



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
3 November 2021
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于巴西根据《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 2021 年 9 月 13 日和 14 日举行的第 362 次和第 364 次会议上审议了巴西根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告，^{1 2} 由于冠状病毒病(COVID-19)大流行，会议以混合形式举行。委员会在 2021 年 9 月 23 日举行的第 379 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎巴西根据《公约》第二十九条第 1 款提交报告，尽管迟交了七年。委员会还欢迎缔约国提供的信息，即缔约国在网上公布了报告草稿，并在线征求公众意见，以使民间社会能够为案文提出意见。³ 此外，委员会感谢缔约国对问题清单的书面答复。^{4 5}

3. 委员会欢迎有机会与缔约国代表团就执行《公约》的措施进行建设性对话。

B. 积极方面

4. 委员会赞扬缔约国批准或加入了几乎所有联合国核心人权文书及其任择议定书，以及《美洲被迫失踪人士公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会欢迎缔约国在与《公约》相关的领域采取的措施，包括根据第 13812/2019 号法律将寻找失踪人员国家政策通过为法律并设立失踪人员国家登记册，以及根据第 12528/2011 号法律设立国家真相委员会。

* 委员会第二十一届会议(2021 年 9 月 13 日至 24 日)通过。

¹ CED/C/BRA/1.

² CED/C/SR.362 和 CED/C/SR.364。

³ CED/C/BRA/1, 第 12-13 段。

⁴ CED/C/BRA/RQ/1.

⁵ CED/C/BRA/Q/1.



6. 委员会欢迎缔约国向人权理事会所有特别程序发出访问该国的长期邀请，并鼓励缔约国积极考虑强迫或非自愿失踪问题工作组 2020 年 4 月 8 日提出的访问请求。

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，缔约国用于防止和惩治强迫失踪、保障受害者权利和确保某些当局履行职责的现行法律不完全符合《公约》。委员会鼓励缔约国执行委员会本着建设性的合作精神提出的建议，以确保现有法律框架和当局的执行方式完全符合《公约》。委员会请缔约国利用正在进行的与第 6240/2013 号法案有关的进程，落实本文件所载相关建议。

1. 一般资料

紧急行动程序

8. 委员会注意到只向缔约国转交了一份紧急行动请求，但感到遗憾的是，缔约国对该请求后续行动信函的答复经常出现拖延(第三十条)。

9. 委员会呼吁缔约国在紧急行动程序框架内加强合作，并采取一切必要措施，保证立即处理和及时跟进其关于所转交紧急行动请求的来文。委员会还请缔约国向民间社会行为体和公众传播关于紧急行动程序的信息。

个人来文和国家间来文

10. 委员会注意到缔约国尚未承认委员会有权接收和审议分别根据《公约》第三十一和第三十二条提交的个人和国家间来文。委员会注意到在这方面正在进行广泛的内部磋商，但感到遗憾的是，缔约国申明没有迹象表明缔约国将在不久的将来承认这种权限(第三十一和第三十二条)。

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

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

统计资料

12. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供关于失踪人员的分类统计资料，包括关于《公约》第二条所指的强迫失踪案件的资料。在这方面，委员会感兴趣地注意到对话期间收到的关于根据第 13812/2019 号法律建立全国失踪人员登记册的信息，目前正在落实登记册，预计将在未来几个月投入使用。具体而言，委员会欢迎缔约国确认国家登记册将涵盖所有可能的失踪形式，包括强迫失踪，并将特别与国家失踪人员寻找和识别系统相关联(第一、第三和第十二条)。

13. 缔约国应采取必要步骤，迅速提供准确和最新的失踪人员统计资料，按性别、年龄、国籍、原籍和种族或族裔分列。此类统计资料应包括失踪日期，找到的人数(无论是活着还是死亡)，以及《公约》第二条所指某种形式国家参与的案

件数量。在这方面，委员会建议缔约国加快实施“国家失踪人员登记册”，确保登记册至少包含本建议提到的所有信息。

强迫失踪罪

14. 委员会感到关切的是，缔约国尚未将强迫失踪定为一项独立罪行。委员会注意到，第 6240/2013 号法案尚未获得批准，尽管该法案规定了加重处罚的情节，但设想的 6 至 10 年监禁的处罚未能反映罪行的严重性，特别是如果适用减轻处罚的情节。委员会还注意到，缔约国在对话期间声称，《公约》不能适用于《大赦法》(第 6683/1979 号)已涵盖的案件，因为这些案件发生在《公约》生效之前。即便如此，考虑到强迫失踪的持续性，委员会感到关切的是，《大赦法》一旦通过，将对强迫失踪罪的适用施加限制(第二、第四、第七和第八条)。

15. 委员会建议缔约国采取必要措施：

(a) 加快将强迫失踪定为一项独立罪行，确保其定义完全符合《公约》第二条，并考虑到该罪行的极端严重性，规定适当处罚；

(b) 确保在《公约》生效前开始且此后一直持续的强迫失踪案件中适用强迫失踪罪不受任何限制，包括根据《大赦法》可能施加的限制。

将强迫失踪视为危害人类罪

16. 委员会注意到缔约国确认《罗马规约》在其司法系统中“完全有效”⁶，即所有法院适用，而且由于根据《规约》，实施的强迫失踪在作为针对任何平民人口的广泛或有系统的攻击的一部分时被列为危害人类罪，因此国内法律制度亦如此视之。然而，委员会感到遗憾的是，尚不明确国内刑事法院是否可以直接适用《规约》，包括其中规定的处罚，以确保起诉和制裁涉嫌犯有危害人类罪的个人(第五条)。

17. 委员会建议缔约国采取必要措施，在国内法律中明确承认强迫失踪为危害人类罪。

3. 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

军事管辖权

18. 委员会注意到缔约国申明，现有法律框架(包括第 13491/2017 号法律)排除了对强迫失踪案件的军事管辖权。⁷ 然而，委员会注意到，在该法规定的某些条件下，对于军事人员对平民犯下的故意危害生命罪，管辖权从民事法院转移到军事法院。委员会还注意到，据缔约国称，鉴于强迫失踪不是一项独立罪行，强迫失踪案被置于其他刑事罪行下处理，包括故意杀人。有鉴于此，委员会感到关切的是，将强迫失踪作为故意杀人等罪行进行调查的案件可能属于军事法庭的管辖范围。在这方面，委员会感到关切的是，有资料显示，2018 年巴伊亚州法院正是根据第 13491/2017 号法律裁定，2014 年据称在巴伊亚州发生的 David Fiúza 强迫

⁶ CED/C/BRA/RQ/1, 第 13 段。

⁷ 同上，第 27-28 段。

失踪案属于军事管辖范围。委员会重申其立场，即原则上，所有强迫失踪案件只能由普通民事主管部门处理(第十一条)。

19. 委员会回顾其关于强迫失踪和军事管辖问题的声明，⁸ 并建议缔约国迅速采取必要措施，确保将对强迫失踪案件的调查和起诉明确排除在军事管辖范围之外。

防止可能妨碍调查进展的行为

20. 委员会注意到缔约国申明，被指控犯罪者将不能参加对该罪行的调查，并将在诉讼期间被停职。⁹ 然而，委员会感到遗憾的是，委员会没有收到关于建立机制的任何澄清，以确保执法当局或安全部队在其一名或多名官员涉嫌参与犯罪时不参与对强迫失踪指控的调查(第十二条)。

21. 委员会建议缔约国建立一个机制，确保有官员涉嫌犯有强迫失踪罪的执法机关或安全部队(无论是民事还是军事)都不得参与调查的任何阶段。

关于强迫失踪的指控

22. 委员会注意到缔约国在对话期间申明，没有明确迹象表明在巴西民主制度下发生过强迫失踪，至少没发生过大规模强迫失踪。然而，委员会对收到的关于据称最近发生的强迫失踪事件的报告表示关切，这些事件主要针对非洲人后裔和居住在贫民窟或大城市周边的人。委员会还感到关切的是，有指控称，强迫失踪案件的调查进展有限，因此助长了此类罪行的有罪不罚现象。委员会还对据称在2010年12月《公约》对缔约国生效之前，特别是1964年至1985年期间开始的强迫失踪案件的报告表示关切，由于失踪人员下落不明，这些案件仍悬而未决。委员会感到遗憾的是，在报告过程中，缔约国没有参与处理这些案件。在这方面，委员会回顾其关于审议缔约国根据《公约》所提交报告时的时间范围声明。¹⁰ 关于据称在1964年至1985年期间犯下的强迫失踪案件，委员会欢迎设立国家真相委员会以及政治死亡和失踪问题特别委员会，并欢迎这两个委员会开展的重要工作。然而，委员会感到关切的是，有报告称，主要由于适用了《大赦法》，对这类强迫失踪案件缺乏追究，并感到遗憾的是，委员会没有收到足够的资料，说明迄今在努力寻找这一时期失踪人员以及在失踪人员死亡的情况下查明其身份方面取得的进展(第一、第二、第八、第十二和第二十四条)。

23. 委员会建议缔约国采取必要措施，保障所有强迫失踪受害者获得正义、真相和赔偿的权利，无论失踪是从何时开始的。在这方面，委员会建议缔约国：

(a) 确保迅速、彻底和公正地调查所有强迫失踪案件，即使在没有正式刑事申诉的情况下也要调查，并确保起诉被控施害者，如果被判有罪，根据其行为的严重性予以惩罚；

(b) 消除任何法律障碍，以便调查军政府期间犯下的目前仍悬而未决的强迫失踪案，特别是在与适用《大赦法》相关的方面；

⁸ A/70/56, 附件三。

⁹ CED/C/BRA/RQ/1, 第43段。

¹⁰ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/INT_CED_SUS_7250_E.pdf.

(c) 加倍努力解决对某些目标弱势群体的歧视问题，以此作为防止他们失踪以及确保他们充分诉诸司法权利的一种手段；

(d) 鼓励和便利民间社会行为体记录和提交申诉以及亲属参与调查，并确保定期向亲属通报调查进展和结果；

(e) 加紧努力，找到所有遭受强迫失踪但仍下落不明的人，如果已死亡，查明死者身份；并确保搜寻失踪人员的努力，包括根据“寻找失踪人员国家政策”所作的努力，与委员会的搜寻失踪人员指导原则保持一致；¹¹

(f) 确保参与调查和搜寻的所有机关之间进行有效协调与合作，确保它们拥有必要的财政、技术和人力资源，以便迅速有效地履行职责，并确保它们能够有效和及时地进入任何拘留地点或有合理理由相信失踪人员可能在场的任何其他地方，以及查阅国家机关包括武装部队拥有的所有文件和其他相关资料；

(g) 确保所有受害者得到适当赔偿且具体需求得到考虑。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

被剥夺自由者登记册

24. 委员会感到关切的是，对话期间收到的资料显示，在 2017 年发生骚乱后对 Alcaçuz 监狱进行检查发现，该拘留设施的进出记录不完整。在这方面，委员会注意到，2019 年国家司法理事会批准了电子跟踪系统(第十七条和第二十二条)。

25. 委员会建议缔约国确保所有剥夺自由案从一开始就无一例外地被录入官方登记和/或记录，其中至少包含《公约》第十七条第 3 款要求的信息；迅速准确地填写和更新此类登记册和/或记录，并定期检查；如果出现违规行为，负责的官员将受到适当制裁。

培训

26. 委员会感兴趣地注意到缔约国提供的关于对某些公职人员进行培训的资料。¹² 委员会欢迎在对话期间收到的资料，即根据寻找失踪人员国家政策，将向所有可能与失踪人员有接触的公职人员提供强制性培训，已由司法和公安部提供了关于寻找失踪人员和协助亲属的技术培训。尽管如此，委员会注意到，目前没有根据《公约》第二十三条定期提供关于《公约》相关规定的专门培训(第二十三条)。

27. 委员会建议缔约国按照第二十三条第 1 款的规定，确保所有执法和安全人员(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员，包括法官、检察官和负责司法的其他官员，定期接受关于《公约》规定的专门培训。缔约国可考虑依据寻找失踪人员国家政策，作为培训活动的一部分，定期提供这一专门培训。

¹¹ CED/C/7, 附件。

¹² CED/C/BRA/1, 第 126 段，以及 CED/C/BRA/RQ/1, 第 76 段。

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(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

28. 委员会欢迎第 13812/2019 号法律规定了失踪人员的定义。然而，委员会感到遗憾的是，它没有收到任何澄清，说明缔约国的国内法是否根据《公约》第二十四条第 1 款规定了受害者的定义，包括失踪的人和任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人。委员会注意到《民法》为罪行受害者及其亲属规定的赔偿形式，¹³ 根据第 13812/2019 号法律向失踪人员家属提供的心理社会支持，以及社会援助参考中心和社会援助专业参考中心提供的支持。然而，委员会感到遗憾的是，所提供的资料没有澄清国内法律是否规定了完全符合《公约》第二十四条第 4 款和第 5 款的全面赔偿制度(第二十四条)。

29. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有因强迫失踪而受到直接伤害的个人都能充分行使《公约》规定的权利，特别是获得正义、了解真相和获得赔偿的权利。在这方面，委员会：

(a) 请缔约国采用符合《公约》第二十四条第 1 款的受害者定义；

(b) 建议缔约国采取必要措施，确保其国内法律规定全面的赔偿和补偿制度，该制度完全符合《公约》第二十四条第 4 款和第 5 款以及其他相关国际标准，由国家负责，即使没有提起刑事诉讼也适用，并考虑到受害者的性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位或残疾等因素，对其具体需求有敏感认识。

民间社会行为体

30. 委员会感到遗憾的是，缔约国在对话期间发表声明，质疑民间社会行为体提交委员会的报告的可信度和质量。委员会谨回顾民间社会组织在消除和防止强迫失踪以及向受害者提供援助方面的重要作用(第二十四条)。

31. 委员会鼓励缔约国保证所有国家工作人员与民间社会行为体进行建设性接触，试图确定强迫失踪的情况和失踪人员的命运，并援助受害者，目的是共同努力防止和消除强迫失踪。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

非法转移儿童

32. 虽然注意到关于适用于非法转移儿童的罪行的资料，¹⁴ 委员会感到关切的是，国内法律没有专门将《公约》第二十五条第 1 款(a)项所述行为定为刑事犯罪。此外，委员会回顾儿童权利委员会对儿童遭受强迫失踪的报告表示的关切(第二十五条)。¹⁵

33. 委员会建议缔约国采取必要措施：

¹³ CED/C/BRA/1, 第 139 段。

¹⁴ CED/C/BRA/1, 第 150-152 段。

¹⁵ CRC/C/BRA/CO/2-4, 第 35 段(a)项。

(a) 将《公约》第二十五条第 1 款(a)项所述行为列为具体罪行，并考虑此类罪行的极端严重性，规定适当处罚；

(b) 迅速搜寻和确认失踪儿童，并确保他们返回原家庭，如果他们被改换了身份，则重新确认他们的身份。

收养

34. 委员会感兴趣地注意到缔约国在对话期间提供的关于国内和国际收养适用程序的详尽资料。然而，委员会感到遗憾的是，它没有收到任何资料，说明缔约国根据《公约》第二十五条第 4 款的具体要求，制定法律程序，审查领养或安置程序，并在适当情况下宣布任何源自强迫失踪的儿童领养或安置无效(第二十五条)。

35. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保其国内法律制度包括具体程序，审查儿童收养、安置或监护，并在适当情况下废除任何源自强迫失踪的儿童收养、安置或监护，并在考虑到他们的最大利益，重新确定他们的真实身份。

D. 《公约》规定的权利和义务的落实、传播和后续行动

36. 委员会希望回顾缔约国在成为《公约》缔约国时承担的义务，并在这方面敦促缔约国确保其采取的所有措施完全符合《公约》和其他相关国际文书。

37. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童有特别残酷的影响。遭受强迫失踪的妇女特别容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。失踪人员的女性亲属在经济和社会方面特别容易陷入严重的弱势地位，并因努力寻找亲人下落而遭受暴力、迫害和报复。因本人遭受强迫失踪或因承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害者的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯。在这方面，委员会特别强调，缔约国必须确保在执行本结论性意见所载建议以及《公约》规定的所有权利和义务时，系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需求。

38. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、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清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、民间社会和在缔约国运作的非政府组织以及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会参与执行本结论性意见所载建议的进程。

39. 根据委员会议事规则，请缔约国在 2022 年 9 月 27 日之前提供资料，说明本结论性意见第 13 段(统计资料)、第 15 段(强迫失踪罪)和第 19 段(军事管辖)所载建议的执行情况。

40. 按照《公约》第二十九条第 4 款，委员会请缔约国在 2027 年 9 月 27 日之前以文件形式提交委员会所有建议落实情况的最新具体资料以及履行《公约》所载义务情况的任何其他新资料，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。¹⁶ 委员会鼓励缔约国让民间社会参与编写此等资料。委员会回顾，根据第二十九条第 4 款，委员会还可要求缔约国提供关于《公约》执行情况的补充资料。

¹⁶ CED/C/2, 第 39 段。