



## 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General  
27 October 2016  
Chinese  
Original: Spanish

### 强迫失踪问题委员会

#### 关于哥伦比亚根据《公约》第二十九条第一款提交的报告的 结论性意见 \*

1. 委员会在 2016 年 10 月 6 日举行的第 183 次和第 184 次会议(见 CED/C/SR.183 和 184)上审议了哥伦比亚根据《公约》第二十九条第一款提交的报告(CED/C/COL/1)，并在 2016 年 10 月 12 日举行的第 192 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 引言

2. 委员会欢迎哥伦比亚根据《公约》第二十九条第一款提交按照报告编制准则起草的报告和其中所载资料。委员会赞赏与缔约国代表团就执行《公约》条款所采取的措施举行的开放性和建设性对话，对话消除了委员会的许多关切。委员会还感谢缔约国对问题清单(CED/C/COL/Q/1)的书面答复(CED/C/COL/Q/1/Add.1)，代表团在对话期间通过口头答复作出的补充，以及所提供的书面补充资料。

#### B. 积极方面

3. 委员会欢迎缔约国批准了联合国所有核心人权条约及其若干任择议定书，以及《美洲被迫失踪人士公约》和《国际刑事法院罗马规约》。

4. 委员会还欢迎缔约国就与《公约》相关的问题所采取的措施，包括：

(a) 《宪法》第 12 条明文规定“任何人不得被强迫失踪”；

(b) 通过了 2014 年第 1719 号法律，其中规定“对种族灭绝罪、危害人类罪和战争罪的刑事诉讼不适用法定时效”；

\* 经委员会第十一届会议(2016 年 10 月 3 日至 14 日)通过。



(c) 通过了 2012 年第 1531 号法律，其中规定了如何申报强迫失踪和其他形式的非自愿失踪所致的下落不明；

(d) 通过了 2010 年第 1408 号法律，由此向强迫失踪罪受害者致敬并规定了寻找受害者下落并识别其身份的措施，以及 2015 年第 303 号法令，即 2010 年第 1408 号法律的实施条例；

(e) 通过了 2005 年第 971 号法律，由此规范了紧急搜寻机制；

(f) 通过了 2000 年第 589 号法律，其中规定了强迫失踪的定义，成立了失踪人员搜寻委员会，并建立了紧急搜寻机制。

5. 委员会赞赏地注意到，一个充满活力的民间社会十分有助于在缔约国监测《公约》的执行情况。

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。

7. 委员会注意到缔约国在与哥伦比亚革命武装力量—人民军的和平谈判框架内所作努力，在谈判中处理了《公约》所载的一些权利和义务，还注意到公民公决结果否决了政府与哥伦比亚革命武装力量—人民军的最终协议，委员会鼓励缔约国继续努力，确保充分落实强迫失踪受害者的权利。

## C. 关注的主要问题和建议

8. 委员会认可缔约国为解决强迫失踪之害所做的大量努力。然而，委员会认为，在通过本结论性意见之时，缔约国在预防、调查和惩治强迫失踪以及搜寻失踪人员方面仍面临诸多困难和挑战，全国各地仍在报告大量强迫失踪案件。委员会希望强调，缔约国认识到在保障《公约》所载权利方面依然面临重大困难和非常复杂的挑战，并明确承诺加以克服。委员会敦促缔约国执行委员会本着建设性与合作精神为协助缔约国在法律和实践中落实《公约》为其规定的义务而提出的建议。

### 一般信息

#### 紧急行动程序

9. 委员会认可缔约国在其紧急行动程序框架内的合作，但提供的资料显示在一些情况下仍显不足(第三十条)。

10. 委员会敦促缔约国继续在其紧急行动程序的框架内与委员会合作，并改善机制，确保立即处理和定期跟踪所有紧急行动以及委员会传送的临时保护措施申请。

## 个人和国家间来文

11. 委员会注意到缔约国尚未承认委员会有权接收和审议根据《公约》第三十一条和第三十二条提交的个人和国家间来文(第三十一条和第三十二条)。

12. 委员会大力鼓励缔约国承认委员会有权接收和审议根据《公约》第三十一条和第三十二条提交的个人和国家间来文，以加强《公约》规定的打击强迫失踪的保护制度。

## 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至七条)

### 对遭受强迫失踪者的登记

13. 委员会感到关切的是，缺乏遭受强迫失踪者人数的准确统计资料。委员会注意到缔约国强调使用国家强迫失踪登记册是一项强制要求，为整顿这方面的工作并对其中所载资料与其他机构数据库中的资料进行对比做出了努力，但委员会关切的是，不同的数据库在关于失踪人员的资料上仍存在差别。此外，委员会还关切的是，在国家强迫失踪登记册所载的案件中，近 80%没有进行分类，并对没有关于被分类为涉嫌有国家官员卷入其中的“涉嫌强迫失踪”案件的统计资料感到遗憾(第一至三条、第十二条和第二十四条)。

14. 委员会建议缔约国加快对失踪人员资料的整合进度，以生成准确可靠的资料，据以采取更为有效的预防、调查和搜寻人员下落的措施。为此，请缔约国设定期限来完成国家强迫失踪登记册的整理程序，以尽快有效地整合所有人员失踪案件并获得尽可能详尽的资料。此外，建议缔约国：

(a) 投入更多努力，确保一旦获悉失踪案件，在国家强迫失踪登记册上以统一、详尽的方式立即登记所有人员失踪案件，不得有任何遗漏，并保持登记记录的不断更新；

(b) 采取有效措施，尽可能对更多案件进行进一步的分类；

(c) 采取必要措施生成统计资料，帮助了解严格意义上的失踪问题的规模，所谓严格意义，就是有国家官员涉嫌直接或间接卷入这一犯罪。

### 强迫失踪罪

15. 委员会注意到《刑法典》第 165 条规定，强迫失踪罪的责任人既可能是公职人员，也可能是个人，无论是不是在公职人员的指示或默许下实施的。对此，委员会注意到缔约国提供的资料显示，这一定义符合哥伦比亚失踪事件的具体情境，并肯定该条中所载的定义“与《公约》第二条所载的基本要素相符合”(见 CED/C/COL/Q/1/Add.1, 第 29 段)。然而，委员会认为，在《公约》第二条给出的强迫失踪定义的基本要素中，有一项恰好就是国家官员直接或间接卷入了这一犯罪行为，这有别于其他同类行为，正如将第二条和第三条合并解读的情况。委员会认为，将非国家行为方纳入到强迫失踪罪的定义中，削弱了国家的责任，

《刑法典》第 165 条对强迫失踪给出的宽泛定义，可能会在其他层面引发不良后果，例如统计数据缺乏明确性，或者在需要不同的方法和策略的搜寻失踪人员下落和刑事调查方面存在缺陷(第二条至第四条)。

16. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，确保修正《刑法典》第 165 条所载定义，使之能够确保有效开展失踪人员搜救工作和刑事调查工作，并且不得削弱国家责任。

#### 上级官员的刑事责任

17. 委员会注意到了《刑法典》第 25 条和第 28 至 30 条，且缔约国声称已经通过批准《国际刑事法院罗马规约》，将上级官员的责任概念纳入国内法中。然而，委员会认为在刑事上缺乏具体规定可能会导致产生不完全符合《公约》第六条第一款第(二)项所载义务的不同解读(第六条)。

18. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，依照《公约》第六条第一款第(二)项的规定，在刑事立法中专门加入关于上级官员责任的内容。

#### 在强迫失踪案件上的刑事责任和司法合作(第八至十五条)

##### 对强迫失踪案件的举报和调查

19. 委员会注意到报告的强迫失踪人数近年来有了显著减少。尽管如此，委员会感到关切的是，有人指称，严格意义上的强迫失踪，即由国家官员直接或间接实施的强迫失踪仍然存在。委员会注意到缔约国提供了关于因强迫失踪案而提起的刑事诉讼的资料，指出有国家官员在诉讼中受到指控、起诉和判刑，但委员会感到关切的是，在调查强迫失踪案件并对肇事人进行判刑方面没有取得显著进展(第二条、第十二条和第二十四条)。

20. 委员会建议缔约国：

(a) 确保在实践中，如果有正当理由认为有人遭遇强迫失踪，即使没有提出正式申诉，也应立即进行彻底、公正的调查；

(b) 加快正在开展的强迫失踪调查工作，包括在正义与和平特别刑事诉讼框架内开展的调查，确保不让任何强迫失踪行为的责任人逍遥法外；

(c) 加大努力确保失踪人员的亲属都能提起申诉；促进和帮助失踪人员亲属在正当程序框架下参与调查并全程参与诉讼；并确保定期向其报告调查进展和结果；

(d) 确保所有负责开展调查的单位之间有效开展协调与合作，在工作上相辅相成，避免相互妨碍；并确保具备适当的技术资源、经费和人手来迅速、高效地履行职责；

(e) 根据以犯罪行为的共性和区域特点为基础制定的具体策略联合开展调查工作，避免在调查上各自为政，进而削弱工作的有效性；

(f) 确保参与强迫失踪调查的主管部门能及时有效地调阅政府部门掌握的所有文档和其他调查相关资料，尤其是情报机关、武装部队和治安部队掌握的文档。

21. 委员会满意地注意到，缔约国明令禁止军事刑事法院审理强迫失踪罪有关案件(见 CED/C/COL/1, 第 111 段)。然而，委员会感到关切的是，收到的资料显示有很多同时满足法外处决并符合《公约》对强迫失踪的定义的案件，即所谓的“误报”案件，被归入了军事刑事法院的管辖权，这样做的后果是无法保证独立、公正的调查，也无法进行适当的司法认定(第二条、第十一条和第十二条)。

22. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保在实践中所有涉嫌受害者被强迫失踪的案件，即使受害者已身亡，也应从一开始被认定为普通司法管辖权的受理范围。

#### 对未得到国家官员批准、支持或默许的失踪案件的调查

23. 委员会感到关切的是，尽管缔约国采取了相关预防和惩处措施，但仍有非法有组织武装团伙实施的未得到国家官员批准、支持或默许的失踪事件(第三条)。

24. 委员会建议缔约国继续努力，以预防并快速、彻底和公正地调查所有《公约》第三条所指的行为，并起诉和惩处肇事者。

#### 寻找失踪者下落

25. 委员会注意到缔约国为搜寻失踪人员并查明遇害人员遗体身份所采取的措施。然而，委员会感到关切的是，报告显示在搜寻失踪人员和查明遇害人员遗体身份的实践中存在一系列困难。委员会尤其关切对于《国家失踪人员搜救计划》执行不力以及紧急搜救机制无法立即启动的指控。此外，委员会关切地注意到，国家法医和司法鉴定研究所由于缺乏资源，只能将基因取样工作主要集中在城市地区开展，这加剧了大量尸首无法确认身份并归还遗体的问题(第十二条和第二十四条)。

26. 委员会建议缔约国继续加大努力，查寻、找到和解救失踪者，若失踪者已经死亡，应找到、适当处理并归还其遗体。尤其是建议缔约国：

(a) 确保在实践中，一旦获悉人员失踪，在任何情况下均应毫不拖延地依职责开始搜救；采取具体有效的搜救措施，尽可能找到生还人员；坚持搜救直到确定失踪人员下落；

(b) 加倍努力查找遗体下落；加强基因库建设，尤其是通过广泛采集生前资料和失踪人员家人的基因样本，将工作重点放在农村地区；并加快对找到的遗体进行身份确认和归还工作；

(c) 采取更有效措施，确保责任单位之间的协调、合作与资料交流，以搜寻失踪人员，对于已遇害人员，确认遗体身份，并确保配备必要的经费、技术资源和训练有素的人手；

(d) 加倍努力确保所有相关部门得到定期的专门培训，内容是在关于如何搜寻失踪人员并适当处理和归还遇害人员遗体的现有法规框架中规定的相关措施，特别是关于如何正确执行《国家失踪人员搜救计划》和《紧急搜救机制》；

(e) 确保搜救工作是由主管部门实施的，并在失踪人员亲属的要求下让其积极参与其中；

(f) 加紧努力，确保一切与遗体身份认定和归还相关的行动妥善顾及到受害者所属民族或社区的传统习俗，当受害者属于土著民族和非裔社区时尤其如此。

#### 保护举报和/或参与调查强迫失踪的人士

27. 委员会注意到缔约国成立了国家保护人权捍卫者工作组，还有旨在为受害者、证人和卷入刑事诉讼的人员提供保护，以及为由于开展或履行政治、公共、社会或人道主义行动或职能而直接导致其面临特别或极端风险状况的个人、团体或社区提供保护的现有方案。但是，委员会感到关切的是，有指控称在这些方案的实施过程中存在弊端，包括在风险评估和批准采取保护措施方面的拖延，以及缺乏符合受益者特殊需要的适当措施。此外，委员会关切的是，有指控称，一些失踪人员的家庭成员、强迫失踪事件举报者、为受害者提供援助的人权捍卫者，甚至是司法人员受到了骚扰、恐吓、袭击和威胁(第十二条和第二十四条)。

28. 委员会建议缔约国加倍努力，确保有效保护《公约》第十二条第一款所列的所有人员免遭一切可能的虐待或恐吓。特别是建议缔约国加大努力，以便：

(a) 确保快速有效落实各类照顾和救助方案中规定的保护制度；确保有权得到保护的人员参与风险评估和确定采取何种保护措施；并确保让保护体系拥有必要资源来有效开展其任务；

(b) 预防和惩治对失踪人员的家庭成员、强迫失踪事件举报者、为受害者提供援助的人权捍卫者以及参与强迫失踪调查工作的人员实施的恐吓和/或虐待行为。

#### 防止强迫失踪的措施(第十六至二十三条)

##### 被剥夺自由者的来文

29. 委员会感到关切的是，有指控称在有的抓捕案件中没有清楚向被捕者告知情况，违反了《刑事诉讼法》第 303 条第 2 款之规定(2004 年第 906 号法律)，在临时拘留的情况下尤其如此。另一方面，委员会与禁止酷刑委员会的意见一致(见 CAT/C/COL/CO/5, 第 8 段)，认为《刑事诉讼法》第 303 条第 4 款的措辞可

能会导致人们对其进行宽泛的解读，认定该条款规定被拘捕人员有权“尽早指定一名可信的律师并与之见面”(第十七条)。

30. 委员会建议缔约国采取有效措施，确保在实践中让所有被剥夺自由人员，包括被临时拘留的人员，以及所有被从一个剥夺自由场所移送至另一个剥夺自由场所的人员，都能立即与其家人、律师或者他们选定的任何其他人员取得联系。

#### 被剥夺自由者登记册

31. 委员会关切的是，有指控称存在遗漏对被临时拘留人员进行登记、更改被剥夺自由人员登记册或者在登记册中漏登相关信息的情况(第十七条)。

32. 委员会建议缔约国确保无一例外地对所有剥夺自由情况进行登记，包括没有依司法程序进行的拘留，在登记册或档案中至少应包含《公约》第十七条第三款中要求的资料；确保所有被剥夺自由人员记录和/或档案的资料完整准确且更新及时；确保所有被剥夺自由人员记录和/或档案定期接受检查，如果发现违规情形，应进行调查并根据违规行为的严重程度对责任官员进行惩处。

#### 赔偿措施和保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十四和二十五条)

##### 国家历史记忆中心

33. 委员会欢迎国家历史记忆中心的成立(2011 年第 1448 号法律第 146 条)，尤其欢迎该中心在强迫失踪方面实施的举措，因为委员会认为这些举措有助于落实强迫失踪受害者获知真相和获得赔偿的权利(第二十四条)。

34. 委员会建议缔约国继续重视国家历史记忆中心在强迫失踪方面的方案、报告和建议，继续支持该中心的工作，特别是要确保该中心具备充足资源来有效履行其使命。

##### 获得补偿及迅速、公平和适当赔偿的权利

35. 委员会欢迎 2011 年第 1448 号法律的通过，该法规定了一系列旨在确保对包括强迫失踪受害者在内的国内武装冲突受害者进行全面赔偿的措施，并欢迎缔约国为落实该法律所付出的巨大努力。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到充分资料，说明在国家立法中规定的对没有涵盖在 2011 年第 1448 号法律规定的赔偿范围内的受害者的赔偿措施(第二十四条)。

36. 委员会建议缔约国：

(a) 确保在 2011 年第 1448 号法律的适用范围以外，国家立法规定一个完整的恢复和赔偿制度，与《公约》第二十四条第四款和第五款的规定以及其他相关国际标准完全相符，并符合受害者的个人情况，例如，要顾及到受害者的性别、性取向、性别认同、年龄、种族、社会地位以及残疾情况；

(b) 继续加紧努力，确保所有在武装冲突情况下因强迫失踪受到直接伤害的人员获得全面恢复。

#### 下落不明的失踪者及其亲属的法律地位

37. 委员会满意地注意到 2012 年第 1531 号法律获得通过，该法规定了获得强迫失踪和其他形式的非自愿失踪所致的下落不明声明的行动。然而，委员会感到关切的是，报告显示失踪人员家属以及相关执行部门对这一行动的运作了解的非常有限。委员会感到遗憾的是，没有收到关于已受理的强迫失踪所致下落不明声明申请数量的统计资料(第二十四条)。

38. 委员会建议缔约国采取必要措施，确保及时有效地实施与下落不明的失踪者及其亲属的法律地位相关的现行法律规定。在这方面，建议缔约国加强宣传运动，向相关部门定期提供关于如何处理 2012 年第 1531 号法律规定的强迫失踪所致下落不明声明，以及该法律与其他相关机制，例如 2005 年第 986 号法律规定的保护文书的兼容性方面的专门培训。

#### 保护儿童免遭强迫失踪

39. 委员会注意到与绑架相关的刑事条文，但关切地注意到，在现行立法中并没有关于如何惩处《公约》第二十五条第一款第(一)项所载的与非法劫持儿童相关行为的具体规定。委员会还感到关切的是，根据国家强迫失踪登记册的记录，有 2,250 名未成年人怀疑遭到强迫失踪，其中 47 名仍下落不明的未成年人在失踪时不满四岁，因此，他们特别容易成为改换身份的受害者(第二十五条)。

40. 委员会建议缔约国采取必要的立法措施，将《公约》第二十五条第一款第(一)项所载的行为专门订立罪名，考虑到其犯罪性质的极端严重性，规定相应的刑罚。此外，建议缔约国加紧努力搜寻失踪儿童并确定其身份，并确保身份被改换的失踪儿童能够回归其原生家庭。

### D. 传播和后续行动

41. 委员会希望忆及各国批准《公约》时承担的义务，为此，委员会敦促缔约国确保其所采取的所有措施，无论其性质如何，也不论源于何种权威，均完全符合它在批准《公约》和其他有关国际文书时所承担的义务。委员会尤其促请缔约国确保对所有强迫失踪案件进行切实调查，并确保受害者充分享有《公约》规定的各项权利。

42. 此外，委员会希望强调强迫失踪对妇女和儿童的人权造成的特别残酷的影响。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。作为失踪者亲属的妇女在社会和经济上特别有可能处于弱势地位，因为努力寻找其亲人的下落而遭受暴力、迫害和报复。强迫失踪行为的儿童受害者，无论是因本人遭受强迫失踪，还是因亲属失踪造成的后果而受害，其人权都特别容易受到诸多侵犯，



包括改换身份。在这方面，委员会特别强调，缔约国有必要确保在落实《公约》规定的权利和义务时从性别角度看问题，同时考虑到儿童的特点。

43. 委员会鼓励缔约国广泛宣传《公约》、缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会编写的问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政机关、民间社会和缔约国运作的非政府组织以及广大公众的认识。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按照本结论性意见采取的行动。

44. 根据委员会的议事规则，缔约国最迟应于 2017 年 10 月 14 日之前提供相关资料，说明本结论性意见第 14、20 和 26 段所载委员会建议的落实情况。

45. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2019 年 10 月 14 日之前提交具体的最新资料，说明委员会所有建议的落实情况，并提供任何其他新资料，说明《公约》所载义务的履行情况。载有这些资料的文件应按照“缔约国根据《公约》第二十九条提交报告的形式和内容准则”（见 CED/C/2，第 39 段）的要求编写。委员会鼓励缔约国促进和便利民间社会特别是受害者亲属组织参与编写这些资料。