



第六十七届会议

临时议程\* 项目 70(b)

促进和保护人权

失踪人员

秘书长的报告

摘要

大会在其关于失踪人员的第 65/210 号决议中请秘书长向大会第六十七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。本报告系根据该决议编写。

\* A/67/150。



## 一. 引言

1. 大会在其关于失踪人员的第 65/210 号决议中请秘书长向人权理事会相关届会和大会第六十七届会议提出关于本决议执行情况、包括相关建议落实情况的全面报告。本报告系根据这一请求编写。

2. 本报告继上次关于失踪人员的报告(A/65/285)之后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。

3. 本报告大大受益于会员国、政府间组织和非政府组织应 2012 年 2 月 10 日普通照会的要求而提供的资料。<sup>1</sup> 这些资料阐述了各项措施的执行情况，而这些措施不仅是要处理武装冲突造成的失踪人员问题，还要处理其他暴力和不安全局势中的下落不明人员、包括遭受强迫失踪者的问题。本报告因此也反映了为解决后一类问题而采取的措施，其中许多措施的主要方面与那些为处理失踪人员而制订的措施没有重大区别，可在这两种情况下使用。

## 二. 国际法律框架

4. 防止和解决失踪人员和强迫失踪情况的国际义务是以国际人道主义法和人权法为基础的。一些国家在其为本报告提供的资料中强调，它们致力于履行这些义务，其中包括亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、哥伦比亚、克罗地亚、危地马拉、墨西哥、巴拿马和巴拉圭。吉尔吉斯斯坦指出，该国 2010 年确定了执行国际人道主义法问题跨部门委员会的工作方式。

5. 一系列与国际人权法有关的权利都与失踪人员问题有关，其中包括不受非人道或有辱人格待遇的权利，以及享有自由和人身安全、生命、承认法律人格、公平审判、司法保护、家庭生活和参与受害人案件调查和刑事司法程序等各项权利。此外，了解真相的权利也为各国查明下落不明人员的命运和下落的义务奠定了基础。这项权利是在冲突造成的失踪人员案件中首次提出的。家属了解失踪亲属命运的权利是 1997 年日内瓦四公约第一附加议定书第 32 条规定的。最近几十年来，了解真相的权利被认定适用于其他严重侵犯人权行为，包括强迫失踪，并与其他

<sup>1</sup> 收到了亚美尼亚、阿塞拜疆、波斯尼亚和黑塞哥维那、智利、哥伦比亚、克罗地亚、格林纳达、危地马拉、圭亚那、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、马达加斯加、墨西哥、巴拿马、巴拉圭、西班牙、塔吉克斯坦、乌拉圭、红十字国际委员会、失踪人员问题国际委员会和欧洲安全与合作组织提供的资料。格林纳达在其资料中表示，关于第 65/210 号决议，该国目前没有任何情况可以报告。圭亚那在其资料中表示，该国没有经历或参与任何形式的武装冲突，因此没有发生人员在武装冲突期间失踪的情况。欧安组织表示无法提供资料，因为它的活动范围不涵括第 65/210 号决议提出的问题。

多项人权密切相关。该权利现已明确列入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 24(2) 条中。了解真相的权利指的是充分和全面了解侵权行为和已发生事件的真相、当时的具体情况以及谁参与了这些行为和事件。就失踪人员和强迫失踪问题而言，它还指有权了解受害人的命运和下落。

6. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》于 2010 年 12 月 23 日生效是国际人权法规范制订方面的一个重大发展。该公约目前有 34 个缔约国，自上次关于失踪人员的报告以来有 15 个国家加入或批准了该公约。《公约》规定任何人不应遭到强迫失踪。《公约》还确立了受害人的权利，并规定了各国防止强迫失踪和将行为人绳之以法的具体义务。此外，《公约》还建立一个监察机制，即强迫失踪问题委员会，该委员会 2011 年 11 月 8 日至 11 日举行了第一次会议，2012 年 3 月 26 日至 30 日举行了第二次会议。

7. 人权理事会咨询委员会提交了一份关于失踪人员问题最佳做法的报告(A/HRC/16/70)。该报告全面阐述了失踪人员问题相关法律框架与实践。

### 三. 防止人员失踪的措施

8. 国家和武装冲突其他当事方有义务采取一切适当措施防止人员失踪。这些措施可以是立法措施，也可以是机构措施，最好是在和平时期采取，以确保它们在可能需要发挥作用前落实到位。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，以及确保失踪和强迫失踪案件问责制。

#### A. 颁布国家立法

9. 各国必须将本国根据国际人道主义法和国际人权法而承担的有义务纳入国内法。颁布国家立法对于防止和处理失踪人员和强迫失踪情况十分必要，其办法包括：帮助查明失踪人员和失踪者命运；确保全面收集和妥善管理信息；以及落实受害人家属了解真相的权利并为他们提供必要的支持。

10. 以哥伦比亚为例，该国从 1991 年至 2012 年为处理失踪人员和强迫失踪问题通过了各项法律、法律修正案、法案、通告、法令、指令和政策，例如，(a) 2010 年关于纪念强迫失踪受害人的法律，除其他外，该法律规定成立国家失踪人员 DNA 数据库，掩埋和归还遗骸，为家庭和追悼活动提供心理支助；(b) 2011 年《受害人权利和归还土地法》，其中包括对 1985 年以来武装冲突受害人及其家属包括失踪人员进行赔偿。科索沃 2011 年通过的《失踪人员法》以红十字委员会失踪问题指导原则/示范法律为基础，除其他外，规定了了解失踪亲属命运的权利，并要求成立一个负责执行该法律的委员会和失踪人员中央记录库。西班牙还在其资料中详细介绍了本国的《历史记忆法》，该法律承认了西班牙内战和独裁统治期间遭受迫害或暴力者的权利，并为他们制订了各项措施。

11. 红十字委员会与阿根廷、亚美尼亚、多民族玻利维亚国、危地马拉、黎巴嫩、墨西哥和尼泊尔等一些国家进行合作，以便就与失踪人员有关的问题制定立法草案。红十字委员会还在开展并支持关于一些国家的立法与国际人道主义法相关规定兼容性问题的研究。除其他外，多民族玻利维亚国、吉尔吉斯斯坦、黎巴嫩、墨西哥、菲律宾、俄罗斯联邦、塞尔维亚、塔吉克斯坦和乌拉圭等国已经进行或正在开展此类研究。

12. 2011 年举行的第 31 届红十字与红新月国际大会强调了将失踪人员问题纳入执行国际人道主义法四年行动计划的重要性。行动计划的第四个目标邀请各国考虑制定适当立法或安排，以确保受害人及其家属的适当参与和代表性，以及在本国法院诉讼程序和其他有关严重违反国际人道主义法的过渡司法机制中向受害人和目击证人、特别是向妇女儿童提供司法救助和保护。

13. 失踪人员问题国际委员会有助于推动解决前南斯拉夫地区的失踪人员问题。该国际委员会协同波斯尼亚和黑塞哥维那人权和难民事务部以及驻该国的红十字委员会代表团，向失踪人员家属印发了指导材料，清晰说明了适用于该国失踪人员的法律框架。2011 年，国际委员会印发了一份题为“查找和鉴别失踪人员：波斯尼亚和黑塞哥维那家庭指南”的报告，其中载有一份参与失踪人员问题、亲属权利以及查明、寻找和鉴别工作的机构概览。

## B. 其他预防措施

14. 冲突期间，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。乌干达人民国防军向其人员发放了本人专属身份证和身份标签，以方便识别阵亡军人，并防止或解决失踪问题。

15. 红十字委员会指出，未成年人的身份识别手段也很重要，因为未成年人在冲突期间，特别是在强迫招募情况下特别脆弱。国家当局应向未成年人提供身份识别手段，以防止他们失踪。

16. 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、伊拉克和大不列颠及北爱尔兰联合王国都成立了国家信息中心。克罗地亚指出，地区冲突后对可能存在的波斯尼亚和黑塞哥维那人和塞尔维亚人坟墓进行了联合研究并作了标记。斯里兰卡 2010 年 12 月通过了一项法律，规定对据报失踪人员进行死亡登记。

## 四. 查明失踪人员命运和下落的措施

17. 必须采取有效措施确定据报失踪人员的身份和命运。这些措施要求各国批准和执行国际和区域相关法律文书。其他措施包括：追查活动、协调机制、处理失踪问题的国家机构、非司法真相调查机制和档案。

## A. 追查和恢复家庭联系

18. 追查活动包括收集下落不明者信息及其失踪情况。红十字委员会开展了广泛的追查活动，并与有关当局保持持续对话，以确定失踪人员的下落。

19. 红十字委员会和各国的红十字会和红新月会在冲突期间还通过红十字会和红新月会家庭联络网，协助家庭成员保持和恢复联系。其他组织继续参与此类活动，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英国救助儿童会等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

20. 过去冲突的当事方在冲突结束后须在中立方支持下商定采取具体措施。这些措施可以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解决失踪人员案件的进展情况。

21. 上一次关于失踪人员问题的报告所述塞浦路斯和科索沃国内协调机制和三方委员会继续开展工作。截至 2012 年 4 月 15 日，塞浦路斯失踪人员调查委员会从岛上 582 个墓地中挖掘出 845 人的遗骸，并查明了 321 人的身份，其遗骸都已归还家属。在科索沃，由红十字委员会主持并由贝尔格莱德和普里什蒂纳代表团组成的失踪人员问题工作组继续保持对话和开展信息交流。查找和鉴别失踪人员的工作目前主要由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。据红十字委员会说，截至 2012 年 4 月，4 240 个失踪人员的案件已经结案，其中查明 1 370 人生还，1 781 人仍下落不明。

22. 在中东，三方委员会在其 2011 年 11 月举行的第 34 届会议上决定进一步加强收集信息进程，尽可能查明埋葬地点，并一致认为有必要就今后的挖掘工作制定一份具体行动计划。迄今，三方委员会已解决了 316 宗与 1990-1991 年海湾战争有关的失踪人员案件，32 人的遗骸从科威特运回伊拉克。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 年两国间战争问题的联合谅解备忘录，也于 2011 年采取了具体步骤。2011 年 11 月至 2012 年 3 月，战争期间失踪的 311 名伊朗伊斯兰共和国和伊拉克士兵的遗骸在法奥半岛被寻获。迄今已有 148 人的遗骸从伊朗伊斯兰共和国运回伊拉克，47 人的遗骸从伊拉克运回伊朗伊斯兰共和国。

23. 除上述协调机制外，克罗地亚与塞尔维亚缔结的合作协议以及波斯尼亚和黑塞哥维那与克罗地亚缔结的合作协议都为交流失踪人员信息、挖掘和识别遗骸以及将其交还原籍国提供了便利，促成在解决失踪人员案件方面取得进展。解决遗留案件的工作仍在进行之中。

24. 吉尔吉斯斯坦与独立国家联合体其他国家签订了一项协议，继续寻找 1979–1989 年阿富汗战争中的失踪士兵，包括通过调查、挖掘、识别和遗骸外运。

25. 2010 年 2 月至 2011 年 11 月，格鲁吉亚当局、俄罗斯联邦当局和事实上的南奥塞梯当局建立的三方协调机制举行了五次会议，以交流信息，查明 2008 年 8 月敌对行动期间及以后下落不明人员的命运。格鲁吉亚和事实上的阿布哈兹当局之间也恢复了对话，结果于 2010 年 12 月成立了一个与处理 1992–1993 年格鲁吉亚–布哈兹冲突所设机构相类似的机制，并设立了一个法证工作组。

### C. 国家机构

26. 国家失踪人员调查委员会等国家机构可在一视同仁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、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、格鲁吉亚、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、日本、科索沃和巴拿马等国都已成立此类机制，黎巴嫩和利比亚也在致力于建立这样的国家机构。人权委员会和监察员小组等机构也会颇有助益，因为它们经常承担广泛的任务，可以处理各种侵犯人权行为，其中也可包括失踪人员问题。

27. 在亚美尼亚，战犯、人质和失踪人员问题国家委员会除其他外还负责调查纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突失踪人员的案件。

28. 哥伦比亚的寻找失踪人员全国委员会负责支持和促进强迫失踪案件的调查，并协调失踪人员国家登记册、寻找失踪人员国家计划和紧急搜寻机制的制订和落实工作。强迫失踪受害人可通过国家赔偿与和解委员会获得赔偿。

29. 克罗地亚的被拘留者和失踪人员事务委员会以及退伍军人事务部被拘留者和失踪人员事务局都参与了失踪人员搜寻工作。它们制订了克罗地亚搜寻失踪人员示范办法，在国际良好做法基础上统一了所有旨在查明失踪人员命运和下落的的活动。

30. 危地马拉的一项法律草案规定成立搜寻强迫失踪受害人全国委员会。委员会的目标是设计、落实和协调搜寻机制，建立国家失踪人员登记册和促使受害人享有得益于全面赔偿措施的权利。该法律尚待国会批准。

31. 黎巴嫩正在努力成立国家失踪人员研究所，该研究所除其他外还将开展所有与追查失踪人员有关的工作和活动，包括收集、处理和管理所有相关信息并创建一个集中和统一的数据库。

32. 利比亚 2011 年将烈士家属和失踪人员事务部指定为负责查明失踪人员命运和下落的政府机构。目前正在就其任务、结构、目标和工作方法展开讨论。

33. 墨西哥的失踪人员亲属支助方案负责协助搜寻失踪人员，法律还规定各主管部门必须相互协助。巴拿马于 2011 年 12 月 30 日颁布总统令，成立了国家特别委员会，负责处理军事政权统治时期失踪人员和被谋杀者的亲属问题。

34. 西班牙的内战和独裁统治受害人事务办公室负责向个人提供信息，使他们能够依照《历史记忆法》行使自己的权利，除其他外，还负责协调各相关执法机构，并绘制西班牙各地遗骸位置综合地图。

#### D. 非司法真相调查机制

35. 国家和国际非司法真相调查机构是处理失踪人员或失踪者问题、包括在过渡司法进程中处理这些问题的宝贵机制。例如，智利 1990 年成立的真相与和解委员会(称为雷蒂格委员会)和 1992 年创建的国家赔偿与和解公司都处理强迫失踪案件。危地马拉的历史真相调查委员会记录了与国内武装冲突有关的侵犯人权行为，并为 6 159 名强迫失踪受害人进行了登记。

36. 在尼泊尔，旨在按尼泊尔政府和尼泊尔毛派联合共产党 2006 年 11 月签署的《全面和平协定》设立真相与和解委员会和失踪者问题委员会的各项法案尚未得到批准。

37. 在东帝汶，一项有关成立记忆研究所的法律草案尚待最后批准，除其他外，该法律草案将按照原接纳、真相与和解委员会 2008 年提出的建议，支持政府处理与失踪问题和失踪人员有关的问题。也门目前正在就过渡司法与和解法草案进行讨论，为建立一个机制做出规定，以便除其他外追查失踪人员，并确定其命运。

38. 在国际一级，近期国际调查委员会和实况调查团已就处理失踪人员和失踪者的各项措施向各国当局提出建议，其中包括采取一切可行措施查找和识别失踪者，以确定其命运(见A/HRC/19/69)；建立失踪案件调查机制(见A/HRC/S-17/2/Add. 1)；鼓励冲突各方披露任何其掌握的失踪人员信息(见A/HRC/19/68)；向家庭提供失踪者案件的所有相关信息(见S/2009/693)；邀请联合国强迫或非自愿失踪问题工作组访问有关国家；<sup>2</sup> 公布被羁押者和被羁押期间死亡者的名单，以减轻失踪者亲属的痛苦，对于死亡者提出死亡证据，并说明其墓地的确切位置，给予受害人或其家属适当赔偿，并采取一切适当措施，防止再次发生侵权行为(见A/HRC/17/44)。

#### E. 档案

39. 收集、保护和管理相关信息是处理失踪人员和失踪者问题的重要组成部分。正如经更新的《采取行动，打击有罪不罚现象，保护和增进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)所述，知情权指的是必须保存档案，该国还要确保保

<sup>2</sup> 见秘书长斯里兰卡问责制问题专家小组的报告，刊于 [www.un.org/News/dh/infocus/Sri\\_Lanka/POE\\_Report\\_Full.pdf](http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf)。

留和使用与侵犯人权和违反人道主义法行为有关的档案。2011年2月24日和25日，联合国人权事务高级专员办事处根据人权理事会第12/12号决议，举办了一期关于将档案作为保证了解真相权利手段重要性的研讨会。讨论的重点是保存档案和了解真相的权利；在追究刑事责任过程中使用档案；在非司法真相调查过程中使用档案；以及专制政权档案的放置(见A/HRC/17/21)。

40. 阿塞拜疆的战犯、人质和失踪人员问题全国委员会已将纳戈尔诺-卡拉巴赫冲突产生的失踪人员相关信息统一纳入一个单独的数据库。2004年，该数据库交由红十字委员会进行分析。库内信息将得到澄清，该数据库与红十字委员会数据库之间的差异将予消除。

41. 波斯尼亚和黑塞哥维那2004年成立的失踪人员研究所需要建立一个失踪人员中央记录库，纳入与失踪人员有关的所有记录，并能够对这些记录进行验证。

42. 在2006年的谅解备忘录中，红十字委员会在其历史上首次将其数据管理能力和职责移交给克罗地亚，由该国继续改善数据管理。此外，2012年7月出版了《克罗地亚共和国境内失踪人员手册》第三版，该手册于2006年首次印发，开列了克罗地亚1991-1995年冲突期间的失踪人员名单。

43. 务必确保建立和适当管理与失踪人员和失踪者有关的档案，这也适用于过渡时期。2011年，一个设在瑞士的非政府组织“Swisspeace”向布隆迪派出评估团，以便在当前关于过渡司法进程的讨论中确定国家在建立档案和收集数据实践与战略方面的能力。

44. 危地马拉的和平秘书处档案局正在审查可能揭示历史事件的“军事日记”等文件。还着重努力保留、鉴别和管理国家警察历史档案，目标是允许民众自由查阅数字化格式的文件。截至2011年12月，档案馆保留的8000万页文件中已有1200万页可供查阅。

45. 墨西哥参议员批准了设立全国失踪人员数据登记册，该登记册将合并电子格式的失踪人员信息，并为调查失踪人员案件提供便利。

46. 西班牙的历史记忆文献中心保留和发展了西班牙内战档案总库，并收集和管理与西班牙内战至颁布1978年《宪法》这一时期有关的新的相关文献材料。

47. 各国际刑事法庭收集的信息，如前南斯拉夫问题国际法庭在墓地和挖掘地点调查期间收集的信息，也有助于确定失踪人员的命运和下落。出于这个原因，红十字委员会和国际刑事法院检察官办公室曾于2012年初商定缔结一项总括谅解备忘录，据此由检察官承诺协助红十字委员会查证其掌握的、可能有助于确定失踪人员命运和下落的材料。

## 五. 儿童

48. 大会在第 65/210 号决议中，请各国最高度重视与武装冲突有关的据报儿童失踪案件，采取适当措施搜寻和查找这些儿童并使他们与家人团聚。哥伦比亚在所提资料中指出，已送交国会的“路易斯·圣地亚哥示警”法案将通过从社区一级解决问题和建立媒体示警机制，采取措施防止绑架儿童和儿童失踪。克罗地亚称，该国特别重视失踪人员名册中的儿童和其他危难人员。大多数失踪时未成年人的案件都得到解决，但还有 11 起案件仍悬而未决。除了与武装冲突失踪儿童有关的措施外，墨西哥还在 2011 年 4 月 28 日启动了“墨西哥琥珀示警”方案。该方案将作为示警机制在未成年人失踪时发挥作用，并使当局能够更积极地应对贩运人口问题，通过媒体、短信和电子邮件等多种途径，广泛传播关于各个案件的信息。

## 六. 刑事调查和起诉

49. 失踪人员和被强迫失踪案件所涉及的行为可能构成刑事犯罪，有些情况下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。

50. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第 3 条规定，各缔约国应采取适当措施，调查构成强迫失踪的行为，并将责任人绳之以法。很多国家已将强迫失踪罪纳入国内立法，还有些国家正在采取这样的步骤。<sup>3</sup>

51. 有些国家正在国家一级追究责任，起诉强迫失踪案件，包括在终审法院进行起诉，如阿根廷、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、哥伦比亚、智利、刚果民主共和国、法国、危地马拉、意大利、墨西哥、尼泊尔、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁和乌拉圭。在智利，最高法院规定，强迫失踪属于严重违反日内瓦四公约的行为，不得适用大赦或时效法。国家人权局和公共事务部负责起诉被指称对军事独裁时期强迫失踪行为的负责者；人权公署则旨在除其他外向受害人提供有关此类诉讼

<sup>3</sup> 这些国家包括阿根廷、亚美尼亚、澳大利亚、阿塞拜疆、比利时、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布基纳法索、布隆迪、加拿大、中非共和国、智利、刚果、克罗地亚、塞浦路斯、厄瓜多尔、斐济、法国、德国、危地马拉、印度尼西亚、伊拉克、爱尔兰、意大利、肯尼亚、立陶宛、马耳他、黑山、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、尼日尔、挪威、菲律宾、巴拿马、葡萄牙、大韩民国、卢旺达、塞尔维亚、斯洛文尼亚、南非、西班牙、瑞士、前南斯拉夫的马其顿共和国、东帝汶、特立尼达和多巴哥、乌干达、乌拉圭、大不列颠及北爱尔兰联合王国和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

的法律和司法协助。至今为止，已有 249 名公职人员被判定 1973 至 1990 年期间犯有包括强迫失踪在内的严重侵犯人权行为，构成犯罪，其中 72 人被判处徒刑。

52. 克罗地亚已将所有已挖掘出遗骸且验明身份者的完整资料已交给主管司法当局(包括前南斯拉夫问题国际法庭)以供采取行动。危地马拉提供了详细资料，说明如何对国内武装冲突期间强迫失踪行为负责者的三起案件成功做出定罪。塔吉克斯坦在提供的资料中介绍了有关六名失踪塔吉克斯坦国民案件的调查情况。

53. 国际上也对强迫失踪罪做出裁定。在最近前南斯拉夫问题国际法庭的格托维纳案判决书中，审判分庭阐述了强迫失踪罪，判定其构成《法庭规约》所述的迫害罪。<sup>4</sup> 此外，国际刑事法院第三预审分庭最近已批准检察官开始调查 2010 年 11 月 28 日以来科特迪瓦境内被指称实施的犯罪，包括被指称的强迫失踪行为。<sup>5</sup> 失踪人员问题国际委员会指出，该委员会可应有关审判当事方的请求，准备专家证词和证言，供国际法庭审判国际罪行使用，并在审判中尽力为使用 DNA 证据提供便利。

## 七. 利用法医学寻找和鉴定失踪人员遗骸

54. 在认定失踪人员已死亡的情况下，寻找、鉴定与得体地管理失踪人员的遗体或遗骸至关重要，这也是受害者家属了解真相权利的一个重要组成部分。关于寻找和鉴定遗骸，大会在第 65/210 号决议中指出，法医学领域的技术包括 DNA 法证分析已取得重大进展，这可能大大有助于识别失踪人员。

55. 阿根廷、澳大利亚、巴西、智利、哥伦比亚、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、联合王国和美利坚合众国等很多国家已经获得此类调查所需的专门法医服务，包括法医人类学和 DNA 法证分析领域的服务。其中有些国家还采取步骤改进了法证程序和遗骸管理。例如，阿根廷在红十字委员会的支持下，制定了一份关于如何在刑事调查中利用 DNA 鉴定遗骸的手册。2011 年 7 月，布隆迪当局与红十字委员会合作举办了一期遗骸管理研讨会，与会的法律、法医学和心理学专家们进行了实践交流。

56. 波斯尼亚和黑塞哥维那在提交的资料中，详细介绍了关于遗骸挖掘、DNA 分析、DNA 记录保存以及遗骸管理和掩埋的法律和政策框架。智利的司法部医学法律事务处除其他外还在遗骸处理程序中提供法医专门知识。该处鉴定了 138 名失

<sup>4</sup> 检察官诉安特·格托维纳等人案，案件编号 IT-06-90-T，《判决书，2011 年 4 月 15 日》，第 1831 至 1839 和 1891 段。

<sup>5</sup> 科特迪瓦共和国局势，案件编号 ICC-02/11，《根据罗马规约第 15 条关于批准调查科特迪瓦共和国局势的裁判，2011 年 10 月 3 日》，第 77-82 段。

踪人员，并建立了一个存有 978 名受害人亲属 DNA 取样的全国数据库。法医鉴定科目前正在接受国际核证。

57. 哥伦比亚开始实施了一个大规模项目，将国家民事登记册资料中的指纹数据与身份不明尸体的解剖报告加以比对。已查出 5 000 多项匹配，从而确证人员死亡，找到尸体下落并将其归还家属。哥伦比亚还概述了在违反国际人道主义法和国际人权法的案件中为改进法医程序和优化采用法医病理学而采取的措施，包括医学法律研究所为确保身份不明遗骸和可能涉及侵犯人权和违反国际人道主义法行为受害人的案件均由专家处理而发出的内部指令。此外，哥伦比亚还对波斯尼亚和黑塞哥维那进行了正式访问，与失踪人员问题国际委员会交流了经验，并讨论了验证受害人身份的新办法。

58. 1995 年以来，克罗地亚挖掘出 4 694 人的遗骸；截至 2012 年 3 月 25 日，通过使用 DNA 分析等办法查明了 3 796 人的身份。查验工作效率有所提高的一个原因是，实施了采用 DNA 分析方法查验身份的联合项目，这个项目是克罗地亚被拘留者和失踪人员事务局与失踪人员问题国际委员会签署的。

59. 危地马拉通过法医人类学基金会、公共事务部和国家法医学研究所的合作，查明了 5 名强迫失踪受害人的身份。国家法医学研究所还协同国家赔偿方案，进行了挖尸检验。在伊拉克，政府在巴格达的医学法律研究所设立了乱葬坑事物部，并已开始建造 DNA 实验室。

60. 在科索沃，法医事物部为法医和医学法律死亡调查、包括与科索沃冲突有关的遗骸挖掘和归还家属工作提供专门知识。2010 年《法医法》对法医从业者的工作程序做出规定。2010 年 9 月，失踪人员问题国际委员会发表了关于科索沃局势清点工作的报告，欧洲联盟驻科索沃法治特派团正在落实关于早些时候非科学鉴定工作可靠性的建议。

61. 在巴拉圭，内政部和监察员办公室就搜寻、挖掘检验和鉴定强迫失踪与法外处决受害人问题达成了协议。调查 1954 年至 1989 年失踪人员案件的巴拉圭国家当局正在与阿根廷法医人类学小组合作，为查验身份而对遗骸挖掘和法医分析进行协调并提供咨询。

62. 在西班牙，2011 年西班牙内战受害者挖尸检验程序书按照最佳做法为法医从业者制定了一套统一的程序和技术准则，以妥善寻找、管理并鉴定失踪人员的骸骨。

63. 据红十字委员会称，全世界越来越多的法医从业者和机构都遵守适用于防止和解决失踪人员案件的法医最佳做法建议与标准。另外，还有越来越多的学术机构和专业非政府组织致力于研究、培训和利用法医学防止和调查失踪人员。这些发展帮助各国提高了法医能力，并为加深这个领域的区域和国际合作作出贡献。

64. 红十字委员会应武装冲突方的请求开展了人道主义法医业务，并在调查失踪人员的工作中协助各方行为体执行关于法医学和遗骸的建议。这些建议是在红十字委员会组织的 2003 年失踪人员及其家属问题政府和非政府专家国际会议上制定的。<sup>6</sup> 2010 年 4 月 21 日至 23 日在波哥大举行了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。这次会议的成果之一是，通过了关于强迫失踪、任意或法外处决案件挖尸检验过程中的心理学工作和法医调查最低原则和标准的国际共识。该文件载有 16 项最低行动标准和最佳做法建议，目的是要提高国家当局对适当照顾受害人家属和制定这方面公共政策的认识。

65. 失踪人员问题国际委员会建立了一个 29 109 名失踪人员 89 086 名亲属和 36 000 多份骨骼取样的数据库。委员会还查明在冲突环境下失踪并在秘葬处找到其遗骸的 16 289 人的身份。

## 八. 失踪人员的法律地位和对下落不明人员家属的支持

66. 失踪人员或失踪者问题在许多方面影响到社会，原因包括失踪人员或失踪者及其亲属都是受害者。家属遭遇困难不仅是因为其亲人失踪，无从知晓他们的下落，而且还因为他们经常碰到失踪直接造成的许多困难。他们有一系列人道主义、政治、司法和非司法的需要，可能涉及国际、区域、国家或社区各级。失踪人员问题的这个特点得到日益广泛的承认。

67. 2012 年 3 月 29 日，强迫失踪问题委员会在第二届妇女儿童和强迫失踪问题会议上进行了专题讨论，其中讨论了确保以妇女儿童需要为基础对失踪者采取措施的重要性。

### A. 理解家属的需要

68. 由于人们对失去亲人的反应不同，需要不同类型的支持，因此红十字委员会建议在每个失踪人员或失踪者案件中对家属的需要进行评估，以确定有何需要，并评估所需应对的级别和应对这些需要的现有能力。红十字委员会借鉴在埃塞俄比亚、危地马拉、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、塞拉利昂、斯里兰卡、东帝汶和南北高加索地区的经验，制定了对家属的需要进行多学科评估的准则，目的是确保切

---

<sup>6</sup> 红十字委员会以此名义参与了几个国家和地区解决武装冲突和灾难造成的失踪人员案件的地方法医能力建设，包括阿富汗、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、多民族玻利维亚国、波斯尼亚和黑塞哥维那、巴西、布隆迪、智利、哥伦比亚、刚果、科特迪瓦、塞浦路斯、刚果民主共和国、冈比亚、格鲁吉亚、危地马拉、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、利比亚、墨西哥、缅甸、尼泊尔、尼日利亚、巴基斯坦、巴拿马、秘鲁、菲律宾、葡萄牙、俄罗斯联邦、所罗门群岛、西班牙、斯里兰卡、南苏丹、苏丹、东帝汶、乌干达、联合王国、美国、乌拉圭、委内瑞拉玻利瓦尔共和国和也门。红十字委员会还促进了各种法医机构在地方、区域和国际上的联络、协调与合作，并推进了适用于搜寻、寻找、鉴定和管理遗骸的法医程序标准化。

合背景地全面理解家属的需要。在最后完成评估之后，红十字委员会一般会就确定的需要与有关当局进行秘密对话，并为满足这些需要提出建议。如果情况允许，红十字委员会还会编制关于评估情况的公开报告，以动员其他相关行为体。红十字委员会目前正在评估伊朗伊斯兰共和国、黎巴嫩和塞内加尔失踪人员家属的需要。

## B. 应对家属的需要

69. 当局在每个情况下都对全面应对失踪人员家属的物质、经济、心理和法律需要负有首要责任。2003年失踪人员及其家属问题政府与非政府专家国际会议确定了家属的若干具体需要，包括知情需要、祭奠仪式、经济、财务、心理和社会心理支持、防范安全威胁、所受痛苦得到承认和司法救助。

70. 然而，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。首先，国内法中应明确失踪人员或失踪者的法律地位，包括制定关于宣布某人消失或失踪的规定。在波斯尼亚和黑塞哥维那，主管当局可下发关于失踪人员地位的临时证书，以使失踪人员家属能够行使享有财政福利的权利。在哥伦比亚，已提交国会的一项法案旨在让家属可以要求发布关于失踪人员的失踪声明，以便家属追溯领取经济、税务、程序、劳动、医疗和教育福利。在危地马拉，目前失踪者可被宣布死亡，调查结果也可登入民事和财产登记册，但是危地马拉执行国际人道主义法事务委员会正在起草一项关于因强迫失踪消失和推定死亡的法案。马达加斯加1962年第62-003号法令规定，失踪人员可被宣布消失。

71. 亚美尼亚、阿塞拜疆、克罗地亚、科索沃、吉尔吉斯斯坦、尼泊尔、塞尔维亚和东帝汶等有些国家和地区通过修订现行国内法或制定专门的临时法令，给予受害人特别社会和经济福利。这些福利包括失踪士兵家属养老金、经济和象征性补偿、社会心理支持、减收保健费和学费、子女补贴、粮食援助、贷款和临时救助。在智利，失踪者亲属有资格获得经济补偿、教育和医疗经济补助以及民法事务的法律援助。家属参与执行有关挖尸检验、掩埋和归还遗骸的法庭命令，调查程序和丧葬费用也由国家承担。智利还执行了一系列关于悼念和补偿受害者家属的措施。

72. 哥伦比亚的立法规定，家属有权得到有关搜寻、挖尸检验和鉴定程序的信息，并得到补偿和社会心理支持。目前正在着手建立受害人救助网络。特别就双亲失踪的儿童而言，司法当局将在哥伦比亚家庭福利机制内将监护权交给一名亲属。

73. 危地马拉的国家赔偿方案规定了可向强迫失踪人员家属提供的多种补偿形式。2008年以来，已向境内武装冲突包括强迫失踪受害人提供了经济补偿、物质归还和象征性赔偿。

74. 2011年，科索沃通过了关于烈士、伤残人、退伍军人、科索沃解放军成员、战争平民受害人及其家属地位和权利的法律。该法还规定了科索沃解放军失踪人员及其家属的地位、权利与福利。

75. 在墨西哥，可通过失踪人员亲属救助方案，向失踪人员家属提供社会救助以及社会心理和法律援助。失踪和消失人员救助中心也通过心理学家、社会工作者和医生向受害者提供救助。

76. 西班牙提供了详细资料，介绍关于向西班牙内战受害者提供社会救助和保护问题的法律，包括向战争中受伤者提供经济福利、确认给予受害者亲属养老金、医疗和药物以及社会救助，并向丧生或致残者支付补偿。政府还为关于搜寻历史记忆与承认受害者的活动提供补助金。

### C. 互济互助

77. 红十字委员会正在制定应对失踪人员家属需要的新办法。互济互助的前提是可以通过建立同情理解的关系和相互支持，并通过在多学科基础上建立各家庭、个人与组织之间的联系在社区内提供支持使家属得到帮助。互济互助的主要目的是，长期逐步加强个人和家属处理亲属失踪情况的能力，并恢复健康的社会生活和良好的精神状况。红十字委员会在地方伙伴的合作下和有关当局的支持下，目前正在亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、尼泊尔和东帝汶开展若干互济互助项目。2011年，在格鲁吉亚和尼泊尔开展的内部评价显示，家属自己能够确定并说出这种支持对其生活的积极影响，包括因综合应对家庭成员多方面的需要而产生的积极影响。

## 九. 结论和建议

78. 第65/210号决议主要考虑的是据报因武装冲突产生的失踪人员问题。本报告收到的材料述及一系列法律和政策措施，既可适用于武装冲突情况，也可适用于其他暴力和不安全情形。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的生效是在建立和加强适用规范性框架方面迈出的非常重要的一步。我强烈鼓励尚未成为这一重要文书缔约方的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。

79. 武装冲突所涉国家和当事方有义务采取一切适当的立法或体制措施防止人员失踪。必须确保武装部队成员采用适当的身份识别办法；鉴于儿童特别脆弱，还必须确保为儿童提供个人身份识别手段。

80. 还必须在国家一级建立机制，确保防止失踪人员和强迫失踪，并有效处理失踪人员和失踪者案件。虽然有些材料提到处理儿童问题的措施，但武装冲突造成的失踪儿童是个特殊问题，需要予以更高度的重视。

81. 确保对失踪或强迫失踪案件追究责任既是预防措施，也是补救措施。各国有义务确保有效调查和起诉此类案件。追究责任还可以通过非司法真相调查机制，包括在过渡时期司法进程中进行。国际调查委员会是一个重要机制，可籍此记录失踪人员或失踪者案件，并向国家当局提出建议。

82. 在利用法医学搜寻和鉴定领域，若干积极发展促进提高了有些国家的法医能力，并加强了利用法医学防止和调查失踪人员的合作。应按照法医学方面的适用良好做法，继续通过区域举措等办法促进和发展地方法医能力。

83. 失踪人员和失踪者的社会影响巨大并涉及许多方面，不容忽视。在这方面取得了显著进步，确认了针对失踪人员或失踪者采取的一切行动都应以家属为中心，并制定了各种办法和举措，以确保家属得到适当照顾和支持。然而，各国及相关政府和非政府组织还应更多地致力于确保失踪人员家属和失踪者家属的权利时时得到保护和尊重，并确保综合全面地应对其需要。在这方面，致力于支持和应对证人需要的各机制之间必须开展合作并相互配合。此外，还要在制定处理受害人问题的政策时，包括在寻找和鉴定失踪人员和失踪者以及开展相关法医调查方面考虑到心理学工作的最低标准。