



消除对妇女一切形式歧视 公约

Distr.: General
22 November 2022
Chinese
Original: Spanish

消除对妇女歧视委员会

委员会根据《任择议定书》第七条第 3 款就第 153/2020 号来文通过的
意见*、**

来文提交人: Sandra Luz Román Jaimes (由人权战略诉讼组织
Idheas 律师代理)
声称受害人: Ivette Melissa Flores Román
缔约国: 墨西哥
申诉日期: 2019 年 10 月 18 日(首次提交)
参考材料: 2016 年 2 月 24 日转送缔约国(未以文件形式印发)
决定通过日期: 2022 年 10 月 24 日

1. 来文提交人 Sandra Luz Román Jaimes 是墨西哥国民,生于 1963 年 8 月 4 日。来文为她失踪的女儿 Ivette Melissa Flores Román 提交,她生于 1993 年 1 月 5 日。提交人称,缔约国侵犯了她女儿根据《消除对妇女一切形式歧视公约》第一条、第二条(b)-(f)项、第五条(a)项和第十五条第 1 款享有的权利。《任择议定书》于 2002 年 3 月 15 日对缔约国生效。

提交人陈述的事实

2.1 提交人的女儿 Ivette Melissa Flores Román 在格雷罗州伊瓜拉学习,她在那里遇到了 Humberto Velázquez Flores,并在 16 岁时与他生下一女。提交人的女儿随后搬进了 Velázquez Flores 先生父母的家中,在那里她不断受到虐待。她被禁止出门离家,被迫停止与家人交流,改变着装,与伴侣外出时不得看他人。她如不服

* 委员会第八十二届会议(2022 年 6 月 13 日至 7 月 1 日)通过。

** 委员会下列委员参加了对本来文的审查: Gladys Acosta Vargas、Hiroko Akizuki、Tamader Al-Ramah、Nicole Ameline、Marion Bethel、Corinne Dettmeijer-Vermeulen、Naela Gabr、Hilary Gbedemah、Nahla Haidar、Dalia Leinarte、Lia Nadaraia、Aruna Devi Narain、Ana Pelaez Narvaez、Bandana Rana、Rhoda Reddock、Elgun Safarov、Franceline Toe-Bouda 和夏杰。



从这些命令，就受到她伴侣的侮辱和殴打。在她伴侣父母家中被单独监禁 40 天后，她告诉提交人，她伴侣的父亲 Humberto Velázquez Delgado 表示在她的女儿满一岁时会放她走。

2.2 2010 年 12 月 18 日，提交人的女儿和外孙女得以返回提交人家中，提交人的女儿回到中学继续学业。但是，由于前伴侣家人的威胁和监视，她不得不转学。2011 年，提交人的女儿每天都接到前伴侣及其兄弟打来的电话，威胁要杀她。她的前伴侣还经常去提交人的家，并有几次对着房子开枪。

2.3 2012 年 6 月 10 日，Humberto Velázquez Delgado 提出让提交人的女儿带着她的外孙女搬进他在伊瓜拉的一所房子，但她表示拒绝。两天后，她前伴侣的父亲回来告诉她，她将被杀害，在他“解决问题”期间她应该离开伊瓜拉。2012 年 6 月 14 日，提交人决定带着女儿和外孙女逃到克雷塔罗。几天后，提交人的女儿在前往格雷罗州阿卡普尔科之后搬到墨西哥城，住进了她前伴侣父亲的房子。2012 年 8 月，提交人的女儿去了她父亲家。9 月底，她回到了前伴侣家，但因为房子被监控，决定回父亲家。她在那里呆了几天，她前伴侣的父亲每天都会打她的手机了解她的情况。2012 年 10 月 20 日，提交人决定将女儿和外孙女搬进她自己的家中。

2.4 提交人和她的女儿一直不敢举报家庭暴力行为和 Humberto Velázquez Delgado 的控制行为，因为他是格雷罗州总检察长办公室的调查警察。2001 年以来，他因剥夺人身自由、身体伤害、酷刑和强奸罪而受到调查。

2.5 2012 年 10 月 24 日凌晨，提交人的住房遭到数次枪击。五名武装人员强行进入住房。其中两人身穿黑衣，蒙着脸，进入提交人的子女和其他家庭成员藏身的房间，威胁问谁是 Melissa (提交人的女儿)，并威胁说，如果不回答，就将她们全部杀死。武装男子带走了提交人的女儿和提交人一个儿子 Alba Itzel Osorio Mota 的妻子，将她们带到一辆车窗贴膜的灰色汽车上。

用尽国内补救办法

2.6 提交人坚称，她和她的家庭成员已寻求一切可能的国内补救办法，寻找她的女儿，并确保对她的拘留和失踪负有责任的人受到调查、审判和惩罚。

格雷罗州总检察长办公室在伊瓜拉进行的初步调查

2.7 提交人的一个儿子立即通过电话向安全控制、指挥、通信和计算中心报告了这起事件。他还向位于伊瓜拉的格雷罗州总检察长办公室报告了事件。Ivette Melissa Flores Román 的父亲也立即前往伊瓜拉的国家警察总部和步兵营，请求他们寻找他的女儿，然后向伊瓜拉的格雷罗州总检察长办公室报告了绑架事件。总检察长办公室对失踪事件进行了初步调查，听取了提交人之子的陈述，收集了证人和可能行为人的姓名，并要求警方进行调查，以证实罪行。但是，当时没有下令立即进行搜寻，也没有启动任何失踪妇女搜寻机制。

2.8 2012 年 10 月 28 日，Alba Itzel Osorio Mota 同另一名妇女在伊瓜拉获得释放。当天，提交人的手机收到了她女儿发来的信息。她在信息中说，绑架者将释放她，

提交人不得通知警察或武装部队，因为她们与绑架者在一起。她说完就挂了电话。提交人的女儿未被释放，当提交人拨打她女儿发信息的手机号码时，一名男子接听电话并告诉她，她的女儿已被释放。在接下来的几周时间里，提交人收到了同一号码发来的几条信息，询问她的女儿是否已经到达。2012年10月29日，调查警察在关于提交人女儿失踪案的调查档案中记录 Alba Itzel Osorio Mota 已经获释，但没有报告为寻找提交人女儿而采取的步骤。2016年6月，伊瓜拉检察院听取了提交人的陈述，并要求国家打击犯罪规划、分析和信息中心在其数据库中将提交人的女儿作为失踪人员进行登记。

共和国总检察长办公室暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室的初步调查

2.9 2013年5月9日，提交人向共和国总检察长办公室暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室报告了她女儿失踪的案件，特别检察官办公室有权根据《防止和惩治贩运人口法》进行调查并提出诉讼。特别检察官办公室听取了提交人和她的一个女儿的陈述，她们在陈述中描述了 Ivette Melissa Flores Román 在他们同居的这些年里受到她前伴侣的暴力侵害，以及她前伴侣父亲在她失踪前对她的控制。2013年5月底，特别检察官办公室要求联邦警察在所有32个州展开调查，寻找提交人的女儿，确定其位置，要求在媒体并在失踪妇女和女童方案网站上公布她的照片。并要求联邦警察对 Humberto Velázquez Flores 和 Humberto Velázquez Delgado 进行调查。2013年6月7日，联邦警察向伊瓜拉公共安全行动主任提供了表明这两人与有组织犯罪有联系的信息。提交人告知特别检察官办公室，Humberto Velázquez Delgado 告诉她，若要找回女儿，她需要与一个在伊瓜拉处于拘留状态并属于一个有组织犯罪团伙的人取得联系。他还告诉她，有组织犯罪团伙“Michoacana 家族”的 Felipe Viveros Garcia 带走了她的女儿，“因为他喜欢她”。特别检察官办公室要求提供有关此人的信息。办公室还下令将提交人及其另一个女儿的基因档案与在一个所谓的毒品坟墓中发现的几具妇女遗骸进行比对，但没有对上。

2.10 2014年3月14日，特别检察官办公室发出无管辖权通知，指出所调查的事件不能被视为暴力侵害妇女行为，也不能与提交人女儿的性别相联系，因为无证据表明调查朝着这一方向进行。特别检察官办公室还拒绝行使管辖权，理由是调查显示有组织犯罪团伙的成员参与其中，因此，继续调查是负责调查有组织犯罪的助理检察长办公室的责任。在无管辖权通知中，特别检察官办公室没有根据提交人女儿的失踪是基于性别的暴力侵害妇女行为为助理总检察长办公室确定调查路线，也没有指出有必要协调两个办公室的行动。

负责调查有组织犯罪的助理检察长办公室的调查

2.11 2014年4月11日，负责调查有组织犯罪的助理总检察长办公室及其调查贩运儿童、无证人员和人体器官特别股对 Humberto Velázquez Delgado、他的一个儿子和 Felipe Viveros Garcia 进行了初步调查，要求提供这三人的背景资料。所有32个州的当局都被问及是否掌握提交人女儿下落的信息，并采取步骤悬赏征集关于提交人女儿下落和被控犯罪者的信息，但这些努力一无所获。2014年至2018

年，提交人提供了几份陈述，详细描述了她在失踪前受到前伴侣及其家人的暴力侵害。她还提供了关于可能与她女儿失踪有关的人员的信息，关于她女儿可能受到性剥削的可能性的信息，以及其他调查线索。2016年7月13日，检察机关首次听取了提交人儿子的妻子的陈述，她当时与 Ivette Melissa Flores Román 一起遭到绑架，但在几天后获释。她描述了她们被蒙上眼睛、拍照、手脚被捆绑、提交人的女儿被审问和遭到毒打的情况。她还描述了她们遭受的性暴力，并说她在看守她们的人中认出了 Humberto Velázquez Delgado 和他的一个儿子。她还说，提交人的女儿始终没有获释。

2.12 在这一陈述之后，助理总检察长办公室采取步骤，要求国家打击犯罪规划、分析和信息中心提供关于 2012 年至今伊瓜拉绑架和有组织犯罪团伙的信息，但没有结果。助理总检察长办公室并要求联邦警察对 Humberto Velázquez Delgado 进行调查。他的家受到监视，收到的信息表明他与一个名为“Los Guerreros Unidos”的有组织犯罪团伙有联系，并被任命为调查警察。但是，助理总检察长办公室从未对他进行过传唤，以确定他与提交人女儿的联系。助理总检察长办公室还听取了 Felipe Viveros Garcia (他否认认识提交人的女儿) 和 Humberto Velázquez Delgado 的一个儿子(他在伊瓜拉被捕)的陈述。他证实，他的兄弟 Humberto Velázquez Flores 对提交人的女儿实施虐待，他曾说，一旦与提交人的女儿分开，他将不惜一切代价留住年幼的女儿。助理总检察长办公室根据提交人提供的信息和在秘密坟墓中发现的遗骸采取了若干其他步骤，但没有取得任何结果。检察机关没有制定与贩运和剥削妇女有关的调查路线。

共和国总检察长办公室失踪人员搜寻特别股的调查

2.13 2015年3月31日，失踪人员搜寻特别股启动了对2014年9月43名学生在伊瓜拉失踪案件的初步调查。提交人几次面见负责初步调查的官员。2016年2月26日，她接受了联邦警察的约谈，联邦警察随后要求提供关于 Humberto Velázquez Delgado 的信息，并于2016年7月15日提供了信息，确认他与“Michoacana 家族”之间的联系。但是，联邦警察没有采取任何步骤确定他与提交人女儿的联系。2016年7月5日，作为初步调查的一部分，联邦警察首次对提交人的住宅进行检查，并注意到了弹孔，但没有进行专家检查以确定所使用的枪支类型。

2.14 2017年10月20日，提交人请求失踪人员搜寻特别股官员按照国内和国际法律标准，从性别角度并考虑到事件发生的背景，调查她女儿的失踪，并确保调查取得实效。官员拒绝了她的请求，理由是暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室是唯一有权从性别角度进行调查的机构。

向国家人权委员会提出申诉并申请宪法权利保护令

2.15 2015年3月，提交人向国家人权委员会提出申诉，指出检察机关各实体开展的调查存在违规行为。委员会发现存在各种不作为，并建议共和国总检察长办公室对负有不作为责任的官员进行行政调查，并调查公职人员是否参与了提交人女儿的失踪。

2.16 2018年2月16日，提交人就女儿失踪和检察机关未将这些事件作为基于性别的暴力行为进行调查提出了宪法权利保护令申请。提交人谴责影响调查方式的陈规定型观念、缺乏确保对性别问题有敏感认识的刑事调查的任何标准以及对女儿失踪案的调查系统性失败和无效。2018年11月9日，第七区刑事事项宪法权利保护法院认定，联邦检察署没有遵守《强迫失踪人员总法》，也没有将性别观点纳入对提交人女儿的寻找和对她失踪的调查。

指控

3.1 提交人争辩说，缔约国违反了《公约》第一条和第二条(b)-(f)项以及第19、28和35号一般性建议，因为伊瓜拉当局没有立即采取积极行动寻找她的女儿。这一不作为导致她的女儿成为基于性别的暴力、酷刑和失踪的受害者，违反了《公约》第一条和第二条(b)至(f)项。提交人指出，强迫失踪问题委员会、强迫或非自愿失踪问题工作组和美洲人权法院已经确定，失踪与性暴力等暴力侵害妇女行为存在着密切联系。¹ 提交人辩称，伊瓜拉检察院本应知道她的女儿被几名武装人员扣押，面临遭受酷刑和性暴力的重大风险，并应在提交人的家人提交报告后立即采取行动。提交人辩称，在事件发生时，有若干法律要求伊瓜拉检察院立即并从性别角度采取行动，例如格雷罗州《妇女享有无暴力生活法》和2012年根据美洲人权法院对“González 等人诉墨西哥案”的判决修订的《阿尔巴议定书》。伊瓜拉检察院没有考虑伊瓜拉当天一些妇女以相似方法失踪的情况，这表明存在有组织犯罪团伙实施强迫失踪的模式。

3.2 提交人争辩说，缔约国还违反了应结合第19号、第28号、第33号和第35号一般性建议一并解读的《公约》第一条、第二条(b)-(f)项、第五条(a)项和第十五条第1款，原因是：(a) 决定不将这些事件作为基于性别的暴力行为调查；(b) 影响调查方式的陈规定型观念；(c) 刑法中没有保障对有组织犯罪行为进行性别反应的条款；(d) 对她女儿失踪案的调查系统性失败和无效。

3.3 提交人重申了委员会的判例，即关于构成家庭暴力或基于性别的暴力的陈规定型观念和先入为主的观念会可以影响妇女获得公平审判的权利。提交人称，暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室在对其法律权限作出限制性解释并否认存在有组织犯罪团伙实施基于性别的暴力行为时，受到了陈规定型观念和先入为主的观念的影响。此外，暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室在调查中还存在着其他不作为，未保护提交人女儿免受基于性别的暴力侵害的权利。

3.4 提交人争辩说，缔约国违反了《公约》第二条(f)项(与第33号一般性建议一并解读)，因为《有组织犯罪法》没有规定在受害者为妇女时对有组织犯罪行为进行性别反应调查。提交人认为，这一差距助长了暴力侵害妇女案件中的有罪不罚现象，助长了此类暴力的再次发生，并构成违反《公约》第十五条第1款规定的保障妇女平等诉诸司法的义务。

¹ CED/C/MEX/FAI/1, 第47段；CED/C/MEX/FAI/1, 第47段；A/HRC/WGEID/98/2, 第8段；美洲人权法院，“López Soto 等人诉委内瑞拉”，2018年9月26日判决，第145段。

3.5 提交人称，调查中缺乏性别观点影响了调查的尽职程度和实效。提交人说，负责调查有组织犯罪的助理检察长办公室花了太长时间才从调查中的关键人物那里获得证词，从未正式将 Humberto Velázquez Delgado 和他的儿子与这些事件挂上钩，也没有考虑到有组织犯罪团伙和国家官员在伊瓜拉犯下的失踪案件的模式。

3.6 提交人请委员会建议缔约国：(a) 认真寻找其女儿，并进行尽职、彻底和充分调查，两项努力都应纳入性别观点；(b) 采取必要措施，确保对暴力侵害妇女行为，特别是有组织犯罪团伙绑架妇女和使妇女失踪的行为提出适当的刑事诉讼；(c) 向负责搜寻失踪人员的官员以及地方和联邦检察官提供培训，使其了解如何将性别观点纳入工作程序。

缔约国关于可否受理和案情的意见

4.1 2020 年 9 月 17 日，缔约国提交了关于来文可否受理和案情的意见。缔约国回顾了案件的事实，以及在共和国总检察长办公室失踪人员搜寻特别股 2015 年启动初步调查的框架内采取的步骤。缔约国指出，犯罪现场法证专家确认了 2015 年 2 月和 3 月在伊瓜拉发现的尸体和遗骸，并将其与提交人的基因档案进行了比对。共和国总检察长办公室要求国家公共安全委员会提供关于 2010 年至 2015 年被拘留者的信息。还从墨西哥平台数据库中检索了与所调查事件有关的个人的信息，并向国家打击犯罪规划、分析和信息中心提出了信息要求。2016 年 11 月 9 日，机构安全局被要求为提交人提供安保措施。缔约国指出，2018 年 7 月 24 日 Ivette Melissa Flores 的前伴侣 Humberto Velázquez Flores 提供了一份证词，证实他们的幼女 Hanny Larissa Velázquez Flores 没有失踪。

4.2 在与提交人举行工作会议后，2019 年和 2020 年在格雷罗州进行了几次搜查。缔约国目前正在考虑，如果 Humberto Velázquez Delgado 和他的儿子 Humberto Giovanni Velázquez Ruiz 的失踪有任何牵连，何时将是听取他们证词的适当时机。

4.3 缔约国指出，在提交人于 2017 年 10 月 20 日请求共和国总检察长办公室适用性别平等观点之后，检察官没有立即落实她的请求。缔约国还指出，为此，提交人于 2018 年 2 月 16 日提交了宪法权利保护令申请，因为据称检察机关存在不作为。于是，展开了初步调查。19 个政府实体协调行动，采用《寻找失踪人员标准议定书》进行了一致、彻底、公正、有效、专门和有性别区分的调查。² 缔约国指出，在提交人儿子的妻子作出陈述后，家庭暴力的存在就已经得到证实，并开启了新的主要调查线路。2019 年 12 月 26 日，要求对格雷罗州 2011 年至 2019 年的剥夺自由、强迫失踪、人口贩运等犯罪活动进行背景分析。

4.4 缔约国指出，2018 年 2 月 16 日，提交人作为间接受害者提交了宪法权利保护令申请，因为在尽职调查其女儿下落方面存在不作为；未采用性别观点；未遵守她 2017 年 10 月 20 日的请求和强迫失踪问题委员会第 225/2015 号紧急行动请求中规定的措施；以及在强迫失踪问题上没有采用国家标准。第七区刑事事项究

² AP/FGR/FEMDH/FEIDF/M11/009/2019。

法权利保护法院作出判决，命令失踪人员搜寻特别股官员对提交人 2017 年 10 月 20 日来文所载请求作出有充分根据的答复，并报告为寻找提交人的女儿而采取的步骤以及应强迫失踪问题委员会的紧急行动请求而下令采取的措施。缔约国指出，在提交人提出上诉后，第一巡回法院第三合议刑事法院于 2019 年 8 月 22 日作出裁决，称提交人的上诉理由充分，检察机关未遵守宪法权利保护令的判决。法院认为，有关当局对提交人的请求所作的答复，除了为执行紧急行动请求而下令采取的措施，基本上缺乏一致性。2020 年 2 月 20 日，地区法官裁定，所采取的步骤没有回应提交人 2017 年 10 月 20 日的请求，一名联邦法官要求检察院相关办公室报告为遵从提交人的请求所采取的步骤。缔约国报告说，宪法权利保护令的判决尚未得到执行。

4.5 缔约国指出，提交人、她的三个子女和她的一个儿子的妻子已被列入国家受害者登记册，并正在接受格雷罗州受害者支助执行委员会综合照料中心的援助，包括食宿和交通。缔约国强调，国家妇女研究所将确保并促进将性别观点纳入调查和寻找提交人女儿的主流。此外，国家妇女研究所将分析与犯罪组织绑架和失踪妇女有关的法律框架，以期提出法律改革建议，使这种处境的妇女和女童能够诉诸司法。将鼓励对负责调查和搜寻失踪妇女的官员进行纳入性别观点的培训。

4.6 缔约国邀请委员会根据《任择议定书》第四条第 1 款，宣布来文因未用尽所有国内补救办法而不可受理。缔约国辩称，宪法权利保护令和提交人提出的上诉都是成功的，导致共和国总检察长办公室被命令根据国际标准对她女儿的失踪进行性别响应调查。因此，如果提交人对执行宪法权利保护判决不满意，她可以在她认为必要时对共和国总检察长办公室的决定提出上诉，并申请新的宪法权利保护令。缔约国辩称，这些补救办法充分并有效，因为提交人曾利用这些补救办法要求将性别观点纳入其女儿失踪案调查的主流。

4.7 关于来文的实质内容，缔约国指出，2014 年最高法院第一分庭根据美洲人权法院在“González 等人诉墨西哥案”的判决中提出的论点，并根据国家和国际标准，规定所有法院都必须实行性别响应司法。最高法院认为，纳入性别观点是确保妇女享有不受暴力和歧视的生活权利的一个组成部分，需要考虑由于性别问题而导致歧视和阻碍平等的不利情况。2016 年，最高法院第一分庭裁定，当提出基于性别的暴力指控时，法官必须考虑事实，以核实是否发生了这种暴力。缔约国辩称，正如最高法院的裁决所表明，其已采取行动履行《公约》第二条规定的国际义务。

4.8 关于《公约》第五条(a)项，缔约国辩称，2015 年最高法院全体会议裁定，法官必须挑战法律中关于性别角色的先入为主的定型观念，并考虑到基于性别的暴力、歧视或脆弱性情况，以确保有效和平等地诉诸司法。缔约国辩称，它在确保法院根据《公约》第十五条平等执行促进性别平等的司法方面取得了重大进展。

4.9 缔约国辩称，尽管提交人说，对她女儿失踪案的调查没有考虑到性别或相关国际标准，但在宪法权利保护令判决之后，已命令共和国总检察长办公室遵守提交人的请求。因此，缔约国认为，提交人向委员会提出的申诉已经得到解决。缔约国还说，它向提交人及其家人提供了支助，国家妇女研究所已提交了关于对该

案采取后续行动并确保继续以性别观点处理该案的提议。缔约国还辩称，它根据《公约》规定的义务对案件事实进行了调查，并请委员会认定它对违反《公约》第一、二、五和十五条的行为不负有责任。

缔约国关于可否受理和案情的意见

5.1 2020年1月15日，提交人提交了对缔约国意见的评论。

5.2 提交人指出，缔约国在意见中没有提到格雷罗州总检察长办公室于2012年在伊瓜拉、暴力侵害妇女罪行和贩运人口罪特别检察官办公室于2013年以及有组织犯罪调查助理总检察长办公室于2014年开展的初步调查。提交人辩称，这些初步调查与审查来文可否受理问题有关，因为这些调查中的错误造成了对她女儿的搜寻无效和她寻求的国内补救办法的拖延。提交人重申，伊瓜拉检察院在收到报告时并在随后没有遵守当时制定的失踪妇女搜寻标准，也没有考虑到她女儿可能遭受基于性别的暴力的风险，而是决定立即进行搜寻。由于没有立即采取行动，损失了最初几天进行搜寻的时间。在暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室以提交人女儿的失踪并非基于性别为由宣布其缺乏管辖权之后，负责调查有组织犯罪的助理总检察长办公室在2014年至2016年期间采取了一些相关但为时过晚的步骤。提交人重申，目前，在她女儿失踪将近九年之后，助理总检察长办公室仍然没有关于她女儿可能发生了何种遭遇的说法，也没有对她失踪的任何责任人提起诉讼。

5.3 提交人反驳了缔约国关于2015年失踪人员搜寻特别股启动初步调查的意见，并澄清说，调查不是针对她女儿的失踪，而是在2014年9月26日和27日43名学生失踪之后启动的。提交人争辩说，作为初步调查的一部分而采取的步骤与寻找她的女儿没有具体关系，也没有考虑到她案件的具体情况、伊瓜拉存在妇女失踪的模式以及家庭暴力的历史。提交人指出，对她住所的检查是在她女儿失踪近四年后进行的，缔约国提到的寻找她女儿的步骤是在2017年4月至10月期间，即她失踪七年后采取的。关于缔约国援引的2018年7月24日她女儿前伴侣的陈述，提交人澄清说，没有就针对她女儿的威胁或家庭暴力或她的失踪提出任何问题。提交人指出，在初步调查期间，没有从Humberto Velázquez Delgado或他的儿子那里得到证词，尽管提交人提供了几份证词，描述了这些人发出的威胁、他们的控制行为和他们所进行的监视。

5.4 关于缔约国在意见中提到的调查强迫失踪问题特别检察官办公室于2019年12月24日启动的初步调查，提交人指出，调查是在她提出宪法权利保护令申请、宪法权利保护法院于2018年11月9日作出裁决并于2019年8月22日和2019年12月4日作出两项不遵守决定后启动的。虽然缔约国在意见中表示，调查将以专门和区分性别的方式进行，但提交人指称，缔约国没有具体说明检察机关采取的哪些具体搜查和调查措施将纳入性别观点。提交人坚持认为，调查人员对所发生的事情没有任何理论，没有人因她女儿的失踪而被起诉、逮捕或审判。因此，在11月9日作出保护宪法权利的判决两年多之后，检察机关还是没有遵守该项判决。提交人还指出，2020年10月30日，宪法权利保护法院再次裁定，由于检察机关未采取措施调查针对她女儿的暴力的历史，因此未遵守宪法权利保护判决。

5.5 关于缔约国提到的受害者支助执行委员会的行动，提交人坚持认为，这些行动与向委员会报告的事实无关；她的申诉不是基于不承认她是受害者，而是基于在寻找她女儿和调查她的失踪方面的不作为。关于国家妇女研究所的行动，提交人指出，这些行动将在今后开展，但尚未开展。此外，提交人指出，这两个实体都不负责寻找失踪人员或调查犯罪。

5.6 缔约国辩称，本来文不可受理是因为尚未用尽所有国内补救办法，理由是提交人有可能提出上诉或提出新的宪法权利保护令申请，对此，提交人辩称，这一答复没有提及任何已经发生的事实，而是提及检察机关今后的决定或假设的未来事件。提交人争辩说，《任择议定书》第四条关于用尽国内补救办法的要求是指已经发生的事件。提交人辩称，宪法权利保护令和上诉补救办法不能取代刑事诉讼，作为调查其女儿失踪案的现有、充分和有效补救办法。

5.7 提交人辩称，就向委员会报告的事实而言，自她女儿于 2012 年失踪之日而非缔约国所暗示的 2017 年起，她已在格雷罗州总检察长办公室用尽所有可用的相关国内补救办法。鉴于该办公室的不作为，提交人多次向各联邦检察机关报告她女儿的失踪。鉴于家庭暴力的历史和伊瓜拉妇女失踪的模式，提交人要求从性别角度调查她女儿的失踪。迄今为止，她向检察机关提出的请求没有得到答复。提交人回顾说，她也向国家人权委员会提出了申诉，并指出该委员会针对她的申诉提出的建议至今没有得到遵守。提交人声称，鉴于上述情况，自 2012 年以来进行的刑事诉讼被不合理地拖延，已证明无效，不可能带来有效的救济。此外，检察机关一再不遵守宪法权利保护令的判决表明，缔约国提到的补救办法在本案的特殊情况下无法带来有效的救济。因此，提交人请求委员会宣布来文可予受理。

5.8 关于缔约国对来文实质性内容的意见，提交人辩称，缔约国没有就向委员会报告的事实的实质提出任何意见，即伊瓜拉检察机关没有立即采取行动，暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室没有采取行动，决定不调查这些事件，以及负责调查有组织犯罪的助理检察长办公室采取的步骤没有纳入性别观点。关于这最后一点和助理总检察长办公室的行动，提交人在来文中抱怨说，缺乏性别观点是由于检察官的行动，以及《联邦预防有组织犯罪法》没有规定在调查对妇女实施的有组织犯罪时适用性别观点。提交人指出，正如缔约国在其意见中指出，最高法院关于法院有义务开展性别响应调查的立场并没有改变目前的状况。国家妇女研究所尚未采取必要措施，包括立法措施，提交人认为，这种结构性不作为影响了助理总检察长办公室调查的有效性。缔约国提到的 2016 年和 2017 年由失踪人员搜寻特别股进行的调查是搜寻在不同情况下失踪的 7 人的一部分，不允许采用区别对待的办法。提交人称，这些系统性失败违反了应尽义务，导致寻找她女儿和调查她失踪的工作没有成效。提交人驳斥了缔约国在其意见中所作的评论，并声称，一再被忽视的宪法权利保护法院的裁决未解决向委员会报告的案件的事实。

委员会议事情况

审议可否受理问题

6.1 根据议事规则第 64 条，委员会将决定来文是否符合《任择议定书》规定的受理条件。根据规则第 72 条第(4)款，委员会必须在审议来文案情之前作出决定。

6.2 根据《任择议定书》第四条第 2 款(a)项，委员会确信，同一事项过去和现在都没有受到另一国际调查或解决程序的审查。

6.3 委员会注意到缔约国的论点，即根据《任择议定书》第四条第 1 款，由于未用尽国内补救办法，应宣布来文不可受理，因为如果提交人不同意对她有利的宪法权利保护令判决的执行，她可以提交新的宪法权利保护令申请或提出上诉，这些补救办法在她的案件中已经证明是充分和有效的。但是，委员会又注意到，提交人称，自 2012 年女儿失踪之日起，她已用尽所有可用的国内补救办法，《任择议定书》第四条第 1 款的要求不能提及检察机关未来或假设的决定，而只能提及已经发生的事件。委员会还注意到提交人的论点，即自 2012 年以来进行的刑事诉讼程序被不合理地拖延，而且鉴于一再不遵守宪法权利保护令的判决，这些补救办法和缔约国提到的补救办法都证明在提供有效补救方面无效。委员会回顾，根据《任择议定书》第四条第 1 款，委员会不得审议来文，除非委员会已确定所有可用的国内补救办法均已用尽，或此类补救办法的适用被不合理地拖延或不可能带来有效的补救。³ 在这方面，委员会注意到，尽管 2018 年 11 月 9 日的宪法权利保护令判决维持了提交人的申诉，但对检察机关未遵守判决的行为作出了几项不遵守判决的裁定。委员会又注意到，缔约国承认，尚未落实宪法权利保护令的判决。因此，在缔约国没有解释保护宪法权利和(或)就不遵守保护宪法权利的判决提出上诉的补救办法在实践中如何有效地为提交人提供有效补救的情况下，委员会认定，缔约国提到的国内补救办法不可能为提交人提供有效补救。因此，委员会认为，《任择议定书》第四条第 1 款的要求并不妨碍委员会审议本来文。

6.4 委员会认为受理来文不存在任何障碍，因此着手审议案情。

审议案情

7.1 委员会根据《任择议定书》第七条第 1 款，参照提交人和缔约国提供的信息审议了本来文。

7.2 委员会注意到，提交人声称，她女儿根据《公约》第一条和第二条(c)至(f)项以及第 19 号、第 28 号和第 35 号一般性建议享有的权利受到了侵犯，因为从她于 2012 年 10 月失踪之时起，当局未立即采取行动努力寻找她，并防止和保护她免遭严重的性别暴力行为。委员会回顾，根据其关于《公约》第二条规定的缔约国核心义务的第 28 号一般性建议(2010 年)，缔约国有防止、调查、起诉和惩罚基

³ “E.S.和 S.C.诉坦桑尼亚联合共和国”(CEDAW/C/60/D/48/2013)，第 6.3 段；(l) “L.R.诉摩尔多瓦共和国”(CEDAW/C/66/D/58/2013)，第 12.2 段；“S.H.诉波斯尼亚和黑山哥维那”(CEDAW/C/76/D/116/2017)，第 7.3 段。

于性别的暴力行为的尽责义务(第 19 段)。⁴ 如果对妇女的歧视也构成对其他人权的侵犯,例如在家庭暴力和其他形式的暴力案件中侵犯生命权和人身安全权,缔约国有义务提出刑事诉讼,将行为人绳之以法,并实施适当的刑事制裁(第 34 段)。⁵

7.3 委员会又回顾其关于暴力侵害妇女行为的第 19 号一般性建议(1992 年)和关于基于性别的暴力侵害妇女行为的第 35 号一般性建议(2017 年)——更新了第 19 号一般性建议,其中涉及缔约国是否应对非国家行为者的行为负责的问题,指出“《公约》所指的歧视不限于政府或代表政府采取的行动”,以及“根据一般国际法和具体人权公约,如果国家没有尽职防止侵犯权利或调查和惩罚暴力行为,国家也可能对私人行为负责并提供赔偿”。委员会还认为,对此类罪行不加惩罚极大地助长了社会上接受最极端形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的文化,助长了这种行为的持续发生。⁶⁻⁷ 这种失职和不作为构成侵犯人权行为。

7.4 委员会重申,基于性别的暴力侵害妇女行为构成《公约》第 1 条所界定的歧视,并采取多种形式,包括意图或可能造成或导致妇女死亡或身体、性、心理或经济伤害或痛苦的行为或不行为、威胁采取这类行为、骚扰、胁迫和任意剥夺自由。⁸ 在这方面,委员会重申,妇女失踪是基于性别的暴力的最残酷表现形式之一,这种暴力是针对作为女性的妇女的暴力,或对妇女影响特别大的暴力。⁹ 委员会强调,失踪妇女因其性别而遭受特殊类型的伤害,遭受性暴力和其他形式基于性别的暴力的比例过高。¹⁰

7.5 委员会表示注意到缔约国声称,它根据《公约》规定的义务对提交人的女儿进行了调查和搜寻,并注意到自 2015 年以来作为检察机关各实体调查的一部分所采取的步骤。但是,委员会指出,缔约国没有提供信息说明 2015 年之前可能采取的行动,特别是当局在获悉提交人女儿失踪后立即采取了哪些行动。委员会从案卷中注意到,格雷罗州总检察长办公室收到了提交人女儿失踪的第一份报告,知道据称 Flores Román 女士是因为一群专门寻找她的武装人员而失踪的。尽管如此,委员会指出,当局没有立即听取提交人及其已被释放的儿媳的陈述,以便找到 Flores Román 女士,评估对她实施基于性别的严重暴力行为的风险,并防止这种行为发生。在这方面,委员会认为,根据《公约》第二条,缔约国在防止、调查、起诉和惩罚妇女失踪方面的应尽职责,要求缔约国毫不拖延地立即进行搜寻,

⁴ 见“H.H.等人诉格鲁吉亚”(CEDAW/C/80/D/140/2019),第 7.3 段;“S.H.诉波斯尼亚和黑山哥维那”(CEDAW/C/76/D/116/2017),第 8.2 段。

⁵ 同上。

⁶ 第 19 号一般性建议,第 9 段;第 35 号一般性建议,第 2 (b)段。

⁷ 第 19 号一般性建议,第 9 段;第 35 号一般性建议,第 2 (b)段。

⁸ 第 35 号一般性建议,第 14 段。

⁹ 见 CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO,第 36 和 263 段;另见 CEDAW/C/MEX/CO/9,第 23 (a)段;第 28 号一般性建议,第 19 段。

¹⁰ A/HRC/WGEID/98/2,第 5 和 8 段;CED/C/MEX/FAI/1,第 42 和 47 段。

并从性别角度出发，确保搜寻的所有阶段都由经过适当培训的工作人员，包括女性工作人员，从性别角度进行。¹¹

7.6 委员会还认为，案件卷宗所载信息表明，与犯罪组织有联系的人在提交人女儿失踪问题上得益于缔约国的批准、支持、默许或不作为。¹² 因此，鉴于格雷罗州妇女失踪的模式和普遍存在的有罪不罚现象，委员会认为，缔约国应对目前据称的强迫失踪事件负责。¹³ 因此，委员会认为，Flores Román 女士的强迫失踪，虽然最初不能直接归咎于缔约国，但可以归咎于缔约国，因为缔约国没有按照国际法规定的要求尽职地防止侵权行为和处理这一问题。¹⁴

7.7 因此，委员会认为，根据第 19、28 和 35 号一般性建议，缔约国侵犯了 Flores Román 女士根据《公约》第二条(c)至(e)项以及与《公约》第一条一并解读的规定应享有的权利。

7.8 委员会注意到，提交人称，她女儿根据《公约》第一条、第二条(b)-(f)项、第五条(a)项和第十五条第 1 款——结合第 19、第 28、第 33 和第 35 号一般性建议(更新第 19 号一般性建议)一并阅读——所享有的权利受到侵犯，原因是：(a) 决定不将这些事件作为基于性别的暴力行为进行调查；(b) 影响调查方式的陈规定型观念；(c) 刑法中没有保障对有组织犯罪行为进行性别响应调查的条款；(d) 对她女儿失踪案的调查一贯失败和无效。委员会还注意到缔约国的声明，即最高法院裁定，所有法院都必须执行性别响应司法，法官必须挑战法律中关于性别角色的先入为主的陈规定型观念，并考虑到基于性别的暴力、歧视或脆弱性的情况，

¹¹ 第 28 号一般性建议，第 19 段；强迫失踪问题委员会搜寻失踪人员指导原则(CED/C/7)，原则 4 和 6；“González 等人(“棉田”)诉墨西哥”，2009 年 11 月 16 日判决，C 系列第 205 号，第 283 段；“Velásquez Paiz 等人诉危地马拉”，2015 年 11 月 19 日判决，C 系列第 307 号，第 122 段。

¹² 除其他外，委员会注意到：国家人权委员会 2019 年 3 月 28 日的结论(CNDH/1/2015/1427/Q)，即格雷罗州总检察长办公室和负责调查有组织犯罪的助理总检察长办公室的公职人员可能因违反合法性、廉正、忠诚、公正和高效原则而承担行政和(或)刑事责任；联邦警察 2014 年 4 月 15 日的报告称，格雷罗州总检察长办公室的调查警察 Humberto Velázquez Delgado 据称是一个有组织犯罪团伙的成员共和国总检察长办公室表示，格雷罗州的有组织犯罪团伙在格雷罗州伊瓜拉当地警方的支持或协调下行事(2019 年 8 月 22 日墨西哥城刑事事项第七地区法院关于不遵守宪法权利保护令的判决，第 106 页)。

¹³ 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，第 2 条；见 CED/C/MEX/VR/1 (结论)，第 40 段。

¹⁴ 欧洲人权法院，“Taniş 等人诉土耳其”，第 65899/01 号诉讼请求书，2005 年 8 月 2 日，第 206–210 段；“Er 等人诉土耳其”，第 23016/04 号诉讼请求书，2012 年 7 月 31 日，第 66–79 段；“Meryem Çelik 等人诉土耳其”，第 3598/03 号诉讼请求书，2013 年 4 月 16 日，第 48–60 段；“Imakayeva 诉俄罗斯”，第 7615/02 号诉讼请求书，2006 年 11 月 9 日，第 139–143 段；“Alikhanovy 诉俄罗斯”，第 17054/06 号诉讼请求书，2018 年 8 月 28 日，第 70–75 段；“Tsakoyevy 诉俄罗斯”，第 16397/07 号诉讼请求书，2018 年 10 月 2 日，第 115–121 段。另见人权事务委员会，“Molina Arias 等人诉哥伦比亚”(CCPR/C/114/D/2134/2012) 和“Padilla García 等人诉墨西哥”(CCPR/C/126/D/2750/2016)；“Valdez Cantú 等人诉墨西哥”(CCPR/C/127/D/2766/2016)。另见美洲人权法院，“Pueblo Bello Massacre 诉哥伦比亚”，2006 年 1 月 31 日判决，C 系列第 140 号，第 123 段；“González 等人(“棉田”)诉墨西哥”，2009 年 11 月 16 日判决，C 系列第 205 号，第 283 段；“Velásquez Paiz 等人诉危地马拉”，2015 年 11 月 19 日判决，C 系列第 307 号，第 122 段。

以确保有效和平等地诉诸司法。委员会注意到，缔约国坚持认为，提交人的申诉已经解决，因为在宪法权利保护裁决之后，共和国总检察长办公室一直在处理提交人的案件。

7.9 委员会指出，暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室宣布，它没有调查 Flores Román 女士强迫失踪案的管辖权，声称所调查的事件不能被视为基于妇女性别或妇女地位的暴力侵害妇女行为。¹⁵ 委员会又注意到，由于据称有组织犯罪团伙成员参与，特别检察官办公室将调查工作移交给负责调查有组织犯罪的助理检察长办公室，但没有建议进行合作，也没有指出有必要从性别角度进行调查。¹⁶ 虽然根据缔约国的法律，助理总检察长办公室可能成为主管实体，但在不对特别检察官办公室关于它没有管辖权的声明作出评论的情况下，委员会认为，特别检察官办公室对事实的评估无视了《公约》对基于性别的暴力侵害妇女行为的定义，即因为妇女是妇女而对其实施的暴力行为，或对妇女造成不成比例的影响。¹⁷ 委员会认为，评估没有考虑到 Flores Román 女士遭受的家庭暴力和其他形式的基于性别的暴力侵害妇女行为的历史，也没有考虑到缔约国妇女失踪的一般背景。¹⁸ 关于提交人声称助理总检察长办公室进行的调查没有纳入性别观点，委员会注意到，缔约国承认该办公室对提交人的请求反应迟缓，该办公室将此事提交给负责人权、预防犯罪和社区服务的助理总检察长办公室，以确定其在该案件中的权限。委员会重申，所有负责搜寻强迫失踪受害妇女的实体都有义务从性别角度进行搜寻；在本案中，这项义务不应局限于作为处理暴力侵害妇女罪行专门实体的特别检察官办公室。

7.10 关于提交人声称《联邦预防有组织犯罪法》没有规定在受害者为妇女时采取区别对待的办法，委员会注意到缔约国提供的信息，即国家最高法院规定，所有法院都必须执行性别响应司法，根据美洲人权法院对“González 等人诉墨西哥案”的判决(第 4.7 段)。委员会又注意到，缔约国制定了标准，要求从性别角度寻找失踪妇女，如《阿尔巴议定书》和《强迫失踪人员、个人实施的失踪和 2017 年全国失踪人员系统总法》的各项规定。委员会还注意到，在本案中，几项要求保护宪法权利的判决命令检察院根据这些标准寻找提交人的女儿并调查她的强迫失踪。委员会注意到，国家人权委员会还报告说，在对提交人女儿强迫失踪采取的搜寻和调查措施方面存在缺陷。但是，委员会又注意到，缔约国没有提供信息说明提交人所强调的《联邦预防有组织犯罪法》中的规范空白。委员会认为，在实践中，《联邦预防有组织犯罪法》缺乏性别观点，在本案中阻碍了对提交人女儿强迫失踪案进行性别响应调查，并构成违反《公约》第二条(f)项和第十五条第 1 款的行为。

¹⁵ 暴力侵害妇女罪行和贩运人口特别检察官办公室发出的无管辖权通知，2014 年 3 月 14 日，第 14 页。

¹⁶ 同上，第 18 页。

¹⁷ 第 19 号一般性建议，第 6 段。

¹⁸ 另见 CEDAW/C/MEX/CO/9，第 23 (d)段；CED/C/MEX/VR/1。

7.11 尽管缔约国制定了规范性框架，保证对强迫失踪案件进行性别响应的搜寻和调查(见上文第 7.10 段)，在本案中作出了多项要求保护宪法权利的判决，命令适用这些标准，并且国家人权委员会提出了建议，但委员会注意到，这些都没有充分解决侵犯提交人女儿权利的问题。

8. 根据《任择议定书》第七条第 3 款，委员会认为，根据第 19、28、33 和 35 号一般性建议，现有事实表明，Flores Román 女士根据《公约》第一条、第二条(b)-(f)项、第 5 条(a)项和第十五条第 1 款享有的权利受到了侵犯。

9. 委员会向缔约国提出下列建议：

(a) 关于 Flores Román 女士和来文提交人：

(一) 确保联邦、州和市各级进行协调和参与，并制定一项全面战略，对 Flores Román 女士进行彻底的搜寻，确定以综合、有效和协调的方式采取的行动，并确保这些行动配有必要的资源、协议和程序；

(二) 确保这一战略具有性别平等和跨部门视角，并确保所有阶段的搜寻工作都由接受过适当培训的工作人员，包括女性工作人员，以性别平等视角进行；

(三) 确保对 Flores Román 女士的强迫失踪事件迅速、彻底和独立地进行全面和公正的调查，同时考虑到事件发生的背景，并特别强调提出考虑到可能与性别有关的动机的情况和调查路线。查明责任人，然后采取适当措施提出诉讼并进行制裁；

(四) 彻底调查和惩罚参与 Flores Román 女士强迫失踪的公共当局的不作为和串通；

(五) 确保提交人及其家人能够定期和及时地获得关于调查 Flores Román 女士强迫失踪案件的信息；

(六) 采取必要措施，保护和维持来文提交人的生命和人身完整，使她能够开展与寻找其亲属有关的活动，而不受恐吓、暴力和骚扰；

(七) 确保释放 Flores Román 女士，如果她还活着。如她已经死亡，以有尊严和尊重的方式将她的遗体归还给其家人；

(八) 向提交人提供与侵犯提交人及其女儿权利行为的严重性和持续后果相称的全面赔偿，包括适当赔偿、了解真相和道歉；

(b) 一般方面：

(一) 消除有罪不罚现象的所有结构性原因，并结束妨碍诉诸司法的做法。在这个意义上，确保构成司法行政系统的所有机构和地方、州或联邦各级负责寻找失踪人员和进行调查的实体在进行寻找时考虑到性别观点，并遵守《阿尔巴议定书》和《调查杀害妇女罪议定书》；

(二) 提供关于这些议定书的强制性培训，以及关于《公约》、《任择议定书》和委员会的判例和一般性建议，特别是关于妇女诉诸司法的第 19 号、第 28 号、第 33 号(2015 年)和第 35 号一般性建议的培训；

(三) 通过并执行一项国家政策，防止和消除妇女失踪现象，其中包括尽职调查标准、区别对待的办法和基于人权的办法，作为贯穿各领域的组成部分。这项政策应当是全面的，处理和消除妇女被迫失踪的原因，并旨在确保不再发生。

10. 根据《任择议定书》第七条第 4 款，缔约国应适当考虑委员会的意见及其建议，并在 6 个月内向委员会提交书面答复，包括说明根据这些意见和建议采取的任何行动。委员会请缔约国公布本意见和建议，并广为散发，以使其深入到社会的所有相关部门。