



第七十六届会议

议程项目 74(c)

促进和保护人权：人权状况及特别
报告员和代表的报告

阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员

秘书长的报告

摘要

本报告系依照大会 2021 年 12 月 24 日第 [76/228](#) 号决议提交，大会在该决议中请秘书长研究如何加大力度查明阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员的命运和下落，确认遗骸并向家属提供支持。

报告反映了广泛协商的结果，承认阿拉伯叙利亚共和国各地的家庭在了解家属，包括那些被任意拘留、强迫失踪或绑架而失踪或遭受侵犯践踏人权行为而失踪的人员的命运和下落方面面临系统性挑战。报告综述了现有机制和措施，在此基础上概述了在查明失踪人员的命运和下落以及为家属提供支持方面的良好做法以及存在的差距和障碍。报告还重点指出了这些家属面临的多方面挑战和需要，特别是失踪带来的因性别而异的影响。

为解决阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员这一持续的悲剧而采取的任何措施都需要有一个超越当前努力的连贯和整体方针。因此，报告提出一个框架，其中既有改进现有机制的建议，也有设立一个新机构的建议，该新机构将专门负责查明有理由认为在阿拉伯叙利亚共和国境内失踪的人员的命运和下落，并向受害者、幸存者和失踪人员家属提供适当支持。



一. 引言

1. 本报告系依照大会第 76/228 号决议提交，大会在该决议中请秘书长研究如何加大力度查明阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员的命运和下落，辨认遗骸并向家属提供支持。在此之前，联合国人权事务高级专员于 2022 年 4 月 8 日向大会临时口头通报了阿拉伯叙利亚共和国人权状况最新情况。¹

2. 正如受害者、幸存者和家属社团明确指出的那样，在经历了 11 年的暴力和冲突之后，这一关键问题的解决几乎没有取得进展。迫切需要向失踪人员家属提供答案和支持。在努力确定应对这些挑战的措施时也必须充分考虑到他们的声音和经历。失踪人员现象在 2011 年之前便已是一个问题，自那时以来由于冲突而大大加剧，来自阿拉伯叙利亚共和国各地的家庭艰难地设法了解家属的命运和下落，人权理事会在 2021 年 7 月 13 日第 47/18 号决议中承认了这一点。

3. 大会要求的这项研究是本报告的基础，为开展此项研究而与参与失踪人员问题这方面工作的相关国际和叙利亚行为体，包括受害者、幸存者及其家属社团，以及活跃在这一领域的其他利益攸关方进行了广泛协商。由联合国牵头的全面协商进程使各方得以就失踪人员问题广泛交流意见和经验，许多行为体表示，报告提交之后，这种对话应继续下去。

4. 本报告首先论述了此项研究所依据的范围、指导原则、方法和法律框架，然后概述了目前与失踪人员有关的工作和机制。它审查了在查明失踪人员的命运和下落方面的良好做法、差距和挑战，包括辨认遗骸，以及支持受害者、幸存者及其家人。本报告在现有工作基础上确定了一套相互关联的解决方案，它们合成了一个协调一致的框架，既可应对当前在处理阿拉伯叙利亚共和国失踪人员问题上存在的差距和挑战，又可改进处理方法，并向家属提供支持，同时考虑到现有相关行为体的任务规定和协商期间收集的信息。

5. 秘书处在开展研究和编写本报告过程中与每个行为体进行的建设性互动值得一提，特别是，失踪人员家属的领导作用、力量和勇气仍然是这一举措的推动力，他们有权了解且正在艰难地设法了解其亲人的命运和下落。

二. 范围、框架、原则和方法

A. 范围

6. 大会在第 76/228 号决议中规定了界定研究范围的参数。大会特别要求考虑现有的措施和机制，以加大力度查明失踪人员的命运和下落并向家属提供支持。大会还要求研究报告以阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会的建议为基础，这些建议被用作处理与失踪人员有关的持续侵权行为、设立一个新的失踪人员问题实体等各种问题的指南。

¹ 联合国人权事务高级专员米歇尔·巴切莱特，“向大会通报叙利亚境内失踪人员问题最新情况”，在大会的发言，2022 年 4 月 8 日。

7. 虽然国际法中对于“失踪人员”并没有公认的具体法律定义，但为了本报告之目的，“阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员”一词被视为包括所有因“阿拉伯叙利亚共和国局势”所带来的各种原因和致因而命运或下落不明的人员，不论是否与武装冲突有关联。这包括决议序言部分提及的“遭到绑架、强迫失踪和任意拘留”的人员。一个人的失踪往往与一项或多项侵犯践踏人权行为或违反国际人道法行为有关，或由这些行为造成。这一用语包括在阿拉伯叙利亚共和国各地政府和亲政府部队管理的官方和临时拘留设施中被任意拘留和被迫失踪的人员的情况——联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)已证实了关于其中许多人在拘留期间遭受虐待、酷刑和死亡的报告。它还包括在被剥夺自由期间失踪者、遭受虐待者和死于非国家武装团体之手的人员，人权高专办、调查委员会和其他实体和组织也定期记录了这些情况。“失踪人员”一词还包括在其他情况下失踪的人员，例如流离失所和军事行动期间失踪，这些情况不一定与具体的侵犯践踏人权行为直接相关。

8. 鉴于失踪人员现象的持续性和多方面性质，以及这一现象与阿拉伯叙利亚共和国局势的各种联系，本报告使用“阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员”或“失踪人员”这两个词语指称在该国失踪的人员，而不论其国籍为何。也用于指称逃离国内冲突和暴力、越过国际边境后失踪的叙利亚人。

B. 国际法律框架

9. 任何加强失踪人员工作的措施都必须符合现有的相关国际规范和标准。正如人权事务委员会所确认，根据《公民及政治权利国际公约》，各国义务尊重、保护和落实人权(见 [CCPR/C/21/Rev.1/Add.13](#))。正如秘书长(见 [A/67/267](#) 和 [A/67/267/Corr.1](#))和人权事务委员会(见 [CCPR/C/134/D/3320/2019](#))此前曾强调的那样，关于强迫失踪问题，国际人权法中有一系列权利与失踪人员及其家人的处境有关。正如安全理事会第 [2474\(2019\)](#)号决议所强调，国际人道法准则² 适用于阿拉伯叙利亚共和国境内的武装冲突，包括了解失踪人员下落的权利以及在必要时找回遗骸的权利。国际人道法承认，家属有权了解其失踪家人的命运和下落，包括有权获得这方面的信息，如果失踪家人已经死亡，则有权获得死亡情况和埋葬地点(如果知道的话)，并有权找回遗骸。

10. 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》、区域判例和一些软性法律文书以及国际人权机制都有助于承认和发展了解严重侵犯人权和严重违反国际人道法行为真相的权利。由于阿拉伯叙利亚共和国境内许多失踪人员案件与侵犯人权行为有关，了解真相的权利对于失踪人员家属也有现实意义。而且，此项权利的范围比了解命运和下落更广，因为它还包括有权寻求和获得关于侵权行为的一系列方面的信息。它要求了解所发生的侵权行为和事件的全部真相、具体情况以及参与者(见 [E/CN.4/2006/91](#))。必须认识到，家属也是受害者。

² 红十字国际委员会，“失踪人员及其家属”，概况介绍，2015年12月31日。

C. 指导原则和准则

11. 在研究各阶段所开展的协商都以受害者、幸存者及其家属为中心，充分尊重公正、不歧视和互补等原则。

12. 在协商期间尽可能争取受害者、幸存者及其家属充分和切实参与。此进程也触及所有失踪人员的情况，不因与失踪人员或其家属有关的任何理由而区别对待。协商和报告的目的还在于反映和纳入失踪问题的性别影响，这对确定相关解决办法至关重要。已采取措施确保研究的进行不会造成伤害，确保接受咨询者的安全保障，并避免家属在疲于频繁接受访谈的情况下再次受到创伤，过去，此类访谈往往是单向进程，家属仅被视为信息提供者。

13. 此项研究以人权高专办开展的广泛协商进程为基础，利用面对面会议和虚拟会议分别与以下三方面进行了讨论：会员国；受害者、幸存者和家属社团以及其他民间社会组织，包括妇女权利组织；相关国际行动体和专家。研究工作力求借助这些讨论向大会提出加大力度解决阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题的提议。与相关行为体分享了一份文件，其中概述了协商进程，包括如何提交书面资料(见附件一)。

14. 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(见附件二)，征求它们的意见。人权高专办还征求了受害者、幸存者和家属社团以及其他民间社会组织的意见和经验，这些组织的许多成员仍有家属失踪。人权高专办还与妇女组织接触，收集关于失踪带来的因性别而异的影响及所需支持的信息。人权高专办会晤了联合国人权机制，包括强迫失踪问题委员会、强迫或非自愿失踪问题工作组、任意拘留问题工作组和人权理事会特别报告员。它还会晤了处理这一问题相关国际行为体，包括红十字国际委员会、失踪人员国际委员会、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和秘书长叙利亚问题特使办公室。人权高专办共与 100 多个相关行为体举行了多边或双边会晤。

15. 人权高专办收到会员国、国际机构、受害者、幸存者和家属社团、民间社会组织和地方非政府组织提交的 23 份书面资料。这些资料就报告所述问题提供了宝贵的信息，包括建议的解决办法。本报告主要反映了协商结果，但也酌情利用了可公开获得的信息。

16. 本报告提及国际人道法或国际人权法时考虑到了人权高专办和调查委员会关于相关侵犯践踏行为的调查结果。

三. 现有措施和机制

17. 本节简要概述了当前为处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题所作的努力。它侧重于主要的相关活动，并确认一些行为体在这方面执行多重任务。大多数来文和协商都强调，必须在现有措施和机制的基础上再接再厉，确保与任何

旨在改善情况的建议互为补充，并制定考虑到现有进程的任务和制约因素的解决办法。

A. 旨在查明失踪人员命运和下落的活动

18. 在整个搜寻过程中开展了一系列活动，诸如登记家属的索求、收集信息、在死亡案件中辨认遗骸，以查明失踪人员的命运和下落。在阿拉伯叙利亚共和国，国际和国内行为体均履行了其中一些职能。其他行为体掌握失踪人员信息，但没有搜寻任务。目前没有一个行为体开展全部活动。

19. 阿拉伯叙利亚共和国政府设立了有权处理失踪人员问题的机构，特别是司法部失踪人员问题办公室、法医总务委员会(它设立了在线叙利亚身份识别中心)以及烈士和受伤及失踪人员事务局，该局仅向士兵和安全部队成员的家属提供支助和服务。据报道，和解委员会(以前是作为一个部设立，2018年11月转为委员会)于2020年关闭。³

20. 受害者、幸存者和家属社团以及其他民间社会组织往往资源有限，但在收集失踪人员信息和跟踪案件方面发挥着关键作用。萨伊德纳亚监狱被拘留者和失踪者协会、凯撒家属协会和被达伊沙绑架者家属联盟等幸存者和家属社团，以及叙利亚媒体和表达自由中心、叙利亚人权网络和叙利亚正义与问责中心等民间社会组织掌握有关于10多万失踪人员的信息。

21. 强迫或非自愿失踪问题工作组协助家属确定失踪亲属的命运或下落，特别是协助将个人案件提交当局关注。失踪人员国际委员会有专门的任务，通过收集案件数据和失踪人员亲属的基因参考样本，以及通过民间社会组织的能力建设，协助寻找失踪人员。

22. 红十字国际委员会发挥着特别突出的作用，承担着最全面而又最具体的任务，即防止失踪，恢复家庭成员之间的联系，查明失踪人员的命运。它执行最后一项任务的部分方式是跟踪了解家属提出的请求，与有关各方秘密对话，走访被剥夺自由者(尽管只能走访阿拉伯叙利亚共和国境内某些拘留场所)，以及采取其他手段。

B. 支持家属的活动

23. 失踪人员家属需要多方面的支持。为满足他们的需要，“塔菲倡议”等由幸存者主导的倡议以及特设支助网络由此出现。这些需求因以下因素而各异：所在地(阿拉伯叙利亚共和国境内或境外)、家庭中哪些成员失踪及有多少成员失踪、失踪人员性别、失踪情况以及寻找亲属时的经历。

³ Al Watan Online, “The People’s Assembly ratifies a decree abolishing the General Committee for National Reconciliation”, 22 October 2020, available at www.alwatanonline.com/%d8%a7%d9%84%d8%b4%d8%b9%d8%a8-%d9%8a%d9%82%d8%b1-%d9%85%d8%b1%d8%b3%d9%88%d9%85-%d8%a5%d9%84%d8%ba%d8%a7%d8%a1-%d8%a7%d9%84%d9%87%d9%8a%d8%a6%d8%a9-%d8%a7%d9%84%d8%b9%d8%a7%d9%85%d8%a9-%d9%84/.

24. 一些国际实体、受害者、幸存者和家属社团和民间社会组织提供社会心理支助或法律或行政援助，但协商突出表明了需求的规模之大、类别之多样。家属们指出，他们在寻找失踪家人时遇到了索贿和勒索。这迫使相关社团和民间社会组织注重提供实用咨询，帮助家属保护自己免受剥削，包括帮助识别伪造文件，如拘留期间的审讯报告；家属在搜寻亲人信息时，这些文件被用来勒索钱财。

25. 失踪的影响具有深刻的性别差异。由妇女领导的受害者、幸存者和家属社团，包括自由之家、阿玛尔斯康复和倡导中心、“释放我”组织，努力满足所有群体，包括极为脆弱的儿童和残疾人的多种迫切需要。“妇女立即行动促进发展”组织支持增强妇女的经济和社会政治权力，并提供心理社会援助；“叙利亚女权游说团”提请人们注意失踪带来的因性别而异的影响。纳迪亚倡议重点关注这一问题的多国性质，特别是对在伊拉克被达伊沙绑架并可能被带到阿拉伯叙利亚共和国的雅兹迪妇女和儿童而言。

26. 有罪不罚问题观察基金会等一些组织通过宣传、扩大能力、为专门知识创造空间以使其成为解决失踪人员问题进程的基石等途径向失踪人员家属提供支助，使他们的要求受人关注。国际过渡期正义中心与叙利亚法律发展方案等民间社会组织一起也重点介绍了幸存者和失踪人员家属的经历。

C. 记录侵权行为和追究责任的活动

27. 一些国际组织和叙利亚组织收集了资料，以记录违反国际人道法和侵犯践踏国际人权法的行为，并保存刑事起诉的证据。其中一些数据不仅与追责目的有关，而且也关系到查明失踪人员的命运和下落。在联合国系统，国际公正独立机制、调查委员会和人权高专办在各自任务范围内收集了大量关于各种据称侵犯行为的资料。在第三国的问责进程也使记录日益增加。

D. 其他相关活动

28. 还通过外交和政治进程处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员的情况。叙利亚问题特使开展了外交努力，包括通过与有关各方和其他行为体直接接触等途径，争取根据安全理事会第 2254(2015)号决议使被任意拘留者获释，使被绑架者获释，并争取获得失踪人员的信息。2017 年 12 月，伊朗伊斯兰共和国、俄罗斯联邦和土耳其利用阿斯塔纳模式设立了一个释放被拘留者和被绑架者、移交遗骸和确认失踪人员身份问题工作组，联合国参加了该工作组，红十字国际委员会作为观察员参加工作组。全球失踪者联盟⁴等其他举措也有助于提高对这一问题的认识。

四. 良好做法、差距和挑战

A. 良好做法

29. 叙利亚的受害者、幸存者和家属社团之间日益增加协调，在过去两年里，这些社团就设法查明失踪人员命运和下落的进程提出了愿景和期望，包括它们与受

⁴ 见 www.icrc.org/en/document/global-alliance-missing-persons。

害者之间切实接触的办法。他们与叙利亚民间社会组织一起在叙利亚冲突的所有地区领导宣传和记录工作，制定了解幸存者情况的强有力最佳做法。

30. 尽管资源有限，而且人员损失重大，但叙利亚组织和区域组织，特别是妇女领导的民间社会组织，向受害者、幸存者及其家人提供必要的紧急援助，包括心理社会支持。在类似的努力中应考虑到它们所发展的模式和做法。

31. 从现有框架中可以吸取重要的经验教训，为合作提供机会。一些叙利亚民间社会组织指出，国际公正独立机制框架把双边合作与定期协商相结合，包括通过洛桑平台会议，是与受害者和幸存者群体以及一般民间社会接触的一个合作模式。

32. 一些国际实体和机构已采取步骤，包括审查或修订工作方法，以协助其他实体和机构搜寻失踪人员，例如更好地利用它们收集的相关信息。

33. 在其他情况下，红十字国际委员会和失踪人员国际委员会在与失踪人员有关的机制内促进多方合作，例如在哥伦比亚和塞浦路斯，或参加各种举措，例如红十字国际委员会与1990/91年海湾战争后设立的三方委员会的合作。

34. 在整个协商过程中，许多行为体指出，需要借鉴其他国家的良好做法，以及执行搜寻失踪人员国际标准的指导文件，如强迫失踪问题委员会(CED/C/7)、红十字国际委员会⁵和瑞士和平基金会的文件。⁶

B. 差距和挑战

35. 协商进程中反复强调的问题是阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题在人员、地理和政治方面规模之大、性质之复杂，其他问题包括违反国际人道法和侵犯人权行为、往往与失踪人员有关的虐待行为、走访关押着许多人的设施的机会有限。

36. 受影响者人数之多和一再流离失所使这种情况更加复杂。阿拉伯叙利亚共和国境内外的家庭，特别是女户主家庭，包括在邻国的家庭，获得就业、基本服务和行使权利的机会有限。当难民家庭没有关键的法律或行政文件时，收容难民的国家可能会感到棘手。所有这一切意味着，家属可能不知道在哪里或如何报告他们失踪的家属，或者可能没有这样做的资源。

37. 在阿拉伯叙利亚共和国境内，失踪人员及其家属面临武装冲突各方实施的违反国际人道法和侵犯践踏人权的行爲，例如调查委员会所记录的情况(见A/HRC/46/55)。据调查委员会的记录(同上)，很少有行为体能切实获准进入人们被拘留的官方设施，也没有行为体公开获准进入情报和非官方或秘密的拘留场所，而大多数与拘留有关的失踪，特别是强迫失踪，都发生在那里地方。

⁵ 红十字国际委员会，《失踪人员问题指导原则/示范法》(2009年，日内瓦)。

⁶ Ana Srovin Coralli, *Coordination between the search and criminal investigations concerning disappeared persons* (Basel, Swiss Peace Foundation, 2021)。另见一些叙利亚失踪人员家属和幸存者组织在协商进程中提交的一套原则(凯撒家属协会等，“应对叙利亚境内拘留和强迫失踪危机的国际机制”，立场文件，2022年7月25日)。

38. 在此背景下，协商期间强调了以下一系列相互关联的挑战：相关行为体之间的协调和对家属的外联不足；家属陷入行政、法律和经济困境；失踪带来的因性别而异的特别影响；现有数据利用不足。因此，叙利亚家属社团和民间社会组织的能力往往不堪重负，无法提供足够的支持来弥补这些差距。

协调和对家属的外联不够

39. 参与协商者一再提到相关行为体之间协调不足。叙利亚民间社会组织指出了有碍更好地协调工作的障碍。同样，国际行为体都认为协调不足是取得进展的重大障碍。这可能源于任务规定不同、数据保护和共享问题以及不同的访问和宣传政策，但它对家属产生了影响。正如一位家属代表所指出，“家属不再知道到哪里去提供数据和信息；一切都是那么分散”。他们最终向多个机构登记案件。接受咨询者还经常谈到，这些机构在登记索求后沟通不足，突显了一名家属所称的“单向信息流”。这一问题十分普遍，包括来自阿拉伯叙利亚共和国北部的家属和被达伊沙绑架者的家属。在某些情况下，据报告，外联工作不足的意外后果导致了绝望的行为，例如一名家属社团代表所描述的“在伊黎伊斯兰国以前控制的地区随意和不科学地挖掘乱葬坑”，这反过来可能损害今后对失踪人员的搜寻和识别。

信息分散且未充分利用

40. 一个组织指出，迄今收集的大量文件为采取行动创造了机会，但这些文件目前分散在许多国际机构和非政府组织。一个主要国际行为体的代表也强调指出，必须避免相关的、可分享的信息仍然留在中央储存库中，“而没有及时用于帮助向家属提供关于其亲人命运的答案”。目前，许多利益攸关方各有不完整的失踪人员名单。

复杂的法律和行政负担使家属处于困境

41. 如果没有适当的法律途径宣布某人失踪或不在，特别是在阿拉伯叙利亚共和国，家属在继承或使用财产方面面临无法克服的挑战。如果没有必要的民事文件，妇女在抚养、教育自己的子女或与子女一起旅行时面临棘手难题。一位接受咨询者指出，歧视性的《个人地位法》⁷ 加剧了这种挑战，该法规定在发生纠纷时将子女监护权交与丈夫的家庭，这实际上使这些妇女服从丈夫家庭的权威。

对妇女的影响尤其之大

42. 正如一个叙利亚妇女组织所指出，虽然“与男子相比，被强迫失踪的妇女所占比例可能很小，但她们受到的后果影响却尤其之大”。本已存在的性别不平等、歧视性法律和社会不公正是加剧这些问题的因素。多位受访者指出这种情况如何破坏了妇女的生活。由于妇女据报不太可能被拘留，她们有时被认为是进行搜寻的“安全”人员，从而使她们更易遭遇伤害、风险和剥削。当男性家庭成员失踪时，家庭中的妇女被迫承担起供养自己和家人的责任，同时还要承担寻找失踪者

⁷ 见联合国人权事务高级专员向大会作的临时口头情况通报，2022年4月8日。

的经济负担，尽管她们会蒙受耻辱、被社会孤立、感到悲伤，有时甚至缺乏经验。母亲也可能被迫牺牲子女的教育，以帮助养家糊口。这些女户主往往在寻找多个失踪家人。

叙利亚民间社会组织力不从心

43. 幸存者和家属社团以及民间社会组织在满足受害者、家属和幸存者最迫切需要方面承担着很大一部分工作。这些工作往往资源不足，而且主要依靠志愿人员。因此，被任意拘留者、失踪者和被迫失踪者以及受达伊沙之害者的子女的需要大多得不到满足。致力于支持父母失踪儿童的民间社会组织解释了这些儿童如何经常直接目睹严重侵犯人权行为，留下深刻的心理创伤。

44. 这些挑战和差距对家庭和整个社区造成伤害。尽管有报复的风险，但家属仍继续报告亲人失踪，往往是向多个组织报告，这使他们一再重温自己的创伤经历。他们还必须对付一个利用混乱状态获利的范围很广的剥削网络，包括向希望了解家人下落和命运或使他们获释的家属索贿；声称掌握消息或能够影响失踪者命运的人实施的攻击和勒索；猖獗的伪造文件黑市。

法律和体制框架薄弱

45. 除了《个人地位法》等法律的歧视性影响之外，叙利亚法律和体制框架的缺陷给幸存者和失踪人员家属在寻找和发现亲人的命运和下落以及要求追究责任方面带来了更多挑战，这些缺陷包括给予执法人员豁免权的立法⁸以及对政府官员在没有司法保障的诉讼程序内拘留的人员剥夺自由是否合法进行司法监督和审查的问题。最近颁布的关于赦免与恐怖主义有关罪行的第 7/2022 号法令的执行情况也说明了一些体制上的弱点。⁹ 在编写本报告时，该法令已促成几百名被拘留者获释，尽管没有提供名单，并据报促成了此前曾被通知已死亡并已通知其家属的一些人获释。因此，成千上万的家庭拼命地试图通过任何可用手段来确定家人是否已获释。

五. 有必要为处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员危机而制定协调一致的解决方案

46. 国际行为体和叙利亚行为体在协商进程中一致认为，这一危机的规模和复杂性以及失踪人员家属面临的影响和挑战意味着不能仅限于寻求逐步改善现有机制和进程，因为只有通过全面办法才能消除差距。大多数行为体和一些会员国一致认为，应设立一个专门处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题的新国际机构，同时在现有机制和进程内立即采取措施。

47. 在过去 11 年中进展甚微。在协调、支持家属及与家属沟通方面存在的差距以及现有信息使用不力使家属处于困境。民间社会组织虽已尽了最大努力，但如

⁸ 1969 年第 14 号及第 5409 号法令。

⁹ 可查阅 www.parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5516&cat=22968&。

果没有强有力的框架来支持它们，它们就没有能力不断消除这些差距。更好的外联和协调不会使家属清楚向何处或向谁报告案件。提供心理社会支持而不能提供所发生事情的答案将不会减轻痛苦。因为挑战是相互关联的，所以解决方案也必须相互关联。需要有一个专门的独立实体，集中精力查明阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员，包括被任意拘留者的命运和下落，以便向家属提供答案和适当支持。

48. 关于为失踪人员问题设立一个机构的建议并非新建议。调查委员会在其 2011 年第一次报告中所提建议包括呼吁建立调查失踪案件的机制，允许失踪人员亲属报告案件细节，并确保开展适当的调查(A/HRC/S-17/2/Add.1, 第 112(k)段)。2016 年以来，鉴于阿拉伯叙利亚共和国政府的不作为，调查委员会呼吁建立一个国际机制，这一提议势头渐增。2021 年，一个幸存者和失踪人员家属团体发布了《真相与正义宪章》¹⁰ 以及一项研究结果，¹¹ 后者建议建立新机制。这些呼吁得到了许多叙利亚家属社团、民间社会组织 and 国际行为体的支持。

49. 一个完全专注于查明与阿拉伯叙利亚共和国有关的失踪人员命运和下落以及充分支持家属的独立实体的附加值显而易见。它将填补整个研究过程中发现的差距，激励相关行为体作出努力，更全面地了解失踪人员的命运和下落，并向受害者、幸存者及其家属提供更有有效的支助。

50. 这样一个机构不会从零开始。它将在现有努力的基础上再接再厉，并受益于现有机构和行为体为改善局势而立即采取的行动，这将便利该实体的运作。致力于这一问题的叙利亚民间社会与国际行为体之间的网络，加上已收集的大量信息和现有实体的专门知识，这对一个机构而言是重要基础，可以有效地改变那些可能仍然活着的被任意拘留、失踪和下落不明及其家属的状况，这些家属有权知道其亲人的命运和下落。

A. 加强现有措施和机制

51. 为了因应上文重点指出的良好做法和挑战，应采取若干步骤，改进目前的努力，避免错失机会，并利用现有势头。

1. 改善行为体之间的协调和对家庭的外联

协调信息收集和共享

52. 虽然包括受害者、幸存者和家属社团以及民间社会组织在内的一些组织呼吁建立一个失踪人员中央数据库，但一些接受咨询者指出，建立这一数据库可能在技术上具有挑战性，而且由于严格的运作原则，一些组织可能无法合作和分享数据。必须加强对现有信息的分析，并探讨如何更好地开展合作，以确定哪些信息是相关的，哪些信息可为其他人所用。将新机构与这些努力和讨论联系起来也很重要。

¹⁰ 凯撒家属协会等，《真理与正义宪章》，2021 年 2 月。

¹¹ Jeremy Sarkin, “Humans not numbers: the case for an international mechanism to address the detainees and disappeared crisis in Syria”, May 2021.

53. 与家属间的双边沟通。幸存者及家属组织一再提出家属获得信息的机会和缺乏后续行动的问题，对与家属接触的行为体之间的信息流动往往是单向的表示失望。他们呼吁国际行为体审查现有规程，以确保更好和定期的外联，以及关于报告和任务规定的更明确信息。这种改善对于管理面临“难以忍受的沉默”和进一步创伤的家庭的希望和恐惧至关重要。

2. 采取临时措施，防止家属陷入行政、法律和经济困境

通过相关行为体的间接干预改善对家属的支助

54. 接受咨询者指出了可以提供失踪人员信息的其他一些利益攸关方。阿拉伯叙利亚共和国境内的人道主义组织可确保其应对措施纳入了失踪人员家属的具体需求，以便根据需求评估和人道主义原则提供紧急支助。

满足民事文件需求

55. 一些接受咨询者强调指出，必须修订叙利亚有关失踪人员的法律和政策框架，以消除家属面临的主要障碍。失踪人员在国内法律体系中缺乏全面的法律地位，这极大妨碍了失踪人员家属的生活及处理法律和行政问题的能力。失踪男子的妻儿尤其受到法律困境的伤害。为解决这些问题，需要进行许多改革，其中一项改革就是订立签发失踪不在证明的程序。

3. 处理因性别而异的失踪影响

增加对处境脆弱妇女的经济支助

56. 有必要增加对因家人失踪而处境脆弱的妇女的经济支助。可引导叙利亚民间社会组织的现有供资用于为由女户主家庭牵头及以其为对象的经济项目提供补助金。帮助她们在经济上更加独立，将有助于减轻风险。

签发临时民事文件以缓解行政困境

57. 会员国可以考虑为在第三国的难民签发失踪不在的临时明。例如，这可以使失踪男子的妻子在没有其他相关证件的情况下与子女一起旅行。

修订现有的记录程序，以确保记录因性别而异的影响

58. 许多妇女领导的组织要求强化性别考虑因素，并将其纳入现有的工作，例如纳入家属需求评估和支助措施执行工作。

4. 解决文件利用率不高的问题

汇总摸底可用信息

59. 现有机构掌握着大量关于失踪人员的直接和间接信息，可以做更多工作以确保更好地加以利用。应编制一份现有信息清单，使现有机构做好准备，向新实体提供尽可能多的专门知识和信息。

更好地整合和使用现有信息

60. 改进现有机构的做法可帮助独立实体向家属提供答案。一些专家和国际行为体的代表指出，一个关键的临时步骤是更好地整合和利用现有的信息和信息搜寻程序。例如，国际公正独立机制努力修订其关于收集信息和标记与失踪人员有关的事实要素的规程，这是一项可以效仿的举措，特别是对那些不承担搜寻任务的机构而言。

利用现有协定和信息收集框架

61. 叙利亚难民生活在 82 个以上的国家，因此，相关行为体和有关国家可以利用难民问题全球契约框架(A/73/12(Part II)，第 76 段)和《安全、有序和正常移民全球契约》(第 73/195 号决议，附件，第 24 段)，以更好地查明在离开阿拉伯叙利亚共和国之时死亡或失踪者，促进与受影响家属的沟通。

62. 在阿拉伯叙利亚共和国境内被关押人员，包括被非国家武装团体关押人员，如前达伊沙作战人员或被遣返回原籍国的人员，以及被关押在第三国或庇护国的前政府官员，是关于失踪人员和埋葬地点的宝贵信息来源。相关机构应根据国际法寻求此类信息。

5. 更好地支持叙利亚幸存者和家属社团以及民间社会组织

加强叙利亚行为体的能力

63. 受害者、幸存者和家属社团以及民间社会组织仍然是失踪人员问题所有工作的重要伙伴。他们为家属所信任，正在做大量的记录、外联、陪伴和咨询工作，并向家属提供心理社会支持。许多组织强调，需要巩固其在某些领域的的能力，如数据管理、人权文件工作、提供法律和心理社会支持以及法医工作。现即采取步骤加强叙利亚专业人员以及受害者、幸存者和家属社团及民间社会组织的专门知识，也将有助于满足叙利亚继续在这一进程中发挥自主作用和伙伴作用这一根本需要。

B. 就阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题设立一个新国际机构的提议

64. 在整个协商过程中，大多数行为体和一些会员国一致认为，应设立一个专门处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题的新国际机构，同时在现有机制和进程内立即采取措施。此项研究提供了一个机会，借以与相关行为体协商，听取他们的意见，包括对这样一个提议的意见。根据协商结果，并借鉴强迫失踪问题委员会《搜寻失踪人员指导原则》(CED/C/7)所载要素，建议设立一个独立实体。

65. 接受咨询者就处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题的新机构的两个关键方面提出了意见：任务规定以及指导其工作的核心原则和参数。虽然所表达的意见略有一些不同，但协商进程确定了可借以补充现有措施和机制的这样一个新机构的基本要素。

1. 任务规定

66. 各方一致认为任务规定应比较广泛，以便与其他行为体协调，因应当地不断变化情况，特别是与冲突各方合作。这是基于整个协商过程中达成的另一个一致意见：新机构可能需要在开始时集中注意一组具体的优先任务。

67. 绝大多数参与协商者都强调必须避免与现有进程重叠，必须回应家属的最迫切要求之一，因此坚持认为该机构的任务应包括两个组成部分：查明阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员的命运和下落，包括辨认遗骸；支助受害者、幸存者及其家属。协商期间使用了“人道主义”一词以确定任务范畴，表明目标是通过提供关于其家人命运的答案来减轻家属的痛苦。第二个方面的重点是向受害者、幸存者及其家属提供全面支持，满足他们的多方面需求——心理社会、法律、行政、经济和缅怀等方面。可与现有的叙利亚行为体和其他已在提供此类服务的行为体合作开展这项工作，但这需要更多资源，需要扩大规模。

68. 这样做的目的是确保新实体借助和发挥现有机制和进程的作用，填补现有行为体努力后仍然存在的空白。

69. 查明失踪人员的命运和下落这一专项任务还将解决家属在整个协商过程中反复提出的一个问题，即不清楚向何处报告人员失踪案。一个新的机构将提供一个单一的途径来登记新案件，并就现有案件与其他机构进行协调，以便利用现有的大量信息。这一任务规定将使现有机制能够集中精力于各自的专门领域。

2. 核心原则和标准

70. 一些行为体分享了应作为新实体运作结构的关键原则和标准。本节根据协商结果提出一个框架，为拟议的新机构的概念化提供信息，分述了指导原则、基本特性和业务标准。

(a) 指导原则

总方针

71. 拟议新实体的设计应基于以受害者和幸存者为中心并纳入家属的方针，而且该实体所有业务活动应始终适用这一原则。此方针包括：

(a) 目的是促进了解失踪人员命运和下落的权利，包括了解真相的权利；

(b) 受害者、幸存者及其家属在新机构成立和运作的整个过程中切实参与并享有代表权。这包括该实体职权范围、结构和行动计划的拟订，并优先考虑他们对人员失踪的多方面影响和所需支助的看法；

(c) 便于家属与其联系；有明确和简单明了的举报程序；确保家属定期收到关于其家人案件的信息，即使在没有进展的情况下。

性别包容

72. 拟设新实体应考虑到伤害及其后果的性别性质，并采取干预措施以解决这些不平等问题。它应在所有业务活动中适用这项原则。

不歧视

73. 应保障所有人都有平等和有效的接触联系机会，并应在不以任何理由歧视的情况下确定案件的优先次序。

不造成伤害

74. 拟设新实体不应在其业务方面造成损害，包括与机构接触、向家属提供相关信息和管理期望等方面。这一点至关重要，因为家属中目前缺乏信任，而且目前的程序过于单向，向家属索取信息而没有适当的后续行动。

(b) 基本特性

独立

75. 拟设新实体应独立运作，不接受任何人、任何一方或任何来源的任何影响或指示。

公正

76. 拟设新实体应与所有各方合作，处理阿拉伯叙利亚共和国境内所有失踪人员的问题，无论可能涉及哪个行为体。它应公正地运作，并采取措施防止给人以党派偏见的印象，例如，为此而确保案件优先排序的透明度。

透明度

77. 拟设新实体应在无损其工作以及工作人员、信息和与之合作者的安全并适当顾及隐私权，包括受害者、幸存者及其家属的隐私权的情况下，尽可能公开其任务、方法和工作的信息。它还应定期、明确地与受害者、幸存者及其家属和民间社会进行沟通。

消息来源保密

78. 拟设新实体需有能力将其收集的信息、特别是从与之合作者那里收到且后者希望保密的信息作为机密予以处理和保密。保密不仅可以保护提供信息者，还可提高实体的公信力及其活动的周全和成效。

(c) 业务标准

互补、不重复

79. 考虑到现有的机制和措施，职权范围和任务执行应确保其他行为体能够有效补充其工作。

存活假设

80. 强迫失踪问题委员会在其第 1 项指导原则中指出，“搜寻工作应在假定失踪者仍存活的情况下进行，无论失踪的情况为何、何时开始失踪以及何时开始搜寻”（见 [CED/C/7](#)）。这一原则应指导搜寻策略和方法。

可持续性

81. 必须赋予拟设新实体执行其任务所需的权力、相对于其他机构的地位、资源和能力。

多学科

82. 鉴于活动的多样性，从支持家属到协助辨认遗骸等方面，并考虑到上文强调的灵活方针，拟设新实体应纳入多领域专门知识。

六. 结论

83. 协商进程表明，阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题的现状不可持续。已查明的差距和挑战包括失踪人员和相关流离失所问题规模很大，处理这一问题的多个机构协调不足，导致受害者和幸存者长期面临法律和心理上的困境。大多数参与协商者支持设立一个专门处理阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题的新实体。

84. 现有行为体在协助解决危机方面发挥着关键作用。然而，由于目前的应对措施没有一个总体框架，这些挑战规模之大、性质之复杂，无法仅靠现有措施和机制来应对。也不能通过一刀切的办法来处理。

85. 目前，家属自己进行搜寻，使他们进一步遭受创伤，并使他们处于危险之境。正如一位家属社团代表所说，“想象一下吧，通过(社交媒体上)泄露的大屠杀视频，一遍又一遍查看亲人是否在被斩首、残缺不全的尸体中，绝望地自己搜寻”。尤其是女户主家庭，不应使他们为了主张基本权利而冒着风险搜寻失踪家人，或是在本已很糟糕、生存岌岌可危的经济环境中使自己陷入贫困。收到的一份书面资料重点指出了“妇女如何拿出大部分积蓄，包括出售结婚戒指，以获得信息，而且受到经济勒索和欺诈”。

86. 边缘化群体所受影响和迫切需要往往是看不见的——曾被拘留者几乎得不到任何支助，父母失踪的儿童遭受极大的创伤，现有的性别不平等和社会不公正现象在社群对待妇女、特别是对待曾被拘留的女性问题上重复出现。来自极端边缘化社群的妇女，如雅兹迪妇女，以及更广泛而言，被达伊沙拘留或被迫“嫁给”达伊沙作战人员的妇女，往往被视为叛徒或恐怖主义分子。

87. 为全面解决危机，应设立一个新机构，赋予其广泛的任务。该实体的作用可以分为两个方面：查明有理由认为在阿拉伯叙利亚共和国境内失踪的人员的命运和下落；向受害者、幸存者和失踪人员家属提供适当支助。它将成为幸存者及家属的一个切入点，并为现有行为体继续开展和协调工作提供一个框架。

七. 建议

88. 以下建议源自协商进程。这些建议应与相关行为体制定的建议和普遍定期审议的建议一并阅读。

89. 搜寻失踪人员应符合适用的国际法准则。负责搜寻失踪人员的国家、非国家行为体和机构应遵守适用的相关国际规范和标准。

90. 在本报告基础上，秘书长建议：

(a) 阿拉伯叙利亚共和国政府：

(一) 恪守国际法规定的义务；

(二) 加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；

(三) 根据国际法修订损害受害者、幸存者和失踪人员家属权利的现行法律、政策和相关做法，包括在这方面歧视妇女的个人地位法和其他法律；

(四) 释放所有被任意剥夺自由者；允许相关的人权和人道主义组织进入所有拘留设施；允许家庭成员与被拘留的亲属联系，并向家庭成员提供存活证明；与相关行为体分享所有被剥夺自由者的名单，以帮助查明失踪人员的命运和下落；

(五) 修改和加强现有国家机构；

(六) 拟议设立的失踪人员问题新实体如得以设立，与其合作；

(b) 其他冲突各方：

(一) 恪守国际法规定的义务；

(二) 释放所有被任意剥夺自由者；

(三) 拟议设立的失踪人员问题新实体如得以设立，与其合作；

(c) 现有机制和其他利益攸关方：

(一) 立即采取步骤改善协调，包括为此加强分析和更好利用现有相关信息。可通过调整现有的数据库和做法或探索新的合作途径来做到这一点。如果拟议新实体得以设立，应允许其代表参加相关讨论；

(二) 加强与幸存者及其家属、受害者、幸存者和家属社团以及民间社会组织的沟通与合作；

(三) 根据叙利亚相关社团和民间社会组织的需要，采用以受害者和幸存者为中心的办法，加强在支持和培训这些组织方面的协调，并扩大此类活动。这类支助和培训所涵盖的领域特别包括数据管理、人权文件工作、提供法律和心理社会支持以及法医工作；

(d) 人道主义行为体：

(一) 确保人道主义需求评估、人道主义援助的提供以及早期恢复和复原方案考虑到受害者、幸存者及其家属的具体需求，包括家属和幸存者的具体保护需求，特别考虑到他们面临的因性别而异的影响，并提供有的放矢的支持；

(e) 会员国：

- (一) 加大对相关组织，包括受害者、幸存者和家属社团的直接支持力度；
- (二) 根据国际法采取步骤，设法了解被关押在阿拉伯叙利亚共和国或第三国的人员，诸如前达伊沙作战人员或与该团体有关联人员可能掌握的关于失踪人员，包括关于在伊拉克等邻国被绑架者的信息，包括在他们被遣返原籍国时；
- (三) 审查现有的庇护程序，并建立一个支助失踪人员家属的具体转介制度；
- (四) 考虑通过大会设立一个新的国际机构，与现有机合作，相互补充，并遵循上文强调的原则和标准。这一机构应有一个结构要素，能确保受害者、幸存者和家属组织以及妇女组织和其他民间社会组织可以充分和切实参与其运作和工作。它的任务是：
 - a. 查明有理由认为在阿拉伯叙利亚共和国境内失踪的人员的命运和下落；
 - b. 向受害者、幸存者和失踪人员家属提供适当支助，包括为此设立一个信托基金。

附件一

关于研究阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题协商进程的文件

2021年12月24日，联合国大会通过第76/228号决议，其中请秘书长与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)协商，就叙利亚失踪人员问题开展研究。该决议第64段请秘书长：

……与联合国人权事务高级专员办事处协商，并根据调查委员会的建议，在受害者、幸存者及其家属充分和有意义地参与并与其他相关行为方协商的情况下，研究如何加强努力，包括通过现有措施和机制查明阿拉伯叙利亚共和国失踪人员的命运和下落，确认遗骸并向家属提供支持，请秘书长在2022年3月1日前向大会临时口头通报最新情况，然后在2022年上半年提交一份报告。

为执行此项决议，人权高专办正在开展一个协商进程。咨询对象包括但不限于叙利亚受害者和家属组织、就此问题开展工作的非政府组织以及联合国和非联合国机关和机构，向包括叙利亚在内的所有会员国发出了一份普通照会。在整个过程中将特别注意呼吁受害者、幸存者及其家属充分和切实地参与。

协商将尽可能广泛，同时考虑到各种制约因素，特别是时间限制。这一进程将包括与叙利亚家属社团、失踪人员问题国际专家、就拘留和失踪人员问题开展工作的叙利亚非政府组织以及联合国相关机构(包括但不限于调查委员会、叙利亚问题特使办公室和国际公正独立机制)进行个人和焦点小组讨论。

有意提交书面资料，特别是那些侧重于需要如何才能加大力度处理叙利亚失踪人员问题、将建议哪些具体解决办法(包括与联合国叙利亚问题调查委员会建议的叙利亚失踪人员问题新机制有关的解决办法)的资料的有关各方可将这些资料发送至 ohchr-syriaruleoflawtjunit@un.org。人权高专办鼓励以英文、阿拉伯文和/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3月15日发送，并将成为协商进程的一部分。

要求在3月1日之前口头通报最新情况，期望将概述迄今的进展。协商将持续至4月15日，并将为最后报告提供参考。报告将于2022年6月底之前定稿并翻译成联合国所有六种语文，提交联合国大会审议。

附件二

2022年1月20日联合国人权事务高级专员办事处致会员国常驻联合国日内瓦办事处和常驻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(人权高专办)向所有会员国常驻联合国日内瓦办事处和常驻国际组织代表团致意,并谨提及大会于2021年12月24日通过了关于阿拉伯叙利亚共和国人权状况的第76/228号决议。

该决议请秘书长与联合国人权事务高级专员办事处协商,研究如何加大力度解决叙利亚境内失踪人员问题(第64段)。

在此方面,该决议呼吁进行广泛协商,以便为起草研究报告提供信息。作为这一进程的一部分,本普通照会征求所有会员国对此事项的意见。特别是,联合国人权事务高级专员办事处谨请就以下两个问题发表意见:

(1) 你认为,需要如何才能加大力度处理叙利亚失踪人员问题?

(2) 你建议采取哪些具体解决办法,包括与联合国叙利亚问题调查委员会建议的叙利亚失踪人员问题新机制有关的解决办法?

为便于参考,谨随函附上该决议案文。

请在2022年2月21日之前分享意见为荷。