



第七十八届会议

议程项目 13

联合国经济、社会及有关领域主要 大型会议和首脑会议成果的 统筹协调执行及后续行动

关于设立阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构的 决议执行情况

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会第 77/301 号决议提交，大会在该决议中请秘书长在决议通过后 100 个工作日内报告决议执行情况。

本报告概述了为迅速建立阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构并使其全面运作而已经采取和设想采取的步骤。报告还介绍了拟定独立机构职权范围的过程，该职权范围载于本报告附件一，其中强调了独立机构的任务和范围、法律框架、工作方法、结构、组成以及与其他相关行为体的合作等问题。



一. 导言

1. 2023年6月29日，大会通过了第77/301号决议，其中第2段决定设立阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构。
2. 该决议请秘书长在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的支持下，与所有其他相关行为体协商，包括在受害者、幸存者和家人的充分和切实参与下，在决议通过后80个工作日内拟定独立机构的职权范围。决议还请秘书长在现有能力和了解幸存者情况的最佳做法的基础上，毫不拖延地采取必要步骤、措施和作出必要安排，迅速建立独立机构并使其全面运作，包括征聘或分配公正、有经验而又具备相关技能和专门知识的工作人员。最后，请秘书长在决议通过后100个工作日内报告决议的执行情况。
3. 独立机构的任务是查明阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员的命运和下落，并通过与所有相关行为者密切合作和互补，向受害者、幸存者和失踪人员家人提供适当支助。
4. 独立机构的成立为阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员家人和受失踪悲剧影响的幸存者带来了巨大希望。它是促进家人了解其亲人境况的权利并减轻其悲伤和痛苦的关键，而这是支持整个叙利亚社会实现和解、正义和持久和平的基本条件。因此，正如秘书长关于过渡期正义的新指导说明¹所强调的，独立机构应被视为一系列真相调查进程的一部分。
5. 尽管设立了独立机构，但根据国际法，阿拉伯叙利亚共和国政府在尊重、保护和实现人权，包括受害者了解真相的权利方面，仍然负有首要责任。行使类似政府职能并实际控制领土的非国家武装团体也应遵守国际人权标准，因为它们有能力对在其控制下的个人的人权施加影响。此外，根据国际人道法，冲突各方必须履行搜寻失踪人员和尊重失踪人员家人了解其亲属命运和下落的权利的义务。最后，其他国家也可能对失踪人员负有义务。
6. 如第77/301号决议所述，受害者、幸存者和家人进行的宣传活动，包括通过叙利亚家人协会和民间社会组织进行的宣传活动，在设立独立机构方面发挥了重要作用。正是由于这种推动力，决议才注重确保他们参与独立机构职权范围的拟定及其工作，并与他们协商。
7. 此外，还必须强调现有国际和国家行为体就阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题已经开展的工作十分重要，这些工作为独立机构的设计和运作提供了信息和依据。

¹ 可查阅 www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/guidance-note-secretary-general-transitional-justice-strategic-tool。

8. 根据第 77/301 号决议的要求，本报告介绍了拟定独立机构职权范围的过程以及迄今为设立独立机构所采取的其他步骤。报告还概述了预计在 2024 年 12 月 31 日之前采取的措施，并讨论了报告和供资问题。

二. 拟定职权范围

9. 独立机构的职权范围全文载于本报告附件一。

职权范围的目的和范围

10. 职权范围以第 77/301 号决议为依据，为独立机构执行任务提供指导。但同时也认识到，独立机构本身需要通过进一步的框架、战略和政策文件。

指导原则和方法

11. 根据第 77/301 号决议，独立机构应当采取以受害者和幸存者为中心的做法，应将家人包括在内，并应遵循性别包容、不歧视、“不造成伤害”、独立、公正、透明、消息来源和信息保密等原则和基本特征。它还应采用互补和不重复、存活推定、可持续、无障碍等操作标准，并具有多学科性。职权范围反映了这些原则和标准，并详细说明了其影响。这些原则和标准还被纳入了为拟定职权范围而进行磋商的方法设计，以及迄今为建立独立机构所采取的步骤，特别是人权高专办提供的开办小组的活动。

12. 人权高专办开展了广泛的协商进程，旨在征求相关行为体的意见和建议，以确定职权范围的范围和内容。开展这一进程的目的尤其是要尽可能确保受害者、幸存者和家人充分和切实参与，采取对性别问题有敏感认识的办法，尊重“不造成伤害”原则，包括在会议期间提供心理社会支持，并在考虑各方与所有失踪人员有关的经验和反馈时采取公正和不歧视的办法。这包括确保与以下不同类别的行为体进行协商：受害者、幸存者和家人及其社团；其他民间社会组织，包括妇女权利组织；相关国际和地方行为体及专家；会员国。人权高专办总共与 200 多个相关行为体进行了多边或双边会晤。

13. 作为初步步骤，与相关行为体分享了一份文件，其中概述了协商进程，包括提交书面资料的程序(见附件二)。2023 年 8 月 24 日，人权高专办向包括阿拉伯叙利亚共和国在内的所有会员国发出了一份普通照会(见附件三)，征求它们对独立机构的意见。

14. 协商包括面对面和虚拟集体和双边会议，包括应会员国要求与它们举行的会议。

15. 人权高专办与家人协会、民间社会组织和其他专家，包括在处理阿根廷、哥伦比亚和塞浦路斯等其他情况方面有经验的专家举行了 20 多次双边会议，以确定经验教训和最佳做法。人权高专办还会见了来自阿拉伯叙利亚共和国境内外各地区的失踪人员家人团体，共有 100 多名家庭成员，其中大多数是女性亲属。这一进程包括与 20 多个家人协会和其他民间社会组织举行为期两天的面对面集体会议，以及与妇女权利组织举行虚拟会议。

16. 人权高专办还与非政府组织和国际行为体举行了 20 多次会议，其中包括红十字国际委员会、失踪人员国际委员会、阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会、协助调查和起诉自 2011 年 3 月以来在阿拉伯叙利亚共和国境内犯下国际法所规定最严重罪行者的国际公正独立机制、秘书长叙利亚问题特使办公室、强迫或非自愿失踪问题工作组、强迫失踪问题委员会和几位联合国特别报告员。这些会议包括与主要国际利益攸关方举行为期两天的面对面会议。

17. 此外，人权高专办还收到了会员国、家人协会、其他民间社会组织和国际非政府组织提交的 39 份载有关于独立机构的意见和建议的书面资料。

三. 建立独立机构的步骤和措施

18. 大会第 77/301 号决议请秘书长在现有能力的基础上，采取必要步骤、措施和作出必要安排，迅速建立独立机构并使其全面运作。在拟定职权范围的同时，人权高专办还为独立机构的运作采取了其他步骤。

创建一个开办小组

19. 人权高专办设立了一个开办小组，在现有能力和了解幸存者情况的最佳做法的基础上，开展建立独立机构的初步工作，包括分配和征聘在以下领域具备相关技能和专门知识的工作人员：受害者、幸存者和家人以及包括妇女组织在内的民间社会组织的参与；失踪人员；受害者权利、对性别问题有敏感认识的办法和主流化；信息管理；行政管理。

20. 独立机构投入运作的下一步行动包括开办小组在 2024 年 3 月 31 日之前预计开展的工作，以及独立机构成立后建议从 2024 年 4 月 1 日持续到 12 月 31 日的初始阶段活动。

开办小组的预期任务

21. 在拟定和公布职权范围后，人权高专办将支持制定必要的步骤、措施和安排，以迅速建立独立机构并使其全面运作。为此，人权高专办将在与相关行为体，包括受害者、幸存者和家人及其社团、民间社会组织，特别是妇女组织、具有相关专门知识的国际合作伙伴、联合国实体和机构以及会员国协商的基础上开展这方面的工作。

22. 开办小组在 2024 年 3 月 31 日之前的主要活动将包括但不限于以下内容：

(a) 向有关行为体，特别是家人协会和民间社会组织介绍职权范围；

(b) 就职权范围的执行与相关行为体进行协商，特别是在信息和数据管理、收集和共享、外联和独立机构结构要素的运作等领域，以促进受害者、幸存者和家人切实和充分参与，并与妇女组织和其他民间社会组织定期接触；

(c) 确定与相关行为体就搜寻和支助工作可能达成的合作协定的内容；

(d) 开展初步工作，查明家人的需求，以及掌握阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员相关信息或开展与独立机构任务相关活动的现有行为体的需求；

(e) 对其他地区现有的转介制度进行比较分析，以便为独立机构自己的制度提供信息；

(f) 与将在适当时候确定为独立机构所在地的东道国一起进行行政和安全方面的筹备工作，包括确定合适的房地；

(g) 编制初步的人员配置表和职务说明，监督独立机构核心小组征聘相关事项的准备工作；

(h) 确定独立机构 2024 年 4 月 1 日至 12 月 31 日第一个运作期的拟议预算需求；

(i) 起草关于独立机构职权范围中确定的内部程序、工作方法和优先任务的建议，供独立机构通过，包括查明失踪人员命运和下落的手段、向受害者、幸存者和家人提供适当支助、信息管理、受害者、幸存者、家人和民间社会的参与、性别包容和独立机构的结构。

2024 年 4 月 1 日至 12 月 31 日期间的预期任务

23. 预计独立机构将在其负责人和副负责人任命后开始实质性工作。其任务包括：

(a) 确保进行全面的安全风险评估，并制定适当的安全风险管理措施；

(b) 审议并通过内部程序和工作方法；

(c) 考虑并与相关行为体缔结合作协议；

(d) 查明家人的需求，以及掌握阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员相关信息或开展与独立机构任务相关活动的现有行为体的需求；

(e) 制定制度，确保受害者、幸存者和家人切实充分参与独立机构的工作，并与妇女组织和其他民间社会组织定期接触；

(f) 根据其任务和职权范围设计适当的信息管理系统，特别是整合现有的信息和数据；

(g) 与相关行为体，特别是家人协调，制定初步搜寻计划；

(h) 征聘秘书处成员；

(i) 制定并执行初步外联政策，建立登记索求的工作程序，妥善整理案件卷宗、信息和数据；

(j) 继续与包括联合国和其他实体或机构在内的相关行为体、会员国以及家人和民间社会组织联络。

24. 在 2024 年剩余时间内，独立机构除了继续开展实质性工作外，还要编制 2025 年拟议预算，并为秘书长向大会提交关于独立机构工作的第一份报告提供资料。

25. 预计独立机构为执行其任务而需要收集、整合和分析的信息量将非常庞大。收到和登记的案件数量以及需要获取和分析的信息类型和数量，将决定独立机构全面运作所需的人员配置总数。因此，所需预算必须考虑到这一因素，因为所需预算数额将高于为满足眼前的开办工作需要而提供的数额。

独立机构所在地

26. 虽然独立机构所在地仍在考虑之中，但通过迄今与利益攸关方的协商已经确定了几个相关考虑因素，特别是应选择对受害者、幸存者和家人，包括残疾人方便的地点，并应能保障他们在此的安全和安保。对敏感信息和数据的切实可行的保护也应该是一个关键因素。

27. 选择独立机构所在地和相关结构(包括可能设立外地办事分处)的另一个主要考虑因素是，需要确保独立机构在情况允许时有可能发展成一个混合机制，并最终发展成一个国家机制。

四. 报告

28. 秘书长应与独立机构负责人协商，按照第 77/301 号决议的要求，每年报告独立机构的活动情况。

29. 独立机构负责人应确保其外联战略包括定期通报独立机构活动的最新情况，特别是向家人通报。

五. 供资

30. 独立机构将由经常预算供资。预计将在大会第七十八届会议续会第一期会议期间通过第五委员会向大会提交一份订正估计数报告，详细说明请求为 2024 年追加经常预算批款的所需资源。2025 年及以后的资源将列入相关拟议方案预算。

附件一

阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构职权范围

1. 2023年6月29日，大会通过了第77/301号决议，其中第2段决定在联合国主持下设立阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构。该独立机构的任务是“查明阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员的命运和下落，并通过与所有相关行为体密切合作和互补，向受害者、幸存者和失踪人员家人提供适当支助”。
2. 该决议请秘书长在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的支持下，与所有其他相关行为体协商，包括在受害者、幸存者和家人的充分和切实参与下，拟定独立机构的职权范围。
3. 这些职权范围为独立机构的运作及其今后的工作提供框架和指导。应根据大会第77/301号决议全文以及大会、安全理事会和人权理事会的其他相关决议，并考虑到秘书长关于阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员的报告(A/76/890)，以及通过人权高专办举行的协商进程收集并由人权高专办提供给独立机构的意见，来解释这些职权范围。还应根据失踪人员现象和相关伤害的持续性对其进行解释。独立机构本身也应在进行适当协商后，通过自己的工作方法以及适用的框架、战略、政策、规程和标准作业程序，从而进一步细化这些职权范围，以执行其任务。

A. 法律依据和地位

4. 独立机构是根据大会决议作为大会附属机构设立的。因此，它享有法律能力及相关的权力和职权，包括与任何国家或实体缔结协定的法律能力。作为联合国实体，独立机构及其人员、记录、档案、财产和资产还将享有《联合国特权和豁免公约》和其他适用的国际法规则所规定的特权与豁免、免除和便利。

B. 一般任务和关键术语的定义

5. 独立机构的任务是查明“阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员”的命运和下落，并向“受害者、幸存者和失踪人员家人”提供适当支助。独立机构在执行任务时，应同等重视独立机构任务这两个组成部分所涉及的重叠人员类别以及每一类人员各自的权利和需要。应将任务规定的这两项职能充分结合起来全面加以解释。
6. 在国际法没有对“失踪人员”作出具体定义的情况下，独立机构应借鉴现有专业行为体使用的定义，以保持一致性和连贯性，并将其任务解释为涵盖任何命运和(或)下落不明的人，不论其失踪的原因和致因如何，也不论失踪是否与其他人的行为有关，以及是否与武装冲突有关。独立机构对“失踪人员”的解释还应涵盖已向另一个国家或国际机构报告失踪的人员，以及命运和(或)下落仅得到部分查明的人员。

7. 就独立机构的任务而言，“失踪人员”一词涵盖了不同类别的个人及造成其失踪的情况，包括因绑架或强迫失踪或因任何形式的任意剥夺自由而失踪的个人。该词还包括在流离失所或军事行动等其他情况下失踪的人员，不论其失踪是否与具体的侵犯或践踏人权行为直接相关，或在武装冲突情况下与具体的违反国际人道法行为直接相关。

8. 就查明失踪人员的命运和下落而言，在失踪人员的家人和(或)另一合法有关个人收到查明其命运和下落的可靠信息后，就不再将其视为“失踪”人员。然而，即使在命运和下落已经查明的情况下，独立机构的任务也可能包括与充分履行其任务有关的其他工作，例如与相关行为体协调，争取使被拘留者获释或协助将遗骸归还家人。

9. “受害者、幸存者和失踪人员家人”这一表述可能包括重叠的人员类别，独立机构应根据其全部任务并按照相关的国际义务和标准，对这一表述进行解释。“受害者”一词应理解为包括失踪人员和因该人员失踪而直接或间接受到伤害的任何个人。这种做法尤其意味着失踪人员的家人本身也是受害者，包括在他们了解真相的权利和了解因武装冲突而失踪人员的命运和下落的权利受到侵犯的情况下，或在一个人因违反或践踏国际法的行为而失踪的情况下。独立机构应充分考虑到失踪人员或其亲属，尤其是妇女和儿童的具体权利、需要以及面临的情况和挑战，特别是在被剥夺自由的情况下。

10. 独立机构应根据其任务和宗旨，从广义上解释“家人”一词或其派生词，如一名或多名家庭成员，同时铭记该词既适用于与搜寻有关的失踪人员案件登记，也适用于独立机构提供的支助范围。因此，“亲属”应解释为至少包括所有婚生或非婚生子女、收养子女和继子女、事实伴侣(无论婚否)、父母(包括岳母、岳父或任何养父母)、同父母所生、不同父母所生或收养的兄弟姐妹，或在适用情况下包括当地法律、习俗或既定惯例所规定的大家庭或社区的其他成员。

11. 应根据失踪人员现象的持续性和不确定性以及相关伤害，广义地解释和适用独立机构任务的地理和时间范围，同时考虑到需要确保独立机构能够有效开展其全部工作。应将这些方面作为任务中搜寻和支助这两个部分以及相关优先政策的一部分进一步加以完善。“阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员”这一表述涵盖在独立机构成立之前或之后失踪的所有人员，不论其国籍为何，只要其处境或情况与阿拉伯叙利亚共和国有关。这包括目前据信在该国境内失踪的人员，无论其最初在何处失踪，也包括最初在该国境内失踪的人员，无论其目前据信在何处失踪。同样，虽然第 77/301 号决议“深为关切地注意到，在阿拉伯叙利亚共和国境内的冲突和暴力持续 12 年后，在查明所有失踪人员的命运和下落以减轻家人痛苦方面进展甚微”，但并未具体说明独立机构任务的时间范围。独立机构可决定优先考虑 2011 年以后失踪的人员，同时考虑到存活推定原则，不一定排除该日期之前的案件，因为这些案件在 2011 年之后继续被视为失踪人员案件。

C. 指导原则和适用的法律框架

12. 根据第 77/301 号决议的要求，独立机构应当采取以受害者和幸存者为中心的做法，应当将家人包括在内，并应当遵循性别包容、不歧视、“不造成伤害”、独立、公正、透明、消息来源和信息保密等原则和基本特征。它应以存活推定为指导，坚持互补和不重复、可持续和无障碍的操作标准，在工作中采取和应用多学科方法。

13. 鉴于失踪人员现象，特别是强迫失踪所产生的影响具有多个性别层面，独立机构运作和工作的各个方面都应考虑到性别敏感性和包容性。独立机构应确保将性别分析纳入其整个方案编制工作，从查明人员被强迫失踪的性别差异原因，到确定所有遭遇亲属失踪的人，特别是妇女所面临的具体性别差异影响、风险和挑战，以便独立机构有效履行其任务。

14. 独立机构的结构设计、对其职权范围的解释、后续工作方法的制定以及在执行任务时应采用和遵循的相关文件，均应参考这一方法及一套原则和标准。

15. 独立机构应考虑到与阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员及其家人的处境有关的现行国际标准。这些标准包括国际人权文书，特别是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和 1992 年《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》中所反映的标准，以及国际人权法和国际人道法中适用的标准。其中尤其包括冲突各方有义务查明失踪人员的下落，并在必要时找回他们的遗体；家人有权了解失踪亲属的命运和下落，包括有权获得关于失踪人员在何种情况下失踪的信息；如果失踪人员已死亡，则有权获得关于死亡情况和埋葬地点(如果知道的话)的信息，并有权获得失踪人员的遗骸。

16. 对于叙利亚国内法律和政策，只要它们符合该国的国际法义务，也可予以考虑，包括在通过具体工作方法、规程和政策时予以考虑，因为它们对有效执行独立机构的任务有影响。

17. 独立机构还可以考虑其他人权标准，以及由受人尊敬的行为体根据国际标准并借鉴与搜寻失踪人员和支持其家人有关的最佳做法所制定的规程和指南。其中可能包括但不限于红十字国际委员会《关于失踪人员国家机制的指导说明：工具箱》¹ 和《失踪人员问题指导原则/示范法》、² 强迫失踪问题委员会《搜寻失踪人员指导原则》、³ 强迫失踪问题委员会和强迫或非自愿失踪问题工作组报告所载的一般性评论和建议，⁴ 以及《关于调查潜在非法死亡的明尼苏达规程》、⁵

¹ 见 <https://www.icrc.org/en/publication/4601-national-mechanisms-missing-persons-toolbox>。

² 见 <https://www.icrc.org/en/document/guiding-principles-model-law-missing-model-law>。

³ CED/C/7。

⁴ 见 <https://www.ohchr.org/en/special-procedures/wg-disappearances>。

⁵ 见 <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/MinnesotaProtocol.pdf>。

《伯克利数字开源调查规程》⁶和《关于在强迫失踪、任意处决或法外处决案件的搜寻过程和法医调查中开展社会心理工作的原则和最低标准的国际共识》。⁷

18. 独立机构应优先制定和通过有针对性的信息和数据收集与处理政策，包括按照最高国际标准，充分尊重信息和数据保护、隐私、知情同意和保密等基本原则，促进失踪人员家人或所有有正当利益的人获取和使用相关信息和数据。

19. 独立机构还应按照联合国有关条例、细则和政策行事。

D. 履行任务的具体内容

20. 第 77/301 号决议所设独立机构的任务包括两个彼此关联且相辅相成的组成部分，即查明阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员的命运和下落，并向受害者、幸存者和失踪人员家人提供适当支助。应按照以受害者/幸存者为中心的方法来确定和执行这两项内容以及履行任务所需开展的相关活动，同时考虑到这一领域正在开展的更广泛活动的互补原则，包括在国家与国际两级与在搜寻和支助工作中发挥作用的其他相关行为体的密切合作。

E. 查明失踪人员的命运和下落

21. 就独立机构的任务而言，查明失踪人员的命运和下落主要是指确定他们是生是死、他们的下落以及他们在何种情况下失踪，包括那些可能已经死亡的人。这还应包括因这些调查结果而可能产生的相应责任，例如，如果失踪人员还活着并选择与家人团聚，则争取使其与家人团聚；如果发现失踪人员被任意拘留，则争取使其获释；如果发现失踪人员已经死亡，则协助将遗体归还家人。

22. 独立机构应通过一系列活动履行这方面的任务，包括但不限于以下活动，这些活动的优先顺序和实施可能会随时间的推移、情况的变化以及独立机构知识和经验的发展而变化：

(a) 查明掌握或可能掌握阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员相关信息或数据或开展与其任务有关活动的行为体，并适当考虑信息或数据的类型、性别层面和其他分类标准以及保护问题；

(b) 设计一个能够对相关信息和数据进行整合和分类的信息和数据管理系统，尤其要确保充分记录和尊重信息和数据提供者的知情同意、隐私和适用的保密利益，并酌情确保此类信息和数据所涉个人的知情同意、隐私和适用的保密权益；

(c) 制定制度和程序，以审议和处理与独立机构进行接触的任何人在保护和(或)安全方面的关切；

⁶ 见 https://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-04/OHCHR_BerkeleyProtocol.pdf。

⁷ 见 <https://missingpersons.icrc.org/library/international-consensus-principles-and-minimum-standards-psychosocial-work-search-processes>。

(d) 制定和实施必要的程序和保障措施，以避免再次造成创伤，并为受害者、幸存者和家人提供获取相关信息和数据的简便程序；

(e) 建立适当的程序和制度，登记失踪人员案件，无论是新案件还是以前向其他当局或机构报告的案件；

(f) 与相关行为体，特别是家人协调，利用一切现有技术，制定和执行全面搜寻计划，其中包括整合关于失踪人员的信息和数据等关键要素，包括绘制地图以及设法查明和保护乱葬坑的方法；确定优先顺序的客观标准；进行适当转介，以依靠现有能力和程序，特别是在法证工作方面；

(g) 与相关行为体缔结必要的合作协定，包括促进信息和数据交换，并将具体活动和任务交由其他实体开展，以便为独立机构的搜寻计划提供充分信息；

(h) 与包括受害者、幸存者和家人在内的相关伙伴协商，对信息和数据进行结构和背景分析，以便为独立机构的搜寻计划提供信息；

(i) 采取各种程序，寻求和便利确定活着的失踪人员与家人团聚，包括鼓励和便利释放被任意剥夺自由的人员；

(j) 采取一切可行措施和程序，包括通过向相关行为体转介，查明确定已死亡的失踪人员的身份，并寻求和便利将现有遗骸迅速归还其家人；

(k) 从受害者、幸存者和家人的最大利益出发，设计和实施适当的系统，对与阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员有关的信息和数据进行长期保存和存档，同时考虑到各方利益和这一领域的国际最佳做法，包括适当确保和保护独立机构档案及相关信息和数据的充分完整性。

23. 在开展这些活动的过程中，独立机构应定期与家人和代表家人的组织沟通，使他们能够充分和知情地参与，同时尊重他们自己在搜寻过程中的不可或缺的作用。不论在查明具体案件方面取得了多大的进展，沟通都应是有效的，并考虑到家人更广泛的权利和福祉。这包括确保受害者、幸存者和家人以及所有具有正当权益的人都能够根据保护、同意和保密规程，方便及时地获得关于失踪人员的适当相关信息和数据。

F. 对受害者、幸存者和失踪者家人的支助

24. 就独立机构的任务而言，提供适当支助是指直接或通过向现有行为体转介，使失踪人员家人获得适合其权利和需要的支助，无论是个人的还是集体的，同时考虑到他们的需要可能随时间的推移而变化，并适当考虑到失踪人员所产生的有性别差异的影响。这部分任务应被解释为与任务的搜寻部分密切相关。它应包括以下任务：确保受害者参与和介入搜寻其亲属的工作，为此不仅向他们解释失踪人员所遭遇的情况，而且只要失踪人员仍下落不明，就向他们说明正在采取哪些步骤来查明失踪人员的命运和下落。

25. 独立机构将通过一系列活动来履行这一任务，包括但不限于以下活动，这些活动的优先顺序和实施可能会随时间的推移、情况的变化以及独立机构知识和经验的发展而变化：

(a) 与家人，特别是与联系独立机构或向独立机构登记案件的家人以及包括民间社会组织在内的其他相关利益攸关方密切协商，查明家人的需求；

(b) 对所有现有的国际和国家相关行为体进行摸底，并分析它们已经提供的支助形式，以确定优势和差距；

(c) 制定高效、实用、可及和透明的转介制度，包括通过家人的参与，向相关行为体提供的现有服务提供支助，以确保其工作的互补性；

(d) 确保与相关行为体谈判达成的合作协定以这些摸底工作为依据，以便可能通过合作协定将独立机构本身可能无法以最佳方式提供支助的案件转介出去；

(e) 制定明确的规程，就个人获得独立机构不同形式支助的资格作出规定；

(f) 作出安排，向家人提供适当支助，包括心理社会和法律支助，并将其转介给其他现有行为体，以获得补充形式的支助；

(g) 通过与其他行为体协调等方式，确定如何向需要失踪人员身份证明等必要文件的家人提供支助，同时考虑到此类文件可在何种程度上帮助家人更好地享有其他相关权利，例如受教育权、住房权、土地权和其他财产权；

(h) 与向家人提供各种形式支助的行为体定期举行会议，以完善合作与协调，避免工作重复和重叠，并就加强最佳做法以及查明和应对业务挑战征求意见。

G. 工作方法

26. 独立机构应遵循家人可充分利用的以受害者/幸存者为中心、基于权利的方法，采取易于理解、符合最佳做法的程序、政策和规程，并考虑到对性别问题有敏感认识的办法，尊重“不造成伤害”原则，包括与以下具体领域有关的程序、政策和规程：

(a) 登记案件；

(b) 启动搜寻的标准，包括根据独立机构的倡议启动搜寻；

(c) 制定和执行全面搜寻计划；

(d) 制定知情同意以及核实信息和数据的程序参数；

(e) 从已经向一个或多个其他组织报告的案件开始确定案件的优先顺序，以减少和降低家人再次遭受创伤的风险。

27. 独立机构应制定一套政策和程序，具体规定受害者、幸存者和家人与独立机构接触并参与其工作的目的、方式和方法。

28. 独立机构还应制定和实施全面外联战略，向其任务范围内的潜在人员、其家人和其他相关行为体通报其工作、活动和在履行任务方面取得的进展。其中应包括针对受害者、幸存者和家人的具体内容。
29. 独立机构还应制定审查程序，以便根据经验和受独立机构工作影响的人的意见，逐步调整其工作方法。其中应包括明确的程序，使受害者、幸存者和家人能够就其与独立机构的接触提供反馈意见，并审查为此提供的服务，以期最大限度地提高效力。
30. 独立机构应采取适当措施，尊重并确保尊重受害者、幸存者和家人的保密性、隐私、利益和个人情况，包括年龄、生理性别、社会性别和健康状况。
31. 独立机构应制定具体政策，确保在其工作中(包括为其工作人员的利益)全面纳入精神健康保护办法和社会心理支持。
32. 独立机构还应采用有关设立受害者、幸存者和家人保护部分的程序和工作方法，以确保对受害者、幸存者和家人以及与独立机构合作的任何其他人员提供适当的保护和支助。
33. 独立机构应确保其工作方法适当平衡向家人提供与家庭成员案件有关的信息和数据的需要以及信息和数据的保密、保护、隐私、安全和保障原则，同时确保与其他相关行为体进行有效合作。

H. 结构和组成

34. 独立机构的负责人应为助理秘书长级别。该负责人应品德高尚、正直，具备最高水平的专业能力，并在处理失踪人员问题、与冲突及冲突后环境中的受害者、幸存者和家人合作以及进行复杂且敏感的谈判方面具有丰富经验。根据适用的联合国条例、细则和政策，该负责人应表明致力于确保在独立机构的结构和工作中采取以受害者和幸存者为中心的做法并实现性别平等。独立机构负责人应由一名 D-1 职等的副职协助工作。
35. 负责人和副负责人均应由秘书长与联合国人权事务高级专员协商后任命。
36. 独立机构负责人应征聘一个由公正和经验丰富的专业人员组成的秘书处，以协助负责人的工作，这些专业人员应具备以下领域的专门知识：失踪人员搜寻和支助工作，与受害者、幸存者和家人接触，性别包容办法，与有关国际组织、会员国、民间社会和其他实体建立伙伴关系，以及信息和数据管理、外联和沟通。在任命秘书处人员时，还应适当考虑公平地域分配和性别均衡，以及必要的语文能力和区域专门知识。
37. 工作人员应包括一名受害人权益倡导者，以酌情为受害者、幸存者和家人与独立机构进行接触提供协助、咨询意见和便利。独立机构负责人将进一步详细说明受害人权益倡导者的具体职能和责任。

38. 独立机构的治理结构应包括一个咨询委员会，由以个人身份任职的叙利亚和国际独立专家组成，包括受害者、幸存者和家人的代表，他们将定期举行会议，就独立机构的方案和业务向独立机构负责人提供保密意见和建议。

39. 根据大会第 77/301 号决议的要求，独立机构还应包括一个结构要素，以确保受害者、幸存者和家人充分和切实地参与并得到代表，并应定期、持续地与妇女组织和其他民间社会组织接触。为此，独立机构应在其结构中纳入使受害者、幸存者和家人能够酌情促进和参与其工作的渠道，并提供与包括妇女组织在内的民间社会组织互动的空间。这些渠道至少应包括：

- (a) 他们在独立机构咨询委员会/治理机构中的代表；
- (b) 就独立机构的工作进行双向交流的正式集体平台；
- (c) 灵活和基于需要的其他参与方式，如双边会议、书面意见和专题工作组；
- (d) 通过受害人权益倡导者参与解决受害者、幸存者和家人在与独立机构互动方面的具体关切。

I. 合作

40. 大会第 77/301 号决议促请所有国家以及阿拉伯叙利亚共和国境内冲突各方根据国际法规定的义务，与独立机构充分合作。

41. 大会还促请其他相关行为体，包括国际机构和民间社会组织，特别是叙利亚民间社会组织，与独立机构合作。独立机构应将民间社会组织理解为包括妇女组织。

42. 大会请整个联合国系统与独立机构充分合作，迅速回应任何请求，包括获取信息、数据和文件的请求，特别是向该机构提供其可能掌握的任何信息和数据，以及提供为履行该机构的任务所需的任何其他形式的协助。

43. 为落实大会的这些指示，独立机构应制定一个合作框架，涵盖与有效履行其任务有关的一系列行为体和不同形式的合作，包括信息和数据共享、进入阿拉伯叙利亚共和国和其他国家领土的请求，以及开展搜寻、识别、援助和支助受害者、幸存者和家人的进程，无论他们身在何处，包括由相关国家向失踪人员家人发放必要文件，使他们在失踪人员的处境及其法律后果方面获得更大的法律确定性。

44. 独立机构的合作模式应在其程序和工作方法中并通过与相关行为体签订有针对性的具体协议以及酌情签订集体协议得到进一步细化。

J. 独立机构所在地

45. 秘书长应在考虑到无障碍、安全、效率、与其他相关组织和实体的合作、成本效益和任何其他相关因素的情况下，确定独立机构的所在地。

46. 独立机构负责人可根据适用的联合国条例、细则和程序，酌情并视需要考虑设立外地机构。

K. 报告

47. 秘书长应按照第 77/301 号决议的要求，每年向大会报告独立机构的活动。报告应与独立机构负责人协商进行。

48. 独立机构负责人还应确保其外联战略包括定期报告、沟通和更新独立机构的活动，特别是针对家人的活动。

L. 修正

49. 秘书长可随时修正本职权范围。独立机构负责人可就此提出建议。

M. 投入运作

50. 秘书长应与独立机构负责人协商确定独立机构被视为投入运作的日期。

N. 完成任务

51. 独立机构在完成任务后，应按照联合国规则、条例、政策和程序，将其收集、分析和掌握的信息、数据和文件移交秘书处，移交条件应与所掌握材料的敏感性相称，并充分尊重有关材料所涉个人的权利。

附件二

关于制定阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构职权范围的协商进程的文件

2023年6月29日，大会通过了第77/301号决议，决定在联合国主持下设立阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构。该独立机构的任务是查明阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员的命运和下落，并向受害者、幸存者和失踪人员家人提供适当支助。

决议第5段：

请秘书长在联合国人权事务高级专员办事处的支持下，与所有其他相关行为体协商，包括在受害者、幸存者和家人的充分和切实参与下，在本决议通过后80个工作日内拟定独立机构的职权范围。

此外，这一进程必须按照大会的决定进行，即独立机构应包括确保“受害者、幸存者和失踪人员家人充分和有意义地参与其运作和工作”的“结构要素”。决议还要求该机构适用一套原则，特别是性别包容和互补原则。

为支持执行这项任务，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)正在开展协商进程，目的是收集意见和建议，包括关于任务范围(有关失踪人员的定义，包括失踪和因流离失所而失踪等案件类别、地理和时间范围)、工作方法、结构和合作等关键要素的意见和建议，为起草职权范围提供信息。

协商对象包括但不限于叙利亚受害者和家人组织/团体、非政府组织、联合国和非联合国机关和机构以及有关会员国。将向所有会员国发出普通照会。

为此，人权高专办将采用不同的协商形式，以确保这一进程尽可能具有包容性和代表性，同时考虑到现有制约因素，特别是时间有限。协商将包括在线和面对面的双边和集体会议，以及书面提交资料。

有意提交书面资料者请将资料发送至 ohchr-syriaruleoflawtjunit@un.org。人权高专办鼓励以英文、阿拉伯文或法文提交资料。请提交资料者说明是否应将所提交资料(或其任何部分)保密处理。书面资料应不迟于2023年9月30日发送。

决议还请秘书长在决议通过后100个工作日内报告其执行情况。

附件三

2023 年 8 月 24 日联合国人权事务高级专员办事处致所有会员国常驻联合国日内瓦办事处和日内瓦其他国际组织代表团的普通照会

联合国人权事务高级专员办事处谨提及大会于 2023 年 6 月 29 日通过的关于阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构的第 77/301 号决议，为便于参考，谨随函附上该决议副本。

联合国人权事务高级专员办事处注意到，大会决议设立了失踪人员问题独立机构，并请秘书长在联合国人权事务高级专员办事处的支持下拟定独立机构的职权范围(第 5 段)。在这方面，决议呼吁与所有其他相关行为体进行广泛协商，包括让受害者、幸存者和家人充分和切实参与。因此，作为这一进程的一部分，本普通照会就职权范围应适当包含或涉及的内容征求会员国的意见。联合国人权事务高级专员办事处谨请各常驻代表团不迟于 2023 年 9 月 30 日将其在这方面的意见发送至 ohchr-syriaruleoflawtjunit@un.org 为荷。