



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
4 November 2021
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于巴拿马根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的 结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2021 年 9 月 15 日和 16 日举行的第 366 次和第 368 次会议¹ 上审议了巴拿马根据《公约》第二十九条第一款提交的报告，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 24 日举行的第 380 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎巴拿马根据《公约》第二十九条第一款提交的报告，该报告是按照委员会的报告准则编写的。

3. 委员会与缔约国代表团就缔约国为执行《公约》而采取的措施进行了建设性对话，消除了委员会的关切，委员会对此表示赞赏。代表团对委员会提出的问题作出了坦率答复，委员会对此表示欢迎。委员会感谢缔约国在口头发言期间和以书面形式提供的补充资料和说明。

B. 积极方面

4. 委员会赞扬缔约国批准了联合国几乎所有核心人权文书³ 及其八项任择议定书，以及《美洲被迫失踪人士公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会欢迎缔约国在与《公约》有关的领域采取的举措，特别是采取措施修订立法、政策和程序，以加强保护人权和执行《公约》，尤其包括：

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

¹ CED/C/SR.366 和 CED/C/SR.368。

² CED/C/PAN/1。

³ 巴拿马不是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的缔约国。



(a) 根据 2017 年第 6 号法案，根据《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任择议定书》建立了防止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的国家机制；

(b) 根据 2016 年第 55 号法案，在《刑法》第 292 条之二中规定了强迫失踪罪；

(c) 根据 2016 年第 121 号行政令，成立了 1989 年 12 月 20 日委员会，以查明美国对巴拿马进行军事干预期间(即 1989 年 12 月 20 日的“入侵”)发生的事件；

(d) 根据 2012 年第 7 号行政令，设立了国家常设委员会，负责监督巴拿马在国家国际层面所作人权承诺的落实和后续行动。

6. 委员会欢迎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长期有效邀请。

C. 关注的主要问题及建议

7. 委员会注意到缔约国为遵守《公约》规定而采取的措施。然而，委员会认为，在通过本结论性意见时，现行立法及其执行情况并不完全符合缔约国根据《公约》承担的义务。因此，委员会敦促缔约国落实委员会本着建设性合作精神拟订的建议，以确保充分执行《公约》。

1. 一般信息

8. 委员会感到关切的是，缔约国尚未承认委员会有权接收和审议个人和国家间来文(第三十一和第三十二条)。

9. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权根据《公约》第三十一条和第三十二条接受和审议个人和国家间来文，以确保《公约》得到充分执行，并加强防止强迫失踪的框架。

2. 强迫失踪刑事罪的定义(第一至第七条)

绝对禁止强迫失踪

10. 委员会感到遗憾的是，它没有收到关于根据《国家公共安全战略》汇编失踪者中央永久登记册进程的资料，并表示关切的是，缺乏关于缔约国失踪者的明确和准确的官方资料，包括那些可能在军事独裁期间(1964-1989 年)或在 1989 年 12 月 20 日“入侵”期间遭受强迫失踪的人员的资料(第一条)。

11. 委员会建议缔约国加快编制失踪者中央永久登记册，以反映缔约国境内的失踪者总数和可能遭受强迫失踪的人数，包括已找到的人员(无论生死)和仍然失踪的人员。登记册至少应包括以下信息：

(a) 所有失踪者的总数和身份，并注明可能遭受《公约》第二条所指强迫失踪的人员；

(b) 失踪人员的性别、性别认同、年龄、国籍和族裔，以及失踪人员失踪的地点、日期、背景和情况，包括用于确定是否为强迫失踪的所有相关证据；

(c) 相关搜寻和调查程序的现状，以及挖掘、辨认和归还遗骸所必需的程序现状。

移民失踪

12. 委员会注意到代表团提供的资料，即由于 Darién 丛林地区的地理特点，缔约国在该地区开展行动遇到了困难。但是，委员会感到关切的是，收到的资料表明：(a) 据称的移民失踪显然是犯罪集团所为，而且对此类指称缺乏调查；以及 (b) 在穿越 Darién 丛林的移民路线上，有身份不明移民的乱葬坑(第三、第十五和第二十四条)。

13. 委员会建议缔约国与其他有关国家合作，并听取受害者和民间社会的意见：

(a) 加倍努力，确保防止和调查移民失踪事件，并对责任人进行刑事起诉；

(b) 确保立即对失踪移民开展搜寻，对已发现的遗骸，确认其身份并以有尊严的方式归还；

(c) 创建失踪移民最新数据库，其中包括死前和死后信息，以便利搜寻和识别身份；

(d) 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搜寻失踪者；

(e) 加强与该地区其他国家当局的合作，确保对失踪移民开展搜寻，并对他们的失踪案进行调查。

适当刑罚

14. 委员会注意到最高法院 2017 年 7 月 31 日对质疑《刑事诉讼法》第 220 条的合宪性的诉讼作出的判决，该条允许辩诉交易，法院规定，受害者有权就检察官办公室与被告之间达成的任何辩诉交易发表意见并被告知。然而，委员会关切地注意到，在没有充分保证强迫失踪受害者积极参与协议谈判的情况下，辩诉交易协议提供了大幅减刑的可能性。委员会还感到关切的是，刑法未载有《公约》第七条第二款规定的减轻和加重处罚情节(第七、第十二和第二十四条)。

15. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保考虑到强迫失踪罪的极端严重性，对犯罪者始终处以适当处罚。还应确保受害者积极参与在强迫失踪案件中缔结的任何辩诉交易协议的谈判。委员会还鼓励缔约国在其刑事法中列入《公约》第七条第二款提到的所有减轻和加重处罚的情节。

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照《公约》第六条第一款第(二)项的要求规定上级官员的刑事责任(第六条)。

17. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保国家立法明确规定，在《公约》第六条第一款第(二)项所述情况下，上级官员应承担刑事责任。

3. 刑事事项的司法程序和合作(第八至第十五条)

对强迫失踪的调查

18. 委员会注意到，代表团提供的资料表明，自《公约》生效以来，没有收到任何关于强迫失踪的申诉。然而，委员会感到关切的是，缺乏明确和准确的资料，说明对军事独裁期间(1964年至1989年)和1989年12月20日“入侵”期间发生的强迫失踪案件进行调查和起诉的数量以及定罪的数量(第九、第十二、第十四和第十五条)。

19. 委员会建议缔约国加紧努力，确保对所有强迫失踪案件，无论发生日期为何，毫无例外地进行公正和毫不拖延的调查，并对被指控的犯罪者进行起诉，如果认定有罪，则根据其行为的严重性质予以惩罚，确保强迫失踪行为必受惩罚。缔约国还应确保与其他国家当局合作，以便利交流信息和证据，搜寻和识别失踪者以及开展调查。

停职

20. 委员会感到关切的是，《刑事诉讼法》第224条规定，在调查开始时，没有立即暂停涉嫌参与实施强迫失踪的国家工作人员的职务(第十二条)。

21. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保涉嫌实施或参与实施强迫失踪罪的任何国家工作人员都不能直接或间接影响调查过程，包括从一开始以及在整个调查期间对其停职，但不妨碍尊重无罪推定原则。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不推回

22. 委员会注意到代表团提供的资料，阐述了为确保尊重不推回原则而采取的措施。但是，委员会感到关切的是，缺乏充分的资料，说明采取了哪些标准和程序，以便在有关人员被驱逐、遣返、移交或引渡之前，评估和核实此人在目的地国是否有遭到强迫失踪的风险(第十六条)。

23. 委员会建议缔约国确保在一切情况下均严格遵守《公约》第十六条第一款所载的不推回原则。为此目的，缔约国应：

(a) 确保有明确和具体的标准和程序，在驱逐、递解出境或引渡之前，通过独立当局或机构进行的详尽的个人审查，评估和核实相关人员在目的地国遭受强迫失踪的风险，如果确实存在风险，则不予驱逐、遣返、移交或引渡；

(b) 确保极其谨慎地评估请求国提供的外交保证，如果有充分理由认为某人将面临遭受强迫失踪的真实和紧迫的风险，则不接受这些保证；

(c) 确保对驱逐、遣返、移交或引渡决定的上诉具有中止效力。

暂停人身保护令

24. 委员会注意到代表团的声明，大意是，虽然《宪法》第55条允许在宣布紧急状态时暂停人身保护权，但这项权利在实践中不会暂停。然而，委员会感到关切的是，缔约国的国家法律仍然允许暂停人身保护令(第十七条)。

25. 委员会建议缔约国采取必要的法律措施，包括修订《宪法》第 55 条，规定在任何情况下都不得暂停或限制提交人身保护令的权利，并确保任何拥有合法权益的人都可以提起人身保护令诉讼。

被剥夺自由者的通信

26. 委员会注意到代表团提供的资料，关于被剥夺自由者在监狱中与《公约》第十七条第二款(四)项所述人员的通信。然而，委员会感到遗憾的是，它没有收到资料，说明该国如何保证在所有被剥夺自由场所(无论其性质如何)都能进行这种通信。委员会还对收到的关于以下方面的资料表示关切：(a) 被剥夺自由者被转移到其他剥夺自由场所，而他们的家人或亲属未被告知他们被转移；以及 (b) 被单独关押在拘留设施中的人无法将其拘留情况告知他人(第十七条)。

27. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有被剥夺自由者和所有从一个剥夺自由场所转移到另一个剥夺自由场所的人，无论身在何处，都能立即与律师联系，并能与他们的亲属、密友或他们选择的任何其他其他人联系，如果是外国人，则与他们的领事当局联系。

被剥夺自由者登记册

28. 委员会感到遗憾的是，没有收到资料，说明在所有剥夺自由场所维持的登记册及其所载信息，无论剥夺自由场所的性质如何，包括违法未成年人中心、警察局、移民收容中心、精神卫生机构以及蓬塔科科岛的国家空军和海军基地。委员会还感到遗憾的是，没有收到资料，说明为防止和制裁《公约》第二十二条所述行为而采取的措施(第十七和第二十二条)。

29. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保：

(a) 所有剥夺自由案，无论被剥夺自由场所在哪里，无一例外地被录入最近的官方登记和/或记录，其中至少包含《公约》第十七条第三款要求的信息；

(b) 对如下情形予以处罚：不履行记录所有剥夺自由情况的义务，登记信息不准确或不正确，拒绝提供有关剥夺自由的信息，以及提供的信息不准确；

(c) 及时、准确地填写并更新被剥夺自由者登记册和记录，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。

《公约》相关培训

30. 委员会注意到该国为国家工作人员提供了人权培训，但感到遗憾的是，没有提供关于《公约》条款的具体培训的资料(第二十三条)。

31. 委员会建议缔约国根据《公约》第二十三条第一款，继续努力提供人权培训，特别是确保所有执法人员、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接受关于《公约》条款的专项定期培训。

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(第二十四条)

获得补救和及时、公平、充分的赔偿的权利

32. 委员会感到关切的是，缔约国的法律制度没有按照《公约》第二十四条第四款和第五款的规定，有效确保强迫失踪的受害者有权获得充分赔偿。委员会还感到关切的是，没有收到资料，说明缔约国境内强迫失踪受害者人数以及在美洲体系框架内达成的协议之外给予他们的任何赔偿(第二十四条)。

33. 委员会建议缔约国采取必要措施：

(a) 确保国内法按照《公约》第二十四条第四款和第五款的规定，为《公约》第二十四条第一款界定的所有强迫失踪受害者规定一个由国家管理的全面赔偿和补偿制度，并确保即使没有提起刑事诉讼也能获得赔偿和补偿；

(b) 确保赔偿制度采用差别办法，考虑到受害者的个人特点，如性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会状况和残疾；

(c) 确保强迫失踪的所有受害者，无论犯罪日期为何，都能获得全面赔偿。

失踪声明

34. 委员会注意到《民法》中关于失踪声明(第 50 条)和推定失踪者死亡(第 57 条)的规定。然而，委员会关切的是，对于遭受强迫失踪且仍下落不明的人，需要宣布推定其死亡，其亲属才能处理社会福利、财务事项、家庭法和财产权等领域的问题(第二十四条)。

35. 委员会建议缔约国采取必要立法措施，以确保按照《公约》第二十四条第六款，对命运或下落不明的失踪者及其亲属的法律地位地问题，在社会福利、财务事项、家庭法和财产权等方面进行规范，而不必宣布失踪者已被推定死亡。在这方面，委员会鼓励缔约国通过法律规定，可以出具因强迫失踪而下落不明的声明。

搜寻失踪者和归还遗骸

36. 委员会注意到缔约国有努力搜寻和查明失踪者。然而，委员会关切地注意到，在对独裁统治期间和 1989 年 12 月 20 日“入侵”期间的失踪者进行搜寻以及确定其下落和身份方面缺乏进展，而且缺乏关于已确定下落和身份的人数以及尚未确定身份的人数的明确和准确的统计数据(第二十四条)。

37. 委员会建议缔约国加紧努力，搜寻、找到并释放所有在独裁统治期间和 1989 年 12 月 20 日“入侵”期间失踪的所有人，如果发现失踪者已死亡，确保有尊严地归还遗骸。委员会还建议缔约国采取一切必要措施：

(a) 建立一个基因数据库，汇编所发现遗骸的基因信息，以便与亲属进行比对，便利查明失踪者的身份，并确保不断更新数据库；

(b) 在负责搜寻失踪者的机构之间进行有效协调、合作和数据交叉比对，若发现失踪者已死亡，则识别其遗骸并将其归还亲属；

(c) 确保负责调查强迫失踪案件和搜寻被强迫失踪者的当局有足够的财政和技术资源以及合格的工作人员，以便能够迅速有效地开展工作；

(d) 确保主管当局继续进行搜寻，并确保失踪者的亲属和密友如果愿意，可以参与其中。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

关于非法劫持儿童问题的法律

38. 委员会感到关切的是,《刑法》中没有规定《公约》第二十五条第一款所述的做法。委员会还感到关切的是,缔约国没有制定法律程序,允许审查并酌情取消源于强迫失踪的任何收养、安置或监护。

39. 委员会建议缔约国:

(a) 审查刑事立法,以便将《公约》第二十五条第一款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) 制定特定程序,将第二十五条第一款第(一)项所指儿童送回其原生家庭;

(c) 制定特定程序,审查任何源自强迫失踪的领养、安置或监护,并酌情宣布其无效,同时重新确定相关儿童的真实身份,并考虑儿童的最大利益。

D. 传播和后续行动

40. 委员会希望回顾各国在批准《公约》时承担的义务,并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。

41. 委员会还强调,强迫失踪对妇女和儿童造成特别残酷的影响。强迫失踪的妇女受害者特别容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上尤其有可能处于弱势地位,并因努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。如果儿童成了强迫失踪的受害者,无论本人被迫失踪,还是承受亲属失踪的后果,他们的人权特别容易受到侵犯。因此,委员会特别强调,缔约国在努力落实本结论性意见所载建议和《公约》规定的各项权利和义务时,需要系统地采取性别视角,并考虑到妇女和儿童的具体需要。

42. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会编制的问题清单作出的书面答复以及本结论性意见,以提高国家当局、所有民间社会行为体和广大公众的认识。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。

43. 根据委员会的议事规则,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 11 段(汇编失踪者中央登记册)、第 27 段(被剥夺自由者的通信)和第 37 段(搜寻失踪者和归还遗骸)所载建议的执行情况。

44. 按照《公约》第二十九条第四款,委员会请缔约国在 2027 年 9 月 27 日之前以一份文件的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,文件应按缔约国根据第二十九条提交的报告的形式和内容的准则撰写。⁴ 委员会鼓励缔约国在编写此等资料时与民间社会(特别是受害者家属组织)磋商。

⁴ CED/C/2, 第 39 段。