



大会

Distr.
GENERAL

A/CONF.157/PC/92/Add.4
18 May 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

世界人权会议
筹备委员会
第四届会议
1993年4月19日至5月7日,日内瓦
议程项目 6

关于其他会议和活动的报告

秘书处的声明

增 编

全国人权委员会(墨西哥)提供的文件

1. 请筹备委员会注意由全国人权委员会(墨西哥)撰写的题为“三年来的经验”的随附文件。
2. 该文件将作为由人权事务中心和澳大利亚人权和同等机遇委员会合作组织的促进容忍和种族和谐,反对种族主义和种族歧视国家机构和组织代表的联合国会议的(1993年4月19日至23日,澳大利亚,悉尼)的背景文件。

总 结

1. --全国人权委员会(西班牙语缩语为CNDH)的前身和创建。2. --国家人权委员会担负专门调查机构的作用。3. --全国人权委员会法律框架内的变革。4. --全国人权委员会的结构和职能。5. --全国人权委员会取得的成果和面对的挑战。

1. --全国人权委员会的前身和创建。

自本政府执政以来,显然墨西哥必须努力扩大和完善其司法文书,以期更好地捍卫和保护人权。

本政府立即作出的反应是设立人权总理事会,作为内政部的一部分。该新办事处将负责听取公民关于侵犯人权和他们基本保障和特权的行为的申诉。因此,它是全国人权委员会的最密切的前身。

在这之前,在地方和市政一级,曾在全国某些地区作出同样的努力,但是总的来说它们并没有产生了连锁反应,也没有对墨西哥的生活产生了真正的具有深远意义的影响。新莱昂捍卫人权理事会(1979),科利马市区检察长办公室(1983),瓦哈卡捍卫印地安人总检察长办公室(1986)和其相应的 GUERRERO 州办事处(1987)的情况都是如此。

更为有效的是在墨西哥全国自治大学创建了捍卫大学权利办事处(1985)和在阿瓜卡达特斯创建了保护公民检察长办事处(1988),而这些机构为专门调查机构在纯粹学术界圈外的地位开辟道路有着很大的价值。

尽管作了这些努力,但墨西哥未能在更有效地尊重基本权利方面取得重大的进展。由于在反对贩毒工作中所犯下的错误,对该问题的长期刺激变得越来越激烈;公众呼吁要求国家采取快速和有力的行动结束这一形势,并扭转这一恶劣的趋势。

根据充分尊重基本保障的原则,决定公开和正面地打击逍遥法外的现象,承认任何人均不得超越法律,国家真诚地承认在实施人权方面存在着问题,总统于1990年6月5日发布了《关于创建国家人权委员会的法令》。

注:本报告内所发表的观点均为作者的观点。

根据其职权，国家委员会将是内政部的一个权力分散机构，负责就关于尊重和捍卫人权的国家政策提出建议，并监督其执行。为了履行这一任务，授权该委员会制订预防性机制，致力于努力协调捍卫在墨西哥领土内的墨西哥人和外国人的人权，后者与外交部进行协调。特别是，授权全国人权委员会“制订和开展听取和追查公众关于人权方面的申诉的方案”。

全国委员会的领导将由共和国总统任命的主席担任，并由在文明社会中德高望重的、在他们的领域里享有名望的，能够为该机构的工作提出指示和准则的人士组成的理事会帮助主席开展工作。

全国委员会在具备了这一司法地位以后开始其工作。如所有机构开创时所肯定要发生的那样，一开始，全国人权委员会的活动绝非如汤沃雪。批评之声乃是司空见惯，习以为常的事：有些人认为，由于委员会的权力分散，它不可能具备真正开展其职责所需的独立性；另一些人认为该机构的主要任务是为墨西哥在国外的形象粉饰其表、装点门面，更有人认为委员会只不过是昙花一现不会维持很长时间。

然而，社会上的大部分人，受到了被任命为全国委员会主席人选的威望和独立性的鼓舞之下，全力支持该机构，并毫无保留地对其表示信任，这种信任可依事实加以撤销，修正或认可。

面临一系列不定因素、问题、不信任和期望，全国委员会在其日常工作及其成果的基础上，开始为其在全国法律界赢得立足之地。

2. --全国人权委员会担负调查员的作用

全国委员会面临的最紧迫的，而且必须立即同时开展的任务是，开始接受公民关于侵犯人权行为的申诉，并把载于其创建法令内的一般性措施变为更加完善和正确的司法文件。

从那时起人民开始越来越多地谈论需要有一个检察机关；不仅墨西哥的普通百姓是对这种机构毫无知晓，甚至对广大当局和公务人员也对其莫测高深。向广大公众宣传了其起源、其性质和其职责。在努力宣传中，分析了全国人权委员会和瑞典同一机构之间的同异之处，和它将在墨西哥社会中可能发挥的作用。

公众逐渐地深信，墨西哥版式的申诉调查机构不会影响该国的司法制度，不会替代任何其他机构或职责，它也不会重复机构、行动或程序。

全国人权委员会的第一批建议，除其他外，由于新闻媒介的大量宣传开始深入到文明社会中去。在很短的时间内，全国委员会对公众义愤填膺的事件提出了建议，要求对侵犯人权的人采取刑事和行政行动。

全国委员会的建议在许多方面对全国产生了影响：许多联邦和地方当局不习惯于这一类的迹象和公众建议，尽管并不一定反对委员会的工作，但至少对此表示惊讶和不信。有些甚至予以抵制。另一方面，足够的事实证明，人权委员会作为准自治机构只在行政方面是非独立的，而在其技术和职责方面，其唯一采信的是其档案确定的证据。

全国人权委员会在开始工作不到两个月，在委员会理事会的紧张工作会议之后于1990年8月1日通过其内部规则和章程，并发表于联邦公报内。

内部规则和章程规定，全国委员会将作为申诉调查机构行使其职责，明确规定其有权接受有关指称侵犯人权行为的申诉，对申诉进行调查并提出建议，以期努力纠正并对违法者绳之以法。

委员会在下列案件中具有管辖权：

- (A) 由行政当局或公务员犯下的损及一人或一群人的违法行为、错误程序和罪行；
- (B) 由社会工作人员犯下的损及一人或一群人的违法行为、错误和罪行，但由于行政当局或公务员的将就或通融而使社会工作人员不受惩罚；
- (C) 由于一些当局或公务员的玩忽职守，而发生上文提及的案件。

由申诉检察机关经办的司法、选举或与工作有关的申诉不包括在委员会的职权范围之内。

内部规则和章程规定的办理申诉的程序适应管理申诉检察机关的程序：便于起诉者、不拘仪式和形式；当局有义务提供报告；快速提出证词；自主搜寻证据；通过采用和解、调停和调解机制的方式征求公众的建议或解决申诉的方法。

全国人权委员会的行动并不限于提出申诉，它还有权力正式进行干涉。而且，由于在墨西哥没有司法援助和法律援助机构，内部规则和章程强调，全国人权委员会的责任是为申诉者提供法律咨询意见，即使所提出的问题与侵犯人权毫无关系也是如此。

创建委员会和制订内部规则和章程的法令规定，全国人权委员会主席每六个月一次向共和国总统汇报为保护人权所采取的行动，所提出的建议以及它们执行的情况。在头半年后，即1990年12月，报告指明共收到了1343件申诉；提出了33份建议；5份无责任文件提交给原先被指为对这些侵权行为据称负有责任的当局，397份档案因各种原因而结案。

从全国委员会创建以来，其责任要比制订一个上诉方案广泛得多；其活动还包括传播信息，宣传，培训和早期发放救济金等领域，而且最近特别强调监狱问题；搜寻和寻找可能因某一机构或公务员的行为而据称已失踪的人士；有关墨西哥本国人、国际关系和立法研究的事项，均属于最为重要的事情。

3. --全国人权委员会法律框架内的变革

经验表明，创建全国委员会的方式--也就是说以快速和果断的方式创建--产生了一个要比原来提出的好得多的程序，并从中产生了宪法修正案，基本法或规则。除了委员会本来要花费更长的时间才能开始行动这一事实外，鉴于墨西哥在申诉检察机关这一问题上缺乏资料和经验，其设立宪法修订机构的批准，然后再经联邦议会批准肯定会有更多的困难。

当然，委员会本身的法律框架相对薄弱--其创建的条件说明了这点--是被公认的，因此从很早开始就期望《共和国一般宪法》应承认该机构的存在。

委员会清楚地证明其真正自治和独立，证明其对墨西哥司法制度是有效的和一致的，加之一年多来就就业业坚持不懈工作所积累的经验，委员会赢得了社会大部分阶层的信任，共和国总统向宪法修订机构建议把全国人权委员会作为宪法的一部分。

1992年1月29日，联邦公报发表了宪法第B章第102条的增补。出席联邦大会的所有政治党派都投票赞成对宪法的这一修订，这一不寻常的事实清楚地表明所选择的道路是正确的。

这一新的宪法措施的基本原则或内容如下：

- (A) B章第102条内规定的保护人权的制度并不能取代或者消除《共和国一般宪法》内所预见的其他制度。相反，特别是在如 Mauro Cappaletti 所称为的宪法司法自由领域内，它以新的不同的墨西哥宪法正义保障丰富和完善了它们。
- (B) 宪法的增补部分尊重国家联邦结构，制订了一项杰出的通过申诉检察机关保护人权的联邦办法。

因此联邦各州将有一个保护人权的机构，其性质为宪法所规定之性质，处理据称由当局或公务员犯下的侵犯人权的行为。

保护人权全国机构(全国人权委员会)将是第一个和唯一的接收据称由联邦当局或公务员犯下的侵犯基本权利的行为的机构。

- (C) 全国人权委员会将作为修正机构工作，处理为保护人权而提出的建议、协议或国家机构的失职有关的抗议。这就是说，这一国家机构的职权范围包括：首先，由联邦当局或公务员犯下的侵权案件，其次，由国家或市政当局或公务员犯下侵权案件，只要这些案件是按照其《基本法》规定的条款提出抗议的。这一制度显然受启发于墨西哥自

己的法律经验。

- (D) 国家和州一级保护人权机构制订的建议应是自主的；这就是说，这些建议是该机构独立做出的结果，该机构只能根据证据和以证据得出的明证得出结论。

建议不具有约束力，这正是为什么把它们称为建议。这意味着如果建议所针对的当局或公务员不愿意遵循建议，则建议就不可能运用或实施。

- (E) 保护人权机构职权范围以外的三个课题是：选举事项、与工作有关的事项和司法事项。
- (F) 全国人权委员会不能接受属于联邦司法权力的当局或公务员犯下的侵权行为的申诉。这一例外是全面性的。这就是说，它永远无法处理纯属司法的事项，而且根据102条，如果侵权行为的性质属于行政命令，它也不能处理。

宪法修订机构对该例外进行了广泛的辩论。该例外来自于联邦司法权力的特殊性质，联邦司法权除其特殊的司法职责外还是解释《宪法》的最后机构。

一旦宪法改革获得通过，联邦执行部门立即提交关于全国人权委员会的法令。最后，于1992年6月29日联邦公报发表了该法。

要完成全国人权委员会法律框架的革新任务，还有一项工作待做。这就是由理事会通过其内部规则和章程。这一任务已完成，1992年11月12日，联邦公报发表了全国人权委员会的内部规则。

4. --全国人权委员会的结构和职能

除了具备宪法基础和立法支持的重要性，以及这一切对该机构的长期动力，全国人权委员会的新立法巩固了其作为申诉检察机关，并大大地提高了面对这一责任的手段。

简而言之，进展可以总结如下：

- (A) 委员会不再是一个权力分散机构，而成为一个自立机构，因而能够享受其本身的法律身分和特征。
- (B) 共和国总统将委任全国人权委员会主席，但需经参议院批准，或在议会休会时，经议会常驻委员会批准。委员会主席的任期为4年，连选得连任一次。
- (C) 委员会理事会的成员将以委任主席的同样方式委任。
- (D) 委员会主席和总查访员为履行其职责时采取的行动享有豁免权。
- (E) 一般而言，处理申诉的程序是全国人权委员会近三年来经验的成果。
- (F) 全国委员会通过其主席与理事会事先协商后可放弃对某一案件的权能，只要它认为这对保持该机构自立和道德是必要的。
- (G) 总查访员有权随时要求采取预防和防范措施，以避免发生不可挽救的侵犯人权的行为。
- (H) 委员会主席、总查访员和协助查访员具有公共公证权。
- (I) 委员会主席在一定的时期内就其开展的活动应向共和国议会和总统提交年度报告，这一报告应广泛公开散发。任何机构或公务员不得就本报告的编写向全国委员会下任何指示。

就全国委员会的机构而言，现行法律吸取了创建委员会和制订其内部规则和章程的原始法令中的优点。因此，作为支柱和全国人权委员会主席服务的纯粹行政结构编制如下：

- (a) 5名总查访员，其责任主要包括接受和受理申诉；利用调解机构提出立即解决的方式，对每一项申诉进行应有的调查和研究，并起草建议草案或无责任文件草案。
- (b) 一名执行秘书，负责国家和国际非政府人权组织之间的关系；对国际人权条约和公约进行研究；撰写法令和规则草案；必要时协助撰写年度报告和特别报告并且管理收集文件。
- (c) 理事会的技术秘书，其责任主要帮助全国人权委员会的社团机构。

5. --全国人权委员会取得的成果和面临的挑战

毫无疑问，在近三年的工作中，全国委员会取得了重大的进展，当然如果期望它达到墨西哥社会所要求的管理和执法水平还有许多事情要做。

毫无疑问，对一般公众而言，人权现在是一个更为公开，广泛和知情辩论的主题。个人和团体都表示，他们绝对愿意揭发，尽管这些揭发可能带来损害。逐渐地，当局改变了它们谈论这一问题的方式，不再有组织地否认侵犯人权的行为可能或事实上确实发生，它们现在认为确有违法行为的存在，还表示愿意纠正和改正这一情况。

客观数字比言词更有力地表明了委员会至今所取得的成就。

(A) 在近三年的工作内，全国委员会记录有案的申诉总共有17,757件，其中13,602已结案，解决了其中的76.60%。每天越来越多的人要求全国人权委员会给予帮助。在最近6个月内，委员会平均每天(包括星期六和星期天在内)收到25,32件申诉。仅仅在1992年6月一个月内，委员会收到的申诉比其建立以后头六个月内收到的申诉还要多。

可喜的是，并不是所有这些申诉都事实上都涉及侵犯人权的行为。其中50%提出的事实不属于此类。委员会就此类案件提供法律援助。

上诉数字的增加并不意味着有更多的侵犯人权的行为，而是意味着社会对该机构所进行的工作更加信赖和相信。

(B) 在近三年时间内，全国人权委员会提出了482项建议和196项无责任文件。在提出的482项建议内，174项被接受并完全予以执行。264项被接受并部分予以执行，19项正在辩论之中，11项未被接受，1项尽管接受了，但没有收到令人满意的反应，其中8项建议在提供证据后被接受，15项建议在没有提供证据时予以接受。

该482项建议涉及各种各样侵犯人权的行为：其中129项涉及监狱方面的侵权行为；73项涉及准备初步核实中的缺点；56项涉及非法逮捕或拘留；36项涉及酷刑；15项涉及袭击记者；41项涉及没有执行逮捕令；11项涉及据称已失踪的人士；6项属生态问题；9项关于行政程序中的非法行为，这仅仅是最为重要的一些案例。

在近三年的工作中，提出最多建议的当局为：共和国总检察长，联

邦区司法总检察长,墨西哥州州长, Veracruz 州州长和 Tamaulipad 州州长。

- (C) 全国人权委员会通过和解和调停的方式成功地处理了1109项申诉,除此之外926项目前正在处理之中。这种机制在无须得到建议的情况下能够纠正了已被侵犯的人权,同时对违法者进行了刑事和行政处罚。
- (D) 在全国委员会干涉下,近三年来对逍遥法外进行了正面打击:723名联邦、州或市公务员受到了制裁。给予制裁的范围包括采取刑事行动到公务申戒。

XX XX XX XX XX