



## 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
2 June 2021  
Chinese  
Original: Spanish

### 强迫失踪问题委员会

## 关于哥伦比亚根据《公约》第二十九条第 4 款提交的补充资料的结论性意见\*\*

### 一. 导言

1. 委员会欣见哥伦比亚按照委员会在其 2016 年关于缔约国初次报<sup>1</sup> 告的结论性意见中的要求，根据《公约》第二十九条第 4 款提供补充资料。委员会与缔约国高级别代表团就缔约国为履行《公约》义务而采取的措施举行了建设性对话，对此，委员会表示赞赏。对话的主题如下：(a) 使国内法与《公约》保持一致；(b) 防止强迫失踪以及搜寻和调查机制；(c) 赔偿。

#### A. 积极方面

2. 委员会赞扬缔约国鼓励搜寻失踪人员，包括被迫失踪的人员。委员会特别注意到，真相、正义、赔偿和避免重蹈覆辙综合体系已经建立，该体系组成如下：查明真相、共存和避免重蹈覆辙委员会、和平特别司法局、武装冲突中和因武装冲突而被认为失踪的人士搜寻处以及致力于寻求真相、伸张正义、落实赔偿、落实武装冲突受害者权利的各种机制。委员会重点注意到，搜寻处通过了国家搜寻计划和地区搜索计划，包括受害者在内的民间社会在打击强迫失踪方面发挥了关键作用。

#### B. 委员会建议的执行情况和缔约国的新动态

3. 委员会充分认识到，缔约国在预防和调查强迫失踪、惩罚责任人、搜寻和确认失踪人员方面存在许多障碍。委员会感到遗憾的是，尽管和平协定已经签署，但强迫失踪情况在该国各地仍然普遍存在。委员会认为，尽管缔约国作出了努力，但现行法律、法律的适用以及主管当局履行职责的方式仍不完全符合《公约》。

\* 由于技术原因于 2021 年 10 月 18 日重新印发。

\*\* 委员会第二十届会议(2021 年 4 月 12 日至 5 月 7 日)通过。

<sup>1</sup> CED/C/COL/CO/1。



## 二. 国内法与《公约》保持一致

### A. 强迫失踪的定义

4. 委员会注意到,《刑法》第 165 条中关于强迫失踪的定义仍不符合《公约》第二条。如先前建议所述,<sup>2</sup> 委员会关切地注意到,《刑法》中界定为犯罪的行为可能是公职人员实施的,也可能是其他人实施的,其他人可能自行实施此行为,也可能奉公职人员命令或经公职人员同意实施。委员会还重申,这一定义淡化了国家的责任,从而会对《公约》的执行产生负面影响(第二至第四条)。

5. 委员会建议缔约国修订《刑法》第 165 条所载定义,使其完全符合《公约》第二条。

### B. 上级官员的刑事责任

6. 缔约国没有具体的法律规定确保根据《公约》第六条第 1 款(b)项追究上级官员的刑事责任。委员会对此再次表示关切。<sup>3</sup> 即使法官的自由裁量权可以弥补这一缺失,但只有《刑法》作出具体规定,才能防止作出不完全符合《公约》的自由裁量解释(第六条)。

7. 委员会敦促缔约国根据《公约》第六条第 1 款(b)项,将上级官员的刑事责任具体纳入国内法。

### C. 被剥夺自由者的通讯和登记

8. 委员会关切地注意到,有报告称,被拘留者被阻止与《公约》第十七条所指人员联系。委员会还关切地注意到,有报告称,关于被剥夺自由者的记录没有不断更新(第十七条)。

9. 委员会重申其建议,<sup>4</sup> 并敦促缔约国采取一切必要措施,包括立法措施,确保所有被剥夺自由者从被剥夺自由之时起就能与律师联系,并能够立即与其家人或他们选择的任何其他人沟通,如果被剥夺自由者是外国人,应能与有关领事当局沟通。委员会还敦促缔约国履行《公约》第十七条规定的义务,保存被剥夺自由者的登记册。

### D. 防止儿童被迫失踪

10. 哥伦比亚法律没有具体惩罚《公约》第二十五条第 1 款(a)项提到的行为(第二十五条),委员会再次对此表示关切。<sup>5</sup>

<sup>2</sup> 同上,第 15 段。

<sup>3</sup> 同上,第 17 段。

<sup>4</sup> 同上,第 30 段。

<sup>5</sup> 同上,第 40 段。

11. 委员会敦促缔约国将《公约》第二十五条第1款(a)项所述行为定为具体的刑事犯罪，并确保对这些罪行的处罚与其极端严重性相称。

#### E. 个人来文和国家间来文

12. 缔约国尚未承认委员会有权接受和审议个人来文和国家间来文(第三十一和第三十二条)，委员会对此再次表示关切。<sup>6</sup>

13. 委员会再次大力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来文和国家间来文，以确保《公约》得到充分执行，并加强防止强迫失踪的框架。

### 三. 防止强迫失踪以及搜寻和调查机制

14. 委员会关切地注意到，缔约国继续发生强迫失踪案件，在冠状病毒病大流行的情况下也发生这种案件，而且没有采取全面政策来预防这种情况(第一至第三条)。

15. 委员会认为这一点至关重要，因此建议缔约国以缔约国根据《公约》承担的义务以及委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组通过的冠状病毒病与强迫失踪问题主要准则为基础，制定一项防止强迫失踪的全面公共政策。

#### A. 关于强迫失踪的统计资料

16. 委员会仍然感到关切的是，缔约国缺乏关于失踪人数的明确可靠资料，包括可能被迫失踪的人数。虽然国家失踪人员登记册是关于失踪人员的唯一官方登记册，但不同机构仍然有多个数据库，其中包含关于这些人的相互矛盾的信息。委员会认识到，清理国家登记册并将其合并为单一信息来源的工作已取得进展，但感到遗憾的是，这一进程尚未完成(第一至三、十二和二十四条)。

17. 委员会建议缔约国毫不拖延地完成全国失踪人员登记册的清理工作，合并各种国家数据库中所载的失踪人员信息，并提供准确可靠的失踪人员统计数据，包括可能被迫失踪的人员的统计数据。这些统计数字应能据以确定不同的受害者群体、强迫失踪的原因和情况以及行为模式，便于在此基础上采取更有效的预防、调查和搜寻措施。应系统地更新国家登记册，确保对所有已知失踪人员进行统一、全面、及时登记。国家登记册至少应该包含下列信息：

- (a) 失踪人员总数和身份，并注明《公约》第二条所指强迫失踪的情况；
- (b) 失踪者的性别、性别认同、年龄、国籍和族裔，以及失踪者失踪的地点、日期、背景和情况，包括与确定是否为强迫失踪有关的所有证据；
- (c) 有关搜寻和调查程序以及挖掘、辨认和归还遗体程序的现状。

<sup>6</sup> 同上，第12段。

## B. 强迫失踪案件调查

18. 委员会感到关切的是，总检察长办公室和和平特别司法局对强迫失踪案件的调查没有取得重大进展，案件包括未成年人或囚犯的强迫失踪案件以及与强迫失踪有关的法外处决案件。委员会还感到关切的是，许多案件的起诉没有积极进行，定罪的很少，军事指挥官和高级军官被定罪的也很少，这种情况使有罪不罚现象长期存在。同样令委员会关切的是，有报告称，武装部队起草了准则，要求军人向过渡司法系统机构说明关于其在冲突期间的行为时统一说法，不要提供对调查人员有用的信息(第二、六、十二和二十四条)。

19. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以便：

(a) 确保从速对所有强迫失踪案件进行详尽、公正、独立的专门调查，并确保和平特别司法局在其职权范围内优先对冲突中发生的强迫失踪案件启动大范围调查；

(b) 确保被指控的强迫失踪责任人，包括授权、支持或默许这种失踪的军事和文职上级官员和国家官员，受到审判，如被判有罪，则给予适当惩罚；

(c) 防止国家工作人员，无论是文职人员还是军事人员，指示他人说假话，隐瞒真相，阻挠调查；

(d) 确保所有参与调查强迫失踪案件的机构，包括真相委员会和特别司法局，能够切实及时获取国家机构的所有相关文件，特别是武装部队和安全部队情报机构拥有的相关文件。

20. 委员会关切地注意到，因涉嫌参与强迫失踪案件和其他侵犯人权行为而受调查的军官和警察却得到了提拔，从而导致受害者再次受害(第十二和二十四条)。

21. 委员会敦促缔约国采取立法措施，确保军事人员和警察晋升要求包括有证据证明他们没有因涉嫌参与强迫失踪行为或其他侵犯人权罪而受到调查或起诉。

## C. 对未经国家官员授权、支持或默许的失踪事件的调查

22. 委员会关切地注意到，对于牵涉有组织非法武装团体的失踪案件，特别是与屠宰场有关的案件、与强迫招募儿童(主要在土著社区和非洲裔哥伦比亚人社区)有关的案件以及跨界失踪案件，调查进展有限(第三、十二和二十五条)。

23. 委员会建议缔约国加紧努力，迅速、彻底、公正地调查《公约》第二条所述的所有行为，包括由有组织武装团体在未经国家人员授权、支持或默许的情况下实施的行为，防止这种行为发生，并起诉和惩罚责任人。

## D. 保护投诉人和/或参与强迫失踪案件调查的人

24. 委员会仍然感到关切的是，人权维护者、土著人民、非洲裔人社群、强迫失踪受害者及其亲属和代表，包括在和平特别司法局出庭的人，面临杀戮、威胁和报复，这些行为有罪不罚现象严重。委员会还对以下信息表示关切：(a) 在执行保护方案方面存在缺陷，包括未能确保方案满足预定受益人的需要，特别是妇女、土著社区成员、非洲裔人社群成员的需要；(b) 国家保护单位缺乏资源，这限制了其效力，在农村地区特别如此(第十二和二十四条)。

25. 委员会敦促缔约国加倍努力，防止申诉人、证人、失踪者亲属及其辩护人以及参与调查强迫失踪案件的人面临暴力、威胁和报复行为。委员会特别建议缔约国评估和审查目前的保护模式，以确保：

- (a) 人民生命安全受到保护；
- (b) 迅速有效执行国家当局采取的保护措施，相关当局协调工作，预期受益者参与风险评估并参与就保护措施作出决定，保证采用个案处理方法，考虑到性别、性别认同、性取向、年龄、族裔血统、残疾和脆弱性等；
- (c) 调查详尽、公正、有效，责任人受到起诉和适当惩罚，受害者得到充分赔偿；
- (d) 受权提供保护的机构拥有有效执行任务所需的人力、财力和技术资源。

## E. 寻找失踪人员

26. 委员会关切的注意到，在缔约国搜寻失踪人员的工作结果不佳，失踪者人数众多，根据总检察长办公室的数据，失踪者包括由非法有组织武装团体在没有国家人员授权、支持或默许的情况下实施的行为导致强迫失踪的 84,330 名成人和 9,964 名儿童，其中有强迫征兵的儿童受害者。虽然委员会注意到失踪人员调查委员会有一项国家搜寻计划，而且武装冲突中和因武装冲突而被认为失踪的人士特别搜寻处制定了一项国家搜寻计划和地区搜寻计划，但委员会对后两项计划的执行出现拖延表示关切。委员会还感到关切的是，有报告称，紧急搜寻机制正在沦为一种官僚程序，不能产生成功的搜寻结果，也没有立即启动(第二、三、十二、二十四和二十五条)。

27. 委员会鼓励缔约国系统地将《失踪人员搜寻指导原则》的方法纳入综合搜寻战略的制定和执行工作，并建议缔约国：

- (a) 确保迅速执行武装冲突中和因武装冲突而被认为失踪的人士特别搜寻处制定的搜寻计划，并确保根据和平协定设立各实体、总检察长办公室和其他机构协同工作；
- (b) 保证负责搜寻失踪人员的机构拥有履行职责所需的人力、财力和技术资源；
- (c) 确保在接到失踪案件报告时，始终以当然方式毫不拖延地启动搜寻工作；
- (d) 加紧努力搜寻、定位和解救失踪人员，如果发现失踪人员死亡，则辨认遗骸，并以有尊严的方式归还遗体，对妇女、儿童、少年、男女同性恋者、双性恋者、变性人和双性人、特定族裔社群成员和残疾人采取不同的做法；
- (e) 确保将失踪儿童送回原家庭，如果他们的身份被盗，则重新确定他们的真实身份；
- (f) 确保在找到失踪人员之前，继续开展搜寻工作，并确保对他们的失踪进行调查，直至查明事实、查明行为人。

## F. 辨认遗骸及以尊严的方式交还遗骸

28. 委员会关切地注意到，在确认和归还失踪人员遗骸方面取得的进展有限，特别是埋葬在公共墓地的 24,000 多名身份不明者的遗体 and 4,000 多名强迫失踪受害者的遗体，在已挖出的 1 万多具遗体中，这 4,000 多具遗体的身份尚未确定。委员会还对以下报告表示关切：(a) 失踪者家属向总检察长办公室报告发现遗体的情况，总检察长办公室却没有采取行动找回遗体并确认其身份；(b) 基因取样活动开展得很不够，取样范围很有限，在农村地区特别如此；(c) 未能处理收集到的所有样本并将其纳入基因数据库；(d) 在处理和保护埋在公共墓地、私人墓地和田野里身份不明者遗体方面存在问题，导致遗体腐烂、消失、混合或被毁，这些问题因疫情大流行病而加剧(第十二和二十四条)。

29. 委员会敦促缔约国：

- (a) 加紧努力辨认遗体，并按照家属的习俗，有尊严地将遗体归还给；
- (b) 保证总检察长办公室收到有关发现遗体的信息后，立即采取行动保护和辨认失踪者遗体，即使遗体是由独立于政府行事的人士发现的，也应立即采取这样的行动；
- (c) 由主管当局对正在掘尸和取证的地区以及可能发现身份不明者遗体的墓地或其他地点实行保护；
- (d) 确保从失踪者亲属那里获取生前信息和基因样本的活动在全国各地充分开展，特别是在农村地区充分开展，以便取样，并确保收集的样本得到及时处理并纳入基因数据库；
- (e) 确确保埋葬身份不明者遗骸的墓地得到维护，确保国家法医科学研究所拥有妥善处理和保护身份不明者遗骸所需的技术、财政、人力和基础设施资源。

## G. 搜寻和辨认失踪人员以及调查失踪事件的工作协调

30. 委员会关切地注意到，负责失踪人员搜寻、案件调查、遗体(包括强迫失踪人员的遗体)找回和辨认的机构之间协调不足，信息交流不足。在真相、正义和避免重蹈覆辙综合体系中，在总检察长办公室的工作中，在上述两个机构与其他国家机构(特别是失踪人员调查委员会、法医研究所和监察员办公室)的互动中，这些问题都很明显。委员会还关切地注意到，有报告称，受害者参与这些进程的程度有限(第十二和二十四条)。

31. 委员会建议缔约国确保：

- (a) 参与搜寻、调查、找回和辨认失踪人员遗骸的机构协调其活动、相互合作、交叉核对数据，以便能够有效迅速地开展工作；
- (b) 失踪者家属可参与搜寻和辨认遗体，参与调查，并根据正当程序的一部分要求，参与诉讼的所有其他阶段，同时随时被告知所有相关事态发展。

## 四. 赔偿

### 获得赔偿的权利

32. 委员会感到关切的是，在中央受害者登记册所列的 185,422 名强迫失踪受害者中，只有少数人(12,490 人)获得了赔偿，赔偿仅限于金钱赔偿。委员会还感到关切的是，受害者支持和赔偿综合处、真相、正义和避免重蹈覆辙综合体系、总检察长办公室和国家失踪人员登记册主管部门协调不够，数据交叉核对不充分，由于这些缺陷，关于有资格获得赔偿的强迫失踪受害者人数的准确可靠信息缺乏。委员会感到遗憾的是，没有收到充分资料说明国内法如何规定武装冲突情况以外的强迫失踪受害者可得到何种形式的赔偿，这些受害者不属于 2011 年第 1448 号法所涉范围(第二十四条)。

33. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，以便：

(a) 确保国内法按照《公约》第二十四条第 4 款和第 5 款的规定，为《公约》第二十四条第 1 款所指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，即使没有提起刑事诉讼，受害者也能获得赔偿和补偿；

(b) 确保《公约》第二十四条第 1 款所指的所有强迫失踪受害者获得充分赔偿，包括 2011 年第 1448 号法所涉范围之外的受害者；

(c) 确保赔偿制度考虑到受害者的个人情况，如性别、性别认同、性取向、年龄、族裔、社会地位和残疾状况。

## 五. 《公约》规定的权利和义务的落实、传播和后续行动

34. 委员会希望提请注意，各国在批准《公约》时就承担了若干义务；委员会促请缔约国确保所采取的所有措施均应完全符合《公约》和其他有关国际文书。

35. 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基于性别的暴力。作为失踪者亲属的妇女特别有可能面临严重社会经济困难，并因努力寻找亲人而受到暴力、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。

36. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第 4 款提交的进一步信息和本结论性意见，以提高所有政府主管部门、民间社会组织以及广大公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会组织参与实施本结论性意见所载建议的行动。

37. 根据《公约》第二十九条第 4 款，委员会请缔约国在 2022 年 5 月 7 日之前提交相关资料，说明为落实委员会在上文第 17 段(关于国家失踪人员登记册)、第 19 段(关于强迫失踪案件调查)和第 27 段(关于寻找失踪人员)中提出的建议而采取的后续行动。委员会还请缔约国在 2024 年 5 月 7 日之前提供最新具体资料，说明其执行本结论性意见所载各项建议的情况，以及它认为与履行《公约》义务有

关的任何其他资料。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人亲属组织参与编写此资料。

---