



保护所有人免遭强迫失踪国际公约

强迫失踪问题委员会

关于洪都拉斯根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的结论性意见 *

1. 委员会在2018年5月22日和23日举行的第239次和第240次会议(见CED/C/SR.239和240)上审议了洪都拉斯根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/HND/1), 并在2018年5月31日举行的第252次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎洪都拉斯根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(按照报告准则编写), 并对与缔约国高级代表团就缔约国为执行《公约》而采取的措施举行的公开和建设性对话表示感谢。

3. 委员会还感谢缔约国对问题清单(CED/C/HND/Q/1)的书面答复(CED/C/HND/Q/1/Add.1), 代表团在对话期间通过口头答复作出的补充, 以及所提供的书面补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准了联合国所有核心人权条约及其七项任择议定书, 以及《美洲被迫失踪人士公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会还欢迎缔约国为解决与《公约》相关的问题所采取的措施, 包括:

(a)通过了《2013-2022年人权问题公共政策和国家行动计划》;

(b)通过了《2015年人权维护者、社会传播者和司法官员保护法》, 并实施国家保护制度。

6. 委员会欢迎缔约国签署协定允许联合国人权事务高级专员办事处在该国开设办事处, 该办事处已于2016年开设。

7. 委员会注意到, 缔约国根据《宪法》第十六条批准的国际条约构成国内法的一部分。

8. 委员会满意地注意到, 缔约国已向人权理事会所有特别程序任务负责人发出了访问该国的公开邀请。

C. 关注的主要问题和建议

9. 委员会认为, 在通过本结论性意见时, 现行立法、立法执行情况和某些当局的表现并不完全符合缔约国根据《公约》承担的义务。委员会鼓励缔约国落实其基于建设性精神提出的建议, 以确保现有法律框架以及国家机关的执法方式完全符合《公约》所载权利和义务。

一般信息

个人和国家间来文

10. 委员会遗憾地注意到, 缔约国认为没有必要承认委员会有权接受和审议根据《公约》第三十一条和第三十二条提交的个人和国家间来文(第三十一和第三十二条)。

个人和国家间来文

11. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权接受和审议根据《公约》第三十一和第三十二条提交的个人和国家间来文, 以强化《公约》规定的防止强迫失踪的框架。

强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

禁止强迫失踪

12. 委员会注意到关于洪都拉斯强迫失踪案件的数据涉及不同时期, 而且由不同的国家机构汇编。但是, 委员会发现这些数据存在差异和不一致之处, 而且并未对这些数据进行分析以便查明强迫失踪的原因和动态以及行为模式, 而这种分析对于制定有效的公共政策以防止犯下这种罪行非常必要(第一条)。

禁止强迫失踪

13. 委员会敦促缔约国为发生在洪都拉斯境内或针对海外的洪都拉斯国民实施的所有强迫失踪案件建立一个综合登记册。登记册应反映失踪者总人数、后来找到的人数(无论是生是死)以及有多少人仍然下落不明。

强迫失踪的定义、适当处罚以及加重和减轻罪行情节

14. 委员会注意到, 现行《刑法》和已经通过但尚未生效的新《刑法》中关于强迫失踪的定义与《公约》并不完全一致。此外, 委员会关切地注意到, 刑事立法并未反映《公约》第七条第二款第一项规定的减轻和加重罪行情节, 强迫失踪不属于应受最严重处罚的罪行。委员会还关切地注意到, 根据《刑事诉讼法》第28条, 如果嫌疑人有效配合调查, 公诉机关可拒绝提起公诉(第二、第五、第六、第七和第十二条)。

强迫失踪的定义、适当处罚以及加重和减轻罪行情节

15. 委员会建议缔约国采取一切必要措施, 确保:

(a)强迫失踪的定义完全符合《公约》第二条, 包括由国家代理人、或得到国家授权、支持或默许的个人或组织, 实施逮捕、羁押、绑架, 或以任何其他形式剥夺自由的行为, 并隐瞒失踪者的命运或下落;

(b)强迫失踪被定义为一项单独的罪行(第二条)以及危害人类罪(第五条);

(c)包含《公约》第七条第二款提及的所有减轻和加重处罚情节;

(d)鉴于强迫失踪罪的极端严重性, 允许根据刑法适用最严厉的处罚;

(e)法律将《公约》第六条第一款第一项提及的所有行动定为刑事罪, 并且不包括允许当局在任何强迫失踪案件中拒绝提起公诉的规定。

上级官员的刑事责任和正当服从

16. 委员会注意到, 刑事立法没有根据《公约》第六条第一款第二项的规定充分说明上级官员的刑事责任, 也没有明确规定不得援引正当服从来证明强迫失踪的正当性(第六条)。

上级官员的刑事责任和正当服从

17. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保刑事立法:

(a)追究有以下行为的上级官员的责任:

(一)知情, 或已有清楚迹象表明受其实际领导或控制的下属正在或即将犯下强迫失踪罪而故意对有关情况置若罔闻;

(二)对与强迫失踪罪有牵连的活动, 实际行使过责任和控制;

(三)没有在本人的权限范围内采取一切必要、合理的措施, 防止或制止强迫失踪, 阻止犯下此种罪行, 或将有关问题提交主管机关调查或起诉;

(b)明确禁止援引上级官员的命令或指示来证明强迫失踪罪的合理性。

与强迫失踪有关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

强迫失踪罪的持续性质

18. 委员会关切地注意到, 刑事立法没有明确将强迫失踪定义为一项持续罪行, 也没有明确规定诉讼时效的起算时间(第八条)。

强迫失踪罪的持续性质

19. 委员会考虑到强迫失踪的持续性质, 建议缔约国采取必要措施, 以确保:

(a)强迫失踪罪的诉讼时效有较长时段, 并与此种罪行的极端严重性相称;

(b)刑事诉讼的诉讼时效从停止强迫失踪之时起算。

强迫失踪罪的管辖权

20. 委员会注意到, 在《公约》第九条第一款第二和第三项所述的情况下, 如果强迫失踪是在海外实施的, 刑事立法并不保证缔约国能够对其行使管辖权。委员会表示关切的是, 有报告称公诉机关和国家人权事务专员办事处拒绝审议关于海外洪都拉斯移民强迫失踪案件的申诉, 理由是这些行为不是在其管辖范围内实施, 也未将此类申诉转交其他国家的司法机关(第九、第十二、第十四和第十五条)。

强迫失踪罪的管辖权

21. 委员会建议缔约国采取必要措施, 充分保证洪都拉斯法院对所有强迫失踪罪(包括在海外对洪都拉斯国民犯下的强迫失踪罪)行使管辖权。

独立和公正的调查

22. 委员会注意到, 根据《军事警察法》, 国家调查和情报局对法官和检察官进行筛选测试, 通过测试的法官和检察官被指派到军事警察特派团, 特派团的任务由国防和国家安全委员会指定(第八条)。据报告, 如果这些军事警察被指控犯罪, 这些法官和检察官是唯一有权提起和审讯针对这些与他们合作过的军事警察的刑事诉讼(第十三条)。委员会感到关切的是, 在对被控犯有强迫失踪罪的军事警察进行调查时, 这种体制安排损害了独立性和公正性的必要保障(第十一条)。

独立和公正的调查

23. 委员会建议缔约国确保由合格、独立和无偏倚的检察官和法官对据称由安全部队成员犯下的强迫失踪罪进行调查和起诉, 这些检察官和法官与被调查者所属的实体没有任何机构关系。

对强迫失踪案件的报告和调查

24. 委员会注意到缔约国提供的关于强迫失踪案件调查数量的资料。但是, 委员会感到遗憾的是, 它没有收到关于提交的申诉数量、调查结果和判决的最新官方资料。委员会感到关切的是, 对缔约国境内许多报告的强迫失踪案件的调查缺乏进展, 尤其是发生在二十世纪八十年代和九十年代的强迫失踪案件, 以及由此产生对这些行为的有罪不罚现象, 反映在对这种罪行缺乏实际定罪。委员会还对阻碍有效调查强迫失踪案件的障碍表示关切, 包括: (a) 将此类行为定性为不属强迫失踪的罪行; (b) 国内法没有明文规定任何涉嫌参与实施强迫失踪罪的国家代理人应停职; (c) 限制公诉机关和执法法官访问惩戒设施, 特别是在武装部队人员被指派负责看守被剥夺自由者之后, 还限制国家预防机制(国家防止酷刑委员会)访问惩戒设施。委员会还感到关切的是, 有报告称, 失踪者的亲属未被告知或被允许参与调查(第一、第二、第十二、第十七和第二十四条)。

对强迫失踪案件的报告和调查

25. 委员会建议缔约国:

(a) 确保在实践中, 如果有合理理由认为有人遭遇强迫失踪, 即使没有提出正式申诉, 也应立即进行彻底、公正的调查;

(b) 加快正在开展的强迫失踪调查工作, 并确保所有强迫失踪罪(包括在二十世纪八十年代和九十年代犯下的强迫失踪案件)得到及时调查, 起诉被指控的犯罪人, 如果判定有罪, 则根据其行为的极端严重性进行处罚, 同时确保任何强迫失踪行为都逃脱不了处罚;

(c) 作为正当程序的一部分, 鼓励和促进所有拥有合法权益的人, 例如失踪者的家属、亲密朋友和法律代表参与调查和诉讼的所有阶段, 并确保定期向他们通报关于调查的进展和结果;

(d) 确保主管当局和机构可以进入任何他们有理理由认为关押强迫失踪者的剥夺自由场所;

(e) 确保任何涉嫌犯有强迫失踪罪的国家代理人(无论是文职人员还是军人)都无法影响调查进展。

保护申诉人和参与调查强迫失踪的人

26. 委员会注意到缔约国为保护人权维护者所做的努力, 包括通过了一项关于这一主题的具体法律并采用国家保护制度。但是, 委员会感到严重关切的是, 有报告称仍然有失踪者的亲人和人权维护者遭到骚扰、威胁、监视和杀害(第十二和第二十四条)。

保护申诉人和参与调查强迫失踪的人

27. 委员会敦促缔约国加紧努力, 防止和惩罚对《公约》第十二条第一款所述人员的恐吓和/或虐待行为, 并确保迅速有效地执行法律规定的保护措施, 以有效保护这些人员。

移民失踪和区域合作

28. 考虑到保护所有移民工人及其家庭成员权利委员会2016年结论性意见(CMW/C/CHL/CO/1, 第31-33段), 委员会感到关切的是, 有报告称, 许多洪都拉斯移民在海外失踪, 在墨西哥发现了几个秘密坟墓, 其中葬有洪都拉斯受害人, 包括可能遭受强迫失踪的受害人。委员会注意到缔约国设有关于失踪移民的法医数据库和失踪移民搜寻局, 也注意到缔约国为调查移民失踪案件以及搜寻、协助和保护移民而采取的措施, 包括与前往美利坚合众国的移民路线上的各国合作。然而, 委员会关切地注意到, 许多这些措施和倡议是由国际组织和民间社会推动的, 而不是由国家机构领导的。在这方面, 委员会关切地注意到, 缔约国既没有失踪移民数据库也没有签订搜寻协议, 这导致失踪移民的亲属必须通过多个机构办理必要的手续, 而这些机构之间没有保持持续或协调的沟通的渠道(第一、第二、第三、第九、第十二、第十五和第二十四条)。

移民失踪和区域合作

29. 与原籍国和目的地国合作, 并运用受害人和民间社会提供投入, 缔约国应:

(a) 加大努力, 防止和调查移民失踪, 根据《刑法》起诉责任人, 并为申诉人、专家、证人和辩护律师提供充分保护;

(b) 确保立即开展搜索, 寻找失踪移民, 对已发现的遗骸, 确认其身份并以有尊严的方式归还遗骸;

- (c)建立一个更新的失踪移民数据库；
- (d)确保收集死前数据并将其输入失踪移民的法医数据库内；
- (e)确保失踪者的家属和亲密朋友(无论他们居住在何处)都有机会获取信息并参与调查和寻找失踪者；
- (f)加强与该地区其他国家当局的合作，确保寻找失踪移民，并对据称有责任者进行调查。

防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

基本法律保障

30. 委员会注意到缔约国提供的资料表明，从被剥夺自由的那一刻起，关于及时通知以及接触律师、医生、家属或被剥夺自由者选择的任何其他人的法律规定即适用。但是，委员会感到关切的是，有报告称，被警察拘留的人很难独立进行体检；被剥夺自由者不一定被告知他们从被捕伊始就有接触律师的权利；被拘留者享有正当程序的权利并未总是得到遵守，包括接触律师以及与家属联络的权利。委员会还感到关切的是，有报告称，在涉及强迫失踪指控的案件中，处理人身保护令申请方面有障碍和延误(第十七条)。

基本法律保障

31. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有被剥夺自由者享有《公约》规定的所有保障，特别是第十七条第二款规定的保障措施。

被剥夺自由者登记册

32. 委员会注意到有资料显示，缔约国有不少关于被剥夺自由者的登记册。但是，委员会关切地注意到这些登记册并未包含《公约》第十七条第三款所述的所有信息。委员会表示关切的是，有报告称，登记册所载的有关被剥夺自由者的信息不完整和/或不正确，而且在这方面缺乏制裁。委员会关切地注意到，只有在相关档案或公共或私人记录中载有其个人或家庭数据的人员才能提出纠正人身保护数据，这限制了《公约》第十八条第一款所述人员获取信息的可能性(第十七、第十八、第二十和第二十二条)。

被剥夺自由者登记册

33. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保：

- (a)任何有正当权益的人员均可及时、便捷地获取《公约》第十八条第一款所列的信息，包括在拘留期间也可获得；
- (b)所有剥夺自由的案件无一例外都应被输入官方登记册和/或更新的记录中，至少包括《公约》第十七条第三款要求的信息；
- (c)及时、准确地填写并更新被剥夺自由者登记册或记录，并定期加以检查，如出现违规情况，对负责的官员进行适当惩处。

关于《公约》的培训

34. 委员会注意到缔约国提供的资料，阐述了为一些国家代理人提供人权培训所采取的措施。但是，委员会注意到，这种培训不包括涉及强迫失踪的具体培训(第二十三条)。

关于《公约》的培训

35. 委员会建议缔约国按照《公约》第二十三条第一款的规定，继续努力向国家官员提供人权培训，尤其应确保所有执法和安全人员(无论文职或军事人员)、医务人员、公职人员和其他可能参与监押或处置被剥夺自由者的人，包括法官、检察官以及其他负责司法的官员，定期接受关于《公约》规定的专门培训。

提供赔偿和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和第二十五条)

“受害人”的定义以及获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

36. 委员会关切地注意到，《刑事诉讼法》第十七条规定的“受害人”的定义并未涵盖《公约》第二十四条第一款所述的所有人。委员会还关切地注意到，国内法没有规定建立一个由国家负责的全面赔偿制度，包括《公约》第二十四条第五款规定的所有赔偿措施。此外，委员会感到关切的是，在告知强迫失踪受害人他们了解真相的权利以及获得正义、赔偿和保证不再发生的权利方面缺乏进展，特别是就那些可追溯到二十世纪八十年代和九十年代的案件而言(第二十四条)。

“受害人”的定义以及获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

37. 委员会建议缔约国采取必要措施：

- (a)在国内法中确立符合《公约》第二十四条第一款的“受害人”定义，以确保任何因强迫失踪而直接受到伤害的个人能够行使该条所规定的权利；

(b)建立一个综合赔偿制度,考虑到受害人的个人情况,例如性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾情况,并完全符合《公约》第二十四条第四款和第五款的规定,由国家负责实施,即使未启动刑事诉讼也适用;

(c)确保所有强迫失踪的受害人,包括其案件可追溯到二十世纪八十年代和九十年代的受害人,都可以行使知情权。

下落不明的失踪者及其亲属的法律地位

38. 委员会关切地注意到,为了使失踪者家属的情况正规化,《民法》要求推定失踪者已经死亡,即使他或她仍下落不明(第二十四条)。

下落不明的失踪者及其亲属的法律地位

39. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施,确保根据《公约》第二十四条第六款,对尚未查明下落的失踪者,应对其本人及家属的法律地位问题,在社会福利、家庭法和财产权等方面正规化,而无需宣布失踪者被推定死亡。在这方面,委员会鼓励缔约国依法出具因强迫失踪而下落不明的声明。

寻找失踪者和归还遗骸

40. 委员会注意到缔约国未建立失踪移民法医数据库以及缔约国代表团提供的关于确认遗骸身份的资料。然而,委员会感到关切的是,在有理由相信失踪者可能活着的情况下,缺乏能够立即采取紧急行动寻找失踪者的制度,而且有报告称,对寻找失踪者的行动并非总是立即启动(第二十四条)。

寻找失踪者和归还遗骸

41. 委员会建议缔约国加紧努力,查寻、找到和解救失踪者,若失踪者已经死亡,应找到、适当处理并归还其遗体。尤其应该:

(a)保证在实践中,当报告有人失踪时,应立即自动启动查找,不得拖延,以增加找到活人的机会;

(b)确保在当事人亲属的参与下由主管部门进行查找;

(c)建立一个关于所有失踪者死前/死后信息的数据库,并确保更新所有失踪案件的相关信息,无一例外;

(d)保证负责寻找失踪者的机构与负责辨认已死亡失踪者遗骸的机构之间能够有效协调、合作和相互参照,并确保这些机构拥有必要的财政、技术和人力资源;

(e)确保根据《公约》第二十四条第六款的规定继续调查,直至查明失踪者下落。

关于非法劫持儿童的立法

42. 委员会注意到代表团的声明,即缔约国没有强迫失踪的儿童。然而,委员会感到关切的是,有报告显示事实上并非如此。委员会注意到,如果父母失踪,其子女已成年,没有具体的方案帮助他们重新确立真实身份,也没有程序确保家庭有权寻找强迫失踪的受害儿童和青少年(第二十五条)。

关于非法劫持儿童的立法

43. 委员会敦促缔约国加紧努力,寻找可能是非法劫持、强迫失踪和/或伪造身份的受害儿童和青少年并查明他们的身份,包括为通过行政或司法渠道报告的所有案件建立DNA数据库,包括基因样本。委员会建议缔约国制定具体的审查程序,并酌情取消源自强迫失踪的收养、安置或监护。

D.传播和后续行动

44. 委员会希望提请注意各国批准《公约》时所承担的义务,为此,委员会敦促缔约国确保其所采取的所有措施,无论其性质如何,也不论源于何种权威,均完全符合它在批准《公约》和其他有关国际文书时所承担的义务。

45. 委员会还希望强调强迫失踪对妇女和儿童产生的特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭受性侵犯和其他形式的性暴力伤害。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别有可能处于弱势地位,因努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。儿童,无论因本人遭受强迫失踪还是因为承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害人,特别容易受到诸多侵犯人权行为之侵害,包括改换身份。在这方面,委员会特别强调,缔约国有必要确保在落实《公约》规定的权利和义务时从性别角度看问题,同时考虑到儿童的特点。

46. 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,提高司法、立法机关和行政机关、民间社会和在缔约国运作的非政府组织以及广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会、特别是受害人亲属组织参与按照本结论性意见采取的行动。

47. 根据委员会的议事规则,缔约国应最迟在2019年6月1日之前提供相关资料,说明第13段(登记册)、第25段(调查)和第27段(保护受害人和人权维护者)所载委员会建议的落实情况。

48. 根据《公约》第二十九条第四款,委员会请缔约国在2021年6月1日之前以文件形式提交所有建议落实情况的最新具体资料和履行《公约》所载义务情况的任何新资料,文件应按关于缔约国根据《公约》第二十九条提交的报告格式和内容的准则撰写(CED/C/2,第39段)。委员会鼓励缔约国在编写上述资料时继续征求民间社会、特别是受害人亲属组织的意见。

