



## 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
24 October 2019  
Chinese  
Original: Spanish

### 强迫失踪问题委员会

#### 关于多民族玻利维亚国根据《公约》第二十九条第一款 提交的报告的结论性意见\*

1. 委员会在 2019 年 10 月 1 日和 4 日举行的第 297 次和第 301 次会议 (CED/C/SR.297 和 CED/C/SR.301) 上审议了多民族玻利维亚国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告 (CED/C/BOL/1)，并在 2019 年 10 月 10 日举行的第 310 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎多民族玻利维亚国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告及报告所载资料，并对与缔约国高级别代表团就执行《公约》条款的措施举行的公开和建设性对话表示感谢。

3. 委员会还感谢缔约国对问题清单 (CED/C/BOL/Q/1) 作出书面答复 (CED/C/BOL/Q/1/Add.1)，该答复以代表团在对话过程中的口头发言以及提供的其他书面资料为补充。

#### B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准了联合国几乎所有核心人权条约及其九项任择议定书，并称赞缔约国批准了《美洲被迫失踪人员公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

5. 委员会欢迎缔约国在《公约》相关方面采取的措施，例如：

(a) 2016 年建立了真相委员会(第 879 号法案)；

(b) 2013 年 12 月 19 日颁布了《关于保护控告人和证人的第 458 号法案》；

(c) 2006 年通过第 3326 号法案在《刑法》第 292 条之二将强迫失踪定为刑事犯罪；

\* 委员会第十七届会议(2019 年 9 月 30 日至 10 月 11 日)通过。



(d) 2004 年通过第 2640 号法案及其细则(2005 年 2 月 22 日第 28015 号最高法令和 2007 年 8 月 2 日第 29214 号最高法令)，制订了赔偿 1964 至 1982 年期间政治暴力行为受害人的程序；

(e) 2003 年根据第 27089 号最高法令建立了强迫失踪问题机构间调查委员会。

6. 委员会满意地注意到，缔约国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. 主要关切事项和建议

7. 委员会认为，在通过本结论性意见时，现行立法、立法执行情况和某些当局的表现不完全符合缔约国的《公约》义务。委员会鼓励缔约国落实其基于建设性精神提出的建议，以确保现有法律框架以及缔约国当局的执行方式完全符合《公约》所载权利和义务。

### 1. 一般信息

#### 个人和国家间来文

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接收和审议根据《公约》第三十一和第三十二条提交的个人和国家间来文。

### 2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

#### 绝对禁止强迫失踪

10. 委员会注意到缔约国就 1964 至 1982 年期间发生的强迫失踪案提供的数据，但发现数据不仅存在缺漏，还有不一致之处，而且数据分析方式并未区分不同受害人群体、强迫失踪原因和动态以及行为模式，而这些分析对制订有效公共政策以防止这类犯罪至关重要(第一条)。

11. 委员会敦促缔约国对其国家领土上发生的所有强迫失踪案进行统一登记。登记应反映失踪总人数、后来找到的人数(无论死活)及至今仍然失踪的人数。

#### 强迫失踪的定义和适当刑罚

12. 委员会欢迎该国 2006 年通过第 292 条之二将强迫失踪罪纳入了《刑法》，但感到关切的是，定义所含“由此阻碍获得补救和程序保障”一语可能被解释为一个行为被视为犯罪行为的意图(敌意)要件，而非后果。委员会还感到关切的是，现行刑事立法并未将《公约》所列两种形式的强迫失踪都定为刑事犯罪。委员会注意到单项强迫失踪罪的最轻(5 年)和最重(15 年)刑罚，感到关切的是，最轻刑罚与这种犯罪的极端严重性不相称，刑事立法未纳入《公约》第七条第二款所列减轻和加重情节(第二、第四、第五和第七条)。

13. 委员会建议缔约国采取一切必要的法律措施和其他措施，以确保：

(a) 将《刑法》第 292 条之二的“由此阻碍获得补救和程序保障”一语理解为实施强迫失踪罪的结果，而非该行为被视为犯罪行为的意图(敌意)要件，包括通过对法官和检察官的适当培训；

(b) 以两种形式定义强迫失踪罪：作为一种单项犯罪(第二条)；作为一种危害人类罪(第五条)；

(c) 对强迫失踪罪处以适当刑罚时应适当考虑其极端严重性；

(d) 纳入《公约》第七条第二款所列全部减轻和加重情节。

#### 上级官员的刑事责任和正当服从

14. 委员会关切地注意到刑事立法：(a) 既未按照《公约》第六条第一款第(二)项规定上级官员的刑事责任，亦未规定非军事当局的刑事责任；(b) 未明文规定不得援引正当服从作为强迫失踪的辩护理由(第六和第二十三条)。

15. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保刑事立法：

(a) 按照《公约》第六条第一款第(二)项规定，纳入上级官员的责任；

(b) 明文禁止援引上级命令或指示作为强迫失踪罪的辩护理由。

### 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)

#### 强迫失踪罪的管辖权

16. 委员会感到关切的是，刑事立法未保证缔约国可按照《公约》第九条第一款第(二)和第(三)项及第二款对在境外犯下的强迫失踪罪行使管辖权，抑或按照《公约》第十一条第一款提起刑事诉讼(第九和第十一条)。

17. 委员会建议缔约国采取必要措施，充分保证玻利维亚法院能够对所有强迫失踪罪行使管辖权，包括在境外对玻利维亚国民犯下的强迫失踪罪。

#### 独立和公正的调查

18. 委员会感到关切的是，国家立法并未特别规定除外条款，来排除军事法庭调查军事人员所犯强迫失踪罪指控的管辖权(第十一条)。

19. 委员会建议缔约国确保由合格、独立、公正的检察官和法官调查和起诉武装部队成员涉嫌实施的强迫失踪罪，这些检察官和法官与被调查个人所属实体无任何机构关联。

#### 对强迫失踪案的指控和调查

20. 委员会很遗憾未收到有关所接收强迫失踪指控数量的明确、统一官方资料，感到关切的是，对这一犯罪的起诉和定罪数量很少，而且有报告指出了有效展开调查的障碍，包括：(a) 负责调查强迫失踪的各机构之间缺乏协调；(b) 主管当局现有资源不足；(c) 主管当局、真相委员会和监察员办公室查阅武装部队档案资料的权限受到限制；及(d) 法律制度缺乏措施来防止强迫失踪犯罪嫌疑人影响调查，包括若犯罪嫌疑人为国家代理人(无论文职还是军职)，则在调查期间停职等措施(第一、第七、第十二和第二十四条)。

## 21. 委员会建议缔约国：

(a) 加快正在开展的强迫失踪调查，并确保所有强迫失踪案都得到迅速、公正的调查，确保起诉犯罪嫌疑人，而且一旦被判有罪，则考虑罪行的极端严重性，处以适当刑罚，同时确保任何强迫失踪行为都不能逍遥法外；

(b) 向调查强迫失踪案的主管当局提供充分的人力、财政和技术资源，以便有效地开展工作；

(c) 在实践中确保对一切相关资料的查阅权限，特别是武装部队档案所载资料；

(d) 确保任何涉嫌犯有强迫失踪罪的国家代理人(无论文职还是军职)都无法影响调查进展。

## 保护强迫失踪控告人和调查参与者

22. 委员会注意到“保护受害人、证人、控告人和公诉机关人员方案”，以及该方案参与者均不参加强迫失踪罪诉讼的事实。但委员会很遗憾未收到关于该方案实际执行情况及其有效性的详细资料(第十二和第二十四条)。

23. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保“保护受害人、证人、控告人和公诉机关人员方案”的有效性，并向其提供必要资源，使其能够正常运作。

## 4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

## 驱逐、遣返、移交和引渡机制

24. 委员会感到关切的是，国家立法未明文禁止驱逐、遣返、移交和引渡有充分理由相信面临强迫失踪危险的人，并且很遗憾缔约国未提供资料说明采取了哪些标准和程序，用于在作出驱逐、遣返、移交或引渡决定之前评估所涉人员在目的地国面临的强迫失踪风险(第十三和第十六条)。

25. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以便：

(a) 在其国内法中明文禁止驱逐、遣返、移交和引渡有充分理由相信面临强迫失踪危险的人；

(b) 确保有明确、具体的标准和程序，用于在执行驱逐、遣返、移交或引渡之前，评估和核实所涉人员在目的地国面临的强迫失踪风险，如果确实存在风险，则不予驱逐、引渡、移交或遣返。

## 基本法律保障和被剥夺自由者登记

26. 委员会感到关切的是，有报告显示，在实践中，剥夺被拘留者自由时并不一定遵守正当程序保障，包括接触法律顾问权和与家人联络权，同时关切的还有，缔约国提供的资料未明确指出隔离监禁期间会限制哪些权利保障(第十七、第十八、第十九和第二十条)。

27. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保所有被拘留者(包括被隔离监禁者)从被剥夺自由伊始便可立即接触律师，联络家人或自己选择联系的任何其他人，并告知其家人剥夺自由的情况及其拘留地点。

28. 委员会注意到目前正在推广的玻利维亚监狱信息系统(SIPENBOL)和最高法院计算机化系统(TULLIANUS)。然而, 委员会很遗憾无资料表明监狱系统外存在被剥夺自由者登记, 而感到关切的是, 在全面落实 SIPENBOL 系统之前, 现有记录未包含《公约》第十七条第三款提到的所有信息。委员会感到遗憾的还有, 未收到充分资料说明涵盖记录所有剥夺自由情况的义务的法律条款, 以及如果官员未记录剥夺自由情况, 或记录信息不正确或不准确, 或拒绝提供有关剥夺自由的信息或提供的信息不准确, 则可适用的制裁(第十七、第二十和第二十二条)。

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, 以及提供信息不准确。

#### 《公约》相关培训

30. 委员会注意到为一些国家代理人提供了人权培训, 但认为这不包括关于《公约》条款的专门定期培训(第二十三条)。

31. 委员会建议缔约国继续努力提供人权培训, 特别是确保所有执法人员(无论文职还是军职)、医务人员、公职人员和其他可能参与羁押或处理被剥夺自由者的人员, 包括法官、检察官以及其他司法官员按《公约》第二十三条第一款接受关于《公约》条款的专门定期培训。

### 5. 提供赔偿及保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和第二十五条)

#### 受害人定义

32. 委员会感到关切的是, 根据《刑法》第 292 条之二和第 2640 号法案, 只有失踪人员及其遗孀或鳏夫和继承人被视为受害人, 但很遗憾未收到相关资料说明认定所辖范围之外发生的强迫失踪行为受害人的标准和程序, 以及是否有必要为此提起刑事诉讼。

33. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保国内法的受害人定义符合《公约》第二十四条第一款, 以便确保任何因强迫失踪而受到直接伤害的个人都无一例外地能行使《公约》规定的权利。

#### 了解真相权、获得补救权及获得迅速、公平和充分赔偿的权利

34. 委员会对真相委员会无充足资源来执行调查强迫失踪案的任务表示关切, 同时感到关切的还有, 国家政治暴力受害人赔偿委员会和技术认证委员会宣布不予受理的申请数目庞大, 以及对第 2640 号法案实施细则所列要求的适用具有限制性, 这可能使得大量强迫失踪受害人无法获得赔偿。委员会感到关切的还有, 授予受害人的赔偿未涵盖《公约》第二十四条第五款提到的所有形式, 实际仅支付应授予受害人赔偿额的 20%。另外, 委员会对无措施确保赔偿当前强迫失踪的受害人也感到关切(第二十四条)。

35. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以便：

(a) 确保真相委员会拥有所需的财政、人力和技术资源，以执行调查强迫失踪案的任务；

(b) 确保所有强迫失踪(不论是发生在 1964 至 1982 年期间还是其后)受害人都能获得全面赔偿；

(c) 确保向所有强迫失踪受害人全额支付法律规定的赔偿额；

(d) 确保赔偿制度考虑受害人个人情况，如性别、性取向、性别认同、年龄、族裔、社会地位和残疾状况等，并完全符合第二十四条第四和第五款规定。

#### 下落不明失踪人员的法律地位

36. 委员会认为，确定下落不明失踪人员法律地位的制度并未准确反映强迫失踪的复杂性，如《民法》第 32 和第 39 条及其后条款规定的那样，要求就失踪人员宣布失踪或某些情况下宣布死亡(第二十四条)。

37. 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，在社会福利、家庭法和财产权等方面将下落不明失踪人员及其亲属的法律地位合法化，而无需宣布推定失踪人员死亡。就此，委员会鼓励缔约国通过法律要求就强迫失踪发布失踪声明。

#### 搜寻失踪人员及归还遗骸

38. 委员会对搜寻下落不明失踪人员及确认和归还遗骸方面的进展有限感到关切，此外，很遗憾缺乏资料表明是否存在对当前可能遭强迫失踪人员的即刻紧急搜寻系统。委员会感到遗憾的还有，尚未完成建立一个提供《公约》所规定全部保障的遗传数据库(第十九和第二十四条)。

39. 委员会建议缔约国加紧努力，搜寻、定位和解救一切失踪人员，若失踪人员已经死亡，则应安排体面归还其遗骸。具体而言，缔约国应：

(a) 在实践中确保一旦有失踪报告，即自动启动搜寻；

(b) 确保由主管当局执行搜寻，所涉人员亲属如若愿意，可以参与；

(c) 继续努力建立一个遗传数据库，储存所找到的人类遗骸遗传信息，以便可以同失踪人员的亲属数据比对，从而协助查明身份；

(d) 在负责搜寻失踪人员的机构之间进行有效协调、合作和数据交叉比对，若发现失踪人员已经死亡，则确定遗骸身份并将其归还亲属。

#### 关于非法带离儿童的立法

40. 委员会感到遗憾的是，未收到任何资料表明国内法中已有措施防止并惩处《公约》第二十五条第一款所列行为，以及将第二十五条第一款第(一)项所指儿童送回其原生家庭(第二十五条)。

41. 委员会建议缔约国：

(a) 审查该国刑事立法，以便纳入《公约》第二十五条第一款所述行为，作为专门罪行，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，用于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，用于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，同时重新确定有关儿童的真实身份，并考虑儿童的最大利益。

#### D. 传播和后续行动

42. 委员会希望忆及各国批准《公约》时承诺的义务，并就此敦促缔约国确保其采取的一切措施，无论性质如何，也无论由哪一当局发布，均应完全符合缔约国在批准《公约》及其他相关国际文书时承担的义务。

43. 委员会还希望强调强迫失踪对妇女和儿童人权的特别残酷影响。遭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。作为失踪人员亲属的妇女尤其可能陷入社会和经济弱势地位，因努力寻找亲人而遭受暴力、迫害和报复。要么因本人遭受失踪，要么因亲人失踪而成为强迫失踪受害人的儿童特别容易遭受大量侵犯人权行为，包括身份置换。在这方面，委员会特别强调，需要在落实《公约》规定的权利和义务时确保性别视角和对儿童问题敏感的方法。

44. 敦促缔约国尽可能广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告内容、对委员会问题清单的书面答复及本结论性意见，以便提升司法、立法和行政机关、民间社会和缔约国运作的非政府组织及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害人亲属组织，参与落实本结论性意见。

45. 委员会根据其议事规则要求缔约国不迟于 2020 年 10 月 11 日提供相关资料，说明本结论性意见第 27 段(基本保障)、第 29 段(登记)和第 39 段(搜寻失踪人员)所载委员会建议的执行情况。

46. 按照《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2025 年 10 月 11 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《公约》缔约国提交第二十九条下报告的格式和内容指南(CED/C/2, 第 39 段)撰写。委员会鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害人家属组织参与编写此等资料。