



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
12 May 2025
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于塞尔维亚根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的结论性意见*

A. 导言

1. 委员会表示赞赏塞尔维亚根据《公约》第二十九条第四款提供委员会在先前的结论性意见¹中要求的补充资料，并赞赏塞尔维亚及时提交资料。委员会感谢在2025年3月18日举行的委员会第514次会议上与缔约国代表团进行的建设性对话，²并感谢缔约国在对话期间提供了资料说明缔约国为履行《公约》规定的义务而在以下领域采取的措施：(a) 立法协调和体制框架；(b) 起诉、调查与合作；(c) 搜寻与确定身份。此外，委员会感谢缔约国在对话后提供书面补充资料。

2. 委员会在2025年3月27日举行的第529次会议上通过了本结论性意见。

B. 积极方面

3. 委员会肯定缔约国根据委员会先前的结论性意见采取相关措施，包括：

- (a) 将强迫失踪作为危害人类罪纳入《刑法》第371条；
- (b) 加强战争罪检察官办公室的能力；
- (c) 起草一项关于失踪人员的法律，以弥补国家立法中的现有空白。

C. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

4. 委员会审议了缔约国在建设性对话中提供的资料，希望强调其关切和建议，以确保缔约国旨在防止和惩治强迫失踪行为以及保障受害人权利的立法、此类立法的执行和主管部门的行为完全符合《公约》。因此，委员会请缔约国落实委员会本着建设性与合作精神提出的建议。

* 委员会第二十八届会议(2025年3月17日至4月4日)通过。

¹ CED/C/SRB/CO/1, 第37段。

² 见CED/C/SR.514。



1. 立法协调和体制框架

将强迫失踪定为一项独立存在的罪行

5. 委员会注意到缔约国的立场，即其《刑法》，特别是关于危害人类罪的第 371 条、关于非法剥夺自由的第 132 条和关于绑架的第 134 条，就起诉和制裁强迫失踪案件而言是充分的。然而，委员会感到关切的是，《刑法》的这些条款没有充分涵盖《公约》第二条所界定的强迫失踪的所有构成要素和模式。在这方面，委员会回顾，强迫失踪不是一系列不同的罪行，而是一种复杂、单一的罪行，只有将强迫失踪定为一种独立存在的罪行，缔约国才能充分遵守《公约》第四条。(第二至第四条)。

6. 委员会重申其建议，缔约国应立即审查其立法，并确保根据《公约》第二条所载定义，将强迫失踪作为一项独立存在的罪行纳入国家法律。

适当刑罚

7. 委员会注意到，在没有强迫失踪这一独立罪行的情况下，《刑法》第 132 条和第 134 条所列罪行不会导致《公约》第七条第一款所规定的与强迫失踪罪严重程度相称的刑罚(第七条)。

8. 委员会建议缔约国：

(a) 采取必要的立法措施，在刑法中对强迫失踪罪规定适当的刑罚，同时考虑到此罪行的极端严重性以及《公约》第七条第二款规定的减轻和加重处罚的具体情节，

(b) 根据《公约》第六条第一款第(二)项确保在国内法律中规定上级的刑事责任。

9. 委员会注意到缔约国提供的资料，即强迫失踪作为危害人类罪不受时效限制。然而，委员会仍感关切的是，不构成危害人类罪并根据《刑法》第 132 和 134 条予以起诉的强迫失踪，没有被列为《刑法》第 61 条规定的持续性犯罪，因此受标准时效的限制(第八条)。

10. 委员会建议缔约国根据《公约》第八条，确保对作为独立罪行的强迫失踪罪适用较长的诉讼时效，与罪行的极端严重性相称，并且考虑到罪行的持续性质，诉讼时效应从罪行停止时开始计算。

受害人的定义

11. 委员会与寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员一样，对关于退伍军人、残疾退伍军人、残疾平民战争受害人及其家庭成员权利的法律缺乏包容性表示关切，即该法仅适用于“受到‘敌军’成员暴力侵害并遭受一定程度身体损伤的塞尔维亚公民”³(第三、第四和第二十四条)。

12. 委员会建议缔约国审查关于退伍军人、残疾退伍军人、残疾平民战争受害人及其家庭成员权利的法律，承认所有战争受害人的地位，并不加歧视地向所有受害人提供充分和有效的赔偿、补偿、复原、恢复原状和抵偿。

³ [A/HRC/54/24/Add.2](#), 第 24 段；另见第 25 段。

13. 委员会感到关切的是，在关于失踪人员及其家庭成员权利的法律草案中，受害人的定义仅限于在敌军手中失踪的人(第二十四条)。

14. 委员会敦促缔约国确保其国家法律中关于受害人的定义完全符合《公约》第二十四条第一款，包括所有直接因强迫失踪而遭受伤害的个人。

保护证人

15. 委员会注意到缔约国提供资料说明了为强迫失踪的证人和受害人提供的援助和保护方案，以及为调查他们可能遭受威胁或恐吓的指控而制定的程序。然而，委员会感到关切的是，委员会收到的指控称，证人和受害人受到恐吓和袭击，使他们不敢在战争罪案件中作证，而且尽管《刑法》中规定了一项具体罪行，但缔约国没有采取法律行动打击这种做法(第十二条)。

16. 委员会支持寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员的建议，即缔约国应向战时受害人和证人提供有效和全面的证人保护服务，并确保对所有涉及威胁或恐吓受害人和证人的案件进行彻底和公正的调查和起诉，惩处被定罪的犯罪者。⁴

缺乏关于强迫失踪问题的全面国家框架

17. 委员会注意到缔约国提供资料说明了关于强迫失踪问题的各种法律文书、政策和战略以及有权处理强迫失踪问题的机构。然而，委员会感到关切的是，由于缺乏关于强迫失踪的独立罪行，这些机构和措施并没有提供一个解决强迫失踪问题的全面框架，也没有为受害人提供充分的支持(第二、第七、第八和第十二条)。

18. 委员会建议缔约国通过关于失踪人员及其家庭成员权利的法律草案，并确保通过的版本充分解决有关强迫失踪的现行法律中存在的差距，特别是在搜寻和确认身份、强迫失踪受害人及其家人的地位和权利、证据的高标准和获得赔偿资格受限等方面。委员会鼓励缔约国确保广大民间社会，特别是强迫失踪受害人及其代表协会充分参与法律草案通过前的审查工作。

2. 起诉、调查与合作

起诉和调查

19. 委员会注意到所收到的关于 2016-2020 年和 2021-2026 年起诉战争罪国家战略以及执行 2021-2026 年战略的行动计划的资料。然而，委员会关切的是：处理时间过长；据报积压了 1,700 多起处于调查前阶段的案件；对中高级官员的起诉率低；包括高级别政治人物在内的各方在各种场合表示否认战争罪(第九、第十一和第二十四条)。

20. 委员会建议缔约国加紧努力，确保及时处理调查工作，减少积压，并确保对所有被指控的犯罪者提出起诉。

⁴ 同上，第 100 段；另见第 21 段。

21. 委员会注意到缔约国在对话后提供的关于起诉和定罪案件的数字。委员会感到关切的是，由于没有将强迫失踪作为一项独立存在的罪行，因此无法提供有关强迫失踪的起诉和定罪的准确数据(第二、第三、第十一和第十二条)。
22. 委员会建议缔约国确保现有的登记册包括分类数据，以便能够查明《公约》第二条所界定的强迫失踪案件，并确保区分这类案件、第三条所涵盖的行为和不属于《公约》范围的其他失踪案件。
23. 委员会注意到缔约国提供的关于从波斯尼亚和黑塞哥维那移交的战争罪案件的资料，并注意到这种移交有助于限制有罪不罚现象，减少该地区未决起诉案件的数量(第六、第十一和第十四条)。
24. 委员会建议缔约国保持在战争罪案件中分享信息和证据方面的合作，并确保能够接触证人。
25. 委员会注意到缔约国关于对所有强迫失踪案件一致适用现行法律的声明。然而，委员会认同寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在 2023 年提出的关切，即“起诉对科索沃阿尔巴尼亚人犯下罪行的塞尔维亚官员的意愿停滞不前，过去五年没有提出过此类指控”⁵(第六和第十三条)。
26. 委员会建议缔约国确保起诉所有参与强迫失踪的人，不论受害人的族裔以及所涉官员的级别和族裔。

妇产医院失踪事件和非法跨国收养

27. 委员会注意到缔约国提供的关于 2020 年通过《失踪婴儿法》的资料。委员会还注意到，在颁布法律和设立调查和赔偿委员会之后，一些案件已经得到解决。然而，委员会感到遗憾的是，提出的许多动议仍然悬而未决，为执行欧洲人权法院 2013 年对 Jovanović 诉塞尔维亚案(第 21794/08 号申诉)的判决而必须采取的一些措施也尚未实施(第二十五条)。
28. 委员会建议缔约国确保调查塞尔维亚各地发生的所有妇产医院失踪事件和/或非法跨国收养相关案件，确保搜寻这些失踪和/或收养事件的可能受害人并确定其身份，向这些受害人提供赔偿，在强迫失踪的框架内并根据委员会和其他人权机制发布的关于非法跨国收养的联合声明第 13 至 17 段⁶ 审议他们的案件。

国际合作

29. 委员会注意到 2015 年签署的《促进波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚和塞尔维亚在处理战争罪和搜寻失踪人员方面的区域合作以及建立协调机制的协定》，以及缔约国提供的关于本着区域合作精神通过的其他协定的资料。然而，委员会感到关切的是，根据所收到的资料，有效开展搜寻和身份确认程序所需的区域合作与协调，特别是与克罗地亚和科索沃的合作与协调，⁷ 近年来停滞不前(第十三至十五条)。

⁵ 同上，第 20 段。

⁶ CED/C/9。

⁷ 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

30. 委员会建议缔约国继续尽最大努力，克服在双边和多边层面面临的挑战，以确保充分遵守《公约》，毫不拖延地处理所有强迫失踪案件。

31. 委员会感到关切的是，缔约国继续拒绝科索沃司法机关提出的引渡塞尔维亚公民的要求(第十三和第十四条)。

32. 委员会建议缔约国采取一切必要措施，包括就移交案件达成协议，以加强与科索沃司法机关的合作，并为起诉所有被控犯有强迫失踪罪的人提供便利。

33. 委员会注意到缔约国提供资料说明了缔约国对该地区从事过渡期正义工作的行为者提出的提供档案记录的请求作出的答复。然而，委员会感到关切的是，相关文件和档案仍然保密，查阅这些文件和档案受到限制(第十三至第十五条)。

34. 委员会建议缔约国为公众查阅所有相关档案提供便利，包括内政部和塞尔维亚武装部队的档案，以促进解决正在调查的案件，并为在该地区从事过渡期正义工作的民间社会组织创造有利环境。

35. 委员会感到关切的是，原定于 2025 年 1 月 15 日举行的贝尔格莱德和普里什蒂纳失踪人员联合委员会成立会议被取消。2023 年塞尔维亚与科索沃签署的《关于失踪人员的宣言》没有得到执行，这对澄清剩余失踪人员的命运和下落构成了障碍(第十三和第十四条)。

36. 委员会建议缔约国恢复与科索沃的会谈，以克服阻碍在执行《关于失踪人员的宣言》方面取得进展的困难。

3. 搜索与确认身份

37. 委员会注意到缔约国提供的关于挖掘乱葬坑、辨认人类遗骸和采取行动查明 1990 年代被强迫失踪者命运的资料，以及关于为建立区域合作机制解决强迫失踪问题所作努力的资料。然而，委员会感到遗憾的是，根据前南斯拉夫冲突中失踪人员案件的数据库，约 11,000 名失踪人员的命运和下落仍有待澄清，合作协议的执行仍面临巨大挑战(第十二、第十四、第十五和第二十四条)。

38. 委员会建议建立有效的机制，完成对 1990 年代武装冲突期间约 11,000 名失踪人员的搜寻和调查工作；促进执行已建立的区域合作机制；确保受害人及其代表，以及协助他们的组织能够获得与搜寻和调查程序有关的信息，并能够参与这些进程，而不论其族裔或国籍如何。

纪念强迫失踪受害人

39. 委员会注意到缔约国提供的关于纪念活动的资料，例如纪念灭绝种族受害人博物馆，以及在纪念项目中与受害人，包括罗姆人社区的受害人建立伙伴关系。然而，委员会感到关切的是，非塞尔维亚族裔的强迫失踪受害人没有在这些活动中得到平等的代表(第二十四条)。

40. 委员会建议缔约国确保纪念活动平等代表非塞尔维亚族裔强迫失踪受害人。具体而言，缔约国应：

(a) 确保纪念项目，包括博物馆、纪念碑和展览，具有包容性，代表所有强迫失踪受害人的经历，而不论其国籍或族裔如何；

(b) 与所有国籍和族裔背景的受害人协会合作，制定和实施纪念项目，反映受 1990 年代武装冲突影响的所有社区的经历。

41. 委员会注意到，缔约国尚未宣布支持大会第 78/282 号决议，大会在该决议中毫无保留地谴责对斯雷布雷尼察灭绝种族这一历史事件的任何否认，并毫无保留地谴责美化被国际性法院判定犯有战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的人的行为(第五和第二十四条)。

42. 委员会建议缔约国：

(a) 支持大会第 78/282 号决议，因为该决议将 7 月 11 日定为 1995 年斯雷布雷尼察灭绝种族罪国际反思和纪念日；

(b) 修订其立法，确保对构成前南斯拉夫问题国际法庭和国际法院判决书所确定的战争罪的行为的任何形式的否认都被定为刑事犯罪；

(c) 谴责任何否认斯雷布雷尼察种族灭绝事件和其他战争罪行的行为，无论肇事者是敌军还是友军；

(d) 对美化被判犯有战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪的人的行为进行谴责和制裁。

移民背景下的强迫失踪

43. 委员会注意到缔约国提供资料说明了为宣传委员会关于移民背景下的强迫失踪问题的第 1 号一般性意见(2023 年)而采取的措施。委员会肯定缔约国在贩运人口问题和出生登记方面进行了法律改革。然而，委员会仍感关切的是，所采取的措施在处理移民问题时以国家安全为导向，所造成的限制性移民政策、保护机制不足和缺乏有效措施满足移民和寻求庇护者的具体要求，可能使他们面临强迫失踪的风险(第二、第三、第十六和第二十五条)。

44. 委员会建议缔约国根据委员会第 1 号一般性意见(2023 年)采取进一步措施，避免使移民和寻求庇护者面临强迫失踪风险的做法，包括全面审查现行移民政策和做法，以查明此类风险，并制定区别对待的办法，满足移民中特定群体，如无人陪伴的未成年人、妇女和贩运受害人的具体要求。委员会还建议缔约国加强与国际组织、专门的民间社会组织和其他利益攸关方的合作与协调，以确保对移民和寻求庇护者的需求作出全面和有效的响应，并确保保护他们免遭强迫失踪。

D. 落实《公约》之下的权利和义务、传播和后续行动

45. 委员会谨提请注意，各国在成为《公约》缔约方时承担的义务，并就此促请缔约国确保其采取的所有措施，无论性质如何，也无论出自哪个主管机关，均完全符合其成为《公约》和其他相关国际文书缔约方时所承担的义务。

46. 委员会希望强调，强迫失踪对妇女和儿童有特别残酷的影响。遭受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。根据《公约》第二十四条第一款被视为受害人的失踪人员的女性亲属特别有可能在社会和经济上处于严重不利地位，并因努力寻找亲人而遭到暴力侵害、迫害和报复。因本人遭受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特别容易遭受侵犯人权行为。因此，委员会特别强调，缔约国在就本结论性意见所载建议采取行动和

落实《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。

47. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》和本结论性意见，以提高政府主管部门、民间社会行为体和广大民众的认识。委员会还鼓励缔约国促进和便利民间社会参与执行本结论性意见所载建议的进程。

48. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国至迟于 2029 年 4 月 4 日提交最新具体资料，说明就本结论性意见所载建议采取的后续行动，以及缔约国认为与《公约》有关的任何新资料。委员会鼓励缔约国通过一项关于防止强迫失踪的国家政策，并鼓励和便利民间社会，特别是强迫失踪受害人组织，参与编写补充资料的过程。
