



第六十三届会议

临时议程* 项目 67(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的第 61/155 号决议中请秘书长提请所有国家政府、联合国有关机构、专门机构、区域政府间组织和国际人道主义组织注意该决议，并向人权理事会有关会议和大会第六十三届会议提出关于该决议执行情况的全面报告，包括相关建议。本报告是按照第 61/155 号决议编写的。

* A/63/150 和 Corr. 1。

** 本报告在截止日期之后提交，目的是要反映最新的资料。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 防止人员失踪的措施	3
三. 家属知情权利	5
四. 使用传统法医方法和 DNA 法医学技术搜寻失踪人员和确认其身份	7
五. 失踪人员和有罪不罚问题	8
六. 结论和建议	10

一. 引言

1. 大会在第 61/155 号决议中注意到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，继续对终止有关冲突的努力产生不利影响，给失踪人员家属造成痛苦，在这方面，强调应从人道主义等其他角度处理这一问题。大会敦促各国严格遵守和尊重并确保尊重 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其 1977 年附加议定书所载的国际人道主义法规则。
2. 大会吁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，并查明因此种情况据报失踪人员的下落，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。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；又重申武装冲突的每一当事方，一俟情况许可，至迟应在实际敌对行动终止时，立即搜寻敌对方报称失踪的人员。
3. 大会还请各国高度重视与武装冲突有关的据报失踪儿童问题，并采取适当措施搜寻这些儿童和确认其身份；大会又邀请武装冲突当事国同红十字国际委员会充分合作，纯粹基于人道主义考虑，查明失踪人员的下落，并对该问题采取综合办法，包括作出可能必要的一切实际安排和协调机制。
4. 大会请秘书长向大会第六十三届会议提出关于第 61/155 号决议执行情况的全面报告。
5. 下列国家应 2008 年 6 月 10 日的普通照会要求提供了信息：阿塞拜疆、巴林、哥斯达黎加、萨尔瓦多、危地马拉、伊朗伊斯兰共和国、日本、摩纳哥、摩洛哥和乌克兰。还收到下列组织提供的信息：红十字国际委员会、失踪人员国际委员会和阿根廷法医人类学工作队。这些答复可以按一般课题归为四大类：防止人员失踪的措施；知情权利；法医学的发展；以及有罪不罚问题。下文第二至第五节将讨论每一课题。

二. 防止人员失踪的措施

6. 大会第 61/155 号决议吁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，并查明因此种情况据报失踪人员的下落。
7. 若干组织和国家强调了防止问题。大会于 2006 年 12 月 20 日通过了《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，其中规定各国必须采取特别措施来防止失踪和解决相关问题（见第 61/177 号决议）。
8. 各国议会联盟在其第 115 届大会上通过关于失踪人员的决议，其中载列旨在处理和解决该问题的措施，并吁请各国议会采取行动，特别是要求它们利用所有办法提请其各自的政府注意失踪人员问题，以便采取全面的国家政策来解决失踪

人员问题，向受害者家属提供更多援助和预先防止再有人员失踪。议会联盟在该决议中指出，国家政策应包括通过和颁布关于失踪人员的国家法律，并附有必要的规章和行政措施；建立国家执行和协调机制，特别是通过受托执行国际人道主义法的国家委员会；冲突之后制定一个审查和系统地解决失踪人员问题的程序框架，其目的是建立和维持持久和平及必要时执行适当独立和不偏倚的具有司法和非司法性质的国家机制，以便为失踪人员的下落提供进一步线索和满足家属及社区的需要；在国际人道主义法和关于失踪人员的国家立法及实施方面对国家办案人员进行适当培训。

9. 在区域一级，美洲国家组织（美洲组织）大会于2008年6月3日通过关于失踪人员及其家属提供援助的AG/RES. 2416 (XXXVIII-0/08)号决议，其中大会敦促武装冲突所有当事方和其他武装暴力事件中的行动者按照适用的国际法，防止人员失踪，并鼓励成员国继续努力防止人员强迫失踪，斟酌情况考虑通过关于设立官方登记册的法律、条例、和/或指示，以便保存关于所有被拘留者的记录，其中一个理由是让家属、其他有关人员、司法当局、和/或经授权保护被拘留者的组织，在短时间内，知道发生了哪些拘留事件和所有上述事件，而又不妨碍被拘留者同其家属之间进行适当联系。

10. 美洲组织大会在该决议中还敦促成员国加强努力，为失踪人员的下落提供进一步线索，并为此确保当局和所有机制协调工作，相互合作和取长补短。它鼓励成员国酌情考虑颁布国内法，承认失踪受害者家属的处境，同时考虑到家庭女户主和儿童的具体需要和特别利益，包括失踪对财产管理、儿童监护、父母的权利、婚姻现状等的影响，以及制定适当赔偿方案。

通过法律和条例

11. 根据国际和政府间组织通过的各项决议，制定和促进国家立法对于处理下列问题仍然至关重要：失踪人员，防止失踪，查明失踪人员的下落，确保资料的适当管理以及支持失踪人员家属。在这方面，红十字委员会编制了示范法，其中附有逐条评论，帮助各国制定和通过这方面的国内立法。该示范法是一个立法框架或拟议行动，可以根据国家需要加以调整；它的全部和部分都可以用来制定或补充现有关于各种课题的内部立法。

12. 红十字委员会示范法共有八章，涵盖若干问题：关于失踪人员和失踪人员家属等术语的定义（在“一般规定”里）；基本权利和与被剥夺自由的人有关的措施，以及其家属知情的权利；失踪人员的法律地位及相关权利；追踪失踪人员；尊重死者；刑事责任。红十字委员会还对国内法和国际人道主义法在对失踪人员问题的影响方面的兼容性进行研究和支持这方面的研究。这类研究已经在亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、危地马拉、印度尼西亚和斯里兰卡进行。

13. 在国家一级，已经采取具体行动以期防止人员失踪。例如，日本在 2004 年颁布关于惩罚严重破坏国际人道主义法行为的法律、战俘待遇法以及公民保护法。根据公民保护法，地方政府有义务将关于居民的安全和安保的信息送交中央政府。现在也建立了旨在武装袭击情况下使用的电脑化信息系统，以便收集关于受影响人员的安全情况的信息，并将这些信息提供给日本红十字会。日本还同红十字委员会一起为日本红十字会工作人员和红十字委员会驻吉隆坡区域代表团的工作人员联合举办“追踪失踪人员”问题研讨会。该研讨会帮助相关国内组织，包括当地公共机构，促进努力确保分享关于武装冲突期间公民的安全和安保的信息。

14. 伊拉克政府已经采取步骤处理失踪人员的问题。这些步骤包括 2005 年公布一项关于设立失踪人员全国中心的法令，并起草关于失踪人员的法律和保护乱葬坑的法律。

武装和保安部队使用身份标识

15. 在冲突期间，制造供武装和保安部队正确使用的身标识在防止人员失踪方面发挥重要作用。在这方面，各国政府负有主要责任制造和强制其武装部队使用这类物件作为身份证。

16. 大会在其第 61/155 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问题，并采取适当措施搜寻这些儿童和确认其身份。在冲突中未成年人特别容易受到伤害，尤其是强迫招募，因此，未成年人个人身份标识对于防止失踪来说非常重要。在这方面，国家当局必须采取有效措施向未成年人提供个人身份标识，以防止他们失踪。

三. 家属知情权利

17. 大会在第 61/155 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，武装冲突的每一当事方必须搜寻敌对方报称失踪的人员。大会还吁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，向失踪人员家属提供关于失踪人员下落的一切相关信息。

追踪

18. 正如第 61/155 号决议所强调的，必须采取有效措施确定据报失踪人员的身份和下落。各国当局和武装团体必须承担这一责任。它们首先必须承诺执行国际法律文书，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》、《禁止酷刑公约》等。也可以通过签署和批准《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》来表示这种承诺。

19. 这方面的具体活动包括红十字委员会在武装冲突或其他暴力事件发生期间的追踪活动。这些活动包括向家属、直接目击人、当局和任何其他可靠来源收集有关下落不明人员和他们在什么情况下失踪的信息。这些信息储存在中央系统里，并按照保护个人数据的法律管理。这项信息对于追踪某人和确定他或她究竟出了什么事非常重要。这些搜查工作是在拘留所和境内流离失所者营、难民营、停尸室、边远地区等地进行。追踪活动还包括向当局提供下落不明人员名单，以及关于他们在什么情况下失踪的信息，询问关于坟墓地点的信息，请求当局允许找回尸体和确认身份。追踪工作还涉及同当局或武装集团不断对话，以便查明失踪人员的下落。

20. 自从 2001 年 11 月以来，失踪人员国际委员会还在波斯尼亚和黑塞哥维那、克罗地亚、黑山、塞尔维亚和前南斯拉夫的马其顿共和国进行追踪活动，特别是通过协助当局找回失踪人员和确认其身份。

查明失踪人员下落的机制

21. 为了行之有效，追踪活动、案件调查和信息管理都需要有一套机制，目的是确保各当事方履行其义务，并提供为解决失踪人员案件所需的信息。在这方面，大会在第 61/155 号决议中认识到应根据国际和国家法律规范和标准，收集、保护和管理关于失踪人员的数据，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动者合作，提供关于失踪人员的一切适当相关信息。

22. 一些国家已经建立了这些目标包括查明失踪人员的下落和支持其家属的机制，例如阿塞拜疆、智利、危地马拉、伊拉克和日本。不过，还是建议按照国际人道主义法的规定建立国家情报局和坟墓登记事务处。

23. 在危地马拉，已经向国会提交一项法律草案，以期设立一个委员会负责搜寻强迫失踪或其他形式失踪的受害者。该委员会将制定、评价和执行搜寻失踪人员计划，以及促进各种措施来处理受害者及其家属。该委员会的指导原则是除其他外，追求查明真相的权利、尊重受害者及其家属的尊严以及尊重文化多样性。

24. 2004 年，哥斯达黎加设立国际人道主义法委员会，目的是促进和平和防止冲突。自 2007 年 3 月以来，失踪人员问题已经纳入该委员会的行动计划中。该委员会计划对现有的法律框架进行分析，以便在中期提出经改进的机制，防止人员失踪，以及对哥斯达黎加失踪人员的潜在案件作出答复。

25. 在波斯尼亚和黑塞哥维那，在失踪人员国际委员会协助下设立了失踪人员研究所。该研究所的重要任务之一是建立统一的中央记录册，记录在冲突期间失踪的人员。中央记录处将收存各实体和机构、失踪人员家属协会、失踪人员国际委员会、红十字委员会和其他组织保存的所有记录。中央名单将受到严格的核实查对，确保准确无误和防止出于政治目的篡改失踪人员人数。科索沃失踪人员委员

会的授权任务是搜寻由于冲突而失踪的人员，而不论他们的国籍、族裔或宗教信仰。

失踪人员和档案

26. 为了对关于失踪人员的信息进行适当管理和处理，还必须建立和维持正确的符合个人数据保密标准的归档和存档制度。在这方面，红十字委员会在它经手的许多案件中着手管理关于失踪人员的信息和处理有关档案。红十字委员会有一个所有案件都适用的标准软件，使其能够储存、处理和查询关于失踪人员的信息，同时确保这些信息数据有很高的安全度和保密度。

27. 在危地马拉，政府正在收集和妥善保管有助于解决强迫失踪和其他侵犯人权行为的案件的档案和文件，并使之系统化。

四. 使用传统法医方法和 DNA 法医学技术搜寻失踪人员和确认其身份

28. 大会第 61/155 号决议确认，以传统法医方法和 DNA 法医学技术有效搜寻失踪人员和确认其身份，大有助于改进确认失踪人员身份的工作。

29. 当失踪人员据信已经死亡，那么找回、确认和有尊严地处理其尸体或遗骸至关重要。国际人道主义法要求冲突或其他形式的武装暴力事件的当事国和其他当事方确保适当和有尊严地管理死者尸体，以便查明失踪人员的下落。2003 年红十字委员会举办的失踪人员问题政府和非政府专家国际会议通过这方面的意见和建议。关于遗骸和有关死者的信息的管理问题提出了一些措施，其中包括：确保采取所有可行的措施来确认死者遗骸和记录其身份；避免阻挠、干预或妨碍遗骸确认工作；签发死亡证；确保所有有关人员在管理、挖掘和辨认遗骸方面尊重法律规则和专业道德；确保法医专家尽可能执行这些程序来挖掘和辨认遗骸；为处理国际案件的法医专家制定专业道德和业务标准以及尊重这些标准；确保所有收集死者信息和处理遗骸的人都经过充分培训。

30. 关于遗骸挖掘和确认工作，专家同意，只有当事各方商定一个包括下列程序的框架后才可以开始进行：

(a) 根据科学界以前采用过被认为适当的科学上已有和可靠方法和技术，以及（或）习惯法的、临床的或环境证据，制定挖掘、死前数据收集、尸体解剖和确认程序；

(b) 在挖掘、解剖和确认工作中与社区和家属建立伙伴关系的适当办法；

(c) 将遗骸交还家属的程序。

31. 危地马拉提供关于国家法医学研究所职能的资料，该研究所负责进行技术调查工作。

32. 一些组织说，在世界许多地方，侵犯人权案件的调查工作仍然没有包括法医调查。虽然过去 20 多年来南方一些地区在法医领域的技术差距已经缩小，但是官方法医机构的声誉仍然经常是个大问题。更新设备和提供培训对于改善结果和提高声誉至关重要。

33. 虽然在这些领域有一些改善，但是极其重要的是确保进行独立法医调查或者由独立专家陪同法医官员调查侵犯人权事件，尽管这样做极端困难。由与调查中的罪行可能有利益冲突的不可靠的专家和机构进行法医调查，往往不能使受害者家属甚至整个社会满意，从而要求进行进一步的调查。

34. 关于旨在促进受害者家属了解真相的权的措施，法医调查员应尽可能协助这些家属：(a) 在法医工作进行之前、期间和之后提供基本资料，向他们说明任何一项法医调查可能得出的许多结果（例如确定遗骸地点和辨认遗骸的可能性）以及最后结果；(b) 提供方便前往调查现场；(c) 考虑和解决他们的关切、疑虑、问题和反对意见，考虑到他们的文化、宗教和丧葬习惯。如果在进行法医调查之前不考虑到这些问题，工作可能失败并加深痛苦。

35. 培训和培养当地法医专家也是一个重要问题。虽然协助搜寻因争战、内部冲突和镇压性政权而失踪的人的国际法医队作出了重要贡献，但是，同样重要的是，他们的工作不只限于进行法医调查和分析工作，而且还强调与当地工作队和当地法医专家一起工作，对它们进行培训和培养。这样做很重要，理由很多，包括以下理由：

(a) 在大多数有关国家里，确认侵犯人权事件受害者身份的法医工作可能长达几十年。国际工作队花在每一次任务的时间一般有限，通常只是几年，国家工作队则可全时专心做这项工作；

(b) 在许多有关国家里，法医学不发达或几乎没有，在大多数情况下，考古学、人类学和遗传学的技术并不常见或者根本就不会使用。在法院里，物证的使用一般有限，而且大多数证词都是口头的。建立国家法医队或培训处理这类问题的法医专业人员一般会改善刑事调查程序，从而有助于实现法治；

(c) 国家工作队能够以更有效的方式为受害者家属及其社区服务，因为他们讲同一语言，具有相同或类似的文化，生活经历大体一样，并有强烈愿望致力于改善其国家的法治。

五. 失踪人员和有罪不罚问题

36. 大会第 61/155 号决议没有明确谈到有罪不罚问题，但提及国际人道主义法的原则和规范，以及国际人权标准。大会在该决议中注意到武装冲突在世界各地

持续不断，国际人道主义法和人权法经常因此受到严重违反。它还注意到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，继续对终止有关冲突的努力产生不利影响，给失踪人员家属造成痛苦，并强调应从人道主义等其他角度处理这一问题。

37. 美洲组织大会在其 AG/RES. 2416 (XXXVIII-0/08) 号决议中敦促成员国在保护人员免遭失踪特别是强迫失踪的国际人权法和/或国际人道主义法各自适用的范围内，惩罚因在武装冲突和其他武装暴力事件中违反这些法的规定而被判有罪的人。该决议还敦促成员国相互合作，以处理人员失踪问题的方方面面，特别是在支持家属、搜寻失踪人员、收集、挖掘和辨认遗骸以及在刑事诉讼中相互援助等领域。

38. 各国议会联盟在其关于失踪人员的决议中，要求各国议会利用他们所有的手段提请其各自政府注意失踪人员问题，以便采取全面国家政策来解决失踪人员问题，加强对受害者家属的援助和预先防止再有人失踪。议会联盟吁请这类国家政策除其他外应包括通过和颁布关于失踪人员的国家法律，并附有必要的规章和行政措施，涵盖特别是下列方面：根据国家刑法把违反适用于失踪问题的国际人道主义规范和国际人权标准的行为定为犯罪行为，特别是把强迫失踪定为犯罪行为；建立调查和起诉机制，以保证落实这类国家刑法；不能诉诸宽恕、大赦或类似政治措施来终止刑事起诉或惩罚这类罪行；如果按照宪法设立的法律当局或主管法律当局认为被告犯下这类罪行，则被告无资格担任公职。这类国家政策还应包括冲突之后制定一个审查和系统地解决失踪人员问题的程序框架，其目的是建立和维持持久和平及必要时执行适当独立和不偏倚的具有司法和非司法性质的国家机制，以便为失踪人员的下落提供进一步线索和满足家属及社区的需要。

39. 红十字委员会在其编写的关于 2003 年 12 月 2 日至 6 日举行的红十字和红新月会第二十八届国际会议的报告中，重申政府和非政府专家国际会议的意见和建议。关于查明下落不明人员的下落问题，委员会指出家属和社区需要有关方面确认发生过导致这些人下落不明的事件，需要追究肇事者的责任。该会议提出的措施包括必要时建立互补的司法和非司法机制，以满足家属的需要和处理赔偿问题。

40. 收到的文件指出，处理失踪人员和有罪不罚问题的方针办法必须与联合国在过渡时期司法和法治方面的开创性工作协调一致。从这个角度看，第 61/155 号决议非常重视的失踪人员家属的痛苦不能只靠集中注意人道主义考虑的文书和机制来解决。对于有关失踪人员的复杂问题，极其重要的是，这个问题往往在武装冲突中发生，而且在冲突后很久还继续存在，既对家属造成持久的悲痛，也对建立持久和平构成障碍。从冲突过渡到稳定状态，包括充分实现法治，是一个长久的过程，而失踪人员问题的解决是这个过程的一组成部分，不能在短期内完成。失踪人员问题的性质在冲突期间和结束后不久与在多年甚至几十年后社会在重新建立和平时机构和政府恢复问责制方面取得进展时很不相同。因此，失踪人

员问题成为包括民主治理在内的良政过程和包括结束有罪不罚现象在内的法治过程的一部分。在结束家属受苦的过程中，必须让家属获得答案。在重建受冲突影响的社会方面，将在未来保护公民权利的这些机构也必须提供这类答案。通过提供答案，守法的当地机构证明已经取得进展，并有助于人们恢复对公共机构的信任。失踪者通常是令人发指的罪行的受害者，其找回其遗骸的地点往往就是作案现场。在刑事司法范围外，失踪者家属根据民法和公法应享有权利知道事情的真相，而整个社会也希望知道真相，并为此目的利用其民主、行政和司法机构。失踪者家属希望政府和法律机构缓解其痛苦和悲伤，以便正义最终得到伸张。

41. 强迫或非自愿失踪问题工作组于 2008 年 7 月 21 日至 24 日前往阿根廷执行任务，以便收集与该强迫失踪有关情况的资料。工作组基于下列信念进行实地调查：不仅前往正在发生政治暴力行为或内部武装冲突导致强迫失踪的国家执行任务，而且还前往例如阿根廷那样的、虽然目前已建立了民主政权但过去曾发生过强迫失踪事件以及工作组有大量与其国有关的尚未解决的案件的国家执行任务。工作组的核心人道主义任务是作为失踪人员家属与失踪发生所在国政府之间交流的桥梁。此外，工作组还监测各国履行《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》赋予的义务的情况。

42. 根据法医学组织，由与调查中的罪行可能有利益冲突的不可靠的专家和机构进行的法医调查，往往不能使受害者家属甚至整个社会认为案件满意，必须促进当地司法人员和律师交换意见，包括在介绍会和讲习班上交换意见，以便提供有关法医学，主要是法医人类学、考古学和遗产学如何协助司法调查的基本信息。但是，侵犯人权行为的证据不一定意味着正义可以马上得到伸张。

43. 许多侵犯人权事件都是在司法框架内加以调查，但没有受到起诉，因为大赦法限制法医证据在司法程序中的作用。但是，随着在国际刑事法领域建立了新机制以及旧案件重新开审，¹ 法院、在人权领域开展工作的非政府组织、真相委员会和其他参与审判前调查或相关调查的机构必须保存重要证据、文件档案和法医报告，以便它们在未来的审判中视需要加以使用。同样地，把国际法医程序和人权调查准则纳入国家刑事程序中至关重要。这样将确保为人权调查工作制定的科学工具和机制可产生较长期的影响。联合国和红十字委员会就法医学和人权问题编写的文件也应纳入国家刑事程序中。

六. 结论和建议

44. 务须采取各种措施来防止人员失踪、确立知情权利、制定法医学能力和打击有罪不罚现象。

¹ 在这方面的相关例子有阿根廷和智利。

45. 失踪人员问题在武装冲突中特别严重。应采取措施来尽量减少这种现象，例如建立适当的确认程序。这个问题也应作为和平建设过程一部分，以透明、问责和公众参与的方式加以处理，并建立各种司法和法治机制，包括司法委员会、议会委员会和真相调查委员会。

46. 失踪人员家属知道失踪人员下落的权利任何时候都应受到尊重。

47. 关于法医学，应支持作为调查侵犯人权事件的组成部分的法医工作，应提高对侵犯人权和人道主义法行为进行独立调查的机会。应在司法和非司法机制任务之外建立适当机制来继续找回和确认工作。独立法医专家和当地司法人员、检察官、法官和律师之间应加强接触。也应承认需要对当地工作队和当地法医专家进行培训和培养。因此，在采用法医学来调查失踪案件方面，区域倡议对于提高独立性和效率是有用的。

48. 对于侵犯人权包括强迫失踪事件，必须追究责任。在这方面，吁请各国批准相关国际条约，特别是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。还吁请各国使其国内法和做法符合该公约。