



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
8 May 2019
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于秘鲁根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告的结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2019 年 4 月 10 日和 11 日举行的第 281 次和第 282 次会议(见 CED/C/SR.281 和 282)上审议了秘鲁根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告(CED/C/PER/1)。在 2019 年 4 月 17 日举行的第 291 次会议上,通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎秘鲁根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告及其所载资料。它表示赞赏与缔约国派出的多部门和各方代表组成的代表团进行公开和建设性对话,讨论执行《公约》所采取的措施。

3. 委员会感谢缔约国对问题清单(CED/C/PER/Q/1)的书面答复(CED/C/PER/Q/1/Add.1),代表团在对话期间所作的口头补充以及提供的书面补充资料。

B. 积极方面

4. 委员会赞扬缔约国批准了联合国所有核心人权文书及其七项任择议定书,并承认委员会有权接受和审议个人来文(《公约》第三十一条)。委员会还欢迎缔约国批准了《美洲国家间关于人员强迫失踪问题的公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会还欢迎缔约国采取步骤解决与《公约》有关的问题,包括:

(a) 2005 年通过了制定全面赔偿计划的第 28592 号法律,并于 2006 年通过了其实施细则(第 015-2006-JUS 号最高法令);

(b) 2016 年通过了关于寻找 1980-2000 年暴力期间失踪人员的第 30470 号法律;

* 委员会第十六届会议(2019 年 4 月 8 日至 18 日)通过。



(c) 2016 年通过了寻找 1980 年至 2000 年失踪人员国家计划，并设立了由参与寻找失踪人员的人道主义行为者组成的工作组(第 0373-2018-JUS 号部长决定)；

(d) 2017 年修订了《刑法》第 320 条，将强迫失踪定为刑事犯罪(第 1351 号法令)；

(e) 2017 年设立了寻找失踪人员总局(第 013-2017-JUS 号最高法令)；

(f) 2018 年创建了用于寻找秘鲁失踪人员的遗传数据库(第 1398 号法律)，并于 2019 年通过了其实施细则(第 014-2018-JUS 号最高法令)。

6. 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该国的公开邀请。

C. 关注的主要问题及建议

7. 委员会认为，在通过本结论性意见时，缔约国的现行法律、法律的执行和某些机构的表现不完全符合它根据《公约》承担的义务。委员会鼓励缔约国执行它的建议，这些建议是本着建设性精神提出的，旨在确保缔约国现有法律框架和国家机构对法律框架的执行完全符合《公约》规定的权利和义务。

一般资料

个人和国家间来文

8. 委员会感到关切的是，缔约国没有承认委员会有权根据《公约》第三十二条接受和审议国家间来文。

9. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权根据《公约》第三十二条接受和审议国家间来文。

强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

绝对禁止强迫失踪

10. 委员会注意到缔约国提供了 1980-2000 年期间秘鲁发生的强迫失踪案件数据，这些数据是不同国家机构记录的。然而，委员会也关切地注意到，缔约国没有综合登记册，而且没有将 2000 年以来发生的强迫失踪案件列进去。委员会还注意到这些数据中存在差距和不一致，而且没有对数据进行分析，以分辨不同的受害群体、强迫失踪的原因和动态以及行为模式，这种分析对于制定有效的公共政策以防止强迫失踪犯罪至关重要(第一条)。

11. 委员会敦促缔约国建立综合登记册，记录秘鲁发生的所有强迫失踪案件，包括 1980-2000 年期间以来发生的案件。登记册应反映失踪人员总数、随后发现的人数，无论是活着还是死亡，以及仍然失踪的人数。

12. 委员会注意到代表团称，“永远不会以紧急状态为理由准许强迫失踪”。然而，它也关切地注意到，国家法律没有明确规定不得援引特殊情况作为减损或限制禁止强迫失踪规定的理由(第一条)。

13. 委员会建议缔约国采取必要步骤，确保根据《公约》第一条第 2 款，将绝对禁止强迫失踪纳入国家法律。

强迫失踪的定义和适当处罚

14. 委员会注意到 2017 年对《刑法》第 320 条作出修订。然而，它也关切地注意到修正后的定义不完全符合《公约》。该定义指的是“公职人员或公务员”实施的行为，而不是《公约》第二条所使用的语言“国家代理人”实施的行为。同样令人关切的是最高法院全体会议第 9-2009/CJ-116 号决定及其对强迫失踪案件的适用。该决定指出，涉嫌犯罪的人，如果在调查时他们不再具有公职人员或公务员的身份，则无须对他们进行调查。在这方面，委员会欢迎代表团称将搁置这一全体会议决定。委员会还关切地注意到，现行刑法没有将《公约》规定的两种强迫失踪形式都定为刑事犯罪。委员会注意到，根据《刑法》第 320 条，强迫失踪罪的最低和最高刑期分别定为 15 年和 35 年。然而，它感到关切的是，该罪行的平均刑期为 15 年。同样令人不安的是，强迫失踪不属于不可赦免的罪行(第二、四、五和七条)。

15. 委员会建议缔约国采取一切必要的法律和其他措施，确保：

(a) 强迫失踪的定义完全符合《公约》第二条，是指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的《公约》第二条所指的行为；

(b) 没有任何法律规定，包括最高法院全体会议第 9-2009/CJ-116 号决定，可能阻碍对所有被指控的强迫失踪实施者进行调查和起诉；

(c) 强迫失踪罪被定义为两种形式，即单独的犯罪(第二条)和危害人类罪(第五条)；

(d) 在实践中对强迫失踪罪给予适当处罚，以充分考虑该罪行的极端严重性质；

(e) 采取必要措施，使包括强迫失踪在内的国际罪行无法获得赦免。

上级官员的刑事责任

16. 委员会关切地注意到，缔约国的刑法没有按《公约》第六条第 1 款(b)项的要求规定上级官员的刑事责任，也没有规定非军事当局的刑事责任(第六条)。

17. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保刑法规定以下任何上级官员的刑事责任：

(a) 知道或有意无视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的；

(b) 对与强迫失踪罪有关的活动负有实际责任和行使有效控制的；

(c) 没有在本人的权限范围内采取一切必要合理措施，防止或制止强迫失踪行为或将有关问题提交主管机关调查或起诉的。

强迫失踪的刑事责任和司法合作(第八至十五条)

强迫失踪案件的投诉和调查

18. 委员会感到遗憾的是，它没有收到所处理的投诉件案件数的明确和综合官方资料，这些资料应该按照所涉事件发生在《公约》生效之前还是之后以及受害人的性别、年龄和国籍进行分类。委员会注意到代表团提供的案件调查和定罪总数数据。在这方面，委员会感到关切的是，对强迫失踪案件的起诉和定罪很少，很大比例的这类诉讼最终是无罪释放，从而造成有罪不罚现象长期存在。委员会注意到代表团提供的资料，但仍然关切有效调查强迫失踪案件的障碍，包括：

(a) 向主管机构提供的资源不足；(b) 限制主管机构获取相关信息和记录，特别是武装部队和国家警察掌握的信息；(c) 据称存在着国防部利用司法调解程序中止正在进行的法律程序的情况；(d) 涉嫌参与强迫失踪的国家工作人员仍然能够从其他权力职位影响调查，尽管名义上被停职，但仍得到晋升(第一、七、十二和二十四条)。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 加快目前正在进行的强迫失踪案件调查，确保所有强迫失踪案件无一例外地得到迅速澄清，对被指控的实施者进行起诉，如果认定有罪，将考虑到罪行极端严重性给予相应处罚，同时确保任何强迫失踪行为都不得逍遥法外；

(b) 向调查强迫失踪案件的主管机构提供足够的人力、财力和技术资源，以有效开展工作；

(c) 确保这些机构获得相关信息和记录，特别是武装部队和国家警察掌握的信息；

(d) 确保涉嫌犯有强迫失踪罪的国家工作人员，无论是文职还是军事人员，都不能够影响调查的进展。

保护申诉人和参与调查强迫失踪案件的人员

20. 委员会注意到 2008 年制定的受害人和证人保护及援助方案，但关切地注意到该方案仅提及“刑事诉讼中的证人、专家、受害人和合作者”，并未涵盖《公约》第十二条第 1 款提及的所有人。委员会还感到关切的是，有报告称，受害人、其亲属和辩护律师因提出侵犯人权投诉而遭到骚扰、威胁、恐吓和侵犯(第十二和二十四条)。

21. 委员会建议缔约国加强努力，防止和惩罚《公约》第十二条第 1 款所指定任何人可能遭受的恐吓和/或虐待行为。

防止强迫失踪的措施(第十六至二十三条)

驱逐、遣返、移交和引渡机制

22. 委员会注意到代表团提供的资料称，实际上当有充分理由相信某人可能遭受强迫失踪时，他们是不会被驱逐、遣返、移交或引渡的。然而，委员会感到关切的是，国家法律没有明确规定这一禁令，在被引渡国向缔约国保证不会判处死刑时，甚至允许引渡到强迫失踪罪可判处死刑的国家。委员会注意到缔约国设立了执行引渡程序的特别委员会。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供足

够资料说明，在作出驱逐、遣返、移交或引渡决定之前，适用哪些标准和程序来评估和核实一个人在目的地国可能遭受强迫失踪的风险。委员会还感到关切的是，根据《移民法令》(第 1350 号)及其实施细则(第 007-2017-IN 号最高法令)，驱逐决定立即生效，代表团提供的资料也称，这种情况下唯一可用的补救办法是人身保护令申请(第十三和第十六条)。

23. 委员会建议缔约国采取一切必要措施：

(a) 在国内法中明确规定，在有充分理由相信某人可能遭受强迫失踪时，则禁止驱逐、遣返、移交或引渡该人；

(b) 确保在实施驱逐、遣返、移交或引渡之前，有明确和具体的标准和程序来评估和核实一个人在目的地国遭受强迫失踪的风险，如果存在这种风险，则不驱逐、引渡、移交或遣返该人；

(c) 确保当事人可切实利用具有暂缓效力的上诉补救办法，对任何驱逐、遣返、移交或引渡某人的决定提出上诉。

对被剥夺自由者的基本法律保障和登记册

24. 委员会注意到代表团提供资料介绍《宪法》和新《刑事诉讼法》规定的保障措施，但感到关切的是，有报告称，转移被剥夺自由者之前不向其亲属或律师发出适当通知。委员会欢迎缔约国在对话中承诺确保将《公约》第十七条第 3 款提到的所有信息纳入被剥夺自由者的现有登记册，特别是被拘留者和被判监禁者国家登记册(第十七条)。

25. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保：

(a) 所有被剥夺自由者从被剥夺自由一开始都能立即与律师取得联系，并告知其家人或其选择的任何其他他人他们已被拘留、关押地点以及他们被转移到的任何地点；

(b) 所有剥夺自由的案件无一例外都被列入最新的官方登记册和/或官方记录，至少包括《公约》第十七条第 3 款所要求的信息。

关于《公约》的培训

26. 委员会注意到缔约国向一些国家工作人员提供人权培训。然而，它也注意到这种培训不包括关于强迫失踪和《公约》条款的具体和定期培训(第二十三条)。

27. 委员会建议缔约国继续努力为国家工作人员提供人权培训，特别是确保所有执法人员，无论是文职还是军事人员、医务人员、公职人员和其他可能参与监押或处置任何被剥夺自由者的人员，包括法官、检察官和其他负责司法的官员都根据《公约》第二十三条第 1 款接受关于《公约》条款的具体和定期培训。

提供补偿和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四条和第二十五条)

“受害者”的定义以及获得补偿和及时、公平和充分赔偿的权利

28. 委员会关切地注意到, 根据关于寻找 1980-2000 年暴力期间失踪人员的第 30470 号法律和制定全面赔偿计划的第 28592 号法律, 只有失踪人员及其家庭成员被视为受害者, 不是《公约》第 24 条第 1 款提及的所有人都被视为受害者, 这一定义不包括男女同性恋、双性恋、变性者和双性人的配偶或伴侣。委员会还感到关切的是, 根据第 28592 号法律, 颠覆组织成员不被视为受害者, 并被明确排除在该法律第 4 条提到的方案之外, 而且有报告称, 实际上这种排除也适用于这些人的家庭成员。委员会注意到, 因强迫失踪而申请在受害者中央登记册登记的人数远远高于实际登记的受害者人数。在这方面, 委员会感到关切的是, 对列入登记册的要求过高, 可能导致大量强迫失踪受害者无法获得补偿。委员会还感到关切的是, 缺乏向 2000 年以来发生的强迫失踪受害者提供赔偿的措施(第二十四条)。

29. 委员会建议缔约国采取必要措施:

(a) 确保国内法中受害者的定义符合《公约》第二十四条第 1 款, 以确保任何因强迫失踪而直接受到伤害的个人无一例外都能行使《公约》规定的权利;

(b) 确保所有强迫失踪受害者获得充分赔偿, 并消除阻碍他们在全面赔偿方案中登记的所有障碍和限制;

(c) 确保赔偿制度考虑到受害者的个人情况, 如性别、性取向、性别认同、年龄、民族血统、社会地位和残疾, 并完全符合第二十四条第 4 款和第 5 款的规定;

(d) 确保 1980-2000 年期间之后发生的强迫失踪受害者获得充分补偿。

尚未查明下落的失踪人员的法律地位

30. 委员会欢迎代表团称, 当局打算修订有关程序, 使 1980-2000 年期间失踪人员亲属的法律地位正常化。然而, 它感到关切的是, 目前, 为了使他们的法律地位正常化, 必须在身份和婚姻状况国家登记处记录根据第 28413 号法律发布的因强迫失踪而不在人世的司法声明, 作为推定死亡的法律依据, 尽管这些人的命运尚未确定。在这方面, 委员会关切地注意到, 国家登记处记录的此类案件数量远远少于监察员办公室登记的因强迫失踪而不在人世的案件数量(第二十四条)。

31. 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 6 款, 在社会福利、家庭法和财产权等方面, 使命运或下落尚未查明的失踪人员及其亲属的法律地位正常化, 而无需宣布失踪人员已被推定死亡。在这方面, 委员会鼓励缔约国通过法律发布因强迫失踪而不在人世的声明。

寻找失踪人员和归还遗体

32. 委员会欢迎缔约国创建用于查找秘鲁失踪人员的遗传数据库和建立寻找失踪人员总局。然而, 它也关切地注意到, 迄今为止在寻找下落不明失踪人员方面进展有限, 总局与法律医学和法医学研究所专业法医小组之间的协调存在潜在困难。委员会还感到关切的是, 缺乏有效系统可以立即启动对 1980-2000 年期间可能遭受强迫失踪人员的紧急搜寻行动(第十九条和第二十四条)。

33. 委员会建议缔约国加强努力，寻找、找到和释放所有失踪人员，如果发现已经死亡，则安排体面地归还他们的遗体。特别应该：

- (a) 确保在实践中一旦接到失踪案件报告，立即自动启动寻找；
- (b) 确保由主管当局进行寻找，当事人亲属如果愿意，可以参加寻找行动；
- (c) 负责寻找失踪人员机构之间应该进行有效的协调、合作和交叉核对数据，如果发现这些人已经死亡，则对他们的遗体进行鉴定；
- (d) 向负责寻找的机构提供必要的人力、财力和技术资源；
- (e) 确保调查继续进行，直至查明失踪者下落。

关于非法劫持儿童问题的法律

34. 委员会感到遗憾的是，它没有收到足够的资料了解缔约国根据国内法采取了哪些措施来防止和惩罚《公约》第二十五条第 1 款所指的行为、将第二十五条第 1 款(a)项所指的儿童送回其原来家庭，并帮助相信自己是强迫失踪人员子女的成年人重新确立其真实身份(第二十五条)。

35. 委员会建议缔约国：

- (a) 审查其刑法，以便将《公约》第二十五条第 1 款所述行为列为具体罪行，并考虑到罪行极端严重性给予相应处罚；
- (b) 建立具体程序，将第二十五条第 1 款(a)项所述儿童送回其原来家庭；
- (c) 建立具体程序，审查并酌情废除源于强迫失踪的任何收养、安置或监护，重新确立有关儿童的真实身份，并具有追溯效力。

D. 传播与后续行动

36. 委员会希望回顾，各国在批准《公约》时承担了若干义务。为此，促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何，也无论源于何种权威，均完全符合它在批准《公约》和其他有关国际文书时承担的义务。

37. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童的人权造成特别残酷的影响。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，努力寻找其亲人的下落可能使她们遭受暴力、迫害和报复。儿童，无论因本人遭受强迫失踪，还是因为其亲属失踪的后果，而成为强迫失踪受害人，特别容易受到众多侵犯人权行为的侵害，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》所载各项权利和义务时，采取性别视角和关爱儿童的方法。

38. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、其根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告、对委员会起草的问题单的书面答复和本结论性意见，以提高司法机关、立法机关、行政机关、民间社会和缔约国运作的非政府组织和公众的认识。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。

39. 根据委员会的议事规则，请缔约国至迟于 2020 年 4 月 18 日提供有关资料说明其落实本结论性意见第 15 段(强迫失踪的定义和适当处罚)、第 29 段(受害者的定义和获得赔偿的权利)和第 33 段(寻找失踪人员)所载委员会建议的情况。

40. 根据《公约》第二十九条第 4 款，委员会请缔约国在 2025 年 4 月 18 日之前提交关于落实委员会所有建议的最新具体资料，以及履行《公约》所载义务的任何其他最新资料，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的准则(CED/C/2, 第 39 段)编写。委员会鼓励缔约国在编写这份资料时征询民间社会特别是受害人亲属组织的意见。
