



大会

Distr.: General
18 September 2018
Chinese
Original: English

第七十三届会议

临时议程* 项目 74(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 71/201 号决议的规定提交，阐述了适用于失踪人员问题的国际法律和体制框架、目前正在采取的防止人员失踪和查明失踪人员命运和下落的各种措施、对失踪人员案件的刑事调查和起诉、利用法医学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。

* A/73/150。

** 本报告在最后限期之后提交，以反映最新的事态发展。



一. 引言

1. 大会在其第 71/201 号决议中请秘书长向人权理事会相关届会和大会第七十三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 2016 年 7 月 1 日至 2018 年 6 月 30 日。本报告沿用了与秘书长前两次关于失踪人员的报告(A/69/293 和 A/71/299)相同的结构，但更侧重于追究责任问题。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。¹ 本报告还借鉴了公共来源的资料。

2. 大会第 71/201 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。然而，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。此外，为本报告提供的资料和审查的很多公共来源资料还强调，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，条件是此类资料对因武装冲突而失踪的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 4-7 段，A/69/293，第 4-6 段，以及 A/71/299，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 2018 年 6 月 25 日，该《公约》有 58 个缔约国。自上次报告以来，有六个国家(贝宁、中非共和国、捷克、马拉维、塞舌尔和瑞士)已加入或批准《公约》。在为本报告提供的资料中，介绍了丹麦、萨尔瓦多、印度、斯里兰卡和瑞士为加入《公约》和(或)推动执行《公约》而开展的最新工作。

4. 2016 年 12 月 19 日，在日内瓦举行了《公约》第一次缔约国会议。联合国人权事务高级专员在开幕词中指出，《公约》中关于调查、不驱回和引渡、秘密拘留、紧急行动和调查的规定意味着它仍然是禁止、防止和遏制失踪的一种创新和灵活的工具。² 2017 年 2 月 17 日，大会举行了一次高级别全体会议，以纪念《公约》通过十周年，与会者讨论了《公约》的影响以及防止强迫失踪和打击有罪不罚现

¹ 收到下列国家和组织机构提供的资料：阿塞拜疆、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、萨尔瓦多、爱尔兰、黎巴嫩、毛里求斯、卡塔尔、塞尔维亚、瑞士和委内瑞拉玻利瓦尔共和国；国家促进和保护人权协会(喀麦隆)、英国泰米尔人论坛/美国泰米尔人政治行动理事会、菲律宾人权委员会、寻找失踪人员委员会(哥伦比亚)、国家人权专员办公室(洪都拉斯)、丹麦人权研究所、监察员办公室(哥伦比亚)、监察员办公室(厄瓜多尔)、国家人权研究所(智利)、红十字国际委员会、印度国家人权委员会、人权顾问(危地马拉)和世界受害者研究学会/南澳大利亚受害者权利专员。

² 扎伊德·拉阿德·侯赛因，联合国人权事务高级专员，在《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》缔约国第一次会议上的发言，2016 年 12 月 19 日，日内瓦。可查阅：https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/Convention1Session/HighCommissioner_CSP_ICPPED.pdf。

象的最佳做法。强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组于 2017 年强迫失踪受害者国际日发表了一份联合声明，其中指出，《公约》未得到普遍批准是“没有任何站得住脚的理由的”。³

5. 在 2017 年提交安全理事会的关于武装冲突中保护平民的报告中，秘书长对失踪人员及其家属表示关切，并提到，自 2014 年以来据报在冲突中失踪的人员急剧增加。他呼吁冲突各方维护家属了解失踪亲属命运的权利，并鼓励各方与红十字国际委员会(红十字委员会)及其中央寻人局合作(S/2017/414，第 15 段)。他在 2018 年关于同一专题的报告中提到，武装冲突中的失踪人数令人震惊，并重申冲突各方和会员国必须确保执行适用于失踪人员的法律(S/2018/462，第 31 段)。⁴

6. 2017 年 12 月 22 日，在一次关于加沙失踪和被俘人员问题的人道主义方面的“阿里亚办法”会议上，安全理事会讨论了哈马斯扣留两名以色列士兵遗骸的问题，以及据信在加沙的三名失踪以色列国民下落不确定的情况。⁵

7. 安全、有序和正常移民全球契约草案将成为在联合国主持下经政府间谈判达成的首项协定，以全面整体的方式涵盖国际移民的所有方面。⁶ 该契约将通过谈判达成，并在 2018 年 12 月的国际移民问题政府间会议上通过(见大会第 72/244 号决议)。契约草案中的目标 8 的重点是在鉴定遗骸方面开展国际合作和向那些寻找在移民过程中失踪亲属的家庭提供支助。

8. 强迫或非自愿失踪问题工作组在关于移民背景下强迫失踪问题的报告中指出，移民的迁徙越来越不安全，使他们面临更高的风险，可能成为侵犯人权行为的受害者，包括强迫失踪的受害者(A/HRC/36/39/Add.2，第 80 段)。工作组建议，各国应收集、汇编和整理在本国境内或途径本国失踪的个人的所有资料。这种资料应当与邻国及有关国际和(或)区域组织系统共享。各国应在鉴定、搜查、数据收集、预防、调查和起诉方面加强合作(同上，第 86 段)。

9. 在一份关于失踪移民及其家属的政策文件中，红十字委员会概述了 13 项为决策者提出的建议，旨在防止人员失踪，并解决在人员失踪时出现的多方面问题。⁷ 该文件强调，很多移民路线跨越正在发生武装冲突和暴力的国家，或穿越敌对环境，如海洋、荒漠和其他偏远地区，在这种环境中，移民很孤立，可能面临生命危险。

³ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“‘不批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》是没有任何站得住脚的理由的’——联合国专家”。可查阅：www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22005&LangID=E。

⁴ 另见红十字国际委员会(红十字委员会)总干事伊夫·达科尔在关于武装冲突中保护平民的部长级公开辩论中对安全理事会的发言，2018 年 5 月 22 日(S/PV.8264)。

⁵ 见 <http://webtv.un.org/watch/security-council-humanitarian-aspects-of-missing-and-captive-persons-in-gaza-arria-formula-meeting/5686384999001>。

⁶ 见 <https://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/Pages/GlobalCompactforMigration.aspx>。

⁷ 红十字委员会，“Missing migrants and their families: the ICRC’s recommendations to policymakers”，政策文件(2017 年，日内瓦)。可查阅：https://shop.icrc.org/missing-migrants-and-their-families-the-icrc-s-recommendations-to-policy-makers.html?__store=default。

10. 2017 年 12 月，红十字委员会发布了一份情况报道，题为“境内流离失所者和国际人道主义法”，其中列出旨在确保尊重家庭生活和家庭团聚的各项规定，例如，冲突各方必须采取一切可行的措施，以查找据报失踪人员的下落，而且必须提供他们掌握的与失踪人员有关的任何信息。⁸

11. 在本报告所述期间，采取了一些举措，进一步拟订相关区域法律框架。2016 年 6 月 30 日和 7 月 1 日，欧洲委员会人权专员举行了一次关于欧洲失踪人员和强迫失踪受害者问题的圆桌会议。人权维护者、人权维护者处境问题特别报告员、强迫或非自愿失踪问题工作组的一名成员以及欧洲委员会的代表讨论了 2016 年编写的一份关于欧洲失踪人员和强迫失踪受害者状况的专题文件所载各项建议，并确定了如何更好地履行国家对此类人员的义务。⁹

12. 欧洲联盟委员会在一份关于扩大欧洲联盟以包括西巴尔干的来文¹⁰中，承诺探讨如何推动红十字委员会和失踪人员问题国际委员会为解决失踪人员问题而促进区域合作的工作。欧洲联盟委员会宣布了一项行动计划，其中载有六项旗舰举措，包括一项关于和解和睦邻关系的举措，其重点放在失踪人员上。

13. 2017 年 7 月，欧洲安全与合作组织(欧安组织)议会大会通过了一项决议，内容是确保以协调一致、共同和负责任的方式管理移民和难民潮。议会大会呼吁各国关注失踪和死亡移民问题，为此，除其他外，要确保为法医服务提供足够的支持和资金；与红十字委员会合作，努力建立一个跨区域机制，以集中关于失踪移民的数据；改善相关主管机构、专家和家属之间的协调和沟通，以帮助寻找失踪移民的下落，如移民已死亡，则帮助鉴定和有尊严地处理其遗骸。¹¹ 2017 年 10 月，欧安组织议会大会移民问题特设委员会公布了一份题为“确保以协调一致、共同和负责任的方式管理移民和难民潮”的报告，¹² 其中议会大会确认需要采取原籍国、过境国和目的地国间的跨区域办法，以及提供更多政治支持和资源。该委员会建议欧安组织和参加国同红十字委员会合作，努力建立一个跨区域机制。

⁸ 红十字委员会，“Internally displaced persons and international humanitarian law”，情况报道，2017 年 12 月 14 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/internally-displaced-persons-and-international-humanitarian-law-factsheet>。

⁹ 欧洲委员会人权专员，“Missing persons and victims of enforced disappearance in Europe”，2017 年 2 月 22 日。可查阅：<http://www.refworld.org/docid/58c684db4.html>。

¹⁰ 欧洲联盟委员会，“A credible enlargement perspective for and enhanced European Union engagement with the Western Balkans”，2018 年 6 月 2 日。可查阅：https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf。

¹¹ 欧洲安全与合作组织(欧安组织)议会大会第二十六届年度会议通过的《明斯克宣言》和各项决议。可查阅：<https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3555-declaration-minsk-eng/file>。

¹² 欧安组织议会大会，Ensuring a Coherent, Shared and Responsible Governance of Migration and Refugee Flows: Report and Recommendations of the OSCE PA Ad Hoc Committee on Migration (2017 年，哥本哈根)。可查阅：<https://www.oscepa.org/documents/all-documents/autumn-meetings/2017-andorra/reports-and-speeches-2/3604-report-and-recommendations-of-the-osce-pa-ad-hoc-committee-on-migration-4-oct-2017/file>。

三. 防止人员失踪的措施

14. 大会在第 71/201 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。预先制定和实施预防措施，包括在平时时期这么做，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

15. 根据国际人权法和国际人道主义法制定国家法律框架，可能有助于防止失踪，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支助手段，包括使他们能够实现其权利。国内立法应当为数据(包括个人数据)收集和保护提供适当的监管框架，应根据包括隐私权在内的国际人权法来收集和處理这类数据。

16. 红十字委员会在为本报告提供的资料中提到关于失踪人员的立法草案。¹³ 例如，在巴西，第 144/2017 号法律草案于 2017 年 11 月获得议会批准，目前正在由参议院审查，内容包括建立一个失踪人员国家登记册。在危地马拉，第 3590 号法案正在等待国会批准，其中规定设立一个国家寻找强迫失踪或其他形式失踪受害者委员会。红十字委员会报告说，在黎巴嫩，行政和司法议会委员会目前正在对一部关于失踪和强迫失踪人员的法律草案进行审查。

17. 在本报告所述期间，一些国家颁布了关于失踪人员问题的立法。在哥伦比亚，总统于 2017 年 4 月 5 日颁布了第 589 号法令，其中规定设立寻找失踪人员股，2018 年 6 月 20 日，宪法法院确认了该法令。在墨西哥，一部关于失踪问题的普通法于 2018 年 1 月生效，由此建立了国家寻找失踪人员制度、国家失踪人员登记册和国家身份不明死亡人员登记册。在吉尔吉斯斯坦，2018 年 1 月通过了新的《刑法》，其中载有关于失踪人员的规定。在斯里兰卡，2016 年 8 月 23 日颁布了关于失踪人员办公室的 2016 年第 14 号法。在秘鲁，2016 年 12 月 23 日，经由一项部长级决议，通过了关于寻找 1980-2000 年暴力期间失踪人员的第 30470 号法律。2017 年 6 月 22 日，颁布了第 013-2017-JUS 号最高法令，由此设立了寻找失踪人员总局。在乌克兰，2018 年 7 月 12 日，议会通过了一项关于失踪人员法律地位的法律。

B. 其他预防措施

18. 在武装冲突期间，武装和安全部队制作和适当使用识别身份的证件有助于记录部队成员的下落和命运。各国对本国武装部队制作和使用此类识别身份的证件负有主要责任。国际人道主义法也要求建立国家信息局和坟墓登记处。智利国家人权研究所在为本报告提供的资料中报告称，在发生武装冲突的情况下，将在国

¹³ 红十字委员会，Guiding Principles/Model Law on the Missing: Principles for Legislating the Situation of Persons Missing as a Result of Armed Conflict or Internal Violence — Measures to Prevent Persons from Going Missing and to Protect the Rights and Interests of the Missing and Their Families (2009 年，日内瓦)。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/guiding-principles-model-law-missing-model-law>。

防部设立一个国家信息办公室。瑞士报告说，瑞士在联邦和各州之间建立了一个网络，旨在迅速确定被剥夺自由者的下落，从而使怀疑亲属是被迫失踪受害者的人员能够获得及时和可靠的信息。

19. 对安全和执法官员的培训及随后的监督是一种预防性措施，可确保有关当局在有人失踪时采取适当对策。智利国家人权研究所报告称，2017年5月24日，国家人道主义法委员会和国家政治和战略研究学院举办了一次研讨会，以审查在武装部队讲授国际人道主义法的情况。

四. 查明失踪人员命运和下落的措施

20. 大会在第 71/201 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命运，并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命运，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命运的一切相关信息，包括其下落或死亡时的情况与死因。

A. 追查和恢复家庭联系

21. 红十字委员会继续开展追查活动，包括收集有关下落不明者的资料及了解其失踪时的情形；在拘留所、境内流离失所者营地和难民营、医院、停尸房、墓地、坟场和偏远地区寻找；分享或宣传最新的失踪人员名单。红十字委员会还继续就失踪者的下落、埋葬地位置以及寻找和鉴定遗骸的请求，与相关当局和武装团体进行对话。

22. 红十字委员会及国家红十字会和红新月会与联合国难民事务高级专员公署、国际移民组织和联合国儿童基金会(儿基会)一起协助在冲突以及其他紧急情况和移民期间保持和恢复家庭成员间的联系。¹⁴ 这包括追查亲属、交流信息、让离散家庭团聚以及力图查明失踪者的命运。例如，2017年1月，红十字委员会与意大利和意大利红十字会签署了一份协定，以支持当局接触在2015年4月18日沉船事件中伤亡人员的家属，约有900名移民在这次事件中丧生。红十字委员会正在协助向在马里、毛里塔尼亚和塞内加尔失踪移民的亲属收集资料，以便用于鉴定工作。

B. 协调机制

23. 以前参与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。

24. 在塞浦路斯，失踪人员调查委员会继续利用法医学开展寻找和鉴定工作。截至2017年12月15日，该委员会已挖掘出1 212人的遗骸。到2018年1月，在2 002名失踪人员中，855人的遗骸已鉴定完毕并归还给其家属。2017年，委员会在北部军事区进行了11次挖掘，从而找到23人的遗骸(S/2018/25，第33段)。

¹⁴ 见 <https://www.icrc.org/en/what-we-do/restoring-family-links>。

安全理事会在第 2398(2018)号决议第 8 段中欢迎全力满足失踪人员调查委员会挖掘尸体的要求，以及希族塞人和土族塞人领导人 2015 年 5 月 28 日发表的关于提供线索的联合呼吁。安理会促请各方考虑到委员会需要加紧工作，允许更迅速和不受限制地进出所有地区。

25. 查找科索沃¹⁵ 失踪人员下落和确定其身份的工作由联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)和欧洲联盟驻科索沃法治特派团与红十字委员会和失踪人员问题国际委员会合作开展。红十字委员会称，截至 2018 年 3 月，因 1998-1999 年科索沃武装冲突而失踪的 1 652 人仍下落不明。在截至 2018 年 3 月了结的 4 405 起案件中，有 1 374 人在被找到时仍然活着。据报因 1998-1999 年事件而失踪的人员共有 6 057 人。¹⁶ 2017 年 6 月 29 日和 30 日，在科索沃事件中下落不明者问题工作组成员、失踪人员的亲属、科索沃特派团、红十字委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组在日内瓦举行了会议，以确定在查明失踪人员下落方面遇到的挑战和查明其下落的手段。¹⁷ 会议还标志着科索沃失踪人员问题多族裔资源中心的启动，¹⁸ 该中心的目标是使各族裔家属协会能够沟通、合作和共同面对过去，已举办一系列会议和圆桌会议，以推动解决科索沃失踪人员问题。为纪念 2017 年强迫失踪受害者国际日，科索沃特派团制作了一部题为“仍然下落不明”的纪录片，并在科索沃电视频道上播放，纪录片重点强调当地家属协会作出的努力，以确定其失踪亲属的命运，同时在各社区间建立信任(S/2017/911，第 35 段，以及 S/2018/76，第 43 段)。

26. 红十字委员会称，塞尔维亚和克罗地亚通过工作组进程交流有关失踪人员的信息，通过在贝尔格莱德(2017 年 10 月)和萨格勒布(2018 年 2 月)举行的会议振兴了该进程。塞尔维亚在为本报告提供的资料中报告说，2018 年 2 月 23 日，塞尔维亚政府失踪人员问题委员会和克罗地亚政府被拘留者和失踪人员问题委员会召开了会议，并商定加紧努力。塞尔维亚还报告称，在 2017 年和 2018 年塞尔维亚、克罗地亚、波斯尼亚和黑塞哥维那和黑山失踪人员办公室代表举行的区域协商中，讨论了统一挖掘、鉴定和归还遗骸的程序的必要性。在塞尔维亚，2017 年 12 月，失踪人员问题国际委员会与失踪人员问题委员会合作，启动了“地点定位”在线应用程序，以协助确定秘密埋葬地的位置。¹⁹

¹⁵ 凡提到科索沃之处，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。

¹⁶ 红十字委员会，“Kosovo: 19 years after conflict, over 1,600 people still missing”，2018 年 4 月 27 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/kosovo-19-years-after-conflict-over-1600-people-still-missing>。

¹⁷ 联合国科索沃临时行政当局特派团(科索沃特派团)，“关于因科索沃冲突而失踪人员问题的日内瓦圆桌会议”，2017 年 6 月 30 日。可查阅：<https://unmik.unmissions.org/geneva-roundtable-missing-persons-result-conflict-kosovo>。

¹⁸ 人权高专办，“失踪人员在科索沃重新得到关注”，2017 年 8 月 14 日。可查阅：<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/MissingPersonsInKosovo.aspx>。

¹⁹ 失踪人员问题国际委员会，“Serbia: new ICMP initiative to locate clandestine graves launched”，2017 年 12 月 6 日。可查阅：<https://www.icmp.int/press-releases/serbia-new-icmp-initiative-to-locate-clandestine-graves-launched>。

27. 红十字委员会报告说，在两年的间歇期过后，格鲁吉亚、俄罗斯联邦和格鲁吉亚南奥塞梯事实“当局”举行了四次会议。这些会议重新讨论了有关查明因 2008 年 8 月敌对行动而仍然失踪的 169 人的命运和下落的问题。

28. 2010 年 12 月，设立了一个与 1992-1993 年阿布哈兹冲突有关的类似机制。2017 年 12 月，该机制举行了第十一次会议。到 2017 年年底，已挖出 325 具遗骸。²⁰ 截至 2018 年 3 月 1 日，有 126 具尸首已确定身份并归还其家属。2017 年，红十字委员会协助参加该机制的格鲁吉亚人和阿布哈兹人访问塞浦路斯，以会晤塞浦路斯失踪人员调查委员会，这为分享经验和教训提供了一个平台。²¹

29. 爱尔兰在为本报告提供的资料中指出，1999 年通过爱尔兰和大不列颠及北爱尔兰联合王国的政府间协定，设立了受害者遗骸所在地点独立委员会，截至 2018 年 2 月，通过该委员会的工作，16 名失踪人员中有 13 人的遗骸已被找到。

30. 秘书长继续根据安全理事会第 2107(2013)号决议的规定，向安全理事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(S/2018/40 和 S/2018/353)。由红十字委员会主持的三方委员会(由法国、伊拉克、科威特、沙特阿拉伯、联合国和美利坚合众国组成)定期召开会议，并努力鉴定与 1990-1991 年海湾战争有关的遗骸。红十字委员会于 2016 年委托对三方委员会的工作进行了一次独立审查并为审查提供了资金，审查于 2017 年完成。红十字委员会敦促三方委员会执行审查提出的建议，例如，关于采用新的工作方法的建议。2017 年，在科威特执行了几次挖掘任务，但没有找到遗骸。²²

31. 红十字委员会主持的失踪人员问题三方委员会是 2013 年与伊朗伊斯兰共和国和伊拉克当局设立的，目的是确定在 1980 年至 1988 年两国间战争之后下落不明者的命运。2017 年，该委员会的联合工作组协助在伊拉克南部和伊拉克库尔德斯坦地区进行挖掘，最终找到 678 人的遗骸。620 人的遗骸被移交伊朗当局，58 人的遗骸被转交伊拉克当局。²³ 红十字委员会报告说，2016 年 8 月至 2018 年 3 月，在法奥半岛找到了战争期间失踪的 648 名伊朗士兵和 498 名伊拉克士兵的遗骸。伊朗伊斯兰共和国向伊拉克送还了 275 人的遗骸，伊拉克向伊朗伊斯兰共和国送还了 641 人的遗骸。

²⁰ 红十字委员会，“Remains of victims of 1992–93 armed conflict in Abkhazia handed over to families”，2017 年 10 月 16 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/remains-victims-1992-93-armed-conflict-abkhazia-handed-over-families-0>。

²¹ 红十字委员会，“Missing persons: ICRC organizes two-day study tour to Cyprus”，2018 年 1 月 4 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/missing-persons-icrc-organizes-two-day-study-tour-cyprus>。

²² 红十字委员会，2017 年年度报告，第一卷(2017 年，日内瓦)，第 501 页。

²³ 同上，第 458 页。

C. 国家机构

32. 国家失踪人员问题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助方面发挥重要作用。根据国际人道主义法的规定建立的国家信息局和坟墓登记处也发挥这一作用。

33. 红十字委员会继续与阿塞拜疆国家战俘、人质和失踪人员问题委员会、²⁴ 亚美尼亚国家战俘、人质和失踪人员问题委员会²⁵ 以及失踪人员家属合作，协助交流信息和转交遗骸，并查明自纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突以来下落不明者的命运。阿塞拜疆在为本报告提供的资料中称，截至 2018 年 1 月 30 日，国家战俘、人质和失踪人员问题委员会已登记 3 875 名阿塞拜疆失踪人员和 779 名亚美尼亚失踪人员。另据报告，红十字委员会 2014 年实施了一个试点项目，以采集失踪人员亲属的生物样本，在该试点项目之后，到 2017 年年底，已向 1 458 名失踪人员的 4 234 名亲属采集了样本。

34. 波斯尼亚和黑塞哥维那在为本报告提供的资料中报告说，到 2018 年 4 月，已对失踪人员中央登记册中记录的 23 776 名失踪人员的遗骸进行核查，但 7 075 人仍下落不明。2017 年，挖出 317 具尸首，而 2016 年挖出了 144 具尸首。2017 年，前几年挖出的 165 名受害者的尸首身份已确定。在对埋有身份不明遗骸的地点进行清点后，有 115 具尸首身份已确定，先前确定不完整的遗骸已拼凑成 948 具尸首。约有 2 000 具尸首存放在 12 个停尸房，仍有待鉴定。有人对缺乏关于可能的个人埋葬地和乱葬坑的准确和可靠信息表示关切，这导致难以挖掘和鉴定遗骸。红十字委员会报告说，截至 2018 年 3 月，已找到 15 000 名失踪人员，6 630 人仍然下落不明。

35. 在科索沃，2017 年 11 月 15 日，总理任命了一名非多数族群成员担任科索沃政府失踪人员问题委员会副主席(S/2018/76，第 33 段)。

36. 2016 年 10 月，危地马拉国会通过了《移民法》，其中规定，下落和命运仍然不明人员和持有或未持有移民证件进入另一国家的人员的亲属有权报称他们失踪。该法规定危地马拉国家移民委员会建立寻找失踪移民的制度，其目的是促进与过境国和目的地当局交流信息，无论有关失踪人员已死亡(不论他们的身份是否已确认)、被剥夺自由、还是被关押在保健设施、法医设施或为庇护移民而设立的场所。

37. 萨尔瓦多在其为本报告提供的资料中报告说，根据行政命令于 2017 年 8 月 21 日设立了国家寻找在武装冲突背景下失踪人员委员会，以调查和确定在国内武

²⁴ 阿塞拜疆共和国国家战俘、人质和失踪人员问题委员会，“Information of the State Commission of the Republic of Azerbaijan on Prisoners of War, Hostages and Missing Persons”，2017 年 1 月 26 日。可查阅：http://www.human.gov.az/en/news/view/253/Information_of_The_State_Commission_of_the_Republic_of_Azerbaijan_on_Prisoners_of_War_Hostages_and_Missing_Persons.#.Ws4F8U0Uunct。

²⁵ 红十字委员会，“Our work in Armenia in 2017”，2018 年 2 月 12 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/our-work-armenia-2017>。

装冲突期间强迫失踪的成人受害者的命运和下落，并协助家庭团聚或归还遗骸。2018 年 2 月，总统主持了委员会三名专员的宣誓就职仪式。

38. 秘鲁工作组负责鉴定在巴西圣保罗 Dom Bosco 墓地中一个名为 “Vala de Perus” 的集体坟墓中发现的遗骸，在全国真相委员会最后报告发布后开始法医工作。红十字委员会报告说，2018 年 3 月，设立了圣保罗州失踪人员问题机构间工作组，以协调确认失踪人员身份和鉴定遗骸的工作。

D. 追究责任

39. 追究责任，包括伸张正义、了解真相和获得有效补救的权利，是任何解决失踪人员问题的努力的关键要素。国际追究责任机制，包括国际调查委员会和实况调查访问团已应对这一问题，这也是强迫或非自愿失踪问题工作组这一类联合国人权机制所关注的重点。

40. 国际调查委员会和其他调查委员会对失踪人员和被迫失踪受害者作了记录，就这一问题得出了调查结果并提出了建议。阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会提请注意失踪人员问题，指出强迫失踪可能为其他侵害行为铺路，例如酷刑、谋杀或法外处决(A/HRC/34/64，第 30 段)。委员会提议出具所有被拘留者名单，使当局能够着手汇编失踪人员名册(A/HRC/37/72，第 17(b)段)。委员会着重指出，数千家庭无从了解其亲属是因为冲突、流离失所、拘押、死亡还是因被处决而失踪(同上，第 18 段)。它呼吁建立一个独立公正的机制，以确定以下工作所需的要素：以高效率、高效益方式追查失踪人员并确定其身份，帮助整合向多种非政府组织和人道主义组织提出的要求，并协调向冲突各方的提议，以寻找失踪者或其遗骸。委员会强调让失踪人员家属参与这方面工作的重要性(同上，第 22 段)。2018 年 3 月，委员会重申了解决失踪人员问题的重要性。它强调了失踪者家属了解真相的权利，称医疗报告、验尸报告、死亡证书、拘留记录及埋葬位置都应加以妥善保护，并向任何和平进程以及可能为调查这些问题而建立的任何正当机制提供。它重申，冲突的每一方都有义务采取一切可行的措施说明因敌对行动而失踪的人员下落，并向其家属提供所掌握的失踪者下落的相关信息。²⁶

41. 强迫或非自愿失踪问题工作组自 1980 年成立以来已经向 113 个国家转交了 57147 个强迫失踪案件。只要失踪者的命运或下落尚未确定，工作组数据库中的案件就保持在悬而未决状态。该工作组目前正在审议 92 个国家的 45 499 个案件(A/HRC/39/46)。2012 年 3 月至 2018 年 6 月 13 日，强迫失踪问题委员会采取了 500 项紧急行动，其中 56 项是在 2018 年 1 月 1 日至 6 月 13 日期间采取的。这反映出，强迫失踪案件的数量很多，受害者及其家属迫切需要追究责任。

42. 在制定和实施一种全面的办法以开展任何包含刑事司法、查明真相、赔偿和体制改革的过渡时期司法进程时，失踪人员问题也应成为其中的一个环节。工作组于 2017 年 6 月访问冈比亚后强调指出，处理过去的强迫失踪等侵犯人权行为

²⁶ 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会，“Detention in the Syrian Arab Republic: a way forward”，2018 年 3 月，第 7、20、24 和 25 段。可查阅：https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/AWayForward_DetentionInSyria.pdf。

的所有措施、包括采取设立真相与和解委员会的方式，都应同时制定和执行，并应具有包容性、协商性、对性别问题有敏感认识并接纳多方参与。工作组还强调，极为重要的是，应当从一开始就真正接纳失踪者的家属和代表家属的组织参与协商进程，并通过明确和经常的沟通等方式掌控受害者的正当期待。²⁷ 2016 年 7 月 14 日，萨尔瓦多最高法院宣布 1993 年的《大赦法》违反宪法，从而为国内武装冲突期间强迫失踪的受害者伸张正义铺平了道路。

43. 在各种过渡时期司法进程中建立了失踪人员办公室，这些办公室有权受理关于失踪人员案件的申诉，对这些案件进行调查，并为追究责任提出建议。为了使这些办公室能切实履行任务，它们应拥有独立性及充足的资源，有能力强、可信赖和中立秉公的专员，并拥有适当保护受害者和证人的机制，有关于性别问题敏感性的明确政策及执行工作的明确时间表。由此产生的有利环境对于专员和工作人员、家属、证人和民间社会都至关重要，各办公室可据此协助解决单独的失踪者案件，也能推动实现更广泛的过渡时期司法进程的目标，包括正义、真相与和解(A/HRC/37/23，第 12-22 段)。

44. 哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量-人民军(哥人民军)已商定设立一个独立的与武装冲突有关的寻找失踪人员股。该股系经由国会于 2017 年 3 月 13 日通过的一项宪法修正案而设立。人权高专办呼吁总检察长办公室、国家法医学及科学研究所和其他利益攸关方与该股协作对遗骸进行搜寻、确定位置、挖掘、鉴定和有尊严的运送(A/HRC/37/3/Add.3，第 95 段)。该股是和平协定设立的寻求真相、正义、赔偿和防止重陷冲突综合系统的三个部分之一，另外两个部分是真相、共存和防止重陷冲突委员会及和平特别司法管辖机制。

45. 在斯里兰卡，失踪人员问题办公室于 2017 年 9 月开始工作，办公室主席及工作人员于 2018 年 2 月 28 日任命。该办公室是广义的过渡时期司法进程的一个方面，最初是在人权理事会第 30/1 号决议中提出的。此办公室的建立过程中曾有过长时间的拖延，而现在它必须以受害者为中心，以协商的方式快速开展工作(A/HRC/37/23，第 13-14 段)。²⁸ 由于在斯里兰卡迫切需要查明失踪人员的命运，因此需要该办公室立即采取行动处理案件。

46. 乌克兰新近通过了关于失踪人员法律地位的法律，其中规定设立一个失踪人员问题委员会。人权高专办对这项法律提供了支持，并为此强调指出，委员会应具备充分的能力，以便有效履行任务，让失踪人员家属参与，并保证长期消失后回归的失踪人员获得支助、康复和重返社会服务。这部法律预计于 2018 年 8 月生效，此后，应迅速设立该委员会并使其投入运作。

²⁷ 人权高专办，“联合国专家敦促冈比亚解决过去的侵权问题，以避免再次发生”，2017 年 6 月 19 日。可查阅：<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=21773&LangID=E>。

²⁸ 另见寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员巴勃罗·德格列夫，“斯里兰卡仍然无法享有过渡时期司法的惠益”，他在近期完成对斯里兰卡的访问后所作的发言和发表的意见。可查阅：<https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22274&LangID=E>。

47. 在尼泊尔,强迫失踪人员调查委员会的任务授权于 2017 年 2 月延长了一年,然后又于 2018 年 2 月再度延长至 2019 年 2 月 9 日。强迫或非自愿失踪问题工作组呼吁政府延长该委员会和真相与和解委员会的任务授权,以确保有效的规划和运作,并确保在任务的关键方面取得重大进展,包括研究强迫失踪等其他严重侵犯人权行为的性质和模式(A/HRC/36/39, 第 94 段)。该国政府正在审查委员会的规范框架,以加强其能力,从而落实受害者了解真相、伸张正义、获得赔偿及防止再度发生的权利。

E. 档案

48. 收集、保护和管理信息对处理失踪人员问题至关重要。档案对行使了解真相的权利仍然很关键。大会在第 71/201 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。

49. 寻求真相、正义、赔偿和保证不再发生问题特别报告员在其提交大会第七十二届会议的报告中指出,各国将文件存档和保障获取档案的方式在很大程度上说明了他们对包容、透明度、甚至正当程序的态度(A/72/523, 第 80 段)。

50. 国际刑事法庭收集的信息对发现失踪人员的遭遇十分宝贵。由于有机会查阅前南斯拉夫问题国际法庭的档案(现储存于刑事法庭余留事项国际处理机制),相关文献就能够转送到波斯尼亚和黑塞哥维那失踪人员研究所,而且有助于该研究所的调查工作,导致于 2017 年挖掘了 137 具尸首。红十字委员会还报告说,作为其 2018-2022 年西巴尔干失踪人员及其家属问题路线图的一项内容,红十字委员会与刑事法庭余留事项国际处理机制已商定加紧合作。目前正在作出努力,请 1990 年代巴尔干维持和平行动参与者查阅其有关失踪人员案件的档案。

51. 萨尔瓦多在向本报告提供的资料中指出,2017 年法医学研究所法医文献中心对 330 000 多份记录进行了数码化,包括牙科记录和关于尸体辨认、尸体解剖结果、尸首挖掘、法医精神病学报告、法医社会工作和法医化学的记录。

52. 红十字委员会在为本报告提供的资料中,重点介绍了可以广泛使用的标准软件应用程序,该应用程序可实现失踪人员信息储存、处理和咨询,同时也确保数据的安全性和保密性。2017 年,红十字委员会与瑞士联邦档案馆签署了一项协议,据此红十字委员会今后收集或收到的所有生物参照样本的副本都将在瑞士联邦档案馆储存。红十字委员会报告说,2017 年和 2018 年塞浦路斯失踪人员调查委员会使用了委员会的档案来查明失踪人员的下落。红十字委员会关于塞浦路斯的总档案于 2017 年向公众开放。

五. 失踪儿童

53. 大会在第 71/201 号决议中,请各国最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。

54. 印度国家人权委员会在为本报告提供的资料中报告说，印度许多邦的警察部门现在都根据该委员会在 2007 年关于失踪儿童问题的报告中所提建议，设有一个失踪人员办案台，由一名警官负责登记有关失踪儿童的投诉并维持追查儿童工作的记录。

55. 萨尔瓦多在为本报告提供的资料中报告说，2017 年年底，全国搜寻国内武装冲突期间失踪儿童委员会共登记了 307 起武装冲突期间失踪儿童的案件。该委员会调查了 236 起案件，据此帮助了 33 名儿童与亲属团聚，另有 12 名儿童与亲属团聚的手续正在办理中。对 30 起案件的调查证实儿童已经死亡。73% 的案件涉及 8 岁以下儿童。

56. 哥伦比亚搜寻失踪人员委员会在为本报告提供的资料中报告说，截至 2017 年 12 月 31 日，根据国家失踪人员登记册的记录，在哥伦比亚的据报失踪人员中，有 132 241 人为未成年人，占 26%。

六. 刑事调查和起诉

57. 强迫他人失踪是犯罪行为。国际法对国家调查和起诉此类行为的义务作了明确规定。如果刑事调查和起诉的结果是透明的而且可向有关各方提供，则这种调查和起诉可有助于受害者实现了解真相的权利。追究责任对于确保实现受害者获得有效补救的权利并作为一种预防手段具有根本意义。

58. 为了进行有效的调查和起诉，国际法确定的犯罪行为应纳入国家刑法，并应建立相关的调查和司法机制。一些国家已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。玻利维亚多民族国和塞尔维亚在其提供的资料中强调指出了这一点。

59. 调查人员和检察官处理有关失踪人员档案的能力应加以维持，或在必要时加强。萨尔瓦多报告说，总检察长办公室设立了一个特别小组，调查包括武装冲突背景下的强迫失踪等罪行。人权高专办在萨尔瓦多协助提供了培训，以加强调查和起诉包括强迫失踪在内的危害人类罪和战争罪的能力。

60. 毛里求斯在为本报告提供的资料中指出，每个警察局都有一个失踪人员登记册，在接到有人失踪的报案时，警官应立即通知高级警官。

七. 利用法医学寻找和鉴定失踪人员遗骸

61. 以尊重人的尊严的方式寻找、鉴定和管理尸首或遗骸极为重要。利用法医科学和方法上的进步是实现这一目标的核心内容。大会在第 71/201 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医做法。

62. 2017 年，人权高专办推出了《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程 (2016 年)》，亦即《联合国有效防止和调查法外、任意和即决处决手册》的修订版。《明尼苏达规程》为法医调查员、病理学家、执法人员、律师、检察官、主管官员和非政府组织追究责任提供了全面的共享平台。

63. 越来越多的法医机构和工作者遵循适用于防止和解决失踪人员案件的最佳法医做法方面的标准与建议。一些国家，包括乌克兰和前几次报告中所列的国家 (A/71/299, 第 56 段, 和 A/69/293, 第 52 段), 获得了此类调查所需的高度专业化的法医服务, 包括法医人类学和法医 DNA 分析。除了前几份报告中所列的国家之外, 红十字委员会还帮助埃及建设本地法医能力。这类援助包括技术支助、咨询和量体裁衣的培训; 提供设备和工具; 促进法医服务机构之间的沟通、协调和合作, 以便更好地预防和调查失踪人员, 并将适用于搜寻、找回、鉴定和管理遗骸的法医程序标准化。

64. 可举出一些专业人员之间分享最佳做法的例子, 包括 2017 年 3 月举行的非洲法医学协会年度会议, 会上 146 名非洲法医专业人员探讨了确保以维护死者尊严方式鉴定和管理遗骸的最新技术,²⁹ 以及 2017 年在巴西举行的拉丁美洲法医人类学协会会议。³⁰ 2017 年 5 月, 红十字委员会在巴基斯坦提供了一次为期五天的课程, 题为“在紧急情况下对死者的管理”, 学员是以下国家灾害管理机构、军方、执法机构、医院、法医研究机构和非政府组织的急救人员: 布隆迪、中国、印度尼西亚、黎巴嫩、摩洛哥、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、阿拉伯叙利亚共和国、泰国、突尼斯、乌克兰和越南。³¹ 2017 年 10 月, 失踪人员问题国际委员会启动了一项新的测序工作流程, 该流程系为委员会设在海牙的失踪人员 DNA 鉴定化验室而制定, 涵盖利用自动化仪器和耗材进行 DNA 提取、液体处理、量化、样品制备和大规模平行测序。³² 2017 年 11 月 22 日,³³ 欧洲联盟理事会执法工作队报告说, 已经在推进创建一个欧洲法医学领域的《行动计划》的执行方面取得了良好进展。³⁴

65. 红十字委员会报告说, 它在黎巴嫩登记了大约 2 900 名失踪人员的资料, 并一直收集失踪人员亲属的生物参照样本, 以便今后进行 DNA 分析和鉴定工作。³⁵ 该

²⁹ 红十字委员会, “South Africa: taking forensics beyond the lab and the crime scene”, 2017 年 6 月 21 日。可查阅: <https://www.icrc.org/en/document/south-africa-taking-forensics-beyond-lab-and-crime-scene>。

³⁰ 见 <http://en.alafforensic.org/proximo.html>。

³¹ 红十字委员会, “Pakistan: first responders from 17 countries learn about the proper management of dead bodies”, 2017 年 5 月 16 日。可查阅: <https://www.icrc.org/en/document/pakistan-first-responders-17-countries-learn-about-proper-management-dead-bodies>。

³² 失踪人员问题国际委员会, “QIAGEN and ICMP launch next-generation DNA testing solutions for identifying missing persons”, 2017 年 10 月 24 日。可查阅: <https://www.icmp.int/press-releases/qiagen-and-icmp-launch-next-generation-dna-testing-solutions-for-identifying-missing-persons/>。

³³ 欧洲联盟理事会, 第 14606/17 号文件。可查阅: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14606-2017-INIT/en/pdf>。

³⁴ 欧洲联盟理事会, 第 10128/16 号文件。可查阅: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10128-2016-INIT/en/pdf>。

³⁵ 红十字委员会, “Lebanon: authorities must act now to give answers to families of missing persons”, 2017 年 8 月 31 日。可查阅: <https://www.icrc.org/en/document/lebanon-authorities-must-act-now-give-answers-families-missing-persons>。

委员会敦促当局批准一个收集失踪人员家属的生物参照样本的项目。³⁶ 黎巴嫩在其为本报告提供的资料中报告说，该国一直在收集和研究生物样本并对遗体进行了 DNA 检测。

66. 红十字委员会报告说，在阿根廷，根据 2016 年 12 月阿根廷、联合王国和红十字委员会三方之间商定的人道主义项目计划，开展了法医工作，以便对埋在福克兰(马尔维纳斯)群岛上达尔文公墓的阿根廷士兵遗骸进行鉴定。³⁷ 鉴定结果已于 2017 年 12 月交给阿根廷和联合王国代表。在挖出的 122 具遗骸中有 90 具已得到鉴定，其余案件正根据家属提供样本的情况而等待鉴定。截至 2017 年 12 月 1 日，107 个家庭参与了这项工作。到 2018 年 3 月，阿根廷当局向所有参与该项计划的家庭送交了鉴定报告。

八. 失踪人员的法律地位和对家庭的支助

67. 失踪人员家属面临很多相互关联的挑战，这加剧了他们的痛苦。世界受害者研究学会在为本报告提供的资料中指出，除了社会经济和法律方面的挑战之外，家属还可能经受多种身心反应。适当有效地解决失踪人员问题需要采取一种整体的应对方式，而受害者及其家属应在这种方式中发挥不可或缺的作用。应使家庭成员能够参与各种政策和方案的制定和执行。对此，大会第 71/201 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其家属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也是任何应对措施的一个根本方面。

A. 了解家属的需要

68. 红十字委员会与家庭协会、国际红十字与红新月运动在各国的协会、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。2016 年以来，已在巴西、伊拉克、吉尔吉斯斯坦、墨西哥、秘鲁、塞内加尔、斯里兰卡、塔吉克斯坦和乌克兰完成评估。在其中多数国家里，评估还涉及失踪移民家属的需要。计划在 2018 年评估现住约旦和黎巴嫩的叙利亚人的需要。评估的目的是确保根据具体情况全面了解失踪人员家属的多方面需要，并确定现有的应对能力以及所需的额外援助水平。红十字委员会就所确定的需要与有关当局进行机密对话并提出满足这些需要的建议。

³⁶ 红十字委员会，“Lebanese authorities must pass a law on missing persons”，2017 年 4 月 13 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/icrc-lebanese-authorities-must-pass-law-missing-persons-and-provide-answers-their-families>。

³⁷ 红十字委员会，“Falkland/Malvinas Islands: ICRC presents Argentina and the United Kingdom with results of humanitarian forensic identification project”，2017 年 12 月 1 日。可查阅：<https://www.icrc.org/en/document/falklandmalvinas-islands-icrc-presents-argentina-and-united-kingdom-results-humanitarian>。

B. 满足家属的需要

69. 失踪人员家属的需要各不相同，有心理需要，也有实际需要，包括了解其亲人的遭遇；承认和适当记损失；经济、财务、心理和社会心理支助；针对安全上的威胁提供保护；接收亲人的遗骸从而能够酌情举行在文化和宗教上适当的葬礼；伸张正义和获得有效补救。法律中的漏洞及行政上的障碍致使失踪人员家属往往无法得到社会福利和养老金，无法行使根据继承、财产和家庭法应有的权利，无法再次走入婚姻，也无法管理未被宣布死亡的失踪人员的资产。家属常发现，如果亲属死亡的事实未得到正式确认，他们就无法利用社会安全网，如学费的减免和税益及津贴。

70. 2013 年红十字委员会发表的《陪伴失踪人员家属：实用手册》仍然是重要的资源。手册阐述了红十字委员会对满足失踪人员家属的需要所采取的“陪伴”办法。这种办法是以需要为依据的、多方参与性的，旨在加强家庭成员解决亲属失踪所引起的困难的能力。2017 年，红十字委员会报告称，有 5 500 个以上的家庭受益于陪伴方案。红十字委员会目前在以下国家实施这一办法：亚美尼亚、阿塞拜疆、巴西、哥伦比亚、危地马拉、洪都拉斯、墨西哥、秘鲁、塞内加尔、斯里兰卡、塔吉克斯坦、乌干达、乌克兰和美利坚合众国。据红十字委员会指出，2017 年间，乌克兰副总理指示有关部委建立一个社会援助制度，为失踪人员家属提供社会心理帮助和法律人士的陪伴，并建立死者鉴定中心。

71. 萨尔瓦多在为本报告提供的资料中指出，全国搜寻国内武装冲突期间失踪儿童委员会向失踪儿童的家人提供社会心理帮助，特别是在已知埋葬地和遗骸已被挖出的案件中。该委员会进行家庭访问并举办讲习班，以便促进人们认识到强迫失踪引起的社会心理创伤。

72. 在秘鲁，关于搜寻 1980-2000 年暴力期间失踪人员的第 30470 号法律通过后，³⁸ 为家属提供的精神健康服务已扩大到涵盖搜寻、收回、分析、鉴定和归还失踪人员的遗骸。

C. 失踪人员的法律处境

73. 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无需等失踪人员被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。红十字委员会强调指出，处理失踪人员问题的法律和行政方面的一种方式是在国家法律中确认“失踪人员”的法律地位，这会使家属能够取得失踪证书或声明，使其在失踪亲属的下落尚在澄清的过程中就能够行使权利并获取福利。一俟失踪人员被发现还活着，这种证书随即失效，而失踪人员的权益将得到恢复。³⁹

³⁸ 美洲人权委员会，“IACHR welcomes enactment of law on search for missing persons from period of violence in Peru”，2016 年 7 月 25 日。可查阅：http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2016/099.asp。

³⁹ 红十字委员会，“Missing migrants and their families”。

74. 一些国家修订了现行的国内法律或通过了具体的临时法令，据此向受害者、包括向失踪人员家属提供特定的社会和经济福利，比如失踪士兵家属养恤金、保健费用和学费的减免、子女津贴、粮食援助、贷款和临时救济。

75. 红十字委员会在为本报告提供的资料中报告说，在斯里兰卡，关于死亡登记的 2016 年第 16 号法(修正案)规定了失踪人员的亲属通过向地区登记官处或登记处总管申请领取失踪证书的程序。它还提供了一份在失踪人员亲属领取失踪证书后可享有的权益和福利清单。此外，该法还规定了一项程序，据此按被认为失踪人员的姓名颁发的死亡证书可以转换成失踪证书。

九. 结论和建议

76. 失踪人员问题是在武装冲突中以及在暴力、不安全、有组织的犯罪和灾害等其他情况下发生的，也是强迫失踪和移民造成的结果。虽然一些国家在解决这一问题方面正取得进展，但仍需要进一步的努力，以执行在前几份报告中提出的建议。失踪人员的人数之高令人不安，对受害者及其家属和社区带来了难以想象的痛苦和不确定感。失踪移民越来越多，这是一个常被忽视的人间悲剧。

77. 各国仍须单独和集体以整体方式处理失踪人员问题，应涵盖从预防到追踪、寻找、鉴定和送回失踪人员，从根据需要向受害者及其家属提供必要的应对措施到确保他们有权伸张正义、了解真相和获得有效补救。

78. 要想有效预防，必须对法律和政策举措作充足的投资并推出这些举措，其关注的重点应当是造成人员失踪的风险因素。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。此外，所有各方应当对充分合作和优先解决失踪人员案件作出明确的政治承诺，应当有适当的立法和体制框架及机制(包括国际和区域两级)，以及符合最佳法医做法和国际标准的本国法医能力，根据隐私权和保护受害者的原则保存和查阅档案，并制定满足失踪人员及其家属的社会经济、法律、心理和社会心理等多层面需要的框架。

79. 对侵犯失踪人员及其家属权利的行为，包括构成严重违反国际人权法和国际人道主义法的行为，要确保追究责任以及伸张正义、了解真相和获得有效补救的权利，这些是至关重要的预防和纠正措施。对失踪人员负责也应当是全面过渡时期司法进程制定和实施工作的核心内容。