



**失踪人员：  
解决由武装冲突或国内动乱引发的失踪人员问题  
和帮助他们家庭的行动**

**政府和非政府专家国际会议**

**2003年2月19-21日 日内瓦**

**《观察与建议》工作小组**

**工作小组主席向大会所作报告**

**尼古拉·米歇尔先生 (Mr. Nicolas Michel): 瑞士联邦外交部部长,  
国际公法专家**

工作小组的目标，既是概览《观察与建议》<sup>1</sup>；也是就本文件与红十字国际委员会倡导的有关失踪人员问题的进程之间的关系，表明观点，同时也要对《观察与建议》文本进行评论和澄清。工作小组不是要成为一个谈判的场所，也不是要让《观察与建议》成为具有法律约束力的文件。普遍性观点认为：在任何情况下不能将《观察与建议》理解为其旨在改变现存的法律标准，相反，应该把它看作一个内含了可实施性措施的运作手段。

由于认为《观察与建议》会一致同意性地被采纳，因此，对这篇文章另外的观点和建议需要在单独、但相关的文件里反映出来。本次大会会议报告即对这些观点和建议有所体现。会议报告文件是大会所做出的正式文件。应将《观察与建议》与本会议报告联系起来阅读。

工作小组对所有与会者开放，并且很多与会者都实际参加了工作小组的会议。我是工作小组主席，但我的作用由于工作组内存在着的积极向上并富有建设性的工作氛围，得到了很多的帮助。

工作小组的实质性工作，首先是介绍《观察与建议》的内容与红十字国际委员会报告之间的联系。所谓红十字国际委员会报告，就是2003年2月19日—21日、政府和非政府专家国际会议召开前发生的大事件总结有摘要，即：《失踪人员与其家庭》<sup>2</sup>。随后，工作小组讨论了《观察与建议》的每一部分，以便理清和交换观点。我也将尽力反映其中主要观点。

许多与会者的态度表明，政府专家、非政府专家和红十字国际委员会都对《观察与建议》的准备文件、以及与文件相关的一些工作方面所做出的努力。这些都是为了所有人员能更好的理解、并在实践中更好一解决失踪人员问题。《观察与建议》应被看作未来行动实施的关键点，这点已被反复地强调。

在讨论过程中，“失踪人员”这一词语被认为应尽可能从广泛意义上来理解。“失踪人员”是指其家人没有任何关于他们的消息，也没有从可靠信息那儿能得到的关于他们的消息。导致人员失踪的情形，是复杂多样。比如：在一国国内或难民而发生的“迁移”；此外，还有在武装冲突行动中被杀，以及被迫或非自愿的失踪等。对于弱小易受伤害的孩子，应给予特别的关注。对他们，除了用“无人陪伴的孩子”这一术语外，还应该使用“被分开的孩子”的术语。不管一个人失踪是由何种情形导致的，其家人需要了解他们的境遇。然而，引发失踪人员问题的情形不同，处理的方法也不同。

由于涉及到武装冲突及国内动乱，有些与会者提出以下这一问题：《观察与建议》的内容，是否应包括所有失踪人员。在当今世界，武装冲突和国内动乱往往是在错综复杂的背景下发生的，导致失踪人员问题的主要情形就是在武装冲突和国内动乱背景下引发的。不管怎样，会议强调：如果情况合适，专家在人员失踪报告讨论中，应涉及解决所有情形下引发的失踪人员问题。

强烈要求承认普遍公认的知情权的必要性。不少与会者肯定了知情权的存在和它的习惯法特点；其他有些与会者则具体提到了区域性和一国国内法律方面有关知情权的司法实践。同时，也肯定了知情权除了被规定在适用于国际武装冲突的1977年《第一附加议定书》第32条

<sup>1</sup> 关于失踪人员，文件号：Conf/02.2003/EN/1

<sup>2</sup> 红十字国际委员会，关于失踪人员，文件号：01.2003/EN/10

中以外，它还源自《日内瓦公约》的普遍义务，即提供被扣押者和被拘留者的信息。因此，失踪者家属是享有知情权的。此外，拿知情权与其它权利比较而言，比如说健康权，两者均是不需承担结果义务的权利。这意味着，当能证明不可能提供出信息的情况下，也并不影响知情权的存在。与会代表建议用更强硬的语言解释知情权。然而，其他与会者却提醒：工作小组是在有国家代表、国际政府组织、国际非政府组织、以及专家人员参与、旨在最后达成一个一致性的文本而进行讨论的工作小组，所以，工作小组本身是在存在一些限制的环境里进行讨论。这些与会者认为，不是所有人都同意普遍知情权的存在，也不是所有国家都批准加入了 1977 年《第一附加议定书》，而且，有些国家对知情权的习惯法性质还提出了疑问。

有些与会人员提到了在通过与失踪人员家庭重新建立联系、在实施跟踪方案、以查明失踪人员的下落等方面，国家红十字会和红新月会能发挥的关键作用。于 2003 年 12 月在日内瓦将举行国际红十字和红新月大会，将会提出“失踪人员问题”，并促进在这一问题上进行的协调工作。

在提到预防措施时，强调了要进行有效保护的必要性；在讨论剥夺人身自由方面国际所认可的标准时，则重申了：寻求司法救济权，其中包括“人身保护令”，在任何情况下都应得到尊重。另外，由于文章具体提到了国际人道法和人权法，因此，建议也应涉及难民法。

会议也谈到，武装团体必须、而且也能够采取预防性措施。除非武装团体的这一义务也被在解决方案中得到考虑，否则，失踪人员问题将远远不会得到解决。国际人道法适用于非国际武装冲突的义务，应平等地适用于冲突方的政府武装力量和武装团体。具体可行性的方案，在考虑武装团体的具体情况的前提下，也应予以考虑和发展，其中也包括与这些武装团体的合作问题。

至于失踪人员的下落，会议一再地提出要追根究底。要全面查清失踪人员下落，包括这些人身在何处；如果失踪者已经死亡，也还需要查明其死因。为了使查明失踪者下落工作能取得最大实效，适当掌握失踪人员的个人信息是至关重要的。不过，为了不使所涉及人员的尊严再次受到损害，所收集的信息只能是出于人道主义目的才需要收集的信息，这一点需要特别的重视。还要加强个人数据信息的特殊安全防范工作，并且在保护这些资料时，需要遵守相关的标准和规则。出于留作历史记录和方便调查之目的，也必须把信息以合理方式储存起来。

有些与会者虽然承认，有关其失踪的亲友下落的信息对其家庭是至关重要的；但同时认为，失踪人员家庭的其它需要亦不容忽视。比方说，如果失踪人员已经死亡，那对于一般家庭而言，此时最需要做的，就是能将失踪者尸骸运返，以便完成对他的丧葬仪式。在关于“家庭需要”方面，也提到了其事迹为政府所认可、以及对该死亡负责人员能得到惩治。关于“惩治”有关人员，文中的“政府当局”当然也包括司法部门。

尽管不少与会者倾向于使用更为强硬的语言，但《观察与建议》仍将致力于解决武装冲突和国内动乱所引发的失踪人员问题，并尽力帮助其家庭。在解决这一问题时，其他方面的努力也在进行。比如，联合国对所有被迫失踪人员保护问题成立一个开放式讨论的工作小组，正在起草一份具有法律约束力的正式文件。

某些与会者指出，不能正确解决失踪人员问题，资源缺乏是其中一个主要原因。例如，在识别死者时就需要成本很高的识别方法，但由于资源不足没有采用；就是对人的识别方法，有时也受到资源不足的限制。

最后，必须要重视失踪人员及其家庭的问题，得到了确认。失踪人员的家庭，也能避免因其境况而可能遭受的更多的社会痛苦。那些负责人对失踪人员及其家庭，也将承担起其应负的责任。

## 《观察与建议》

于 2003 年 2 月 21 日被一致通过

### 本次会议的出席者：

- (I) **赞成并实施了**红十字国际委员会就“失踪人员及其家庭”问题所发起的讨论；认识到了提出由武装冲突或国内动乱引发的失踪人员这一问题的重要性，并将促进国际社会对这一问题的意识。<sup>3</sup>
- (II) **认识到**对于无数失踪人员家庭而言，包括其亲戚和亲密的朋友，其家庭成员下落不明是一个残酷的现实，他们因此亦身受其害。
- (III) **认识到**失踪人员的家庭在未获知失踪者下落的消息之前，他们是不可能从打乱了他们生活的动乱中退出来的，也不能使其在与他人和与社会团体的关系恢复与调停。
- (IV) **警告**失踪人员家庭和其邻居所遭受的耻辱和痛苦而引发的内心痛恨，将破坏团体间的关系，并影响至后代。
- (V) **意识到：**要防止人员失踪、以及发生失踪人员时要解决的这一问题，是一个复杂的问题。它牵涉到方方面面的因素，并要求在这些因素之间进行协调。
- (VI) **关注**国际人道法和人权法的相关国际文件和标准，**并意识到**联合国、国际红十字和红新月大会已经提出了这一论题，而且将继续致力于这一方面工作。
- (VII) **深信**，需要采取行动预防人员失踪，而且一旦发生失踪人员问题，要查清失踪者下落，帮助失踪者家庭，并要追究引发失踪发生的事件负责人的责任问题。

### 做出以下意见与建议，并尽可能予以推广和落实：

- 1、关键是对那些无论是故意性或是突发性导致人员失踪的事件，要不加区分地保护所有的人免遭这些事件所引发的人员失踪问题。
- 2、允许失踪者家人了解失踪者的下落，包括失踪者身在何处；如果已经死亡，就要知道其死因。这点也是关键性的。
- 3、政府当局一方面是防止人员失踪；另一方面，一旦听说有人员失踪发生，就要查明所有失踪人员下落。武装团体也负有相同的责任。
- 4、国际政府组织和红十字国际委员会，在它们各自章程规定的使命下，应在政府当局和武装团体履行职责时向其提供支持；而在政府当局和武装团体不能或不去完成职责任务时，国际政府组织和红十字国际委员会则应采取必要的行动。
- 5、非政府组织，则应根据本组织章程的规定，也应尽全力地防止人员失踪发生，并尽力地查清已失踪人员的下落。
- 6、从事防止人员失踪相关工作的人员，在任何情况下都要尊重个人人格尊严。

---

<sup>3</sup> 为了观察与建议的目的，“国内动乱”指国内骚乱（国内冲突）以及需要一个中立且独立的特定机构和调停组织从中起作用的一个形势，这里所说的机构和调停组织从中起作用，是根据国际红十字和红新月运动《章程》，也就是其中第五条第二款的d项和第三款的规定。这些规定是在1986年10月日内瓦召开的第25届红十字国际会议上被通过、后来又经过1995年12月日内瓦召开的第26届国际红十字和红新月大会的修改。

7、要尽力尊重与工作对象相关的文化、社会、宗教和信仰方面的因素。

## 8、预防

在预防人员失踪工作的过程中，最基本的就是遵守国际人道法和人权法。另外，缔约国应全面实施国际人道法和人权法，并确保其中所规定的义务得到普遍履行。预防措施包括以下几点：

8.1 向武装部队和武装团体的所有人员提供人身标识标志；

8.2 制作人身标识标志，并将它提供给所有相关人员；

8.3 遵照有关剥夺人身自由方面、国际所认可的标准，即时通知被扣押人的家庭、律师或与被扣押人在法律上存在利害关系的人，以防止司法以外的执行手段、酷刑、以及将人关押在秘密场所；

8.4 应确保家庭成员之间、其中包括武装部队或武装团体和他们的家人之间，无论其身在何处，都能经常保持联系；

8.5 追究对有关人员的责任，其中包括反对将责任人免责的做法。

## 9、失踪人员下落的查明

失踪人员的家人能获悉有关失踪人员下落的信息，是极其重要的一件事。同时，失踪人员家属和其所在的地方团体也需要了解导致失踪发生的事件、以及对引发事件的人要追究责任问题。这方面需要采取的措施包括：

9.1 政府当局和武装团体要展开独立性的调查，以查明失踪者下落并提供相关的信息；

9.2 要避免出现阻碍，外来干涉，或者障碍从而影响查明失踪者下落的工作进行；

9.3 在任何必要情况下，创建司法性或非司法性的附属机构，以便对那些与其亲人失去联系的家庭的需求做出回应；

9.4 提出相关的赔偿问题；

9.5 遵照司法担保、程序及隐私权方面的规定，向失踪人员家庭提供在刑事侦查过程中收集到的、能透露的关于失踪人员下落的信息。

## 10、失踪人员信息管理及档案文件的处理

协调所有相关活动并共享信息，并提高为查明失踪者下落所采取的行动的成效。这方面要采取的措施包括：

10.1 确保收集的有关失踪人员的信息是全面的，但这些信息的收集应限于用于识别所必要的信息方面，在收集与程序方面也应是不偏不依的；

10.2 共享数据收集的方法和目标方面的信息、并由所有人都参加处理数据收集所涉及的过程；

10.3 在采用下面 10、5 段中规定的方法、在收集数据人员中交换信息，这一交换不能对受害者、那集信息的人员以及信息来源造成危险；

10.4 汇总所收集的信息，以便尽可能地通知失踪者的家庭，向其告知失踪者的下落。尤其可通过以下方式：

A. 在武装冲突爆发后，在最短时间内创建一个信息部门，来收集和传送信息；

B. 把用来确定失踪人员下落的有关信息，提交给一个如红十字国际委员会为样一个中立、公正并独立的人道组织；

10.5 任何时候，在对信息（包括医学和遗传信息）进行管理和处理过程中，对这些信息都要遵守相关的标准和规则来进行保护。

## 11、死者遗体、及死者信息方面的管理

政府当局和武装团体的职责，主要是体现在两个方面：一方面要一视同仁的对所有死者进行正当管理；另一方面就是向死者家属提供有关死者的信息，以消除他们的焦虑和不安。这方面能采取的措施包括：

11.1 确保采取一切可行的措施，认领死者遗体，并对死者身份进行记录；

11.2 要避免出现阻碍，外来干涉，或者障碍从而影响死者遗体的认领工作进行；

11.3 发放死亡证明；

11.4 确保在遗体的照管、挖掘及认领过程中，所有涉及的工作方面都应遵守法律规则和职业道德准则；

11.5 确保在任何可能情况下，死者遗体的挖掘和认领工作进程，有法律专业人士也参与实施过程；

11.6 确保对所有收集死者信息及管理死者遗体的人员，进行适当的培训；

11.7 只有在所有相关人对工作的框架达成一致的情况下，死者遗体的挖掘和认领的工作进程才可以展开。工作的框架包括以下内容：

A. 制定挖掘尸体的草案；收集死者生前相关数据；采用科学可靠有效的技术方法进行尸检和认领；惯例，临床证据或旁证要确信是合理的，且先前被科研机构采纳过；

B. 在尸体挖掘，尸检和认领进程中，要采取适当方式联系死者家属及其所属团体；

C. 将死者遗体转交至死者家属的规定程序。

11.8 工作于国际环境中的法律专业人员，要遵守和发展职业道德，提高执业水准。

## 12、对家庭的支持

有关的政府当局应向那些等待着查清家人下落的家庭，在他们所需要的物质方面，经济方面，心理方面和法律方面提供帮助。如有必要，国际政府组织，非政府组织以及红十字国际委员会也应向这些家庭提供支持。这方面能采取的措施包括：

12.1 一旦情况允许，所提供的帮助以促使家属生活能达到自足为目标；

12.2 提出失踪人员所面临的法律问题及其家属所需承担的法律后果。包括失踪者的财产管理，失踪者监护人的职责及其父、母亲的权利，等；

12.3 确保对孩子的特殊保护和支持，尤其要采取措施、使无人陪伴的孩子能与其家人重聚；

12.4 确保给予单亲家庭以特殊关注，并要把单亲家庭中妇女的具体需求予以考虑；

12.5 为使失踪者家属适应生活的变故，并能处理和接受所发生的事实，要确保失踪者家属能受益于支持援助方案的帮助。要提供心理方面的支持，并对那些需要的人提供任何必要可行的精神治疗。当地的健康和医疗系统应尽可能周全地制定所有这些方案；

12.6 鼓励建立家庭互助网和家庭协会，为家庭之间的相互支持提供一个场所。

## 13.家庭和追悼

尊重死者，尊重当地的丧葬仪式，不过，这种仪式应是以平和的，不违反社会秩序的方式举行的。在葬礼举行前，以下工作需要完成：通知死者家属其家人死亡的消息；死者遗体运返至其家属；另外：

13.1 在任何情况下，都要尊重死者，尊重个人或团体对死者的追悼活动；

13.2 对死者纪念仪式的计划和组织活动，应由死者家属及团体自行决定，但对这些应予以支持。

2003年2月于日内瓦

翻译：魏晓红； 校对：朱文奇