



儿童权利公约

Distr.: General
17 January 2025
Chinese
Original: English

儿童权利委员会

根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条进行的与巴拉圭有关的调查

委员会报告* **

* 委员会第九十五届会议(2024 年 1 月 15 日至 2 月 2 日)通过。

** 2025 年 1 月 13 日，委员会第九十八届会议决定根据其内部工作方法第 13.3 段公布报告。



一. 导言

1. 根据《儿童权利公约关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条，如果儿童权利委员会收到可靠资料，表明一缔约国严重或一贯侵犯《公约》、或其《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》或《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》所规定的权利，则委员会应邀请该缔约国合作审查这些资料，并为此迅速就相关资料提出意见。在考虑了有关缔约国可能已提出的任何意见以及委员会掌握的任何其他可靠资料后，委员会可以指派一名或多名成员进行调查，并从速向委员会报告。如有正当理由，在征得缔约国同意后，调查可以包括前往该国领土访问。
2. 巴拉圭于 1990 年 9 月 25 日批准了《公约》，并于 2017 年 1 月 20 日批准了《关于设定来文程序的任择议定书》。因此，第 13 条规定的程序自 2017 年 4 月 20 日起对巴拉圭适用。
3. 2020 年 9 月 6 日，委员会收到关于 Lilian Mariana Villalba 和 María Carmen Villalba 在巴拉圭联合特遣部队对游击队组织“巴拉圭人民军”(Ejército del Pueblo Paraguayo)的行动中死亡的资料。
4. 委员会认为，所收到的资料足够可靠，可以着手进行调查。根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条第 1 款和委员会在《任择议定书》之下的议事规则第 35 条，委员会决定请巴拉圭就向委员会提出的问题提出意见。
5. 根据所提供的资料，委员会认为上述事件符合进行调查的标准，并决定根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条第 2 款和《任择议定书》之下的议事规则第 36 条就两名女童的死亡事件中是否存在严重或系统违反《公约》各项规定的情况进行保密调查。

二. 资料来源提交的材料

6. 资料来源方指控巴拉圭严重侵犯《公约》第 3、第 4、第 6、第 8 条以及第 38 条第 1 和第 4 款规定的儿童权利。据称侵犯人权行为的受害人是 Lilian Mariana Villalba(2008 年 10 月 29 日 Myriam Viviana Villalba Ayala 所生)和 María Carmen Villalba(2009 年 2 月 5 日 Laura Mariana Villalba Ayala 所生)。
7. 资料来源方指称，2020 年 9 月 2 日，在康塞普西翁省的 Yby Yauí，联合特遣部队在对巴拉圭人民军的一次行动中处决了上文第 6 段所述的两名女童。据称，事件发生后，两名女童立刻被拍摄了身着军装的照片，并连同其中一名女童的日记照片一起分发给了媒体。据称，这两名女童的尸体被匆忙埋葬，巴拉圭政府最初报告说她们是成年妇女，后来又报告说她们分别为 15 岁和 18 岁。
8. 资料来源方称，巴拉圭司法部门要求挖掘尸体，2020 年 9 月 5 日进行的尸检显示，这两名女童只有 11 岁。尸检还发现尸体的正面和背面都有枪伤，但法证专家无法确定子弹发射的距离，因为女童们穿着的衣服已经被毁。销毁衣服的理由是，在 2019 冠状病毒病(COVID-19)疫情的背景下，它们属于受污染的废物。

9. 资料来源方称，巴拉圭政府采取了各种措施掩盖这一事件，例如否认这些女童的年龄和她们是阿根廷国民的事实，销毁证据，谎称这些女童是儿童兵，且没有对这一事件进行适当调查。

三. 程序历史

10. 2020 年 9 月，委员会收到了根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条和第 14 条提交的来文。

11. 委员会第八十五届会议审议了收到的资料，并在 2020 年 10 月 16 日的普通照会中请巴拉圭在 2020 年 11 月 16 日之前提交意见。

12. 巴拉圭于 2020 年 12 月 15 日向委员会提交了资料，并于 2021 年 1 月 15 日向委员会提交了更多细节。

13. 委员会第八十六届会议审议了收到的所有资料，并决定就两名女童死亡事件中是否存在严重或系统违反《公约》各项规定的情况进行保密调查。在该届会议上，委员会根据《关于设定来文程序的任择议定书》第 13 条第 2 款以及《任择议定书》之下的议事规则第 37 和 38 条，指定两名委员会委员路易斯·埃内斯托·佩德内拉·雷纳和安·玛丽·斯凯尔顿进行调查，并请巴拉圭政府在调查中与委员会合作。委员会请政府允许获任命的委员访问巴拉圭。

14. 2021 年 3 月，巴拉圭政府确认承诺继续配合调查，并指定了一名调查协调人。

15. 2022 年 7 月 28 日，巴拉圭政府拒绝了委员会的访问请求。

16. 在缔约国不同意访问的情况下，委员会决定利用现有技术手段进行调查，因此从 2022 年 10 月 27 日至 2023 年 2 月 28 日通过视频会议进行了调查。共有 32 人接受了在线访谈。2023 年 2 月 8 日和 28 日，委员会约谈了缔约国官员，即外交部副部长，联合特遣部队指挥官，国家警察局反绑架局局长，内政部、国防部、儿童和青少年部以及外交部的人权事务局局长，以及巴拉圭常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他专门机构代表。

四. 一般背景

17. 2013 年，巴拉圭通过了修订《国防和国内安全法》的第 5036/2013 号法，以及规定在康塞普西翁省、圣佩德罗省和阿曼拜省的国内防卫行动中使用巴拉圭武装部队的第 103/13 号法令。在此监管框架的基础上，巴拉圭成立了由武装部队、国家警察和国家禁毒秘书处组成的联合特遣部队。成立联合特遣部队是为了打击和消灭在该国北部活动的非国家武装团体，如巴拉圭人民军、武装农民协会 (Agrupación Campesina Armada) 和洛佩斯元帅军 (Ejército del Mariscal López)。2015

年，提交了一项废除第 5036/2013 号法的法案，但废除该法的进程没有取得更多进展。¹

18. 委员会注意到，2017 年，禁止酷刑委员会表示关切称，事实上这个监管框架在北部造成持续的紧张局势和安全军事化。²

19. 委员会还注意到缔约国的声明，即巴拉圭的局势不构成武装冲突。

20. 委员会注意到，考虑到武装冲突是适用国际人道法的先决条件，³ 委员会决定，出于下文第 30 和 31 段进一步解释的原因，在这种情况下适用的监管框架是国际人权法。

五. 调查得出的结果

A. 事实和法律调查结果

1. 缔约国与杀戮有关的行动

21. 委员会注意到，缔约国承认这两名女童是被联合特遣部队杀害的。因此，委员会认为，缔约国的行动造成了女童死亡，这是符合事实的。

22. 然而，委员会还认为，没有获得充分的证据支持政府采取行动时知道被枪杀的人是儿童的说法。也没有充分的证据支持缔约国知道在行动目标地点有儿童的说法。

2. 向媒体提供的资料

23. 委员会认为，政府错误地告知媒体被杀害的是成年人，之后又说她们分别为 15 岁和 18 岁，最后，在法院下令于 2020 年 9 月 5 日进行挖尸验尸后，发布了关于她们年龄的正确信息，即她们死亡时为 11 岁。

3. 死亡调查

24. 委员会认为，证据表明，政府对女童死亡事件的调查存在错误和不足。

25. 缔约国提到了 COVID-19 疫情规程，以证明烧毁女童衣服和物品的决定是合理的。由于无法检查女童的衣服，无法澄清行动的关键要素，例如射击距离。委员会注意到，根据缔约国关于在 COVID-19 疫情背景下处理尸体的规程，如果个人物品作为受污染的废物被销毁，则应予以适当记录，并提供采取这一程序的理由。委员会注意到根据规程，销毁证据并不是必要之举；相反，规程规定了在销毁这些物品时应遵循的程序。委员会认为，鉴于死亡事件发生的情况，应采取更加严格的方法，尽管存在 COVID-19 疫情，销毁证据也不符合进行彻底法医调

¹ 见 <http://odd.senado.gov.py/archivos/file/Que%20deroga%20la%20Ley%205036-13.pdf> (西班牙文)。人权事务委员会在其最近关于巴拉圭的结论性意见中注意到旨在废除第 5036/2013 号法的法案，但表示关切的是，废除进程进展缓慢，因此武装部队继续参与民事安全行动(CCPR/C/PRY/CO/4, 第 22 段)。

² CAT/C/PRY/CO/7, 第 18 段。

³ 《武装冲突中对人权的国际法律保护》(联合国出版物, 2011 年), 第 34 页。

查的要求。COVID-19 疫情防护的卫生标准不应凌驾于适当调查女童死亡事件的必要性之上。

26. 在这方面，委员会指出丢失的证据对于全面调查女童死亡情况的重要性。根据在杀害事件后不久看到尸体的一名人士的证词，这些女童穿着军装。缔约国主管部门声称，这些女童被杀时身穿军装。女童们的着装原本可成为有价值的证据，可以与其他与枪击事件有关的信息一并考虑。然而，由于检察官下令销毁这些女童据称穿着的衣服，委员会没有充分证据可以认定这些女童被杀时身穿军装。此外，也失去了可能进一步说明枪击事件的宝贵信息。

27. 基于证据，委员会认为这些女童的尸体最初被埋葬时未经过全面的法证检查。证据表明，没有进行尸检以查明女童死亡的情况。此外，根据所收集的资料，缔约国没有适当解释为何没有在女童死后立即对她们的尸体进行全面检查。委员会认为值得注意的是，对尸体的初步检查没有发现死者都是 11 岁的儿童。

28. 收到的资料显示，缔约国不同意对女童尸体进行独立法证检查的请求。委员会得知，巴拉圭收到了协助对女童的死亡情况进行独立调查的提议，特别是进行新尸检，以确定儿童的死因和身份。然而，缔约国没有采取必要措施来完成这项工作。

29. 证据表明，缺乏适当调查可能的非法死亡事件的专门知识和基础设施。调查表明，缔约国不具备根据国际人权标准进行调查的设施、技术或能力。证据表明，缔约国存在严重的后勤限制，在调查可能的非法死亡事件期间缺乏落实主要人权原则的能力，并且缺乏计重秤、X 光机和计算机断层扫描仪等设备。

4. 关于武装冲突局势的证据不足

30. 关于来文方提出的局势事实构成了武装冲突局势的说法，委员会注意到，红十字国际委员会认为，非国际性武装冲突是政府武装部队与一个或多个武装团体的部队之间，或在 1949 年日内瓦四公约缔约国领土上发生的这类团体之间的长期武装对抗。武装对抗必须达到最低限度的激烈程度，冲突各方必须表现出最低限度的组织性。⁴

31. 在这方面，委员会认为，没有足够的证据来确定事件发生时缔约国的局势是否超过了非国际性武装冲突的最低限度。

B. 关于违反第 6 条第 1 款和第 4 条的调查结果

32. 根据《公约》第 6 条第 1 款，缔约国有义务保证其领土内的每个儿童均享有固有的生命权。根据《公约》第 4 条，各缔约国有义务采取一切适当的立法、行政和其他措施以实现《公约》所确认的权利。

33. 委员会注意到，儿童有权不被任意剥夺生命。生命权是不容克减的最高权利。⁵

⁴ 红十字国际委员会，“国际人道法如何界定‘武装冲突’一词？”，红十字国际委员会意见书，2008 年 3 月，第 5 页。

⁵ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 2 和第 3 段。

34. 为了维护生命权，各国必须履行义务，调查侵权行为。⁶ 国家在知道潜在的非法剥夺生命情况时调查和起诉肇事者的义务，是保护生命权的一项重要内容。如委员会所述，调查和起诉可能的非法杀害行为应依照相关国际标准进行，目的必须是确保将责任人绳之以法，促进问责和防止有罪不罚，避免司法不公，并为修订相关做法和政策吸取必要的经验教训，以避免侵害行为重复。⁷

35. 委员会提请缔约国注意，在联合国框架内，缔约国尊重和保护生命的义务以及调查可疑死亡事件的程序性义务，依据的是《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件的原则》，这套原则于 1989 年经过一个政府间进程后得到经济及社会理事会的欢迎，并于同年得到大会的核可。⁸

36. 《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件的原则》规定，应对一切可疑的法外、任意和即决处决案件，包括亲属控告或其他可靠报道提出在上述情况下发生非自然死亡的案件，进行彻底、迅速和公正的调查。调查目的应是确定死亡的原因、方式和时间、对死亡负有责任的人以及任何可能造成死亡的模式或做法(第 9 段)。此外，原则指出，进行调查的人应能支配为有效调查所必须的一切预算资源和技术资源(第 10 段)。

37. 此外，根据《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件的原则》，彻底调查应包括适当的尸体解剖、收集和分析一切物质和文件证据以及证人的供词(第 9 段)。

38. 根据《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件的原则》，在医生对死者进行适当的尸体解剖之前，不得对尸体进行处置(第 12 段)。此外，尸体解剖至少应设法确定死者的身份、死亡原因和方式。还应尽可能确定死亡时间和地点(第 13 段)。而且进行尸体解剖的人应有权取阅一切调查数据、进入发现尸体之处和进入认为死亡所发生之地(第 12 段)。为了确保得出客观结果，进行尸体解剖的人还必须能无涉于任何可能有牵涉的个人、组织或实体而独立公正地履行职能(第 14 段)。

39. 缔约国还必须确保调查的独立性。⁹ 根据《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决事件的原则》，在由于缺乏专门知识或公正性而使既定的调查程序不适当的情况下，在受害者家属就这些不适当之处或其他重大原因提出申诉的情况下，各国政府应交由独立的调查委员会或按类似程序进行调查。对调查委员会成员应按其公认的个人的公正性、能力和独立性进行甄选。他们特别应与可能是调查对象的任何机构或个人无涉。委员会应有权获得调查所必需的一切资料，并按《原则》的规定进行调查(第 11 段)。

40. 国家还必须尊重透明度原则。¹⁰ 至少，各国应当对调查的存在、调查中应遵循的程序和调查结果，包括其事实和法律依据保持透明。¹¹ 在这方面，《有

⁶ 经更新的《采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则》，原则 1。

⁷ 人权事务委员会，关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，第 27 段。

⁸ 《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》(2016 年)(联合国出版物，2017 年)，第 vi 页。

⁹ 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 28 段。

¹⁰ 同上。

¹¹ 《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》，第 32 段。

效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决的原则》规定，应在合理的时间内就这种调查的方法和结果写出书面报告。政府应在合理的时间内对调查事件报告作出答复，或就此表明所要采取的步骤(第 17 段)。

41. 鉴于上述情况，委员会认为，开展调查的方式表明，缔约国方面要么存在着重大疏忽，要么蓄意企图掩盖被杀害者是 11 岁儿童的事实。基于证据，委员会还认为，缔约国违反了《公约》第 6 条第 1 款，因为：

(a) 联合特遣部队杀害 Lilian Mariana Villalba 和 María Carmen Villalba 构成任意剥夺生命，违反了《公约》第 6 条第 1 款。这项结论基于以下事实：(一) 剥夺生命如不符合国际法，则通常是任意的；¹² (二) 执法人员，包括负责执行执法任务的士兵的所有行动应遵守相关国际标准，包括《执法人员使用武力和火器的基本原则》；¹³ (三) 执法人员不得对他人使用火器，除非为了自卫或保卫他人免遭迫在眉睫的死亡或重伤威胁；¹⁴ (四) 缔约国提交的资料没有充分证明联合特遣部队在行动期间杀害这些女童情况特殊，从而并非具有任意性；

(b) 作为巴拉圭国防和国内安全机构的联合特遣部队直接造成了这些女童的死亡，具体情况则需要调查。缔约国没有履行迅速、有效、彻底、独立、公正和透明地调查女童死亡事件的义务，违反了第 6 条第 1 款。这也违反了第 4 条，因为缔约国没有采取适当措施维护女童根据《公约》享有的权利。没有对尸体进行适当的检查，证据是在埋葬她们前没有查明这些女童的年龄是 11 岁。这些尸体被匆匆埋葬，违反了在进行适当的尸体解剖之前不应处置死者尸体的原则。直到一家法院下令挖掘尸体后才进行了尸检。与女童衣服有关的关键证据被销毁，而不是保存下来进行彻底检查，政府援引作为销毁理由的 COVID-19 相关规程并没有要求销毁这种证据。考虑到保存证据以便彻底检查的必要性，出于卫生考虑销毁衣物是不相称的。

42. 委员会认为，《公约》第 38 条只适用于武装冲突的情况。委员会认定，现有事实并不表明存在违反该条款的情况。

C. 侵犯权利行为的严重性或系统性

43. 根据《关于设定来文程序的任择议定书》之下的议事规则第 35 条，委员会必须评估侵犯权利行为是否属于严重或系统性质。

44. 委员会认为，如果侵犯权利行为可能对受害者造成实质性伤害，则属于“严重”侵权行为。确定侵权行为的严重性必须考虑到所发现的侵犯权利行为的规模、普遍性、性质和影响。

¹² 人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 12 段。

¹³ 同上，第 13 段。

¹⁴ 《执法人员使用武力和火器的基本原则》，第 9 段。人权事务委员会，第 36 号一般性意见(2018 年)，第 12 段。

45. “系统性”一词是指导致侵犯权利事件的行为属于有组织性质，以及这些行为不可能随机发生。¹⁵

46. 委员会注意到，《维也纳宣言和行动纲领》将任意处决列入了“严重和蓄意侵犯事件”的概念(第一部分，第 30 段)。同样，根据关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策，“严重侵犯权利行为”一词可指严重侵犯人权，包括法外处决。¹⁶ 委员会指出，学者们在定义“严重侵犯权利行为”时提到三个因素：(a) 被侵犯的权的类型；(b) 侵犯行为的性质；及(c) 受害人的特征。¹⁷

47. 因此，委员会认为，任意剥夺两名 11 岁女童的生命的行为属于严重性质，因为生命权是不容克减的，任意剥夺生命就其性质而言是非常严重的行为。缔约国联合特遣部队的直接参与是造成侵犯权利行为严重性的另一因素。

48. 委员会认为，缔约国未能根据国际人权法原则进行尽职调查，这构成加重处罚情节。这是导致认定存在严重侵犯权利行为的因素之一，因为缔约国要么存在着重大疏忽，要么蓄意掩盖调查的重要环节。

49. 委员会认为，美洲人权法院以前曾裁定，侵犯权利行为的受害者是儿童这一事实是支持裁定存在严重侵犯权利行为的一项因素，因为国家负有保护儿童的特殊义务。¹⁸ 委员会认为，这些女童死亡时只有 11 岁的事实是委员会认定生命权受到严重侵犯的额外因素。

50. 考虑到上述累加因素，委员会认为，缔约国应对严重侵犯《公约》所载权利的行为负责，因为它没有履行尊重、保护和实现两名女童生命权的义务。具体而言，缔约国应对下列行为负责：

(a) 由于任意剥夺 Lilian Mariana Villalba 和 María Carmen Villalba 的生命，违反了第 6 条第 1 款；

(b) 由于缔约国未能对死亡事件进行适当调查，导致缺乏关于女童死亡原因、方式和情况的全面资料，违反第 6 条第 1 款和第 4 条。

51. 委员会认为，由于没有获得充分的证据，无法评估这种情况是否构成对《公约》所载权利的系统侵犯。

¹⁵ 在与智利有关的调查中，委员会认为，如果侵犯权利行为可能对受害者造成实质性伤害，则属于严重侵犯权利行为。确定侵犯权利行为的严重性必须考虑到所发现的侵犯权利行为的规模、普遍性、性质和影响(CRC/C/CHL/IR/1, 第 110 ff 段)。

¹⁶ A/67/775-S/2013/110, 附件，第 12 段。

¹⁷ Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, “What amounts to ‘a serious violation of international human rights law’? An analysis of practice and expert opinion for the purpose of the 2013 Arms Trade Treaty”, Academy Briefing, No. 6 (2014), p. 15.

¹⁸ 美洲人权法院曾认定，如果受害者是儿童，则侵犯权利行为可被视为特别严重，而且国家负有保护儿童的特殊义务。见“*Street Children*” (*Villagran-Morales et al.*) v. *Guatemala*, Judgment, 19 November 1999, 其中法院确认案件性质“尤为恶劣”，因为受害者是年轻人，其中三人是儿童，还因为国家的行为不仅违反了《美洲人权公约》第 4 条的明确规定，而且违反了许多国际文书赋予国家采取特别措施保护和援助其管辖范围内儿童的义务(第 146 段)。另见 *Inter-American Court of Human Rights, Gómez-Paquiyaury Brothers v. Peru*, Judgment, 8 July 2004, para. 162; *Bulacio v. Argentina*, Judgment, 18 September 2003, para. 133; and *Yean and Bosico v. Dominican Republic*, Judgment, 8 September 2005, para. 134.

六. 建议

52. 委员会建议缔约国采取适当举措，完成对两名女童死亡事件的调查，特别是：

(a) 采取进一步举措，查明真相，承认事实，并对调查程序的失败承担责任；

(b) 不妨考虑是否可以接受一个国际专家特派团或法外处决、即决处决或任意处决问题特别报告员的协助，以确定还需采取哪些举措才能圆满完成调查，特别是在收集和分析法医证据方面的举措，并确定分析从女童尸体获取的遗传物质以确定其生物学亲子关系是否有价值；

(c) 认真考虑关于这一事件的所有报告，以及家庭成员或其他事件目击证人的证词。

53. 委员会还建议缔约国：

(a) 加强调查基础设施，包括宣传和传播《有效防止和调查法外处决、任意处决和即决处决的原则》；

(b) 派遣能力建设特派团并提供充足的人力、财力和实物资源，以填补缔约国在调查任意剥夺生命事件方面的知识、基础设施和后勤方面的空白。

54. 委员会还建议缔约国审查涉及执法人员的法律和监管框架，特别是：

(a) 在地方一级设立有能力监督对执法人员不当行为和犯罪行为之调查的独立机构，包括在联合特遣部队继续运作期间对其行为的调查；

(b) 组织培训方案和支助项目，对缔约国的执法人员进行与其工作有关的国际人道法和人权法的培训或教育，并将性别平等和儿童权利问题纳入此种培训；¹⁹

(c) 确保警察、执法人员、武装部队和代表缔约国或得到缔约国同意或默许的其他人员保持克制，依照国际人权法和国际人道法行事，包括依照相称原则和必要性原则行事；²⁰

(d) 确保警察和执法人员遵循《执法人员行为守则》和《执法人员使用武力和火器的基本原则》。²¹

七. 后续行动

55. 委员会请该缔约国在六个月内向其通报已经采取和有意采取的措施，并建议缔约国传播委员会的结论和建议。

¹⁹ 大会第 71/198 号决议，第 13 段。

²⁰ 同上，第 6(a)段。

²¹ 同上。