



第六十五届会议

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

大会在关于失踪人员问题的第 63/183 号决议中，请秘书长提请各国政府、联合国主管机构、专门机构、地区政府间合作组织、国际人道主义组织注意本决议，并向人权理事会相关会议及大会第六十五次会议提交一份有关本决议实施情况的综合报告，其中包括相关建议。本报告根据第 63/183 号决议编写。

\* A/65/150。



## 目录

	页次
一. 导言 .....	3
二. 防止人员失踪的措施 .....	3
A. 通过相关法律法规 .....	4
B. 武装部队和安全部队利用身份识别手段 .....	5
三. 家庭的知情权 .....	5
A. 追查 .....	6
B. 查明失踪人员下落的机制 .....	7
C. 失踪人员与档案 .....	9
四. 利用法医学找回和鉴定失踪人员遗骸 .....	10
五. 失踪人员与有罪不罚问题 .....	12
六. 结论和建议 .....	13

## 一. 导言

1. 大会在第 63/183 号决议中指出，与国际武装冲突相关的据报失踪人员问题，特别是严重违反国际人道主义法律和人权法律行为的受害者的问题，继续对终止这些冲突和重建受影响社会的努力产生不利影响，给失踪人员家庭造成痛苦，并在这方面强调应从人道主义和法治等角度处理这一问题。大会敦促各国恪守、尊重并确保尊重 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其《1977 年补充议定书》所载的国际人道主义法律准则。

2. 大会呼吁武装冲突当事国采取一切适当措施，防止人员因武装冲突而失踪，并查明据报因此种情况失踪的人员的下落；并及时采取一切必要措施，确定与武装冲突有关的据报失踪人员的身份和下落。此外，大会还重申，家属有权知道与武装冲突有关的据报失踪亲属的下落；武装冲突的每一方有义务，一俟情况许可，至迟在实际敌对行动结束时，立即搜寻敌对方报称失踪的人员。

3. 在决议第 10 和第 11 段中，大会还敦促各国加紧努力，查明失踪人员的下落，并采取法律手段满足失踪人员亲属的需求，建议依照法治与司法机制将失踪人员问题纳入冲突后的重建进程中。

4. 大会请各国高度重视与武装冲突有关的据报儿童失踪案件，采取适当措施搜寻和查明失踪儿童，并使他们与家人团聚。大会邀请武装冲突当事国与红十字国际委员会充分合作，基于人道主义考量，查明失踪人员的下落，并对这个问题采取综合办法，包括订立一切可能必要的法律措施、实际措施及协调机制。

5. 大会认识到有必要依照国际和国家法规和标准，收集、保护和管理关于失踪人员的数据，并敦促各国相互合作，并与在此领域开展工作的其他有关行为体合作，提供关于失踪人员的所有适当相关信息。

6. 大会 2010 年 4 月 8 日发出普通照会，目前已收到阿富汗、巴林、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、格鲁吉亚、希腊、伊拉克、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、阿曼、巴拿马、巴拉圭、俄罗斯联邦、斯洛伐克、西班牙、阿拉伯叙利亚共和国及乌克兰反馈的信息，同时还收到了红十字国际委员会、失踪人员国际委员会、阿根廷法医人类学小组反馈的信息。这些反馈信息可分为四大主题：防止人员失踪的措施、知情权、法医学的发展以及有罪不罚问题。四大主题将在下文第二到第五节中加以阐述。

## 二. 防止人员失踪的措施

7. 大会在第 63/183 号决议中呼吁武装冲突当事国采取一切适当措施，防止人员因武装冲突而失踪，并查明据报因此种情况失踪的人员的下落。旨在防止人员失踪的措施包括通过相关法律法规以及武装部队和安全部队动用身份鉴别手段。

## A. 通过相关法律法规

8. 正如国际组织和政府间组织通过的决议所述，发展和促进国家立法对于解决人员失踪问题、防止人员失踪事件发生、确定失踪人员下落、确保妥善管理相关信息和帮助失踪人员家属而言仍然十分必要。正如秘书长关于失踪人员的上次报告(A/63/299)所述，红十字委员会已在《波斯尼亚和黑塞哥维那失踪人员法》的基础上制定了一部示范法律，逐条加以评注，以帮助各国制定并与此相关的国内法。这部示范法律只是一个框架或行动建议，可以加以调整以满足各国需要；也可部分或全部采用，以发展或补充关于不同主题的现行国内法。

9. 红十字委员会示范法律共八章，涉及若干问题：“失踪人员”及“失踪人员亲属”等术语的定义(见“一般规定”)；与人身自由被剥夺的人员相关的基本权利和措施以及失踪人员亲属的知情权；对失踪人员的追查；尊重已亡故的失踪人员；追究刑事责任。2009年12月，红十字委员会与各国议会联盟于共同出版的《失踪人员：国会议员手册》，它是一种工具，提供了一个综合法律框架，旨在帮助各国及其国家主管机构通过或完善有关失踪人员的国内立法。

10. 在地区一级，独立国家联合体各国议会大会第31次全体会议2008年11月25日在俄罗斯联邦圣彼得堡通过了一部“关于失踪人员”的区域示范法律。在国家一级，正通过法律来防止人员失踪。除上次报告中已经提到措施外，哥伦比亚根据红十字委员会的建议于2007年通过了一项《全国失踪人员搜寻计划》。失踪人员国际委员会和国家搜寻委员会2009年公布了关于这项计划的实施情况及其所面临的困难的全面报告。

11. 此外，红十字委员会目前正在开展和支持研究国内法与国际人道主义法的相容协调问题，因为它影响到失踪人员问题。目前亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、危地马拉、印度尼西亚、摩尔多瓦共和国、俄罗斯联邦、斯里兰卡等若干国家都已开展了此类研究。在特定背景下，比如在亚美尼亚和阿塞拜疆，国家当局已开始用独立国家联全体议会大会通过的上述“关于失踪人员”的示范法作为制定本国自身法律框架的基础。在尼泊尔，议会立法委员会正在起草一部关于被迫失踪的法案。在东帝汶，议会正在根据真相、接纳与和解委员会的建议，着手确立关于失踪人员的法律框架，并通过相关政策以及确保这些政策有效实施的措施。

12. 失踪人员国际委员会建议各国开展上述立法工作，强调必须促进建立与发展失踪问题的国内法治机制。除了为外勤业务提供技术援助外，委员会还制定了使各国政府能够履行自身义务的实用方法，包括政策框架、中央档案及数据管理系统，把这些都传播给各国政府。截至目前，在委员会提供的技术援助下，已采用DNA技术鉴别了18 000名失踪人员的身份。委员会坚持开展研究失踪人员案件的大规模实验工作，成了一个援助受失踪问题困扰国家的全球资源库。

13. 关于各国所采取的措施，阿富汗报告称，为了清算过去实施的犯罪，包括处理被迫失踪案件，根据国家和平、和解与正义方案，通过了一项过渡司法方案。阿富汗独立人权委员会负责记录相关犯罪，在全国范围内收集相关信息。

14. 2004年11月2日，格鲁吉亚总统颁布了第479号总统令，指示成立搜寻因与格鲁吉亚领土完整相关的敌对行动而失踪的人员以及保护失踪人员家属权利的国家委员会。此外，2005年3月29日，格鲁吉亚总统还颁布了关于通过上述委员会章程的第170号总统令。章程第2条就下列问题向格鲁吉亚总统提出意见和建议：搜寻失踪人员；保护失踪人员家属的权利、决定其社会保障规定的广泛范围；确定因与格鲁吉亚领土完整相关的武装冲突而失踪人员的下落；与相关国际组织建立联系以及在必要时采取联合行动等。格鲁吉亚政府根据红十字委员会制订的指导原则，目的是防止人员失踪，在武装冲突或国内暴力的背景下协助搜寻和追查失踪人员，并保护失踪人员及其亲属的权益。为了提供追查失踪人员的有效搜索和鉴别工具，格鲁吉亚采用了法医学方面的现代方法，包括DNA技术的使用。

15. 2007年12月，西班牙颁布了第52/2007号法，以下称《历史记忆法》，后来又制定了一系列有效实施该法的规定。这部法承认并宣扬那些在内战和独裁统治期间受到迫害或受到暴力侵害的人员的权利，采取了对他们有利的措施，为那些在西班牙内战和弗朗哥独裁统治期间失踪的人员的亲属赋予若干权利。比如，该法第11条规定，公共行政部门应在其管辖区内，经要求，向那些希望调查、追查和认定内战或后续政治压迫期间在暴力环境中失踪或下落不明的受害人的直系亲属提供便利。第11条还要求国家行政机构制定行动计划并给予支付此类活动费用的补助。第12到14条则规定了更多旨在协助那些希望追查并查明失踪人员身份的人员完成任务的系列措施和工具。

## B. 武装部队和安全部队利用身份识别手段

16. 冲突发生时，武装部队和安全部队提供并正确使用身份识别手段，在防止人员失踪方面起到非常重要的作用。在这方面，政府将对其武装部队制作和强制使用身份识别标签等手段负主要责任。

17. 大会在第63/183号决议中，大会请各国最重视与武装冲突有关的据报儿童失踪案件，并采取适当措施搜寻和查明失踪儿童，使他们与家人团聚。未成年人个人身份识别手段对于防止工作而言非常重要，这是因为发生冲突时，未成年人特别脆弱，尤其容易被强行征召入伍。在这方面，为了防止未成年人失踪，各国主管机构必须采取有效手段对未成年人进行个人身份识别。

## 三. 家属的知情权

18. 大会在其第63/183号决议中重申，家属有权知悉与武装冲突相关的据报失踪亲属的下落，武装冲突当事方必须搜寻敌对方报告失踪的人员。大会还呼吁武

装冲突当事国及时采取一切必要的措施，确定与武装冲突有关的据报失踪人员的身份和下落，并向失踪人员的家属提供所掌握关于失踪人员下落的所有相关信息。

19. 知情权在敌对行为发生期间或发生后一段时间将一直延续。比如，判例法已在《欧洲保护人权与基本自由公约》第 2 条、第 3 条和第 5 条中将知情权固定下来。

#### A. 追查

20. 大会第 63/183 号决议强调，必须采取有效措施确定据报失踪人员的身份和下落。国家主管机构和武装团体负有这一责任，因此首先要承诺实施相关国际法律文件，包括日内瓦四公约及其《附加议定书》、《公民及政治权利国际公约》、《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》，包括全球和区域人权文书，比如《欧洲保护人权与基本自由公约》。此类承诺也可通过签署并批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》来证明。

21. 这方面的具体努力包括红十字委员会在武装冲突和其他暴力环境中开展的追查活动。这些活动包括收集有关下落不明人员及其从家中消失的情形、直接证人、相关机构及任何其他可靠来源的信息。这些信息主要依照有关保护个人信息的法规集中存放和管理。在追查失踪人员以及确定他们的遭遇时，离不开这些信息。搜寻工作在拘留所、境内流离失所者营地、难民营、医院、停尸房、公共墓地、坟场和偏远地区开展。追查活动也包括向相关部门提供下落不明人员名单以及有关下落不明人员在什么情况下消失的信息、索取有关坟墓位置的信息以及要求相关部门允许回收和鉴定人体遗骸。在特定背景下，向红十字委员会报告的失踪人员最新名单可公布，并且可在相关部门及公众中广为散发，供所有参与追查过程的人们利用。追查过程还涉及与相关部门或武装集团保持经常性对话并向它们透露机密，以便于查明失踪人员的下落和处境。

22. 敌对行为结束后，国际社会通过波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山、塞尔维亚、前南斯拉夫的马其顿共和国的失踪人员国际委员会以及伊拉克和哥伦比亚的失踪人员国际委员会，开展了大量深入细致的工作。自 1996 年以来，失踪人员国际委员会一直在协助各国政府找回和查明失踪人员。其他参与恢复家庭关系相关活动的人道主义组织有联合国难民事务高级专员办事处(难民署)和国际移民组织。它们都是各级红十字会和红新月会组织的固定合作伙伴。其他机构，如联合国儿童基金会(儿童基金会)和非政府组织，如拯救儿童基金会，就一些具体案件(比如救助孤身儿童)与红十字和红新月运动开展合作。

23. 应当注意，2008 年在巴库，独立国家联合体成员国的内政部长签署了一项协定，目的是在搜寻失踪人员、查明失踪人员下落方面开展互利合作，确保做出快速反应。在该协定框架下，批准了组织失踪人员跨国搜寻的指示。独立国家联合体成员国主管部门将依照这些指示，采取协调一致的行动。

## B. 查明失踪人员下落的机制

24. 为了有效开展找到和确认已死亡失踪人员，即当今暴力冲突发生后失踪的大多数人员的追查活动与工作、调查相关案件并管理相关信息，必须建立一系列旨在确保各方大胆履行职责并提供侦破失踪人员案件所需信息的机制。为此，大会在第 63/183 号决议中认识到应根据国际国内法规和标准，收集、保护和管理失踪人员的数据，并敦促各国彼此合作，并与在此领域开展工作的其他有关行为体合作，提供关于失踪人员的所有适当相关信息。

25. 建立这些机制的目标在于查明失踪人员的下落和处境、资助失踪人员家庭等。此类机制已在阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、哥伦比亚、智利、危地马拉、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、日本等许多国家建立起来。尽管如此，我们依然建议各国依照国际人道主义法律的规定，建立相关的国家信息管理机构 and 坟墓登记服务机构。

26. 在危地马拉，红十字委员会一直敦促政府当局成立国家搜寻委员会，概要见自 2007 年以来一直等待议会通过的一项法律草案。搜寻委员会与家属协会及民间社会组织合作，负责协调政府的失踪人员问题对策，实施依照国际标准制订的旨在完全照受影响家庭需求的政策。

27. 2004 年，哥斯达黎加成立了“国际人道主义法委员会”，目标是促进和平和预防冲突。从 2007 年 3 月开始，失踪人员问题正式纳入该委员会的行动计划。为了在中期内提出防止人员失踪和应对哥斯达黎加可能发生的人员失踪案件的健全机制，该委员会计划对现有的法律框架进行分析。

28. 依照失踪人员国际委员会与波斯尼亚和黑塞哥维那政府达成的国际协定，2005 年波斯尼亚和黑塞哥维那成立了失踪人员问题研究所，目的是为波黑共和国制定一套可长期有效解决因前南斯拉夫冲突导致的失踪人员问题的国家机制。此外，研究所还将保证对乱葬坑进行保护、登录和适当发掘，确保失踪人员亲属能够参与失踪人员的搜寻过程。研究所的主要任务之一也是为冲突期间失踪的人员建立一套集中统一的档案。中央档案局也将收集相关实体机构、失踪人员家庭家属协会以及失踪人员国际委员会、红十字委员会和其他机构保留的所有相关档案。另外，还将对这份核心名录进行严格审查，以确保名录的准确性，防止出于政治目的恶意篡改失踪人员的人数。研究所将以失踪人员国际委员会开发的数据库为基础建立其集中档案。失踪人员国际委员会已成为其他国家政府借鉴的典范。目前，在失踪人员国际委员会的帮助下，已在西巴尔干地区查明了 15 500 人，其中 13 000 多人与波斯尼亚和黑塞哥维那有关。关于这一点，敌对行为结束后 15 年来，波斯尼亚和黑塞哥维那弄清了三分之二以上因武装冲突、危害人类罪和侵犯人权行为而失踪的人员的下落。

29. 2006 年，科索沃政府在失踪人员国际委员会的援助下，在波斯尼亚和黑塞哥维那的失踪人员研究所示范基础上，成立了一个失踪人员委员会。委员会的任务在于搜寻因冲突而失踪的人员，不分国籍、种族或宗教信仰。在科索沃，由贝尔格莱德和普里什蒂纳代表组成并由红十字委员会任主席的失踪人员工作组将定期召开会议。确认科索沃失踪人员身份和所在地点的工作非常复杂，最初主要由联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)做，现在改由欧盟驻科索沃法治特派团与失踪人员国际委员会合作完成。截至目前，已在科索沃使用 DNA 技术准确可靠地认定了 2 284 名失踪人员。

30. 在塞浦路斯，失踪人员委员会接受红十字委员会的建议，于 2005 年启动利用法医学找回遗骸与确认身份工作，后期还得到失踪人员国际委员会的实际技术援助。截至目前，失踪人员委员会已从位于岛内各地的不同埋葬地点挖出 600 多名失踪人员的遗骸，并确定了遗骸已送归遇难家庭的 200 多名失踪人员的身份。失踪人员委员会还成立了一个由法医考古学家、人类学家、遗传学家组成的本地两族专家组。他们开发了一套找回失踪人员遗骸与确定身份及照顾失踪人员家庭的最佳做法模型。这个两族项目也是塞浦路斯岛和平建设模型。

31. 在处理失踪人员问题方面，希腊成立一个专门的工作组，与塞浦路斯相关小组合作，与失踪人员家属进行联系。在遗骸鉴定方面，希腊还与塞浦路斯遗传学研究所及医师人权组织等非政府组织建立了合作关系。

32. 在中东地区，由红十字委员会主导的三方委员会已于 1991 年成立，专门负责解决与 1990-1991 年海湾战争相关的失踪人员的命运问题。该委员会定期召开会议，开展墓场工作和人体遗骸鉴定工作。自 2003 年以来，委员会已破获 304 起失踪人员案件。失踪人员国际委员会一直在为科威特、黎巴嫩、伊拉克提供技术援助，也在这些国家实施大规模能力建设方案。

33. 2009 年，关于伊朗伊斯兰共和国-伊拉克战争(1980-1988 年)，采取了进一步措施，以执行在红十字委员会中立调解下，两国政府于 2008 年签署的共同谅解备忘录。两个三方委员会的规则与程序已经商定，任务分别为：(a) 处理以前被认定为战争俘虏但目前依然下落不明的失踪人员案件；和 (b) 处理在战斗中丧生或失踪的人员案件，包括找回、验明和移交人体遗骸。

34. 在哥伦比亚，有两个专门机构负责协调各项旨在答复失踪人员家属关于失踪人员命运和下落问题以及赔偿失踪人员家属损失的工作：国家失踪人员委员会和国家赔偿与和解委员会。

35. 在东帝汶，根据真相与友谊委员会 2008 年度报告的建议，红十字委员会将继续倡导并支助建立一套旨在解决失踪人员问题的国家机制。一项旨在规定失踪人员问题总体框架的法律即《失踪人员法》已于 2010 年初起草。红十字委员会应邀协助了这部法的起草工作，特别坚持要考虑失踪人员家属的需求、利益和关

切，坚持赋予这个拟设机构以专门的人道主义使命非常重要。此外，红十字委员会已开始与印度尼西亚政府主管当局讨论失踪人员问题。

36. 在尼泊尔，国内和平协定和临时宪法中设想的主要倡议，包括建立真相与和解委员会及失踪人员委员会，亟待成形。失踪人员国际委员会已提出与这方面政策措施相关的建议。

### C. 失踪人员与档案

37. 失踪人员相关信息的正确管理与处理，也要求建立并维持符合个人信息保密标准的存档备案制度。在这方面，红十字委员会在所涉诸多工作领域管理失踪人员信息，处理相关档案。一套适用于所有背景的标准应用软件使红十字委员会可以保存、处理并查询失踪人员相关信息，同时确保数据的高度安全和信息保密。伊拉克、波斯尼亚和黑塞哥维那及其他国家都在使用失踪人员国际委员会提供的大型数据管理系统，这些系统包含基于 DNA 的大规模身份鉴定工具。

38. 2005 年，红十字委员会作为科索沃失踪人员问题工作小组的主席，经过谈判，可以查阅那些曾在科索沃工作或者目前仍然在科索沃工作的国际组织的档案，尤其是可能拥有失踪人员墓场位置及冲突后科索沃境内发掘方面文件的国际组织的档案。此外，目前已向那些曾向驻科索沃国际安全部队（驻科部队）派遣军事特遣队的国家政府提出正式申请，要求查阅相关信息。相关方面依照红十字委员会基于保密的工作方法，与相关国家实体密切配合，正在认真处理和分析检索到的所有信息，以期对查明更多的人体遗骸，包括可能的坟墓。

39. 2001 年和 2002 年间，失踪人员国际委员会与塞尔维亚政府达成一项协定，协助发掘 1999 年科索沃冲突中强迫失踪人员的尸骨遗骸。委员会使用 DNA 技术对受害人的身份进行鉴定后，认定他们都是 1999 年被处死的科索沃阿尔巴尼亚族人。所有这些尸骨遗骸都已于 2006 年送回失踪人员的家中。此外，委员会也已开始帮助联合国科索沃临时行政当局特派团及现在的欧洲联盟驻科索沃法治特派团鉴定冲突中失踪人员的身份。目前总共准确认定了 2 301 人的身份。不过，身份认定工作已停止，委员会认为，在使用 DNA 之前进行的身份鉴定依然是目前亟待认真解决的问题，这是因为在使用 DNA 之前，在科索沃鉴定的数百具尸骨遗骸身份可能有误。委员会计划公布一份与上述问题相关的清算报告，这份报告对今后科索沃失踪人员的确认过程而言至关重要。委员会除了做好相关技术工作外，还帮助科索沃政府在 2006 年建立了政府失踪人员问题委员会，并与政府合作增强政府委员会开展工作的能力。同时，失踪人员国际委员会将与来自两大部族的各类失踪人员家属协会密切合作，建立双方对话的渠道，促进共同行动，以增强人们对这一问题的认识。2009 年，委员会通过南森对话中心主办了一次专题研讨会，为家属协会与政府当局之间的第二次会议做准备，以确保相关家庭定期收到有权利得到的信息。

#### 四. 利用法医学找回和鉴定失踪人员的遗骸

40. 大会第 63/183 号决议承认传统法医手段在搜寻和鉴定失踪人员身份方面起到的重要作用，也认识到技术进步的重大贡献，尤其是 DNA 法医学在失踪人员进行身份鉴定过程中起到的重要作用。

41. 在认定失踪人员已死亡的情况下，找回、鉴定与得体管理失踪人员的遗体或遗骸至关重要。国际人道主义法律，特别是在敌对行为结束后，人权法，都要求武装冲突和其他形式武装暴力行动的当事国及其他各方确保以一种有尊严的适当方式埋葬和纪念死难人员，并协助查明失踪人员的命运。在管理人体遗骸及死难人员相关信息方面，建议采取的措施包括：保证采取切实可行的措施对死亡人员的人体遗骸进行鉴定并记录其身份；避免阻挠、干扰或妨碍人体遗骸鉴定工作；签发死亡证明；确保所有参与人员都能遵守适用于人体遗骸管理、发掘和鉴定的法规和职业道德规范；确保法医专家在任何可能的情况下实施适当的人体遗骸发掘和鉴定程序，评估人体遗骸发掘及鉴定的最佳方法时充分考虑国际刑警组织、失踪人员国际委员会以及主管专业科研机构（比如欧洲法医科学研究网）业已制定的标准；遵守并发展国际背景下工作的法医专家职业道德规范和执业标准；确保所有从事死亡人员信息收集和人体遗骸处理的人员都能接受适当培训。

42. 关于如何启动尸骨发掘和鉴定程序，专家们一致认为，只有在相关各方就此问题达成框架协议后，方可启动尸骨发掘和鉴定程序，该框架协议应包括：

(a) 根据科学有效可靠的方法和技术以及(或)一般认为适当并且已被科学界采纳的习俗证据、临床证据或旁证，拟订尸体发掘、生前信息收集、尸体解剖和身份鉴定协议；

(b) 使有关群体和家属联合参与尸体发掘、尸体解剖及身份鉴定程序的适当方式和方法；

(c) 向家属移交人体遗骸的程序。

43. 失踪人员国际委员会已向许多国家提供上述协议，包括标准操作程序。危地马拉也介绍专门负责开展技术调查的危地马拉国家法医学研究所的运行情况。

44. 一些组织称，在世界许多地区，调查侵犯人权案件的法医学问题仍未列入本程序中。尽管在一些地区，过去二十年，在法医学领域存在的技术差距已经缩小，但官方法医学机构的公信力仍然是一个令人关切的问题。更新设备、提供培训、实行质量控制、保证质量以及与专业国际组织合作，对于增强相关机构的绩效和公信力、满足遇难家庭的需要而言，至关重要。

45. 这一领域有一些改进，但确保进行独立法医调查或独立专家配合法官调查侵犯人权案件虽然极其困难，却依然极为重要。有一些专家或机构也许不太可靠，

与所调查的犯罪可能有利益冲突，因此由他们单独完成的法医调查常常不能让受害人家属或全社会死心，从而导致提出进一步调查的请求。

46. 关于为促进受害人家属了解真相权而采取的措施，法医调查员应尽一切可能采取下列行动帮助受害人家属：

(a) 在法医调查工作开始之前、进行期间以及结束之后向受害人家属提供相关基本信息，将法医调查可能出现的许多结果(比如找到或鉴定遗骸的可能性等)以及最终调查结果告知受害人家属；

(b) 协助受害人家属顺利进入法医调查现场，牢记受害人家属亲眼目睹埋葬地点会非常悲痛，(考虑到受害人的身份尚未确定)会产生错误的预期以及承受不必要的伤痛；

(c) 考虑并处理他们关心的问题、疑虑、质询和异议，顾及他们的文化、宗教和丧葬习俗。在开始法医调查之前，如果不考虑这些问题，调查工作可能会失败而且会加剧痛苦；

(d) 鼓励全社会都来思考、讨论失踪人员问题，做出民主决策，不只是记录受害人遭受的苦难，以防止受害人(包括失踪人员的家属)陷入社会边缘，因为这种边缘化会增强他们对受害经历的感受和记忆，从而为和解与和平建设造成更多的障碍。失踪人员国际委员会专门针对失踪人员家属协会实施了大规模惠及全社会的小额赠款方案，还组织受影响社会中的本土艺术家分析并以艺术的形式表现这一问题。

47. 此外，当地法医专家的培训与培养也是一个非常重要的问题。国际法医团队协助搜寻因战争、国内冲突和镇压行动而失踪或消失的人员，做出了重大贡献，但他们也不应当把干预工作限于法医调查和分析，还应强调与当地团队和当地法医专家合作，对当地团队和法医专家的培训和培养。这一点很重要，原因有多种，包括：

(a) 在所涉多数国家中，鉴定暴力受害人身份的工作往往历时数十年。而国际团队执行每次任务的时间都非常有限，通常只有数年；而国家团队可以长期投身这项工作；

(b) 在所涉许多国家中，法医学尚处于欠发达状态，或几乎不存在；而且在很多情况下，考古学、人类学和遗传学技术不常用，甚至根本不用。法庭使用物证通常有限，而且多数证据都是口供。建立国家法医团队或培养能够解决问题的法医学专门人才，通常会全面改进刑事调查程序，从而全面提升法治工作；

(c) 地方有效的法医学能力，包括专门法医学团队，可采取更加有效的方式为受害人家属及其社区服务，因为他们说话的语言、所处的文化相同或相似，而

且通常与受害人或其家属有相似的经历，都有加强本国法治建设的强烈使命感。而且他们可以更好地开展地区合作；

(d) 在 2003 年政府与非政府失踪人员及其家属问题研究专家国际会议结束后，为了促进并帮助落实会议与法医学及人体遗骸问题相关的建议，红十字委员会立即建立了自己的法医学服务机构。

48. 在这方面，红十字委员会开始在全世界多个国家，包括阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、哥伦比亚、塞浦路斯、智利、格鲁吉亚、危地马拉、海地、印度、黎巴嫩、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、肯尼亚、巴基斯坦、秘鲁、俄罗斯联邦、南非、也门等，主动支助地当建设法医学调查能力，防止因武装冲突和灾难导致人员失踪。红十字委员会提供的法医学支助广泛多样，涉及技术咨询、专项培训、设备供应以及加强各国及各地区法医服务机构之间的交流、协调与合作，从而全面改进因武装冲突而导致的人员失踪的预防和调查工作。

49. 比如，有鉴于此，在俄罗斯联邦举为从事失踪人员搜寻和身份鉴定工作的专业人士安排举办了几场法医学专门知识研讨会。官员和法医学专家也访问了失踪人员国际委员会，以寻求技术建议。

50. 失踪人员国际委员会一直在找到失踪人员下落、尸体发掘、考古学和人类学检验以及采用 DNA 技术进行身份鉴定等领域实施广泛的培训方案。科威特、伊拉克、哥伦比亚等国家参与了这些方案。俄罗斯联邦也利用了委员会的专门知识。

51. 培养和提高地方司法和法务专家，包括律师、法官甚至法专业的学生，依照国内法解决错综复杂的人员失踪问题的能力，也非常重要。为了确定失踪人员身份和所在地点，同时也为了协助司法，失踪人员国际委员会与地方司法机构密切合作，但这并不是一项得到普遍认可的原则，要确保推进基于法治的进程，仍须做大量工作。

## 五. 失踪人员与有罪不罚问题

52. 大会在第 63/183 号决议中重申，武装冲突在世界各地仍将在继续，经常导致严重违反国际人道主义法和人权法的事件发生；还重申，与国际武装冲突有关的据报失踪人员问题，特别是严重违反国际人道主义法和人权法行为的受害者的问题，继续对终止冲突的努力产生不利影响，给失踪人员家属造成痛苦；强调必须在透明、问责和公众参与的基础上，参照所有司法及法治机制处理失踪人员的问题，视之为建设和平进程的一部分。

53. 大会特别欢迎失踪人员国际委员会在诸多案件中，包括与 1995 年斯雷布雷尼察大屠杀相关的案件中，向前南斯拉夫问题国际法庭提供的援助。

54. 人权理事会已在不同场合讨论了解真相权问题(尽管都是在大背景下的讨论)。理事会在其 2009 年 10 月 1 日的第 12/12 决议中重申,尊重和确保了解真相权,从而协助结束有罪不罚现象,促进和保护人权,非常重要。理事会注意到,了解真相权在某些司法体制下有不同的定性,称为知情权、被告告知权或信息自由。

55. 大会第 63/183 号决议第 11 段强调,必须在透明、问责和公众参与的基础上,参照所有司法和法治机制,处理失踪人员问题,视之为建设和平进程的一部分。

56. 在西班牙武装部队目前正在参与的和平建设行动背景下,国家特遣队与请求军事援助的国家、政府间组织和非政府组织合作,防止在武装冲突期间发生人员失踪事件,确定据报失踪人员的下落。国防部支持提升和加强和平建设委员会,把它当作一个实现从冲突到和平局面顺利过渡的机构。失踪人员的问题与恢复司法和法治密切相关,因此应当纳入和平建设议程。

57. 联合国毒品和犯罪问题办公室在打击有罪不罚和加强法治的背景下,正在努力协助成员国改革刑事司法制度。公平、人道、高效的刑事司法体系,在充分尊重法治和人权的基础上建立起来,以联合国预防犯罪和刑事司法标准及规范为指南,目前已成为联合国毒品和犯罪问题办公室应对毒品、有组织犯罪、恐怖主义及腐败威胁的基础。

58. 因此,联合国毒品和犯罪问题办公室协助各国,尤其是发展中国家、刚刚摆脱冲突的国家及经济转型国家,制定战略,以预防犯罪,建设它们的司法系统在法治框架内能够更有效的运行,特别关注弱势群体。在刚刚走出冲突的国家,加强刑事司法体系有助于赢得公众的信任和终止有罪不罚现象。

## 六. 结论和建议

59. 各国必须采取措施防止人员失踪,确立知情权,培养法医学能力,打击有罪不罚现象。

60. 在发生武装冲突的背景下以及冲突结束后,人员失踪问题尤为严重。因此,各国应当积极参与尽量减少人员失踪现象的进程,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。此外,应当在透明、问责和公众参与的基础上,参照所有司法和法治机制,包括司法机构、议会委员会和真相调查机构,将人员失踪问题作为和平建设进程的重要组成部分予以解决。

61. 无论何时都应尊重失踪人员家属了解失踪人员命运的权利。

62. 在法医学方面,应当支持法医工作,它是侵犯人权行为调查工作的组成部分。同时,也应改善法医独立调查侵犯人权和违反人道主义法案件的机会。应当在独立法医专家与地方司法机构、法官、检察官、律师之间建立更密切的联系。还应当认识到必须培训和提升地方法医团队和法医学专家。地方法医能力建设对于确

保人员失踪案件持续可靠的调查工作而言是非常必要的。在此背景下，地区倡议有助于增强应当法医学调查人员失踪案件的独立性和效率。

63. 必须追查侵犯人权行为，包括被迫失踪的责任。在此背景下，呼吁各国批准相关国际条约，尤其是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，同时呼吁各国修改其国内法及相关规范，使之符合《公约》规定。

64. 此外，还应通过失踪人员国际委员会等提供先进技术援助以及履行政府解决失踪人员问题责任的政策框架的组织，也通过受害人家属协会组织，如武装冲突导致失踪人士家庭协会国际联合会，加强在因暴力冲突和侵犯人权行为失踪的人员搜寻、身份鉴定及遣返方面的国际合作。武装冲突导致失踪人士家庭协会国际联合会是一家由因武装冲突而失踪的人员的家庭组成的国际联合会，在全球范围内开展工作，代表失踪人员家庭处理并协助解决失踪人员及其在冲突后幸存的家庭所涉的多方面问题。这些机构在失踪人员问题国际合作方面可发挥重大作用。

---