



保护所有人免遭 强迫失踪国际公约

Distr.: General
8 May 2019
Chinese
Original: Spanish

强迫失踪问题委员会

搜寻失踪人员指导原则*

引言

1. 搜寻失踪人员指导原则以《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和其他相关国际文书为基础，并考虑到其他国际机构和世界各国的经验。这些原则确定了履行搜寻失踪人员的法律义务的机制、程序和方法。
2. 本指导原则的目的是整合有效搜寻失踪人员方面的良好做法，这些良好做法源于国家搜寻失踪人员的义务。这些原则是根据委员会头八年积累的经验制定的，特别是结论性意见(第二十九条)和紧急行动(第三十条)方面的经验。指导原则经与诸多受害者组织、民间社会、专家、政府间组织和国家对话和广泛协商后制定。
3. 指导原则受到以下文件的启发：《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害人获得补救和赔偿的权利基本原则和准则》(A/RES/60/147)、经更新的《通过打击不受惩罚现象的行动保护和增进人权的一套原则》(E/CN.4/2005/102/Add.1)、强迫或非自愿失踪问题工作组的一般性意见，以及《关于或属非法致死事件调查的明尼苏达规程》(2016年)。本指导原则是对《规程》的补充，特别侧重搜寻仍存活的失踪人员。
4. 指导原则重申受害者在搜寻失踪人员方面发挥的关键作用，强调人们有权组建和自由参与旨在确定强迫失踪情况和失踪人员生死以及援助受害者的组织和协会。指导原则按照《公约》第二十四条第一款的广义定义使用“受害者”一词。

* 委员会第十六届会议(2019年4月8日至18日)通过。



附件

搜寻失踪人员指导原则

原则 1

搜寻失踪人员应在假定当事人仍存活的情况下进行

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。

原则 2

搜寻应尊重人的尊严

1. 应该把尊重受害者的尊严作为一项贯穿搜寻失踪人员各个阶段的指导原则。
2. 在搜寻过程中，要保证受害者的尊严，就应将他们视为处境特别脆弱、危险的个人和应受保护的權利持有人，他们还拥有可能有助于有效搜寻的重要信息。公职人员应接受培训，以采用差异化方针开展工作。他们应该意识到，他们正在努力保障受害者的权利，应该全力为受害者服务。
3. 当局有义务确保包括家人在内的受害者不会承受污名，不受其他有损他们本人或其失踪亲入的人格尊严、名誉或良好声誉的道德虐待或诋毁。必要时，当局应采取措施维护受害者的尊严，防止诽谤攻击。
4. 失踪人员的尸体或遗骸应在体面的条件下，按照受害者的文化规范和习俗移交给家人，且始终尊重它们是一个人的遗骸、而不是物品这一事实。移交应履行所需的相关手段和程序，确保以符合家人及其所属社群的愿望和文化习俗的方式体面埋葬。必要时且如家人有此意愿，国家应支付将尸体或遗骸运往家人选择的埋葬地点的费用，即使运送的目的地或来源地位于别国。

原则 3

搜寻应由公共政策规范

1. 应将搜寻工作作为失踪问题全面公共政策的一部分加以开展，特别是在频繁发生失踪或发生大规模失踪的情况下。除搜寻外，全面政策的目标应该是防止强迫失踪，澄清先前的失踪，妥善惩处责任人，采取保护受害者的措施及确保强迫失踪不再发生的其他措施。
2. 如原则 4 所述，强迫失踪方面的公共政策应在所有业务方案和项目中采取差异化方针，而不仅仅是针对弱势人员或受害者。
3. 搜寻工作的具体公共政策应建立在各国义务酌情搜寻、定位、释放所有失踪人员、辨认并归还其遗骸的基础上。它应考虑到对该国各种形式的失踪情况和犯罪模式的分析。

4. 公共政策应该是全面、明确、透明、可见和一致的。它应促进所有国家机构之间以及与其他国家和国际机构的合作与协作。应将其转化为适当的立法、行政和预算措施以及教育政策和其他相关部门政策。

5. 在制定和执行搜寻工作公共政策的所有阶段和所有方面，都应吸收受害者和所有有经验并愿意合作制定和(或)执行该政策的个人和民间社会组织参与。

6. 搜寻工作公共政策的一个关键目标应是保护受害者并向其提供全面支持。它应包括对受害者的社会心理护理和支持，以及防止他们再次受害的措施。这项公共政策应包括相关措施，确保尊重受害者并防止和惩罚对其任何形式的污名化。

原则 4

搜寻应遵循差异化方针

1. 搜寻脆弱人员，需要能够满足其特殊需求的特别程序、经验和知识。向参与搜寻的人，如家人和与失踪者关系密切的其他人提供照料，也应采取差异化方针。在辨认和移交找到的失踪人员时，也应考虑到这种方法。

2. 负责搜寻的实体应特别关注失踪儿童和青少年的案件，并制定和执行考虑到他们极端脆弱性的搜寻行动和计划。官员在搜寻的各个阶段都应遵循儿童最大利益原则。如个人的年龄存疑，则应假定当事人为儿童。

3. 失踪的或参与搜寻的人员中如有女性(既包括未成年人，也包括成年人)，则各阶段的搜寻工作都应纳入性别视角，并包含接受过适当培训的工作人员，包括女性工作人员。

4. 失踪的或参与搜寻的人员中如有土著人民或其他族裔或文化群体成员，则在处理该群体成员的失踪或死亡时，需考虑和尊重其特定的文化模式。有效的搜寻工作应包括提供该群体所使用语言的翻译和深谙两种文化的口译员。

5. 失踪的或参与搜寻的人员中如有男女同性恋、双性恋、变性者和双性人群体成员、残疾人或老年人，则负责搜寻的机构应考虑到他们的特殊需要。

原则 5

搜寻应尊重参与权

1. 受害者、其法律代理人、律师或其授权的任何人，以及任何具有合法利益的个人、社团或组织都有权参与搜寻。这项权利应在搜寻过程的各个阶段得到保护和保障，但不妨碍为维护刑事调查或搜寻本身的完整性和有效性而采取的措施。上述人员应当能够知情，了解所采取的行动以及搜寻和调查的进展及结果。他们的意见、经验、替代建议、问题和怀疑应在搜寻的各个阶段加以考虑，作为有助于提高搜寻有效性的内容，而不应受到相关手续的阻挠。当局绝不能以上述人员拒绝行使其参与权为由不发起或推进搜寻工作。

2. 确保知情权包括就受害者的权利和保护这些权利的机制向受害者提供充分指导的义务。它还包括定期和不定期提供信息的义务，应说明为搜寻失踪人员和调查其失踪情况所采取的措施，以及可能阻碍搜寻取得进展的任何障碍。当局将受害者的信息通报给媒体之前，应通知受害者并征求他们的意见。负责搜寻的官

员应接受培训，了解如何以差异化方式提供保护，以及如何以体现同情和尊重的方式与家人和参与搜寻的其他人员沟通，并应了解和敏感地认识到参与搜寻工作对受害者身心健康的潜在影响。

原则 6 搜寻应立即开始

1. 主管机关一旦以任何方式知悉某人遭受强迫失踪或发现此种迹象，则应立即迅速开始搜寻。必要时，搜寻活动应包括查访相关地点。
2. 即便没有提出正式申诉或请求，负责搜寻的机关也应主动发起和开展搜寻失踪人员的工作。
3. 国内立法和主管机关应确保搜寻和定位失踪人员的活动不会出现任何延迟，甚至几个小时的延迟，以便立即开展有关活动。不得以家人或申诉人未提供信息为由，为未能启动搜寻和定位失踪人员的活动辩解。
4. 如对是否发生非自愿失踪存疑，则仍应立即开始搜寻。调查失踪可能性和保护失踪人员生命所需的所有现有证据都应得到保全和保护。

原则 7 搜寻是一项持续义务

1. 搜寻失踪人员的工作应持续进行，直到确定当事人的生死和(或)下落。
2. 如果发现失踪者仍存活，只有当此人再次受到法律保护时，方可认为已经完成搜寻；如果发现失踪者在合法拘留中心内被剥夺自由，也应确保提供这种保护。
3. 如果发现失踪人员已死亡，只有当业已按照国际标准对其进行充分辨认，并以有尊严的方式将其移交给家人或亲属，方可认为已经完成搜寻。当只能发现和辨识部分遗骸时，如决定继续搜寻以定位和辨识剩余遗骸，应考虑到辨识更多遗骸的实际机会以及家人按其文化规范提出的安葬要求。如决定停止搜寻，应以透明的方式做出此决定，并需得到家人的事先知情同意。
4. 如果未找到失踪人员，并且有超越合理怀疑的可信证据证明当事人的生死或下落，则当实际上不可能找到此人时，且已对所有可获得的信息进行详尽分析并对所有可能的情形加以调查后，即可暂停搜寻。这项决定应以透明的方式做出，并需得到失踪人员的家人或亲属的事先知情同意。不能将证人证言、未经证实的陈述或宣誓陈述书视为证明死亡、暂停搜寻的充分证据。
5. 在任何情况下，暂停搜寻失踪人员都不意味着彻底搁置搜寻工作或刑事调查。

原则 8 搜寻应在综合战略的基础上开展

1. 在开始搜寻时，应探索关于当事人失踪的所有合理假设。某一假设只有在得不到客观和可验证的标准的支持时，才可排除。

2. 关于某人失踪的假设应基于所有可获得的信息，包括亲属或申诉人提供的信息，以及科学和技术标准的使用；而不应依据对失踪者个人情况和特征的先入之见。
3. 在有此意愿的受害者及其组织的参与下，负责搜寻的机关应为搜寻过程的各个阶段设计一项综合战略，在此战略中，应综合确定将采取的活动，通过一切必要适当的手段和程序来确定、释放或挖掘失踪者或确定失踪者的身份。综合搜寻战略应包括行动计划和时间表，并应定期评估。
4. 主管机关应利用适当的法医方法、其专业经验以及在搜寻和定位失踪人员方面积累的知识。它们还可请具有专业技术知识的人员、法医专家和其他科学工作者以及民间社会组织合作，提出失踪情况的假设，设计综合战略以及开展搜寻活动。
5. 在不妨碍其主动采取适当措施搜寻和定位失踪人员的义务的情况下，主管机关应考虑受害者或申诉人提供的信息，并利用受害者及其组织开展搜寻活动的经验。
6. 综合搜寻战略应考虑背景分析。背景分析可用于确定模式、澄清责任人的动机和作案手法、描述失踪人员的大致情况，以及查明能够解释失踪情况的区域特征。主管机关应根据科学标准独立进行背景分析，而不仅仅是根据对个别案件的调查收集的信息。不应以背景分析为借口，预先排除表面上看似与背景分析不一致的调查或搜寻假设。
7. 在进行背景分析和设计综合搜寻战略时，负责搜寻过程的实体应特别注意失踪者是人权维护者和社会活动人士的情况。
8. 搜寻新生儿和幼儿的全面战略应考虑到以下事实，即他们的身份证件可能已被更改，他们可能已被带离原生家庭、获得假身份并被移交给儿童照料机构或另一家庭收养。应搜寻这些儿童和青少年(现在或已长大成人)，并确认和恢复他们的身份。

原则 9

搜寻应考虑到移民的特殊脆弱性

1. 鉴于经常或偶尔跨越国际边界的人，特别是孤身儿童特别脆弱，当事国应采取具体协调的措施，防止这种情况下出现人员失踪。各国应关注移民活动导致强迫失踪风险加剧的问题，特别是在贩运人口、性奴役和强迫劳动的背景下。
2. 驱逐和接收移民和难民的国家应采用特定的搜寻机制，考虑到与移民情况相关的各种困难。它们应向能够就与移民有关的强迫失踪案件作证的人提供保障和安全条件。
3. 当事国应制订合作协议并设立主管机关，以便在移民活动各阶段有效协调搜寻失踪人员。来源国、过境国和目的地国负责搜寻工作的机关之间应开展合作，确保迅速安全地交换信息和文件，这可能有助于在过境国或目的地国找到失踪人员的下落。各国应完全遵守有关不推回的国际标准，确保在边境口岸登记移民时对所有入境申请进行个别审查，以便在人员失踪时开展有效的搜寻工作。

4. 需要制定专门的文书，确保在移民途中遭受强迫失踪者的家人和亲属能够从其居住国有效参与搜寻过程。在设计搜寻失踪移民的战略和措施时，应考虑到他们以及有支持移民经验的组织所掌握的信息。
5. 各国应采取政策在移民活动各阶段保护强迫失踪受害者，以避免他们再次受害，特别是当受害者是妇女和(或)孤身未成年人时。

原则 10

搜寻应高效地组织

1. 每一个发生强迫失踪案件的国家，或者个人或团体未经授权、支持或同意的情况下造成人员失踪的国家，都应具备有能力搜寻失踪人员的主管机关。
2. 负责搜寻的机关应具备法律能力、必要的财政和技术资源、行政结构和预算，从而能够利用所需的技术能力并在安全保密的条件下，迅速开展搜寻活动。它们还应拥有必要的专业人员，这些人员应具备适当的技术和个人技能，包括接受差异化保护方面的培训，拥有最新后勤、技术和科学资源，来自所有相关学科，从而确保搜寻工作高效彻底。他们应该有能力前往需要查访的场所。必要时，当局应按请求向他们提供充分保护。
3. 有权开展搜寻活动的机关应有充分的权限不受限制地进入失踪人员可能身处的所有场所进行突击查访，包括军事和警察设施以及私人场所。必要时，主管机关应有权进行干预，以确保保全与搜寻活动相关的地点。
4. 负责搜寻的机关应当能够不受限制地查阅其认为对于搜寻和定位失踪人员必需的所有信息、文件和数据库，包括被认为涉及国家安全的信息、文件和数据库，以及安全部队、军队、警察和私营机构的登记册和档案。必要时，主管机关应有权进行干预，以确保保全与搜寻活动相关的文件。

原则 11

搜寻应妥善使用信息

1. 负责搜寻的机关应根据所有可用和(或)收集的信息和文件做出决定。搜寻工作的有关信息应以完整、详尽和适当的方式记录。
2. 各国应建立覆盖全境的失踪人员登记册和数据库，并按以下因素分列：输入数据的机关，报告某人失踪、发现存活、挖掘尸体、辨认或移交遗体的日期，为确定事件是否属于强迫失踪以及失踪原因而开展的调查。应不断更新这些登记册和数据库。
3. 在搜寻过程中收集的相关数据应及时、认真地录入失踪人员登记册，以利其他搜寻活动。搜寻过程中获得的经验也应加以记录、分析和保存。
4. 即使搜寻工作已经结束，如该人被找到、识别身份并置于法律保护之下，或者其遗体已经移交或身份得到恢复，也应保留登记册和数据库。已完成的搜寻过程相关的信息和文件应保存入档，搜寻机关应有权查阅。

5. 搜寻机关应妥善利用其他载有可能与搜寻、定位和辨认失踪人员有关的出生、收养、死亡、迁徙和移民等信息的登记册和数据库。各国应采取必要措施，确保负责搜寻工作的机关能够查询别国的登记册和数据库中的信息。

6. 应该从一开始就优先收集、保护和分析所有可能有助于确定失踪者下落、澄清其生死的数据和信息，如电话通信和录像。责任官员未能收集这些数据，或丢失或销毁这些数据的，应视为严重不当行为。

7. 各国应建立包含搜寻工作各相关要素的数据库，包括基因数据库和查询系统，以便能够迅速获得结果。这些数据库应该采用跨学科的方法设计，并力求相互兼容。在建立基因数据库时，应确保：

(a) 基因数据库的管理机关应有一个适当的法律框架，保证数据库的运作完全基于专业标准，无论它隶属于哪个机构；

(b) 不得出于搜寻以外的其他目的使用或披露在搜寻失踪人员过程中收集和(或)传送的个人信息，包括医疗或基因数据，但这不妨碍在与强迫失踪罪有关的刑事诉讼中或在行使获得赔偿权时使用上述信息。收集、处理、使用和储存个人信息，包括医疗和基因数据，不得侵犯个人人权、基本自由或人的尊严或造成此类效果。

(c) 应妥善保护并使用技术手段保全数据库和保管链中的个人信息。

8. 各国应确保在管理失踪人员数据库和登记册时，尊重受害者的隐私并注意保密。

原则 12

搜寻工作应加以协调

1. 搜寻应集中在一个主管机构之下或由一个主管机关进行协调，该机构应确保与所有其他需要合作的实体之间有效协调，从而确保搜寻工作有效、彻底和迅速。

2. 在任何情况下，国内的分权机构(无论是联邦机构、自治机构、市政机构还是其他性质的机构)都不应成为阻碍有效搜寻的障碍。各国应在其立法中并通过行政或其他法规，保证在国家所有机构和各级之间协调搜寻工作。

3. 当有迹象表明失踪人员可能是移民、难民或人口贩运受害者并身处国外时，负责搜寻的机关应利用所有可用的国家和国际合作机制，并在必要时建立这种机制。

4. 各国应采取必要措施，确保转让搜寻过程所需的知识和技术，包括专门搜寻失踪人员下落和辨认人类遗骸的国家和国际组织的知识和技术。在建立搜寻实体、制定相关程序和持续培训工作人员方面，应借鉴它们的经验。

原则 13

搜寻应与刑事调查相联系

1. 搜寻失踪人员以及对失踪责任人进行刑事调查应该相辅相成。应以与刑事调查相同的效力启动和开展对失踪人员的全面搜寻进程。

2. 当搜寻工作由独立于司法系统的非司法机关开展时，应建立相关机制和程序，以确保它们与负责刑事调查的机构之间合作协调和交流信息，以保证双方取得的进展和结果定期和毫不拖延地相互反馈。法律应明确界定这两类机关的权限，以防止它们相互重叠和干涉，并确保它们能够互补。存在行政、非司法和其他机构负责搜寻工作的机制和程序，不能作为阻碍或替代刑事调查的理由。

3. 如果搜寻程序由负责刑事调查的机构(检察院、总检察长办公室或刑事法院)的专门部门或单位负责，则应给予搜寻工作与刑事调查同等程度的重视。从调查强迫失踪罪中获得的信息应有效和迅速地用于搜寻失踪人员，反之亦然。在分配受过培训的专业人员时，应反映出搜寻和调查需要同等重视。

4. 完成刑事调查，以及被控犯有强迫失踪罪的人被判有罪或无罪释放，或当事人因强迫失踪而被宣布失踪，都不应构成阻碍继续搜寻的障碍，也不应作为暂停搜寻的理由。应继续开展搜寻活动，直到能够确定失踪的情况以及失踪者的生死和下落。

原则 14

搜寻应在安全的条件下进行

1. 在搜寻过程中，主管机关应确保受害者始终得到保护，无论他们选择在多大程度上参与搜寻工作。在搜寻和(或)调查过程中提供证词、陈述或支持的人应享有特殊保护措施，并考虑到每个案件的特殊需要。所有保护措施都应考虑到需要保护者的具体和个人特征。

2. 各国应向搜寻失踪人员的受害者提供财政支持，同时铭记家人失踪对家庭收入造成的损害以及搜寻过程中产生的额外费用，如交通、住宿和误工等。

3. 负责搜寻工作的官员应考虑到个人和群体在整个搜寻过程中可能面临的身心健康风险，例如因发现家人生死或因未找到任何信息而感到沮丧所带来的风险。从搜寻过程启动甚至直到移交失踪人员之后的任何时候，一旦发现这种风险，主管机关都应向受害者和参与搜寻的所有人提供全面支持。所有保护措施都应尊重受益人的隐私权。这些措施需要受益人事先同意，并应其要求接受审查。国家应允许并促进非国家保护措施。

4. 各国应确保负责保护措施的实体之间开展机构间协调。

原则 15

搜寻应独立公正

1. 负责搜寻的实体应独立自主，并应按照正当程序原则履行所有职责。包括行政和支助人员在内的所有工作人员都应表现出独立、公正、专业能力和采用差异化方法开展工作的能力，以及敏感和品德。

2. 在任何情况下，负责搜寻工作的实体都不得与可能涉及强迫失踪案件的任何机构、机关或个人存在上下级隶属关系。

3. 任何涉嫌参与强迫失踪的人都不得参与或影响搜寻过程。为负责搜寻或合作搜寻的机构工作的人受到此种怀疑时，应立即解除其搜寻职责。

4. 各国应采取必要措施，确保负责搜寻的实体在履行职责时不受任何方面或出于任何原因的直接或间接影响、引诱、压力、威胁或干涉。

原则 16

搜寻应受公开规程规范

1. 搜寻规程是确保搜寻有效透明的重要工具。它们应允许主管机关、受害者和所有合法利益相关者监督搜寻工作。这些规程应予公开。
 2. 为了确保搜寻工作快速有效，有时可能需要创新和创造力，从而可能需要变更现有规程。创新应合理透明。
 3. 应当定期或在必要时修订和更新搜寻规程，以便纳入最初未设想到的经验教训、创新和良好做法。对规程的任何更新或修订都应合理透明。
 4. 主管机关应有效监测规程和其他搜寻规则的遵守情况。
-