



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
12 October 2023
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于墨西哥根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的结论性意见*

A. 引言

1. 委员会赞赏墨西哥应委员会 2018 年结论性意见的要求，¹ 根据《公约》第二十九条第四款及时提供补充资料。² 委员会于 2022 年 8 月 12 日收到墨西哥就委员会关于《公约》第三十三条之下对缔约国的访问的报告提交的意见，委员会对此表示感谢。³

2. 委员会赞赏于 2023 年 9 月 13、14 和 15 日在委员会第二十五届会议期间与缔约国代表团进行的建设性对话，⁴ 对话内容是为履行《公约》所产生的义务而采取的措施，包括以下领域的措施：(a) 防止和消除失踪的国家政策；(b) 调查和司法；(c) 搜寻和有效协调；(d) 鉴定及移交死者遗骸。委员会还感谢缔约国在对话过程中提供了补充资料并作了澄清。委员会在 2023 年 9 月 29 日举行的第 470 次会议上通过了本结论性意见。

B. 积极方面

3. 委员会欢迎自 2021 年 11 月委员会访问缔约国之后缔约国在法规、公共政策和体制方面的进展，具体包括：

(a) 2022 年 8 月公布了关于适用国际组织呼吁的与保护和维护人权相关的临时措施的内政部规程；

(b) 国家人类身份鉴定中心在莫雷洛斯州建立，该中心于 2022 年 8 月开始运作；

* 委员会第二十五届会议(2023 年 9 月 11 日至 29 日)通过。

¹ [CED/C/MEX/OAI/1](#)。

² CED/C/MEX/AI/2。

³ CED/C/MEX/VR/1(结论)和 CED/C/MEX/VR/1(建议)。

⁴ CED/C/SR.447、CED/C/SR.449 和 CED/C/SR.451。



(c) 2022 年 12 月通过了墨西哥境外搜寻和调查支持活动机制的准则；

(d) 2022 年 11 月由内政部协调出台了一个委员会建议后续工作机制，2023 年设立了五个相关工作组：搜寻和法医身份鉴定、预防和搜寻安全、诉诸司法、受害者支助以及保护人权维护者和记者；

(e) 在韦拉克鲁斯州(2022 年)、科阿韦拉州和锡那罗亚州(2023 年)建立了三个州一级的机制，以针对委员会的建议开展后续工作；

(f) 2023 年 1 月在国家基因组医学研究所内设立了人类身份鉴定实验室；

(g) 2023 年 3 月公布了《下落不明人员和失踪人员搜寻国家方案》；

(h) 2023 年 5 月 29 日启用了国家法医数据库，可在数据库中查阅身份不明和无人认领死亡人员国家登记册；

(i) 2023 年 6 月 2 日在墨西哥城发布了《记忆法》；

(j) 2023 年 6 月 7 日发布了《国家民事和家庭诉讼法》，其中包括失踪后特别声明下落不明这一法律概念；

(k) 2023 年 8 月 23 日公布了一项协议，该协议通过了临时执行全面赔偿和补偿特别方案的准则，是 1965 年至 1990 年期间严重侵犯人权行为真相、澄清历史和推动伸张正义委员会赔偿机制的一部分；

(l) 缔约国的 32 个联邦实体设有地方搜寻委员会；

(m) 联邦司法机构(包括最高法院在内)作出的各项判决和决定规定在国家层面适用与人员失踪有关的各种国际标准，并使适用可行。

C. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

4. 委员会赞赏并欢迎缔约国的各行为体自委员会上次结论性意见和访问缔约国的报告发布以来为寻找失踪人员、调查失踪案件和促进受害者权利所作的努力。但委员会认为，存在一些阻碍充分执行《公约》的挑战，必须由全国各地的所有主管机关解决。为此，委员会鼓励缔约国考虑委员会本着建设性与合作精神提出的建议，并重申已转交缔约国的若干建议。

1. 一般资料

5. 委员会感到遗憾的是，失踪在缔约国仍是普遍现象。委员会注意到，20 个州具备关于失踪的法律，16 个州具备关于下落不明特别声明的法律，但委员会感到关切的是，《强迫失踪、个人造成的失踪和失踪人员全国搜寻系统一般法》的执行条例和国家搜寻委员会行动的管理条例的通过有所延迟，并且在起草过程中没有与失踪人员家属和民间社会进行实质性磋商(第二和第二十四条)。

6. 委员会促请缔约国：

(a) 尽快通过《强迫失踪、个人造成的失踪和失踪人员全国搜寻系统一般法》的执行条例和国家搜寻委员会行动的管理条例，同时确保包含了失踪人员家属的公开、知情和参与式的进程；⁵

(b) 在尚不具备关于失踪和/或下落不明特别声明的地方法律的联邦实体通过此类法律并实行此类声明，同时确保失踪人员家属的适当参与。

2. 防止和消除失踪的国家政策

7. 委员会感到关切的是：

(a) 缺少防止和消除失踪的国家政策，国家和州一级的建设和平安全委员会对防止和消除失踪罪行的工作产生的影响有限；

(b) 当局不承认国家人员负有各种形式的责任，为消除有罪不罚的结构性的原因而采取的措施未见成效；

(c) 总检察长办公室、国家执法委员会、海军事务部和国防部不在负责落实委员会建议的国家机制之中，受害者和受害者群体在落实进程中参与有限；

(d) 对负责搜寻、调查、起诉、赔偿和预防的小组进行的关于适用于强迫失踪案件的国际标准的培训缺少成果，也没有指标用于评估培训的影响；

(e) 失踪问题宣传工作和用于报告失踪罪行的机制协调不佳(第二、第三、第六、第十二和第二十四条)。

8. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国：

(a) 立即通过并实施防止和消除失踪的全面的国家政策，政策至少应包括委员会关于对缔约国的访问的报告中所列四项最低条件⁶和10个优先事项，⁷还应具备透明的监督系统，并具备可衡量的指标，用于评估遵守政策的情况和政策的效果；⁸

(b) 在制定和执行防止和消除失踪的国家政策时确保缔约国当局承认并考虑到国家人员对失踪现象负有不同形式的责任，同时消除有罪不罚的所有结构性原因；⁹

(c) 促进总检察长办公室、国家执法委员会、海军事务部和国防部积极参与落实委员会建议的国家机制并与之合作，并确保受害者和受害者群体、民间社会和其他相关行为体切实参与制定和实施防止和消除失踪的国家政策；

⁵ CED/C/MEX/VR/1(结论)，第63段。

⁶ 同上，第38-71段。

⁷ CED/C/MEX/VR/1(建议)，第1-112段；

⁸ CED/C/MEX/VR/1(结论)，第32段。

⁹ 同上，第42和第43段。

(d) 为负责搜寻、调查、起诉、赔偿和预防的团队实施一项关于失踪的全面的持续培训方案，以确保关于失踪问题的监管和体制框架及判例法得到执行，并确保制定目标和指标用于监督培训方案的影响；¹⁰

(e) 面向大众(包括学校和媒体)制定并实施失踪问题国家宣传运动，以便，除其他外，传播关于失踪事件报告机制的信息并消除受害者面临的污名化。¹¹

公共安全的军事化方针

9. 委员会欢迎就第 137/2022 号宪法审查申诉下达的判决，该判决宣布旨在将国民警卫队置于国防部管辖之下的立法改革违宪。但委员会感到关切的是，2022 年 11 月的法令颁布后，武装部队参与公共安全行动的期限延长至 2028 年，武装部队在安全行动中的参与有所增加，并且缺乏有效的民事管控以管理或监督武装部队的活动(第六条)。

10. 委员会重申以往建议，¹² 敦促缔约国加强其民事执法机构，并制定一项计划，以确保军队立即有序并且可核查地退出公共安全行动，包括制定时间表和具体行动。委员会还建议缔约国确保武装部队和国民警卫队的民事管控和问责机制运作良好。

3. 调查和司法

打击有罪不罚

11. 委员会欢迎《强迫失踪罪行调查标准规程》，并欢迎缔约国所有联邦实体都设有负责调查强迫失踪行为的特别检察官办公室或单位。委员会还注意到，缔约国在对话期间提供的资料显示，强迫失踪罪行调查特别检察官办公室平均每月处理 400 人的案件。但委员会关切地注意到：

(a) 对强迫失踪罪行和个人实施的失踪罪行的调查和刑事起诉仍没有被列为优先事项；

(b) 缔约国记录在案的失踪事件数量惊人，对这类事件调查不足，因而判决数量很少，从而导致几乎完全有罪不罚的现象持续存在；

(c) 调查分散化，导致对事件的法律定性分散化，并导致现场调查和有科学依据的证据的使用有限；

(d) 对强迫失踪罪的起诉有所不足，尽管有力证据表明当局参与了犯罪，并且失踪者后来重新出现的强迫失踪案件将自动撤销；

(e) 对个人或个人团体(例如犯罪组织)在国家准许、支持或默许之下实施的失踪罪行以及在无国家准许、支持或默许的情况下实施的失踪罪行的调查和刑事起诉方面进展有限；

¹⁰ 同上，第 65 和第 66 段。

¹¹ 同上，第 54 和第 55 段。

¹² 同上，第 48 段。

(f) 调查能力有限；存在采用基于对失踪人员的刻板印象和成见的调查假设的做法；联邦层面和州层面为检察官办公室划拨的预算不足(第二、第三、第四、第十二和第十四条)。

12. 委员会提请缔约国注意委员会的以往建议以及关于《公约》框架内的非国家行为体的声明，¹³ 并敦促缔约国：

(a) 在联邦层面和州层面优先并确保对《公约》第二和第三条界定的行为进行调查和刑事起诉；¹⁴

(b) 确保迅速、公正和彻底地调查关于强迫失踪和个人实施的失踪罪行的指控，在调查过程的所有阶段实行尽责，¹⁵ 确保对经查明负有责任的施害者进行起诉并予以适当惩处；

(c) 制定全面的调查战略，确保检察官办公室避免将案件分解为单独罪行，同时考虑到所有相关假设，包括国家人员以行动、准许、支持或默许等方式参与的可能性，并确保检察官办公室优先进行现场调查，及时主动收集证据(包括受害者家属提供的证据)，并促进使用有科学依据的证据；¹⁶

(d) 提高检察官办公室在刑事调查和起诉方面的能力，确保在在有合理理由认为当事人的失踪与犯罪行为有关时不排除强迫失踪或个人实施的失踪罪行的假设，同时不影响对其他相关罪行的调查，不论失踪时长；¹⁷

(e) 加强总检察长办公室和国家检察官办公室，特别是专门处理失踪问题的检察官办公室，确保持续向它们提供必要的资金和物质资源并逐步增加资源，同时确保为它们配备训练有素的工作人员，工作人员应采取区别对待的办法并与其他相关机构合作，特别是与国家搜寻委员会和地方搜寻委员会合作。¹⁸

背景分析

13. 委员会注意到，《检察长办公室法》第 45 条规定对犯罪现象进行背景分析，并注意到，缔约国在对话期间报告称，30 个地方搜寻委员会设有背景分析股。但委员会感到关切的是，缺少资料说明设在特别检察官办公室的背景分析股的数量，这些背景分析股编写的分析报告，以及特别检察官办公室下令进行背景分析的频率。委员会还感到关切的是，少有案件使用背景分析，并且开展背景分析时存在拖延(第十二条)。

¹³ CED/C/10。

¹⁴ CED/C/MEX/VR/1(结论)，第 40-42 段。

¹⁵ CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 15 段。

¹⁶ 同上，第 24 和第 25 段。

¹⁷ CED/C/MEX/OAI/1，第 25 段。

¹⁸ CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 23 段；CED/C/MEX/OAI/1，第 25 段。

14. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国：

(a) 进行背景分析，并在搜寻和调查中系统地利用这些分析，以便全面认识失踪问题，使指挥系统的责任更易认定，并为案件的起诉制定有效的总体战略；¹⁹

(b) 在所有搜寻委员会和特别检察官办公室设置并部署背景分析股，并建立机制以便系统协调这些背景分析股的工作；²⁰

(c) 利用背景分析结果识别风险因素、模式、犯罪做法和妨碍调查的因素，并采取有效措施以防止和消除失踪。²¹

受害者在搜寻和调查中的参与

15. 委员会感到关切的是，总体上，失踪人员家属和亲属继续主导着搜寻(在实地和生活中)和调查工作，尽管这是国家的责任。委员会还感到关切的是，受害者的亲属和代表在查阅调查档案方面面临困难，并且收到的指控称，受害者参与与自身相关的事务的空间正在逐步消失(第二十四条)。

16. 委员会建议缔约国：

(a) 保障失踪者的家属、亲属和代表以及民间社会组织参与搜寻和调查进程，但不要求他们负责主导这些进程或为调查提供证据；

(b) 确保搜寻失踪者的母亲团体和参与搜寻过程的其他民间社会行为体始终有训练有素的工作人员陪同，并对任何发现都进行确认、调查、安全存放并采取后续行动；

(c) 确保失踪者的家庭成员、亲属和代表能够有效查阅调查档案，并以全面、及时和尊重的方式得知这些进程的进展情况；

(d) 加强对话、协商和失踪者家属参与的空间，特别是与立法改革以及该领域公共政策的设计、执行、监测和评估相关的空间。

将强迫失踪案件送交法院

17. 委员会表示欢迎的是，最高法院的判例法承认失踪人员被搜寻的权利，²² 联邦司法委员会制定了指标用于衡量法院遵守国际义务的情况，包括关于失踪人员的指标，并制定了专家证据评估司法准则和强迫失踪问题培训方案。此外，委员会注意到联邦司法委员会全体会议关于规范该委员会所辖司法机构的诉讼合并程序的一般协议(2022年)。但委员会感到关切的是：

(a) 强迫失踪案件起诉率低，繁冗的规定持续存在，例如所提供证据的质量方面或对已下达命令的遵守情况的监督方面要求过多，并且所有规定的事项完全通过收发公函进行；

¹⁹ CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 16 段。

²⁰ 同上，第 17 段。

²¹ 同上，第 109 段。

²² Supreme Court, Amparo Appeal No. 1077/2019, First Chamber, 16 June 2021, paras. 108–111; and Amparo Appeal No. 51/2020, First Chamber, 10 August 2022, paras. 81–106.

(b) 在认定哪些法院有权在对抗式司法制度和混合司法制度下审理案件时，宪法的解读存在多种标准；

(c) 下级法院对关于强迫失踪的国际标准和最高法院关于人员失踪的判例法的使用有限；

(d) 虽然强迫失踪案件中有放宽宪法权利保护补救措施的程序要求的先例，但宪法权利保护机制的使用有限；

(e) 向联邦和州司法机构分配的资源有所不足(第十二条)。

18. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国：

(a) 提出强迫失踪假设以便起诉案件，²³ 并继续减少繁冗的要求以免程序延迟；

(b) 制定统一标准，用于决定案件应在现行对抗式司法制度下审理，还是在以往的混合司法制度下审理，或是在联邦特别刑事诉讼程序中审理，²⁴ 并执行联邦司法委员会全体会议关于规范该委员会所辖司法机构的诉讼合并程序的一般协议；

(c) 加倍努力，在司法系统内，特别是向国家法官提供关于强迫失踪和个人实施的失踪罪行的国际和国家标准的持续培训，并评估这些努力的影响；

(d) 促进使用宪法权利保护机制，以加快强迫失踪案件的搜寻工作；

(e) 确保持续划拨必要的人力、资金和实物资源并逐步增加资源，以便联邦和州司法机构能够充分起诉强迫失踪和个人实施的失踪罪行。

长期失踪

19. 委员会注意到，1965 年至 1990 年期间严重侵犯人权行为真相、澄清历史和推动伸张正义委员会使用了 Angelus 工具，以整理与这一时期发生的失踪事件有关的资料。委员会还注意到，在墨西哥城、奇瓦瓦和格雷罗举行了“真相对话”。但委员会感到关切的是：

(a) 真相委员会的推动伸张正义委员会的三名成员辞职，并且该委员会缺乏有效运作所需的资源；

(b) 在调查小组曾开展实地调查和搜寻的地方，查阅军队档案的机会有限，并且难以请专家分析从这些档案中发现的文件；

(c) 总检察长办公室和地方检察官办公室与真相委员会之间缺乏合作，特别是在交叉核对信息方面，并且它们在对长期未决的强迫失踪案件进行或完成正式调查方面采取的行动有限(第八和第十二条)。

²³ CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 34 段。

²⁴ 同上，第 35 段。

20. 委员会考虑到强迫失踪具有持续的特性，重申以往意见，并敦促缔约国：

(a) 加强 1965 年至 1990 年期间严重侵犯人权行为真相、澄清历史和推动伸张正义委员会，确保该委员会的独立性，并确保其具备履行任务所需的人力、资金和技术资源；²⁵

(b) 确保真相委员会能够查阅相关政府档案，包括国防部、海军事务部、总统护卫人员²⁶ 和情报部门掌管的档案以及存放在曾用作剥夺自由场所的军事营地和基地的档案；

(c) 确保总检察长办公室和地方检察官办公室与真相委员会之间达成合作协议，加快对长期未决的强迫失踪案件的刑事调查和惩处，以保证受害者了解真相并获得全面赔偿。

4. 搜寻和有效协调

加强负责搜寻的机构

21. 委员会表示欢迎的是，对国家搜寻委员会的预算和人员分配大幅增加，以及为家庭成员、检察官办公室、地方搜寻委员会、警察和公众提供了关于失踪和搜寻标准的培训。委员会还注意到，缔约国在对话期间提及，在联邦层面采取了个人和集体搜寻行动，并注意到，缔约国的立场是，赋予国家搜寻委员会和地方搜寻委员会作为应急响应机构的权力是不可行的。委员会感到关切的是：

(a) 国家搜寻委员会的负责人尚未任命；

(b) 十九个州没有公民搜寻委员会；

(c) 虽然提供了联邦补贴，但负责开展搜寻的机构，特别是地方搜寻委员会仍然预算不足，并且这些机构人员不足，机构的人员没有合同保障，机构的运行能力有限，可用的技术和安全资源有限；

(d) 参与搜寻的机构权责不明晰，导致在搜寻失踪人员方面出现业务上的困难；

(e) 尚未采取必要步骤以确保应急响应机构(无论事关哪个机构)立即展开搜寻(第十二和第二十四条)。

22. 委员会重申以往建议，²⁷ 并敦促缔约国：

(a) 确保国家搜寻委员会负责人的遴选程序符合《强迫失踪、个人造成的失踪和失踪人员全国搜寻系统一般法》规定的标准；

(b) 在 32 个联邦实体设立公民搜寻委员会；

(c) 确保负责搜寻的机构，特别是地方搜寻委员会，具备充足的经济、技术和人力资源以便履行任务，包括具备有合同保障的合格工作人员，并出台准则，培训工作人员，以确保有效管理联邦补贴；

²⁵ 同上，第 55 段。

²⁶ 同上，第 56 段。

²⁷ 同上，第 20、第 21 和第 30 段。

(d) 明确总检察长办公室、联邦层面和州层面特别检察官办公室以及搜寻委员会的权责，以便它们能够有效履行职能；

(e) 确保对所有强迫失踪的报告进行迅速、彻底和公正的调查，即使没有提出正式刑事申诉。

搜寻进程

23. 委员会关切地注意到：

(a) 《失踪人员搜寻标准规程》和《儿童和青少年搜寻附加规程》的适用有限，其效力不足以实现立即展开搜寻，并且这些文书的执行情况没有得到评估；

(b) 女童、青少年和妇女失踪案件有所增加，其中墨西哥、塔毛利帕斯、哈利斯科和格雷罗州记录的案件最多，另外，虽然发布了《阿尔巴规程制定和/或协调的最低标准》(2023 年)，但《阿尔巴规程》的适用并不要求联邦实体立即开展搜寻；

(c) 有些机关决定维持失踪后 72 小时后才能受理申诉的要求，从而妨碍了立即搜寻失踪者(第十二和第二十四条)。

24. 委员会重申以往建议，²⁸ 并鼓励缔约国：

(a) 加紧努力，执行《失踪人员搜寻标准规程》、《儿童和青少年搜寻附加规程》和《阿尔巴规程》，评估这些文书的执行情况，并确保主管机关立即开展搜寻行动；

(b) 确保制定一项对性别问题具有敏感认识的国家战略，在三级政府对战略进行协调，用于搜寻和定位据报失踪的妇女和女童，以提高《阿尔巴规程》在所有联邦实体的效力；

(c) 确保在有人据报失踪时，立即根据《搜寻失踪人员指导原则》之原则 6 依职开展相关搜寻，该原则特别规定，开展搜寻和定位失踪人员的活动不应有任何等待期。

搜寻方案

25. 委员会仍然感到关切的是，少有资料说明《下落不明人员和失踪人员搜寻国家方案》第一期的执行情况，并且缺少激励措施和有效的问责机制。委员会表示关切的是，该国东北部和西北部在出台区域搜寻方案方面有所延迟(第十二条)。

26. 委员会建议缔约国更广泛地宣传《下落不明人员和失踪人员搜寻国家方案》，出台有效的问责机制，并确保受害者和民间社会组织参与该方案的执行和评估。委员会还建议在该国东北部和西北部出台并实施区域搜寻方案。

登记系统和互操作性

27. 委员会注意到，负责统一信息技术系统的委员会通过了议事规则，并注意，实施了单一的、个性化的搜寻措施日志。但委员会感到关切的是：

²⁸ CED/C/MEX/VR/1(结论)，第 65 段。

(a) 负责统一信息技术系统的委员会的各专题工作组(法律、分析和技术工作组)采取的行动很少,也没有出台关于各工作组互操作性的准则;

(b) 在开展背景分析活动时,单一个性化搜寻措施日志的使用有限,产生的影响有限(第十二条)。

28. 委员会建议缔约国:

(a) 确保负责统一信息技术系统的委员会的各专题工作组的有效运作,并出台关于各工作组互操作性的准则;

(b) 鼓励主管当局,特别是国家检察官办公室,适当使用单一个性化搜寻措施日志。

失踪人员登记册

29. 委员会注意到,下落不明人员和失踪人员国家登记册显示,1962年1月1日至2023年9月12日期间,墨西哥有111,540人失踪。此外,委员会予以肯定的是,国家搜寻委员会努力鼓励主管当局将失踪(包括强迫失踪)案件的完整信息录入登记册。但委员会关切地注意到:

(a) 一些机关不愿在下落不明人员和失踪人员国家登记册中录入信息并分享这些信息;

(b) 少有记录包含调查之中的罪行的信息,录入的案件中可能涉及强迫失踪的案件比例不明;

(c) 登记册中少有基于分列数据的资料;

(d) 正在进行的由共和国总统办公厅倡议的下落不明人员和失踪人员国家登记册更新工作不符合《标准化搜寻规程》和适用于这类活动的国际标准中规定的标准,也并非由主管搜寻机关开展,而是由其他机构开展;登记册更新工作没有明确和透明的方法,也没有让失踪者亲属参与的机制,更新工作执行过程中据称发生了导致再次受害的行为,包括指控亲属隐瞒亲人下落。此外,下落不明人员和失踪人员国家登记册所载信息的安全性和获取源代码的问题也令人关切(第一至第三条,第十二和第二十四条)。

30. 委员会建议缔约国:

(a) 建立灵活、可互操作、有效和透明的机制,以便所有主管机关都能在下落不明人员和失踪人员国家登记册中输入详细的最新信息;²⁹

(b) 确保下落不明人员和失踪人员国家登记册所载资料包括有证据表明有公职人员或个人或个人团体在国家授权、支持或默许之下参与的案件,以便查明强迫失踪案件;³⁰

²⁹ 同上,第52段。

³⁰ 同上,第53段。

(c) 采取步骤，确保下落不明人员和失踪人员国家登记册包括按年龄、性别、社会经济身份、民族和/或族裔血统、³¹ 性取向、性别认同、移民身份和残疾等分列的数据；

(d) 确保下落不明人员和失踪人员国家登记册所用更新方法的透明度，保证汇编的数据具有可靠性，并保证由国家搜寻委员会以独立和公正的方式协调更新进程。缔约国还应建立机制，以保障受害者群体的参与，并采取措施，以防止他们再次受害并保护登记册所载资料。

移民背景下的失踪

31. 委员会注意到，缔约国在对话中表示，已采取步骤，免除失踪人员亲属支付人道主义签证费用的要求。但委员会重申，对移民，特别是非正常移民的脆弱性表示关切，这种脆弱性因注重安全的移民政策而加剧。委员会还感到关切的是：

(a) 墨西哥境外搜寻和调查支持活动机制的准则没有考虑到移民和难民之间的区别，也没有考虑到可能遭受强迫失踪的难民地位申请者和难民面临的风险；

(b) 缺乏关于该机制的准则的培训，并且这些准则不符合《失踪人员搜寻标准规程》和发放签证的一般准则；

(c) 移民亲属在搜寻和调查过程中以及在诉诸司法方面面临困难；

(d) 少有资料说明失踪外国移民搜寻问题机构间专门工作组和失踪移民搜寻局的运行状况(第十六和第二十四条)。

32. 委员会建议缔约国考虑委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)，并重申以往建议，呼吁主管当局：

(a) 修订墨西哥境外搜寻和调查支持活动机制的准则，以确保为难民地位申请人和难民提供保障；

(b) 对所有主管当局进行培训，使之了解墨西哥境外搜寻和调查支持活动机制的准则并了解这些准则需要符合《失踪人员搜寻标准规程》和发放签证的一般准则，还应确保准则得到有效执行；

(c) 确保受害者支助执行委员会和各州受害者支助委员会在搜寻和调查过程中并在诉诸司法方面协助移民家属，继续采取措施，为在墨西哥失踪的移民的家属免费提供人道主义签证；

(d) 确保失踪外国移民搜寻问题机构间专门工作组和失踪移民搜寻局的运作。³²

委员会的紧急行动请求

33. 委员会再次满意地注意到，最高法院的裁决³³ 承认委员会在紧急行动程序背景下通过的建议具有约束性，并规定这些建议的执行应接受司法监督。但委员

³¹ CED/C/MEX/OAI/1, 第 17 段。

³² CED/C/MEX/VR/1(建议), 第 45 段。

³³ Judgment of 16 June 2021, Amparo Appeal No. 1077/2019, para. 122.

会感到关切的是，负责执行紧急行动程序背景下所作决定的机关仅要求其他机构提供资料，而没有适当跟踪紧急行动程序之下提出的请求并制定搜寻计划或遵循失踪人员搜寻国家规程(第十二和第三十条)。

34. 委员会重申以往建议，³⁴ 并敦促缔约国确保所有主管机关按照最高法院宣布紧急行动请求具有约束力的裁决行事，监督切实遵循此类请求的情况，遵守委员会规定的最后期限，并确保受害者和人员搜寻所涉主管机关的适当参与。

保护机制

35. 委员会注意到，人权维护者和记者国家保护机制的预算和人力资源有所增加，现有 17 个地方保护机制，这一领域开展了宣传运动，以及与联邦实体签署了协议以便适用保护措施。委员会还注意到，缔约国提供的资料说明了一项保护人权维护者和记者的一般法的提案，该法将有助于三级政府改善机构间协调。但委员会感到关切的是：

(a) 收到了关于威胁、监视、报复、失踪和谋杀的指控，所指控的行为影响了从事搜寻和调查活动的失踪人员亲属、亲属的陪同人员、人权和环境维护者以及记者；

(b) 人权维护者和记者国家保护机制和地方保护机制仍然资源不足；对参与失踪人员搜寻的群体中的人员缺少有针对性的保护；难以将参与搜寻的人承认为人权维护者，难以确保他们获得国家保护，所给予的国家保护措施不具效力；

(c) 负责失踪人员相关搜寻和调查的公职人员面临不安全的情况；

(d) 缔约国在对话期间没有对多名负责调查和搜寻工作的官员辞职所产生的影响作出答复(第十二和第二十四条)。

36. 委员会重申以往建议，并敦促缔约国：

(a) 加倍努力以防止失踪者亲属、亲属的陪同人员、人权维护者、记者、环境维护者和参与搜寻和调查的公职人员遭受暴力、监视、威胁和报复，包括开展宣传运动；确保对这些行为进行调查，切实惩处责任人，确保受害者得到充分赔偿；³⁵

(b) 加强人权维护者和记者国家保护机制以及保护受害者的地方机制，向这些机制提供充分的资金、技术和人力资源，使之能够有效履行任务，并确保对属于搜寻群体的人员提供有针对性的保护，以区别对待的方法进行风险分析，切实承认参与搜寻的人为人权维护者，确保他们获得国家保护，并确保这些保护措施的效力；³⁶

(c) 为参与失踪人员相关搜寻和调查的公职人员制定并执行一项全面的保护方案，同时考虑到有组织犯罪集团警告称不会允许公职人员履行职责的地点存在的潜在风险；³⁷

³⁴ CED/C/MEX/VR/1(结论)，第 69 段。

³⁵ CED/C/MEX/VR/1(建议)，第 90 段。

³⁶ 同上，第 91 段。

³⁷ 同上，第 103 段。

(d) 采取必要措施，以确保负责搜寻和调查的官员能够完全独立和公正地履行职责。

有效的协调机制

37. 委员会关切地注意到，负责搜寻和调查的机构之间协调和信息交流不足，导致搜寻和调查程序分散化。另一个令人关切的问题是，缔约国在对话中报告称，2019年2月至2023年9月期间进行的4465次为期一天的实地搜寻中，只有45%的搜寻与检察官办公室进行了协调。此外，委员会感到关切的是，总检察长办公室和州检察官办公室不愿合作和处理搜寻委员会的请求，各特别检察官办公室之间以及联邦和州检察官办公室之间缺乏协调。委员会还感到关切的是，联邦政府与直接负责搜寻和调查强迫失踪案件的联邦实体之间在工作上协调不佳(第十二和第二十四条)。

38. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国保证负责搜寻和调查的联邦和州机构按照搜寻和调查标准规程进行机构内和机构间协调，同时确保它们之间的信息交流。委员会还敦促缔约国采用有效的方法和指标，以便能够定期评估协调机制的成效。³⁸

对强迫失踪受害者的支助

39. 委员会注意到首个关于受害者支助的全国研究。但委员会感到关切的是：

(a) 受害者在获得医疗保健、心理支持和法律顾问方面面临障碍，即便他们已纳入人权维护者和记者国家保护机制；

(b) 向失踪受害者提供支助所用的标准没有更新；

(c) 国家受害者支助系统薄弱，具体体现在为受害者支助执行委员会和地方受害者支助委员会划拨的预算和人力资源有限；

(d) 法律没有规定受害者支助执行委员会参加人权维护者和记者国家保护机制理事会的会议；

(e) 缺少国家赔偿方案，缺少内容不止补偿的赔偿方法(第十二和第二十四条)。

40. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国：

(a) 与受害者支助执行委员会和州一级受害者支助委员会协调，确保人权维护者和记者国家保护机制中的所有人员能够获得法律顾问、心理支持和保健；

(b) 放宽《一般受害者法》规定的提供支助的标准，使所提供支助的类型多样化，并确保采用区别对待的方法，使支助充分符合受害者的需要；³⁹

(c) 加强国家受害者支助系统，确保受害者支助执行委员会和地方受害者支助委员会具备充足的经济资源和训练有素的工作人员；⁴⁰

³⁸ 同上，第31和第32段。

³⁹ 同上，第93段。

⁴⁰ 同上，第92段。

(d) 规定受害者支助执行委员会应参加人权维护者和记者国家保护机制理事会的工作组；

(e) 制定一项向失踪受害者提供全面赔偿的国家方案，其中应包括区别对待的方法。⁴¹

5. 死者遗骸的鉴定和移交

法医危机

41. 委员会注意到 2023 年 4 月发布的国家法医数据库、联邦法医登记册、身份不明和无人认领死亡人员国家登记册、公墓和秘密墓地国家登记册、国家遗传信息库实施运行指南。委员会还予以肯定的是，为创建基础设施和建设法医能力投入了资源，包括建造尸体临时存放中心，两个建在塔毛利帕斯州，一个建在哈利斯科州，一个建在韦拉克鲁斯州，还包括塔毛利帕斯法医鉴定中心项目第二期、锡那罗亚州的库利亚坎临时存放中心和韦拉克鲁斯州临时存放中心的扩建。委员会还注意到，缔约国提供的资料显示，到 2023 年底，将在 16 个联邦实体建立 19 个临时存放中心。但委员会关切地注意到：

(a) 法医部门收到的尸体和/或遗骸数量多并且不断增加，这些部门没有能力妥善鉴定并确保存放。收到的资料表明，2022 年，存放在露天剧场、实验室和法医存放中心的 53,347 具尸体和/或遗骸中，89% 没有得到鉴定；

(b) 总检察长办公室尚未启动国家挖掘和法医鉴定方案，也没有公墓和秘密墓地登记册；

(c) 死者的机构安放方面缺少协调一致的公共政策；

(d) 法医部门的基础设施、设备、预算和专门人力资源有所不足；

(e) 收到的资料表明，一些国家存在违反尸体和遗骸挖掘、收回、保管、鉴定、鉴定报告和移交方面的国际标准的法医做法和程序；

(f) 负责人类身份鉴定工作的实体之间缺乏协调与合作(第十二条和第二十四条)。

42. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国：

(a) 加紧努力，扩展法医部门在人类身份鉴定和存放领域的的能力，确保将所有身份不明的死者都埋葬在具备详细资料的单个坟墓中，并在业务数据库中进行记录；⁴²

(b) 制定并发布国家挖掘和法医鉴定方案以及公墓和秘密墓地国家登记册；

(c) 执行一项关于机构存放的公共政策，政策应考虑到来自市政公墓的信息和埋葬在市政公墓中的乱葬坑中的情况并确保在所有联邦实体运行临时存放中心；

⁴¹ 同上，第 97 段。

⁴² 同上，第 70 段。

(d) 确保法医部门有充足的预算、适当的基础设施和经过适当培训的工作人员，具备开展工作所需的技术和物质资源，包括数字登记册，其中应载有关于接收死者的详细的、最新的并且受到保护的信息；为这些部门的活动建立有效的问责机制；⁴³

(e) 出台不同法医学学科的业务规程以及失踪人员遗骸的报告、鉴定和体面移交规程，并对工作人员进行关于尸体和遗骸挖掘、收回、保管、鉴定、鉴定报告和移交的国际标准的培训；⁴⁴

(f) 在负责死者鉴定的机构中建立系统的机构间协调机制，⁴⁵ 特别是在国家人类身份鉴定中心、区域身份鉴定中心、法医身份鉴定特别机制、检察官办公室和搜寻委员会之间建立协调机制。

特别法医鉴定机制

43. 委员会注意到，特别法医鉴定机制在圣路易斯波托西、塔毛利帕斯和萨卡特卡斯签署了合作协议，2023 年提交了由联合国人口基金管理的这一机制的运作情况独立评估。但委员会关切地注意到：

- (a) 该机制设立已久，但尚未作出任何肯定的鉴定；
- (b) 该机制协调小组七名成员中的六名辞职；
- (c) 该机制与受害者家属和受害者群体的接触有所不足(第十二和第二十四条)。

44. 委员会重申以往建议，并敦促缔约国：

- (a) 确保特别法医鉴定机制具备有效开展工作所需的人力、技术和资金资源以及组织结构；⁴⁶
- (b) 争取与所有州和人类身份鉴定中心签订合作协定，以便扩大该机制的业务；
- (c) 确保失踪人员的家属和亲属能够获得关于该机制查明的进展和障碍的信息并积极参与对话论坛。

国家法医数据库

45. 委员会注意到，检察长办公室推出了国家法医数据库项目第二期，具体包括纳入其他实验室、将国家遗传数据库的技术工具投入运作和部署 DNA 综合索引系统。但委员会感到关切的是：

- (a) 缺少有效的数据库，因而无法比较现有遗传信息；
- (b) 乱葬坑中发现的遗体的身份鉴定工作优先程度有限；

⁴³ 同上，第 66 段。

⁴⁴ 同上，第 71 段。

⁴⁵ 同上，第 67 段。

⁴⁶ 同上，第 65 段。

(c) 失踪人员亲属所提供基因样本的采集方法以及相关信息的存放和保护方法不够系统化(第十二、第十九和第二十四条)。

46. 委员会重申以往建议，并鼓励缔约国：

(a) 确保国家法医数据库的有效运作，并确保其与墨西哥和其他国家的其他基因资料库的互操作性，以增加基因数据交叉参考的选择；⁴⁷

(b) 加快尸体和遗骸鉴定工作，加快死者基因数据库和登记册的建设、标准化和系统化，同时按照《强迫失踪、个人造成的失踪和失踪人员全国搜寻系统一般法》，确保将乱葬坑中发现的遗体的身份鉴定作为优先事项；

(c) 鼓励国家当局提交失踪人员家属的参照样本资料，以便将失踪人员家属的 DNA 参照样本与可能与案件相关的国家的数据库系统内身份不明的遗骸的 DNA 资料进行对比，从而在现有系统中搜索这些样本，⁴⁸ 还应扩展存放和保护所移交基因资料的相关信息的能力。

人类身份鉴定中心

47. 委员会赞赏缔约国在这一领域所作的努力，包括在莫雷洛斯州开设国家人类身份鉴定中心(2022 年)，在科阿韦拉州开设区域人类身份鉴定中心(2021 年)，在韦拉克鲁斯州开设基因鉴定中心(2021 年)，以及在塔毛利帕斯州建设人类身份鉴定中心。但委员会感到关切的是：

(a) 没有充足的资料说明向国家人类身份鉴定中心分配的资源；

(b) 据称为身份鉴定目的参照国家选举研究所的生物特征数据库核对指纹的次数有限(第十二条)。

48. 委员会建议缔约国：

(a) 确保向国家人类身份鉴定中心、区域人类身份鉴定中心和法医研究机构分配充足的技术、资金和人力资源，使之能够有效运作；

(b) 确保提供指纹读取器和自动指纹识别系统，并提供数据库支持。

人员身份鉴定单一登记册

49. 委员会感到遗憾的是，建立人员身份鉴定单一登记册方面缺乏进展(第十九和第二十四条)。

50. 委员会重申其建议，呼吁缔约国建立人员身份鉴定单一登记册，在其中录入指纹、照片和与身份鉴定有关的从出生到死亡的个人信息，同时铭记《公约》第十九条关于保护个人资料的规定。⁴⁹

⁴⁷ 同上，第 69 段。

⁴⁸ 同上。

⁴⁹ 同上，第 112 段。

D. 落实《公约》之下的权利和义务，传播和后续行动

51. 委员会谨提请注意各国批准《公约》时承担的义务，并敦促缔约国确保其采取的所有措施，不论措施的性质和采取措施的主管机构，均完全符合《公约》和其他相关国际文书。

52. 委员会还强调，强迫失踪对妇女和儿童的影响特别残酷。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特别容易遭受严重的社会经济伤害，在努力寻找亲人时特别容易遭受暴力、迫害或报复。强迫失踪的儿童受害者，不论是本人遭受失踪还是承受家庭成员失踪的后果，特别容易遭受各种侵犯人权行为。因此，委员会特别强调，缔约国在执行本结论性意见所载建议和《公约》规定的各项权利和义务时，必须系统地采取性别视角并考虑到妇女和儿童的具体需要。

53. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》和本结论性意见，以提高国家当局、民间社会行为体和公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会参与为执行本结论性意见所载建议而采取的行动。

54. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2026 年 9 月 29 日之前提交补充资料、具体资料和最新资料，说明针对本结论性意见中提出的所有建议采取的后续行动，用于 2027 年的审议。委员会强调，将本建议纳入防止和消除失踪的国家政策的设计和执行为十分重要。委员会还重申其建议，呼吁缔约国促进和便利民间社会，特别是强迫失踪受害者组织，参与编写补充资料。
