



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr. General
24 October 2024
Chinese
Original: English

强迫失踪问题委员会

关于乌克兰根据《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 2024 年 9 月 23 日和 24 日举行的第 493 和 494 次会议¹ 上审议了乌克兰根据《公约》第二十九条第一款提交的报告。² 委员会在 2024 年 10 月 3 日举行的第 508 次会议上通过了本结论性意见。

A. 引言

2. 委员会欢迎乌克兰根据《公约》第二十九条第一款，于 2021 年提交报告，也感谢缔约国 2024 年对委员会编制的问题单³ 提交书面答复。⁴

3. 委员会赞赏与缔约国高级别代表团就执行《公约》采取的措施进行建设性对话，并欢迎代表团坦率地答复委员会提出的问题。委员会感谢缔约国积极参与对话。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎缔约国批准或加入了联合国九项人权条约中的八项。⁵ 委员会还欢迎缔约国向人权理事会所有特别程序发出访问该国的长期有效邀请，以及缔约国承认委员会有权分别根据《公约》第三十一条和第三十二条接受和审议个人和国家间来文。

5. 委员会欢迎缔约国在《公约》相关方面取得的进展，其中包括：

(a) 关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律，2022 年 4 月修订；

* 委员会第二十七届会议(2024 年 9 月 23 日至 10 月 4 日)通过。

¹ 见 CED/C/SR.493 和 CED/C/SR.494。

² CED/C/UKR/1。

³ CED/C/UKR/Q/1。

⁴ CED/C/UKR/RQ/1。

⁵ 乌克兰不是《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》的缔约国。



- (b) 关于国家注册人类基因组信息的第 2391-IX 号法律，2022 年 7 月通过；
- (c) 受害者和证人支助协调中心，2023 年 4 月在总检察长办公室设立；
- (d) 与俄罗斯联邦武装侵略有关的被驱逐或被迫流离失所人员(包括儿童)统一登记册，2023 年 4 月建立；
- (e) “让儿童回到乌克兰”行动计划，帮助被驱逐出境和被迫流离失所的乌克兰儿童返回家园，2023 年 5 月制定；
- (f) 对《刑事诉讼法》进行修订的第 3623-IX 号法律，以加强负责被拘留者居住条件和确保被拘留者权利得到尊重的政府机构的运作效率，2024 年 3 月通过；
- (g) 缔约国与乌克兰问题独立国际调查委员会和乌克兰人权监测团合作，记录包括强迫失踪在内的侵犯人权行为。⁶

C. 关注的主要问题和建议

6. 委员会充分意识到，自 2014 年 4 月武装冲突开始以来，缔约国遇到众多严重挑战，而俄罗斯联邦 2022 年 2 月 24 日开始的全面军事侵略加剧了这些挑战。在这方面，委员会赞扬缔约国致力于促进《公约》的执行；委员会本着建设性和合作精神转达其关切和建议，以确保缔约国的现行立法和做法完全符合《公约》。

1. 一般资料

紧急行动案件

7. 委员会回顾，截至本结论性意见通过之日，委员会共登记了四项据称与乌克兰国家工作人员犯下的失踪案有关的紧急行动请求。⁷ 就此，委员会感到遗憾的是，缔约国没有任何具体的机制来处理委员会转交的紧急行动请求，也没有执行有关建议及临时和保护措施的机制(第三十条)。

8. 委员会建议缔约国制定和实施一项具体机制，处理委员会根据《公约》第三十条转交的紧急行动请求，并为后续行动提供便利。

利益攸关方参与编写报告

9. 委员会注意到，缔约国的报告是由国家警察与其他执行机构协商编写的，报告的起草工作由内政部协调进行。然而，委员会感到遗憾的是，所提供的资料没有反映在编写报告过程中与民间社会组织进行的任何磋商进程(第二十四条)。

10. 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和人权保护领域工作的民间社会组织，参与向委员会提交报告的整个周期，并就与执行《公约》有关的所有事项定期征求其意见并向其通报情况。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/iic/hr-ukraine/index> 和 <https://ukraine.ohchr.org/en>。

⁷ 两个正在审理的案件(第 1488/2022 UKR(1)号和第 1636/2023 UKR(4)号)和两个中止审理的案件(第 1489/2022 UKR(2)号和第 1492/2022 UKR(3)号)。

《公约》的适用

11. 委员会注意到，根据《宪法》第 9 条，《公约》构成乌克兰国家立法的一部分。然而，委员会感到遗憾的是，缺乏关于国家法院或其他主管机构适用《公约》的案件数量的信息(第一、第四和第十二条)。

12. 委员会呼吁缔约国确保国内法院或其他相关主管机构直接援引和适用《公约》规定。

国家人权机构

13. 委员会满意地注意到，国家人权机构全球联盟于 2019 年重新给予乌克兰议会人权专员“A 级”认证。委员会还注意到国家人权机构在寻找失踪人员方面发挥的作用。然而，委员会感到遗憾的是，没有收到有关信息，说明对全球联盟资格认证小组委员会所提建议的审议情况，特别是关于该机构的任命程序、资源、任期和与民间社会组织互动的建议的审议情况。委员会还感到遗憾的是，缺乏有关信息，说明该机构收到的关于所称强迫失踪申诉的数量。

14. 委员会建议缔约国加强乌克兰议会人权专员的能力，确保其拥有必要的资金、技术和人力资源，能够充分按照《关于促进和保护人权的国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)，有效和独立地履行任务。委员会还建议缔约国修订第 776/97-BP 号法律，正式规定通过一个明确、透明和参与进程，甄选和任命该机构决策部门的成员，限制专员的任期，并加强该机构与民间社会组织的合作。

2. 强迫失踪的定义和刑事定罪(第一至第七条)

关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律

15. 委员会欢迎关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律，该法律于 2022 年修订，旨在辨认和搜寻失踪人员。然而，委员会感到关切的是，该法仅适用于与武装冲突、敌对行动、乌克兰部分领土被临时占领以及自然或人为性质的紧急情况有关的失踪案件。此外，委员会表示关切的是，有指控称，该法可能不涵盖乌克兰国家工作人员所犯的强迫失踪案件(第一条、第四条和第二十四条)。

16. 委员会建议缔约国修订关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律，将其适用范围扩大到所有失踪案件，包括强迫失踪案件，不论案件发生的时间、地点和具体情况如何。

统计资料及特殊情况下失踪人员统一登记册

17. 委员会欢迎缔约国建立特殊情况下失踪人员统一登记册，该登记册自 2023 年 5 月起开始使用，由内政部管理。根据代表团提供的资料，统一登记册载有 59,490 个条目，其中 48,138 个条目涉及在特殊情况下失踪的人员。对此，委员会感到关切的是：

(a) 登记册的范围有限，只包括关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律规定的特殊情况下发生的失踪案件；

(b) 缺乏国家警察收集的与“特殊情况”无关的据称强迫失踪案件数量的信息；

(c) 登记册中没有“强迫失踪受害者”这一类别，尽管有此类案件的报告；

(d) 关于缔约国境内失踪人员人数的统计数据只作了部分分类，在区分强迫失踪案件和不具备《公约》第二条所有要素的失踪案件方面存在困难(第一至第三条、第十二条和第二十四条)。

18. 委员会建议缔约国：

(a) 扩大特殊情况下失踪人员统一登记册的范围，以涵盖所有强迫失踪案件，并考虑增加一个“强迫失踪受害者”类别；

(b) 保证在统一登记册中列入失踪的日期、背景和具体情况、已找到的失踪者(无论是活着还是已经死亡)人数，以及《公约》第二条所指、国家可能以某种形式参与失踪的案件的数量，包括与移民、贩运人口和强迫流离失所有关的失踪案件；

(c) 确保有权在登记册中输入信息的机构迅速这样做，以便提供关于乌克兰所有失踪人员的准确和最新统计资料，按性别、年龄、性别认同、性取向、国籍和种族或族裔血统分类；确保任何有正当关切的人都能获得信息；如果出现违规行为，保证负责的官员受到适当制裁。

禁止强迫失踪的规定不容克减

19. 委员会注意到，2024年3月，乌克兰总统颁布了关于在乌克兰实行戒严法的第64/2022号法令和关于在乌克兰某些地区实行紧急状态的第63/2022号法令，从而减少了法律允许对《公民及政治权利国际公约》条款的克减。然而，委员会感到遗憾的是，没有一项法律条款明确重申，任何情况，不论是处于战争状态或受到战争威胁、国内政治动乱，还是任何其他公共紧急状态，均不得用来作为强迫失踪的辩护理由(第一条)。

20. 委员会建议缔约国根据《公约》第一条第二款，明确将绝对禁止强迫失踪的规定纳入国内法，确保不得援引任何特殊情况为强迫失踪辩护。缔约国还应确保在戒严和紧急状态下采取的措施不妨碍《公约》的有效执行。

强迫失踪罪

21. 委员会欢迎缔约国于2018年在《刑法》第146-1条下纳入了强迫失踪这一独立罪行。委员会注意到对话期间收到的资料，即乌克兰议会——乌克兰最高拉达最近通过了一项执行《国际刑事法院罗马规约》的法律草案，该法案将根据《公约》第五条将强迫失踪列为危害人类罪。委员会还注意到，《刑法》第66条和第67条提到了减轻和加重情节的一般制度。然而，委员会感到关切的是：

(a) 《刑法》第146-1条对强迫失踪的惩罚没有反映出罪行的极端严重性；

(b) 《刑法》第66和67条规定的减轻和加重处罚情节不符合《公约》第七条第二款(第二条、第四条、第五条和第七条)。

22. 委员会促请缔约国：

(a) 确保考虑到强迫失踪罪的极端严重性，对之给予相应的处罚；

(b) 在国家立法中纳入《公约》第七条第二款规定的所有减轻和加重处罚情节；

(c) 立即确保其国家立法明确承认广泛或有系统的强迫失踪行为属于危害人类罪。

上级的刑事责任与服从义务

23. 委员会注意到，《刑法》的总则部分没有规定指挥责任原则，而《刑法》第146-1条第2款处理了某些形式的间接责任。委员会还注意到，根据代表团提供的资料，最近通过的有关执行《罗马规约》的法律草案将包括上级的刑事责任。尽管如此，委员会感到关切的是，当前的刑事立法没有规定《公约》规定的条件下的上级责任。委员会关切地注意到，《刑法》第27条和第28条分别适用同谋和共同犯罪规则，取代了指挥责任原则。此外，委员会感到遗憾的是，该法没有明确规定，不得援引服从义务作为强迫失踪的理由(第六条)。

24. 委员会建议缔约国按照《公约》第六条第一款第(二)项和第二款，将上级的刑事责任纳入国家立法，并确保不得以任何公共当局，包括民事、军事或其他机关的命令或指示为由为强迫失踪罪辩解，并确保拒绝服从强迫失踪命令的下属不受惩罚。

3. 与强迫失踪相关的司法程序与合作(第八至第十五条)

诉讼时效

25. 委员会注意到，《刑法》第49条规定了诉讼时效，但感到遗憾的是，该条没有出于适用诉讼时效的目的承认强迫失踪是一项持续犯罪。委员会还关切地注意到，《刑法》对第146-1条第1款之下的强迫失踪规定了5年法定时效，对第146-1条第2款所述行为规定了10年法定时效，这些规定未能反映出这一罪行的极端严重性。委员会还感到关切的是，现行立法没有规定强迫失踪受害者在诉讼时效期间获得有效补救的具体权利(第八条)。

26. 委员会建议缔约国在刑法中明确规定，鉴于强迫失踪罪的持续性，如果对刑事诉讼或受害者寻求有效补救适用诉讼时效，则时效期限应该较长，应从强迫失踪罪停止之时开始计算。

对强迫失踪案件的域外管辖权

27. 委员会感到遗憾的是，没有法律条款确定缔约国在以下情况下的管辖权：在国外犯有强迫失踪罪的被控犯罪者在其境内；被控犯罪者不被引渡或移交给别国或国际刑事法庭；被控犯罪者和受害者都不是乌克兰国民(第九条和第十一条)。

28. 委员会建议缔约国按照《公约》第九条和第十一条规定的义务，确立国家法院对强迫失踪案件行使管辖权的权限。

防止可能妨碍调查进展的行为

29. 委员会注意到关于司法机构和法官地位的法律，但表示关切的是，据称，检察官的任命和解职程序以及挑选法官的标准缺乏透明度。委员会还关切地注意

到，据称一些法官和检察官的独立性令人质疑，并有报告称，评估法官的程序存在腐败现象(第十一条和第十二条)。

30. 委员会根据人权事务委员会先前的建议⁸，建议缔约国保证法官的充分独立性和公正性，以及检察官的独立性和自主权，特别是确保法官和检察官的遴选、任命、晋升、停职、免职和调职程序符合国际标准。此外，缔约国应加大努力，防止和消除腐败，确保彻底调查和适当制裁被认定的责任者。

停职

31. 委员会注意到，根据《刑事诉讼法》第 154 条，涉嫌或被指控犯罪的人可被停职，根据第 155-1 条，法官可因刑事责任而被暂时停职。委员会还注意到，关于这类行动的决定应由调查法官在审前调查期间或由法院在司法诉讼过程中作出，期限不超过两个月。然而，委员会感到遗憾的是，缔约国没有提供具体资料，说明采取了哪些措施，确保涉嫌参与强迫失踪的人不能参与调查(第十二条)。

32. 委员会建议缔约国保证涉嫌实施或参与实施强迫失踪的人不能影响调查的进展。在这方面，缔约国应确保在不影响无罪推定原则的情况下，从调查一开始以及在调查期间，暂停涉嫌参与实施强迫失踪的国家官员的职务。

搜寻与调查

33. 委员会注意到，在关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律框架内设立的特殊情况下失踪人员事务专员的任务包括：就搜寻事宜与若干机构进行互动、为归还遗骸提供便利，以及就搜寻情况与亲属沟通。在这方面，委员会注意到，乌克兰于 2023 年设立了与失踪人员亲属联系的专员求助热线。委员会还注意到，该专员拥有一个秘书处和 15 个区域代表处。然而，委员会感到遗憾的是：

(a) 专员的任务范围仅限于法律意义上的“特殊情况”下发生的强迫失踪案件；

(b) 根据第 2505-VIII 号法律赋予专员的某些权限，与 2023 年经内阁第 975 号决议修订的该法律的条例之间存在不一致之处，包括组建搜寻小组的问题；

(c) 第 2505-VIII 号法律没有提及专员的任期(第十二条和第二十四条)。

34. 委员会建议缔约国：

(a) 考虑扩大特殊情况下失踪人员事务专员的任务范围，使其能够处理所有人员失踪案件，不论具体失踪情况；

(b) 统一关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法律及经内阁第 975 号决议修订的该法律的条例，明确专员的权限，包括组建和协调搜寻小组的问题；

(c) 确保第 2505-VIII 号法律明确规定专员的任期。

⁸ CCPR/C/UKR/CO/8, 第 44 段。

35. 委员会感到关切的是，对强迫失踪指控的调查并不按此进行，而是根据《刑法》第 115 条、第 110 条和第 438 条分别规定的其他条件进行，不涵盖强迫失踪的所有要素，包括谋杀、侵犯乌克兰领土完整和违反战争规则和惯例(第十二条和第二十四条)。

36. 委员会建议缔约国确保根据《公约》第二条所载定义，将所称强迫失踪作为一项独立存在的罪行进行调查，并继续进行调查，直至查明失踪者的命运和下落。

37. 委员会注意到，根据代表团提供的资料，自 2015 年 9 月以来，执法机构根据《刑法》第 146-1 条(强迫失踪)和第 438 条(违反战争法规和惯例)登记了 5,000 多起刑事犯罪。然而，委员会感到关切的是：

(a) 在有理由相信失踪者可能还活着的情况下，是否立即开始搜寻，或者是否必须将案件登记在特殊情况下失踪人员统一登记册中，作为开始搜寻的条件，这一点并不明确；

(b) 关于未被列为“特殊情况”下失踪人员的搜寻情况的信息不足，据代表团称，国家警察负责收集这一信息；

(c) 在调查和起诉有关强迫失踪的指控方面，包括在武装冲突和戒严期间犯下的强迫失踪的指控方面，认真努力不足，进展有限；

(d) 据称，失踪者亲属没有被定期告知搜寻和调查进程的进展和结果，或与其失踪亲人有关的刑事诉讼的进展和结果；

(e) 缔约国提供的信息不一致：一方面，安全局没有查明在武装冲突背景下乌克兰军方和执法人员参与强迫失踪的情况；另一方面，国家法院判决统一登记册包含 2021 年基辅的两名警察被判定犯有强迫失踪罪的案件，总检察长办公室 2023 年登记了 72 起强迫失踪案件；

(f) 参与搜寻失踪人员和调查据称强迫失踪案件的不同实体之间协调不足(第十二条和第二十四条)。

38. 根据《搜寻失踪人员指导原则》，⁹ 委员会建议缔约国：

(a) 确保一旦报告某人失踪案件，应毫不拖延地自动启动搜寻；

(b) 制定全面的搜寻战略，确保搜寻和找到所有失踪和下落不明的人；

(c) 确保迅速、彻底、有效和公正地调查所有关于强迫失踪，包括在武装冲突背景下发生的强迫失踪的指控，即使没有正式申诉，在调查过程的所有阶段尽职尽责；

(d) 确保被指控的犯罪者，不论其国籍如何，均受到起诉，如被判定有罪，则根据罪行的严重程度予以惩罚，确保向受害者提供充分赔偿和适当的保护和援助；

⁹ CED/C/7.

(e) 确保定期向失踪者亲属和代表通报搜寻和调查的进展和结果，并让他们能够随时参加诉讼的所有阶段；如果出于缔约国无法控制的原因导致他们无法参加，应事先向亲属解释造成这种情况的原因，并将采取行动的结果通知他们；

(f) 保证负责搜寻失踪人员和调查其失踪情况的各实体——包括特殊情况下失踪人员事务专员、国家警察、安全局、总检察长办公室和司法机构、乌克兰议会人权专员、国家调查局和武装部队总参谋部中央军民合作部——之间进行有效的机构内和机构间协调，并交叉核对数据，确保它们拥有有效履行职责所需的人力、技术和资金资源。

辨认遗骸和有尊严地归还遗体

39. 委员会注意到代表团提供的资料，即根据特殊情况下失踪人员统一登记册，仍有 2,552 具遗骸身份不明，4,014 具遗骸已确认身份。委员会还注意到在对话期间收到的资料，说明目前正在进行的在特殊情况下失踪人员统一登记册和人类基因组信息电子登记册之间建立协调的进程。委员会还注意到，缔约国在以前被占领土上发现了乱葬坑，缔约国采取了措施，除使用 DNA 鉴定外，还对遗骸进行了鉴定。然而，委员会感到关切的是：

(a) 鉴于在国家领土上有许多乱葬坑，在对峙线两侧有许多身份不明的坟墓，缺乏有关信息，说明登记和保护埋葬地点、转移和安全保存已找到的遗骸并将其归还家人的规程；

(b) 没有关于所有失踪人员死亡前和死亡后信息的数据库；

(c) 没有澄清在审前调查统一登记册和在特殊情况下失踪人员统一登记册中登记身份不明的遗骸之间的关系(第十二条、第十九条和第二十四条)。

40. 委员会鼓励缔约国确保特殊情况下失踪人员统一登记册和基因组信息电子登记册的互操作性，并促请缔约国：

(a) 通过制定全面的规程，扩大当局辨认、保存和有尊严地将失踪人员的遗骸归还其家人的能力；

(b) 建立一个关于所有失踪人员死亡前和死亡后信息的数据库；

(c) 确保负责辨别死亡失踪人员遗骸的实体与负责搜寻和调查的实体，包括卫生部、内政部，包括特殊情况下失踪人员专员秘书处和国家法医研究专家中心、安全局和总检察长办公室之间有效协调和交叉核对数据。

《公约》在乌克兰被临时控制或占领领土的适用

41. 委员会铭记大会关于乌克兰领土完整和遭受侵略问题的第 68/262、ES-11/1、ES-11/2 和 ES-11/4 号决议，承认缔约国在保证《公约》适用于不受其控制的地区方面面临特殊挑战，包括自 2014 年以来暂时被俄罗斯联邦占领的乌克兰克里米亚自治共和国和塞瓦斯托波尔市，以及在 2022 年 2 月受到全面军事侵略背景下暂时被占领的其他领土，包括顿涅茨克、哈尔科夫、赫尔松、卢甘斯克和扎波罗热州的某些地区，据报告，大多数关于强迫失踪的指控都发生在这些地区。委员会注意到，根据代表团提供的资料，缔约国查明了 150 个非法拘留地点，7,166 名被捕的乌克兰维权者和被非法拘留的平民已被释放。然而，委员会感到关切的是：

(a) 主管机构调查乌克兰平民和战俘被强迫失踪的众多指控的人力和实际能力有限，有罪不罚现象普遍存在；

(b) 主管机构面临挑战，难以系统地向被占领土上的失踪人员亲属提供有关搜寻和调查过程中取得的进展和面临的困难的信息(第一至第三条、第十二条和第二十四条)。

42. 委员会建议缔约国：

(a) 加强主管机构的能力，确保迅速、彻底和公正地记录和调查关于被占领土上乌克兰平民和战俘被强迫失踪的所有指控，并将被指控的犯罪者绳之以法，如果认定有罪，则对其予以适当惩罚；

(b) 确保主管机构建立正式机制，及时和定期向乌克兰和被占领土失踪人员家属通报正在进行的搜寻和调查进程的进展、挑战和结果。

对报告或参与调查强迫失踪案件的人实施保护

43. 委员会注意到关于参与刑事诉讼人员安全的法律和《刑事诉讼法》第 56 (1) (5)条及第 66 (1) (8)条，但感到关切的是，委员会没有收到具体信息，说明对申诉人、证人、失踪人员亲属及其辩护律师以及参与调查强迫失踪案件的其他人员予以保护的现有机制。委员会还关切地注意到关于恐吓和报复的指控，包括有报告称，律师因在与武装冲突有关的案件中为个人辩护而受到威胁(第十二条、第十四条、第十五条和第二十四条)。¹⁰

44. 委员会建议缔约国建立相关机制，确保《公约》第十二条第一款所指的所有人得到有效保护，不受任何可能妨碍他们参与搜寻失踪人员和调查强迫失踪案件的虐待或恐吓，包括为此与其他国家签订专门协定。

司法协助

45. 委员会注意到，对话期间提供的资料表明，乌克兰批准了五项关于司法协助和引渡的双边国际条约。然而，委员会感到遗憾的是，据代表团称，这些条约中没有提到强迫失踪问题(第十四条和第十五条)。

46. 委员会建议缔约国按照《公约》第十四条和第十五条，实施与其他缔约国合作和司法互助的有效机制，为分享信息和证据提供便利，为搜寻和确认失踪人员、调查和起诉失踪案件提供支持，以及向受害者提供支助。在这方面，缔约国应考虑建立机制，有系统地向接收前战俘的邻国当局提出要求，询问其他被拘留者的情况，并将这些情况转交负责搜寻失踪人员的乌克兰主管机构。

4. 防止强迫失踪的措施(第十六至第二十三条)

不驱回

47. 委员会注意到，根据《宪法》第 25 条，不得将乌克兰公民驱逐或引渡到另一国；根据《刑事诉讼法》第 589 条，不得将难民引渡到其健康、生命或自由会受到威胁的任何国家。此外，委员会注意到，根据《刑事诉讼法》第 591 条，有关人员或律师或法律代表可对引渡决定提出上诉；根据《刑事诉讼法》第 606

¹⁰ A/HRC/55/52/Add.1, 第 75 和 109(e)段。

条，在向外国移交任何人之前，目的地国必须保证被引渡的人不会遭受酷刑。然而，委员会感到关切的是：

(a) 没有法律规定将强迫失踪的危险作为禁止将某人驱逐、遣返、移交或引渡到别国的依据；

(b) 缺乏具体资料，说明在驱逐、遣返、移交或引渡发生之前，评估某人在目的地国遭受强迫失踪的风险所适用的标准和程序；

(c) 没有明确资料，说明是否可以对授权驱逐、遣返、移交或引渡的决定提出上诉，以及这种上诉是否具有暂停效力(第十六条)。

48. 委员会建议缔约国确保系统、严格遵守不驱回原则。在这方面，缔约国应：

(a) 考虑在国内立法中明确禁止驱逐、遣返、移交或引渡有充分理由相信面临遭受强迫失踪危险的人，并采取明确的标准和程序来评估并核实此类风险；如果存在这一风险，应确保所涉人员不被驱逐、遣返、移交或引渡；

(b) 保证可对任何授权驱逐、遣返、移交或引渡的决定提出上诉，并保证这种上诉具有暂停效力。

与贩运人口、移徙和强迫流离失所有关的强迫失踪

49. 委员会意识到，武装冲突已导致国内和国际上大规模的被迫流离失所，包括妇女和儿童，增加了他们成为贩运人口受害者的风险。在这方面，委员会注意到，缔约国申明不知道有任何贩运人口导致的强迫失踪案件，包括在武装冲突期间。委员会还注意到，缔约国为打击和防止贩运人口和非法移民，与国际伙伴建立了联合行动特别工作队。然而，委员会感到关切的是，有关于失踪的指控，包括与贩运移民或被强迫流离失所的乌克兰国民有关的强迫失踪指控；而没有资料说明缔约国采取了哪些措施搜寻这些人、调查关于他们失踪的指控，以及向他们及其家人提供支助服务(第一至第三条、第十二条、第十六条和第二十四条)。

50. 委员会回顾其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)，建议缔约国：

(a) 确保彻底调查所有关于贩运人口、移徙、大规模流离失所和被迫搬迁背景下发生的失踪指控，同时考虑到被控行为可能构成强迫失踪；

(b) 保证相关责任人受到起诉，如被判有罪，则受到恰当的量刑，并给予受害者充分赔偿和适当的保护和援助；

(c) 加强司法协助，防止在贩运人口、移徙和大规模流离失所背景下的人员失踪，为交换搜寻和调查信息和证据提供便利，并为这类失踪人员及其亲属提供支助服务。

秘密拘留和基本法律保障

51. 委员会欢迎一个事实，即任何有正当关切的人都有权向法院提起诉讼，以便法院毫不拖延地决定剥夺一个人的自由是否合法，并在剥夺自由不合法的情况下下令释放该人。此外，委员会注意到，《宪法》(第 29 条)和《刑事诉讼法》(第 208 条)载有基本的法律保障。然而，委员会感到关切的是：

(a) 有报告称，自 2022 年 2 月以来，乌克兰安全部队和武装部队在非正式拘留场所，包括基辅国防部情报总局办公室地下室，剥夺因与武装冲突有关的罪行而被拘留的平民，包括涉嫌“合作活动”的平民的自由，以及剥夺俄罗斯联邦战俘的自由；

(b) 据称，自 2022 年 2 月以来在非正式拘留场所针对与武装冲突有关的罪行进行任意和隔离拘禁，其中一些可能相当于强迫失踪；

(c) 有报告称，在哈尔科夫和赫尔松州分别于 2022 年 9 月和 11 月解除占领后，在“过滤过程”期间发生了任意拘留，据称有人因被怀疑与占领当局合作而被关押在非正式拘留场所数日，有时无法与亲属和律师联系；

(d) 关于军事委员会任意拘留应征者，包括出于良心拒服兵役者，有时将他们单独拘禁以确保将他们征兵的指控；¹¹

(e) 委员会注意到，有资料称，《刑事诉讼法》第 615 条将在宪法法院宣布其部分内容违宪后被废除，但委员会仍对该条的适用表示关切，因为存在长期拘留、不受控制的逮捕和审前调查缺乏司法监督的风险(第十七条和第十八条)。

52. 委员会建议缔约国：

(a) 确保被剥夺自由者在诉讼的所有阶段只被关押在官方认可并加以监督的剥夺自由场所；

(b) 保证不秘密拘留任何人，包括确保所有被剥夺自由者，不论其被剥夺自由的地点和被指控的罪行如何，都能得到《公约》第十七条规定的所有基本法律保障；

(c) 保障所有人从被剥夺自由之时起，不论被控犯有何种罪行，都能切实获得律师协助，并能迅速与其亲属或其选择的任何其他其他人联系；保障外国国民能与其领事机构联系，不论其是否被羁押在缔约国正式登记的拘留场所；

(d) 确保迅速、彻底和独立地调查任意拘留应征士兵的案件¹² 和“过滤过程”期间的任意拘留案件，起诉被指控的犯罪者，如果认定其负有责任，则给予适当惩罚，并向受害者提供有效补救；

(e) 确保废除《刑事诉讼法》第 615 条。

被剥夺自由者登记册

53. 委员会注意到缔约国提供的信息，说明 2018 年建立的被定罪和拘留者统一登记册和国家警察 109 个地方单位使用的羁押记录信息子系统。委员会还注意到，乌克兰议会人权专员作为国家防范机制，有权查访剥夺自由场所。然而，委员会感到关切的是：

(a) 缺乏相关信息，说明不同的被剥夺自由者登记册的互操作性，以及其他剥夺自由场所，如军事和移民拘留设施以及精神病院的登记程序；

¹¹ CCPR/C/UKR/CO/8, 第 29 和 30 段。

¹² 同上，第 30 段。

(b) 没有采取充分措施，确保在一个人被剥夺自由后立即填写登记册，并在必要时予以更新，特别是在安全局管辖的设施中；

(c) 被拘留者经常从一个拘留场所转移到另一个拘留场所，但未进行登记(第十七条至第二十条和第二十二条)。

54. 委员会建议缔约国：

(a) 确保现有和今后的被剥夺自由者登记册的互操作性，保证所有登记册至少包含《公约》第十七条第三款所要求的信息，并确保所有被剥夺自由者从一开始就一律进行登记；

(b) 确保任何有正当关切的人，如被剥夺自由者的亲属或其代表或律师，能够迅速获得《公约》第十八条第一款所列的所有信息；

(c) 保证及时准确地填写和更新登记册中的信息，包括转换地点的信息，并定期进行检查，如有违规行为，确保对负责官员予以应有的惩处。

《公约》相关培训

55. 委员会注意到缔约国提供的关于 2022 年至 2024 年期间举办国际人道法培训的信息。然而，委员会感到关切的是，缔约国没有具体说明这一培训的内容，也没有说明培训的对象是哪些公职人员。委员会还感到遗憾的是，没有根据《公约》第二十三条开展关于《公约》和强迫失踪罪的具体培训(第二十三条)。

56. 委员会建议缔约国根据《公约》第二十三条确保所有执法人员和安全人员、文职和军事人员、医务人员、公职人员和其他可能参与拘留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人员，接受关于《公约》和强迫失踪罪的具体和定期培训，并定期评估培训的影响。

5. 保护和保障强迫失踪受害者权利的措施(第二十四条)

受害者的定义和了解真相的权利以及获得补救和及时、公正和充分赔偿的权利

57. 委员会注意到 2023 年在欧洲委员会框架内建立的俄罗斯联邦侵略乌克兰造成的损失登记册。委员会还注意到关于对暴力刑事犯罪受害者进行赔偿的法律草案，以及关于修订《行政犯罪法》和《刑事诉讼法》以确保损害赔偿机制的法律草案。然而，委员会感到关切的是，国家立法，包括《刑事诉讼法》第 55 条中“受害者”的定义不符合《公约》第二十四条，而且国家立法未具体承认所有受害者了解真相的权利。委员会还感到遗憾的是：

(a) 没有一个由国家负责对所有因强迫失踪而遭受直接伤害的人进行赔偿和补偿的综合制度；

(b) 根据代表团提供的资料，对受害者而言，通过刑事诉讼程序能够比民事索赔程序更加迅速地获得赔偿；

(c) 没有相关信息，说明获得赔偿的强迫失踪受害者人数，¹³ 以及受害者获得赔偿和/或补偿是否有时限(第二十四条)。

58. 委员会建议缔约国：

(a) 根据《公约》第二十四条第一款的定义，制定“受害者”的定义；

(b) 根据《公约》第二十四条第二款，在国内法中承认强迫失踪受害者有权了解真相；

(c) 确保任何因强迫失踪而直接遭受伤害的个人都能诉诸符合《公约》第二十四条第四款和第五款以及其他相关国际标准的充分且适足的赔偿制度，即使没有启动刑事诉讼程序该制度也同样适用，采用因人而异的方式，并考虑到性别视角和受害者的具体需要。

59. 委员会感到关切的是，根据《刑事诉讼法》第 468 条，受害者与被告之间的和解协议对强迫失踪的适用性不明确，因为这种协议可能导致罪行不受惩罚(第二十四条)。

60. 委员会建议缔约国审查并废除任何通过豁免使实施强迫失踪的人免受起诉或刑事处罚的规定，这种规定可能导致罪行不受惩罚。

下落不明的失踪人员及其亲属的法律地位

61. 委员会注意到关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法，以及关于对已确定因乌克兰遭受武装侵略而被剥夺人身自由的人及其家人的社会和法律保护的 2010-IX 号法。然而，委员会感到关切的是：

(a) 第 2505-VIII 号法和第 2010-IX 号法的保护范围有限，前者仅适用于“特殊情况”下的失踪人员，后者仅适用于“政治犯”和平民人质；

(b) 养恤基金数据库与特殊情况下失踪人员统一登记册脱节，而家属需要提供统一登记册中的信息才能获得养恤金；

(c) 与负责根据第 2010-IX 号法律确定剥夺自由事实的委员会进行接触非常困难，包括程序缺乏透明度、书面拒绝不提供理由、援助分配不足，申请人无从表达意见；

(d) 缺乏对医疗、心理和康复援助的支持(第二十四条)。

62. 委员会建议缔约国按照《公约》第二十四条第六款的规定，确保对于命运或下落不明的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地位的正常化。委员会还鼓励缔约国：

(a) 考虑扩大以下法律的保护范围：关于特殊情况下失踪人员法律地位的第 2505-VIII 号法，以及关于对已确定因乌克兰遭受武装侵略而被剥夺人身自由的人及其家人的社会和法律保护的 2010-IX 号法；

(b) 加快将养恤基金与特殊情况下失踪人员统一登记册之间互联的进程；

¹³ A/HRC/42/40/Add.2, 第 56 段。

(c) 修订第 2010-IX 号法律，要求负责确定剥夺自由事实的委员会证明其决定的合理性，对有意愿发表意见的申请人，确保委员会听取其意见，并考虑根据通货膨胀情况增加分配的援助；

(d) 为所有强迫失踪受害者制定一项方案，除经济支助外，还包括医疗、心理和康复援助。

6. 保护儿童免遭强迫失踪的措施(第二十五条)

非法劫持儿童

63. 委员会深为关切的是，有指控称，一些儿童被驱逐或强行转移到俄罗斯联邦或临时被占领土。根据“战争中的儿童”平台的数据，已有 19,546 名儿童被非法转移或驱逐，其中包括 1,940 名失踪儿童。在这方面，委员会注意到缔约国采取了措施，搜寻这些儿童并起诉和惩罚责任人，包括进行刑事调查。然而，委员会关切的是，国内立法没有按照《公约》第二十五条第一款的规定，列入惩罚非法劫持儿童行为的具体条款(第二十五条)。

64. 委员会建议缔约国将《公约》第二十五条第一款所述的所有行为作为具体罪行纳入立法，并根据罪行的极端严重性规定适当的惩罚。此外，委员会根据儿童权利委员会先前的建议，¹⁴ 吁请缔约国加大努力，与国际社会合作，查找和辨认可能是《公约》第二十五条第一款第(一)项含义内非法劫持的受害儿童，缔约国应制定具体程序，将这些儿童归还本来的家庭。

非法跨国收养

65. 委员会对有关 2014 年以来非法跨国收养儿童的指控表示关切。委员会注意到《家庭法》规定了废除收养的司法程序(第 236 条)和在特定情况下撤销收养的司法程序(第 238 条)，但令委员会感到关切的是，缔约国缺乏具体的法律程序，可藉以审查和酌情取消任何源于强迫失踪的对儿童的收养、安置或监护，以及在这种情况下恢复儿童的身份(第二十五条)。

66. 委员会回顾关于非法跨国收养问题的联合声明，¹⁵ 建议缔约国使《刑法》与《公约》第二十五条第四款相一致，并制定具体程序，审查和酌情取消任何源于强迫失踪的收养、安置或监护，并恢复有关儿童的真实身份，考虑儿童的最大利益。此外，委员会强调，缔约国应调查和起诉参与可能构成强迫失踪行为的非法收养儿童的人员。

D. 遵守《公约》规定的权利和义务、传播和后续行动

67. 委员会谨此回顾各国在成为《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。

68. 此外，委员会希望指出强迫失踪对妇女和儿童造成特别残酷的影响。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。作为失踪人员亲属的

¹⁴ CRC/C/UKR/CO/5-6, 第 27(f)段。

¹⁵ CED/C/9.

妇女在社会和经济上特别容易处于弱势地位，并因努力寻找亲人下落而遭受暴力、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。在这方面，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具体要求。

69. 委员会鼓励缔约国广泛传播《公约》、根据《公约》第二十九条第一款提交的报告、对委员会起草的问题清单的书面答复和本结论性意见，以提高司法、立法和行政当局、民间社会和缔约国运作的非政府组织以及公众的认识。委员会还鼓励缔约国促进民间社会，特别是受害者组织参与执行本结论性意见所载建议的进程。

70. 根据《公约》第二十九条第三款，委员会请缔约国在 2028 年 10 月 4 日之前提交具体的最新资料，说明委员会所有建议的执行情况，以及关于履行《公约》所载义务的任何其他新资料。委员会鼓励缔约国在编写这一资料时与民间社会，特别是与受害者组织协商。根据这些资料，委员会将决定是否根据《公约》第二十九条第四款要求提供补充资料。