



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
31 October 2025
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于黑山根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料的 结论性意见*

1. 强迫失踪问题委员会在 2025 年 9 月 22 日举行的第 541 次会议¹ 上审议了黑山根据《公约》第二十九条第四款提交的补充资料。² 委员会在 2025 年 10 月 1 日举行的第 555 次会议上通过了本结论性意见。

A. 导言

2. 委员会欢迎黑山按照委员会先前的结论性意见³ 及向缔约国转交的优先主题清单⁴ 的要求提供的补充资料。

3. 委员会对与缔约国代表团就落实《公约》所采取的措施进行的建设性对话表示赞赏，并欢迎代表团以开放态度回应了就以下主题所提出的问题：(a) 立法与《公约》的协调统一以及制度框架；(b) 搜寻、调查、起诉与合作；以及(c) 受害人的权利。

B. 积极方面

4. 委员会肯定缔约国在委员会先前的结论性意见通过之后采取的措施，包括：

- (a) 2025 年 7 月通过《寻找失踪人员指南》；
- (b) 通过《2024-2027 年司法改革战略》；
- (c) 由最高国家检察官办公室通过的 2024-2027 年战争罪调查战略以及相应的 2024-2025 年初步行动计划；
- (d) 2023 年《刑法典》修正案，确保诉讼时效不适用于酷刑；

* 委员会第二十九届会议(2025 年 9 月 22 日至 10 月 2 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.541。

² CED/C/MNE/AI/1.

³ CED/C/MNE/CO/1, 第 40 段。

⁴ CED/C/MNE/Q/AI/1.



(e) 《司法委员会和法官法》修正案以及《国家检察官办公室法》修正案，目的是，除其他外，加强法官和检察官的独立和问责。

C. 委员会建议的落实情况和缔约国的新动态

5. 委员会审议了缔约国在建设性对话中提供的资料，希望强调其关切并本着建设性和合作精神提出建议。委员会请缔约国考虑这些建议，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与《公约》相符。

1. 立法与《公约》的协调统一以及制度框架

将强迫失踪定为一项单独的罪行

6. 委员会欢迎缔约国代表团的声明，其中指出近期关于《刑法典》修正案的法律草案载有一条拟议条款(第 446a 条)，将强迫失踪定为一项单独的罪行，并纳入了上级的刑事责任。委员会还注意到，该《刑法典》修正案的法律草案已于 2025 年 6 月提交至欧洲联盟委员会，以征求其意见并随后应获得通过。然而，委员会感到关切的是：

(a) 《刑法典》关于非法剥夺自由的第 162 条、关于绑架的第 164 条、关于危害人类罪的第 427 条和关于针对平民的战争罪的第 428 条中规定的罪行没有充分涵盖《公约》第二条中定义的强迫失踪的所有构成要素；

(b) 在该《刑法典》修正案的法律草案中，拟议的第 446a 条规定最低为期五年的监禁，在情节严重的情况下，最低刑期延长至八年(第二、第四、第六和第七条)。

7. 委员会重申其建议，⁵ 即缔约国应修正《刑法典》，将强迫失踪作为一项单独的罪行纳入其中，包括《公约》第二条所载罪行定义中规定的全部内容。委员会还建议对强迫失踪罪采取考虑到其极端严重性的适当处罚，并制订条款，确保上级根据《公约》第六条第一款第(二)项承担刑事责任，同时包括《公约》第七条第二款所列的具体减轻和加重情节。

诉讼时效

8. 委员会注意到，根据《刑法典》第 125 条，刑事起诉的诉讼时效从犯罪之日起算，如果犯罪后果发生在以后，则诉讼时效从后果发生之日起适用。它还注意到，根据《刑法典》第 129 条，依据已批准的国际条约不得适用诉讼时效的罪行，其刑事起诉和判决执行不受诉讼时效限制，并注意到代表团就相对和绝对诉讼时效所作的解释。然而，委员会感到遗憾的是，没有具体的法律条款就强迫失踪等持续性犯罪的诉讼时效作出规定。委员会还感到关切的是，未构成危害人类罪并根据《刑法典》第 162 和第 164 条受到起诉的强迫失踪指控须遵守标准诉讼时效(第八条)。

⁵ CED/C/MNE/CO/1，第 9 段。

9. 委员会建议缔约国修正其《刑法典》，规定对未构成危害人类罪的强迫失踪行为适用的诉讼时效期限较长，并与罪行的极端严重程度相称，并规定，考虑到罪行的持续性质，刑事诉讼的时效期限应从罪行停止之时开始计算。

国家人权机构

10. 委员会注意到，代表团确认，一部关于黑山人权和自由保护者办公室(监察员)的法律草案正处于收尾阶段，将于 2025 年通过，目的是确保该机构——于 2016 年获得 B 级认证——完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)。然而，委员会感到关切的是，黑山人权与自由保护者办公室没有获得履行其任务所需的必要资源，而且招聘工作人员和任命管理委员会的程序也没有充分保障独立性和自主性(第二条)。

11. 委员会建议缔约国加强黑山人权与自由保护者办公室，确保其充分遵守《巴黎原则》，并落实全球国家人权机构联盟认证小组委员会的建议。在这方面，缔约国应向黑山人权与自由保护者办公室提供有效执行任务所需的财政、技术和人力资源，并正式制订明确、透明和客观的选拔和任命程序。

2. 搜寻、调查、起诉与合作

失踪人员委员会

12. 委员会对缔约国于 2025 年 7 月通过《寻找失踪人员指南》表示欢迎。它还注意到失踪人员委员会维护着一份登记册，其中记录着“失踪人员”以及已发现的、已识别与未识别的人类遗骸；自 2021 年以来，已找到四具人类遗骸；其中三起案件的 DNA 鉴定工作正在进行中，一名失踪者的身份已得到确认，其遗体已归还家人。委员会进一步注意到代表团提供的信息，即失踪人员委员会参与寻找了前南斯拉夫武装冲突期间失踪的 50 名受害者(大多数(38 人)在科索沃，⁶ 9 人在波斯尼亚和黑塞哥维那，3 人在克罗地亚)。委员会还注意到，正如代表团所解释的那样，失踪人员委员会向受害者提供物资、行政、后勤和心理支持。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 失踪人员委员会在“失踪人员”登记册中登记的信息可能令人无法在《公约》第二条所界定的强迫失踪情况、第三条所界定的失踪情况，以及不在《公约》上述条款涵盖范围内的其他涉及人员失踪的犯罪或情形之间作出区分；
- (b) 失踪人员委员会的任务范围仅限于寻找在前南斯拉夫境内武装冲突中从黑山境内失踪的人员；
- (c) 在遗骸身份识别以及确定失踪人员命运和下落方面的进展仍然有限；
- (d) 在受害者中显然存在对代表团所提及的公共机构的不信任，从一些家庭不愿提供鉴定所找到的遗体所需的 DNA 样本可以看出这一点(第二、第三、第十二和第二十四条)。

⁶ 提及科索沃时，应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

13. 根据《搜寻失踪人员指导原则》，⁷ 委员会建议缔约国：

- (a) 向主管当局、民间社会、失踪人员亲属和公众散发缔约国通过的《寻找失踪人员指南》；
- (b) 考虑将失踪人员委员会的任务范围扩大到所有失踪案件，无论案件发生的时间、地点和情况如何；
- (c) 制定全面搜寻战略，确保所有下落不明的失踪者都得到搜寻和定位，并在其死亡的情形下，使其遗体得到辨认、受到尊重并以有尊严的方式归还受害者家人；
- (d) 加强强迫失踪受害者对公共机构的信任。

搜寻、调查和起诉强迫失踪案件

14. 委员会欢迎 2024-2027 年战争罪调查战略、特别国家检察官办公室与刑事法庭余留事项国际处理机制的合作，以及特别国家检察官办公室重新审理四起战争罪案件，包括从赫尔采格诺维驱逐难民案。此外，委员会注意到代表团提供的自 2021 年以来战争罪报告、调查和起诉的数据，包括波德戈里察高等法院就一项针对平民的战争罪所判处的 20 年监禁。委员会注意到代表团确认特别国家检察官办公室有 12 名特别检察官；其中 4 名是从基层检察官办公室转调至特别国家检察官办公室的；并注意到近期决定将特别检察官的人数增加至 20 人。委员会还注意到，特别国家检察官办公室目前正就失踪人员进行七起诉讼(六起目前处于初步调查阶段，一起目前处于起诉审查阶段)。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 对战争罪案件的调查过度拖延、正在审理的案件在结案方面缺乏进展以及缺乏基于指挥责任的起诉；⁸
- (b) 鉴于强迫失踪尚未作为一项单独罪行，在就《公约》第二条所定义的行为收到的投诉方面，很难收集到准确的信息；
- (c) 在缔约国如何确保所有强迫失踪案件，即便在没有正式投诉的情况下，均得到依职调查方面，存在的信息有限；在采取措施处理此类案件并确保受害者能够获得与寻找失踪人员及调查所指强迫失踪案件有关的信息，并参与搜寻和调查程序方面，同样信息有限。
- (d) 尽管计划增加特别检察官的人数，但特别国家检察官办公室仍然没有获得其履行任务授权所需的人力资源，包括在特别调查组中亦是如此，而且在参与搜寻失踪人员和调查其据称遭受的强迫失踪情形的不同实体之间，机构间的协调仍然不足(第一至第三条、第十二条和第二十四条)。

15. 委员会建议缔约国：

- (a) 加大努力，确保所有关于强迫失踪的指控，无论失踪时间、地点和情况如何，即使在没有正式投诉的情况下，也得到彻底、有效和公正的调查，并确保包括上级在内的责任人受到反映罪行极端严重性的处罚；

⁷ CED/C/7.

⁸ CCPR/C/MNE/CO/2, 第 10 段。

- (b) 确保现有登记册中载有分类数据，以便识别国家可能以《公约》第二条所指的某种形式参与的失踪案件，包括与移民和贩运有关的失踪案件；
- (c) 确保调查一直持续至失踪者下落得以查明时为止，并确保定期向失踪者亲属通报搜寻和调查的进展与结果，通过制订保障其有效参与的具体机制，确保这些亲属可以参与这些程序；
- (d) 加强包括失踪人员委员会、特别国家检察官办公室、司法部门和黑山临床中心法医部在内的主管机构在搜寻、调查、起诉和遗骸识别方面的有效协调，并向它们提供有效履行其职责所需的财政、技术和人力资源，期间不得无故拖延。

国际合作与司法协助

16. 委员会欢迎西巴尔干地区各失踪人员委员会之间的合作，以及缔约国参与失踪人员问题区域小组，包括识别遗骸和管理失踪人员区域数据库的业务工作组。在这方面，委员会欣然注意到，关于失踪人员未结案例的区域数据库自 2022 年起已向公众开放。委员会注意到在对话期间提供的信息，涉及与波斯尼亚和黑塞哥维那及塞尔维亚检察官办公室达成的协议，以及与克罗地亚开启的合作。它还注意到代表团提到了黑山应司法协助请求提起的战争罪案件，以及自 2021 年以来特别国家检察官办公室向其他国家发出的刑事事项国际法律援助请求。委员会进一步注意到关于加强起诉战争罪和寻找失踪人员的区域合作项目，以及《处理前南斯拉夫领土冲突中失踪人员问题框架计划》。尽管如此，委员会感到关切的是，在该地区的各失踪人员委员会、检察官办公室和执法当局之间的合作仍然不足，无法查明所指称的失踪案件(第十、第十二、第十四、第十五和第二十四条)。

17. 委员会建议缔约国加强与邻国的有效合作和司法协助，以促进信息和证据共享，支持搜寻失踪人员、识别、调查和起诉被指控的肇事者，并支持受害者。在这方面，缔约国尤其应当确保加强各失踪人员委员会、检察官办公室和执法当局之间的区域合作。委员会还鼓励缔约国通过适用双边协议和区域协议，包括《处理前南斯拉夫领土冲突中失踪人员问题框架计划》，加强合作努力。

保护参与调查的人员

18. 委员会注意到代表团在对话期间提供的信息，涉及缔约国在审查《刑事诉讼法》的背景下加强对刑事事项受害者支持的计划。它还指出，根据现行《刑事诉讼法》，对证人的保护包括使用假名、被授权人员(例如被告和证人)得到代理以及禁止公众出席聆讯等措施。此外，委员会注意到，代表团指出证人保护计划包括经济、社会、心理和法律援助，以及波德戈里察高等法院设立了一个服务部门，在与有组织犯罪、腐败、恐怖主义和战争罪相关的案件中，向受害者和证人提供支持。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 对于希望进入证人保护计划的人员所必须满足的条件，以及用于评估申请人面临的风险及其个人保护和支持需求的程序和标准，缺乏明确信息；
- (b) 司法部门为参与刑事诉讼者实施保护措施的基础设施和技术资源有限；

(c) 在波德戈里察高等法院证人保护计划的受益者以及向证人和受害方提供的支持服务方面，缺乏信息。

19. 委员会建议缔约国：

(a) 审查《证人保护法》，为进入证人保护计划提供便利，确保保存在明确和具体的进入该计划的标准和程序，并对申请进入该计划者所面临的风险进行核查；

(b) 根据《公约》第十二条第一款，建立机制，确保申诉人、证人、失踪人员亲属及其辩护人以及所有参与强迫失踪案件调查的人员均得到有效保护，免受因提出申诉或作出证人陈述而引发的报复或恐吓行为；

(c) 为国家检察官办公室和司法部门提供其所需的基础设施以及人力、财力和技术资源，以有效地针对参与强迫失踪相关刑事诉讼的人员实施保护措施，包括加强波德戈里察高等法院对受害者的支持服务，并根据《刑事诉讼法》修正案的规定，在比赫洛波列设立此类服务；

(d) 确保妥善登记有关证人保护计划受益者、波德戈里察高等法院为证人和受害方提供的支持服务以及该计划的未来扩展方面的信息，以期使缔约国能够按照现有保护要求，调整现有保护计划。

基本法律保障

20. 委员会注意到《刑事诉讼法》规定了被剥夺自由者的基本法律保障，以及内政部已通过指示，确保在所有警察场所充分履行这些保障，但委员会感到关切的是，有报告表明，针对被拘留者的关键法律保障在实践中并未从自由被剥夺伊始便得到落实，在被拘留者获得法律咨询和医疗检查，以及与家人、律师或他们选择的任何其他人沟通的权利方面(第十七和第二十四条)尤其如此。⁹

21. 委员会建议缔约国保障所有被剥夺自由者从自由被剥夺之时起，就在法律和实践中获得《公约》第十七条规定的所有基本法律保障，包括接触独立律师和接受医疗检查，以及立即与其亲属或其选择的任何其他人联系，如果是外国人，则与其领事当局联系。

被剥夺自由者登记册

22. 委员会注意到，根据《刑事诉讼法》、《监狱刑罚执行法》及相关条例，缔约国必须建立并维护囚犯和被拘留者登记册，以及囚犯个人档案的中央登记册。然而，委员会对有关拘留登记册和个人被拘留者记录填写不一致的报告感到关切(第十七和第十八条)。¹⁰

23. 委员会建议缔约国确保迅速、准确和一致地完成和更新拘留登记册和个人被拘留者记录，并在发生违规行为时，对负责的官员进行适当制裁。委员会还建议缔约国保证登记册中所载的信息至少包括《公约》第十七条第三款所要求的内容，并且任何具有合法利益的人都能迅速获取《公约》第十八条第一款所列的所有信息。

⁹ CAT/C/MNE/CO/3, 第 8 段。

¹⁰ 同上。

《公约》相关培训

24. 委员会注意到，根据对话期间收到的信息，司法和国家检察部门培训中心正在为关于强迫失踪的培训编写课程和教材。委员会还注意到缔约国提供的、由该中心组织的有关国际人道法——包括失踪问题——的培训课程信息，并注意到代表团在对话期间确认该主题将被纳入 2026 年的培训需求评估中。委员会强调确保从速和有效开展有关《公约》和强迫失踪问题的具体和经常性培训的重要性(第二十三条)。

25. 委员会建议缔约国加强努力，确保所有执法和安全人员、文职或军事人员、医务人员、公职人员以及其他可能参与羁押或处理任何被剥夺自由者的人员——包括法官、检察官和其他负责司法的官员——接受关于《公约》和强迫失踪问题的具体和经常性培训，并定期评估培训效果。委员会还鼓励缔约国将其他相关文件纳入强迫失踪培训课程，例如《搜寻失踪人员指导原则》和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)。

3. 受害人的权利

受害人和受害人权利的定义

26. 委员会欢迎《寻找失踪人员指南》提及受害者了解真相的权利。然而，委员会感到遗憾的是，《刑法典》和《刑事诉讼法》在受害者的定义中，对于尚未就肇事者提起刑事诉讼的情形，不给予受害者地位。此外，委员会感到关切的是，缔约国迟迟未能通过关于《刑事诉讼法》修正案的法律草案，以及 2025-2028 年保护受害者权利国家战略及其相应行动计划。委员会还感到遗憾的是，缺乏有关强迫失踪受害者参与通过《刑事诉讼法》修正案法律草案进程以及 2025-2029 年保护受害者权利国家战略及其相应行动计划的具体措施的信息(第二、第四和第二十四条)。

27. 委员会建议缔约国在其刑事立法中采用符合《公约》第二十四条第一款定义的受害者定义，包括所有因强迫失踪而直接遭受伤害的人。它还鼓励缔约国加快通过《刑事诉讼法》修正案法律草案以及 2025-2029 年保护受害者权利国家战略及其相应行动计划，确保受害者和民间社会组织参与这一过程，并确保法律、战略和行动计划完全遵守《公约》第二十四条，保障受害者的权利。

获得补救和及时、公平、充分的赔偿的权利

28. 委员会欢迎失踪人员委员会与受害者联合组织纪念活动。此外，委员会注意到《退伍军人和残疾人保护法》修正案获得通过，该修正案向前南斯拉夫 1990 年代发生的冲突受害者赋予战争平民受害者地位，并为失踪人员家属提供每月津贴。委员会还注意到，2025 年，缔约国为 16 个家庭提供了 10 万欧元的一次性经济援助，这些家庭涉及穆里诺、图兹和斯特尔普齐事件以及难民驱逐案件。此外，委员会指出缔约国正在编写受害者赔偿指南。然而，委员会感到关切的是：

- (a) 补救措施仅限于金钱赔偿，受害者必须提起民事诉讼才能从这类措施中获益；
- (b) 2015 年颁布的《暴力犯罪受害者赔偿法》将在黑山加入欧洲联盟之日起适用，但迟迟未执行；

(c) 作为战争罪受害者的失踪者亲属在寻求获得赔偿方面面临障碍，包括诉讼时效和据称的不平等待遇¹¹ (第二十四条)。

29. 委员会建议缔约国：

(a) 确保任何直接因强迫失踪而遭受伤害的个人都能获得与《公约》第二十四条第四款和第五款相符的全面补救方案，不限于金钱赔偿，无论强迫失踪是何时发生的，即使未提起刑事诉讼，并确保该方案是与受害者和民间社会组织协商并基于有区别的方法设计和实施的；

(b) 加快实施《暴力犯罪受害者赔偿法》并通过包括强迫失踪受害者在内的受害者赔偿指南；

(c) 消除限制作为战争罪受害者的失踪人员亲属获得赔偿的障碍，包括诉讼时效，并确保他们获得平等待遇。

30. 委员会注意到《法律援助法》的范围于 2024 年扩大，包括将获得法律援助的权利扩大到酷刑或不人道或有辱人格的待遇或处罚的受害者，但委员会感到关切的是，强迫失踪受害者仍然无法获得这项服务。

31. 委员会建议缔约国修正《法律援助法》，确保强迫失踪受害者享有获得免费法律援助的权利。

下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位

32. 委员会感到关切的是，只有法院宣布失踪者死亡时，失踪者的亲属们才能在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域行使权利。在这方面，委员会指出，根据《无争议诉讼法》，当某人在武装冲突中失踪时，且如果该人自敌对行动结束之日起至少一年内没有其生存迹象，则法官可宣布该人死亡(第二十四条)。

33. 委员会重申其建议，¹² 即缔约国确保失踪者及其亲属在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等领域的法律情况得到适当处理，而无需宣布失踪者死亡。在这方面，委员会鼓励缔约国制订程序，以出具因强迫失踪而下落不明的声明。

D. 遵守《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

34. 委员会谨回顾各国在成为《公约》缔约国时所承担的义务，并为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《公约》和其他相关国际文书。

35. 委员会还要强调，强迫失踪对妇女和儿童造成的影响尤为残酷。遭受强迫失踪的妇女和女童尤其容易遭受性暴力和其他形式的性别暴力。作为失踪人员亲属的妇女，根据《公约》第二十四条第一款被视为受害人，她们特别有可能遭受社会和经济方面的严重不利，并因努力寻找亲人而遭受暴力、迫害和报复。作为强

¹¹ CCPR/C/MNE/CO/2，第 12 段。另见 Human Rights Action, “Montenegro: shadow report to the UN Committee on Enforced Disappearances”，2025 年，第 13 和第 14 页，可查阅 https://tbinter.net.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/DownloadDraft.aspx?key=jpc1ih1ElkYjn1dOc2bALF+fAoAT7zZUZppU3alnbAYcuyC9IID2uaO8rwhqXDZs。

¹² CED/C/MNE/CO/1，第 33 段。

迫失踪受害人的儿童，无论因其本人失踪或因遭受亲人失踪的后果，均在人权方面特别容易受到侵犯。因此，委员会特别强调，缔约国在执行本结论性意见所载建议和落实《公约》规定的所有权利和义务时，必须系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的具体需要。

36. 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。

37. 根据《公约》第二十九条第四款，委员会请缔约国在 2028 年 10 月 3 日之前，就本结论性意见所载的所有建议的落实情况，以及在履行《公约》所载义务方面的其它新情况，提交具体的最新资料。委员会鼓励缔约国促进和便利民间社会，特别是受害人组织，参与编写此类资料。
