



# 保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General  
29 April 2025  
Chinese  
Original: French

## 强迫失踪问题委员会

### 关于中非共和国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告 的结论性意见\*

1. 强迫失踪问题委员会在 2025 年 3 月 19 日和 20 日举行的第 517 次和第 518 次会议<sup>1</sup> 上审议了中非共和国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告。<sup>2</sup> 委员会在 2025 年 4 月 1 日举行的第 533 次会议上通过了本结论性意见。

#### A. 导言

2. 委员会欢迎中非共和国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告，该报告载有中非共和国对 2024 年提交的问题清单<sup>3</sup> 的书面答复<sup>4</sup>。

3. 委员会欢迎与缔约国代表团(由中非共和国公使衔参、代办兼常驻联合国日内瓦和维也纳办事处及其他国际组织代表率领)以线上线下相结合的形式就落实《公约》条款所采取的措施进行的建设性对话，并赞赏代表团以开放的态度回答提问。委员会还感谢缔约国作出的口头答复。

#### B. 积极方面

4. 委员会满意地注意到，缔约国批准或加入了若干国际人权文书及其任择议定书，包括《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》任择议定书。

\* 委员会第二十八届会议(2025 年 3 月 17 日至 4 月 4 日)通过。

<sup>1</sup> 见 CED/C/SR.517 和 CED/C/SR.518。

<sup>2</sup> 缔约国指出，CED/C/CAF/RQAR/1 号文件载有缔约国对在没有报告的情况下拟订的问题清单的答复，构成缔约国根据《公约》第二十九条第一款提交的初次报告。

<sup>3</sup> CED/C/CAF/QAR/1.

<sup>4</sup> CED/C/CAF/RQAR/1.



书》、《儿童权利公约关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》、《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》。<sup>5</sup>

5. 委员会欢迎缔约国对人权理事会特别程序、特别是中非共和国人权状况独立专家的来访持开放态度。

6. 委员会还欢迎缔约国提供资料，说明正在对《刑法》和《刑事诉讼法》进行的改革，以及缔约国在《公约》所涉领域所作的努力，包括：

- (a) 2023 年 8 月 30 日颁布《中非共和国新宪法》；
- (b) 2022 年 6 月 27 日通过第 22.011 号法律，废除死刑；
- (c) 2020 年 4 月 7 日通过第 20.009 号法律，设立真相、正义、赔偿与和解委员会，并规定其组织与运作；
- (d) 在《刑法》第 153 条中将“强迫失踪”列为构成危害人类罪的犯罪行为，并规定该罪行不受追诉期限的限制；
- (e) 根据《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》和《关于境内流离失所问题的指导原则》，制定《中非共和国境内流离失所者和回返者持久解决方案国家战略》；
- (f) 提高对国家人权和基本自由委员会的预算拨款。

### C. 关注的主要问题和建议

7. 委员会充分认识到缔约国在当前的国家安全形势下面临的诸多严重困难。委员会尤其关切联合国中非共和国多层面综合稳定团在其关于人权状况的报告中，特别是 2024 年 7 月发布的有关剥夺自由情况的分析报告<sup>6</sup> 以及 2025 年 3 月发布的有关严重侵犯人权行为的报告<sup>7</sup> 中指出的强迫失踪、监狱中发生的绑架以及强迫劳动等案件。委员会赞赏缔约国致力于推动《公约》的执行，并本着建设性和合作的精神提出关切与建议，以期缔约国现行立法和实践能够完全符合《公约》。

<sup>5</sup> 有待批准的文书包括《旨在废除死刑的〈公民权利和政治权利国际公约〉第二项任意议定书》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。此外，中非共和国尚未接受大多数已批准公约中提到的个人申诉程序，唯一例外是与《公民及政治权利国际公约任择议定书》有关的个人申诉程序。

<sup>6</sup> 中非稳定团和联合国人权事务高级专员办事处，《对中非共和国剥夺自由情况的分析：现状、挑战和对策》，2024 年 7 月。

<sup>7</sup> 中非稳定团和人权事务高级专员办事处，《关于武装团体 Wagner Ti Azandé 和 Azandé Ani Kpi Gbé 于 2024 年 10 月 1 日至 7 日在姆博穆省登比亚和拉法伊地区犯下的严重侵犯人权行为的公开报告》，2025 年 3 月。

## 1. 一般资料

### 《公约》第三十一条和第三十二条规定的委员会的权限

8. 委员会注意到缔约国表示将适时根据《公约》第三十一和第三十二条作出声明，以承认委员会有权受理个人或国家间来文，但委员会对缔约国尚未为此采取必要措施表示遗憾(第三十一和第三十二条)。
9. 委员会鼓励缔约国承认委员会有权根据《公约》第三十一和第三十二条接受和审议个人和国家间来文，以确保《公约》的充分有效性，强化对人们免遭强迫失踪的保护，委员会请缔约国提交资料，说明为此采取的措施和规定的时限。

### 《公约》的适用性

10. 委员会注意到，缔约国依据《宪法》第 142 条实行一元法律制度，该制度确保缔约国批准的国际条约和协定一经公布，即在法律体系中高于国内法。但委员会遗憾地注意到，国内普通法院尚未作出任何援引或适用《公约》条款的裁决(第一、第四和第二十三条)。
11. 委员会建议缔约国确保国家法院或其他主管部门直接援引和适用《公约》条款，不受任何限定或限制。委员会还请缔约国加倍努力，系统地向法官、检察官和律师提供关于《公约》的培训，包括关于《公约》适用范围和直接适用性的培训。

### 国家人权机构

12. 委员会欢迎缔约国于 2017 年 4 月 20 日通过了关于国家人权和基本自由委员会的第 17.015 号法律。委员会赞赏该机构已投入运作，并注意到 2023 年 10 月 29 日第 23.247 号法令对该委员会成员和执行局进行了更新，并增加了委员会预算，从而加强了其制度基础。然而，委员会指出，缔约国未提供充分资料，说明已采取哪些措施，切实使该委员会能够对失踪人员的命运开展调查，也未提供详细资料，说明其收到的据称强迫失踪案件的投诉数量和性质。委员会还对该委员会尚未获得国家人权机构全球联盟的认证表示关切(第二条、第十二和第二十四条)。

13. 委员会鼓励缔约国确保国家人权和基本自由委员会完全符合《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，并鼓励其向国家人权机构全球联盟申请认证。委员会还建议缔约国确保国家人权和基本自由委员会具备实际和感知的独立性，并确保其拥有履行职能(特别是与强迫失踪有关的职能)所必需的充足的财政、技术和人力资源，面向全体民众和国家主管机构开展工作。委员会还建议缔约国提高国家和地方主管机构以及全体民众对国家人权和基本自由委员会及其职权(特别是涉及强迫失踪问题的职权)的认识。

### 相关利益攸关方参与编写报告

14. 委员会注意到，有资料称，国家人权和基本自由委员会以及民间社会组织应国家报告起草与建议落实常设委员会邀请，参与了缔约国报告的编写工作。然而，委员会关切地注意到，专门从事强迫失踪问题工作的民间社会组织并未直接提交资料(第二十四条)。

15. 委员会建议缔约国确保民间社会组织，特别是从事强迫失踪问题工作的组织以及受害者家属协会，参与编写和向委员会提交报告过程的每个阶段，并在与执行《公约》有关的所有事项上定期得到协商和情况通报。
2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

#### **统计资料和国家登记册**

16. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有关于失踪人员的分类统计数据。委员会感到关切的是，获取搜寻行动方面的信息以及强迫失踪案件数据的渠道仍然有限，提供的资料没有说明这些信息是如何管理以及由哪个机构管理的(第一至第三、第十二和第二十四条)。

17. 委员会请缔约国建立一个统一的失踪人员国家登记册，以便及时提供关于失踪人员的准确、可靠和最新统计数据。这些统计数据应包含以下信息：

- (a) 失踪人员总数和每个人的身份，具体列明可能遭受《公约》第二条意义上的强迫失踪的人员；
- (b) 失踪人员的性别、性别认同、性取向、年龄、国籍、族裔、宗教或地域出身，以及失踪地点、日期、背景和情况，包括与确定是否为强迫失踪有关的所有要素；
- (c) 可能存在《公约》第二条意义上的国家以某种形式参与失踪行为的案件数目；
- (d) 与搜寻和调查以及挖掘、辨认、尸体移交程序有关的情况。

18. 这些统计数据应有助于查明不同的受害者群体、强迫失踪的原因和动态以及行为模式，作为采取更有效的预防、调查、搜寻以及受害者支助措施的基础。应系统地更新国家登记册，以确保对所有失踪事件进行统一、全面和及时的登记。

#### **强迫失踪罪**

19. 委员会欢迎《刑法》第 153 条将强迫失踪纳入构成反人类罪的行为。委员会还满意地注意到，在对话期间，缔约国代表团表示该国正在考虑将强迫失踪作为一项独立的罪行纳入《刑法》，并规定与其极端严重性相应的处罚，情节严重时可加重处罚，这符合《公约》第二、第三、第四、第七和第八条。不过，委员会仍然感到关切的是，截至目前，缔约国的国内法尚未设立“强迫失踪”这一独立罪名，从而限制了对这类犯罪进行充分调查和起诉的能力。委员会还对这样一种混淆表示关切，即缔约国对强迫失踪案件适用国内法中认定的其他罪行，而这些罪行既没有完全体现《公约》第二条的定义，也没有反映强迫失踪的严重性和特殊性(第二、第四、第七和第八条)。

20. 委员会建议缔约国毫不拖延地采取下列行动：

- (a) 根据《公约》第二条所载定义，将强迫失踪作为一项独立的罪行纳入国内法；
- (b) 明文列出或规定《公约》第七条第二款提到的所有从轻和从重情节；
- (c) 对强迫失踪罪规定与其极端严重性相应的处罚。

## 上级的刑事责任与服从义务

21. 委员会感兴趣地注意到“不得援引特殊情况作为实施严重侵犯人权行为的理由”的原则，以及《宪法》第 28 条的规定，即任何人不得被要求执行明显非法的命令。委员会还注意到，《刑法》第 161 条规定，《刑法》第 153 条所列罪行的正犯或共犯，不得因执行合法当局下达的命令而被免除其因实施非法行为所应承担的责任。然而，委员会关切地注意到，刑事立法，特别是《刑法》第 10 条，没有充分阐述上级的刑事责任问题(第一、第六和第二十三条)。
22. 委员会建议缔约国确保本国法律完全遵守《公约》第六条，该条规定，任何文职、军事、或其他方面的公共当局下达的命令或指示，都不得用以作为强迫失踪罪的辩护理由，拒绝服从实施强迫失踪命令的下属不受惩罚。委员会还建议缔约国根据《公约》第六条第一款第(二)项确保在国内法中规定上级的刑事责任。
3. 与强迫失踪相关的刑事责任和司法合作(第八至第十五条)

## 域外管辖权和普遍管辖权

23. 委员会注意到缔约国提供资料，介绍了关于法院管辖权的适用法律，特别是《刑法》和《刑事诉讼法》中共同的相关条款。委员会指出，目前尚不清楚，缔约国根据其国内法，是否有权对以下情形的强迫失踪罪行行使管辖权：在国外发生、犯罪人或受害人是中非共和国国民；或被指控的犯罪人是外国国民或无国籍人，在缔约国没有永居居留身份，但目前人在该国领土上，且未被引渡或移交给别国或缔约国承认其管辖权的国际刑事司法机构(第九和第十一条)。
24. 委员会建议缔约国根据《公约》第九和第十一条规定的义务及其中规定的“引渡或起诉”原则，确保国内法院能够对所有强迫失踪行为，包括中非共和国国民在国外犯下的或针对中非共和国国民犯下的强迫失踪行为行使管辖权。

## 军事法庭

25. 委员会注意到缔约国代表团在对话期间提供的信息，即军事法庭不介入强迫失踪案件的处理，但也指出，当强迫失踪是由军人实施时，军事法庭仍然有权审理相关案件。在这方面，委员会重申，原则上，在所有严重侵犯人权的案件中，包括强迫失踪案件中，均应排除军事法庭的管辖权(第十一条)。
26. 委员会重申其关于强迫失踪和军事法庭管辖权的声明，<sup>8</sup> 建议缔约国采取必要的立法、监管和体制措施，以确保强迫失踪案件在所有情况下都明确排除在军事法庭的管辖范围之外，此类案件只能由普通法院进行调查和审判。

## 过渡期正义

27. 委员会注意到，缔约国于 2020 年设立了真相、正义、赔偿与和解委员会，第一届委员于 2021 年 7 月就职，该委员会与特别刑事法院并行运作。特别刑事法院是一个于 2015 年设立的混合法庭，由国内外法官组成，负责审理自 2003 年以来在中非共和国境内犯下的严重罪行。委员会还注意到，特别刑事法院于 2024 年 2 月 27 日对前总统弗朗索瓦·博齐泽签发了逮捕令，其中包括强迫失踪

<sup>8</sup> A/70/56, 附件三。

指控。然而，委员会感到遗憾的是，直至任期内的委员于 2024 年 5 月被撤职，该委员会均未采取任何具体行动。委员会还感到关切的是，过渡期正义机构的工作未能明确识别该国存在的强迫失踪做法，且大量受害者的命运和下落仍然不明(第十一、第十二和第二十四条)。

28. 委员会建议缔约国毫不拖延地加紧努力，确保：

- (a) 就过去和当前的所有强迫失踪案件立即展开搜寻，并进行彻底和公正的调查，直至查明失踪人员的命运为止；
- (b) 起诉所有参与制造强迫失踪事件的人，包括军事和文职上级人员，如判定有罪，则处以与其行为严重性相称的刑罚；
- (c) 毫不拖延地寻找和找到所有下落不明的失踪者，如失踪者已死亡，应查明其身份，尊重其遗体或遗骸，采取必要的手段和程序，将其遗体或遗骸送还家属，以便按照其家属和社区的愿望以及文化和宗教传统举行有尊严的葬礼；
- (d) 任何因强迫失踪而直接遭受损害者，都应当能够依据《公约》第二十四条第四和第五款，诉诸全面且适当的补偿制度。该制度不仅应包括金钱赔偿，还应涵盖康复、抵偿和保证不再发生。同时，该制度应在与受害者充分协商的基础上制定，并基于差异化方法，充分考虑性别视角以及受害者的具体需求；
- (e) 立即为真相、正义、赔偿与和解委员会任命独立的新委员，以便该委员会能够恢复工作，特别刑事法院关于强迫失踪问题的裁决能够得到执行。

#### 调查强迫失踪案件、搜寻失踪人员以及打击有罪不罚

29. 委员会注意到代表团提供的资料称，中非稳定团报告的所有指控均受到特别关注。然而，委员会感到遗憾的是，对中非稳定团报告的一些失踪案件的调查没有进展，尤其是以下两起案件：11 名男子在奥博(上姆博穆省)被中非共和国武装部队非法逮捕并关押在集装箱中；<sup>9</sup> 一名男子在博桑戈阿被其他安全人员逮捕并被非法拘留在其基地三天，然后被转移至中央剿匪办公室剥夺自由两周，最终在被带往资深法官办公室后死亡。<sup>10</sup> 委员会还注意到缔约国在对话期间通报了基于中非稳定团关于在姆博穆省所犯罪行的报告而展开的调查，<sup>11</sup> 但感到遗憾的是，这些资料依然含糊，缔约国未报告调查结果、被捕者的确切人数、被指控的事实以及在诉讼中提出的指控。委员会还感到遗憾的是，未收到任何具体资料，说明如何落实失踪者亲属积极参与搜寻和调查程序的权利，特别是作为权利持有者积极参与搜寻和调查的权利，以及获得保护以免受任何形式报复或恐吓的权利(第九至第十二条和第二十四条)。

<sup>9</sup> 中非稳定团和人权事务高级专员办事处，《对中非共和国剥夺自由情况的分析：现状、挑战和对策》，2024 年 7 月，第 20 段。

<sup>10</sup> 同上，第 36 段。

<sup>11</sup> 中非稳定团和人权事务高级专员办事处，《关于武装团体 Wagner Ti Azandé 和 Azandé Ani Kpi Gbé 于 2024 年 10 月 1 日至 7 日在姆博穆省登比亚和拉法伊地区犯下的严重侵犯人权行为的公开报告》，2025 年 3 月。

30. 委员会建议缔约国：

- (a) 收集、系统整理并公布关于可能构成强迫失踪的案件的调查数目的可靠和最新统计数据；
- (b) 确保主管部门开展及时、迅速、彻底和公正的搜寻和调查程序，确保毫不拖延地依职权对所有报告的强迫失踪案件展开深入、有效和公正的调查，即使在没有正式申诉的情况下也不例外，并确保将被指控的施害者绳之以法，如判定有罪，则处以与其罪行严重程度相当的刑罚；
- (c) 确保所有具有合法利益的人，例如失踪人员的父母、亲属和法律代表，在程序的各个阶段参与搜寻和调查；
- (d) 确保主管部门建立正式机制，以便及时、定期地向失踪人员家属通报当前搜寻和调查程序的进展、困难和结果。

**对涉嫌犯罪的公职人员停职**

31. 委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供专门资料，说明有哪些机制，可在执法人员或安全部队成员或任何其他公职人员涉嫌参与强迫失踪犯罪时，将此类人员排除在相关调查程序之外，或从调查伊始就暂停其职务(第十二条)。

32. 委员会建议缔约国：

- (a) 确保涉嫌参与强迫失踪犯罪的公职人员从调查伊始并在整个调查期间被停职，但不影响对无罪推定原则的尊重，并确保涉嫌参与强迫失踪行为者所在的执法或安全部队不得参与调查；
- (b) 建立排查程序，防止涉嫌违反《公约》者担任公职或获得晋升。

**保护报告强迫失踪案和/或参与调查强迫失踪案的人员**

33. 委员会感到遗憾的是，没有收到充分资料，说明缔约国为保护受害者、证人及其代表所采取的措施(第十二条)。

34. 委员会建议缔约国建立机制，包括一个架构完备的方案，以确保根据《公约》第十二条第一款，申诉人、证人、失踪者亲属及其辩护人，以及所有参与调查的人员得到有效保护，不因提出申诉或证人陈述而受到任何报复或恐吓，不论其来自哪个种族、宗教或地域，也不论失踪日期、地点和情况如何。

**引渡**

35. 委员会注意到缔约国提供的关于强迫失踪案件的引渡法律框架的资料。然而，由于现行《刑法》未将强迫失踪列为一项独立的罪行，不可能满足现有引渡条约中规定的双重犯罪要求，委员会对由此产生的后果仍然感到关切(第十三条)。

36. 委员会建议缔约国在国内法中将强迫失踪定为一项独立的罪行，并将这一罪行列入任何现有或未来引渡条约中可接受引渡的罪行清单。

#### 4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

##### 不推回

37. 委员会满意地注意到，中非共和国是《关于难民地位的公约》的缔约国，由国家难民委员会负责执行该公约，且该国已将不推回原则载入国内法。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供关于防止因推回而导致强迫失踪风险的具体司法保障措施的资料，特别是以下方面的资料：

- (a) 用于评估这种风险的标准，以及在实践中如何核实接收国和被驱逐、推回、移交或引渡者提供的资料；
- (b) 在有充分理由相信有关人员可能遭受强迫失踪的情况下，缔约国接受外交保证的条件；
- (c) 除了对所有一般法行政决定的上诉权之外，对准许驱逐、推回、移交或引渡的决定提出上诉的可能性，由谁提出和向哪些主管部门提出上诉，所涉步骤，以及这种上诉是否具有中止效力；
- (d) 缔约国执行《公约》第十六条的案例(第十六条)。

38. 委员会建议缔约国确保系统、严格地遵守不推回原则。对此，委员会建议缔约国：

- (a) 考虑在国内法中明确禁止驱逐、推回、移交或引渡有充分理由相信面临遭受强迫失踪危险的人；
- (b) 为驱逐、推回、移交或引渡等做法规定明确具体的标准，并确保进行一致和充分的个案评估，以确定和核实当事人在目的地国，包括在被认为安全的国家遭受强迫失踪的风险；
- (c) 确保以最谨慎的方式有效评估外交保证，在任何情况下，如有充分理由相信有关人员将面临遭受强迫失踪的危险，则不接受外交保证；
- (d) 向参与庇护、推回、移交或引渡程序的人员，特别是边防警察提供关于强迫失踪概念和相关风险评估的培训；
- (e) 确保对于在涉及执行驱逐判决的驱回背景下作出的任何决定都可以提出上诉，并确保这种上诉具有中止效力。

##### 人口贩运、移徙和被迫流离失所背景下的强迫失踪

39. 委员会意识到，无论是在国内还是国外，安全危机导致大量人口、特别是妇女和儿童被迫流离失所，这些人面临更高的强迫失踪风险，尤其是在人口贩卖或贩运的背景下。委员会表示关切的是，缔约国未提供详细资料，说明为预防人口贩运以及移民和寻求庇护者失踪所采取的措施，为移民和寻求庇护者提供的支持服务，以及在发生失踪时为其亲属提供的支持服务(第十四、第十五和第十六条)。

40. 委员会促请缔约国：

- (a) 确保对涉及人口贩运、移民、大规模流离失所或强制迁移的所有失踪指控进行彻底调查，并在调查过程中考虑到所指控行为可能构成强迫失踪；

(b) 确保责任人受到起诉，如果被判有罪，则判处适当的刑罚，并确保受害者获得对所遭受损害的全面补偿以及适当的保护和援助；

(c) 加强司法协助，以防止人口贩运、移民和大规模流离失所背景下的人员失踪，促进有助于搜寻与调查的信息和证据的共享，并向失踪受害者及其亲属提供支助服务。

### 秘密拘留和基本法律保障

41. 委员会注意到缔约国声称不允许秘密拘留，但同时也注意到这一点并未在国内法中明文禁止。委员会还注意到收到的资料显示，存在监狱和其他拘留场所被拘留人员登记册，《刑事诉讼法》第 40 条第 3 款和第 48 条第 3 款为被剥夺自由者提供了程序保障。然而，委员会感到关切的是，在实践中，上述登记册并不总是及时更新，尤其是在许多拘留场所人满为患的背景下。委员会还感到遗憾的是，缔约国未就是否有可能定期查访拘留场所提供详细信息(第十七和第十八条)。

42. 委员会建议缔约国保证不对任何人实施秘密拘留，包括确保所有被剥夺自由者，无论被剥夺自由地点的性质如何，都能获得《公约》第十七和第十八条规定的的所有基本保障。在这方面，缔约国应：

(a) 确保被剥夺自由者在程序的所有阶段都只能被关押在官方认可并加以监督的剥夺自由场所；

(b) 保证所有人，从剥夺自由之时起，不论其被控犯有何种罪行，都能切实接触律师，并保证切实将剥夺自由的情况和拘留地点通知相关人员亲属或其选择的任何其他人，如果是外国国民，则通知其国家的领事机构；

(c) 保证任何被剥夺自由者，包括任何被警察拘留者，或在怀疑发生强迫失踪的情况下，当被剥夺自由者无法自己行使这项权利时，保证任何有合法利益的人，如被剥夺自由者的亲属、其代表或律师，都有权向法院提起诉讼，以便法院立即裁定剥夺自由是否合法，如裁定不合法，则下令释放；

(d) 将所有剥夺自由案件无一例外地录入最新官方登记册和/或记录，其中至少应包含《公约》第十七条第三款所要求的信息；

(e) 保证负责搜寻失踪人员和调查失踪案件的主管部门和任何有合法利益的人都能不受拖延地查阅登记册；

(f) 对以下情况予以惩处：未履行记录所有剥夺自由情况的义务，登记的信息不正确或不准确，拒绝提供有关剥夺自由的信息或提供的信息不准确。

### 警方拘留

43. 尽管新《宪法》将拘留期限缩短至四十八小时，但委员会感到关切的是，《刑事诉讼法》第 40 条规定拘留期限为七十二小时且可续期一次；而且在实践中，大多数主管机关仍然适用该期限，而非《宪法》中新规定的期限。委员会赞同人权事务委员会表达的关切，<sup>12</sup> 即无论是拘留期限还是预防性羁押期限，在

<sup>12</sup> CCPR/C/CAF/CO/3, 第 25 段。

实践中都未得到遵守，且法官和检察官很少查访剥夺自由场所，这助长了监狱过度拥挤的现象(第十七条)。

44. 委员会促请缔约国确保所有被剥夺自由者，无论被控犯有何种罪行，从被剥夺自由之时起，就在法律上和事实上享有《公约》第十七条规定的所有基本法律保障。在这方面，强迫失踪问题委员会支持人权事务委员会的建议，<sup>13</sup> 并强调缔约国应紧急采取措施，以：

- (a) 修订《刑事诉讼法》的规定，使之符合《宪法》和关于基本法律保障的国际标准；
- (b) 确保无论受何种指控，警方拘留的最长期限不超过 48 小时，包含非工作日，只有在特殊和充分说明理由的情况下才可延长拘留，并须接受司法监督。

### 培训

45. 委员会注意到缔约国提供的资料称，缔约国为广泛受众组织了关于缔约国批准的国际人权条约的培训，并且在执行国家人权政策的过程中，为文职和军事人员提供了关于《公约》的专门培训。然而，委员会关切地注意到，目前没有向公务员和其他相关人员提供专门的关于强迫失踪和《公约》的专门长期培训方案(第二十三条)。

46. 委员会建议缔约国确保所有执法和安全人员(不论是文职还是军事人员)、医务人员、公职人员和其他可能参与拘留或处置被剥夺自由者的人员，包括法官、检察官和其他各级司法官员，定期接受关于强迫失踪和《公约》的专门培训。关于这一点，委员会提醒缔约国，委员会愿意为这些努力提供支持。

## 5. 保护强迫失踪受害者并保障其权利的措施(第二十四条)

### 受害者的权利

47. 委员会注意到，缔约国称国内法对“受害者”的定义包括所有因犯罪行为而受到影响的人。然而，委员会注意到，现行《刑法》并未对“受害者”一词作出明确的定义，而缔约国的报告则指出，关于特别刑事法院的设立、组织和运作的 2015 年 6 月 3 日第 15.003 号组织法是“受害者”定义的法律依据。此外，委员会感到遗憾的是，缔约国未提供有关受害者家属、亲属及证人的知情权和救济权的充分信息(第二十四条)。

48. 委员会建议缔约国在刑法中列入符合《公约》第二十四条第一款的受害者概念的明确定义。委员会还建议：

- (a) 建立并实施官方通报机制，向失踪受害者亲属通报为搜寻失踪人员、调查据称失踪事件所采取的行动、取得的进展和遇到的困难；
- (b) 允许失踪人员的亲属随时参与对疑似失踪案的搜寻和调查进程；因缔约国不可控的原因而无法让家属和亲属参与时，应事先向家属和亲属说明原因，并告知所采取措施的结果；

<sup>13</sup> 见 CCPR/C/CAF/CO/3。

(c) 确保在制定和执行搜寻和调查战略时适当考虑失踪人员亲属提供的信息。

49. 委员会感到关切的是，补救措施仍然有限，且国内法没有规定一套完全符合《公约》第二十四条第四和第五款的全面且适当的补偿制度，也没有正式承认所有受害者了解真相的权利。委员会还感到遗憾的是，缔约国没有向委员会提供资料，说明有多少强迫失踪受害者获得了补救，也没有说明受害者获得补救的权利是否有时间限制(第二十四条)。

50. 缔约国应确保任何因强迫失踪而直接遭受损害的人都能享有《公约》所载的权利，特别是了解真相和获得全面补偿的权利，不仅包括金钱赔偿，而且包括康复、抵偿和保证不再发生。有鉴于此，委员会建议缔约国在国内法中明确承认强迫失踪受害者了解真相的权利，并建立一个完全符合《公约》第二十四条第四和第五款以及其他相关国际标准的全面补偿制度。委员会还建议缔约国确保这一制度即使在没有启动司法程序的情况下也适用，并立足于一种区别对待的方针，考虑到每个受害者的具体需要，包括与自身性别、性取向、性别认同、年龄、种族、族裔或地域出身、社会状况和残疾情况有关的需要。

#### 下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位

51. 委员会注意到，缔约国确定下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位的程序以宣告失踪或死亡(视情况而定)为依据。然而，委员会提醒，强迫失踪具有持续性和复杂性(第二十四条)。

52. 委员会建议缔约国采取立法措施，确保根据《公约》第二十四条第六款，对下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位作出规定，例如不要求宣告失踪者推定死亡。为此，委员会建议缔约国通过法律规定，不论失踪时间长短，均可发布因失踪原因而在的声明。

#### 失踪人员的女性亲属的地位

53. 委员会回顾，消除对妇女歧视委员会<sup>14</sup> 曾着重指出，缔约国管辖下的妇女在子女监护权、继承权和获得社会福利等方面受到限制，委员会对这些限制对妇女充分享有《公约》规定的权利可能产生的负面影响表示关切(第二十四条)。

54. 委员会建议缔约国确保失踪人员的所有女性亲属(妇女和女童)都能够不受限制地享有《公约》规定的所有权利。

#### 搜寻失踪人员和基因数据库

55. 委员会注意到缔约国为搜寻失踪人员所采取的措施，例如启动司法调查和通过媒体进行搜寻。然而，委员会关切地注意到，在寻找、辨认、有尊严地归还和保存失踪人员遗体和遗骸方面，进展甚微。委员会还感到关切的是，收到的资料表明，对受害者亲属进行基因样本采集的情况仍属例外，而且难以获得，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供详细资料，说明目前为搜寻和辨认失踪人员而采取的措施和战略(第十二、第十九和第二十四条)。

<sup>14</sup> 见 CEDAW/C/CAF/CO/6。

56. 委员会邀请缔约国根据《搜寻失踪人员指导原则》制定和实施全面的搜寻战略，并建议缔约国加倍努力，以便：

- (a) 尽快搜寻、找到并释放失踪人员，如果失踪人员已死亡，辨认身份并以有尊严和严格尊重其习俗的方式归还遗体；
- (b) 建立全国强迫失踪受害者基因数据库；
- (c) 保证负责搜寻失踪人员以及负责在失踪人员死亡情况下辨认遗体或遗骸的机构拥有适当的财政和技术资源以及履行任务所需的合格工作人员；
- (d) 保证继续搜寻，直至查明失踪人员的下落。

#### 成立和自由加入组织或协会的权利

57. 委员会欣见缔约国全力鼓励成立旨在协助查明强迫失踪情况的协会，并为其提供支持。然而，委员会感到关切的是，未直接收到失踪人员亲属协会及其他支持这些亲属的组织提供的信息，特别是关于它们在依据《公约》第二十四条行使权利时似乎面临的限制和障碍的信息(第二十四条)。

58. 委员会建议缔约国对所有人，无论其种族、宗教或地域出身如何，也无论失踪的时间、地点和情况如何，都应促进和尊重他们成立和自由加入旨在帮助确定强迫失踪情形、查明失踪者命运以及援助强迫失踪受害者的组织和协会的权利。

#### 保存记忆的措施

59. 委员会感到遗憾的是，收到的资料显示，缔约国目前没有建立和保存纪念场所的战略，特别是在曾被用于强迫失踪的地点。委员会回顾，保存这类场所对于保障了解真相的权利和确保过去的侵犯人权行为不再发生至关重要(第二十四条)。

60. 委员会建议缔约国与受害者协商和协调，制定一项长期记忆保存方案，以保护强迫失踪事件中使用的场所，并将适当场所改造成对公众开放的教育和纪念场所。

### 6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

#### 武装冲突或贩运背景下的儿童强迫失踪

61. 委员会表示关切的是，存在大量与武装团体招募和使用儿童有关的强迫失踪指控，并且缺乏关于根据《刑法》第 151 条(惩治拐卖儿童罪)起诉和定罪的信息，以及关于向受害儿童提供支持的信息。尽管缔约国表示出应对人口贩运和强行招募儿童问题的意愿，委员会仍然关切地注意到：

- (a) 缺乏针对儿童失踪案件的预警系统，以便及时寻找和保护失踪或被绑架的儿童和青少年；
- (b) 缺乏防止强迫失踪和保护儿童免遭强迫失踪的战略，特别是在人口贩运以及儿童被招募和用于敌对行动的背景下(第二十五条)。

62. 委员会建议缔约国：

- (a) 通过制定必要的法规，确保《儿童保护法》得到有效实施，以便寻找和保护失踪或被绑架的儿童和青少年，并建立一个预警平台，为处理儿童强迫失踪案件配备必要资源；
- (b) 加倍努力，寻找并识别可能成为强迫失踪受害者的儿童和青少年，特别是在他们遭受贩运、被招募和用于武装冲突的情况下，包括建立一个涵盖所有已报告案件的基因样本的基因数据库。

**非法劫持儿童和非法收养**

63. 委员会欢迎缔约国提供了资料，说明《儿童保护法》和《家庭法》所载的法律保障措施。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国未提供详细资料，说明缔约国在国内或向另一国进行的收养程序，以及《家庭法》规定之外的其他形式的收养(第二十五条)。

64. 委员会建议缔约国：

- (a) 将《公约》第二十五条第一款所述的所有行为定为单独的罪行，并根据此类行为的极端严重性量刑；
- (b) 采取有效措施，防止伪造、藏匿或销毁《公约》第二十五条第一款第(一)项所指证明儿童真实身份的文件；
- (c) 防止儿童失踪，寻找并查明可能是《公约》第二十五条第一款第(一)项所指遭非法劫持的儿童，并确保适当记录关于孤身未成年人的资料；
- (d) 批准《跨国收养方面保护儿童及合作公约》。

**D. 传播和后续行动**

65. 委员会回顾各国在成为《公约》缔约国时所承担的义务，并在这方面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。

66. 委员会强调，强迫失踪对妇女和儿童造成尤为残酷的影响。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。失踪人员的女性亲属尤其容易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受暴力、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者的儿童，其人权特别容易受到诸多侵犯，包括身份替代。因此，委员会特别强调，缔约国必须确保在落实本结论性意见所载建议以及《公约》规定的所有权利和义务时，系统地考虑到性别问题以及妇女和儿童的特定需要。

67. 鼓励缔约国广泛传播《公约》、对委员会起草的问题清单的书面答复(构成该国根据《公约》第二十九条第一款提交的报告)以及本结论性意见，以提高司法、立法和行政机关、民间社会和在缔约国开展工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整个民间社会，特别是受害者亲属组织参与落实本结论性意见所载建议的进程。

68. 根据《公约》第二十九条第三款，委员会请缔约国在 2028 年 4 月 4 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，以及关于履行《公约》所载义务的任何新资料。委员会鼓励缔约国在编写资料时与民间社会，特别是受害者组织进行协商，委员会将在此基础上决定是否根据《公约》第二十九条第四款，要求提供补充资料。

---