



大会

Distr.: General
11 August 2020
Chinese
Original: English

第七十五届会议

临时议程* 项目 72 (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

本报告根据第 73/178 号决议的规定提交，以便阐述适用于失踪人员问题的国际法律和体制框架、确定目前正在采取的防止人员失踪的各种措施，查明失踪人员命运和下落、对失踪人员案件的刑事调查和起诉、利用法证寻找和鉴定失踪人员遗骸以及失踪人员的法律地位和对家属的支助。报告指出，失踪儿童的人数高得令人震惊，并就优先注重预防、做好准备和及早采取行动以解决这一问题提出了建议。

* A/75/150。

** 本报告在截止期限之后提交是为了反映最新事态发展。



一. 导言

1. 大会在其第 73/178 号决议中请秘书长向人权理事会相关届会和大会第七十五届会议提出关于该决议执行情况的综合报告，包括提出相关建议。本报告根据该决议的规定编写，所涉期间为 2018 年 7 月 1 日至 2020 年 6 月 30 日。¹ 向会员国、国际和区域组织、国家人权机构和非政府组织索取了资料。²

2. 大会第 73/178 号决议主要把重点放在与国际和非国际武装冲突有关的失踪人员问题上。在暴力、不安全、有组织的犯罪和灾害等很多其他情形下，以及由于强迫失踪和移民，也会发生人员失踪。正如为本报告提供的资料和审查的公共来源资料所强调的，为解决失踪人员问题而采取的举措的性质不一定由他们失踪的原因或背景决定，而是由应对他们下落不明这一事实的必要性决定。同以往关于失踪人员问题的报告一样，本报告所反映的已收到资料涉及为应对在非武装冲突背景下失踪人员问题而采取的措施，条件是此类资料对与武装冲突有关的失踪人员而言也具有相关性。

二. 国际法律和体制框架

3. 秘书长以往关于失踪人员问题的报告明确了适用于失踪人员问题的国际法律框架，并借鉴国际人权法和国际人道主义法(A/67/267，第 4 至 7 段；A/69/293，第 4 至 6 段；A/71/299，第 3 段；A/73/385，第 3 段)。该框架包括《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，截至 2020 年 7 月 21 日，该公约共有 63 个缔约国。自上次报告(A/73/385)以来，已有 5 个国家(多米尼克、斐济、冈比亚、挪威和阿曼)加入或批准了该公约。

4. 大会在其第 73/151 号决议中确认了难民问题全球契约，除其他外，其中突出强调当局在寻找家人下落方面的能力建设的重要性(A/73/12(Part II)，第 76 段)。2018 年 12 月 19 日，在摩洛哥马拉喀什举行的通过安全、有序和正常移民全球契约政府间会议上，大多数会员国通过了《安全、有序和正常移民全球契约》，并得到大会第 73/195 号决议的认可，其中各国同意死者或失踪者身份，并协助与受影响的家庭进行沟通(第 24 段)。

5. 国际法委员会在 2019 年第七十一届会议³ 上二读通过了一套关于预防和惩治危害人类罪的条款草案及其评注。这些条款草案中关于危害人类罪的定义将“强迫失踪人员”列为构成危害人类罪的行为之一，条件是：在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的任何一种行为(见 A/74/10，第 44 段，第二条第(1)款(i))。国际法委员会

¹ 报告还提及提交给人权理事会第四十五届会议的报告。

² 以下方面提供了资料：亚美尼亚、阿塞拜疆、克罗地亚、古巴、黑山、尼加拉瓜、卡塔尔、瑞士和乌克兰；联合国毒品和犯罪问题办公室、红十字国际委员会(红十字委员会)、监察员办公室(厄瓜多尔)、国家人权委员会(多哥)、亚洲正义与权利组织和人权观察。

³ 有关国际法委员会第七十一届会议的所有信息，均可查阅：legal.un.org/ilc/sessions/71。

在同届会议上决定，根据其《章程》第 23 条，就条款草案向大会提出建议，并建议大会或国际全权代表会议在条款草案的基础上拟订一项公约。大会第 74/187 号决议决定在大会第七十五届会议上继续审查国际法委员会的建议。

6. 2019 年 6 月 11 日，安全理事会通过了有史以来第一项专门涉及据报在武装冲突中失踪人员的决议。在第 2474(2019)号决议中，安理会吁请武装冲突各方采取一切适当措施，积极寻找据报失踪人员，采取适当措施防止因武装冲突而出现失踪人员情况，高度重视因武装冲突而失踪的儿童案件，并根据国际义务，登记和通知属于敌对方、因武装冲突而被剥夺自由者、包括战俘的个人详细情况。安理会促请各国在因武装冲突而失踪人员案件中，酌情采取措施，确保根据本国法和国际法，彻底、迅速、公正和有效地调查和起诉与因武装冲突而失踪人员有关的罪行。

7. 安全理事会敦促武装冲突各方收集、保护和管理关于因武装冲突而失踪人员的所有相关资料和文件；搜寻、收回和鉴定死者；尽可能向其亲属归还遗体；并避免故意将遗骸从万人坑中移走。安理会又呼吁在和平协定中列入条款，以便于搜寻失踪人员。

8. 在导致将失踪人员问题列入安全理事会保护平民议程的第 2474(2019)号决议中，安理会请秘书长在其关于保护平民的年度报告中列入武装冲突造成失踪人员的最新情况(见 S/2019/373，第 45 段；S/2020/366，第 29 至 31 段)。

9. 2020 年 6 月 18 日，科威特、瑞士和红十字国际委员会(红十字委员会)联合举办了一次在线活动，探讨国际合作在执行第 2474(2019)号决议方面的作用，特别是在技术咨询、知识交流和同行支持方面的作用。

10. 2018 年 10 月 30 日，人权事务委员会通过了关于生命权的第 36 号一般性意见(2018 年)，其中根据《公民及政治权利国际公约》第六条论述了缔约国与强迫失踪有关的义务(CCPR/C/GC/36，第 57 和 58 段)。

11. 强迫失踪问题委员会在 2019 年 4 月举行的第十六届会议上通过了以《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和其他相关国际文书为基础的搜寻失踪人员指导原则(CED/C/7)。

12. 在 2019 年 12 月举行的第三十三届红十字与红新月国际大会上，日内瓦四公约缔约国和各国红十字会与红新月会一致通过了一项关于重建家庭联系、同时尊重隐私、包括个人数据保护的决议，回顾各国与失踪人员有关的义务，并强调保持和重建家庭联系的重要性，这对预防失踪人员案件至关重要。⁴

⁴ 可在以下网站查阅红十字与红新月国际大会第 33IC/19/R4 号决议：https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/12/RFL-Resolution_12-December-FINAL-at-1430_CLEAN_en.pdf。

13. 2020 年 4 月，红十字国际委员会发布了两份法律情况介绍，一份涉及尊重和
保护死者，⁵ 另一份涉及根据伊斯兰法管理死者，⁶ 以及红十字国际委员会在冠
状病毒病(COVID-19)大流行的情况下的死者管理一般指导意见，⁷ 其中包括关于
采取措施防止死者成为失踪人员的建议。

14. 2018 年 12 月，美洲防止、惩罚和根除对妇女暴力行为公约(贝伦杜帕拉公约)
后续机制专家委员会根据该公约第 7 条第(b)款和第 8 条通过了关于失踪妇女和
女童的第 2 号一般性建议。⁸ 在该公约框架内，专家委员会建议，除其他外，考
虑到土著妇女、非洲裔妇女、残疾妇女、与性取向或性别认同有关的任何可能的
额外脆弱性以及妇女在制定和采取预防措施方面的交集性和多样性有关的其他
因素及失踪妇女案件中的后续调查线索。

15. 欧洲委员会会议大会在其关于失踪难民和移民儿童的第 2324(2020)号决议
中，对关于移民儿童失踪的报告以及此类失踪没有记录的事实表示关切；决议还
呼吁成员国加强对移民儿童的保护。⁹

16. 2018 年 11 月 28 日欧洲议会和理事会关于在刑事事项警察合作和司法合作
领域建立、运行和使用申根信息系统的(EU)第 2018/1862 号条例对申根信息系统
进行了若干修改。申根信息系统是移民、安全和边境管理的信息共享系统，包括
有可能在与失踪人员有关的警报中建立 DNA 图谱，以帮助鉴别他们的身份。¹⁰

17. 2019 年 10 月 18 日，欧洲联盟理事会正式承认失踪人员警察专家网络，¹¹ 以
便将失踪人员、特别是失踪儿童问题执法专家聚集在一起。¹²

18. 2020 年 4 月，由欧盟委员会事务处协调的欧洲移民网公布了欧洲联盟成员
国如何处理孤身儿童失踪案的概览，发现成员国缺乏可比较的数据和统一的跨境
合作机制。¹³

⁵ 可查阅：www.icrc.org/en/document/humanity-after-life-respect-and-protection-dead。

⁶ 可查阅：www.icrc.org/en/document/humanity-after-life-respect-and-protection-dead 和 www.icrc.org/en/publication/management-dead-under-islamic-law。

⁷ 红十字国际委员会，“COVID-19：死者管理一般指导意见”，2020 年 6 月 16 日。可查阅：
www.icrc.org/en/publication/covid-19-general-guidance-management-dead。

⁸ 可查阅：www.oas.org/en/mesecvi/docs/MESECVI-CEVI-doc.250-EN.pdf。

⁹ 可查阅：<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-EN.asp?fileid=28595&lang=en>。

¹⁰ 可查阅：eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1862。

¹¹ 见 Cision PR Newswire，“欧洲联盟理事会正式承认失踪人员警察专家网络”，2019 年 11 月
20 日。可查阅：www.prnewswire.com/news-releases/police-expert-network-on-missing-persons-officially-recognised-by-council-of-the-european-union-300961960.html。

¹² 见 www.amberalert.eu/police-expert-network。

¹³ 欧洲移民网，“欧盟成员国如何处理孤身儿童失踪案件？”，2020 年。可查阅：ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_inform_uam_2020_en_0.pdf。

三. 防止人员失踪的措施

19. 大会在第 73/178 号决议中促请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。预先制定和实施各项措施，包括在和平时期这么做，以确保此种措施在可能需要它们之前就已经到位，这是此种措施发挥实效的关键。

A. 颁布国家立法

20. 根据国际人权法和国际人道主义法制定国家法律框架，这有助于防止失踪，确定失踪人员的命运，确保全面收集、保护和妥善管理资料，并向受害者家属提供适当的支助手段。国内立法应根据国际人权法为数据收集、处理和保护提供适当的监管框架。

21. 在本报告所述期间，各国家颁布了关于失踪人员问题的立法。巴西根据第 13.812/2019 号国内法，制定了有关搜寻失踪人员的国家政策，并建立了国家失踪人员登记册。厄瓜多尔于 2019 年 12 月将非自愿失踪人员列入《全面组织刑法》，并于 2020 年 1 月公布了《失踪人员案件行动组织法》，据此建立了搜寻失踪人员和应对间接受害者的国家系统及失踪人员国家登记册。萨尔瓦多根据联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)的技术建议，于 2019 年修订了《刑法》，以包含关于强迫失踪罪方面更广泛的规定，包括涵盖可归因于有组织犯罪的失踪。

22. 2019 年 6 月 29 日，伊拉克议会提交了关于保护人员免遭强迫失踪的法律草案。2019 年 9 月，联合国伊拉克援助团人权办公室对该法律草案进行了审查，并就其遵守公约情况提出建议。

23. 吉尔吉斯斯坦于 2019 年 1 月 1 日生效的新《刑法》单独列出了强迫失踪罪。秘鲁 2018 年 9 月通过了第 1398 号立法令，规定建立一个用于搜寻失踪人员的基因数据库，时间跨度为 1980 年至 2000 年。

B. 其他预防措施

24. 向各国武装部队和安全部队提供身份识别手段并适当使用这些手段，以便于记录与武装冲突有关的这些失踪部队成员的下落和命运。各国对向其武装部队提供这种身份识别手段并确保其适当使用负有首要责任。在某些情况下，应根据国际人道法设立国家信息局和坟墓登记处。¹⁴ 红十字国际委员会注意到，一些国家设有国家信息局或机构来履行这些职能，并提醒各国在和平时期已经设立国家信息局。

25. 红十字国际委员会注意到若干事态发展，包括向阿富汗安全人员发放带有生物数据芯片的身份证以及阿塞拜疆武装部队扩大使用身份标签。在红十字国际委

¹⁴ 见《关于战俘待遇之日内瓦公约》，1949 年 8 月 12 日，第一百二十二条；《关于战时保护平民之日内瓦公约》，1949 年 8 月 12 日，第一百三十六条；《陆战法规和惯例公约》，附件，第十四条，第 1 段。

员会的支持下，伊拉克推出一个身份名牌系统以及一个可从军人身上收集死前数据和 DNA 样本的系统。

四. 查明失踪人员命运和下落的措施

26. 大会在第 73/178 号决议中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。大会促请武装冲突当事国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，并通过适当渠道，尽最大可能向失踪人员家属提供当事国所掌握的关于失踪人员下落的一切相关信息，包括其下落或死亡时的情况与死因。

27. 强迫失踪问题委员会在其搜寻失踪人员指导原则 3 中强调，搜寻应作为失踪问题综合公共政策的一部分进行。

A. 寻人和重建家庭联系

28. 通过根据《公约》第三十条要求采取紧急行动，强迫失踪问题委员会继续促使家人和亲属能够与已经找到的失踪者重新建立联系，为他们获得关于国家当局采取行动搜寻失踪人员的信息提供方便，并协助他们向主管当局传递信息。

29. 根据其搜寻失踪人员指导原则 12，该委员会回顾，应集中在一个主管机构之下或由该主管机构协调开展失踪人员搜寻工作，以确保与需要其合作的所有实体进行有效协调，使搜寻工作得以有效、详尽和迅速地进行。

30. 红十字国际委员会继续开展寻人活动，并就失踪人员下落、埋葬地位置以及有关收回和鉴定遗骸的请求与有关当局和武装团体保持对话。红十字国际委员会指出，由各国红十字会和红新月会与红十字国际委员会组成、由中央寻人局领导的家庭联系网络支持当局和失散家庭重新建立和保持家庭联系。2018 年和 2019 年，红十字国际委员会分发了 290 000 多条红十字信息，并为与 240 多万起案件中的家属联系提供便利。

31. 2018 年和 2019 年，红十字国际委员会促成 39 个国家约 1 987 个家庭团聚，其中包括 1 791 个涉及未成年人的家庭团聚。红十字国际委员会指出，2020 年，遏制 COVID-19 传播措施的实施正在对家庭保持联系的能力产生负面影响，在某些情况下，传统服务提供者恢复和保持家庭联系的能力也大幅下降。

32. 各国已采取了各种措施。阿尔巴尼亚议会批准了与失踪人员国际委员会达成的一项关于帮助阿尔巴尼亚当局寻找和确认极权政权下失踪人员遗骸的协议 (A/HRC/42/40，第 61 段)。毒品和犯罪问题办公室指出，它已通过制定《紧急行动议定书》和 2018 年 12 月 10 日启动的萨尔瓦多失踪人员搜寻战略，向萨尔瓦多提供技术合作，以拟订关于协调国家当局应对失踪人员案件的搜寻和行动措施的第一个国家框架。伊拉克总理于 2020 年 5 月成立了一个委员会，以确定用于秘密拘留示威者的政府设施的位置；2020 年 6 月，内政部长和库尔德斯坦内政部长组成了一个联合委员会，以加强对据称被伊拉克和黎凡特伊斯兰国绑架后仍下落不明的雅兹迪人的搜寻工作。

B. 协调机制

33. 以前参与武装冲突的各方可在中立中间人的主持下商定采取措施,比如建立协调机制,目的是:交流信息;在确定失踪人员的下落和身份以及寻找、鉴定和归还遗骸方面提供司法互助;使家属了解在确定失踪人员命运或下落方面取得的进展。

34. 在其搜寻失踪人员指导原则 12 中,强迫失踪问题委员会回顾,当有迹象表明失踪人员可能在外国成为移民、难民或贩运人口受害者时,负责搜寻的当局应利用所有现有的国家和国际合作机制,并在必要时建立这种机制。

35. 各国继续建立和实施协调机制。克罗地亚报告说,它在 2019 年与波斯尼亚和黑塞哥维那签署了行为规则,以执行双方在 2017 年签署的合作议定书。2019 年,波斯尼亚和黑塞哥维那与塞尔维亚还就执行两国 2015 年签署的合作议定书签署了行为规则。黑山报告说,2019 年 10 月 10 日,除了 2012 年与塞尔维亚、2015 年与科索沃¹⁵ 和 2017 年与克罗地亚签署的关于合作搜寻失踪人员的议定书外,黑山还与波斯尼亚和黑塞哥维那签署了关于合作搜寻失踪人员的议定书。黑山还报告说,作为前南斯拉夫冲突中失踪人员问题第六次柏林进程首脑会议的一部分,2019 年 7 月 4 日在波兰波兹南举行了一次特别会议,会上收到一份 2018 年 11 月至 2019 年 7 月期间框架计划执行情况进度报告。¹⁶ 2020 年 3 月,黑山和波斯尼亚和黑塞哥维那举行了一次双边会议,讨论并商定搜寻失踪人员的工作程序和数据交换机制。

36. 在充当中立中间人的红十字国际委员会的主持下,由格鲁吉亚、俄罗斯和南奥塞梯参与者组成的三方协调机制在 2018 年和 2019 年举行了 3 次会议。红十字国际委员会报告说,2010 年以来已挖掘出 77 具遗骸,其中 15 具已确认身份并移交给其家属。截至 2020 年 5 月 1 日,与冲突有关的 123 人仍然下落不明。

37. 据报,由负责处理法证问题的格鲁吉亚和阿布哈兹参与者组成的两方协调机制工作组在 2018 年和 2019 年举行了 3 次会议。据红十字国际委员会说,在 2010 至 2019 年期间,163 人的遗骸被确认身份并移交给他们的家属,其中包括 2018 年和 2019 年的 37 人。截至 2020 年 5 月 1 日,与武装冲突有关的 2 239 人仍然下落不明。

38. 红十字国际委员会注意到,从 2018 年 4 月至 2019 年 8 月,就 1980 至 1988 年伊朗伊斯兰共和国与伊拉克战争后失踪的人员而言,以红十字委员会充当中立中间人,那次战争中失踪的 423 名伊朗士兵和 132 名伊拉克士兵的遗骸已被送回各自国家,作为执行 2008 年联合谅解备忘录的一部分。

39. 据报由贝尔格莱德和普里什蒂纳的代表团组成的科索沃事件中下落不明者问题工作组自 2004 年以来举行了 51 次会议,最近一次是在 2020 年 2 月举行。由红十字国际委员会担任主席的法证问题工作分组也继续定期开会,其分析小组

¹⁵ 有关科索沃的参考,应结合安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解。

¹⁶ 国际失踪人员委员会,“柏林进程波兹南会议:失踪人员小组继续努力寻找 1990 年代前南斯拉夫冲突中仍然失踪的人员”,2019 年 7 月 4 日。

继续与普里什蒂纳和贝尔格莱德的代表团、欧洲联盟驻科索沃法治特派团和红十字国际委员会交流和分析现有信息。联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)继续作为普里什蒂纳代表团成员支持工作组,包括提供透地雷达测量和先进设备,使其能够细查潜在的万人坑遗址,并更快、更具成本效益地寻找失踪人员。科索沃特派团促进贝尔格莱德和普里什蒂纳代表团之间的进一步合作,并继续倡导以受害者为中心的做法和知情权。据红十字国际委员会称,1998至1999年期间,与科索沃事件有关的失踪总人数为6057人。到目前为止,已结案4420起,其中查明1374人生还。截至2020年3月,仍有1646人下落不明。

40. 红十字国际委员会指出,2018年12月,红十字委员会主持的三方委员会是为查明1990-1991年期间伊拉克和科威特冲突中失踪人员的命运而设立的,其成员通过了红十字国际委员会发起的独立审查报告,其建议旨在推进档案并精简寻找流程,同时强调法证最佳做法。2019年3月至2020年1月期间,已找到并挖掘3个万人坑,据信其中埋有1990-1991年海湾战争失踪者的遗骸。秘书长继续根据安全理事会第2107(2013)号决议的规定,向安理会报告遣返或归还所有科威特国民和第三国国民或其遗骸的工作(见 [S/2018/683](#)、[S/2018/976](#)、[S/2019/78](#)、[S/2019/352](#)、[S/2019/632](#)、[S/2019/865](#)、[S/2020/133](#) 和 [S/2020/358](#))。

41. 在阿斯塔纳进程的主持下,2017年12月成立的一个工作组间或在阿拉伯叙利亚共和国碰头,就释放被拘留者和被绑架者、移交遗体 and 确认失踪人员身份开展工作,并与一些冲突当事方协调,以安排囚犯交换行动并提供相关便利。工作组成员——伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦和土耳其——与秘书长叙利亚问题特使办公室一道,充当阿斯塔纳进程的保证国。红十字国际委员会应邀提供技术专门知识,有一次还充当交换囚犯行动的中立中间人。叙利亚问题特使呼吁阿拉伯叙利亚共和国政府和叙利亚所有其他各方超越一对一交换囚犯,有意义地单方面释放被拘留者和被绑架者。

42. 多哥全国人权委员会指出,多哥已加入作为区域数据共享平台的西非警察信息系统。

43. 2018年12月,也门冲突各方缔结了《斯德哥尔摩协定》,其中包括有关释放和移交囚犯以及找回和移交属于各方的遗体的条款。秘书长也门问题特使办公室和红十字国际委员会共同主持负责执行该协定的监督委员会。尚未建立解决失踪人员问题的机制,但释放囚犯和移交被拘留者可能有助于查明失踪人员的下落。

C. 国家机构

44. 国家失踪人员问题委员会等国家机构可在查明失踪人员下落和向失踪人员家属提供支助方面发挥重要作用。根据国际人道法设立的国家信息局和坟墓登记处也可履行这些职能。

45. 一些国家已设立或加强获授权解决失踪人员问题的国家机构。在许多情况下,红十字国际委员会提供了支持。例如,亚美尼亚在宪法改革后,根据2018年11月19日第1535-A号法令重新设立亚美尼亚战俘、人质和失踪人员问题国家委员会,据报该委员会举行了两次会议:一次在2019年,另一次在2020年。

2020 年 1 月 16 日，继 2004 年 11 月 15 日第 519 号法令修正案之后，阿塞拜疆重新设立了国家战俘、人质和失踪人员问题国家委员会，由新成员组成。

46. 红十字国际委员会注意到，巴西政府宣布打算在 2020 年关闭政治死亡和失踪问题特别委员会，该委员会的任务是搜寻据报在 1961 至 1988 年巴西军政权期间失踪的人员。在根据司法程序签署一项协议之后，特别委员会最全面的案件即“Perus 案”的身分查验过程仍在继续。

47. 在哥伦比亚，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)向该国关注全国武装冲突期间失踪人员的失踪人员搜寻股提供技术支持。红十字国际委员会和失踪人员搜寻股还于 2019 年 7 月签署了谅解备忘录。2020 年 5 月 6 日，该股提交其全国搜寻计划，其中遵循参与性、对族裔和性别问题敏感认识的做法，以确保土著人民、非裔哥伦比亚人和罗姆人以及妇女及男女同性恋、双性恋、跨性别者和间性者群体的参与。¹⁷

48. 2020 年 2 月，格鲁吉亚搜寻和重新安葬因武装冲突失踪人员机构间委员会首次举行会议。墨西哥 2018 年成立了国家搜寻委员会，2019 年 3 月恢复了国家搜寻系统，迄今已有 29 个州成立了州搜寻委员会，25 个州设立了失踪问题专门检察官办公室。

49. 2018 年 8 月，尼日利亚成立了国家失踪人员问题委员会，作为全国人权委员会下属的临时机构，失踪人员数据库建立和管理国家技术委员会作为其顾问委员会。2020 年 3 月，南苏丹人道主义事务和灾害管理部领导的失踪人员及其家属问题技术工作组正式成立。多哥全国人权委员会指出，它经常处理有关强迫失踪的指控，因为多哥没有失踪人员问题委员会。

50. 乌克兰注意到特殊情况下失踪人员问题委员会的组成于 2019 年 4 月 10 日获得批准，该委员会于 2019 年 5 月举行了第一次会议。2019 年 8 月 21 日，内阁批准了有关搜寻组的程序。截至 2020 年 6 月 30 日，该委员会尚未开始运作，各搜寻小组和特殊情况下失踪人员的统一登记册尚未建立。失踪人员议题已列入明斯克协定框架内的三方接触小组和平谈判议程，由红十字国际委员会和驻乌克兰人权监察团提供支助。

51. 2019 年，乌拉圭第 19.822 号法授权全国人权机构和监察员搜寻在 1968 年 6 月 13 日至 1973 年 6 月 26 日期间实施“国家非法行动”和 1973 年 6 月 27 日至 1985 年 2 月 28 日期间实施“国家恐怖主义”背景下被捕和失踪的人员。

D. 追究责任

52. 追究责任，包括伸张正义、了解真相以及获得赔偿和有效补救的权利，是任何解决失踪人员问题的努力的关键要素。包括国际调查委员会和实况调查团在内

¹⁷ 可查阅：www.ubpdbusquedadesaparecidos.co/wp-content/uploads/2020/05/DocumentoPNB_05052020.pdf。

的联合国人权机制定期处理这一问题。在国家一级，失踪人员问题也继续是过渡期正义进程的一部分。

53. 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会在其 2018 年 11 月题为“阿拉伯叙利亚共和国的死亡通知”的报告¹⁸中提到该国失踪人数众多，指出政府没有发布任何关于尸体下落的信息。独立国际调查委员会的报告还强调对妇女(A/HRC/42/51, 第 92 段)和家人因强迫失踪而失踪的儿童(A/HRC/43/CRP.6, 第 39 和 76 段)的影响。独立国际调查委员会呼吁阿拉伯叙利亚共和国政府停止相当于强迫失踪的拘留形式(A/HRC/43/57, 第 100 段(c))，并立即披露被拘留、失踪者和下落不明人员的命运(A/HRC/40/70, 第 98 段(d))；另见 A/HRC/WGEID/120/1, 第 140 至 141 段)。

54. 也门问题国际和区域知名专家小组报告说，也门普遍发生强迫失踪事件(A/HRC/42/CRP.1, 第 253 段；A/HRC/42/17, 第 94 至 95 段；另见 A/HRC/39/43, 第 106 段)，并呼吁为失踪人员和冲突各方建立全国登记册，以便将所有被拘留者的下落告知家属(A/HRC/39/43, 第 111 段(h))。

55. 南苏丹人权委员会报告强迫失踪案的情况(A/HRC/40/69 和 A/HRC/40/CRP.1)，并强调域外失踪案件(A/HRC/43/56, 第 83 段)。

56. 布隆迪问题调查委员会报告说，阴霾气氛的存在助长失踪案件的发生(A/HRC/39/63, 第 35 段)。该委员会还陈述人们对报复的恐惧(A/HRC/42/49, 第 28 段)，并呼吁布隆迪政府设立一个独立机构，调查 2015 年 4 月以来报告的失踪案件(A/HRC/39/63, 第 85 段(c))。

57. 强迫或非自愿失踪问题工作组正在积极审议 92 个国家中共 46 291 起尚未查明、结案或中止的案件(见 A/HRC/45/13)。2019 年 9 月，工作组决定记录据称由对领土行使有效控制和(或)类似政府职能的非国家行为体实施的强迫或非自愿失踪案件(A/HRC/42/40, 第 94 段)。工作组对越来越多的域外绑架行为表示关切(A/HRC/42/40, 第 56 段)，并注意到关于受害者及其亲属诉诸投诉机制方面的令人担忧的趋势(A/HRC/WGEID/120/1, 第 30 段；A/HRC/WGEID/119/1, 第 57 段)。

58. 在本报告所述期间，根据《公民及政治权利国际公约任择议定书》第五条第(4)款，人权事务委员会继续审议关于强迫失踪案件的个人来文(见 CCPR/C/126/D/2560/2015、CCPR/C/126/D/2750/2016、CCPR/C/127/D/2760/2016 和 CCPR/C/127/D/2766/2016)。

59. 截至 2020 年 5 月 29 日，强迫失踪问题委员会共登记了 896 项紧急行动，包括伊拉克的 473 起失踪事件和墨西哥的 361 起失踪事件。其中 80 项紧急行动在失踪者本地化后已经结束或停止，包括 24 项与伊拉克境内发生的事件有关的紧急行动(见 CED/C/15/3、CED/C/16/2 和 CED/C/17/2)。

¹⁸ 可查阅：https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/DeathNotificationsSyrianArabRepublic_Nov2018.docx。

60. 在多民族玻利维亚国，据报真相委员会于 2020 年 3 月 3 日向监察员办公室提交了报告。该委员会负责研究 1964 至 1982 年军政权统治期间犯下的罪行，包括强迫失踪。

61. 2020 年 4 月 7 日，中非共和国议会通过了关于成立真相、正义、赔偿与和解委员会的第 20.009 号法，其任务是调查 1959 至 2019 年期间发生的所有暴力性质的全国事件。法律承认失踪人员及其家人处境的特殊性。

62. 厄瓜多尔监察员办公室人权和天赋权利国家理事会注意到真相委员会记录有关建立失踪人员和受害者赔偿机制的情况。

63. 冈比亚真相、和解与赔偿委员会成立于 2017 年，并于 2019 年 1 月至 2020 年 2 月举行了听证会。除其他外，该委员会旨在调查并建立 1994 年 7 月至 2017 年 1 月期间侵犯人权行为(包括强迫失踪)的公正历史记录，并考虑对受害者给予赔偿。在尼泊尔强迫失踪人员调查委员会成立于 2015 年，其任期已延长至 2021 年 2 月(另见人权理事会特别程序来文¹⁹ NPL 1/2019 年和 NPL 1/2020)。

64. 2019 年 6 月 21 日，巴拿马政府与巴拿马失踪和被害人员亲属 Héctor Gallego 委员会签署了一项有利于 13 名受害者及其 84 名亲属的友好解决协议，并获得美洲人权委员会的认可。

65. 在南苏丹，联合国南苏丹特派团继续动员技术和财政支持，为 2018 年 9 月的《解决南苏丹共和国冲突重振协议》²⁰ 第 5 章规定的真相、和解与愈合创伤委员会的有效运作创造有利环境。红十字国际委员会指出，它已与南苏丹当局接触，并使其认识到在过渡期正义框架内处理失踪人员案件时实现人道主义目标的必要性。

66. 强迫或非自愿失踪问题工作组强调，斯里兰卡赔偿办公室有必要迅速着手开展各项活动，并应建立司法问责和真相调查机制 (A/HRC/42/40/Add.1 和 LKA 1/2020)。

67. 2019 年 2 月 28 日，人权理事会特别程序相关机制就废除 2013 年关于设立过渡期正义程序和专门刑事分庭的组织法条款向突尼斯表示关切(TUN 2/2019)。

E. 档案

68. 收集、保护和管理信息对处理失踪人员问题至关重要。档案对有效行使了解真相的权利仍然很关键。大会在第 73/178 号决议中，邀请各国、国家机构以及有关政府间组织、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身份不明遗骸的档案，确保可按照适用法律和条例调阅这些档案。

¹⁹ 可在以下网站查阅特别程序来文：spcommreports.ohchr.org/Tmsearch/TMDocuments。

²⁰ 见人权高专办和联合国南苏丹特派团，“关于 2016 年 7 月危机以来南苏丹意见和言论自由权的报告”，2018 年 2 月。可查阅：unmiss.unmissions.org/sites/default/files/unmiss-ohchr_freedom_of_expression_report_-_final_amendment.pdf。

69. 2019年5月30日,人权理事会相关特别程序机制向危地马拉转交了一封信,对设想取消关于国家警察历史档案的机构间协议表示严重关切,因为这可能损害档案资金的完整性和使用(GTM 3/2019 和 [A/HRC/WGEID/118/1](#))。

70. 红十字国际委员会注意到,2019年,圣萨尔瓦多大主教人权办公室掌握了与1980至1992年期间萨尔瓦多爆发武装冲突有关的重要档案,打开并分析了2359份与失踪人员案件有关的档案。

71. 各国和其他利益攸关方与红十字国际委员会就出于严格的人道主义目的利用档案进行合作,以查明与武装冲突有关的失踪人员的命运和下落。2018年10月,红十字国际委员会与刑事法庭余留事项国际处理机制检察官办公室签署了一份谅解备忘录,以加强以往的合作安排,并专门侧重于搜索有关信息,以查明因前南斯拉夫冲突而失踪人员的命运和下落。截至2020年4月,红十字国际委员会搜索了2800多名失踪者的姓名。从国际档案中收集的所有资料都由红十字国际委员会处理,并移交给西巴尔干国家的有关委员会和国家机构。

72. 在过去两年中,红十字国家委员会与各国、国际和区域组织以及国际和地方非政府组织进行了联系,请求从其档案中传输可能有助于查明与西巴尔干国家冲突有关的失踪者命运的信息。因此,迄今为止,加拿大、丹麦、法国、意大利、波兰和美利坚合众国已向红十字国际委员会发送了相关文件,而荷兰、欧洲联盟和北大西洋公约组织向红十字国际委员会提供直接查阅其各自档案的机会。

五. 失踪儿童

73. 大会在第73/178号决议中,请各国高度重视与武装冲突有关的据报失踪儿童案件,采取适当措施搜寻和查找这些儿童并使他们与家人团聚。

74. 秘书长在根据安全理事会第2427(2018)号决议提交的涵盖2019年1月至12月期间的关于儿童与武装冲突的报告([A/74/845](#))中指出,联合国已核实1683名儿童被绑架的情况,其中95%以上的案件是非国家行为体犯下的,主要发生在刚果民主共和国、尼日利亚和索马里。绑架儿童是为了招募和使用他们,对他们实施性暴力或索要赎金。

75. 关于阿拉伯叙利亚共和国,强迫或非自愿失踪问题工作组审议了涉及儿童的强迫失踪案件(见 [A/HRC/WGEID/119/1](#))。

76. 强迫失踪问题委员会在其搜寻失踪人员指导原则4中回顾,负责寻人的实体应特别关注涉及失踪儿童和青少年的案件,并制订和执行顾及其极度脆弱的搜寻行动和计划。公务人员在搜寻的所有阶段中都应尊重儿童最大利益的原则。该委员会在审查各国报告时系统地审议了儿童的境况(例如见 [CED/C/ALB/CO/1](#), 第39段),特别对国家当局在管理移民背景下孤身或失散未成年人境况的方式表示关切(例如见 [CED/C/ITA/CO/1](#), 第23和35段)。

六. 刑事调查和起诉

77. 根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，强迫失踪构成犯罪，在国际法界定的某些情况下构成危害人类罪。该公约对国家调查和起诉此类犯罪的义务作了明确规定。追究责任对于促进受害者获得有效补救的权利并构成一种预防手段具有根本意义。刑事调查和起诉还可以更好地协助受害者实现了解强迫失踪情况真相的权利。

78. 2018 年 9 月，强迫或非自愿失踪问题工作组发表了一份关于有效调查强迫失踪的标准和公共政策的临时报告(见 [A/HRC/39/46](#)，第 49 至 79 段)。工作组在工作中处理了调查和起诉、有罪不罚以及反恐法律和政策影响的问题([A/HRC/WGEID/117/1](#)，附件一，第 65 段；[A/HRC/WGEID/118/1](#)，附件一，第 4 至 5 段；[A/HRC/42/40/Add.1](#)；DZA 1/2020、IRQ 2/2020、EGY 4/2020、CHN 15/2018、CHN 21/2018、CHN 18/2019 和 PAK 10/2019)。

79. 一些国家在本国法律中将强迫失踪定为刑事罪行，或目前正在这么做。据报，包括阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、智利、哥伦比亚、法国、墨西哥和乌拉圭等国家法庭(包括最高一级法院)最近也审理了据称强迫失踪的案件。

七. 利用法证收回和鉴定失踪人员遗骸

80. 大会在第 [73/178](#) 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，以便采用适用于预防和解决与武装冲突有关失踪人员案件的最佳法证做法。

81. 在本报告所述期间，除其他外，强迫或非自愿失踪问题工作组建议通过一项有关搜寻、收回和鉴定埋葬地点的全面战略和计划([A/HRC/42/40/Add.2](#))，并转递对某些挖尸检验工作的关切(IRQ 2/2020)。

82. 根据其失踪人员搜寻指导原则 12，强迫失踪问题委员会指出，各国应采取必要措施，保证转让搜寻过程所需的知识和技术，包括国家组织和国际组织搜寻失踪人员和鉴定遗骸方面的专门知识和技术。在设立搜寻实体、确定其程序和对工作人员进行持续培训时，应借鉴其经验。

83. 各国继续设立技术性法证委员会或工作组，开发法证服务和工具，包括法证数据管理系统，并购置这些调查所需的高度专业化的设备。2019 年 11 月，毒品和犯罪问题办公室协助哥伦比亚与萨尔瓦多签署一项捐赠协议，以便在萨尔瓦多建立失踪人员单一登记系统。在伊拉克，红十字国际委员会注意到，自 2019 年以来，通过实行全面的质量和法证数据管理系统，医疗-法律制度得到加强。在尼日尔，遗体管理委员会成员拟订了一项法令草案，使该委员会的框架正规化和制度化。南苏丹 2019 年 2 月成立了遗体管理咨询指导委员会，负责动员主要利益攸关方制订国家大规模伤亡事故管理计划。

84. 意大利法证专家和当局继续努力确认 2015 年 4 月 18 日发生沉船的伤亡情况，估计有 1 000 多名移民和难民在那次沉船中丧生。2017 年 1 月，红十字国际委员会与意大利当局和意大利红十字会签署了一项协议，以支持与原籍国当局和家属进行接触。到目前为止，红十字国际委员会已确认 423 名可能的沉船受害者，并收到 8 个非洲国家 297 个家庭的追查请求。从马里、毛里塔尼亚和塞内加尔的 226 个家庭收集了有关失踪人员的死前资料，并从毛里塔尼亚和塞内加尔 84 个家庭收集到生物参考样本。

85. 国际组织已参与提供培训。例如，毒品和犯罪问题办公室在萨尔瓦多向法律医学研究所、总检察长办公室、国家民警和监察员办公室提供以下方面的具体培训：国际法证标准；《酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的有效调查和文件记录手册》(即《伊斯坦布尔规程》)的适用；《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》(2016 年)，以促进国家一级法证程序标准化。

86. 红十字国际委员会注意到，全世界越来越多的学术机构和专门非政府组织对应用于防止和调查失踪人员以及查明可能因为一些原因而没有报告其失踪的身份不明死者身份的法证研究、培训和实施感兴趣。在本报告所述期间，红十字国际委员会支持这些发展，包括于 2018 年与印度古杰拉特法证大学合作建立国际人道主义法证中心，作为亚洲的一站式英才中心。

八. 失踪人员的法律地位和对家属的支助

87. 应使家庭成员得以参与各种政策和方案的制订和执行。对此，大会第 73/178 号决议促请各国在社会福利、心理和社会心理支持、经济问题、家庭法和财产权等领域就失踪人员的法律处境及个人的需要和对家属的陪伴，尤其是妇女和儿童的需求，采取适当步骤。确保受害者及其家属了解真相、伸张正义和获得有效补救的权利是任何应对措施的一个根本方面。

88. 在失踪人员搜寻指导原则 14 中，强迫失踪问题委员会指出，各国应向寻找失踪者的受害者提供财政补助，同时铭记家属失踪对家庭收入造成的损害，以及在搜寻过程中产生的额外费用，如交通、住宿和工作时间损失等。负责搜寻工作的官员应考虑到个人和社区在整个搜寻过程中可能面临的身心健康风险。该委员会回顾，所有保护措施都应尊重受益人的隐私权，要求事先征得受益人的同意，并应其要求接受审查。该委员会在结论性意见中定期讨论失踪人员的法律状况，包括那些下落不明的人及其亲属的法律状况(见 CED/C/JPN/CO/1，第 41 和 42 段；CED/C/CHL/CO/1，第 28 和 29 段；CED/C/PER/CO/1，第 30 和 31 段；CED/C/BOL/CO/1，第 36 和 37 段；CED/C/SVK/CO/1，第 26 和 27 段)。

A. 了解家属的需要

89. 失踪人员家属的需求很广泛。关于秘鲁，强迫或非自愿失踪问题工作组欢迎确认强迫失踪受害者遭受的“多重伤害”及其赔偿，并优先考虑某些受害者。该工作组指出，尤其必须确认许多妇女在其亲人失踪时或在寻找亲人时是不同类型的性暴力受害者。它敦促各国继续评估和完善旨在服务这些受害者的公共政策

([A/HRC/42/40/Add.1](#))。在本报告所述期间，该工作组还注意到据报对失踪者亲属的监视、威胁、恐吓和骚扰，以及对直言不讳的家庭成员的报复，并对此表示关切(见 LKA 2/2018、PHL 7/2019、PHL 1/2020 和 BLR 3/2020；[A/HRC/39/46](#)，第 104 段)。

90. 红十字国际委员会与家庭协会、国家红十字会和红新月会、政府组织、非政府组织以及学术和研究机构合作，继续根据红十字国家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。自 2018 年以来，它已完成或更新巴西、喀麦隆、塞浦路斯、危地马拉、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、尼日利亚和乌克兰的家庭需求评估。2019 年，对居住在约旦和黎巴嫩的叙利亚失踪人员家属进行了需求评估。

B. 满足家属的需要

91. 强迫或非自愿失踪问题工作组注意到并收到关于失踪受害者及其家属面临挑战的指控，包括由此造成的经济困难和赔偿困难([A/HRC/WGEID/117/1](#)，附件一；[A/HRC/WGEID/120/1](#)，附件一，第 8 段)。该工作组强调应处理强迫失踪现象的性别平等问题，并强调妇女作为家庭成员，特别是因强迫失踪而成为户主时，有各种具体的物质、财务、心理和法律需要([A/HRC/45/13/Add.1](#))。它强调需要确保法律规定包括强制执行权，使强迫失踪受害者获得充分赔偿，包括赔偿、抵偿、恢复原状、康复和保证不再发生([A/HRC/45/13/Add.6](#))。它建议建立和实施一个全面的赔偿制度，其中包括就失踪者不在所造成的身体、精神和经济后果向失踪者亲属提供面向受害者的专业心理社会援助([A/HRC/42/40/Add.2](#))。

92. 红十字国际委员会指出，它在支持失踪人员家属方面已制订一个整体办法，前提是家属可以通过同情关系和相互支持得到帮助。这种所谓陪伴的方法的主要目标是加强个人和家属应对与其亲属失踪有关的困难的能力，并逐步恢复社会和情感福祉。²¹ 在本报告所述期间，红十字国际委员会访问团或代表团在以下国家实施了陪伴方案，并在科索沃进行访问：阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴西、哥伦比亚、萨尔瓦多、格鲁吉亚、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、黎巴嫩、墨西哥、尼日利亚、秘鲁、塞内加尔、斯里兰卡、塔吉克斯坦和乌克兰。2018 和 2019 年，受益于陪伴方案的家庭数分别为 5 500 个和 5 100 个。

93. 2019 年 7 月 12 日，克罗地亚通过了《国土战争失踪人员法》，承认家庭了解真相的权利。红十字国家委员会注意到，波斯尼亚和黑塞哥维那尚未全面执行失踪人员法的某些方面，包括设立基金支持失踪人员家属方面。

C. 失踪人员的法律处境

94. 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有关人员消失或失踪的规定，从而使失踪人员家属无需等失踪人员被正式宣布死亡时就能够领取社会和经济福利并处理失踪人员的事务。

²¹ 另见红十字国家委员会，《陪伴失踪人员家属：实用手册》(2013 年)。可查阅：www.icrc.org/en/publication/4110-accompanying-families-missing-persons-practical-handbook。

95. 强迫或非自愿失踪问题工作组指出，各国应向失踪人员受害者家属提供手段，以便在适当的期限后使其与失踪人员有关的法律地位合法化，但不应要求亲属在这样做时宣布他们死亡。它鼓励国家确保在记录强迫失踪的情况下提供失踪不在证明，以便个人完成所有必要的行政行动([A/HRC/45/13/Add.1](#)；另见 [CCPR/C/GC/36](#)，第 58 段)。在本报告所述期间，该工作组收到关于据称对战时受害者通过司法系统寻求赔偿的案件实施诉讼时效法的指控([BIH 1/2020](#))。它还欢迎为失踪者家属发放失踪证明，并鼓励进一步努力确保所有失踪者家属都能获得适当的社会和医疗措施([A/HRC/42/40/Add.1](#)，第 16 段；[LKA 1/2020](#))。

96. 秘书长和联合国人权事务高级专员对继续扣留巴勒斯坦人尸体的做法表示关切，这种做法可能构成集体惩罚，违反禁止酷刑和虐待的规定以及《关于战时保护平民之日内瓦公约》第二十七条规定的义务([A/HRC/43/70](#)，第 9 段；[A/74/468](#)，第 25 段)。联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表在向安全理事会通报情况时，多次对在加沙失踪的两名以色列平民的下落和两名以色列国防军士兵的尸体表示关切(见 [S/PV.8429](#)、[S/PV.8604](#) 和 [S/PV.8625](#))。

九. 结论和建议

97. 各国和其他相关利益攸关方继续就失踪人员采取行动，包括通过立法、建立机构和机制以及将失踪人员问题纳入过渡期正义进程。但失踪人数仍然居高不下，令人震惊。失踪儿童人数和有家庭成员因强迫失踪而失踪的儿童所受到的影响也令人严重关切。

98. 各国应确保持续进行外交接触，以促进和维护解决失踪人员问题的政治意愿。这个问题应作为努力解决和化解武装冲突的一部分加以处理。

99. 各国应将预防、准备和及早行动放在优先位置，并鼓励加强国际合作，以制订或加强预防和处理失踪人员案件的措施。预防工作应包括加强和制订与儿童有关的倡议。

100. 再次鼓励所有国家加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，将其条款纳入国内法，并确保这些条款得到充分执行，同时纳入对儿童问题敏感的办法。

101. 在冠状病毒病(COVID-19)大流行的背景下，各国和其他利益攸关方应采取维护家庭团聚，除非从公共卫生角度要求进行人身隔离或与有关家庭成员的最大利益相抵触。在这种情况下，应尽一切努力确保以人道方式管理隔离做法，并将其持续时间限制在严格必要的时间范围内。各国和其他利益攸关方应采取一切可行措施防止人员失踪，包括在过境、医疗后送以及实施检疫和其他应对大流行病措施期间。