

失踪人员及其家庭

国际法律框架



在武装冲突局势、其他暴力局势、灾害及移徙的背景下，无数家庭离散，许多人员失踪，死者遗体身份始终无法得到辨认，永远无法送回家园。等待获悉家人下落或命运的民众生活在迷茫之中，既无法哀悼亲属、获得宽慰解脱，也无法放弃存在一线希望的期盼。这种不确定性不仅造成了严重的心理和情感影响，还会在法律、行政、社会和经济方面引发诸多困难。人员失踪所造成的沉重创伤，有时在数十年后，仍会继续影响社区之间、民众之间的关系。

国际人道法和国际人权法针对失踪人员及其家庭作出了相关规定。国际人道法规定的三项主要义务为：1) 防止人员失踪的义务；2) 澄清失踪人员的命运及下落，并向其家人提供一切现有相关信息的义务；以及3) 针对造成人员失踪或强迫失踪的国际罪行展开调查并于适当时予以起诉的义务。解决失踪人员及其家庭所面临之困境的首要义务应由国家当局和（如适用）冲突各方承担。各国需要采取国内措施，履行其国际法义务，通过协助获得养恤金和提供失踪证明等方式满足失踪人员家庭的需求。

根据国际社会赋予的职责，红十字国际委员会，尤其通过其中央寻人局，开展各类活动，协调国际红十字与红新月运动在全球范围内开展工作，以保护并重建家庭联系，搜寻并识别失踪人员，维护死者的尊严，并满足失踪人员家庭的需求。

失踪人员的定义是什么？

“失踪人员”这一概念，虽未在国际法中予以定义，但可见于不同的国际人道法规则中，¹泛指据报因武装冲突相关原因而失踪的人员，包括强迫失踪的人员。唯一现有的相关条约定义是国际人权法上关于“强迫失踪”的定义。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》采用“失踪者”一词，涵盖在下述情形下失踪的人员：“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。”（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第2条）。非国家行为体实施的导致人员失踪的行为，不论是否得到国家授权、支持或默许，亦在《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的规定范围之内（第2条和第3条）。

红十字国际委员会在自身工作中，对失踪人员的理解是：家人失去其消息；或者根据可靠信息，据报因国际性或非国际性武装冲突、其他暴力局势或任何其他可能需要中立且独立的机构采取行动的情况而失踪的个人。²与《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》的定义相比，该定义的涵盖范围更广，包括并非因不法行为造成的人员失踪——例如，灾害或移徙引发的失踪。此外，该定义还包含在行动中失踪的国家武装部队人员或非国家武装团体人员；被俘获、逮捕或剥夺自由且下落不明，或者被隔离羁押或秘密关押的个人；强迫失踪的受害者；国内流离失所者中，家人不知晓其命运及下落的个人；甚或遗体被遗弃、仓促埋葬或未得到妥善管理，致使身份难以或无法得到识别的个人。如果家属已经获得与失踪人员命运及下落有关的可靠可信且充分的信息，则相关人员不再视为失踪。



国际人道法针对失踪人员及其家庭规定了三项义务：
防止人员失踪；澄清失踪人员的命运及下落，
并将相关信息告知家属；以及针对造成人员失踪或强迫失踪的
战争罪展开调查并于适当时予以起诉。



国际人道法

国际人道法针对武装冲突局势中的失踪人员及其家庭规定了三项义务：防止人员失踪的义务；澄清失踪人员的命运及下落，并将相关信息告知家属的义务；以及针对造成人员失踪或强迫失踪的战争罪展开调查并于适当时予以起诉的义务。

防止人员失踪的义务

针对国际性和非国际性武装冲突，国际人道法均规定了多项防止人员失踪的相关规则，尤其涉及到与亲属离散、被剥夺自由或死亡的情形。该法所规定的规则最终旨在查明失踪人员的下落，并帮助防止人员失踪。关于平民待遇和失去战斗力之人员待遇的规则也很重要，因为违反这些规则往往是人员失踪的根源所在。

¹ 见日内瓦四公约《第一附加议定书》第33条；《红十字国际委员会习惯国际人道法研究》（简称《习惯国际人道法研究》）规则117，出版为《习惯国际人道法第一卷：规则》，红十字国际委员会、剑桥大学出版社2005年版，中文译本由红十字国际委员会组织编译，红十字国际委员会、法律出版社2007年版。

² 更多信息，见“[红十字国际委员会关于失踪人员及其家庭相关工作问答](#)”，《红十字国际评论》，第905期（《失踪人员》），2017年8月。

为了保护人员免遭失踪，冲突各方必须采取不同措施，包括：

- 通过保持家庭团聚、便利家庭成员之间的联系并提供有关家庭成员下落的信息，尽可能确保尊重家庭生活（《日内瓦第四公约》第25条、第26条和第82条；日内瓦四公约《第二附加议定书》第4条第3款第2项和第5条第2款第1项；《习惯国际人道法研究》规则105）
- 确保因武装冲突相关原因而被剥夺自由者与其家人之间可以传递消息与邮件，但须受到通信频率及有关当局审查之需要相关方面合理条件的限制（《日内瓦第三公约》第71条；《日内瓦第四公约》第107条、第112条及第125条；《第二附加议定书》第5条第2款第2项；《习惯国际人道法研究》规则105、125及126）
- 确保所有没有或不再实际参加战事的人员获得人道待遇（日内瓦四公约共同第3条第1款；《日内瓦第三公约》第13条、第17条及第130条；《日内瓦第四公约》第16、27、31、32、51、55、56、76、83、85、88、119、127及128条；日内瓦四公约《第一附加议定书》第45条；《第二附加议定书》第4条和第7条；《习惯国际人道法研究》规则87、89–95、98）
- 确保伤者、病者、遇船难者及死者得到搜寻与收集，死者遗体得到妥善管理（《日内瓦第一公约》第15条和第17条；《日内瓦第二公约》第18条和第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33条和第34条；《第二附加议定书》第8条；《习惯国际人道法研究》规则109、112–116）
- 登记所有与伤者、病者、遇船难者及死者有关的现有信息以及关于被剥夺自由者的个人信息（《日内瓦第一公约》第16条；《日内瓦第二公约》第19条；《日内瓦第三公约》第120条至123条；《日内瓦第四公约》第129条至第131条，第136条至第138条以及第140条；《第一附加议定书》第33条第2款；《习惯国际人道法研究》规则116和123）

此外，应采取下列切实可行的一般性措施以降低人员失踪的可能性：

- 在武装部队和安全部队内部建立严格的指挥链以确保有效实施监督
- 采用简易程序，以确保所有人员均可轻松获取身份文件
- 设立适当的信息管理系统，以确保所有存在失踪风险的人员得到妥善登记
- 在逮捕、拘留、监禁和俘获方面，通过符合国际公认规范的行政规则和规章
- 鉴于法医系统在遗体管理、搜寻和识别失踪人员及死者方面发挥的作用，采用相关国内措施来巩固这一系统
- 通过规章，将大规模人员伤亡管理妥善纳入国家应急准备与响应方案
- 建立适当的信息管理系统，以确保所有死者和埋葬地点得到登记，死者遗骸可以追溯，相应的死亡证明得以出具。

就国际性武装冲突而言，国际人道法详细规定了一系列有助于各国识别被保护人并向其家属提供相关信息的具体规则。其中最为关键的规则涉及下列义务：查明处于国家手中的被保护人（包括死者）的下落；搜寻失踪人员；并允许红十字国际委员会及其中央寻人局依职责开展相关活动。这些义务包括：

- 在冲突爆发时和所有占领情形下，建立国家信息局。国家信息局负责收集并汇总有关落入该国手中之被保护人的信息并将此信息传递给中央寻人局，然后再经由中央寻人局发挥中立调解人作用，将该信息转交给敌对方或相关国家（《日内瓦第三公约》第122条至第124条；《日内瓦第四公约》第136条至第139条）³

3 See ICRC, *Overview of the Legal Framework Governing National Information Bureaux*, April 2022.

- 确保向战俘或被拘禁者提供被俘邮件或拘禁卡，确保将此类卡片递送给其家属和中央寻人局，向其告知这些人员被俘或被拘禁的情况及健康状况（《日内瓦第三公约》第70条；《日内瓦第四公约》第106条）
- 向武装部队人员提供证明身份的适当手段，包括身份证和身份牌（《日内瓦第一公约》第16条第6款；《日内瓦第二公约》第19条第6款；第42条及附件；《日内瓦第三公约》第17条及附件四（甲））
- 设立坟墓登记服务处，以确保坟墓得到尊重、维护及标记并以便事后迁葬，确保遗体身份得到识别，必要时，帮助将遗体运回本国（《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）。

尽管对非国际性武装冲突并未规定同等的义务，但此类冲突各方可考虑在此类局势中适用类似规则。例如，冲突各方可以考虑适用国家信息局的部分职能，帮助向中央寻人局传递有关被拘留者及其他人员（包括死者）的信息，（再经由中央寻人局）向其他各方转送信息，以履行自身在非国际性武装冲突中有关离散人员、失踪人员及死者的义务。

家属享有了解失踪人员命运和下落的权利和冲突各方负有的相应义务

国际人道法规定国际性和非国际性武装冲突各方须采取一切可能措施，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命运有关的信息（《习惯国际人道法研究》规则117；《第一附加议定书》第32条至第33条）。

“ 国际人道法规定各方须采取一切可能措施，
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
任何与其命运有关的信息。”

国际人道法还规定，在情况许可的任何时候，冲突各方应采取一切可能措施，搜寻、收集并撤离死者，而不加以不利区别（《日内瓦第一公约》第15条；《日内瓦第二公约》第18条；《日内瓦第四公约》第16条；《第一附加议定书》第32条至第34条；《第二附加议定书》第8条；《习惯国际人道法研究》规则112）。最后，为身份辨认之目的，国际人道法要求武装冲突各方须在处理死者遗体前登记所有可以证明其身份的现有信息，并标记墓地的位置（《日内瓦第一公约》第16条和第17条；《日内瓦第二公约》第19条和第20条；《日内瓦第三公约》第120条至第123条；《日内瓦第四公约》第129条至第131条，第136条至第140条；《第一附加议定书》第33条和第34条；《习惯国际人道法研究》规则116）。另外，搜寻所有埋葬地点和挖掘遗骸等活动，对于澄清失踪人员的命运和下落至关重要。⁴

在国际性武装冲突中，家庭了解其失踪亲属的命运和下落的权利载于日内瓦四公约及其《第一附加议定书》中，该议定书规定了一项一般原则，即各缔约国、冲突各方及人道组织“主要应受家庭了解其亲属命运的权利的推动”（《第一附加议定书》第32条）。此外，根据习惯国际人道法，国际性或非国际性武装冲突各方“须采取一切可能措施，查

⁴ 关于死者保护的更多信息，见红十字国际委员会法律专题概述：《死者人道待遇：对死者予以尊重和保护》，2020年。

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”（《习惯国际人道法研究》规则117）。正如红十字国际委员会《习惯国际人道法研究》中关于规则117的解释中所指出的，“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”。家庭成员个人所享有的这项权利，应得到明确承认。

调查并起诉造成人员失踪或强迫失踪之战争罪的义务

造成人员失踪或强迫失踪的原因可能是有人实施了一项或多项战争罪，例如酷刑、不人道待遇、故意使身体及健康遭受重大痛苦或严重伤害以及劫持人质。因此，强迫失踪本身并未被专门列为严重破坏公约或其他严重违反国际人道法的行为。然而，强迫失踪的行为，如构成日内瓦四公约及其《第一附加议定书》所列的严重破坏行为之一，则必须予以调查，并于适当时，按照严重破坏制度的要求对行为人予以起诉。

就国际性武装冲突而言，日内瓦四公约及其《第一附加议定书》列明了严重破坏公约或议定书的行为（《日内瓦第一公约》第50条；《日内瓦第二公约》第51条；《日内瓦第三公约》第130条；《日内瓦第四公约》第147条；《第一附加议定书》第85条）。日内瓦四公约或《第一附加议定书》的缔约国有义务“制定必要之立法，俾对于本身犯有或令人犯有〔这些条约所列之〕严重破坏〔……〕行为之人，处以有效之刑事制裁”。所有缔约国还必须“搜捕被控为曾犯或曾令人犯此种严重破坏〔……〕行为之人，并将此种人，不分国籍，送交〔各自国家的〕法庭。〔所有缔约国〕亦得于自愿时，并依〔各自〕立法之规定，将此种人送交另一有关之缔约国审判……”（《日内瓦第一公约》第49条；《日内瓦第二公约》第50条；《日内瓦第三公约》第129条；《日内瓦第四公约》第146条；《第一附加议定书》第85条第1款）。

根据《习惯国际人道法研究》规则98，强迫失踪在国际性和非国际性武装冲突中是受到禁止的。另外，根据习惯国际人道法，严重违反国际人道法的行为，无论是在国际性还是在非国际性武装冲突中实施的，均构成战争罪（《习惯国际人道法研究》规则156）。此外，根据《习惯国际人道法研究》规则157，各国有权“授权其国内法院对战争罪进行普遍管辖”。⁵

对于非国际性武装冲突，日内瓦四公约共同第3条并未就强迫失踪作出具体的禁止性规定，但该条确实明确声明没有或不再参加实际战事之人员，在一切情况下应予以人道待遇，不得有所歧视。共同第3条还专门禁止对生命与人身施以暴力，包括虐待及酷刑、劫为人质、损害个人尊严，特别如侮辱与降低身份的待遇。根据具体情况的不同，强迫失踪可能受上述一项或多项规定的禁止。

国际人权法

国际人权法包含适用于各类局势（包括武装冲突、其他暴力局势或移徙）的规则和标准，涉及下列方面：防止人员失踪；澄清失踪人员命运和下落；对造成人员失踪或

“《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》是唯一一部载有各缔约国应防止并保护人员免于强迫失踪的具体义务的全球性条约，因而尤为重要。”

⁵ 更多相关信息，见红十字国际委员会，《刑事制裁：惩治战争罪》，法律专题概述，2014年3月。

强迫失踪的国际罪行开展调查并于适当时予以起诉。《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》是唯一一部载有各缔约国应防止并保护人员免遭强迫失踪的具体义务的全球性条约，因而尤为重要。

除了强迫失踪，人权条约并未就失踪人员及其家属作出任何其他具体的规定。不过，这些条约所载的若干项规定已由联合国条约机构和区域性法院解释为可产生与失踪人员相关的义务，包括澄清其命运和下落，并要求各国履行与失踪人员亲属之权利以及与死者相关的某些义务。根据国际人权法，可基于下述不作为追究国家责任：未能维护生命权和人类尊严权；未能禁止酷刑、残忍、不人道或有辱人格的待遇或惩罚和强迫失踪；未能确保个人生活和家庭生活权；未能确保有效救济权。相关规定载于多个国际性条约中——例如，1948年《世界人权宣言》、1966年《公民及政治权利国际盟约》、1984年《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》，以及多个区域性条约中——例如，1950年《欧洲人权公约》、1969年《美洲人权公约》、1996年《美洲国家间关于人员强迫失踪的公约》及1986年《非洲人权与民族权宪章》。

防止人员失踪的义务

根据国际人权法，各国也负有防止人员失踪的若干项重要义务。这些义务包括保护人员不被推回、禁止任意剥夺自由、保护生命权和保护人员免遭强迫失踪等。如前所述，其他义务包括禁止酷刑或其他形式的残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，和确保人道的拘留条件。

就强迫失踪而言，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》要求各缔约国采取多种措施，包括确保任何指称有人遭受强迫失踪的人，有权报告案情（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第12条）；确保任何人都不应受到秘密监禁；保证任何被剥夺自由的人都能获准与其家属取得联系（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第17条）。其他区域性条约，例如《美洲国家间关于人员强迫失踪的公约》要求各缔约国采取措施确保，例如，被剥夺自由者被关押于官方承认的拘留场所，并确保为被拘留者建立并保存官方登记簿（第6条）。

一般而言，失踪问题以及各国在这方面的义务，已经在美洲人权法院、欧洲人权法院等区域性机构的判例中得到广泛涉及和发展。

与搜寻相关的义务

国际人权法中存在关于搜寻失踪人员的义务及其家属的相关权利和需求的规定。

关于据称或涉嫌强迫失踪的情形，《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》规定各缔约国应采取一切适当措施，查寻、找到和解救失踪者，若失踪者已经死亡，应找到、适当处理并归还其遗体（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第24条第3款）。该公约还规定各缔约国应彼此给予最大限度的协助，挖掘和辨认遗体，并将之送返原籍（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第15条）。该公约规定受害者有权了解强迫失踪案情的真相，调查的进展和结果，以及失踪者的下落。各国应在这方面采取适当措施（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第24条第2款）。

联合国强迫失踪问题委员会已经通过了搜寻失踪人员的指导原则，确定了各国根据《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》履行其搜寻失踪人员之义务应依循的机制、程序和方法。⁶例如，就移民而言，指导原则承认移民的特殊脆弱性并敦促各国制定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”。

6 见联合国强迫失踪问题委员会，《[搜寻失踪人员指导原则](#)》（联合国文号：CED/C/7），2019年5月8日。

除此之外，联合国条约机构和区域性法院也已经将人权条款解释为可产生与一般性搜寻失踪人员及其家属的权利和需求有关的国家义务。生命权尤其为各国施加了一项在其管辖范围内针对非法致人死亡或死因可疑案件开展有效调查的程序义务。基于获得有效救济的权利和公共机关有效调查失踪案情或其他严重侵犯人权之行为的义务，人权机构和区域性法院也已经对知情权予以承认。⁷这些义务如得到履行，将有助于实现澄清失踪人员命运及下落的目标。

调查并起诉造成人员失踪或强迫失踪的国际罪行

《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》对强迫失踪罪作出了具体的定义，规定“大规模或有组织的强迫失踪行为，构成〔……〕危害人类罪”（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第5条）。该公约规定各国义务采取适当措施，调查强迫失踪行为，并将责任人绳之以法（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第3条）。该公约还界定了各国对强迫失踪罪行使管辖权的依据（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第9条）。具体而言，公约要求各国采取必要措施，在指称的强迫失踪罪嫌犯出现在其领土上且未予引渡时，行使普遍管辖权。

最后，根据《国际刑事法院规约》，“在广泛或有系统地针对任何平民人口进行的攻击中，在明知这一攻击的情况下，作为攻击的一部分而实施的”强迫人员失踪的行为，构成危害人类罪（第7条第1款第9项）。按照补充性原则，各缔约国负有就这一罪行予以起诉的首要义务，因而需要制定适当立法，以便履行此义务。

国际监督机制

《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》推动建立了强迫失踪问题委员会——负责监督各缔约国公约实施情况的专家机构（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第26条）。该委员会接受并审议个人或国家间提出的关于据称违反该公约行为的控诉（《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第31条和第32条）。

在联合国层面上，强迫或自愿失踪问题工作组于1980年成立。该工作组的工作虽不具体涉及《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》，但仍可为强迫失踪问题委员会的工作作出补充，重点协助家庭确定其失踪亲属的命运和下落。

国内实施

为确保失踪人员及其家属的问题得到有效解决，产生于国际法的权利和义务需要在国内层面予以实施。为此，可采取通过适当国内法和政策的方式。⁸这方面通过的法律和政策措施，应将家庭了解其亲属命运和下落的权利置于核心位置。⁹国内实施方面的不同措施，应既具有预防性（例如，设立国家信息局、为军事人员提供证明身份的适当手段、为武装部队和法医工作组提供适当培训），又具有事后性，确保采取所有可行措施以查明失踪人员的命运和下落。针对失踪人员及其家庭建立协调一致的相关组织架构、

为确保失踪人员及其家属的问题得到有效解决，产生于国际法的权利和义务需要在国内层面予以实施。

⁷ 例如，见联合国大会，《了解真相的权利：人权事务高级专员办事处的报告》（联合国文号：A/HRC/5/7），2007年6月7日；联合国经社理事会，《更新〈打击有罪不罚现象的一套原则〉独立专家的报告，迪亚娜·奥伦特利歇尔，增编：经更新的〈采取行动打击有罪不罚现象、保护和增进人权的一套原则〉》（联合国文号：E/CN.4/2005/102/Add.1），2005年2月8日。See also, e.g. Inter-American Court of Human Rights, *Bámaca-Velásquez v. Guatemala*, Judgment of 25 November 2000 (Merits), para. 201; *Barrios Altos v. Peru*, Judgment of 14 March 2001 (Merits), para. 48; European Court of Human Rights, *Cyprus v. Turkey*, Judgment, 10 May 2001, para. 136.

⁸ See ICRC, *Guiding Principles/Model Law on the Missing*, legal factsheet, 2009 and Inter-Parliamentary Union/ICRC, *Missing Persons: A Handbook for Parliamentarians*, No. 17, 2009.

⁹ 见《第一附加议定书》第32条，和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第24条。

程序或机制，可能是确保相关权利得到维护，义务得到履行的适当方式。¹⁰国内机关应确保失踪人员家属能够参与到上述进程的不同阶段中。失踪人员家属的需求、个人数据保护以及遗体得到有尊严的处理，也是上述进程中的重要方面。¹¹

“ 这方面通过的法律和政策措施，
应将家庭了解家属命运和下落的权利置于核心位置。”

失踪人员家属的需求

失踪人员家属可能有多重需求，涉及法律、行政、经济、心理和社会心理等层面的需求。¹²因此，各国应致力于推动采用必要的国内法律和政策框架，为失踪人员及其亲属的权利提供适当保护和保障。尤其是，为失踪人员及其家属提供法律地位十分重要，有助于确保其法律人格的延续性并保护失踪人员及其亲属的权利（例如，民事、家庭、财产及社会权利）。

失踪人员个人数据的处理

保护失踪人员及其家属的个人数据至关重要，不仅因为此类数据具有敏感性，还因为一旦遭到滥用，将对相关人员造成负面影响。近年来，国家、地区和国际层面上都已通过了若干有关隐私和数据保护的文件，规定的原则旨在确保（包括在危机局势中）个人信息得到妥善处理和保护，数据主体（被处理的个人数据的所有人）的权利得到尊重。¹³

专业且保有尊严的死者管理工作

国际人道法和国际人权法包含多项有关死者保护与死者待遇的义务。遵守并有效实施此种规则至关重要，有助于防止人员失踪，减少下落不明人员的数量，确保死者及其亲属得到尊重和保护。¹⁴

¹⁰ See ICRC, *Guidance Notes of National Mechanisms for Missing Persons: A Toolbox*, June 2022.

¹¹ *Ibid.*

¹² ICRC, *Accompanying the Families of Missing Persons: A Practical Handbook*, 11 June 2020.

¹³ 例如，见联合国大会，第45/95号决议，“[电脑个人数据档案的管理准则](#)”，1990年12月14日，以及[Modernised Convention for the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data](#) (2018), Arts 4 – 13；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》第18条至第20条。另见经济合作与发展组织：[“Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flows of Personal Data”](#)（1980年，于2013年经修正），附件，第7条至第14条；西非国家经济共同体：[Supplementary Act on Personal Data Protection](#)（2010年），第五章和第六章；非洲联盟：[Convention on Cyber Security and Personal Data Protection](#)（2014年），第三编和第四编；[Asia-Pacific Economic Cooperation Privacy Framework](#)（2015年），第三部；美洲国家组织：[Principles on Privacy and Personal Data Protection](#) (2015)；以及欧盟：[General Data Protection Regulation](#)（2016年），（第5条至第11条（原则）；第12条至第23条（数据主体的权利）；以及[Recital 112](#)（出于重大公共利益而进行的数据转移））。更多关于个人数据处理的法律依据，见C. Kuner and M. Marelli (eds), [Handbook on Data Protection and Humanitarian Action](#), 第2版，红十字国际委员会和布鲁塞尔隐私研究中心（Brussels Privacy Hub），日内瓦，2020年。

¹⁴ 关于死者保护的更多内容，见红十字国际委员会：[《死者人道待遇：对死者予以尊重和保护》](#)，法律专题概述，2020年。另见红十字国际委员会：[Guiding Principles for Dignified Management of the Dead in Humanitarian Emergencies and to Prevent them Becoming Missing Persons](#)，2021年。

红十字国际委员会的作用

在所有情况下

红十字国际委员会，特别是通过其中央寻人局，致力于防止人员失踪；重建并维系人员与其家属之间的联系；搜寻失踪人员；保护死者尊严；确保家属的需求得到满足；并支持当局和其他行为体开展上述工作。¹⁵为此，红十字国际委员会在世界各地直接向受武装冲突、其他暴力局势、灾害和其他紧急情况（包括移徙）影响的民众提供服务。¹⁶红十字国际委员会还在家庭联系网络内为各国红十字会与红新月会的协作提供支持。¹⁷红十字国际委员会提供咨询意见并制定行动，通过红十字/红新月失踪人员中心为各国、实务工作者及其他组织提供支持和建议并帮助他们开展能力建设工作。¹⁸

这项工作红十字国际委员会职责的一部分，也是其中央寻人局发挥作用之处。中央寻人局是红十字国际委员会的一个常设机构，依据日内瓦四公约和《第一附加议定书》负责履行的具体职责是帮助国际性武装冲突各方防止家庭离散和人员失踪，并作为中立调解人通过收集和递送信息，查明失踪人员的命运和下落（《日内瓦第三公约》第123条；《日内瓦第四公约》第140条；《第一附加议定书》第33条）。中央寻人局的职责还基于《国际红十字与红新月运动章程》和红十字与红新月运动国际大会期间通过的各项决议，这些章程和决议扩大了该机构的活动范围，以确保向离散人员、失踪人员和死者提供的保护同样适用于所有武装冲突、其他暴力局势、灾害和其他紧急情况的受难者，包括移徙背景下的受难者。¹⁹

红十字国际委员会通过其国际人道法咨询服务处所开展的工作，向各国提供法律和技术支持，帮助它们颁布立法，履行对失踪人员及其家属的国际义务。咨询服务处制定了指导原则/示范法，协助各国当局通过有关应对、预防和解决失踪人员问题的立法。咨询服务处还旨在帮助各国保护失踪人员及其家属的权利。²⁰咨询服务处通过其国际人道法国内实施情况数据库，收集和汇总有关保护失踪人员及其家属的国内法和判例，并促进这方面的交流。²¹

各国负有取缔强迫失踪等国际罪行并为受害者伸张正义的首要义务。红十字国际委员会支持为追究犯有国际罪行之人的责任所开展的行动，主要通过以下方式：重申各国义务调查和起诉严重违反国际人道法的行为，并支持各国努力履行这些义务。然而，遵循直接源于中立和独立原则的保密工作方法，红十字国际委员会既不参与司法程序，也不希望被视为参与司法程序。红十字国际委员会通过遵循保密原则，得以建立信任、获得准入，并确保其工作人员及其旨在援助之人的安全。²²

各国负有取缔强迫失踪等国际罪行并为受害者伸张正义的首要义务。

15 更多信息，见红十字国际委员会，“[红十字国际委员会关于失踪人员及其家庭相关工作问答](#)”，《红十字国际评论》，第905期（《失踪人员》），2017年8月。

16 更多信息，见红十字国际委员会：[Guidelines on Coordination and Information-Exchange Mechanisms for the Search for Missing Migrants](#), [Guiding Principles on Interaction with Families of Missing Migrants](#) and [Core Dataset for the Search for Missing Migrants](#)。

17 更多信息，见红十字国际委员会网站关于[重建家庭联系](#)的页面。

18 See the [Missing Persons Global Response](#) website.

19 见红十字国际委员会，“[中央寻人局：重建联系，重新团聚，解决问题——立足当下，放眼未来](#)”，以及“[Resolutions of the 33rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent](#)”，IRRC, No. 911, August 2019, pp. 837 – 868。

20 See ICRC, [Guiding Principles/Model Law on the Missing](#), legal factsheet, 2009.

21 国际人道法国内实施情况数据库，请登录：<https://ihl-databases.icrc.org/zh/national-practice>。

22 See X. Londoño and H. Obregón Gieseken, “[Sustaining the momentum: Working to prevent and address enforced disappearances](#)”, ICRC blog, 26 August 2021.

红十字国际委员会在世界各地不同情况下开展探视被剥夺自由者的工作。此项工作的目的包括防止人员失踪并帮助他们与家属重建联系。²³

在武装冲突中

在国际性武装冲突中，红十字国际委员会必须获准探视所有因冲突而被剥夺自由的人员（《日内瓦第三公约》第126条；《日内瓦第四公约》第143条；《第一附加议定书》第81条）。红十字国际委员会定期开展的拘留探视工作，有助于防止人员失踪，避免人员成为强迫失踪的受害者。通过中央寻人局的工作，红十字国际委员会还负责收集、汇总并传递有关战俘、平民被剥夺自由者及其他被保护人的命运和下落的所有现有信息（《日内瓦第一公约》第16条；《日内瓦第二公约》第19条；《日内瓦第三公约》第123条；《日内瓦第三公约》第140条；《第一附加议定书》第78条）。中央寻人局收到此类信息并将其集中汇总后，将尽快转送给有关国家或权力机关以及家属。如果向敌对方转送此种信息会对相关人员或其家属造成损害，中央寻人局则不会采取此举。

此外，红十字国际委员会还可在处理武装冲突局势中失踪人员问题的多边协调机制中发挥中立调解人作用。

在非国际性武装冲突中，为了探视所有因与冲突有关的原因而被剥夺自由的人，红十字国际委员会可以向冲突各方提供服务，以便检验他们的关押条件并恢复他们与其家人之间的联系（《习惯国际人道法研究》规则124；日内瓦四公约共同第3条）。

……此外，红十字国际委员会还可在处理武装冲突局势中失踪人员问题的多边协调机制中发挥中立调解人作用。

²³ 关于红十字国际委员会进入相关场所探视国际性武装冲突中被剥夺自由者的问题，见《日内瓦第三公约》第126条；《日内瓦第四公约》第143条；《第一附加议定书》第81条；关于收集信息的问题，见《日内瓦第三公约》第123条；《日内瓦第四公约》第140条；《第一附加议定书》第78条。另见，包括关于非国际性武装冲突，《习惯国际人道法研究》规则124；日内瓦四公约共同第3条；以及《国际红十字和红新月运动章程》。

使 命

红十字国际委员会（ICRC）是一个公正、中立和独立的组织，其特有的人道使命是保护武装冲突和其他暴力局势受难者的生命与尊严，并向他们提供援助。红十字国际委员会还通过推广和加强人道法与普遍人道原则，尽力防止苦难发生。红十字国际委员会创建于1863年，它是《日内瓦公约》和国际红十字与红新月运动的发起者。该组织负责指导和协调国际红十字与红新月运动在武装冲突和其他暴力局势中开展的国际行动。

MISSING PERSONS AND THEIR FAMILIES INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORK



ICRC
微信



ICRC
微博

红十字国际委员会东亚地区代表处
中国北京市建国门外大街9号
齐家园外交公寓3-2
邮编：100600
电话：+86 10 8532 8500
传真：+86 10 6532 0633
邮箱：bej_beijing@icrc.org www.icrc.org
© ICRC, 2025年9月