



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
8 May 2019
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

关于智利根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告的结论性意见*

1. 委员会在 2019 年 4 月 9 日和 10 日举行的第 279 和第 280 次会议(CED/C/SR.279 和 CED/C/SR.280)上审议了智利根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告(CED/C/CHL/1)，并在 2019 年 4 月 17 日举行的第 290 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎智利根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告。委员会与缔约国高级别代表团就为实施《公约》条款而采取的措施进行了开诚布公的建设性对话，消除了委员会的很多关切。委员会对上述对话的质量表示赞赏。此外，委员会感谢缔约国针对问题清单(CED/C/CHL/Q/1)作出书面答复(CED/C/CHL/Q/1/Add.1)，并由代表团在对话过程中以口头发言对书面答复作出补充。委员会还感谢缔约国书面提供其他信息。

B. 积极方面

3. 委员会赞扬缔约国批准了联合国所有核心人权文书和上述人权文书的大多数任择议定书，以及《美洲被迫失踪人士公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

4. 委员会对缔约国已根据《公约》第三十一和第三十二条承认委员会有权接收和审议个人和国家间来文表示欢迎。

5. 委员会还欢迎缔约国为处理与《公约》有关的问题而采取的措施，包括：

(a) 针对 1973 年 9 月 11 日至 1990 年 3 月 10 日军事独裁统治时期实施的强迫失踪及其他严重侵犯人权情事采取多项有关真相、正义和补救的立法及其他措施；

* 委员会第十六届会议(2019 年 4 月 8 日至 18 日)通过。



(b) 国家检察院于 2019 年通过第 37 号函。除其他内容外，第 37 号函就在罪行未单列的情况下起诉强迫失踪情事，列出了针对检察官的一般性指示和指导原则；

(c) 于 2009 年颁布第 20357 号法，界定了危害人类罪、灭绝种族罪和战争罪；

(d) 于 2009 年颁布第 20405 号法，设立了国家人权研究院。

6. 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有效邀请。就此，委员会对强迫或非自愿失踪问题工作组 2012 年对智利的访问表示欢迎，并鼓励缔约国继续在该机制的任务下与之合作。

C. 关注的主要问题和建议

7. 委员会满意地注意到，自回归民主以来，缔约国在军事独裁统治时期实施的强迫失踪情事的相关真相、正义和补救领域取得了重大进展。但尽管如此，委员会认为，本结论性意见通过之时，缔约国现行的监管框架与其《公约》义务并不完全相符。委员会促请缔约国落实委员会的建议。上述建议系本着建设性合作精神制订，目的在于帮助缔约国在法律和实践当中履行其《公约》义务。目前多项立法举措正处于审议之中，委员会鼓励缔约国以此为契机，落实本结论性意见当中提出的立法性建议，并确保其法律制度完全符合《公约》。

强迫失踪的定义和定性(第一至第七条)

将强迫失踪定性为一项单列罪行

8. 委员会感到关切的是，强迫失踪尚未被界定为一项单列罪行。在这个问题上，委员会对修订《刑法典》以确立强迫人员失踪罪的法案(第 9818-17 号公告)表示欢迎。该法案的现有版本内含一个与《公约》第二条相一致的强迫失踪定义，以及如若通过将确保与《公约》规定的其他义务相符的其他规定。委员会相信，缔约国将按照其在对话期间作出的承诺，加快通过上述法律(第二条和第四至第七条)。

9. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，确保按照《公约》第二条所载定义将强迫失踪界定为一项单列罪行，并确保该罪行可处以虑及其极端严重性的适当处罚。就此，委员会建议缔约国加快修订《刑法典》以确立强迫人员失踪罪的法案(第 9818-17 号公告)的通过程序，并确保最终通过的条文完全符合《公约》。

适当处罚

10. 委员会关切地注意到，适用诸如无过失先前行为(作为一项减轻处罚因素，《刑法典》第 11 条第 6 款)和不完全诉讼时效(《刑法典》第 103 条)等法律概念，以及用缓刑措施取代徒刑和提供诸如有条件释放等监狱福利，已导致独裁统治期间和之后实施强迫失踪情事的一些人获判短期徒刑或未服满刑期。这意味着缔约国采取的惩罚行动与罪行的极端严重性不相称。委员会注意到缔约国就针对

独裁统治时期实施的强迫失踪案件适用不完全诉讼时效作出的多项司法裁定以及通过就既决犯的有条件释放问题推出补充规定的第 21124 号法提供的信息(第七和第十二条)。

11. 委员会建议缔约国采取必要措施, 确保始终对强迫失踪犯罪人处以虑及罪行极端严重性的适当处罚。

强迫失踪的刑事责任和相关司法合作(第八至第十五条)

诉讼时效

12. 缔约国坚称, 根据通行的法律理论和实践, 强迫失踪情事不受诉讼时效制约, 即便是在不构成危害人类罪的情况下亦是如此, 因为不言而喻, 强迫失踪情事涉及的罪行具有持续性(CED/C/CHL/1, 第 85 段)。委员会对此表示欢迎。但是, 委员会关切地注意到, 上述原则并未载入缔约国国内法律。就此, 委员会指出, 《刑法典》第 95 条规定诉讼时效自罪行实施之日起算, 并未就具有持续性的犯罪作出任何例外规定(第八条)。

13. 委员会建议缔约国采取必要措施, 在其刑事法律当中明文规定, 鉴于强迫失踪罪行具有持续性, 若针对该罪行适用诉讼时效, 则提起刑事诉讼的时效期应当很长, 且应自罪行停止一刻起算。委员会鼓励缔约国通过确立强迫失踪罪的法案(第 9818-17 号公告)。除其他内容外, 该法案规定, 诉讼时效不应适用于强迫失踪罪行的刑事诉讼和处罚。

军事司法管辖

14. 委员会满意地注意到, 根据现行法律, 平民和未成年人在任何情况下均不受军事法庭管辖。委员会注意到, 根据缔约国在对话过程中提供的信息, 武装部队或武警成员针对上述队伍其他成员实施的普通罪行亦不属于军事法庭管辖范围。不过, 委员会感到关切的是, 法律并未明确规定此类案件不受军事司法管辖(第十一条)。

15. 委员会回顾其关于强迫失踪和军事司法问题的声明(A/70/56, 附件三), 建议缔约国采取必要举措, 确保国家法律中明文规定武装部队或武警成员针对上述队伍其他成员实施的强迫失踪情事的调查和起诉不应受军事司法管辖, 仅由普通法院进行调查和审判。就此, 委员会鼓励缔约国通过确立强迫失踪罪的法案(第 9818-17 号公告)。除其他内容外, 上述法案明文规定, 强迫失踪案件不应受军事司法管辖。

强迫失踪情事的调查

16. 委员会承认调查独裁统治时期实施的强迫失踪情事方面取得的进展, 并注意到现有 834 起涉及绑架、非法拘押、酷刑和失踪的案件待决。委员会感到关切的是, 有 355 起所涉受害人已确认的案件尚未启动法律程序, 但委员会注意到, 人权股将在 2019 年对上述案件进行审查, 以确定起诉是否可行。委员会关切地注意到, 调查须遵守旧版《刑事诉讼法》, 其中规定初步调查应秘密进行。但委员会也注意到, 缔约国坚称, 在实践当中, 多数案件中的起诉人了解调查情况, 而被告一旦被送审便可立即获知调查内容。委员会进一步注意到, 尚未通过将使法院可以获取全国政治犯与酷刑问题委员会所收集信息的法案(第 10883-07 号公

告)。委员会欢迎缔约国坚称法院自 1998 年以来未曾适用《大赦法令》(第 2191 号),但委员会感到关切的是,该法令依然有效力,因此,若判例法当中出现变化,该法令还可能会适用(第十二和第二十四条)。

17. 委员会建议缔约国:

(a) 继续努力并加大力度,针对独裁统治时期实施的强迫失踪情事启动并加速调查,并确保参与上述失踪情事的人员遭到审判,且若罪名成立,得到虑及其行为极端严重性的适当处罚;

(b) 采取适当措施,确保直接因强迫失踪情事而受到伤害的任何个人均能行使自己了解调查进展和调查结果的真实情况的权利;

(c) 采取必要措施,确保调查强迫失踪情事的主管部门可以获得所有相关文件及其他信息,以使其得以切实进行调查;

(d) 确保国内法律不含有允许强迫失踪情事的实施者免于任何适当的法律诉讼或刑事处罚的规定。就此,委员会建议宣布《大赦法令》(第 2191 号)无效;

(e) 确保参与调查强迫失踪情事的机构拥有适足的财政资源、技术资源和合格工作人员,能够迅速而有效地开展工作。

18. 委员会关切地注意到,据称在独裁统治之后发生的 4 起强迫失踪案件中有 3 起的调查工作进展缓慢(第十二和第二十四条)。

19. 委员会建议缔约国:继续努力并加大力度,防止发生强迫失踪情事并确保所有强迫失踪情事均得到及时、彻底而有效的调查;起诉犯罪人,且若罪名成立,对其处以虑及其行为极端严重性的适当处罚;受害人按照《公约》第二十四条第 4 和第 5 款得到充分补救。

防止强迫失踪情事的措施(第十六至第二十三条)

《公约》相关培训

20. 委员会注意到缔约国就在负责执法的非军事和军事机构中进行的人权培训提供的信息,并满意地注意到强迫失踪问题已纳入其中一些培训活动。但是,委员会注意到,未能按照《公约》第二十三条就《公约》的相关规定定期提供具体的培训(第二十三条)。

21. 委员会建议缔约国继续努力针对国家官员开展人权培训,尤其要按照《公约》第二十三条第 1 款,确保所有的军事和非军事执法人员、医务人员、国家官员以及包括法官、检察官和负责司法工作的其他官员在内的可能参与监押或处置被剥夺自由者的其他人员定期接受有关《公约》规定的具体培训。

提供补救和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四至第二十五条)

受害人定义

22. 委员会认为,按优先顺序列出的可视为《刑事诉讼法》第 108 条之下罪行受害人的人员详尽清单不完全符合《公约》第二十四条第 1 款规定的受害人定

义。在这个问题上，委员会欢迎缔约国在对话过程中坚称国家检察院在实践当中适用广泛的受害人定义，例如在涉及提供保护和信息问题时。但是，委员会感到关切的是，《刑事诉讼法》第 108 条的现有措辞有可能使直接因强迫失踪情事而受到伤害的一些人无法行使其在《公约》之下享有的所有权利(第二十四条)。

23. 委员会建议缔约国考虑采取必要措施，确保国内法律含有与《公约》第二十四条第 1 款规定的定义一致的强迫失踪受害人定义，从而确保直接因强迫失踪情事而受到伤害的所有人均能充分行使《公约》所载权利，尤其是获得正义、真相和补救的权利。

获得补救和及时、公平、充分的赔偿的权利

24. 委员会欢迎缔约国为保障独裁统治时期实施的强迫失踪情事受害人有权获得补救而作出的大量努力，其中包括创立“赔偿与综合保健计划”。委员会感到遗憾的是，设立一个负责将受害者分类的常设委员会将有助于确定是否存在任何各真相委员会未能承认的强迫失踪受害人，但据缔约国称，设立这样一个常设委员会不是一项绝对的优重事项。无论如何，委员会感兴趣地注意到，未能得到各真相委员会承认但却得到法庭承认的强迫失踪受害人可以获得各真相委员会受害人名单上的人员所享有的社会福利。委员会满意地注意到，自 2011 年以来，最高法院认为，就因独裁统治时期实施的强迫失踪情事而蒙受的损失提起的民事诉讼不受诉讼时效制约。但是，委员会也注意到，上述不可适用诉讼时效的原则未载入国内法律(第二十四条)。

25. 委员会建议缔约国：(a) 继续努力确保直接因独裁统治时期实施的强迫失踪情事而受到伤害的所有人，包括未能得到各真相委员会承认的受害人在内，均能得到充分的补救；(b) 确保处理补救工作的各机构，包括象征性补救在内，拥有适足的财政资源、技术资源和合格工作人员。委员会还鼓励缔约国在其法律当中体现最高法院就针对强迫失踪所造成损失提起的民事诉讼不适用诉讼时效问题采取的立场；或者，若就此类民事诉讼适用诉讼时效，则委员会建议缔约国应采取必要举措，通过法律形式确保时效期很长且自强迫失踪情事停止一刻起算。

寻找失踪人员

26. 委员会认可缔约国为寻找据称在独裁统治时期遭强迫失踪的人员而付出的努力，也了解缔约国面临的挑战，尤其是因时间的流逝而面临的挑战。但是，委员会感到关切的是，到目前为止，已查明下落的独裁统治时期强迫失踪受害人数有限。委员会还感到关切的是，貌似在独裁统治之后遭强迫失踪的四个人尚未查明下落(第二十四条)。

27. 委员会建议缔约国继续努力并加大力度查明独裁统治期间或之后遭强迫失踪且命运尚不清楚的所有人的下落，若已死亡，则以有尊严的方式确认并归还其遗骸。具体而言，委员会建议缔约国：

(a) 继续努力，以确保负责调查强迫失踪情事、寻找失踪人员和在失踪人员死亡情况下确认其遗骸的各机构之间高效地协调、合作并对数据进行交叉参考；

(b) 确保负责寻找失踪人员和在失踪人员死亡情况下确认其遗骸的各机构具备及时而有效地开展工作所需的财政资源、技术资源和合格工作人员；

(c) 确保寻人工作系在失踪人员亲属的积极参与下——若其亲属有此要求的话，由具备权限的主管部门开展；

(d) 确保寻人工作继续进行，直到失踪人员的命运已经查明。这其中包括确定、保存和保护怀疑可能找到失踪人员遗骸的所有场址。

命运尚未澄清的失踪人员及其亲属的法律处境

28. 委员会赞赏地注意到，第 20377 号法针对独裁统治时期实施的强迫失踪情事，设想了宣布因遭强迫失踪而下落不明的可能性。但是，委员会感到遗憾的是，委员会未收到缔约国就现行法律是否针对独裁统治之后实施的强迫失踪情事规定了宣布遭强迫失踪的可能性作出的任何澄清(第二十四条)。

29. 委员会鼓励缔约国采取必要举措，确保法律规定一项无论失踪始于何日均可宣布因遭强迫失踪而下落不明的程序，以确保命运尚未澄清的失踪人员及其家人的法律处境得到妥善的规范。

非法带离儿童

30. 委员会注意到绑架儿童罪和伪造正式文件罪，也注意到刑事法律中含有对不遵循《收养法》所规定程序而购买儿童或直接移交儿童的行为施以处罚的规定，但委员会感到关切的是，现行法律未按照《公约》第二十五条第 1 款的规定包含对所有非法带离儿童的相关行为施以惩处的具体规定。委员会注意到缔约方就针对 341 名儿童遭带离和/或非正常收养展开的调查提供的信息——其中有 279 起据称是在独裁统治时期发生的。委员会还注意到，已针对 10 名孕妇在独裁统治时期遭拘押一事开立了特别案卷。上述孕妇的子女可能在囚禁期间出生并存活下来。委员会指出，上述儿童可能尤其容易成为身份置换的受害人(第二十五条)。

31. 委员会建议缔约国：采取必要的立法措施，将《公约》第二十五条第 1 款(a) 项所描述的行为规定为具体罪行；针对此类行为规定与其极端严重性相称的处罚。委员会还建议缔约国：(a) 加快调查未成年人遭带离和/或非正常收养以及孕妇失踪的案件；(b) 确保受害人在发现身份遭变更的情况下能够行使恢复自己身份的权利。

D. 传播和后续行动

32. 委员会希望提请注意各国在批准《公约》时承担起的义务，并就此促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何也无论系由哪个主管部门采取，均完全符合该国在批准《公约》及其他相关国际文书时承担起的义务。

33. 委员会还希望强调，强迫失踪对妇女和儿童的人权有着特别残酷的影响。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。失踪人员的女性亲属尤其可能承受严重的社会和经济劣势，并因努力寻找亲人下落而遭受暴力、迫害和报复。因本人遭强迫失踪或因承受亲属失踪造成的后果而成为强迫失踪受害人的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯，包括身份遭置换。因此，委员会特

别强调，缔约国有必要在维护《公约》所载各项权利和履行《公约》所载各项义务时，顾及性别视角和顾及儿童特点的方法。

34. 委员会鼓励缔约国确保广泛传播《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第 1 款提交的报告、对委员会编制的问题清单作出的书面答复以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政主管部门以及在缔约国开展活动的民间社会团体、非政府组织和广大公众的认识。委员会进一步鼓励缔约国推动民间社会团体参与落实本结论性意见。

35. 根据委员会的议事规则，请缔约国应最迟于 2020 年 4 月 18 日提供相关信息，说明本结论性意见第 9 (将强迫失踪定性为一项单列罪行)、第 17 (强迫失踪情事的调查)和第 27 (寻找失踪人员)段所载委员会建议的落实情况。

36. 委员会根据《公约》第二十九条第 4 款，请缔约国在 2025 年 4 月 18 日前以文件形式提交委员会所有建议落实情况的最新信息，以及《公约》所载义务履行情况的任何其他新的相关信息。文件应按照“缔约国根据《公约》第二十九条提交报告的形式和内容准则”(CED/C/2, 第 39 段)编写。委员会鼓励缔约国在编写上述信息时与民间社会团体磋商，包括受害人亲属组成的组织。
