罪则予以应有惩处，并向受害者提供充分赔偿。缔约国还应确保受害者能够获得有效保护；

(c) 建立有效机制，识别和移交可能被关押在移民拘留中心的贩运受害者。

## 人权维护者和记者

62. 委员会感到关切的是，在本报告所涉期间，人权维护者和记者，包括国家人权维护者和记者保护机制的受益者，多次遭到攻击和致命袭击。委员会注意到为防止此类袭击和保护这些人的生命和人身安全所采取的措施，但对有报告称缺乏资源和保护机制无效表示关切。委员会深感关切的是，公务员被列为可能攻击保护措施受益者的主要人群(见缔约国报告附件七)。委员会还感到关切的是，对这类案件的调查大多不了了之(第 2、第 12、第 13 和第 16 条)。

63. 委员会重申先前结论性意见中提出的建议(CAT/C/MEX/CO/5-6, 第 14 段)，敦促缔约国采取必要措施，确保人权维护者和记者能够在缔约国自由开展工作和活动，而不必担心遭到报复或袭击。特别是，缔约国应：

(a) 确保保护机制拥有正常运作所需的人力物力，并确保其认为必要的保护措施得到有效实施；

(b) 向检察官提供调查对人权维护者和记者的袭击和骚扰所需的资源和工具；

(c) 确保起诉被控施害者，对被定罪者处以适当刑罚，向受害者或其家人提供赔偿。

## 后续程序

64. 委员会请缔约国在 2020 年 5 月 17 日之前提供资料，说明委员会在上文第 9 段(a)项和(b)项、第 13 段、第 15 段和第 27 段(b)项中所提建议的后续落实情况。