

国际法的实施： 防止失踪、解决失踪人 员案件和满足其家庭 需求的途径

西美娜·隆多尼欧、

亚历山德拉·奥尔蒂斯·塞诺尔特*著/田立**译

摘要

国际人道法和国际人权法力求预防人员失踪，并查明失踪人员的命运和下落，同时维护其家属的知情权。在国内层面实施国际法时，国家当局在进行任何政策或法律改革之前，应仔细规划，以解决失踪人员问题和满足其家属需要的问题。本文试图概述与理解国家实施在查明失踪人员的命运和下落以及应对其亲属需求方面的作用有关的国际法规定。本文还探讨了红十字国际委员会在这方面发挥的作用，并强调了在国家一级开展法律和政策改革时可能出现的三大挑战。

* 西美娜·隆多尼欧 (Ximena Londono) 是红十字国际委员会的保护代表，负责斯里兰卡的失踪人员及其家属问题。亚历山德拉·奥尔蒂斯·塞诺尔特 (Alexandra Ortiz Signoret) 是红十字国际委员会国际人道法咨询处法律顾问。本文只代表作者个人观点，不必然代表红十字国际委员会的观点。作者要感谢克里斯蒂娜·佩兰迪尼 (Cristina Pellandini) 和海伦·奥夫雷贡 (Helen Obregón) 对本文写作时提出的宝贵意见。

** 山东大学法学院助理研究员，法学博士。

关键词：红十字国际委员会、失踪人员、家属、国内实施、法律地位、失踪人员机制、国际人道法、国际人权法。

.....

导 言

每年都有成千上万的人失踪，特别是武装冲突和其他暴力局势或灾难所导致的失踪。造成失踪的情况各不相同：家庭因敌对行动和暴力而分离，或者由于人们越过国际边界逃离家园时可能导致的通信手段中断。在战场上，国家武装部队和非国家武装团体的成员可能会失踪，遭到拘留、逮捕或被单独监禁或关押在秘密拘留场所的人也可能失踪。遗体若处置不当，也可能造成这些人的失踪。亲人生死未卜使他们的家人遭受极大的痛苦。多年来，甚至数十年来，他们在绝望与迷茫中试图寻找他们的亲人。不知道在亲人身上发生了什么会给他们造成重要的心理和社会后果，例如，他们难以开始应对这种悲痛的过程，其家庭结构和功能也可能会遭到破坏。¹

在武装冲突的局势下，国际人道法 (IHL) 以及战时和平时期的国际人权法 (IHRL) 都力求预防人们失踪，并查明失踪人员的命运和下落。在这方面，至关重要的是，通过适当的国内法律和政策，包括建立协调良好的相关机构、程序或机制，使这两部国际法所载的权利和义务在国家层面得到实施。国家实施只是第一步；下一个重要步骤是确保有利于失踪人员及其家属的法律和政策得到有效实施。

本文探究了国际法，特别是国际人道法在国内实施，对于预防人员失踪，查明失踪人员的命运及下落，维护其家属的权利、满足其需求的重要性。本文还将研究红十字国际委员会 (ICRC) 在支持各国在国内实施国际人道法的努力中所发挥的作用，并提供世界不同地区采纳的，力求解决失踪

1 为了更好地理解失踪对家庭的影响，见 ICRC, *Accompanying the Families of Missing Persons: A Practical Handbook*, 2015, available at: www.icrc.org/en/publication/4110accompanying-families-missing-persons-practical-handbook (所有的网络资料的访问时间均为2018年10月)；另见 Pauline Boss, “Families of the Missing: Psychosocial Effects and Therapeutic Approaches”, in this issue of the *Review*.

人员问题、应对其家属需要的国内规范框架的实例。本文还将探讨与国内实施相关的三个挑战：(1) 失踪人员的定义；(2) 失踪人员法律地位的承认；以及 (3) 建立寻找失踪人员并应对其亲属需求的适当机制。

国际法律框架

在对国内实施进行反思之前，有必要简要概述有关保护失踪人员的主要相关国际法规定。本部分并不试图详细分析国际人道法和国际法其他分支中关于预防失踪和查明失踪人员的命运和下落的所有规定，而是旨在为读者提供所需的工具，帮助其了解国际法的国内实施在预防失踪，查明失踪人员的命运和下落以及应对其家属的权利和需求方面的作用。

1949年《日内瓦四公约》及其1977年《附加议定书》和习惯国际人道法载有适用于武装冲突局势的重要规则，确保人们不会失踪并查找失踪人员的下落。国际人道法还包含规范搜寻、收集、转移、辨认和归还人体遗骸的规则，这些规则在减少下落不明者人数方面发挥着核心作用。在国际性武装冲突中，与失踪人员有关的根本义务是家属了解其失踪亲属的命运和下落的权利，这是《第一附加议定书》第32条规定的一项一般原则，即应促使缔约国、武装冲突各方和人道组织寻找失踪人员和死者。²此外，根据习惯国际法，国际和非国际武装冲突各方“须采取一切可行措施，查明因武装冲突而被报告失踪之人的下落，并须向其家人提供任何与其下落有关的信息。”³

2 Helen Obregón Gieseken, “The Protection of Migrants under International Humanitarian Law”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 99, No. 904, 2017, pp. 149–150. 《第一附加议定书》第32条规定：“在执行本段的规定时，缔约各方、冲突各方和各公约和人道组织的活动，主要应受家庭了解其亲属命运的权利的推动。”在多边场合通过的一些决议中，家庭了解其亲属命运的权利也得到了支持。例如，联合国大会在1974年通过的一项决议中指出：“了解在武装冲突中丧生的亲人的命运是人类的基本需要，应尽可能得到满足。” UNGA Res. 3230 (XXIX), 6 November 1974, Preamble. 曾经的联合国人权委员会在2002年和2004年的两项决议中申明：“家属有权了解据报因武装冲突而失踪的亲属的命运”。UN Commission on Human Rights, Res. 2002/60, 25 April 2002, para. 2, and Res. 2004/50, 20 April 2004, para. 3. 最后，红十字和红新月国际会议在各种场合通过了决议，强调家庭有权了解其亲属的命运。尤其是，见25th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Res. XIII, October 1986; 26th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Res. II, December 1995.

3 Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck (eds), *Customary International Humanitarian Law*, Vol. 1: *Rules*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005 (红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》)，规则117。

正如红十字国际委员会在《习惯国际人道法研究》中所指出的那样，“实践表明，本规则是由家庭了解其失踪亲属下落之权利引起的。”⁴

如上所述，武装冲突各方负有预防失踪和查明下落不明者的命运和下落方面的义务。以下具体例子说明了这两个义务的含义：在预防人员失踪方面，各国和武装冲突各方(1)应为武装部队或团体成员制作并提供身份识别手段，例如通过发放身份证和身份卡；⁵(2)必须允许因与武装冲突有关而被剥夺自由的人与其家人通信，但须遵守与频率和当局审查需要有关的合理限制；⁶(3)必须根据《日内瓦公约》成立官方的坟墓登记处和/或国家信息局；⁷和(4)必须记录与死者有关的所有可获得的信息，提供适当的死亡证明，并确保以适当和有尊严的方式处理遗骸。⁸

一旦有人失踪，查明其命运和下落的义务要求各国及武装冲突各方采取一切可行措施，查找失踪人员和死者的下落⁹，并采取一切可能措施，在不做任何不利区分的情况下搜寻，收集和转移遗骸，并对其进行辨认。¹⁰一些措施，例如将死者进行个别埋葬¹¹并在埋葬前对其所有信息进行记录¹²可以为身份辨认过程提供便利。

国际人权法也与预防和保护人员免于失踪，特别是强迫失踪有关。2006年《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》是首个规制这一问题的普遍性条约，其中包括了缔约国在预防、查明和责任方面的具体义务。¹³其他区域人

4 同上，规则117的评注。

5 《日内瓦第一公约》第16(f)条；《日内瓦第二公约》第19(f)条；《日内瓦第三公约》第17条。

6 《日内瓦第三公约》第70-71条；《日内瓦第四公约》第106-107条；《第二附加议定书》第5(2)(b)条；红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则105、125。

7 《日内瓦第三公约》第120、122、124条；《日内瓦第四公约》第136条。

8 《日内瓦第一公约》第17条；《日内瓦第二公约》第20条；《日内瓦第三公约》第120条；《日内瓦第四公约》第130条；《第一附加议定书》第34条；《第二附加议定书》第8条；红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则112-116。

9 红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则116、117。

10 《日内瓦第一公约》第15-17条；《日内瓦第二公约》第18-20；《日内瓦第三公约》第120、122-124条；《日内瓦第四公约》第16、136-141条；《第一附加议定书》第32-34条；《第二附加议定书》第8条；红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则112。

11 在国际性武装冲突中，冲突各方应确保在情况允许的情况下对死者的埋葬或火化应单独进行（《日内瓦第一公约》第17(1)条；《日内瓦第二公约》第20(1)条）。已死亡的战俘和被拘留者应埋葬于个别之坟墓中，除非在无法避免之情况下必须采用集体坟墓（《日内瓦第三公约》第120条；《日内瓦第四公约》第130条）。另见红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则115及其评注。

12 关于冲突各方在处置死者之前记录所有可用信息的义务，见上引8，还包括红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则116。

13 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，2716 UNTS 3, 2006年12月20日(2010年12月23日生效)。

权文件也涉及强迫失踪问题，例如《美洲被迫失踪人士公约》。¹⁴国际人权法上关于预防和保护人员免于失踪方面的义务也应纳入国内法加以实施。

为了确保国际人道法在武装冲突期间得到充分实施和尊重，各国有责任在国内，包括在和平时，采取相关措施。¹⁵该项责任“突出规定在《日内瓦四公约》的共同第1条中，该条要求缔约国‘承诺在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重’”。¹⁶《日内瓦公约》的国内实施是一个长期过程，涵盖广泛的措施¹⁷，例如通过法律、政策、行政条例和其他措施，包括实际措施。国际人道法规则本身包含各国为落实这些规则必须采取的具体的实际措施，例如向武装部队和平民传播国际人道法，并向武装部队提供国际人道法方面的指导的义务。¹⁸在处理失踪人员及其家属问题时，这些措施也是相关的。各实体、各部委和/或其他国家主管当局的合作对确保在国内层面执行国际人道法的进程的有效性至关重要。

国际义务的国内实施：红十字国际委员会的作用

红十字国际委员会成立以来，其核心任务就是防止人员失踪，重建因武装冲突、其他暴力局势、灾难或其他需要中立和独立机构采取行动的情况而离散的亲属之间的联系。中央寻人局¹⁹设立的主要目的是获取有关“战俘和

14 美洲国家间组织，《美洲被迫失踪人士公约》，1994年6月9日（1996年3月28日生效），available at: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38ef.html>.

15 Toni Pfanner, “Various Mechanisms and Approaches for Implementing International Humanitarian Law and Protecting and Assisting War Victims”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 91, No. 874, 2009, p. 282.

16 Cristina Pellandini, “Ensuring National Compliance with IHL: The Role and Impact of National IHL Committees”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895–896, 2014, p. 1044. 关于《日内瓦四公约》共同第1条规定的尊重和确保尊重的义务的更多信息，见Knut Dörmann and Jose Serralvo, “Common Article 1 to the Geneva Conventions and the Obligation to Prevent International Humanitarian Law Violations”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895–896, 2014; 红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则139、140和144；ICRC, *Commentary on the First Geneva Convention: Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*, 2nd ed., Geneva, 2016, Art. 1.

17 ICRC, “Implementing International Humanitarian Law: From Law to Action”, Advisory Service Factsheet, 2002, available at: www.icrc.org/en/document/implementing-international-humanitarian-law-law-action.

18 《日内瓦第一公约》第47条；《日内瓦第二公约》第48条；《日内瓦第三公约》第127条；《日内瓦第四公约》第144条；《第二附加议定书》第83条；红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》，上引3，规则142和143。

19 对中央查访局工作的简要概述，见ICRC, “Central Tracing Agency”, available at: <https://casebook.icrc.org/glossary/central-tracing-agency>.

受保护的平民，特别是那些受到拘禁的人”的信息，并“将这些信息移交给他们的原籍国或居住国或他们所受管辖的当局，除非移交这些信息可能对该人员或其亲属不利”。²⁰此外，红十字国际委员会关于失踪人员的工作最初侧重于传统活动，如传播国际人道法和提醒国家对失踪人员及其家属的义务的双边干预、拘留探访、重建家庭联系和处理寻人请求²¹等。然而，在上世纪90年代的前南斯拉夫，红十字国际委员会开始扩大其在失踪问题上的活动并开始采取更长期的办法。²²例如，为查明失踪人员的命运和下落，红十字国际委员会开始帮助当局在各方之间建立信息交换机制，草拟与失踪人员有关的法律框架，该法律框架同时也解决失踪人员家庭的需求。²³红十字国际委员会还向失踪人员家属提供社会心理支持项目，并开始提高其在法医服务方面的专业知识。²⁴

鉴于红十字国际委员会在失踪问题上的活动有所扩大，并且需要确保在全球范围内就此问题采取更加统一和协调的方法，红十字国际委员会于2002年启动了一项旨在解决失踪人员及其家属困境的进程。该进程的重点是审查防止人员下落不明以及应对失踪人员家属的需求的方法，以期就此目的就所提出的建议和实践达成共识。第一阶段包括一系列研讨会和研究，以便就所处理的每个专题拟订建议和最佳做法。²⁵在第二阶段，红十字国际委员会于2003年举行了一次关于失踪问题的政府和非政府专家国际会议，会议主题为“失踪：解决因武装冲突或内部暴力导致的失踪人员问题并帮助他们的家庭”。会议通过了结论性意见和建议，以加强对失踪人员及其家属问题的应对。尤其是，这些结论性意见和建议不仅涉及预防人员失踪和查明失踪人员命运和下落的需求，还强调了如法医服务和对失踪人员家属的支持等新领域

20 同上。

21 Marco Sassòli and Marie-Louise Tougas, “The ICRC and the Missing”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 84, No. 848, 2002, pp. 733–736; Olivier Dubois, Katharine Marshall and Siobhan Sparkes McNamara, “New Technologies and New Policies: The ICRC’s Evolving Approach to Working with Separated Families”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 94, No. 888, 2012, p. 1471.

22 O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara, 上引21, 第1472页。

23 同上, 第 1473页。

24 同上, 第 1473页。

25 同上, 第 1473页。

的重要性。²⁶同年早些时候，第28届红十字与红新月国际大会第1号决议²⁷通过了《人道行动宣言和议程》。《人道行动议程》处理了四个人道关切，包括因武装冲突或其他暴力状况而导致的人员失踪问题。该决议规定，采取不同的行动以实现与失踪人员及其家属有关的以下六项目标：

1. 预防人员失踪；
2. 查明失踪人员的命运和下落；
3. 失踪人员信息管理和档案处理；
4. 遗骸和死者的信息管理；
5. 失踪人员家属支持；
6. 鼓励参与武装冲突的非国家武装团体解决失踪人员问题，帮助其家属并预防其他人员失踪。²⁸

这成为红十字委员会加紧努力的基础，并对失踪人员及其家属的需求问题制定多学科和整体的办法，通过不同的行动来应对这一问题，这些行动对提供有意义的解决方案和支持至关重要。这“不仅对红十字国际委员会的这一特定工作领域，而且对整个机构来说，都是向前迈出的重要一步”。²⁹

为协助各国努力批准有关国际条约并在国内履行其国际义务，根据第26届红十字与红新月运动国际大会第1号决议³⁰，红十字国际委员会于1996年建立了一个专门机构——红十字国际委员会国际人道法咨询处。³¹咨询处通过

26 ICRC, “The Missing: Action to Resolve the Problem of People Unaccounted for as a Result of Armed Conflict or Internal Violence and to Assist Their Families”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 85, No. 849, 2003

27 “在红十字国际委员会关于失踪人员的工作方面，这些新的重点领域采取了更长期的观点，甚至可以说是冲突结束后以发展为导向的办法。” 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, Res. 1, “Adoption of the Declaration and Agenda for Humanitarian Action”, 6 December 2003, p. 1474, available at: www.icrc.org/eng/resources/documents/resolution/28-international-conference-resolution-1-2003.htm.

28 同上。

29 O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara, 见上注21。

30 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent, 上引 27. 在这方面，自成立以来，红十字国际委员会国际人道法咨询处一直与全球法律顾问网络合作，在“鼓励并支持遵守国际人道法和相关文件的遵守；为各国履行国际人道法（以及国际法其他有关分支）所规定的义务而必须采取的法律和行政措施提供专家咨询和技术援助；收集和促进各国之间就所采取的实施国际人道法的法律和行政措施进行信息交流”。

31 Marion Harroff-Tavel, “The International Committee of the Red Cross and the Promotion of International Humanitarian Law: Looking Back, Looking Forward”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 96, No. 895–896, 2014, pp. 844–845.

全球法律顾问网络向国家当局提供指导，说明履行国际人道法义务所需的具体国内执行措施，全球法律顾问网络为交流有关国家执行措施和良好做法的信息提供便利。³²自成立以来，咨询处开发了一系列工具和出版物，其主要目的是为国内规范框架提供技术支持和指导，提出对各国实践的看法，以便解决与诸如在国内层面保护武装冲突和其他暴力局势受害者有关的问题。³³它还支持国际人道法国家委员会的工作，这些委员会是为在国内促进、建议和协调国际人道法实施而建立的国家机构，通常是一个部际和多学科的专家咨询小组。³⁴

具体来说，在保护失踪人员及其家属的问题上，红十字国际委员会于2007年通过其国际人道法咨询处组织了国际人道法国家委员会第二次全球会议，会议的主题为“法律措施与机制：预防失踪、澄清失踪人员命运并援助失踪人员家属”。³⁵这次会议的主要目标之一是提高国际人道法国家委员会预防和解决武装冲突和其他暴力局势导致的失踪案件的能力，同时加强他们在这方面的行动和贡献。会议还旨在提供一个论坛，讨论帮助国家委员会努力将失踪人员及其家属问题纳入其行动计划和活动中去的办法。

2008年，咨询处出版了一套关于失踪的指导原则/示范法。³⁶该工具力求有效支持各国通过国内立法和其他措施应对、预防和解决失踪人员问题，并对其家庭的权利和需求作出应对。因此，杜布瓦建议“创造这些资源代表的不仅仅是红十字国际委员会传统上的对国际人道法的促进；也有助于在冲突之后的社会内恢复法治和稳定”。³⁷

32 见 www.icrc.org/en/document/icrc-advisory-services-international-humanitarian-law.

33 这些是红十字国际委员会出版物 *The Domestic Implementation of International Humanitarian Law: A Manual* (available at: www.icrc.org/eng/resources/documents/publication/pdvd40.htm) 的一部分，该书是协助世界各地的决策者、立法者和其他利益攸关方遵守国际人道法，并在国内履行其义务，包括制止严重违反国际人道法行为有关的义务的实用工具，有关红十字国际委员会国际人道法咨询处制作的工具的更多信息，见ICRC, “National Implementation of IHL: Documentation”, available at: www.icrc.org/en/war-and-law/ihl-domestic-law/documentation; ICRC National Implementation of IHL Database, available at: <https://ihl-databases.icrc.org/ihl-nat>.

34 C. Pellandini, 上引 16, 第1043 – 1048页。

35 ICRC, *Report of the Second Universal Meeting of National Committees on International Humanitarian Law*, 31 March 2007, available at: www.icrc.org/en/publication/0924-legal-measures-and-mechanismsprevent-disappearances-establish-fate-missing-persons.

36 ICRC, *Guiding Principles/Model Law on the Missing*, 2009, available at: www.icrc.org/en/document/guiding-principles-model-law-missing-model-law.

37 O. Dubois, K. Marshall and S. S. McNamara, 上引 21.

红十字国际委员会的指导原则/示范法是开发进一步工具的基础，尤其是与各国议会联盟共同出版的《议员手册》，该手册强调议员在预防失踪，特别是解决失踪人员及其家属的权利和需求方面的作用。³⁸值得注意的是，通过提出确保在国家层面全面应对失踪人员及其家属问题的六条行动路线，该手册突出了议员在通过适当的国家法律和政策框架方面可以发挥的作用。³⁹

另外值得一提的是，在2008年11月的第31次全体会议上，独立国家联合体（独联体）成员国议会大会根据2008年红十字国际委员会指导原则/示范法通过了一部区域性的《失踪人员指导原则/示范法》。自该区域示范法通过以来，红十字国际委员会已与独联体成员国一道对其进行了推广。⁴⁰

2015年，国际人道法咨询处出版了一份题为《失踪人员及其家属》的专题概述，其中概述了各国和武装冲突各方在这一问题上的国际法义务，特别是国际人道法义务。⁴¹

在法律实施的问题上，2003年2月21日，政府和非政府专家国际会议经协商一致通过的结论性意见和建议强调了在国内层面全面实施国际人道法以防止人员下落不明以及红十字国际委员会给与各国履行其义务的支持的重要性。⁴²因此，无论过去还是现在，红十字国际委员会国际人道法咨询处对各国制定国内规范和政策框架方面的支持工作都至关重要。

值得强调的是，在国际和区域一级通过的不同决议中已提及了通过、实施和强制执行适当的国内法律框架以解决失踪人员及其家属问题的需要。例如，自2003年以来，联合国大会每两年就会通过一项题为“失踪人员”的决议⁴³来处理武装冲突期间失踪人员的问题。特别是，在第71/201号决议的序

38 Inter-Parliamentary Union and ICRC, *Missing Persons: A Handbook for Parliamentarians*, 2009 (Handbook for Parliamentarians), available at: www.icrc.org/en/publication/1117-missing-personshandbook-parliamentarians.

39 这六条行动路线是：(1) 通过国际人道法和人权法条约；(2) 通过有关失踪人员的国内立法；(3) 监督政府行为；(4) 建立适当的机制，防止、解决和处理失踪现象；(5) 动员和增强公众舆论；(6) 建立国内和国际合作。

40 CIS, *Model Law on Missing Persons*, 2008, available at: http://iacis.ru/upload/iblock/410/ass_31_17a.pdf.

41 见ICRC, *Missing persons and their families- Factsheet*, 31 December 2015, available at: <https://www.icrc.org/en/document/missing-persons-and-their-families-factsheet>.

42 ICRC, 上引26。

43 UNGA Res. 57/207, “Missing Persons”, UN Doc. A/RES/57/207, 14 February 2003.

言中，联合国大会承认“通过遵守和落实国际人道法，可减少武装冲突中的失踪人员数量”。⁴⁴此外，该决议促请各国“采取措施防止人员因武装冲突而失踪，包括为此充分履行根据相关国际法承担的义务和作出的承诺”。⁴⁵在区域层面，自2005年以来，美洲国家组织大会都会定期性地通过一项关于失踪人员和向其亲属提供支持的决议。⁴⁶美洲国家组织大会还在其关于促进和保护人权的决议中提到了这一主题⁴⁷。美洲国家组织大会还认识到通过国内规范框架应对失踪问题的重要性，并强调了红十字国际委员会所开发的工具的有效性。⁴⁸例如，2013年通过的决议敦促各国按照国际人道法和国际人权法所规定的义务，

继续逐步采取措施，包括国内监管和体制规定，以防止武装冲突或其他武装暴力局势导致的人员失踪，特别是与弱势群体有关的人员；查明失踪者的命运和下落；提升技术能力，促进法医搜索和遗体发掘方面的区域合作，以及利用法医遗传学辨别遗骸，包括假定失踪的移民遗骸的问题；并致力于参照红十字国际委员会国际人道法咨询处编写的《失踪人员问题指导原则/示范法》关注失踪者家属的需求。⁴⁹

随着这些工具的开发和专业知识的齐备，红十字国际委员会已为哥伦比亚、秘鲁、斯里兰卡、波斯尼亚和黑塞哥维那、科索沃、格鲁吉亚和乌克兰等国当局提供了法律和技术咨询，以强化国内规范失踪人员问题和为其家庭提供支持的法律和政策框架。多年来，红十字国际委员会已帮助22个国家制定了与失踪人员及其家人有关的国内法律和措施。这项工作包括开展或支持各国开展有关国内法与国际人道法以及国际人权法等其他国际法律框架的相

44 UNGA Res. 71/201, “Missing Persons”, UN Doc. A/RES/71/201, 26 January 2017.

45 同上。

46 OAS, General Assembly Res. AG/RES 2134 (XXXV-O/05), “Persons Who Have Disappeared and Assistance to Members of Their Families”, 7 June 2005.

47 OAS, General Assembly Res. AG/RES 2928 (XLVIII-O/18), “Promotion and Protection of Human Rights”, 5 June 2018.

48 例如，见OAS, General Assembly Res. AG/RES 2794 (XLIII-O/13), “Persons Who Have Disappeared and Assistance to Members of Their Families”, 5 June 2013, op. para. 2.

49 同上，op. para. 2.

容性的研究，以便查明国内法律框架与国际法的差距或潜在的矛盾之处。它还包括促进通过法律和其他条例，以创建查明在各种情形下失踪者命运和下落的适当的机制、机构、措施和程序。此外，这项工作使当局和其他主体能够对失踪者家庭的各种权利和需求做出行政的、心理的、社会心理的或法律上的应对，并提升医疗法律体系。最后，该项工作有助于确保有关失踪人员及其亲属的信息得到妥善处理。⁵⁰

致力于制定与失踪问题有关的国内规范框架

无论何种情形，是处理武装冲突、其他暴力局势或灾难期间，还是在冲突后或转型正义的进程中出现的失踪人员案件，查明这些人的命运和下落和应对其家庭的权利和需求显然都要求对现行的国内法律和政策框架以及后续的监管进行适当评估。

在国内实施的问题上不存在放之四海而皆准的方法，采取何种方法不仅取决于一国的法律制度（例如一元制还是二元制，是民法法系或普通法法系），还取决于具体的情形和既存的国内法律、条例或程序的特殊性。因此，“认真规划和与各国进行定期协商是有效实施的关键”。⁵¹红十字国际委员会还确定了若干重要因素，它们是处理失踪人员问题和满足其家庭需要的国家法律和政策框架的基线。例如，综合性的国家法律和政策框架应包括防止失踪的措施，查明失踪者命运和下落的措施，确保为寻找失踪者所建立的系统或程序以适当方式管理和处理信息，给予信息的保密性应有的尊重，并按照国际公认的数据保护规则 and 标准保护个人数据；尊重死者的遗骸的措施以及最后但同样重要的，确保失踪者的家庭获得适当的支持并应对他们的权利和需求的措施。

50 例如，克雷托尔 (Crettol) 和拉罗萨 (La Rosa) 解释说，可以建立查明失踪者是否依然健在的各种不同机制，并将其与冲突后和转型正义进程联系起来。Monique Crettol and Anne-Marie La Rosa, “The Missing and Transitional Justice: The Right to Know and the Fight against Impunity”, *International Review of the Red Cross*, Vol. 88, No. 862, 2006, p. 357.

51 ICRC, *The Domestic Implementation of International Humanitarian Law*, 上引33, 第25页。

为妥善解决失踪人员及其家属问题，对现有国内法律和政策框架，包括实际措施进行初步评估就显得至关重要。国内法规中可能已有关于应对失踪人员及其家属问题的一些规定。例如，为了确定某一国对遗骸的搜寻、撤离、发掘和处理以及对死者的辨认如何进行监管，就必须了解谁是依法负责提供法医服务的机构、有哪些坟墓管理以及有关挖掘和辨认程序的法律和监管框架。另一个例子是关于现有的用于正式宣布失踪或死亡的法律程序以及这两种情况可能产生的法律效力。还应了解的是，政府是否提供了满足失踪人员家属各种需要的服务。例如，应对社会福利和社会救助计划进行研究，以确定失踪人员家属是否有权获得这些服务和计划，或者是否需要利用这些服务和计划或建立新的服务和计划，以应对这些家庭特殊的脆弱性。进行这种分析将有助于更好地了解已经建立的制度，并使相关各方能够确定差距以及促进法律和政策改革的途径。

总而言之，为了有效应对失踪人员问题以及其家庭的权利和需求，已经存在或将要落实的机构和程序应具有明确的任务，并使其具有适当的信息收集、处理和转移的权能，搜寻和调查的权能、有效法医能力的权能以及为下落不明者的家庭提供支持的权能。总而言之，采取措施以防止人员失踪需要进行缜密的规划。这无疑会为综合应对失踪人员问题确定一个框架，旨在解决过去发生的事情，在这些情况出现时做出应对并加以解决。

挑战

促进解决失踪人员问题并应对其家庭的权利和需求的国内法律和政策框架的通过或修改面临着不同的挑战。

本节将重点讨论在解决失踪人员问题和应对其亲属的需求和权利时的三个具体挑战。(本节)将讨论以下问题：

- (1) 何为失踪者；
- (2) 下落不明者的法律地位的认定；
- (3) 建立搜寻失踪人员，查明他们的命运和下落，并应对其亲属需求的适当机制。

失踪人员的定义

失踪人员及其亲属的权利必须确保得到妥善处理。如上所述，这要从失踪人员的定义开始讨论。

国际法并未对“失踪人员”的概念做出界定。但是，作为对强迫失踪问题的应对，不同的国际法律文书⁵²对“失踪者”的相关概念进行了界定。值得注意的是，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第2条提到了以下人员：

由国家代理人，或得到国家授权、支持或默许的个人或组织，实施逮捕、羁押、绑架，或以任何其他形式剥夺自由的行为，并拒绝承认剥夺自由之实情，隐瞒失踪者的命运或下落，致使失踪者不能得到法律的保护。⁵³

此外，《国际刑事法院规约》对强迫失踪作为危害人类罪提出了类似的定义。⁵⁴

相比之下，红十字国际委员会将失踪人员定义为：

与家人失去联系和/或根据可靠消息，因国际性或非国际性武装冲突或因其他暴力局势或其他需要中立和独立机构采取行动的情况而被报告失踪的人。灾难和移民也包括在此类情形之中。⁵⁵

在范围上，红十字国际委员会对失踪人员 (missing persons) 的定义比消失人员 (disappeared persons) 的概念更广，因其将强迫失踪以外的，可能导致人员失踪的其他情况也包括在内。该定义考虑了三个主要因素：(1) 人员失踪时的情形；(2) 对失踪者的亲属而言，该人命运和下落的不确定性；(3) 据可靠信息，该人因特定局势（例如武装冲突、其他暴力和灾害情况）而失踪的事实。红十字国际委员会的定义还将非因国家行为导致的失踪情形考虑在内。该情形在非国际性武装冲突中尤为相关，非国家武装团体可能是实施

52 见《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第2条；《美洲国家间关于人员强迫失踪的公约》第2条；《国际刑事法院罗马规约》（《罗马规约》）第7(2)(i)条。

53 《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第2条。

54 根据《国际刑事法院罗马规约》，作为一项危害人类罪，“强迫人员失踪”是指“国家或政治组织直接地，或在其同意、支持或默许下，逮捕、羁押或绑架人员，继而拒绝承认这种剥夺自由的行为，或拒绝透露有关人员的命运或下落，目的是将其长期置于法律保护之外。”《罗马规约》第7(2)(i)条。

55 见“Q&A: The ICRC's Engagement on the Missing and Their Families”, in this issue of the *Review*. 必须指出的是，该定义以《议员手册》(上引38)为基础。

者。拟议的定义范围也很广，以确保失踪人员的权利得到适当保护，其亲属的需求得到适当满足。⁵⁶

在这方面，在通过国内法律和政策框架并建立适当机构和程序时，应尽可能对失踪人员的概念进行广义解释，使人们不落于有关法律、政策和程序适用的属人范围（属人管辖）之外。⁵⁷此外，若该国是《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》或其他相关法律文书⁵⁸的缔约国，该国通过定义谁是失踪者的条款和程序必须体现在法律文本之中，这是对公约义务的履行。⁵⁹

还值得一提的是，实践表明，在某些情况下，在国家层面通过的处理失踪人员问题的法律或程序的适用有时间范围上（属时管辖）的限制，仅适用于特定时间或特定情形。例如，2016年，秘鲁通过了一项新的法律，要求搜寻在1980年至2000年暴乱期间失踪的人员。⁶⁰在波斯尼亚和黑塞哥维那，2004年关于失踪人员的法律也提到了一个特定时期，即“在前社会主义南斯拉夫联邦共和国境内发生的武装冲突”，并将适用的属人和属时范围限制在1991年4月30日至1996年2月14日期间失踪的30岁以下的人身上。⁶¹在科索沃，关于失踪人员的法律将其时间范围限定为“1998年1月1日至2000年12月31日期间因1998-1999年的科索沃战争被报告失踪的人”。⁶²

以上只是列举了几个例子，这些例子证实在国内实施中没有“一刀切”的方法，也证实在国内层面，至关重要的一项是界定谁是失踪人员，因为这将使当局和其他行为主体一方面能够确定哪些是该国正在搜寻的失踪人员，另一方面也能确定哪些亲属的权利和需要有权得到保护。

56 Handbook for Parliamentarians, 上引38, 第40页。

57 ICRC, 上引36, 第8页。

58 例如《美洲国家间关于人员强迫失踪的公约》。

59 例如，在斯里兰卡，建立失踪人员办公室的法律规定，该办公室将致力于查明有合理理由相信成为下落不明者和失踪者的命运与下落：“（一）在北部和东部各省发生的冲突中或之后，因上述冲突导致的或与上述冲突有关，或被确定为“在行动中失踪”的武装部队或警察成员；（二）与政治动荡或内乱有关；（三）属于《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》所规定的强迫失踪。” Sri Lanka, Office on Missing Persons (Establishment, Administration and Discharge of Functions) Act, No. 14 of 2016, section 27.

60 秘鲁，《关于搜寻在1980 - 2000年暴乱期间失踪人员的第30470号法律》，2016, available at: <https://tinyurl.com/ybexc67p>.

61 波斯尼亚和黑塞哥维那，《失踪人员法》，2004, available at: <https://tinyurl.com/yd4l65dt>.

62 科索沃，《关于失踪人员的第04/L-023号法律》，2011年9月14日, available at: <https://tinyurl.com/ydhwtgw>.

失踪人员法律地位的认定

除了确定谁是失踪人员之外，解决失踪人员问题和家庭需求的另一个重要方面在于对失踪者及其亲属的法律地位做出规定。该问题不受国际法的规制。⁶³但是，即使根据国际法对失踪人员的法律地位的认定不做规定，值得注意的是，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第24条第(6)款要求《公约》缔约国

在不影响缔约国的义务——继续调查，直至查明失踪者下落的情况下，……应对还未查明下落的失踪者及家属的法律地位问题，在社会福利、经济问题、家庭法和财产权等方面，采取适当措施。

事实上，在某些情况下，法律要么不承认某人处在失踪状态，要么仅在一定时期承认，之后该人会被宣告推定死亡。⁶⁴在国内民事法律制度中不规定“失踪人员”的概念，会导致失踪人员的家属往往没有办法获得任何支持。此外，在大多数情况下，“许多失踪人员是男性，他们通常是家庭唯一的生计来源和账户或财产的所有人，其家属因其失踪而失去了收入来源。”⁶⁵值得注意的是，亲属的失踪给财产权和继承权、社会福利和养老金提取权、加入新工会的权利和亲权的行使带来了一系列法律和行政上的障碍。如果失踪人员没有合法的身份地位，其亲属要么须接受、请求或启动程序以宣告某人在一段有限的时间内处于失踪状态，要么启动死亡推定的认定或正式宣告死亡的程序。⁶⁶对此，Citroni认为

这种做法未能充分解决强迫失踪的情况。它还给失踪者的亲属造成了额外的痛苦，他们在不得不宣告他们亲人的死亡时再次受到伤

63 Citroni认为，“在国际层面，没有任何文书规定各国在义务在不宣告被强迫失踪者死亡的情况下对其法律地位作出规定”。Gabriella Citroni, “The Pitfalls of Regulating the Legal Status of the Disappeared Persons through the Declaration of Death”, *Journal of International Criminal Justice*, Vol. 12, No. 4, 2014, p. 789. 这也与所有失踪人员案件有关，而不仅与强迫失踪案件有关。

64 “在没有充分的支持证据的情况下，不应宣告某人死亡。因此，在签发死亡证明之前，最好规定一段合理长度的‘失踪’过渡期，以便对该人失踪的情况进行调查，查明其命运。如果发现该人还活着，其失踪证明应予撤销，并完全恢复其法律地位。” ICRC, 上引1, 第20页。

65 M. Crettol and A.-M. La Rosa, 上引50, 第356页。

66 有趣的是，欧洲委员会在其2016年发布的一份文件中强调：“在失踪者下落不明的情况下，对其法律地位进行规范对有关问题，特别是继承、社会福利、家庭法和财产权等问题来说很有必要。欧洲委员会大多数成员国缺乏考虑到这一现象具体性的特别立法，而适用的有关死亡推定的规定，甚至将宣告死亡作为获得社会救助和赔偿的条件。” Council of Europe, Commissioner for Human Rights, *Missing Persons and Victims of Enforced Disappearances in Europe*, Issue Paper, March 2016, p. 46.

害，他们往往不得不随机确定亲人的死亡日期，忽略他们的实际状况以及他们可能还在某处活着的事实。⁶⁷

这也适用于所有失踪人员的亲属，而不仅仅是强迫失踪受害者的亲属。通过承认其法律地位，被搜寻者的权利方得保全。正如红十字国际委员会《陪伴失踪人员家属》手册提到的那样，“在确定失踪人员的命运之前，必须始终保护失踪人员的权利和利益。为此，必须赋予他们特殊的法律地位。”⁶⁸

的确，实践表明，因武装冲突或其他暴力局势导致人员失踪的不同国家已进行了法律改革，以便将这些个人的特殊地位纳入到国内法律制度中去，并将反映这些情况的特殊性的不同影响考虑在内。

例如，2012年，哥伦比亚通过了第1531号法律，其中规定因强迫失踪和其他形式的非自愿失踪的缺席声明。该法律将失踪人员的法律人格概念纳入到国内法律体系之中。它还赋予缺席声明以不同的民事效力，例如保证失踪人员的法律人格的延续，亲权的维护、遗产的保护以及失踪者家庭和未成年人权利的保护。⁶⁹

在墨西哥，2018年通过的《失踪人员缺席特别声明联邦法》旨在应对失踪人员家属的需求和权利。例如，该法在第1条承认，该法的主要目的是“承认、保护和保障失踪人员的法律人格和权利的连续性；为失踪人员的利益和权利的代表提供法律上的确定性；并提供适当的措施，确保失踪人员家属得到最广泛的保护”。⁷⁰该法第21条描述了缺席特别声明的效力。

这些例子概述了承认失踪者的法律地位意味着什么，特别是有关这种承认对失踪人员和亲属权利的法律效力。

正如本文引言中所述，实施和通过国内规范和政策框架只是一个步骤，但该步骤是非常重要的。然而，为了使这些框架能够实现其主要目标，最重

67 G. Citroni, 上引63, 第2页。

68 ICRC, 上引1, 第19页。

69 哥伦比亚, 关于失踪人员宣告的第1531号法律, 2012年, 第7条。

70 墨西哥, 《关于失踪人员缺席特别声明的联邦法》, 2018年6月22日, 第1条, 作者的翻译。西班牙语原文为: “II. Reconocer, proteger y garantizar la continuidad de la personalidad jurídica y los derechos de la Persona Desaparecida; III. Brindar certeza jurídica a la representación de los intereses y derechos de la Persona Desaparecida, y IV. Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los Familiares.”

要的是，通过包括确保程序相对简单，让那些下落不明的家庭理解并可获得这些程序，以及让那些被要求决定受影响的个人的地位的人意识到这些框架的存在在内的方法，确保这些框架得到有效实施。

总之，已确立的国内法律和政策框架应为被搜寻人及其亲属的权利提供适当的保护和保障。在这方面，宣告正式失踪的主要影响和后果应是为了充分保障和确保其法律人格的延续，并保护其在民事和家庭方面的权利。

建立适当的机制来搜寻失踪者并应对他们亲属的需求

红十字国际委员会与世界各国当局合作的经验⁷¹表明，为确保采取综合性的办法来搜寻下落不明者并对其家属的权利与需求作出应对，最低限度的参与是必要的。如上所述，在搜寻失踪人员上，没有一个独特的或放之四海而皆准的方法。但是，在每项进程中，无论是在非洲、美洲、亚洲、欧洲还是中东，重要的是确保一系列制度性的努力，以达到减轻失踪者家属痛苦并提供有意义的答案的目的。制度性的应对需要满足失踪者及其家属的权利，特别是他们知悉其失踪亲人的命运和下落的权利。在这方面，为实现这些目的而建立的机制需要有明确的任务以及不同的权力和职能，以便其开展适当的搜索。这些机制应包括按照国际规则 and 标准，对信息适当管理和保护，建立健全的法医程序，对失踪者家属的不同需求作出适当的应对，始终将失踪者及其家属以及家属知悉其失踪亲人的命运和下落的权利置于进程的中心。本着这一思路，各国通过国家立法，建立搜寻在特定冲突中失踪的人，或满足其家庭的需求的架构。

例如，哥伦比亚于2000年设立了一个全国失踪人员搜寻委员会，其任务是支持和促进对强迫失踪案件的调查，确定一个人是在何种情况下失踪的，并对实施者的身份做出推定。⁷²该委员会的一个重要方面是其多部门的组成结构，包括来自不同部委和实体、国际组织、民间社会和失踪者家属

71 2017年，红十字国际委员会在所有地区开展了六十多种不同情况下与失踪者有关的活动。这些活动包括向致力于通过国内法律和政策框架解决失踪人员问题，并对其亲属的需要做出应对的国家当局提供法律和技术咨询。

72 哥伦比亚，第589号法律，2000年7月7日，available at: <https://tinyurl.com/y7nz7e9d>.

的代表。此外，继哥伦比亚政府与哥伦比亚革命武装力量 (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC) 间的和平进程以及双方于2016年签署和平协定之后，搜寻武装冲突期间的失踪人员就被认可为一个优先事项。⁷³在这方面，在哥伦比亚建立转型正义体系的法律⁷⁴还建立了失踪人员搜查部门。与2000年建立的全国失踪人员搜寻委员会的适用范围不同，新部门适用的属人范围的定义出现了重大变化，因其审查的案件将不仅仅限于强迫失踪案件。⁷⁵按照法律规定，该部门的运作由签发的总统令加以组织。该法令明确了该部门的基本支柱，完全的独立性和自主权 (包括财政)，以及支持其人道任务和法外特征的一切必要工作。总的来说，该部门的主要目标是查明在武装冲突期间失踪者的情况，并致力于对受害者的权利、真相和赔偿做出有效应对。⁷⁶

秘鲁于2016年通过了一项关于搜寻1980年至2000年期间失踪人员的法律。⁷⁷与2016年之前的搜寻计划不同，该计划侧重于旨在确定犯罪责任 (例如严重侵犯人权行为) 的调查和刑事诉讼，新程序将对失踪人员的人道搜寻和对失踪者失踪时的情况，包括他们的命运和下落的查明，列为优先事项，并将失踪者家属置于这一进程的中心。2016年的这部法律所考虑的主要问题可归纳如下：首先，该法对入道方法进行了定义。该法强调，告知家属有关其亲人死亡的情况和最后的地点，并为归还及妥善埋葬遗骸，酌情告知其亲属遗骸的位置的重要性。这一方法还规定，整个搜寻过程也应在有家属的积极参与下开展。其次，该法律规定司法部为负责搜寻工作的主管当局。它还建立了国家失踪人员和埋葬地点登记处，对法医调查程序进行管理，为失踪人

73 Colombian Government and FARC-EP, Joint Communiqué No. 62, Havana, 17 October 2015, and Final Agreement, 24 August 2016, Chap. 5.

74 在哥伦比亚政府和哥伦比亚革命武装力量达成和平协定之后，哥伦比亚通过了一项法律，将与武装冲突结束和建立稳定和持久和平有关的不同条款纳入到《宪法》之中。Colombia, Acto Legislativo No. 1, 4 April 2017, available at: <https://tinyurl.com/ydyxhwp3>.

75 根据该法律，“搜寻与武装冲突有关的失踪人员或因武装冲突而失踪的人员的部门将具有人道和法外特征，并将指导、协调并致力于旨在搜寻并找到与武装冲突有关或因武装冲突导致的幸存的失踪人员，若该人员死亡，则在可行的情况下辨认其身份并有尊严地归还其遗骸”。作者的翻译。

76 自2017年首个总统令颁布以来，(哥伦比亚)又颁布了2018年第288号和2018年第1393号总统令，以明确该部门的具体结构和职能。

77 第30470号法律，上引60。自该法通过以来，秘鲁颁布了不同的法令，决议和指令，对负责搜寻和入道调查的不同方面的部门的职能进行管理。更多信息，见 <https://tinyurl.com/y9kspoop>.

员家属建立心理陪伴方案，并为他们提供后勤和物质支持。最后，根据秘鲁的数据保护法，在搜寻机制框架内收集的信息将受到保护。

在斯里兰卡，作为执行联合国人权理事会关于促进斯里兰卡国内的和解、问责与人权的第30/1号决议⁷⁸的一部分，斯里兰卡政府于2016年通过了《关于失踪人员问题办公室（设立，管理和职能履行）的第14号法案》。⁷⁹该法案在序言中承认，失踪人员的亲属有权知道失踪者失踪时的情况，包括他们的命运和下落。在这方面，该办公室的任务是搜寻并追踪失踪人员，确定适当的搜寻并追踪失踪人员的机制，并查明他们是在何种情况下失踪的并向其亲属提供援助。

在墨西哥，《失踪人员问题法》于2017年获得通过。⁸⁰该法对当局及其协调机制在搜寻失踪人员、查明所发生的情况、防止和解决强迫失踪以及不归于国家的，由个人实施的失踪行为方面的职能进行了分配。该法还建立了国家失踪人员搜寻系统、国家搜寻委员会、国家失踪人员登记处和国家身份不明尸体登记处。该法力求保护失踪人员及其亲属的权利，并寻求失踪人员家属能够参与到搜寻过程中去的方法，包括接收信息。⁸¹

在乌克兰，《失踪人员法律地位法》于2018年获得通过。该法预计将针对在特定情况下，例如武装冲突、内乱和其他紧急情况下失踪的人员（军事人员和平民）建立失踪人员全国委员会和失踪人员统一登记处。⁸²全国委员会的主要目的是协调负责搜寻失踪人员的当局的工作，以便澄清他们的命运和下落。⁸³该委员会将由若干国家当局、红十字国际委员会以及国内和国际性非政府组织的代表组成。⁸⁴

上述例子说明了各国如何进行法律改革，以建立支持搜寻失踪者，给予失踪人员家属有意义的答案的机构。如前所述，确保这些框架不“形同虚设”十

78 见 http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/RES/30/1.

79 Sri Lanka, Office on Missing Persons (Establishment, Administration and Discharge of Functions) Act, No.14 of 2016, available at: <https://tinyurl.com/y96hf4z6>.

80 Mexico, General Law on Enforced Disappearance of Persons, Disappearances Committed by Individuals and the National Missing Persons Search System, 17 November 2017.

81 Mexico, General Law on Enforced Disappearance of Persons, Disappearances Committed by Individuals and the National Missing Persons Search System, 17 November 2017, Art. 2.

82 Ukraine, Law on the Legal Status of Missing Persons, 2 August 2018, Arts 10–16.

83 *Ibid.*, Arts 10, 11.

84 *Ibid.*, Art. 10.

分重要，因为对它们的适当实际应用对于维护失踪人员家属的知情权和对他们的长期痛苦做出应对至关重要。该法还将促使各国履行其国际法下之义务，并确保对造成失踪人员命运和下落的主要责任不是一种幻想。

结 论

国际法保护人们免遭失踪，维护家属了解失踪亲属命运和下落的权利，维护死者的尊严。为了使国际法的宗旨在国家层面得以完全实现，相关国际法在国内的实施对于应对因武装冲突、其他暴力局势、灾难或其他需要中立和独立机构采取行动的人员失踪问题至关重要。值得注意的是，武装冲突各方和国家当局需要承认失踪人员问题的存在，并向已经开展的，旨在搜寻失踪人员并对其家庭的权利和需求作出应对的进程提供政治上的支持。

正如本文所强调的那样，多年来，红十字国际委员会在应对失踪人员及其家属的问题方面积累了独特的专业知识。红十字国际委员会工作的一个重要方面是向国家当局提供法律和技术咨询，包括开发不同的工具和方法，以确保这些法律在国内得到适当的实施。在这方面，评估某一国家现行的法律和政策框架是重要的第一步，因为它将使人们能够清楚地了解对失踪人员及其家属问题现有的（或缺乏）应对，并使各国和其他行为主体能够进行具体的法律和政策改革。国家实践表明，在促进制定国内法律和政策框架或对其进行改革以解决失踪人员问题并满足其家庭的权利和需求的工作面临一些挑战。例如，定义谁是失踪人员以及给予失踪人员法律地位至关重要，因为这是一种承认失踪人员对法律、政策和国家有相关性的方式。此外，考虑到搜寻和查明失踪者以及满足其亲属的需求是一个长期过程，因此必须确保所建立的任何国家机构都具备适当的技术和财政能力，以使它们能够完成使命，而非仅仅是“形同虚设”。

如本文所述，国家对失踪人员及其家属问题的应对不存在放之四海而皆准的办法。因此，当局必须确保做出一系列制度性的努力，服务于减轻失踪者家属的痛苦，且向其提供有意义的解决方案。将国家的国际义务纳入到国内法只是防止人员失踪，解决人员失踪案件和处理家庭需求的途径之一。