



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
20 October 2022
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于乌拉圭根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的 结论性意见*

A. 导言

1. 委员会赞赏乌拉圭根据《公约》第二十九条第四款及时提供补充资料¹，这些资料是委员会在 2013 年结论性意见中要求提供的。² 委员会还感谢缔约国就 2022 年 5 月 5 日发给该国的问题清单提交书面补充资料³，以及在 2022 年 9 月 15 日委员会第 409 次会议⁴ 上与缔约国代表团进行的开放、有成效和建设性的对话，涉及缔约国为履行以下领域的《公约》义务而采取的措施：(a) 协调法律；(b) 搜寻和调查；(c) 充分赔偿。委员会还感谢缔约国在对话后提供书面补充资料。
2. 委员会在 2022 年 9 月 23 日举行的第 420 次会议上通过了以下结论性意见。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国在委员会先前的结论性意见发布之后采取的措施，包括：
 - (a) 颁布了 2019 年 12 月第 19.859 号法，这是一项解释性法律，规定在国家全面卫生系统下获得免费和终身全面卫生保健的权利适用于 1968 年至 1985 年期间人权受到侵犯的一些人及其子女和孙子女；
 - (b) 颁布了 2019 年 9 月第 19.822 号法，委托国家人权机构和监察员办公室执行搜寻 1968 年至 1985 年期间被拘留和失踪人员的任务；
 - (c) 颁布了关于宣布和设立近期历史纪念场所的 2018 年 7 月第 19.641 号法；

* 委员会第二十三次会议(2022 年 9 月 12 日至 23 日)通过。

¹ CED/C/URY/AI/1.

² CED/C/URY/CO/1, 第 42 段。

³ 见 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fRLI%2fURY%2f49553&Lang=es。

⁴ CED/C/SR.409.



- (d) 颁布了授权总检察长办公室将一所国家检察官办公室改为危害人类罪特别检察官办公室的 2017 年 10 月第 19.550 号法，以及颁布了 2018 年 2 月第 75/2018 号决定，其中规定蒙得维的亚第 25 号刑事检察官办公室成为危害人类罪特别检察官办公室；
- (e) 建立了一个机构间网络以编写报告和跟进人权建议和意见的落实情况，并通过 2016 年 11 月第 358/2016 号行政令指定了建议监测系统，以此公开记录国家为落实世界人权保护体系提出的建议和意见而采取的行动；
- (f) 国家人权机构和监察员办公室于 2016 年 5 月得到了国家人权机构全球联盟的 A 级认证；
- (g) 根据 2015 年 12 月第 19.355 号法，在内政部之内设立了严重侵犯人权问题特别小组；
- (h) 根据 2015 年 5 月第 131/2015 号行政令设立了真相与正义工作组。

4. 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长期邀请。在这方面，委员会欢迎强迫或非自愿失踪问题工作组最近访问乌拉圭，感兴趣地注意到其初步意见，并鼓励缔约国继续根据该机制的任务与之开展合作。

C. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

1. 一般资料

5. 委员会赞赏并欢迎缔约国自上次结论性意见发布以来在正义、真相和赔偿领域采取的步骤。但委员会认为，现行的监管框架及其适用情况尚未完全符合《公约》。委员会敦促缔约国考虑委员会本着建设性和合作精神提出的建议，以期继续加强现行法律，确保现行法律以及所有出自缔约国主管机构的法案，均符合《公约》所述的权利和义务。在这方面，委员会还建议，缔约国应制定一项关于强迫失踪问题的国家政策，并且根据这项政策通过的战略应考虑到在搜寻失踪人员方面、在调查和惩处 1968 年至 1985 年期间发生的强迫失踪事件的责任人方面以及在维护所有受害者获得充分赔偿的权利方面过去的经验教训和当今的挑战。

2. 协调法律

将强迫失踪定义为一项单独的罪行

6. 委员会重申，对第 18.026 号法第 21.1 条将强迫失踪定为一项单独的罪行并且其定义符合《公约》第二条表示满意。但委员会遗憾的是，缔约国没有落实委员会先前关于这一条款的建议⁵，特别是对该罪行的最低刑罚需要适当考虑到其极端严重性(第七条)。

7. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，以期确保对强迫失踪罪的最低刑罚符合《公约》第七条，并适当考虑到其极端严重性。

⁵ CED/C/URY/CO/1，第 12 段。

关于软禁 65 岁以上被告和被定罪者的法案

8. 委员会关切地注意到，有一项关于软禁的法案将以人道主义理由对 65 岁以上的被告和被定罪者以软禁取代羁押处罚，这会使过去因犯下强迫失踪罪而被指控或定罪的人自动受益，因为这些人不一定属于该法案规定的例外情况(第七条)。

9. 委员会铭记乌拉圭法律已设有向被告和被定罪者提供软禁选项的法律机制，鼓励缔约国撤销关于软禁 65 岁以上被告和被定罪者的法案。如果缔约国继续审议该法案，委员会建议缔约国确保该法案完全符合《公约》和其他相关国际文书，并确保该法案不自动适用于任何参与过强迫失踪行为的责任人，无论有关事件的发生日期和法律性质。

人身保护

10. 委员会回顾其先前的结论性意见⁶，欣见新的《刑事诉讼法》第 351-357 条规定了监狱环境的人身保护令这一补救办法。⁷ 委员会还满意地注意到对话期间所传达的信息，即《宪法》第 17 条规定了人身保护令这一补救办法，并已将之充分纳入法院的日常工作。但委员会关切的是，对于不涉及刑事诉讼的剥夺自由案件，没有关于行使人身保护令的法规。在这方面，委员会关切地注意到，由于没有关于此类案件的法规，缔约国已表示处理上诉的决定将取决于法官及其在具体案件中的技术自主权(第十七条)。⁸

11. 委员会建议缔约国通过关于在不涉及刑事诉讼的剥夺自由案件中行使人身保护令的法规，从而确保充分遵守《公约》第十七条第二款(六)项。

受害者的定义

12. 委员会注意到，《刑事诉讼法》第 79.1 条将受害者定义为“因犯罪行为而受到伤害的人”，该法第 80 条规定了在受害者死亡或无法行使其权利的情况下可代表受害者的人员。在这方面，委员会注意到缔约国在对话期间表示的立场，即这些规定以及第 18.026 号法关于受害者参与诉讼的第 13 条涵盖了强迫失踪这一多方面罪行的所有受害者。但委员会认为，这些规范性规定不足以涵盖因强迫失踪而直接受到伤害的所有个人(第二十四条)。

13. 委员会建议缔约国在国内法律中通过与《公约》第二十四条第一款所载定义完全相符的受害者定义。与此同时，委员会建议缔约国确保在实践中按照《公约》所载的受害者定义来适用现行法律中的“受害者”这一术语，并确保任何因强迫失踪而直接受到伤害的个人，无一例外地能够行使《公约》规定的权利，特别是诉诸司法、了解真相和获得充分赔偿的权利。

⁶ 同上，第 25-26 段。

⁷ CED/C/URY/AI/1，第 118-120 段，以及乌拉圭对委员会问题清单的答复，可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fRLI%2fURY%2f49553&Lang=es。

⁸ 乌拉圭对委员会问题清单的答复，可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fRLI%2fURY%2f49553&Lang=es。

关于非法劫持儿童问题的法律

14. 委员会再次注意到缔约国提供的关于可对《公约》第二十五条第一款所述行为适用的刑事规定的资料，这些行为例如掩盖或侵占公民身份⁹，以及情节严重的强迫失踪。但委员会遗憾的是，尽管委员会在先前的结论性意见中提出了有关建议¹⁰，但缔约国没有将第二十五条第一款所述行为列为具体罪行(第二十五条)。

15. 委员会建议缔约国在国内法律中将《公约》第二十五条第一款所述行为列为具体罪行，并对此类行为规定与其极端严重性相称的刑罚。

3. 搜寻和调查

调查过去的强迫失踪案件

16. 委员会注意到缔约国提供的关于为调查据报发生于 1968 年至 1985 年期间的强迫失踪案件所作努力的资料。但委员会关切的是，强迫或非自愿失踪问题工作组在访问乌拉圭之后近期得出初步意见指出，这些案件有罪不罚的模式持续存在，正在开展的调查和审判也进展缓慢。¹¹ 在这方面，委员会感兴趣地欢迎缔约国在对话期间提供的关于为加快诉讼程序而采取的措施的资料。委员会还满意地注意到，危害人类罪特别检察官办公室正根据强迫失踪罪提出指控。尽管如此，委员会感到关切的是，迄今为止没有人被判犯有这一罪行。委员会回顾其先前的建议，即缔约国应确保按强迫失踪案件这一本质来调查强迫失踪案，并确保无论犯罪行为开始后经过了多长时间，都对犯罪人予以惩处(第八、第十二和第二十四条)¹²。

17. 委员会敦促缔约国：

- (a) 采取必要措施，加快审理目前正在进行的所有涉及调查可能发生在 1968 年至 1985 年期间的强迫失踪案件的法院案件；
- (b) 确保对据称犯罪人进行审判，如判决有罪，则按照其行为的严重程度予以惩处；
- (c) 确保以强迫失踪罪为依据，查实第 18.026 号法生效之前可能发生的以及在该法生效之后尚未停止的所有强迫失踪案件；
- (d) 确保负责调查失踪案件和搜寻失踪人员的各主管机构继续和加强努力，合作和协调开展彼此的活动；
- (e) 确保参与调查强迫失踪案件的机构，特别是危害人类罪特别检察官办公室，拥有适足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。

⁹ CED/C/URY/CO/1，第 33 段。

¹⁰ 同上，第 34 段。

¹¹ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/wgeid/2022-07-14/Observaciones-preliminares-GDTFI-Uruguay.pdf>。

¹² CED/C/URY/CO/1，第 14 段。

搜寻失踪人员

18. 委员会欢迎缔约国提供的关于为搜寻 1968 年至 1985 年期间遭强迫失踪者而采取的措施的资料。委员会特别注意到，缔约国于 2015 年设立了真相与正义工作组，该工作组的任务已于 2019 年结束，并且缔约国于 2019 年将国家人权机构指定为了负责在乌拉圭境内外搜寻失踪人员的机构。但委员会关切的是，搜寻进程进展缓慢，并且委员会已收到指控称，搜寻失踪人员的工作遇到了障碍，包括证据丢失或损坏，以及如国家人权机构 2021 年 4 月向美洲人权法院报告的，前高级军官拒绝提供信息。¹³ 另一方面，委员会感兴趣地注意到依照参议院 2021 年 2 月 10 日通过的关于国家人权机构和监察员办公室的决定发布的评估报告（第七、第十二、第十五和第二十四条）。

19. 委员会鼓励缔约国在制定和执行全面搜寻战略时参考《搜寻失踪人员指导原则》¹⁴。委员会还建议缔约国加倍努力，搜寻、找到和释放可能于 1968 年至 1985 年期间遭到强迫失踪但至今仍下落不明的人，如果已死亡，则尽快以有尊严的方式辨认和归还其遗体。在这方面，委员会建议缔约国：

- (a) 确保妥善保存可能与搜寻失踪人员和/或调查据称的强迫失踪案件有关的所有档案和文件，包括迅速推进其数字化；
- (b) 保证人们能够有效查阅近期历史人权秘书处所持有的档案，并加快将这些档案转移至国家人权机构，以尽快完成这一进程；
- (c) 确保相关公共主管机构，特别是国防部，系统地、主动地、毫不拖延地搜寻和识别负责搜寻失踪人员和/或调查据称的强迫失踪案件的机构尚未发现的、可能与此类任务有关的任何档案和文件；
- (d) 确保国家最高主管机构发出公开呼吁，鼓励所有掌握着可能有助于搜寻失踪人员的资料的人毫不拖延地提供这些资料，不用担心背负污名，并建议缔约国考虑对参与实施强迫失踪行为并提供可靠和有助于澄清案情的资料的人适用减轻处罚情节；
- (e) 确保所有公共行为体主动、迅速和适当地与国家人权机构合作，并向之提供一切必要的援助，包括资料；
- (f) 确保国家人权机构和任何其他负责搜寻失踪人员和在失踪人员死亡的情况下辨认其遗体的主管机构继续享有必要的财政和技术资源以及合格的工作人员以便能够开展工作，并尽可能增加这些资源；
- (g) 按照《公约》第十五条，继续并加强与该区域其他缔约国的合作，搜寻在兀鹰行动期间失踪的人员，如果失踪人员已死亡，则辨认和归还其遗体；
- (h) 采取有区别的方法，向参与搜寻在国外失踪的乌拉圭人的家人提供必要的支持；
- (i) 落实依照参议院 2021 年 2 月 10 日通过的关于国家人权机构和监察员办公室的决定发布的评估报告所载的各项建议；
- (j) 确保继续进行彻底和认真的搜寻，直到确定所有仍然失踪的人的命运和/或下落。

¹³ 乌拉圭对委员会问题清单的答复，可查阅 https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fRLI%2fURY%2f49553&Lang=es。

¹⁴ CED/C/7.

4. 充分赔偿

获得赔偿的权利

20. 委员会欢迎缔约国自收到上次结论性意见以来采取的对 1968 年至 1985 年期间发生的侵犯人权行为进行赔偿的有关步骤。但委员会关切的是，据称仍存在障碍，妨碍了在此时期内可能发生的强迫失踪案件的所有受害者获得充分赔偿的权利的实现。具体而言，委员会对以下指控感到关切：(a) 受害者承担着举证责任，必须证明自己遭受了“非常严重”的伤害；(b) 受害者被迫在接受赔偿与领取他们作为工人有权领取的养老金之间作出选择；(c) 受害者如果根据第 18.596 号法获得赔偿，必须放弃在任何管辖区对国家提起诉讼的权利；(d) 曾遭到强迫失踪但后来获释或被以正规方式剥夺自由的人员不被视为强迫失踪受害者。此外，委员会还关切的是，有指控称，纪念场所遭到破坏，并且世俗主义原则被援用于阻碍在学校和其他教育机构讨论 1968 年至 1985 年期间发生的严重侵犯人权行为，包括强迫失踪(第二十四条)。

21. 委员会建议缔约国：

- (a) 保障和便利因 1968 年至 1985 年期间发生的强迫失踪而直接受到伤害的任何个人获得充分赔偿，不论强迫失踪持续时间的长短，赔偿应包括《公约》第二十四条第五款规定的所有形式，并根据受害者的性别、性取向、性别认同、年龄、族裔出身、社会地位和残疾等因素考虑其具体需要；
- (b) 划拨足够的资源，维护所有强迫失踪受害者获得充分赔偿的权利；
- (c) 迅速、彻底和有效地调查所有破坏纪念场所的行为，以适当的刑罚惩处责任人，并采取有力措施防止此类行为再次发生；
- (d) 通过一项教育政策以铭记 1968 年至 1985 年期间发生的严重侵犯人权行为，包括强迫失踪。

D. 落实《公约》之下的权利和义务、传播和后续行动

22. 委员会希望提请注意各国批准《公约》即承担的义务，并敦促缔约国确保其采取的所有措施，无论这些措施的性质和出自的主管机构，均完全符合《公约》和其他相关国际文书。

23. 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。强迫失踪的女性受害者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还特别有可能在社会和经济上处于严重不利地位，并因努力寻找亲人而遭到暴力侵害、迫害和报复。强迫失踪的儿童受害者，无论是本人遭到强迫失踪，还是承受家人失踪的后果，其人权都特别容易遭到侵犯。因此，委员会特别强调，缔约国在就本结论性意见所载建议和源自《公约》的各项权利和义务采取行动时，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。

24. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料和本结论性意见，以提高政府主管机构、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落实本结论性意见所载的建议。

25. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2025 年 9 月 23 日之前提交具体和经过更新的资料，说明参照本结论性意见中关于调查、搜寻和赔偿的建议通过关于强迫失踪问题的国家政策的情况，以期于 2026 年进行审议(见第 5、第 17、第 19 和第 21 段)。委员会鼓励缔约国促进和便利民间社会特别是强迫失踪受害者组织参与编写这一资料。委员会回顾指出，根据《公约》第二十九条第四款，委员会可随后请缔约国提供关于该国适用《公约》情况的补充资料，包括为落实本结论性意见所载所有建议而采取的措施的资料。