



第六十一届会议

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

大会第 59/189 号决议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，并请秘书长向大会第六十一届会议提出关于该决议执行情况的全面报告。

为回应 2006 年 5 月 15 日的普通照会，阿塞拜疆、哥伦比亚、克罗地亚、塞浦路斯、危地马拉、约旦、毛里求斯、墨西哥、突尼斯和委内瑞拉玻利瓦尔共和国等国政府提供了资料。红十字国际委员会也提供了资料。本报告的编写依据了第 59/189 号决议，载有对所收答复的摘要介绍。

* 本报告的提交已过最后期限，原因是尽可能载列最新的资料。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 各国政府的答复	3
三. 从红十字国际委员会收到的答复	8

一. 引言

1. 大会第 59/189 号决议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受害者的问题，继续对终止有关冲突的努力产生不利影响，决议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. 大会呼吁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，以及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. 大会还请各国最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和查找这些儿童。大会还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，并对这个问题采取综合办法，包括作出可能必要的一切实际安排和协调机制。
4. 秘书长应就执行第 59/189 号决议情况向大会第六十一届会议提交一份报告。本文件就是根据这项要求提交的。

二. 各国政府的答复

阿塞拜疆

1. 阿塞拜疆指出，与亚美尼亚的冲突引起的失踪人员问题纯属人道主义事项，人道主义因素应压倒政治考量。阿塞拜疆共和国战犯、人质和失踪人员国家委员会直接负责寻找失踪人员和人质并争取使他们获释。该委员会定期收集和分析有关资料并建立了专门而全面的失踪人员数据库。国家委员会还与有关国际组织建立了密切的联系，特别是红十字国际委员会以及寻找失踪人员、人质和战犯问题国际工作组，工作组是由德国、俄罗斯联邦和格鲁吉亚的人权积极份子组成的。
2. 政府报告说，大部分失踪人员是没有参加军事作战行动的平民，应特别关注儿童、妇女和老年人。政府并不将努力局限在阿塞拜疆公民，在寻找所有亚美尼亚裔的失踪人员时是尊重国际人道主义法的。

哥伦比亚

1. 哥伦比亚政府提到在 2002 年 7 月 6 日通过了第 589 号法令，其中确认种族灭绝、造成被迫失踪和被迫流离失所以及酷刑均属犯罪。该法对强迫失踪罪规定了重要刑事政策措施，包括成立搜寻失踪人员委员会、国家失踪人员登记册以及立即搜寻机制，并颁布了有关管理属于受害者财产的措施。该法还强调国家始终

有义务采取一切必要措施确定受害者的下落，并防止对犯下此种罪行的人宽大处理或实行大赦。

2. 搜寻委员会还特别具有协助调查被迫失踪案件的职能，即开展各种活动确保调查取得成功，制定寻找失踪人员的计划，包括法律事项，还要为有关个人和非政府组织制定执行计划。

3. 委员会还具有评估搜寻失踪人员计划的职能；支持搜寻失踪人员计划的实施，包括为负责调查被迫失踪问题的当局提供必要协助，并与要求国家当局或机构开展特别活动以查明被迫失踪的背景并找到受害者的个人和非政府组织进行合作；为具体案件成立工作组，其中包括选出兼任委员会成员的公务员直接负责就某个特定案件开展上述活动。

4. 政府提供了有关搜寻委员会履行职责战略的资料，包括规范和加强机构间协调，制定协调办法以鼓励成员实体履行义务，或提供确定失踪背景所需资料并起草机构工作指南。

5. 这些策略包括通过制定调查模式支持刑事和惩戒程序；提供专家和技术咨询服务；在调查单位和受害者家庭成员之间建立联系，以便利收集可查找失踪人员下落的证据；支助制定全国失踪人员登记册，其中载有用于辨认尸体所需的全部资料；制定和提交指导立即搜寻机制的法案。其他战略包括通过开展培训活动促进调查，包括提供资料说明委员会职能、法律机制的范围和解释，开展搜寻失踪人员计划的后续行动和监测，途经包括随时了解负责调查被迫失踪罪行的各单位制定的总体计划以及有关个人和非政府组织制定的总体计划，这也是进行正式调查的一个资料来源。

6. 政府还说明了在这一领域开展的一些活动，例如：成立了一个为警察局长提供被迫失踪案件方面咨询意见的工作组，在地区、大都市和国家三级警察部门成立了有关防止、调查和收集被迫失踪案件的工作组；编写了一分将广泛分发的小册子，其中载有关于在该国确定和防止被迫失踪案件的重要概念；开展一场宣传运动，为提高人们对被迫失踪案件的认识举办研讨会。

克罗地亚

1. 克罗地亚政府对大会通过第 59/189 号决议表示欢迎。克罗地亚曾直接面临失踪人员问题，自 1991 年以来已在执行国际人道主义法，特别是《日内瓦公约》和附加议定书规定的有关失踪人员的条款。1991 年以来，克罗地亚已建立并发展了体制性机制来解决这一问题。这导致了“寻找失踪人员的克罗地亚模式”的出现，其中包括了国际组织和各国在解决这一问题方面的成功经验，并考虑了克罗地亚的地缘政治、文化及其他特色。

2. 解决克罗地亚失踪人员问题的基础包括如下原则：每个人的生命、自由和人身安全权利；禁止残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚以及每个家庭了解自己

亲人下落的权利。失踪人员问题也与克罗地亚其它优先问题密切相关，包括流离失所者和难民重返家园、在过去被占领土上以建立共存作为关系正常化的前提、同邻国的关系正常化并加以改善。

3. 在 1991 年登记为被关押、失踪、强行绑架的 18 000 人中有 7 666 人被有关政府和关押他们的游击队找到、交换和释放。为收集所有相关资料，克罗地亚有关部门于 1994 年重新要求对失踪人员进行搜寻。结果有 3 053 人被登记失踪或被强行抓走，其中大多数是克族人及非塞族人。包括生前资料在内的失踪者详细资料已被收集起来。这个追查办法后来被波斯尼亚和黑塞哥维那和包括科索沃在内的塞尔维亚和黑山所采纳，并在国际机构中加以实施。此外，克罗地亚还根据联合国人权中心提供的表格进行了信息收集并提交给联合国前南斯拉夫境内失踪人员特别程序。克罗地亚开展的工作包括对 141 处乱葬坑和 1 200 多个独立坟墓进行了挖掘。在 3 573 多具遗骸中有 2 972 具被验明正身并转交给家属。有关部门对确认的受害人根据家属的意愿组织了安葬并报销了安葬费用。

4. 政府还表示，虽然这些措施解决了大多数失踪和被拘留者的下落问题，1 149 名被强行绑架的失踪人员仍下落不明。这是克罗地亚武装冲突造成的最为棘手的人道主义问题。在仍在寻找的 1 149 人中，51%为平民，20%为妇女，多达 29%为老人。仍然下落不明的人员中有 12 人在失踪时是未成年人。

5. 失踪人员问题是该国政府与塞尔维亚和黑山关系中的一个优先问题。塞尔维亚和黑山拥有克罗地亚失踪人员的资料 and 文件，在其境内还埋葬着许多未查明身份的受害者。不过，在 1992 年交换战俘时，前南斯拉夫联邦共和国（塞尔维亚和黑山）中止了有关失踪人员的谈判。同样，该国还拒绝与联合国前南斯拉夫境内失踪人员问题特别程序进行任何合作。这是人权委员会通过第 1995/35 号决议的主要原因，其中敦促南斯拉夫联邦共和国合作寻找失踪人员。两国于 1996 年签署了关于失踪人员问题委员会合作协议和议定书之后，在解决失踪人员问题方面出现了缓慢进展。如果塞尔维亚和黑山能够开放档案并提供信息，那么大多数失踪人员的案件都会迎刃而解。与此同时，克罗地亚已采取各种措施和活动来处理大约 200 名参与对克罗地亚战争的塞尔维亚和黑山失踪公民的下落问题。在开展追查活动中，国际组织的观察员和有关方面的专家观察员授权出席。

6. 政府指出，除了上述案件外，有相当一部分人，主要是该国塞族公民，在 1995 年解放克罗地亚先前被占领的地区时失踪。由于克罗地亚致力于解决所有失踪公民的下落，不分其原籍、种族、宗教或其它关系，该国已经主动发起并与红十字国际委员会合作，搜集了自那时失踪的 867 人的信息。该国采用了与追查失踪人员下落同样的方式，挖掘出土 499 具尸体，其中 292 具被验明正身并交还家属。根据家属的愿望对所有确定身份者安排了安葬事宜。

7. 对失踪者和被强行绑架者家属的精心照顾为追查系统起了很大的补充作用。鼓励所有失踪者家属，不分原籍、种族、宗教或其它关系（包括其失踪时的情况）

如何，都按照红十字国际委员会和人权委员会的最高标准向相关政府机关提起查询要求。各个家庭通过直接个人联系、与相关非政府组织的合作和公开声明不断得到有关追查进程的通知。一旦确认失踪者的下落，经家庭同意，追查过程即告结束。此外，克罗地亚还为家属提供心理和社会照顾服务并通过立法给予其特殊地位权利。

8. 1991 年以来，克罗地亚已与关注失踪人员问题的国际组织开展了合作。红十字国际委员会克罗地亚办事处自 1991 年成立以来在克罗地亚的领土上充分执行了任务。在战争期间，政府和红十字会开展了大量有关失踪人员问题的合作。通过接受红十字会的标准，克罗地亚确认同意尊重和执行在失踪人员问题人道主义原则。政府和红十字会成功完成了收集用于追查程序的生前资料及其它资料的合作项目。其它目前执行的项目包括为组织确认程序和安葬遗骸的工作建立制度并开展业务合作。此外，克罗地亚还与包括波斯尼亚和黑塞哥维那境内失踪人员国际委员会在内的其它国际组织进行了合作。

塞浦路斯

1. 塞浦路斯政府就土耳其 1974 年侵略和军事占领塞浦路斯部分领土、导致塞浦路斯境内有人失踪一事指出，1974 年 7、8 月间，有军事人员和预备役军人以及平民（包括妇女儿童）被武装部队俘获，就此失踪至今。其他人是敌对行动停止后、在土耳其军队控制地区失踪的。其中一些人被红十字委员会列为战俘，转运至土耳其本土的战俘名单上有他们，至今生死未卜。

2. 政府还指出，大会、人权委员会和安全理事会的数项决议均讨论到塞浦路斯失踪人员问题，肯定了家庭知道其亲人下落的基本需求。政府还提到欧洲议会、欧洲人权法院和欧洲委员会部长理事会关于此问题的决议和判决，特别是欧洲委员会部长理事会 2005 年 6 月 7 日通过的临时决议，其中涉及欧洲人权法院 2001 年 5 月 10 日对塞浦路斯针对土耳其提出的第四份国家间上诉所作的判决。该决议要求土耳其采取有效措施，处理失踪人员这一令人遗憾、仍未解决的人道主义问题，尤其是要有效调查其下落并取得具体成果。

危地马拉

1. 危地马拉政府指出，2006 年 5 月成立了搜寻境内武装冲突期间失踪人员下落事宜委员会。委员会目的是协调其成员的工作，协调他们同其它国家机构和机关、以及同民间社会组织沟通，以便设立机制，追踪、调查和确定境内武装冲突期间被迫失踪或非自愿失踪者的下落。委员会主要任务为：将搜寻境内武装冲突期间失踪人员的国家计划报呈总统批准，并编写、提出成立搜寻此类失踪人员的国家办事处的提案。

2. 此项倡议之前，2001 年，还成立了一个由人权检察官办公室主持的国家委员会，以搜寻境内武装冲突期间失踪儿童的下落；人权非政府组织也采取过其他主

动行动，如法医人类学基金会数次挖掘遗骸，得以甄别境内武装冲突期间失踪人员的身份。

约旦

约旦政府指出，有关约旦境内失踪人员的调查和追寻行动是由安全总局内的警察部门、按照其专长领域实施的。一旦确认有关人士已离开约旦，则正式向刑警组织秘书处和阿拉伯刑事警察办事处通报，以便其发布“国际黄表”，通报失踪人员的相关情况。约旦还以此方式处理它所收到的关于类似失踪案件的国际请求书。

毛里求斯

毛里求斯政府报告说，大会第 59/189 号决议所述失踪人员问题不适用于毛里求斯，因为该国没有武装部队，其境内没有武装冲突，也没有任何人据称因国际武装冲突而失踪。

墨西哥

1. 墨西哥政府指出，武装冲突导致人员失踪的问题不适用，因为境内没有武装冲突。

2. 不过，政府指出，共和国司法部预防犯罪和社区服务司对失踪者和遭强行绑架者亲属实施了社区支持方案，其中包括在全国散发失踪者照片和身体特征的传单。还实施了一个综合照顾计划，在法律援助、社会工作和心理咨询领域提供多学科支持，以协助亲友应对失去亲人的痛苦。该方案与负责有组织犯罪问题的司法部长助理办公室，联邦调查署，刑警组织墨西哥中心，负责人权、受害者照顾和社区服务的司法部长助理办公室取得联系。还有一个协调机构负责失踪或遭绑架未成年人的事务。政府还支持国家人权委员会的推定失踪人员计划。

突尼斯

政府指出，突尼斯不存在可疑失踪或被迫失踪的现象。突尼斯处理问题的办法从国际人道主义法原则和准则出发，特别是 1949 年 8 月 12 日日内瓦四公约及其 1977 年附加议定书、《世界人权宣言》和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》。突尼斯遵照国际准则，制定了大范围的战略，在司法、安全和执法部门制定人权政策，并通过订立符合国际标准（尤其是有关警察拘押、还押和监狱系统、以及禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的标准）的法律，以便解决人员失踪这一痛苦的问题。

委内瑞拉（玻利瓦尔共和国）

委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府指出，大会第 59/189 号决议主要是针对武装冲突情形下有关国家人员失踪的问题的。委内瑞拉不处于此种情形下，该决议为

其付诸实施而作各种假设并不适用。就一般犯罪导致人员失踪的情况而言，政府提到凶杀案调查科的活动；该科受科学、犯罪和犯罪学调查处监督。政府也设有危害人命和精神安全及人身安全调查局，其任务为调查致人暴亡的犯罪。该局还有一个特别受害者股，其职能是寻找失踪者，受理有关死亡威胁的投诉，并采取一切必要步骤，防止对此类人员实施任何犯罪行为。

三. 从红十字国际委员会收到的答复

1. 红十字委员会说，该会继续开展各种活动，意在解决因武装冲突或内部暴力而失踪的人的问题及其亲属的困境。
2. 根据第二十八届国际红十字和红新月会议通过的《人道主义行动议程》清楚阐明的目标，红十字委员会视必要会考虑建议和最佳做法，加强其这一领域中的传统活动。主要工作领域，像前年一样（见 E/CN.4/2006/68），包括：促进和发展旨在防止强迫失踪的法律；与武装部队和区域军事组织合作，以确保，诸如让军事人员佩戴某种形式的个人标识，能够定期与家人通信，在战场上对遗骸和死者信息进行妥善处理；强化红十字和红新月亲属消息网络的能力；制订和宣传遗骸管理和法医作出身份鉴定最佳做法的准则和标准以及有关失踪人员家庭特殊需求和如何满足这些需求的准则和标准。
3. 在报告所述期间，红十字委员会在开展上述工作时，在国际和区域组织中提出了失踪人员及其亲属问题，目的是让这些组织鼓励其成员通过适当立法。
4. 例如，红十字委员会目前正在提高独立国家联合体（独联体）议会间大会代表对国际人道主义法的认识，鼓励他们采纳关于宣传和实施国际人道主义法的建议和示范法草案。红十字委员会已经拟订了失踪人员法草案及所附说明，并于 2006 年 3 月递交给独联体议会间大会人权和社会政策委员会。
5. 红十字委员会在美洲国家组织（美洲组织）中继续开展提高认识活动，支持再通过一项关于失踪人员的决议。这项决议由秘鲁、阿根廷和哥伦比亚列入美洲组织大会第三十六届会议议程，并于 2006 年 6 月获得通过（AG/RES. 2231）。
6. 红十字委员会进行和支持就国内法与国际人道主义法的相容性的研究，因为国际人道主义法影响着失踪人员问题，同时在国内法与国际法之间加以比较，并制订行动计划。此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开展过，目前正考虑在阿根廷、巴西、智利和秘鲁开展。
7. 有关失踪人员和强迫失踪的现行各国国内法的信息不断添加到红十字委员会有关各国执行国际人道主义法措施的数据库中（www.icrc.org/ihl-nat）。
8. 红十字委员会和比利时国际人道主义法问题部门间委员会计划 2006 年 9 月 25 日和 26 日在布鲁塞尔举办研讨会，以鼓励欧洲各国政府加紧努力，加大对建立国家机制和采取旨在解决失踪人员问题的法律措施的承诺。

9. 作为帮助被拘留者努力的一部分，红十字委员会继续争取防止或了结强迫失踪案件，努力确保被拘留者能够与家人保持联系，并使他们获益于依国际人道主义法和其他各种法律规定而有权得到的程序和司法保障。2005年，红十字委员会接触了80多个国家大约53万名被剥夺了自由的人，对其中大约47 000人进行了个人监测和登记。

10. 红十字委员会在40多个国家开展了调查，调查武装部队和安全部队如何处理军人与家属通信、军队在战场上的个人标识办法及战时遗骸处理等问题。根据这项调查，红十字委员会制作了一套宣传和培训材料，目的是在必要时帮助改进这些做法。

11. 红十字委员会继续通过全世界红十字和红新月家属联系网帮助保持和恢复家属之间的联系。2005年，通过红十字委员会家庭联系网站收集了505 748条红十字消息，传播了453 727条消息，利用因特网查找人员下落，还为有亲属电话号码的人提供了6 780部卫星/移动电话。经有关人员同意，提供消息或查寻亲属消息的人员的名单已经在报纸和红十字委员会网站上公布（2005年登出了337 862人），并在广播或电视上播出。

12. 本组织还向当局，向领导人做了机密陈述，以获得信息和弄清失踪人员的下落。在这方面，红十字委员会在世界许多地方，如安哥拉、亚美尼亚、阿塞拜疆、巴尔干、车臣、埃塞俄比亚、厄立特里亚、格鲁吉亚、伊拉克、尼泊尔、斯里兰卡和西撒哈拉，与当局保持经常对话。

13. 在适当情况下，红十字委员会继续促进建立国家和多边机制，让冲突先前所有各方（可能还有其他机构）根据商定程序，同心协力，争取实现有关失踪人员及其亲属的共同目标。特别是，红十字委员会还在东帝汶、波斯尼亚和黑塞哥维那及伊拉克等国，为目标包括查清失踪人员下落和帮助失踪人员家庭的机制提供尽量多的支助。红十字委员会参与甚至主持特别机制，如科索沃失踪人员问题工作组，帮助查明一些失踪的下落，把他们的遗骸送还给亲属。

14. 红十字也继续鼓励和支持各国设立国家信息局和坟墓登记处。目前正对部分国家的现有机制进行评估。

15. 为了支持各国和其他方面履行国际人道主义法为之规定的义务，确保妥善而有尊严地管理死者遗骸，帮助查清失踪人员下落，红十字委员会法证专家继续进行需要评估，从业务上支持红十字委员会开展涉及遗骸和法医学、制订和宣传红十字委员会准则、培训及与世界各地法证专家和机构联网的实地活动。除了总部的专家外，最近还征聘了一个主要在第比利斯开办的区域法医顾问，在格鲁吉亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、俄罗斯联邦及巴尔干提供技术支持。在这方面，在红十字委员会支持的项目“纪念失踪人员”框架内，应秘鲁法医人类学小组的要求，2006年2月26日至3月8日曾派红十字委员会法医顾问到利马访问。项目意在收集

失踪人员死前数据，以备将来调查使用。红十字委员会最近为塞浦路斯失踪人员问题委员会提供了法医技术咨询，协助塞浦路斯失踪人员问题委员会努力确保最合适、最高效的挖掘尸骨和辨认身份项目，特别是为其挖掘尸骨和辨认身份方案提供咨询。

16. 在这方面开展的其他活动包括拟订和执行南高加索失踪人员案件调查长期战略；应巴基斯坦当局要求，提供支持和培训，从而改进了当局和参与救灾组织开展的罹难者辨认工作；为伊拉克的法医组织和从业者提供支持和培训，以帮助他们改善尸体管理和辨认。

17. 继续向红十字委员会工作人员、红十字/红新月运动及外部利益攸关者传播红十字委员会为专家和非专家制订的法医学和遗骸标准与准则。除了去年的出版物外，红十字委员会还在 2005 年底出版了有关在武装冲突或内部暴力的情况下利用 DNA 和辨认遗骸的法律、道德及实践指南。从 2004 年海啸和 2005 年其他重大自然灾害中汲取的经验教训，促使红十字委员会与世界卫生组织、泛美卫生组织及红十字会与红新月会国际联合会协力编写了一个手册，题为“灾后死尸管理：首批救灾人员实地手册”，2006 年出版，由参与组织予以广泛分发。这两种出版物均可以在红十字委员会网站上查到。

18. 红十字委员会专家也积极帮助在运动内和机构外积累遗骸管理和法医辨认领域的知识、技术和专门技能。在斯里兰卡，2005 年 12 月，红十字委员会法医人类学家为高级警察和高级军官开办了两个找回和处理遗骸讲习班。

19. 此外，红十字委员会专家还协助发展和加强世界各地地方、区域和国际法医机构、协会和从业者专业网络，以便更好地满足处理失踪人员问题工作对法证专门知识日趋旺盛的需要和需求。2005 年 10 月，红十字委员会支持和帮助组织欧洲法医人类学协会代表和拉丁美洲法医人类学协会代表在波哥大会晤，以促进失踪人员问题法证调查的研究与培训合作。

20. 最后，红十字委员会帮助一些失踪人员家属排解所受这种特殊痛苦经历的影响（“难言之哀”）。在科索沃，红十字委员会举办强化培训班，帮助家属协会支持其会员。例如，通过签约咨询员，红十字委员会在 2005 年和 2006 年上半年为 56 名会员项目，包括新开的四个项目，向失踪人员的 158 位亲属提供了心理咨询支助服务。