



第七十九届会议

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 决议的执行情况

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，并每年报告阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员问题独立机构的活动情况。

本报告概述了从拟定于 2023 年 12 月发布的独立机构职权范围([A/78/627](#)，附件一)到 2024 年 4 月 1 日设立独立机构、再到机构全面运作期间所采取的步骤。



一. 导言

1. 2023 年 6 月 29 日，大会通过第 [77/301](#) 号决议，在第 2 段中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. 大会在该决议第 10 段请秘书长在决议通过后 100 个工作日内报告决议执行情况，并每年报告独立机构的活动情况。
3. 2023 年 12 月 1 日，秘书长向大会提交了一份报告([A/78/627](#))，其中概述了为迅速设立独立机构并使其全面运作而已经采取和进一步设想采取的步骤。他还该报告中介绍了独立机构职权范围的拟定过程，该职权范围载于报告附件一，其中强调了独立机构的任务和范围、法律框架、工作方法、结构和组成以及与其他相关行为体的合作等问题。

二. 设立独立机构的步骤和相关活动

A. 设立独立机构

1. 房地

4. 独立机构于 2024 年 4 月 1 日设立，并如秘书长根据职权范围第 45 段所确定的，地点设在日内瓦。独立机构在联合国日内瓦办事处内的房地办公，这些房地是在该机构最初创建阶段安排确定的。把独立机构的办公地点设在日内瓦，有利于该机构与设在当地的其他相关联合国办事处和实体以及与该机构任务相关的其他组织和实体开展密切合作。

2. 预算和供资

5. 如大会第 [78/273](#) 号决议所核准的，2024 年的独立机构预算涵盖该机构从 2024 年 4 月 1 日设立之日起至 2024 年 12 月 31 日的运作。这一预算反映根据业务需求逐步建设能力的分阶段战略。于 2024 年 4 月 29 日提交大会的 2025 年拟议预算(见 [A/79/6\(Sect.24\)](#)和 [A/79/6\(Sect.24\)/Corr.1](#))包含充分执行大会第 [77/301](#) 号决议所载独立机构任务所需的经费，以满足所需全部员额和非员额资源。

3. 工作人员的征聘和任命独立机构负责人的进展

6. 独立机构的征聘工作正在顺利进行，其中一些员额已被填补，目前仍在开展其余员额的征聘流程，以便在年底前填补已列入 2024 年预算的所有员额。征聘战略优先录用具备契合独立机构任务需求的多方面技能人员，以确保工作人员有能力处理涉及多学科的复杂工作。制定分阶段征聘办法的目的是，在顾及任务紧迫性以及 2024 年交付各项目标的情况下，确保在保持业务效率的同时使工作人员顺利融入。
7. 独立机构负责人(助理秘书长职等)的申请于 2024 年 9 月 19 日截止，目前正在评估中。迅速填补这一领导职位是一个优先事项。负责人一经任命，将负责监督独立机构副负责人的遴选流程。

B. 本报告所述期间的主要活动

1. 外联与协商

8. 自独立机构设立以来，该机构在工作中一直采取具有协商性和参与性、对性别问题具有敏感认识并以受害者和幸存者为中心的办法。独立机构与受害者¹ (包括家人和幸存者)以及阿拉伯叙利亚共和国全国各地、其邻国和其他地方的民间社会(包括受害者组织和妇女组织)进行了广泛接触。

9. 独立机构为了将受害者和民间社会的意见纳入其业务中并加强方案拟订工作，正在进行专题协商，讨论其任务的各个具体领域，包括：

- 搜寻的方法、战略和优先事项，以及其他国家搜寻失踪人员的经验教训；
- 落实促进参与搜寻工作的结构要素；
- 性别包容性和敏感性指导原则；
- 利用民间社会组织收集的失踪人员数据；
- 外联战略和工具，包括举办一项宣传运动；
- 通过转介等渠道提供支助。

10. 独立机构还与人道主义行为体接触，以确定在该机构任务的搜寻和支助部分可开展合作的领域。

11. 独立机构定期向受害者(包括家人和幸存者)、民间社会组织和其他相关伙伴(如人道主义行为体、联合国实体和会员国)进行情况介绍，说明与该机构的任务执行情况和进展相关的多个问题。这些情况介绍会采用以受害者和幸存者为中心的办法，并遵循性别包容、非歧视、“不造成伤害”、独立、公正、透明、消息来源和信息保密等原则，旨在增进人们对独立机构任务的了解，分享实质事务和行政事务的最新情况，并实现和保持该机构及其活动的透明度和便利性。情况介绍会已在线上举行，或在前往叙利亚人数量较多的国家进行访问期间举行。

12. 开办小组在 2024 年 1 月至 9 月期间以及独立机构本身自 2024 年 4 月 1 日起与民间社会合作伙伴合作，为近 500 名受害者举办了 29 次小组情况介绍会，其中 21 次是线上会议，8 次是现场会议。在这些情况介绍会中，有 17 次专门讨论如何与失踪人员的女性亲属和女性幸存者进行接触。此外，还与约 70 个从事机构任务相关问题工作的民间社会组织(包括受害者协会和妇女组织)进行了双边接触。还定期举办公开的线上情况介绍会，从而与更广泛的民间社会组织进行接触，通过这些情况介绍会，与 200 多个民间社会组织建立了初步联系。

¹ 见独立机构的职权范围(A/78/627，附件一，第 9 段)。

13. 2024 年 8 月 30 日，即强迫失踪受害者国际日，独立机构推出了自己的网站，这是进一步促进与所有利益攸关方接触的重要工具。² 独立机构正在制定一项初步的外联政策，包括确定在叙利亚国情之下将很有效的平台和工具。此外，独立机构正在拟定建议，旨在消除获取信息和参与搜寻方面的障碍，包括因年龄、性别或经济背景而面临的障碍。这些外联工作也能帮助受害者在搜寻失踪亲人期间保护自己，防范那些声称代表独立机构或以该机构名义行事的行为体可能进行的勒索。

2. 摸底工作

14. 独立机构正在对掌握阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员相关信息的现有行为体以及正在开展相关活动的行为体进行摸底。一些国际组织、国际和叙利亚非政府组织以及家人和幸存者协会收集了大量与独立机构任务相关的数据和资料。许多组织还向幸存者或失踪人员的家人提供相关支助。

15. 独立机构继续了解受害者的需求，同时认识到这些需求存在多面性和性别差异性，有时还与特定年龄人群相关。十三年的冲突、侵犯践踏人权行为、流离失所以及人道主义和政治危机导致阿拉伯叙利亚共和国及其邻国和其他地区人民的需求不断累积叠加。查明失踪人员的命运和下落仍然是家人提出的一项主要需求，同时还要解决由亲人失踪引起的一系列心理、法律和经济需求。在协商期间，许多家人强调有必要了解自身拥有哪些权利以及可获取哪些法律资源，包括如何在参与搜寻失踪家庭成员的同时不会受到勒索行为或错误信息的侵害。家人和幸存者还强调，他们需要在阿拉伯叙利亚共和国境内外的收容社区获得保护、谋取生计和重新融入社会。

16. 这项摸底工作包括收集和评估信息，有助于确定与相关行为体可能订立的涉及搜寻和支助工作的合作协议各要素。独立机构举行了几次会议，旨在讨论合作模式并为不久后缔结此类协议铺平道路，特别是旨在促进收集和分享相关的现有信息和数据，并促进通过转介提供支助服务。

17. 虽然这些摸底过程在本质上是一项需要不断完善的工作，但它们是独立机构工作的重要组成部分，因为它们与“不伤害”、互补和不重复等执行任务所依据的原则和业务标准紧密关联。

3. 设计适当的信息管理系统

18. 独立机构工作的一个重要部分将包括建立适当的程序以纳入现有的相关信息和数据，同时铭记需要遵守知情同意原则并且降低再次受害风险，以及需要为核实此类信息设定参数。

19. 独立机构正在建立数据流程和基础设施作为其业务平台。这项工作包括把独立机构方案产出的所有方面与一个综合信息架构匹配起来，从而通过一个单一数据输入点，简化信息的收集、处理和分析，以及个人和家庭支助案的处理。

² 见 <https://iimp.un.org/>。

预计在 2024 年底前实现的主要里程碑包括落实以下工作：设立一个符合国际标准化组织 ISO 27000 标准的数据中心；建立核心数据库；制定一个信息安全风险管理框架；建立案件登记系统；为搜寻工作收集信息。

20. 独立机构重视补充其他现有行为体在这一领域所从事工作并避免与之重复的必要性，同时正在努力尽可能借鉴这些行为体所开展的工作，包括在信息管理领域。独立机构的目标是遵守联合国系统内部的标准并致力于使用系统内部业经验证的技术，同时进行战略投资，以大幅提高能力，满足其任务中固有的特殊要求。因此，独立机构正在酌情使用人工智能和数据增强工具，特别是翻译技术工具，并在不同的结构化数据集中识别相关信息和模式。

4. 设计初步搜寻计划和与搜寻有关的其他活动

21. 就独立机构的任务而言，查明失踪人员的命运和下落是指确定他们是生是死、他们的下落以及他们在何种情形下失踪，包括死者的遭遇。³ 进行搜寻的设想与维护受害者、特别是失踪人员家人了解真相的权利密不可分。

22. 搜寻失踪人员是一个涉及一系列步骤的过程，旨在于事件发生后追踪和重建导致他们失踪的情境，从而在一定可信度上确定他们的命运和下落。不存在任何“放之四海而皆准”的寻找失踪人员办法，在某个具体搜寻行动中采用何种战略将取决于所考量的情景。搜寻工作所涉及的流程和活动将根据背景、案件类型、规模、复杂程度和干预时间以及不同背景下的具体模式或趋势加以调整。然而，在每一个搜寻过程中，都必须遵循一系列步骤，以减轻家人的痛苦，同时提供有意义的答复。搜寻方法必须基于借鉴当地最佳做法得出的主要原则、准则和标准，包括进行存活推定以及在查明失踪人员命运和下落之前应持续搜寻。

23. 在编写本报告时，独立机构正在发展其搜寻基础设施并设计初步搜寻计划，以便一俟机构负责人得到任命且机构人员配备齐全并投入运作，即在稍后阶段制定和实施一项全面搜寻战略。

24. 如上所述，独立机构计划在 2024 年底前完成本机构信息管理系统的开发，并且能够安全地收集、存储和分类来自其他实体的相关数据。该系统建成后，独立机构还将能够收集新的信息，并在自己的数据库中登记失踪人员案件。目前正在制作登记表，以便利家人提出搜寻请求。

25. 随着信息的收集，独立机构将开始进行分析。分析信息，包括对事件和模式进行结构和背景分析，是搜寻过程中的一个重要因素，对于为该机构的搜寻计划和调查战略提供参考依据必不可少。鉴于阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人

³ A/78/627，附件一，第 21 段。在同一段中，职权范围明确指出，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。

员数量众多，独立机构将确定初步的优先调查主线，同时确保采取均衡的办法，涵盖其任务范围内所有类别的失踪人员。⁴

26. 独立机构将利用现有技术开展搜寻活动，⁵并就其他实体已展现资源能力和专业知识的特定搜寻过程发展合作伙伴关系。失踪人员的搜寻将得益于战略上的合作、协调进行的数据收集和协作开展的分析工作。

27. 为了给独立机构的初步搜索计划提供参考依据，该机构正在开展一系列活动，包括与家人、民间社会组织和专家就这一专题进行协商。2024 年 8 月，独立机构与从事国家层面搜寻机制工作的从业人员和专家举行了一次虚拟圆桌会议。独立机构还将在年底前进行至少两次国别访问，特别是对哥伦比亚和塞浦路斯进行访问，以借鉴承担类似任务的机构的工作。

28. 独立机构还努力确保按照职权范围，与相关行为体(特别是家人)和民间社会组织协调，制定搜寻战略和优先事项。⁶在编写本报告之时，独立机构正在计划分别与受害者协会和民间社会组织进行一次协商，以便为初步搜寻计划的设计工作提供参考依据。

5. 支助活动

29. 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求的支助，无论是个人还是群体支助，同时考虑到需求可能会随着时间推移而变化，并适当顾及失踪人员的性别差异影响。⁷

30. 鉴于支助活动与搜寻方面工作存在着联系，所提供的支助应包括确保受害者参与和介入搜寻其亲人的工作。与独立机构方案拟订的其他领域一样，根据大会第 77/301 号决议第 3 段，独立机构正在制定受害者参与搜寻过程的准则，以确保他们能够便捷地获得有关调查过程和最新情况的信息，并且能够积极地为搜寻工作做出切实贡献。在受害者参与搜寻工作时，应平衡兼顾维护信息和数据的保密、保护、隐私及安全保障原则。⁸目前正在考虑其他形式的支助，特

⁴ “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。就独立机构的任务而言，“失踪人员”一词涵盖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任意剥夺自由而失踪的个人。该词还涵盖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违反国际人道法行为直接相关。此外，该词涵盖目前据信在该国境内失踪的人员，无论其最初在何处失踪，也涵盖最初在该国境内失踪的人员，无论其目前据信在何处失踪。见独立机构职权范围(A/78/627，附件一，第 7 和 11 段)。

⁵ A/78/627，附件一，第 22(f)段。

⁶ 同上。

⁷ A/78/627，附件一，第 24 段。

⁸ 同上，第 33 段。

别是社会心理支持，以期确保坚持采取以受害者和幸存者为中心的办法和“不伤害”原则。

31. 在本报告所述期间，独立机构开展了多项活动，以确保任务的支助部分得到落实。如上文所述，目前正在对家人和提供相关服务的现有行为体的需求进行摸底调查，以此为独立机构的工作提供参考依据，有助于设计一个易于使用、透明、性别敏感并以受害者和幸存者为中心的支助转介系统。与相关行为体谈判达成的合作协议将以这些摸底作为参考依据，在拟订协议时应纳入一种可能选项，即把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。

32. 独立机构也在努力制定明确的规程，就个人获得独立机构不同形式支助(特别是社会心理支持和法律支助)的资格作出规定，并在努力确定向家人提供适当支助的手段。此外，独立机构正在通过与相关行为体协商和合作等方式，确定如何向索取涉及失踪人员状况等必要文件的家人提供支助，以及如何帮助家人更好地享有受教育权、住房权、土地权和其他财产权等相关权利，并更便捷地获得支助服务。

6. 设计一个让受害者切实、充分参与独立机构工作的制度

33. 根据第 77/301 号决议，⁹ 独立机构自成立以来一直强调与受害者(包括家人和幸存者)以及民间社会组织进行协商，从而在顾及非歧视、性别包容和“不伤害”等指导原则的情况下，讨论让受害者充分、切实参与机构工作并得到代表的结构要素，并讨论如何能够以最佳方式在独立机构的工作方法中落实这一要素。

34. 独立机构还就其职权范围中强调的多种参与形式¹⁰ 征求了受害者以及受害者协会和妇女组织等民间社会组织的意见。这些形式包括：参加一个就机构工作进行双向交流的正式集体平台，该平台将每年以现场和线上形式举行两次会议；成为咨询委员会成员，该委员会将定期举行会议，就独立机构的方案和业务向机构负责人提供保密意见。独立机构目前正在制定相关准则和标准，以执行其职权范围规定的参与框架。

7. 制定内部程序和工作方法

35. 独立机构根据其职权范围，并遵循以受害者和幸存者为中心及基于人权的办法，正在设计内部程序和工作方法，供机构负责人就任后酌情考虑和采纳。这些程序、政策和规程将涵盖多个领域，例如以下领域：

- 登记案件并按照案件的优先次序进行审议；
- 知情同意和信息数据核实的程序参数；
- 受害者介入和参与及保护受害者的手段；

⁹ 特别见第 77/301 号决议序言以及第 3 和 5 段。

¹⁰ A/78/627，附件一，第 39 段。

- 用于识别和缓解实物和信息安全领域风险的基础设施；
- 顾及“不伤害”原则、性别因素分析、数据保护和运行冗余的技术开发框架；
- 为与独立机构建立联系的儿童提供具体保障；
- 在独立机构的工作中(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。

36. 独立机构的工作方法将是灵活的，并可随着时间推移不断调整，包括根据受其工作影响的人的反馈、意见和经验作出调整。¹¹

三. 支持与合作

37. 大会在第 77/301 号决议中规定，独立机构在执行任务时应与所有相关行为体密切合作和互补。要使独立机构能够推进工作，并满足家人的合理要求和期望，关键在于与多个行为体合作，并得到其支持。这些行为体包括：相关国家，特别是对阿拉伯叙利亚共和国境内失踪人员负有义务的国家；¹² 阿拉伯叙利亚共和国冲突各方；联合国系统；其他国际机构；各级民间社会组织，特别是叙利亚民间社会组织。

38. 这种合作包括：酌情分享信息和数据；允许进入阿拉伯叙利亚共和国和其他相关国家境内；开展搜寻行动以及向受害者提供援助和支持，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，便于他们在失踪人员境遇及其法律后果方面获得更大的法律确定性。¹³

39. 独立机构赞赏地注意到，迄今为止已与联合国几个主要实体和其他国际行为体进行了富有成果的讨论，探讨在各自任务范围内就相关问题开展的合作以及开展此类合作的可能方式。这些行为体特别包括：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，该机制也得到大会的任务授权；¹⁴ 阿拉伯叙利亚共和国问题独立国际调查委员会，该委员会得到人权理事会的任务授权；¹⁵ 秘书长叙利亚问题特设办公室；红十字国际委员会；失踪人员国际委员会。

40. 独立机构感谢联合国系统其他实体提供的合作与支持，特别是联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)。妇女署组织了一系列关于性别包容性和敏

¹¹ 同上，第 29 段。

¹² 见 A/78/627，第 5 段。

¹³ 见第 77/301 号决议第 7 至 9 段，以及独立机构职权范围(A/78/627，附件一，第 43 段)。

¹⁴ 见第 71/248 号决议。

¹⁵ 见人权理事会 S-17/1 号决议。

感性的协商，并借调了一名性别问题专家，以促进在独立机构的设计和设立阶段将性别问题纳入主流。

41. 独立机构赞赏一些会员国以双边形式和在其他论坛上表示继续支持独立机构并愿意与之合作。根据第 77/301 号决议的规定，¹⁶ 独立机构还与其他与本机构任务相关的行为体举行了会议。

42. 独立机构特别感谢在本报告所述期间与其举行会议的家人协会和民间社会组织，因为它们信任独立机构并提供了合作与支持。独立机构期待深化与这些组织的合作与协作，以最有效地履行任务。

¹⁶ 特别见第 77/301 号决议第 7 段。