



大会

Distr.: General  
11 August 2014  
Chinese  
Original: English

## 第六十九届会议

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 [67/177](#) 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。本报告就是根据这一要求提交的。

\* [A/69/150](#)。



## 目录

|                                | 页次 |
|--------------------------------|----|
| 一. 导言 .....                    | 3  |
| 二. 国际法律框架 .....                | 3  |
| 三. 防止人员失踪的措施.....              | 4  |
| A. 颁布国家立法.....                 | 4  |
| B. 其他预防措施.....                 | 5  |
| 四. 查明失踪人员命运和下落的措施.....         | 6  |
| A. 追查和恢复家庭联系.....              | 6  |
| B. 协调机制.....                   | 6  |
| C. 国家机构.....                   | 7  |
| D. 寻求真相机制.....                 | 9  |
| E. 档案.....                     | 10 |
| 五. 儿童 .....                    | 11 |
| 六. 刑事调查和起诉.....                | 12 |
| 七. 利用法证学寻找和鉴定失踪人员遗骸.....       | 12 |
| 八. 失踪人员的法律地位和对下落不明人员家属的支持..... | 14 |
| A. 理解家属的需要.....                | 14 |
| B. 应对家属的需要.....                | 14 |
| 九. 结论和建议.....                  | 16 |

## 一. 导言

1. 大会在其关于失踪人员的第 67/177 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。本报告就是根据该决议编写的，并延续秘书长关于失踪人员的上一份报告(A/67/267)。

2. 本报告概述了以下措施的执行情况：(a) 防止人员失踪；(b) 查明失踪人员命运和下落的机制；(c) 儿童；(d) 失踪人员案件的刑事调查和起诉；(e) 利用法医学寻找和鉴定失踪人员遗骸；(f) 失踪人员的法律地位和家庭救助。报告提出了若干结论和建议。本报告大大受益于会员国、政府间组织和非政府组织应 2014 年 3 月 28 日联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)发给它们的普通照会的要求而提供的资料。<sup>1</sup>

3. 第 67/177 号决议主要处理与国际和非国际武装冲突有关的失踪人员问题。然而，在其他背景下，包括在暴力、不安全、有组织犯罪、自然灾害或移徙情形下，也可能有人员失踪。针对下落不明人员问题的举措并不一定由其失踪原因和背景所决定。因此，本报告也体现各国、政府间组织和其他组织提交的、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具有相关性。

## 二. 国际法律框架

4. 秘书长关于失踪人员的上一份报告规定了失踪人员问题所适用的国际法律框架，并提及国际人权法和国际人道主义法(见 A/67/267，第 4 至 7 段)。该报告还阐述了了解真相权是如何决定各国有义务确定下落不明人员的命运和下落的。寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员在提交人权理事会的年度报告中，进一步阐述了了解真相权。他指出，在镇压或冲突后，该权利应当被理解为：要求各国设立机构、机制和程序，此类机构、机制和程序应具备一定能力，导致披露真相(人们认为这是切实了解实际发生的情况的进程)、促进打击有罪不罚现象的斗争、恢复法治并最终导致和解(见 A/HRC/24/42，第 20 段)。

<sup>1</sup> 阿尔及利亚、克罗地亚、厄瓜多尔、埃及、科威特、巴拉圭、瑞士、突尼斯、红十字国际委员会、失踪人员问题国际委员会、联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)和世界粮食计划署(粮食署)提供了材料。联合国毒品和犯罪问题办事处和粮食署表示，它们没有相关的信息可以提供。近东救济工程处提交的材料侧重于失踪的人道主义工作者和联合国工作人员，尤其是在阿拉伯叙利亚共和国失踪的此类人员。秘书长关于人道主义人员和联合国人员的安全保障的报告中(A/68/489)讨论了失踪的人道主义人员和联合国人员问题。

5. 国际法律框架也包括《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。截至 2014 年 7 月 1 日,该公约有 42 个缔约国。自秘书长上一份报告以来,已有 8 个国家加入和批准了该《公约》。秘书长每年都向大会报告《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的情况(见 A/67/271 和 A/68/210)。这些报告概述了《公约》监测机制、强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组的活动,以及秘书长、人权高专办、联合国机构和组织、政府间组织和非政府组织关于强迫失踪的活动情况。

6. 2013 年 10 月,失踪人员问题国际委员会组办了一次关于“失踪问题:今后的议程”的会议,在会议报告中,该机构建议国际社会承认失踪人员问题是全球性问题,并建议设立处理失踪问题的国际机制和常设能力,以处理因冲突、侵犯人权、有组织犯罪、移徙或其他任何原因导致的人员失踪问题。该机构还提议就各国在处理因武装冲突和侵犯人权行为失踪的人员问题方面的作用,发表一份国际宣言。<sup>2</sup>

### 三. 防止人员失踪的措施

7. 大会第 67/177 号决议强调必须采取措施防止因武装冲突导致人员失踪。重大措施包括:颁布国家立法,制订和动用适当鉴别手段,建立信息中心、坟墓登记机构和死亡人员登记册,以及确保失踪人员案件问责制。秘书长上一份报告指出,预防措施最好是在平时采取,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

8. 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关义务。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。

9. 红十字国际委员会报告说,它继续协同若干国家(包括亚美尼亚、玻利维亚多民族国、危地马拉、黎巴嫩和秘鲁)制定与失踪人员有关问题的立法草案。红十字国际委员会还继续就涉及失踪人员问题的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。除了上一份报告所列的那些国家外(见 A/67/267,第 11 段),在亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、科特迪瓦和摩尔多瓦共和国已经或正在进行此类研究。此外,在(2011 年)第三十一届红十字与红新月国际大会后,有 31 个国家正式承诺采取措施,以保障和保护失踪人员及其家属的权利。这些国家为:阿根廷、澳大利亚、奥地利、比利时、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克共和国、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、法国、德国、希腊、危地马拉、匈牙利、

<sup>2</sup> 可查阅: <http://www.ic-mp.org/wp-content/uploads/2014/07/conferencereporteng.pdf>。

爱尔兰、意大利、拉脱维亚、立陶宛、卢森堡、马耳他、荷兰、波兰、葡萄牙、罗马尼亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典和大不列颠及北爱尔兰联合王国。

10. 在区域一级，美洲国家组织(美洲组织)大会自 2005 年以来每年都通过关于“失踪人员及援助失踪人员家属”的决议。2013 年的决议，除其他外，鼓励美洲组织成员国制定必要的国内立法框架，承认并处理失踪人员及其家属所面临的法律 and 实际困难，包括授权就被认为已失踪的人员发出“失踪声明书”。该决议还请美洲组织成员国及时制定规定，确保受害者及其家属参加相关程序并派代表参加其中，以及诉诸司法使之能够寻求公正、迅速和有效的补偿的机制，以及确保保护受害者及证人的规定。在该组织 2014 年 1 月发出邀请后，阿根廷、哥伦比亚、智利、秘鲁和乌拉圭提交了内容详尽的报告，说明它们为执行该决议而采取的措施。<sup>3</sup>

11. 在墨西哥，2012 年 4 月通过法律，设立并管理国家失踪人员资料登记册。登记册要收集和整理信息，并储存在有关失踪人员的电子数据库中。该法在其条例公布后，就会全面进入可操作状态。2013 年 2 月，“关于受害者的普通法”在墨西哥生效(2013 年 5 月加以修改，该法旨在承认和保障犯罪和侵犯人权行为受害者的权利，尤其是在援助、保护、护理、真相、司法和补偿方面。厄瓜多尔在其提交的材料中指出，该国司法理事会发布了关于搜查、调查失踪、失联或下落不明者及确定其方位的标准作业程序，其中解释了警察、检察官办公室、法官和其他人在立即处理涉及失踪、失联或下落不明者案件时须遵循的程序。

## B. 其他预防措施

12. 在武装冲突期间，武装部队制作和适当使用身份标志，对防止出现人员失踪而言发挥了重要作用。各国对本国武装部队制作和强制使用身份标签等物品负有首要责任。例如，肯尼亚和坦桑尼亚联合共和国国防军向所有参加军事行动的军官发放身份牌。它们的军官也携带军人身份证。在孟加拉国，国防军每名成员都有两个身份证金属牌，所有参加维和特派团的人员都必须在部署前抽血取样。在利比亚，武装部队采用广泛的手段确保其人员的身份识别，包括身份牌、在数据库储存指纹、所有人员抽血取样储存于 DNA 库、身份证和牙齿记录。

13. 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。克罗地亚在提交的材料中指出，克罗地亚当局确保有可能对可能存在的、在克罗地亚被杀害的塞尔维亚人以及波斯尼亚和黑塞哥维那人坟墓进行联合研究、作出标记，并加以发掘和识别遗骸。

<sup>3</sup> 可查询：<http://www.oas.org/consejo/cajp/human%20rights.asp#>。

## 四. 查明失踪人员命运和下落的措施

14. 大会第 67/177 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；呼吁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。各国应通过适当渠道，尽可能向失踪人员家属提供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。除了批准和执行有关国际和区域法律文书外，此类措施还包括：寻人活动、协调机制、国家机构、探求真相机制和档案。

### A. 追查和恢复家庭联系

15. 红十字国际委员会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。此项工作内容有：在失踪人员家庭请求和(或)同意红十字国际委员会代表他们进行干预的情况下，与有关当局保持持续对话，并向有关当局或武装团体提出保密意见，以确定失踪人员下落。

16. 红十字国际委员会和各国的红十字会和红新月会在冲突期间还协助家庭成员保持和恢复联系。此项工作内容涉及：对亲戚进行追踪、交换家庭信息、让家庭团聚并力图澄清依然失踪者的下落。红十字国际委员会加大了其恢复因移徙而被隔绝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办事处和国际移民组织。联合国儿童基金会等机构和非政府组织继续与国际红十字与红新月运动合作，例如，在协助无人陪伴的儿童方面进行合作。

### B. 协调机制

17. 冲突的前当事方可能在中立方支持下商定采取具体措施。此类机制包括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；以及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。

18. 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开展其利用法医学查获和身份识别活动，红十字国际委员会提供咨询意见，阿根廷法证人类学小组提供技术援助。到 2014 年 6 月底，该委员会调查了全岛 887 个集体埋葬地点，并且发掘了 1 092 名失踪人员的遗骸，521 名的身份已得到确认。

19. 在科索沃，<sup>4</sup> 由红十字国际委员会担任主席的失踪人员工作组(其中也有贝尔格莱德和普里什蒂纳当局的代表)继续开展其查找十种人员下落的复杂工作。按

<sup>4</sup> 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。

照红十字国际委员会提供的信息，截至 2014 年 4 月结案的 4 315 起案件中，有 1 372 起案件找到了仍然活着的失踪者。据估计，依然下落不明的人员人数在 1 712 人。

20. 格鲁吉亚和俄罗斯联邦以及南奥塞梯实际掌权的当局所设立的三边协调机制，目的是就 2008 年 8 月敌对行动期间及之后下落不明者交流并澄清情况；该机制于 2010 年 2 月至 2013 年 11 月间八次开会。2010 年底建立的有关 1992-1993 年格鲁吉亚-阿布哈兹冲突的类似机制于 2013 年 12 月第四次开会，而其法证工作组则开了六次会。对话导致 2013 年发掘 64 具遗骸。2014 年，计划在另外三处场址进行发掘，据称那里有 60 多具遗骸。随着身份识别进程的进展，家属开始收到关于其失踪亲属命运的答案。

21. 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 2013 年 6 月(在 16 名失踪者中)已找到 9 具遗体。

22. 在中东，1991 年成立了由红十字国际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。迄今为止，该委员会解决了 316 宗失踪人员案件，149 具遗骸已从科威特运回伊拉克。在伊拉克继续进行挖掘，以便确定科威特失踪人员遗骸的地点。在 2014 年 1 月举行的三方委员会第三十八次会议上，该委员会决定进一步加强确定可能埋葬地点大概方位的进程。伊朗伊斯兰共和国和伊拉克当局为执行两国政府 2008 年签署的关于 1980-1988 年两伊战争问题的联合谅解备忘录，都采取了具体步骤。2011 年 1 月至 2014 年 3 月间，战争期间失踪的 916 名伊朗和伊拉克士兵的遗骸在法奥半岛被寻获。截至 2014 年 4 月，已有 275 具遗骸从伊朗伊斯兰共和国运回伊拉克，641 具遗骸从伊拉克运回伊朗伊斯兰共和国。伊朗伊斯兰共和国和伊拉克的国家当局再度坚定承诺今后开展更多的类似性质的任务。

## C. 国家机构

23. 国家失踪人员调查委员会等国家机构可在一视同仁地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。阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、哥伦比亚、智利、克罗地亚、萨尔瓦多、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、科索沃、<sup>5</sup> 利比亚、巴拿马和塞尔维亚等国都成立了此类机制，黎巴嫩也在致力于建立这样的机制。

<sup>5</sup> 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。

24. 在波斯尼亚和黑塞哥维那，根据政府与国际失踪人员委员会达成的协议，2005 年设立了失踪人员研究所。该研究所旨在处理与前南斯拉夫冲突而导致的人员失踪问题的所有方面。它确保集体墓葬地点得到保护、进行目录编排并加以适当的发掘，失踪人员亲戚能够参加搜寻进程。该研究所还应当对冲突期间失踪者制定统一的集中记录。通过国际援助，到 2014 年 3 月，在巴尔干地区西部已经识别了超过 19 496 人的身份，其中 14 000 多人与波斯尼亚和黑塞哥维那有关。到 2014 年，波斯尼亚和黑塞哥维那占的武装冲突有关的失踪人员的三分之二，而 7 516 人依然下落不明。国际失踪人员委员会在提交的材料中指出，在波斯尼亚和黑塞哥维那，到 2014 年 4 月，有 74% 的失踪者下落已有说法(占前南斯拉夫大区域的 70% 以上)。

25. 克罗地亚在其答复中称，被拘留和失踪人员委员会作为鉴定人、部门间和咨询机构，退伍军人事务部被拘留和失踪人员局在搜寻失踪人员方面进行鉴定人和行政工作。通过这些机构的工作，并且同国际组织协作，由 1990 年在战争所导致的失踪人员案件大多数得到解决。截至 2014 年 4 月 9 日，有 1 656 名失踪人员下落依然不明。大多数失踪人员都在集体墓地和个人墓址被找到了。4 937 名个人的遗骸已被发掘，其中 3 960 人的身份得以确认。另外，2012 年 4 月，克罗地亚同红十字国际委员会和克罗地亚红十字会合作，发布了“克罗地亚共和国境内失踪人员录”第三版。该书在追查过程中被用作工具，并作为推动广大公众提供其掌握的其他任何信息的触发因素——此类信息可能有助于澄清失踪人员项目并确定其所在地点。

26. 在哥伦比亚，有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档案，并提供补偿。责成搜寻失踪人员国家委员会支持并促进对强迫失踪案件进行调查，并协调国家失踪人员登记册、国家搜寻失踪人员计划和紧急搜寻机制的制定和执行。强迫失踪行为受害者可通过国家全面重视和补偿受害者股获得赔偿。国家历史记忆中心收集并回收涉及《受害者权利和土地复原法》所规定的侵权行为的所有文件、口述和其他证据。2014 年，该中心发布了其关于哥伦比亚境内强迫失踪行为的报告。<sup>6</sup> 自 2007 年以来，由人权高专办驻哥伦比亚办事处和红十字国际委员会任主席的、由若干国家机构、受害者、人权组织和法学组织组成的、支持强迫失踪行为受害者的机构间圆桌会议继续向旨在在国家一级向失踪人员家属提供答案的集体努力作出贡献。在区域和地方两级，此项举措得以推广。

27. 在利比亚，2011 年，烈士和失踪人员家属事务部被指定为负责澄清失踪人员命运和下落的政府权威机构。下列不同的法律充分界定了该处的任务规定、机构、目标和工作方法：2012 年部长会议关于照顾和尊重烈属和失踪人员家属的第 85

<sup>6</sup> 可查询：[www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desaparicionForzada/libros-tomo1.html](http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/desaparicionForzada/libros-tomo1.html)。

号决议，国民大会关于照料 2-17 革命烈士和失踪人员的第 1(2014)号普通法和国民大会关于阿布萨利姆监狱大屠杀烈士的第 31(2013)号普通法。

28. 在墨西哥，内务部于 2013 年 2 月同红十字国际委员会签署协定，以便便利搜寻失踪人员，包括制定识别遗骸议定书、身份不明遗骸国家登记册和由当局对家属需求采取整体的对策。作为该协定的一部分，2013 年 6 月设立了失踪人员问题工作组。该工作组的主要目标在于拟定各项措施，以便防止人员失踪、改进失踪人员搜寻机制并在国家一级落实高效和有效的信息管理制度，该制度同时也考虑到此问题的区域层面。设立了四个工作分组以处理具体问题，包括法证、信息管理系统、法律问题和陪伴家属及向家属提供信息。

29. 在巴拿马，2011 年成立了特别的国家委员会，旨在处理军事政权期间失踪和被谋杀人员亲属问题。

30. 在秘鲁，司法和人权部一直参与有关努力，以便就设立搜寻失踪人员局起草法律，该局有能力记录和集中管理有关失踪人员的信息，并陪伴家属、向其提供适当援助。同时，搜寻失踪人员机构间平台起草了有关搜寻失踪人员机构间协调和良好做法的议定书；该议定书已经提交司法和人权部审核。

31. 巴拉圭在其提交的材料中指出，按照 2011 年第 7101/11 号总统令(2013 年又加以修正)，设立了调查、搜寻和识别 1954 至 1989 年期间被拘留、失踪和处决人员国家小组。该小组负责组织和协调对失踪人员进行搜寻和识别的国家系统，并汇编和更新昔日独裁专制期间受害者登记册上的信息。该小组自成立以来，进行了好几次挖掘。2013 年，该小组挖掘了 17 具遗骸，利用 DNA 图谱绘制技术，已确定了其中 3 具遗骸的身份。

32. 埃及在答复中称，其内务部已设立机制，以接受关于埃及境内失踪人员的查询。

33. 最后，在中美洲和加勒比检察长理事会常会和中美洲及墨西哥法证处主任第一次会议(两者均于 2013 年 4 月举行)期间，签署了联合宣言，以加强寻找失踪人员的协调机制，并推动通过采取联合行动的议定书。

#### D. 寻求真相机制

34. 国家和国际两级寻求真相机制成为处理失踪人员问题或强迫失踪受害者问题的其他宝贵工具，包括在过渡时期司法进程的范畴内。寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员在向人权理事会第二十四届会议报告时，要求大家再度重视真相委员会的追踪受害者职能，并回顾以往真相委员会对此任务作出的重大贡献和法证方面的最新进展(见 [A/HRC/24/42](#)，第 102 段)。

35. 突尼斯在其提交的材料中称，2013 年 12 月，突尼斯通过了 2013 年 12 月 24 日关于设立和组织过渡时期司法的第 2013-53 号《组织法》。除了其他的过渡时期司法机制外，该法设立了于 2014 年 6 月 9 日正式成立的真相和尊严委员会。责

成该委员会调查由国家、或以国家名义、或受国家保护者实施的重大侵犯人权行为，包括强迫失踪。

36. 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 2014 年 2 月签署协定，以调查 1964 至 1982 年期间发生的强迫失踪案件。

37. 2014 年 4 月，尼泊尔议会通过了《调查失踪人员、真相及和解法，2071(2014)》，以设立两个委员会：真相与和解委员会及调查失踪人员委员会，责成两委员会在其他各项侵权事件中，对 1996-2006 年冲突期间数千人被杀害事件以及依然失踪的 1 300 人的命运进行调查。<sup>7</sup>

38. 国际调查委员会和实况调查团就失踪人员和被强迫失踪人员问题向相关当局提出建议。例如，朝鲜民主主义人民共和国人权状况调查委员会在其最后报告中建议，朝鲜“详细澄清任何不能随时查到的失踪人员的命运”并且“向所有被绑架或强迫失踪人员的家属和原籍国提供有关其命运和下落的情况，如果他们还活着；允许还活着的人及其后代立即返回原籍国；与家属和原籍国密切合作，查明和遣返已死者的遗骸”（见 A/HRC/25/63，第 89 段）。阿拉伯叙利亚共和国问题国际独立调查委员会回顾指出，冲突各方必须采取一切可行措施，查明因冲突据称失踪人员的下落的，并且要作出努力，向家庭成员提供冲突各方所拥有的、关于失踪人员命运的任何信息（见 A/HRC/21/50，附件二，第 49 段）。提交人权理事会第二十五届会议的报告附件四也具体涉及叙利亚境内强迫失踪问题（A/HRC/25/65，附件四）。

## E. 档案

39. 收集、保护和管理相关信息是处理失踪人员问题的重要组成部分。大会在第 67/177 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，确保可按照适用的法律和条例调阅这些档案。

40. 人权理事会在关于了解真相权利的第 21/7 号决议中，请人权高专办邀请会员国、联合国机关、政府间组织、国家人权机构和非政府组织提供资料，说明在建立、保存和获取与人权有关国家档案方面的良好做法，并且以在线数据库的形式公布通过公开渠道收到的资料。自人权高专办 2013 年 4 月发出邀请后，已收到来自阿根廷、布基纳法索、布隆迪、德国、危地马拉、拉脱维亚、立陶宛、墨西哥、挪威、巴拉圭、波兰、俄罗斯联邦、塞尔维亚、西班牙和乌克兰以及失踪人

<sup>7</sup> 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)对该法表达了数项关注，包括：它授权两委员会建议对严重侵犯人权行为或严重违法国际人道主义法行为实行大赦。见人权高专办技术说明，可查询：[http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/OHCHRTechnical\\_Note\\_Nepal\\_CIDP\\_TRC\\_Act\\_2014.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NP/OHCHRTechnical_Note_Nepal_CIDP_TRC_Act_2014.pdf)。亦见特别程序联合声明，可查询：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14824&LangID=E>。

员问题国际委员会、红十字委员会和东帝汶接纳、真相与和解委员会解散后技术秘书处的呈件。所提供的资料可在人权高专办网站上查阅。<sup>8</sup> 人权高专办还在最后确定关于档案问题的冲突后国家法治工具。

41. 寻求真相、正义、赔偿和杜绝再犯问题特别报告员在其向人权理事会第二十四届会议提交的报告中解释了档案、包括真相委员会档案和一般国家档案对落实了解真相的权利可作出的贡献。他特别鼓励真相委员会在其建议中，采纳在符合隐私和人身安全考虑的情况下最大限度地允许获取档案的政策。他呼吁各国在尊重隐私和人身安全权利的同时，选择最大限度地允许所有利益攸关方获取档案的存档方式(见 [A/HRC/24/42](#)，第 88-88 段及 106 段)。特别报告员会还在与红十字委员会和瑞士和平基金会共同计划于 2014 年 9 月在日内瓦召开一次档案问题专家讲习班。

42. 克罗地亚在其呈件中报告称，其被拘留者和失踪人员事务局的记录、遗骸挖掘文件和遗骸鉴定信息将被永久保存。虽然该局以外的人无法查阅这些档案，他们可以通过提出合理请求来获取文件的副本。

43. 在智利，2014 年 2 月，红十字委员会、国家医疗法律服务机构和代表失踪人员家属的两个协会签署了一项协议，由红十字委员会保存来自失踪人员家属的用于 DNA 分析的备用生物参照样本至少 30 年(可延续)。

## 五. 儿童

44. 大会在第 [67/177](#) 号决议中，请各国高度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。强迫或非自愿失踪问题工作组在 2013 年发布的关于儿童和强迫失踪问题的一般性评论中特别回顾道，“国家必须制定适当措施，防止儿童或其父母在武装冲突时期被迫失踪，并采取适当措施帮助父母寻找在武装冲突期间失踪的儿童，或帮助儿童寻找在武装冲突期间失踪的父母”( [A/HRC/WGEID/98/1](#)，第 5 段)。

45. 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开展工作，以澄清下落仍然不明的儿童的命运。

46. 克罗地亚在其呈件中通报称，该国特别重视寻找被登记为失踪的儿童。克罗地亚报告说，这些案件大多数已得到解决，有 10 例在失踪时还是儿童的人员的案件尚未得到解决。

<sup>8</sup> <http://www.ohchr.org/en/issues/truth/pages/truthIndex.aspx>。

## 六. 刑事调查和起诉

47. 失踪人员案件所涉及的行为可能构成刑事犯罪，而实施强迫失踪行为绝对是犯罪行为。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，刑事调查和起诉如能让有关各方了解其结果，也有助于受害者切实享有了解真相的权利。为能有效进行调查和起诉，国家刑法应将违反国际人道主义法和国际人权法适用准则的行为定为刑事犯罪，并建立必要的调查和司法机制。

## 七. 利用法证学寻找和鉴定失踪人员遗骸

48. 在失踪人员据信已经死亡的情况下，找回、鉴定和得体管理其尸体或遗骸的工作至关重要。新的方法和科学进步在这方面具有重要意义。法证科学可以为人权和人道主义工作作出重大贡献。大会在第 [67/177](#) 号决议中认识到，在利用包括 DNA 法证分析在内的法证学有效寻找和识别失踪人员方面，已取得重大技术进展。大会邀请各国、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与武装冲突有关失踪人员案件的最佳法证做法。

49. 最重要的是，对于失踪者的法证调查应达到国际标准，以免损害结果或所涉法证机构和人员的公信力，或对家属造成进一步伤害。更新设备、提供培训、实现质量控制和保证以应对这些复杂的调查，以及与专业国际组织合作，对于改进结果、维护相关机构的公信力和满足遇难家庭的需要而言，至关重要。

50. 人权理事会在关于法医遗传学与人权的第 [15/5](#) 号决议中，鼓励各国考虑应用法医遗传学来帮助识别严重侵犯人权和违反国际人道主义法行为受害者的遗骸，解决有罪不罚问题，以及在发生武装冲突时和违反国际人道主义法 etc 情况下，帮助那些与家庭分离的人恢复身份。不过，理事会还鼓励各国考虑依照得到科学界接受的有关质量保证和控制的国际标准应用法医遗传学和酌情确保高度尊重关于保护资料和保密的原则([A/HRC/RES/15/5](#))。

51. 联合国、欧洲委员会、国际刑事警察组织(国际刑警组织)、红十字委员会以及诸如欧洲法医学机构网这样的权威专业和科学组织已经制定了调查失踪人员方面的法证学和遗骸相关标准。2003 年失踪人员及其家属问题政府和非政府专家国际会议以及 2010 年第二次挖尸检验过程中的心理学工作、强迫失踪、正义和真相世界大会也提供了建议。世界医学协会在 2013 年于巴西举行的第六十四届大会上通过的关于失踪人员法证调查最新声明中，吁请各国家医学协会帮助确保法医从业者遵守国际人道主义法中庄严规定的原则，得体和妥善管理、登记和鉴定遗体，并在可能的情况下向死者家属作出答复。它还吁请所有国家医学协会

在其成员参加出于人道主义和人权目的的法证调查时，帮助确保这种调查符合红十字委员会制定的人道主义法证行动的原则和做法。

52. 红十字委员会继续注意到，全世界越来越多的法证机构和工作者都遵守适用于防止和解决失踪人员案件的法证最佳做法标准与建议。若干国家获得了此类调查所需的高度专业化的法证服务，包括法医人类学和 DNA 法证分析领域的服务(包括阿根廷、澳大利亚、巴西、智利、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、格鲁吉亚、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、墨西哥、秘鲁、葡萄牙、西班牙、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国)。红十字委员会也一直在协助和帮助建立地方证能力。<sup>9</sup> 这样的协助包括技术支助和咨询以及专项培训，提供设备和工具(包括失踪人员资料管理数据库)，以及促进法证服务机构之间的交流、协调与合作，以更好地预防和调查因武装冲突而导致的人员失踪问题。

53. 2005 年至 2008 年期间，红十字委员会开发了一个法证信息管理工具——生前/死后数据库。数据库管理着关于失踪人员以及与其失踪有关的事件、身份不明的遗骸及其发现地点的资料。在墨西哥，总检察长办公室与红十字委员会在 2013 年 9 月签署了一份该数据库捐赠协议。关于收集数据和使用该数据库的培训课程于 2014 年开始。2013 年 10 月，还在墨西哥联邦和州两级散发了一份关于处理和鉴定遗骸的新规程。还与萨尔瓦多和危地马拉的合作伙伴分享了该数据库，他们已受益于培训方案或将从中受益。在更广的范围内，红十字委员会还为萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯和墨西哥的法证专家提供了各种关于处理遗骸以及与失踪人员家属互动的培训课程。

54. 在哥伦比亚继续实施一个大规模项目，将国家民事登记册资料中的指纹与身份不明尸体的解剖报告加以比对。已查出 10 500 多项匹配，从而确证这些人员死亡，找到尸体下落并将其归还家属。

55. 在秘鲁，医学法律研究所正在设计一个今后数年的优化计划，旨在提高寻找失踪人员方面的效率。司法和人权部为总检察长办公室划拨了资金，以购买 DNA 图谱绘制和鉴定遗骸所需的物项。

56. 在危地马拉，国家赔偿方案已开始收集与过去冲突有关的可能的墓地资料。在红十字委员会支持下，非政府组织帮助家庭团聚并为其亲人举行了妥善葬礼。

<sup>9</sup> 包括在阿富汗、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、孟加拉国、玻利维亚、巴西、布隆迪、中非共和国、智利、哥伦比亚、刚果、科特迪瓦、塞浦路斯、刚果民主共和国、吉布提、萨尔瓦多、格鲁吉亚、希腊、危地马拉、几内亚、海地、洪都拉斯、印度、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、科索沃、\* 约旦、肯尼亚、科威特、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、利比里亚、利比亚、马耳他、墨西哥、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、西班牙、斯里兰卡、苏丹、南苏丹、东帝汶、乌干达、联合王国、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉和也门。(\* 提及科索沃时，应完全按照安全理事会第 1244(1999)号决议加以理解，并且不影响科索沃的地位)。

57. 在亚美尼亚，作为红十字委员会与战俘、人质和失踪人员问题委员会缔结的框架协议的结果，自 2008 年以来一直从失踪人员家属处收集生前数据。在阿塞拜疆，也在从失踪人员家属处收集生前数据，并转交给战俘、人质和失踪人员问题国家委员会。2014 年，还与这两个国家委员会合作，启动了从失踪人员家属处收集生物参照样本的程序，以保护数据。

58. 在吉尔吉斯斯坦，红十字委员会通过为选定的停尸房提供修理服务来支持共和国法医局。同时，执法机关的代表受益于红十字委员会一门关于遗骸管理的课程。

59. 在俄罗斯联邦，北高加索当局已作出努力，分析从失踪人员家属处收集的可能有助于鉴定遗骸的生物参照样本。

60. 伊拉克在人权部及巴格达的医学法律研究所内设立了一个乱葬坑事务部，事务部受益于政府建造的 DNA 实验室。

## 八. 失踪人员的法律地位和对下落不明人员家属的支持

61. 失踪人员家属所承受的痛苦往往由于其他挑战和困难而加剧。第 67/177 号决议呼吁各国在社会福利、心理和社会心理支助、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其家属的需要和附带需求采取适当步骤。

### A. 理解家属的需要

62. 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。2012 年和 2013 年，在黎巴嫩、塞内加尔和乌干达完成了这样的评估。2014 年，在哥伦比亚、萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、伊拉克、利比亚、墨西哥、秘鲁和塔吉克斯坦继续进行评估。在其中一些地点，评估特别涉及失踪移徙者家属的需要。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。红十字委员会在情况许可时会发布一份关于这些评估的报告，例如，在危地马拉、黎巴嫩、尼泊尔、塞内加尔和东帝汶的评估。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

63. 失踪人员家属有许多需要，包括了解所发生事件的需要；承认和纪念的需要；经济、财务、心理和社会心理支助的需要；保护其免受安全威胁的需要；司法救助的需要。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，无法行使财产和家庭法赋予的权利。多种多样的需要以及失踪家庭成员的多层面影响要求采取综合对策。

64. 国内法应首先明确失踪人员的法律地位，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，而又不必迫使他们宣告失踪的亲属死亡。例如，除了秘书长上一份报告中提到的国家(见 A/67/267，第 70 段)以外，阿根廷通过的关于人员强迫失踪问题的第 24.321 号法律载有宣告 1983 年 12 月 10 日之前非自愿失踪者消失的内容。在亚美尼亚、哈萨克斯坦和吉尔吉斯斯坦，《民法》对确认公民失踪作出了规定。在法国、墨西哥、秘鲁、西班牙、瑞士和乌拉圭，《民法》对宣告消失作出了规定。2012 年，哥伦比亚也通过了一项法律，制定了强迫失踪或其他形式非自愿失踪受害者的宣告消失规定。阿尔及利亚在其呈件中表示，该国 2006 年关于和平与民族和解宪章执行情况的法律预见到，在某些情况下可能获得一项法院裁决，宣布一名失踪人员已死亡，从而为其家属获得赔偿和其他形式的援助打开大门。

65. 亚美尼亚、阿塞拜疆、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔和塞尔维亚等国家已经考虑，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。在阿塞拜疆，宪法法院 2014 年 1 月 28 日作出裁决之后，保险金给付政策扩大到包括 1997 年以前失踪军人的家属，他们在此之前没有资格获得此种付款。2014 年 3 月 18 日，阿塞拜疆总统颁布法令，其父母因军事行动而失踪并被法庭裁决视为死亡的儿童，被免除任何与其职业、本科和研究生教育有关的费用；所有有关费用将由国家支付。

66. 克罗地亚在其呈件中报告说，该国已通过具体法规，以解决失踪人员家属的地位问题。克罗地亚家园战争退伍军人及其家庭成员权利法规定了克罗地亚失踪退伍军人家属的权利，而军事和文职战争致残者保障法规定了失踪平民家属的权利。还安排了向失踪人员家属提供心理社会援助的系统，由失踪人员家属组织开展的项目享有国家支助。

67. 2013 年，红十字委员会发表了《陪同失踪者家属：实用手册》，<sup>10</sup> 其中列出了应对失踪人员家属需要的办法。手册汇集了历年来在各种不同进程中，例如在亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、格鲁吉亚、科索沃、尼泊尔和东帝汶，获得的经验和知识。这种“陪同”办法运作的前提是，通过共情关系、家属之间的相互支持与联系以及社区内提供必要支助的个人和组织，可以帮助家属。其主要目标是加强个人和家庭处理与其亲人失踪有关的困难的能力，并逐步帮助他们重新获得健康的社会生活和情感幸福。2013 年以来，一直在乌干达实施陪同方案，并在萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯、黎巴嫩和墨西哥进行探索。

<sup>10</sup> 可查阅 [www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p41110.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/p41110.htm)。

## 九. 结论和建议

68. 大会第 67/177 号决议重点关注与武装冲突有关的失踪人员问题。然而，人们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。处理在这些不同情况下下落不明人员问题的办法可能在许多方面类似。我鼓励各国在制订对策时考虑到这些相似之处。

69. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》是对可适用法律框架的一个重要贡献。我继续强烈鼓励尚未成为这一重要文书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。

70. 至关重要的是，各国制定适当的立法和体制框架，采取一切可能措施防止人员失踪，并有效应对失踪人员案件。国家法律框架应处理失踪人员及其家庭成员经历的法律和实际困难。各国必须为其武装部队成员提供适当识别手段；鉴于儿童的特殊脆弱性，各国还必须确保为他们提供身份识别手段。鼓励各国建立能够收集、保护和管理失踪人员数据的机制。建议依照国际人道主义法律规定，建立国家信息管理机构和坟墓登记服务机构。

71. 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。应酌情在建设和平和过渡期正义进程的框架内考虑失踪人员问题，并确保透明度及公众介入和参与。与武装冲突有关的儿童失踪问题仍然需要更多关注。

72. 鼓励各国按照适用的最佳法证做法及国际标准和建议，作为防止和解决失踪人员案件政策的一部分，继续发展地方法证能力。法证工作，包括遗骸鉴定工作，可能构成所有失踪人员案件调查的一个宝贵组成部分。建立训练有素、资源丰富和独立的法证能力对于确保失踪人员案件的可信调查至关重要。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。

73. 鼓励各国继续确保保存和允许获取有关侵犯人权和违反国际人道主义法行为的档案，包括为此制订政策，最大限度地增加这种获取机会，但应符合隐私和人身安全方面的考虑。

74. 下落不明人员的家属经受着痛苦，有许多需要。失踪人员及其家属的需要应位于各国和其他相关行为体任何承诺的核心，并应特别关注最脆弱的人，包括妇女、儿童和移徙者。鼓励各国采取措施了解失踪人员家属的需要，包括为此进行家属需要评估，以查明他们碰到的具体困难和确定最适当的对策。负责执行国际人道主义法的国家委员会可以探讨制定国内法律框架，以应对具体的法律和行政方面的困难和失踪人员家属的需要。

75. 确保对严重侵犯人权和严重违反国际人道主义法行为实行问责至关重要，这既是一项预防措施，也是一项补救措施。与武装冲突有关的失踪人员案件的调查

应有效、迅速、彻底、独立和公正；在此类案件涉及刑事罪行并有证据支持时应予以起诉。真相调查机制、调查委员会或实况调查团、有关人权条约机构以及特别程序任务负责人也能够促进问责制，包括通过记录和审查属于各自职权范围内的失踪人员案件以及通过向国家当局提供建议的方式。我鼓励这些机制在执行其任务规定时系统地审议失踪人员问题。

---