



第七十一届会议

临时议程* 项目 69(b)

促进和保护人权：人权问题，包括增进
人权和基本自由切实享受的各种途径

失踪人员

秘书长的报告

摘要

大会在其关于失踪人员的第 69/184 号决议中请秘书长向人权理事会相关届会和大会第七十一届会议提出关于该决议执行情况、包括相关建议落实情况的全面报告。本报告系根据这一要求提交。

* A/71/150。



一. 引言

1. 大会在其关于失踪人员的第 69/184 号决议中请秘书长向人权理事会相关届会和大会第六十九届会议提出关于该决议执行情况、包括相关建议落实情况的全面报告。本报告是根据该决议编制的。本报告沿用了与秘书长上一次关于失踪人员的报告(A/69/293)相同的结构, 所涉期间为 2014 年 7 月 1 日至 2016 年 6 月 30 日。为编制本报告, 会员国、国际和区域组织、国家人权机构和非政府组织应要求提供了投入。¹ 本报告还参考了各种公开资料来源。

2. 大会第 69/184 号决议重点关注与国际和非国际武装冲突有关的失踪人员问题。然而, 人们还可能在其他情况下失踪, 包括在暴力、不安全、有组织犯罪、灾难或移徙的情况下失踪。强迫失踪是一种侵犯人权行为和国际法上的犯罪, 也会导致人员失踪。会员国、政府间组织和其他组织采取的处理下落不明人员问题的举措不一定由人员失踪的原因和背景所决定。因此, 本报告同秘书长以往报告一样, 也体现收到的关于为处理在非武装冲突情形下下落不明人员问题而采取措施的资料, 条件是此类措施对武装冲突而言也具有相关性。

二. 国际法律和体制框架

3. 秘书长关于失踪人员的往期报告明确了失踪人员问题所适用的国际法律框架, 并借鉴国际人权法和国际人道主义法(见 A/67/267 第 4 至 7 段和 A/69/293 第 4 至 6 段)。这些报告还阐述了了解真相权是如何决定各国义务确定下落不明人员的命运和下落的。2015 年出版的题为“失踪人员及其家属”的一份红十字国际委员会(红十字委员会)新概况介绍中, 明确界定了各国防止人员失踪、搜寻失踪人员并处理此类事件的后果的义务。²

4. 该法律框架包括《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。截至 2016 年 7 月 1 日, 该公约有 52 个缔约国。自秘书长上一次报告以来, 10 个国家(伯利兹、希腊、意大利、马耳他、蒙古、尼日尔、斯洛伐克、斯里兰卡、多哥和乌克兰)已加入或批准了该《公约》。一些国家(萨尔瓦多、塞内加尔和瑞士)在应要求向本报告提交的资料中介绍了其努力成为《公约》缔约国的最新情况。³

¹ 阿尔及利亚、阿根廷、阿塞拜疆、巴林、哥伦比亚、塞浦路斯、萨尔瓦多、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、科威特、黑山、尼日尔、巴拿马、塞内加尔、塞尔维亚、西班牙、瑞士和乌克兰, 以及厄瓜多尔和摩尔多瓦监察专员办公室、Ariel 国际基金会、国际司法和人权中心、红十字国际委员会和失踪人员国际委员会提供了资料。

² 可查阅: <https://www.icrc.org/en/document/missing-persons-and-their-families-factsheet>。

³ 摩尔多瓦监察专员还报告, 该国编写了一份批准《公约》可行性研究报告。

5. 失踪人员相关问题的法律框架还包括区域协定、文书和案文。例如，在 2016 年 3 月的一份专题报告中，欧洲委员会人权专员概述了关于欧洲失踪人员和强迫失踪受害者的状况，其中包括对可适用的欧洲标准和机制的概述。⁴

6. 2014 年 12 月，比利时、卢森堡、荷兰、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国签署了《关于失踪人员国际委员会的地位和职能的协定》，建立该委员会，作为一个总部设在海牙的国际组织。随后智利、塞浦路斯、萨尔瓦多和塞尔维亚也签署了该协定。委员会的宗旨和职能载于《协定》第 2 条，涉及确保各国政府和其他主管部门合作查明因武装冲突、侵犯人权、自然和人为灾害和其他非自愿原因失踪的人员下落，并协助它们这样做。

7. 2016 年 1 月 27 日，安全理事会举行了一次阿里亚办法公开辩论会，讨论查明失踪人员的下落这一全球挑战，发言者包括联合国人权事务高级专员、失踪人员国际委员会、国际过渡期正义中心、意大利兰佩杜萨岛市长和墨西哥一个非政府组织“公民支持人权”(Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos)的执行主任。在辩论中和在其对本报告提交的资料中，委员会提议设立一个关于失踪人员问题的机构间委员会，以协调与国际组织、民间社会和科学组织以及各国政府的努力，处理人员失踪的各种情况。

三. 防止人员失踪的措施

8. 大会在第 69/184 号决议中强调指出必须采取措施防止人员因武装冲突而失踪。预防措施最好是在和平时期采取，以确保它们在可能需要发挥作用前落实到位(见 A/67/267，第 8 段)。

A. 颁布国家立法

9. 在处理失踪人员问题时，各国务必要制定本国法律框架，其中体现本国根据国际人道主义法和国际人权法而承担的有义务。从预防和采取对策的角度而言，这一点都很重要，因为它能够有助于：查明失踪人员命运；确保全面收集、保护和妥善管理信息；以及实现受害人家属了解真相权并为他们提供必要支持。国内立法应提供适当的数据收集和保护监管框架。个人数据的收集和处理应合法并符合国际人权法，包括隐私权。

10. 在题为“关于失踪问题的指导原则/示范法”的概况介绍中，红十字委员会提出并解释了示范法律规定，各国将用来指导起草关于保护失踪人员和预防这种情况的立法。⁵ 在为本报告提交的材料中，红十字委员会还报告说，它继续就与

⁴ 可查阅：[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH/IssuePaper\(2016\)1&Language=lanEnglish&direct=true](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=CommDH/IssuePaper(2016)1&Language=lanEnglish&direct=true)。

⁵ 可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/guiding-principles-model-law-missing-model-law>。

失踪人员有关问题的立法草案与一些国家合作,包括危地马拉、黎巴嫩、尼泊尔、秘鲁和乌克兰。例如,在危地马拉,第 3590 号法案的目的是为武装冲突受害者家属提供关于失踪亲属法律地位的解决办法。在乌克兰,在司法部的主持下编写了一项关于防止失踪和协助追查失踪人员的法律草案。⁶ 在尼泊尔,红十字委员会发表了一份报告,题为“尼泊尔失踪人员家属相关民事法律问题”,其中着重指出了失踪人员家属所面临的法律和行政问题,并提出了一整套建议。

11. 红十字委员会继续在其他国家就国内法与国际人道主义法的兼容性进行研究并支持此类研究,因为这涉及到失踪人员问题。除了前几次报告中所列国家(见 A/67/267 第 11 段和 A/69/293 第 9 段),现在巴西也正在进行这种研究。格鲁吉亚在提交的材料中报告说,其 2014-2015 年国际人道主义法国家行动计划中,包括将与红十字国际委员会共同分析其关于失踪人员问题的立法框架。此外,在 2015 年 12 月于日内瓦举行的第三十二届红十字与红新月国际大会之后,五个国家(奥地利、比利时、哥斯达黎加、危地马拉和秘鲁)已正式承诺采取措施,保障和保护失踪人员及其家属的权利。

12. 为编写本报告收到的一些材料提供了关于通过立法处理有关失踪人员及其家属问题情况的信息。例如,哥伦比亚报告说,2015 年,该国政府颁布了第 303 号法令,内容涉及采取措施促进查明地点、识别、挖掘和纪念强迫失踪受害者。该法令建立了一个失踪人员基因图谱数据库。该法令还包括在归还遗体过程中向失踪者亲属提供经济和心理支助的具体措施。2015 年 12 月,墨西哥政府向参议院提交了一项关于预防和惩处有关失踪的罪行的基本法草案。秘鲁国会于 2016 年 5 月批准了一项关于追查失踪者的法律草案,所涉时期为从 1980 年至 2000 年的武装冲突期间。该法赋予司法和人权部和检察官办公室在追查失踪者方面的核心领导作用,并设立了国家失踪者登记册。⁷ 2016 年 6 月,斯里兰卡政府批准了一份内阁文件,随后,关于向失踪者亲属颁发一份失踪证的立法草案已提交议会。

B. 其他预防措施

13. 在武装冲突期间,武装部队和安全部队制作和妥当使用身份标志,对防止出现人员失踪发挥了重要作用。各国对本国武装部队制作和强制使用身份标识等物品负有主要责任。根据国际人道法,必须建立国家信息中心和坟墓登记机构。例如,亚美尼亚、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克和联合王国都成立了国家信息中心。

⁶ 另见人权高专办,乌克兰人权状况报告,2016 年 2 月 16 日至 5 月 15 日,可查阅:www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf,第 28 段。据指出,虽然该法律草案标志着走向精简国家程序和实施国际法的重要一步,但仍需要进一步发展,如建立一个处理失踪人员问题的集中化实体或机构。

⁷ www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20046&LangID=E。

14. 预防性措施的另一个例子是确保适当培训和监督安全和执法人员，因为这可以防止导致人员失踪的不当行为，并确保在这种情况下发生时采取适当对策。巴林在为本报告提供的资料中强调通过了一项发展其安全机构的战略，以确保加强对人权的尊重。

四. 查明失踪人员命运和下落的措施

15. 大会第 69/184 号决议重申家属有权知道与武装冲突有关的据报失踪亲属的下落；促请武装冲突当事国及时采取一切必要措施，确定据报失踪人员的身份和下落。失踪人员的命运和下落应在透明、问责和公众参与的基础上确定。

A. 追查和恢复家庭联系

16. 红十字委员会报告其继续开展广泛的追查活动，包括收集下落不明者信息及了解其失踪时的环境。在特定情况下向红十字委员会报告的失踪者最新名单可以在与有关各方保密对话的框架内共享，或根据指示并在征得信息来源同意的情况下，将其公布并在各有关当局和广大民众之中广泛分发，供所有利益攸关方使用。这项工作还包括在失踪人员家属请求或同意采取此类措施的情况下，与有关当局或武装团体保持对话并向其提出意见，以确定失踪人员下落。

17. 红十字委员会及各国的红十字会和红新月会在冲突和其他紧急情况期间还协助家庭成员保持和恢复联系，其中包括对亲戚进行追踪、交换家庭信息、让离散家庭团聚并力图查明依然失踪者的下落。红十字委员会扩大了其恢复因移徙而离散者的家庭联系工作的范围，因为此类人员在这方面特别弱势。其他组织也继续参与追查和恢复家庭联系活动，其中包括联合国难民事务高级专员公署(难民署)和国际移民组织。联合国儿童基金会继续开展工作协助孤身儿童，例如为此引入 RapidFTR，这是一个移动电话应用程序和数据储存系统，用于在危机期间和危机后加快追查家人下落和团聚的进程。

B. 协调机制

18. 以往冲突的当事方可在中立方支持下商定采取具体措施。例如，建立交流信息的协调机制；在查找和鉴别失踪人员方面以及在寻找、识别和归还遗骸方面提供互助；随时向家属通报确定失踪人员命运和下落方面的进展情况。

19. 在塞浦路斯，由一名塞浦路斯希族成员、一名塞浦路斯土族成员和联合国一名成员组成的失踪人员委员会继续利用法医学开展寻找和鉴别身份的活动，红十字委员会提供法医学咨询意见，一个非政府组织、阿根廷法证人类学小组提供技术援助。截至 2016 年 5 月 31 日，委员会已挖掘了全岛 1 060 个地点，挖掘出 1 111 名失踪人员的遗骸。在被挖出的遗骸中，641 具已确定身份并归还其家属。仍然

失踪的希族塞人估计为 1 016 名，仍然失踪的土族塞人为 344 名。⁸ 秘书长以往曾强调指出，鉴于失踪人员亲属和证人已经年迈，委员会必须获得必要的手段和资料，以加快工作。⁹ 塞浦路斯在其对本报告提供的资料中表示了类似的关切。

20. 查找和识别科索沃失踪人员的工作主要由联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)开展，自 2009 年以来欧洲联盟驻科索沃法治特派团也参与工作，红十字委员会和失踪人员国际委员会提供合作。¹⁰ 由红十字委员会担任主席的失踪人员工作组中兼有贝尔格莱德和普里什蒂纳当局的代表，该工作组继续开展其查找失踪人员下落的工作。按照红十字委员会提供的信息，截至 2016 年 4 月结案的 4 381 起案件中，有 1 373 起案件找到了仍然活着的失踪者。据估计，依然下落不明的人数在 1 665 人。¹¹ 与 1998-1999 年事件有关的失踪人员总数估计为 6 046 人。

21. 在克罗地亚，克罗地亚和塞尔维亚之间正在通过工作组机制双向交流有关失踪人员的信息，红十字委员会和失踪人员国际委员会作为观察员参加了该机制。塞尔维亚在其为本报告提供的资料中报告称，已为具体机制作出安排，以便今后进行数据和信息交流，以进一步统一失踪者名单。还安排了联合实地侦察、挖尸检验和识别。此外，塞尔维亚报告说，它支持委员会举办区域会议，以编写一份这一地区失踪人员联合名单，并促进双边和多边合作。

22. 格鲁吉亚和俄罗斯联邦当局以及格鲁吉亚南奥塞梯事实上的管辖当局为交流信息和查明 2008 年 8 月敌对行动期间和之后下落不明者的命运设立的三方协调机制，于 2010 年 2 月至 2013 年 11 月举行了 8 次会议，其成果是挖掘出 14 具遗骸，其中 6 具已查明身份并移交给家属。经过两年空白后，第 9 次会议于 2016 年 2 月举行，恢复了对查明共计 183 名仍然下落不明者的命运和下落的讨论。格鲁吉亚在为本报告提交的材料中报告说，它也继续在事件预防和应对联合机制内定期举行关于失踪人员问题的会议，该机制由欧洲安全与合作组织和欧洲联盟监察团调解，格鲁吉亚和俄罗斯当局以及格鲁吉亚南奥塞梯事实上的管辖当局参与其中。

23. 2010 年底建立的有关 1992 年至 1993 年格鲁吉亚阿布哈兹冲突的类似机制于 2015 年 12 月举行了第 8 次会议，而其法证工作组则共举行了 11 次会议。该对话的成果是 2013 年挖掘出 64 具遗骸，2014 年和 2015 年又挖出 98 具。迄今为止，已查明 81 具遗骸身份并交给家属。2016 年计划在三个新增地点搜索和寻找骸骨。

⁸ 另见 www.cmp-cyprus.org/facts-and-figures/。

⁹ 见秘书长关于联合国塞浦路斯行动的报告(S/2016/11)，第 39 段。另见关于塞浦路斯的人权问题的报告(A/HRC/31/21)，第 12-19 段。

¹⁰ 提到科索沃之处，应完全遵照安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解，而且无损于科索沃的地位。

¹¹ 见秘书长关于联合国科索沃临时行政当局特派团的最新报告(S/2016/407)，第 44 段。另见 A/HRC/30/38/Add.1。

24. 爱尔兰共和国和联合王国达成政府间协定，于 1999 年设立查明受害者遗骸地点独立委员会；该委员会的任务是获取信息，以帮助确定因北爱尔兰冲突而被非法组织于 1998 年 4 月 10 日前秘密杀害和掩埋人员的遗骸地点。截至 2016 年 6 月，16 名失踪者中已找到 10 具遗体。¹²

25. 2013 年，安全理事会通过了关于伊拉克和科威特局势的第 2107(2013)号决议，请秘书长向安全理事会报告关于遣返或归还所有科威特国民和第三国国民或其遗体的努力。该报告详细说明了确定伊拉克和科威特失踪人员的命运和下落的进展情况(最近情况见 S/2016/87 和 S/2016/372)。1991 年成立了由红十字委员会担任主席的三方委员会，以查明与 1990-1991 年海湾战争有关的失踪人员的命运；该委员会定期开会，在坟场开展工作并处理遗骸身份识别事宜。该委员会继续研究可能帮助寻找新坟场的不同备选方案。据红十字委员会提供的信息，该委员会迄今解决了 316 宗失踪人员案件，149 具遗骸已从科威特运回伊拉克。科威特在其为本报告提供的资料中报告说，经开展工作，317 具遗骸被从伊拉克带到科威特，并查明和确定 232 人的命运。但 2014 年和 2015 年没有发现遗骸。

26. 伊朗伊斯兰共和国和伊拉克当局开展了共同努力，以确定与 1980-1988 年两国战争有关的仍然失踪人员的命运，并由红十字委员会担任 2013 年成立的三方委员会主席。在 2014 年和 2015 年，共有 1053 具遗骸从伊拉克各地被寻获并移交给伊朗当局，共 55 具遗骸从伊朗伊斯兰共和国移交伊拉克当局。¹³

C. 国家机构

27. 国家失踪人员委员会等国家机构可在查明失踪人员命运和向失踪人员家属提供支持方面发挥重要作用。依照国际人道主义法律规定建立的国家信息管理机构 and 坟墓登记服务机构也可发挥这方面的作用。以下几段根据编写本报告时收到的资料，着重说明了关于设立国家机构的一些近期发展。

28. 许多家庭仍然不知道纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突期间失踪的亲属遭遇了什么事情。2015 年 12 月，红十字委员会向有关各方提供了被其在巴库和埃里温的代表团以及在受影响地区的特派团登记为失踪人员的 4 496 人的最新名单。在这一努力中，红十字委员会与关于战俘、人质和失踪人员问题的阿塞拜疆和亚美尼亚委员会及失踪者家属进行了密切合作。阿塞拜疆在为本报告提供的资料中称，截至 2016 年 6 月 23 日其战俘、人质和失踪人员问题国家委员会登记了 3 803 名失踪者。它还报告说，国家委员会正在与红十字委员会合作，收集关于失踪人员的生前数据并在中央数据库中汇编，为今后辨认遗骸提供便利。

¹² 见 www.iclvr.ie/en/ICLVR/Pages/TheDisappeared。

¹³ 见红十字委员会 2014 年和 2015 年的年度报告。

29. 波斯尼亚和黑塞哥维那于 2005 年设立了一个失踪人员研究所，旨在处理与前南斯拉夫冲突导致的人员失踪问题有关的所有方面。到 2016 年 3 月，西巴尔干国家已经识别了超过 19 496 人的身份，其中 14 767 多人与波斯尼亚和黑塞哥维那有关。到 2016 年 3 月，波斯尼亚和黑塞哥维那占与武装冲突有关的失踪人员的三分之二，而 6 922 人依然下落不明。但是，最近几年挖掘和确认遗骸的工作已经放缓，提供的关于可能墓地的信息减少、政府和司法机构之间的合作减少，人们对此表示关切。

30. 在前南斯拉夫地区，缔结了一些加强合作的协议。塞尔维亚报告称，波斯尼亚和黑塞哥维那与塞尔维亚两国政府于 2014 年 11 月签署了一项关于合作寻找失踪人员的协议。黑山报告说，黑山和塞尔维亚国家委员会之间于 2012 年签署了合作议定书，黑山和科索沃国家委员会之间于 2015 年 10 月签署了一项合作协定。2014 年 8 月，波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山和塞尔维亚总统签署了失踪人员国际委员会关于国家在处理因武装冲突和侵犯人权行为而失踪人员问题方面作用的宣言。

31. 乌克兰在为本报告提供的资料中报告说，该国已在乌克兰安全局下成立了一个协助释放俘虏和人质及寻找失踪人员机构间中心。乌克兰还报告说，截至 2016 年 4 月 11 日，该机构间中心的登记册列有被发现和释放者 3 021 人，目前仍被武装团体关押者 115 人，被认为失踪者 681 人。乌克兰指出，自安全行动开始以来顿涅茨克和卢甘斯克地区发生的 4 162 起失踪或绑架案件已启动刑事诉讼，失踪人员总数为 4 478 人(其中军人 1 026 名，平民 3 452 名)。共有 2 578 名失踪人员(其中 508 名军人、2 070 名平民)已被寻获，1 887 人仍然失踪。乌克兰最后报告说，827 具遗体尚待查明身份。¹⁴ 乌克兰和红十字委员会报告说，它们已讨论了就与乌克兰东部冲突有关的失踪人员问题设立一个独立公正的协调机制。这种机制将大大提高失踪人员家属寻求和获得关于其亲属下落的机会。

32. 在哥伦比亚，设立了三个机制负责协调各项努力，以便就失踪人员的命运和下落向其家属提供答案，并提供补偿。这三个机制是：追查失踪人员国家委员会(该委员会也协调国家失踪人员登记册)、国家受害人支助和充分补偿股、国家历史记忆中心。自 2007 年以来，由国家股任主席、由若干国家机构、受害者、人权组织和法证学组织组成的关于支持强迫失踪行为受害者的机构间圆桌会议继续为机构和家属之间提供一个国家一级交流平台。哥伦比亚一些地区已经在区域一级设立了类似平台。重要的是，在 2015 年底，作为政府与哥伦比亚革命武装力量—人民军和平谈判的一部分，双方达成了一项协议，规定设立一个独立的与武装冲突有关失踪人员搜寻股。哥伦比亚在为本报告提供的资料中，还提到了将

¹⁴ 另见人权高专办，乌克兰人权状况报告，2016 年 2 月 16 日至 5 月 15 日，可查阅：www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_14th_HRMMU_Report.pdf，第 26 至 28 段，其中也提及乌克兰东部的失踪人员。

在最终和平协议签署之前执行的一系列初步人道主义措施，这些措施旨在建立和平进程双方间的信任。这些措施包括关于搜寻和确定在武装冲突期间和因武装冲突而失踪人员遗骸的地点、查明其身份并有尊严地送回遗骸。

33. 巴拿马在为本报告提供的资料中回顾，该国于 2011 年设立了一个国家委员会，继续调查 1968 年至 1989 年之间发生的强迫失踪案件。

34. 在黎巴嫩，在可能设立一个国家失踪人员问题委员会的背景下，红十字委员会登记了约 2200 名失踪人员的详细资料，并正在计划一旦项目正式获得批准便开始从失踪人员亲属收集生物参照样本。

35. 科威特在为本报告提供的资料中报告说，该国已设立一个失踪人员和战俘事务全国委员会，该委员会除其他外建立一个战俘和失踪人员登记册，编写关于此类案件的档案，并设立了一个基因数据库，以便于识别身份。

36. 在斯里兰卡，政府于 2016 年 5 月公布了一项关于建立一个失踪人员专门办公室的法案草案。拟设办公室将是一个常设机构，目的是查明失踪人员的命运和下落，并为受害者提供获得法律、行政和社会心理服务的途径。有人对该法律草案表示了关切，其关切问题包括起草过程缺乏透明度和与受害者及民间社会的协商有限。¹⁵

D. 真相调查机制与进程

37. 真相调查机制和进程也是通过说明人员失踪情形等应对失踪人员问题的宝贵手段。以下例子说明了最近真相调查机制特别是在强迫失踪情形下处理失踪人员问题的方式。

38. 2014 年 12 月，巴西全国真相委员会发布了最后报告，其中描述了 1964 年至 1985 年间犯下的侵犯人权行为。强迫失踪和隐匿受害者尸体被列为最恶劣的侵权行为之一。报告第三卷专门讲述了 434 名个人受害者情况，其中 243 人失踪(后来发现了 33 人的尸体)。委员会在报告中呼吁司法机构结束对参与严重、系统性侵犯人权行为者的有罪不罚现象。委员会还建议设立一个行政机构继续收集资料和调查案件，并监测旨在查明和鉴定失踪者遗骸，并将其归还给家属或归还给有权获得遗骸予以妥善埋葬的其他人的活动。

39. 2016 年 3 月，关于尼泊尔强迫失踪者问题调查委员会开始运作，其任务是就 1996-2006 年冲突后仍不明所踪的 1 000 多人的下落“找出和记录真相，并将其公之于众”。然而，委员会的授权法被批评为不符合国家的宪法保障或不符合国

¹⁵ 另见联合国人权事务高级专员，2016 年 6 月 28 日在人权理事会的口头更新(A/HRC/32/CRP.4)。

际法。尽管最高法院命令修订法律，但未采取任何立法或行政行动来应对关切问题，包括关于委员会有权建议大赦严重侵犯人权行为问题。¹⁶

40. 厄瓜多尔监察员办公室在提供给本报告的资料中报告，继厄瓜多尔真相委员会 2010 年最后报告后(查明了 17 起强迫失踪案件)，于 2013 年通过了一项关于赔偿受害者和起诉严重侵犯人权行为的法律。该法还规定建立一个由监察员负责的行政赔偿方案。¹⁷

41. 国际调查委员会和其他调查委员会就失踪人员和被迫失踪受害者问题向相关当局提出了建议。例如，人权高专办关于斯里兰卡问题的最后调查报告包括关于这一问题的一个专题章节，其中建议将失踪人员案件转给与失踪者家属协商建立的可信、独立机构(见 A/HRC/30/CRP.2，第 386-531 段)。厄立特里亚人权问题调查委员会在其最后报告中断定，有合理理由认为，在该国境内实施了包括强迫失踪在内的危害人类罪。委员会注意到，强迫失踪还在继续，而且过去遭受强迫失踪者有许多仍下落不明，失踪者的女性亲属和子女往往面临各种形式的歧视(见 A/HRC/32/47，第 48 段)。¹⁸ 委员会强烈要求实施问责。

42. 继 2014 年关于强迫失踪问题的专题报告后(见 A/HRC/25/65，附件四)，阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会继续提请注意该国失踪人员问题。其建议政治进程中的建立信任措施考虑到社区需要和关切事项，包括追查失踪人员(见 A/HRC/31/68)。其还建议国际社会作为当务之急，为建立地方一级信任，制定机制，登记失踪人员案件，调查其下落并鉴定遗骸，包括在乱葬坑中发现的遗骸(见 A/HRC/31/CRP.1，第 110 (c)段)。需要特别注意阿拉伯叙利亚共和国失踪人员问题，包括通过确保人道主义行为体和人权行为体的充分准入。

E. 档案

43. 收集、保护和管理相关信息是处理失踪人员问题的基础。档案对行使个人权利至关重要，例如了解发生侵犯情况真相的权利以及在受害者死亡和失踪时了解受害者命运的权利。¹⁹ 大会在第 69/184 号决议中，邀请各国、国家机构以及有

¹⁶ 尼泊尔最高法院 2015 年 2 月 26 日命令(069-WS-0057)认为，该法中旨在危及司法作用的任何条款都是无效的，包括给予赦免的权力。更多信息可见人权高专办 2016 年 2 月 16 日技术说明，其中还说明，若政府不采取步骤确保委员会的授权法律和程序符合尼泊尔的国际法律义务，则联合国无法向该机构提供支助(可查阅：www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/Nepal_UN%20osition_supportTRC_COIDP_Feb2016.pdf)。

¹⁷ 另见 2015 年监察员关于厄瓜多尔失踪人员问题的专题报告，可见于 <http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/601/1/IT-003-DPE-2015.pdf>。

¹⁸ 另见 A/HRC/32/CPR.1、A/HRC/29/42 和 A/HRC/29/CPR.1。

¹⁹ 见更新的采取行动保护和增进人权打击有罪不罚现象的一套原则(E/CN.4/2005/102/Add.1)，原则 3 和 4。

关政府间组织、国际组织和非政府组织确保建立和妥善管理涉及与武装冲突有关的失踪人员和不明遗骸的档案，确保可按照适用法律和条例调阅这些档案。

44. 2015年，人权高专办出版了“冲突后国家档案问题法治工具”。²⁰ 该出版物旨在指导联合国外地特派团、过渡行政机构和民间社会管理、改革、使用和保存档案，以促进保障和实施人权，特别是了解真相的权利。该出版物探讨了档案和了解真相的权利之间的联系，重点是如何通过确定管理不同类型记录和档案的良好做法来加强档案工作。

45. 2014年9月，寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员与红十字委员会和瑞士和平基金会合作，在日内瓦以知情权为背景召开了为期两天的档案问题讲习班。在其提交给2015年9月举行的人权理事会第三十届会议的报告中，特别报告员随后提出了一组针对真相委员会和档案的一般性建议，旨在促进制定国际标准(见 [A/HRC/30/42](#)，附件)。

46. 在国际刑事法庭调查阶段收集的资料对确定一些案件中的失踪人员的命运和下落也会有宝贵价值。在这方面，红十字委员会报告说，调阅了前南斯拉夫问题国际刑事法庭在科索沃工作的其他组织的档案，自2009年以来编写了134份分析报告，帮助澄清了100多名失踪人员的命运和下落。2015年，红十字委员会对波斯尼亚和黑塞哥维那失踪人员启动了类似研究。

五. 失踪儿童

47. 大会在第69/184号决议中，请各国高度重视据报因武装冲突失踪的儿童案件，并采取适当措施，搜寻和查明失踪儿童，使他们与家人团聚。

48. 在提交的材料中，非政府组织Ariel国际基金会强调，预防和解决失踪儿童案件需要采取可应对各种复杂因素、包括法律和社会因素的全面方针。该组织还强调必须让儿童和受影响家庭参与评价和制定对策，而且有必要解决关于失踪儿童的全面分类数据和研究匮乏问题。

49. 在萨尔瓦多，寻找国内武装冲突期间失踪儿童全国委员会继续努力查明下落仍然不明的儿童的命运。萨尔瓦多在提交的材料中报告，2015年年底，委员会共登记了275宗男孩和女孩在武装冲突期间失踪案件。委员会调查了205起案件，使得25名儿童与亲人团聚，另有9名儿童目前正在办理中。在17起案件中，调查确认了儿童死亡情况。阿根廷在提交的材料中回顾，通过五月广场祖母协会和全国身份权委员会的工作，在军事独裁期间失踪的119名儿童身份已确定，并与其亲人团聚。

²⁰ 可见于 www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_14_4_Archives_en.pdf。

六. 刑事调查和起诉

50. 失踪人员案件所涉及的行为可能构成刑事犯罪，而实施强迫失踪绝对是犯罪行为。视情况而定，此类行为还可能构成战争罪或危害人类罪。国际法明确规定，国家有义务调查和起诉此类行为。另外，如果可向有关各方提供刑事调查和起诉的结果，则这种调查和起诉可有助于受害者切实享有了解真相的权利。

51. 为了促使有效的调查和起诉，国际法规定的犯罪行为应纳入国家刑法中，并建立必要的调查和司法机制。有几个国家(例如，希腊、塞内加尔和西班牙)在为本报告提供的资料中强调，其国内法律已将强迫失踪定为刑事犯罪，或正在这样做。尼日尔指出，其国家法律未明确规定强迫失踪罪，这意味着同博科哈拉姆的冲突有联系的一些案件不得不按任意逮捕和拘留指控起诉。

52. 重要的是要确保或加强调查人员和检察官办公室有关失踪人员档案方面的能力。萨尔瓦多在其为本报告提供的资料中指出，检察官培训学校委员会已接到指示，纳入和加强有关国际人道主义法的教学课程部分和关于强迫失踪的调查技巧。在墨西哥，总检察长全国会议 2015 年 8 月通过了一项追查失踪人员和调查强迫失踪罪行的议定书。议定书为负责调查强迫失踪罪行的检察官、法证专家和警察规定了一般原则和具有约束力的作业程序。2015 年 12 月，墨西哥还在总检察长办公室下设了一个外部追查和调查支助机制，由其新的移徙者犯罪和针对移徙者犯罪调查股协调。该机制处于初期阶段，关于其运作的议定书和指导方针已开始制定。在玻利维亚多民族国，司法部、检察长办公室和圣安德雷斯大学于 2013 年 10 月签署了一项协定，调查 1964 至 1982 年间发生的强迫失踪案件。该协定生效期到 2016 年 10 月。

53. 阿尔及利亚在为本报告提交的资料中指出，其于 2015 年修订了刑事诉讼法，纳入了关于保护证人、鉴定人和被害人的章节。

七. 利用法证学寻找和鉴定失踪人员遗骸

54. 寻找、鉴定和有尊严地管理尸体或遗骸至关重要。新的方法和科学进步在这方面有重要意义。大会在第 69/184 号决议中邀请各国、国家机构以及有关的政府间组织、国际组织和非政府组织进一步互动接触，以便采用关于预防和解决失踪人员案件的最佳法证做法。

55. 秘书长在上一份报告中着重指出并强调，必须确保对失踪人员的法证调查符合国际标准，这不仅是因为需要确保法证机构和从业人员的公信力，而且也要避免让家属受到进一步创伤。报告中回顾了一些国际标准和建议(见 A/69/293，第 49-51 段)。美洲国家组织在 2014 年的一项决议(AG/RES.2864，第 8 段)中，请各国在自己国家支持培训法证科学家，同时实施符合国际验证的科学标准和程序的法证检验。

56. 红十字委员会报告,全世界越来越多的法证机构和工作者都遵循适用于防止和解决失踪人员案件的法证最佳做法方面的标准与建议。有几个国家获得了此类调查所需的高度专业化的法证服务,包括在法医人类学和法证 DNA 分析领域。除了在上次报告中所列国家外(见 A/69/293,第 52 段),还包括加拿大、科威特和南非。除上次报告中所列地点外,红十字委员会还在厄瓜多尔、以色列和被占巴勒斯坦领土、阿拉伯叙利亚共和国和乌克兰一直提供援助并帮助建设地方法证能力(同上,第 52 段)。这类援助所涉范围从技术支助和咨询及有针对性的培训,到提供设备和工具以及促进法证服务之间的沟通、协调和合作,来改进预防和调查武装冲突(和灾难)失踪人员情况,并将适用于搜寻和寻找、鉴定和管理遗骸的法证程序标准化。

57. 2015 年,阿根廷在红十字委员会的支助下,推出了一个用于人权和人道主义调查,包括解决失踪人员案件的法证遗传学方面的国际最佳做法手册。在为本报告提供的资料中,阿根廷还提到其与阿根廷法医人类学小组订有协议,目的是实施 2007 年开始的拉丁美洲鉴定失踪者倡议。其目前包括将法证科学用于调查在拉丁美洲实施的侵犯人权行为的 3 个非政府组织:危地马拉法医人类学基金会、秘鲁法医人类学工作队和阿根廷小组。该系统迄今设法收集了 9 800 个样本,鉴定了 370 名受害者。

58. 在秘鲁,红十字委员会和检察官办公室于 2015 年 4 月签署了一项协议,内容是设计和执行一项计划,以改善法医学学会关于追查 1980 年代和 1990 年代期间失踪人员的工作并改善对失踪人员家属的支助。在洪都拉斯,红十字委员会正在协助失踪移徙者问题工作组,让当局和民间社会组织把所有参与者使用的生前表格标准化,并在追查失踪移徙者以及支持其家人方面制订明确的责任分工。

59. 塞内加尔在为本报告提供的资料中指出,其拥有非洲第一个私营的分子医学诊断和研究中心,该中心还为鉴定失踪人员进行 DNA 测试。

八. 失踪人员的法律地位和家庭救助

60. 失踪人员家属遭受的苦难往往因家人直面的多种困难而加剧。受害者和失踪人员家属应位于关于失踪人员问题所有行动的中心,还应促使其参与制定和应对其多方面需求。他们有权查明真相、伸张正义和获得有效的补救,这些权利应为此类应对办法提供参考。第 69/184 号决议呼吁各国就失踪人员的法律处境及其家人的需要和附带需求采取适当步骤,并特别注意妇女和儿童的需要。

A. 理解家属的需要

61. 红十字委员会与家庭协会、各国红十字会和红新月会、非政府组织以及学术和研究机构合作,继续根据红十字委员会多学科家庭需要评估准则,评估失踪人员家属的需要。到 2015 年,完成了有关中美洲(萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯

和墨西哥)、哥伦比亚、伊拉克、黎巴嫩、利比亚、秘鲁、塞内加尔、斯里兰卡、塔吉克斯坦和乌干达的这种评估。在其中一些地点，评估还涉及失踪移徙者家属的需要。²¹ 评估的目的是确保顾及具体情况地、全面地了解家属的多方面需求，并确定现有的应对能力以及所需的额外援助水平。红十字委员会还与有关当局就已确定的需求和适当建议开展机密对话。

B. 应对家属的需要

62. 失踪人员家属有许多需要，包括了解所发生事件的需要；得到认可和举行纪念活动的需要；经济、财务、心理和社会心理支助的需要；受到保护免受安全威胁的需要；可诉诸司法和得到有效补救的需要。此外，由于立法空白和行政障碍，家属往往得不到社会福利和养老金，并受到阻碍不让行使财产和家庭法赋予的权利。多种多样的需要以及失踪的多层面影响要求采取综合对策。

63. 2013年，红十字委员会发布了“失踪人员家属附带需求：实用手册”，²² 列出了解决失踪人员家属需要的方针。“附带需求”原则旨在加强个人和家庭应对亲人失踪带来的困难的能力，并帮助他们重新获得健康的社会生活和情感幸福。其试图通过让不同领域的专业人员(如法证、法律、卫生、社会工作、经济安全、精神健康和心理支助)和社区成员参与进来，来应对家属面临的各方面困难。该应对办法设想在失踪人员家属和社区、地方和国家当局等各级采取干预措施。该方针以需求为基础，是参与性的，其前提是，失踪人员家属比任何其他人更了解自己的需要。红十字委员会在几种情况下采用了这一方针，其中包括在哥伦比亚、墨西哥和中美洲、秘鲁和乌干达。对亚美尼亚、格鲁吉亚、纳戈尔诺-卡拉巴赫、尼泊尔和乌干达方案的内部评价确认，全面应对家庭成员的各种需求是产生积极影响的一个关键方面。

C. 失踪人员的法律处境

64. 国内法应明确失踪人员的法律处境，包括为此制定关于宣告某人消失或失踪的规定，从而使失踪人员家属有资格获得社会和经济福利，而又不迫使其宣告失踪亲属死亡。

65. 几个国家通过修订现有国内立法或通过专门的临时法令，给予包括失踪人员家属在内的受害者以特定的社会和经济福利。这些福利包括失踪士兵家属养恤金、减收保健费和学费、子女津贴、粮食援助、贷款和临时救助。科威特在提供的资料中解释说，其失踪人员和战俘事务全国委员会也设立了一个社会事务处，向失踪人员家属提供包括每月津贴、政府优先住房和债务豁免在内的社会和心理服务。

²¹ 危地马拉在为本报告提供的资料中提请注意失踪移徙者家人的困境，还提到了2014年11月在危地马拉举行的失踪移徙者母亲大篷车活动，旨在对中美洲和墨西哥移民失踪率表示关切。

²² 可查阅：<https://shop.icrc.org/accompagner-les-familles-des-personnes-portees-disparues-2314.html>。

九. 结论和建议

66. 虽然在第 69/184 号决议中，大会的主要重点是与武装冲突有关的失踪人员问题，但我敦促会员国也审议暴力、不安全、有组织犯罪、灾害和移徙情形等其他境况下的失踪人员问题。

67. 我赞扬各会员国努力解决武装冲突引起的失踪人员问题。然而，我仍然感到震惊的是，报告的失踪人员数目巨大，以及人员失踪的每个个案都给直接受害者及其家庭造成了巨大痛苦。

68. 敦促所有会员国在自己国家、区域和全球一级本着合作精神，将这一多层次问题放在议程高优先地位，并加倍努力解决这一问题。应对办法要非政治化，大力侧重于预防和问责，并将失踪者及其家庭成员的权利、需要和关切问题、尤其是其了解真相的权利放在中心地位。

69. 鼓励各国采取步骤，包括从人权视角评估和了解失踪人员及其家庭的许多需要。这种评估应推动制定适当对策，并特别考虑到妇女、儿童、移民、难民、境内流离失所者和其他群体面临的特殊脆弱性。处理失踪人员问题的方针不仅必须基于需要，还必须是参与性和多学科的。

70. 仍然至关重要，各国制定适当的立法和体制框架，有效解决失踪人员问题。这种框架应明确针对失踪人员及其家人经历的法律和实际困难。

71. 我大力鼓励尚未成为《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》缔约方的所有国家采取必要措施完成这一工作，将公约条款纳入国内法，并确保相关当局充分执行这些规定。我还呼吁所有会员国充分配合强迫失踪问题委员会和被强迫或非自愿失踪问题工作组的工作。

72. 在武装冲突结束后，各国应当积极参与解决失踪人员案件和尽量减少其影响进程，包括建立适当程序找到失踪人员下落，鉴定其身份并使其重返家庭。在这方面，呼吁当前从事这类努力的所有前冲突各方都加紧努力与合作，因为时间可能会影响信息的可获得性。

73. 失踪人员问题还必须在建设和平和过渡时期司法进程中加以考虑。查找和鉴定失踪人员并让其回到家中的人道主义努力以及问责和过渡时期司法进程应该是相辅相成的。这些努力之间的联系应予以考虑，同时充分尊重保密、保护和知情同意原则。

74. 与武装冲突有关的失踪儿童问题仍然需要更多注意，包括为此开展有重点的研究并改善收集全面和分类数据。

75. 鼓励各国继续根据适用的法证最佳做法和国际标准发展地方法证能力。建立训练有素、资源丰富和独立的法证能力对于确保对失踪人员案件的可信调查及鉴定遗骸至关重要。应当促进和支持法证机构及工作者之间的区域协调与合作。

76. 考虑到必须收集、保护和管理针对失踪人员问题的信息以及实现受害者了解真相的权利，鼓励各国确保保存档案并可查阅档案。这种查阅应尽可能广泛，但要符合隐私和保护考虑。

77. 需要加大努力，确保追究导致人员失踪的严重侵犯人权行为或严重违反国际人道主义法行为。既作为一种预防性措施又作为一项对受害者的赔偿措施，必须确保问责制和有效的补救措施，包括赔偿，这怎么强调都不过分。在国家机制不足或不充分的情况下，会员国应确保建立适当的国际实况调查和问责机制，并要求这种机制进行干预。应向这些机制提供足够资源，还应当迅速有效地贯彻其建议。
