



大会

Distr.: General
11 October 2001
Chinese
Original: English

第五十六届会议

议程项目 119 (c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

波斯尼亚和黑塞哥维那
及南斯拉夫联盟共和国境内的人权情况
秘书长的说明^{*}

秘书长根据人权委员会 2001 年 4 月 18 日第 2001/12 号决议的规定，谨向大会成员转递人权委员会波斯尼亚和黑塞哥维那及南斯拉夫联盟共和国境内人权情况特别代表何塞·库蒂莱罗提交的定期报告。

^{*} 根据大会第 54/248 号决议，为列入尽可能充分的最新资讯，本报告于 2001 年 10 月 11 提交。

目录

章次	段次	页次
一. 导言	1-2	5
二. 波斯尼亚和黑塞哥维那	3-23	5
A. 一般意见	4-5	5
B. 战争罪行和解	6-8	5
C. 法治	9-10	6
D. 财产	11-13	6
E. 社会和经济权利	14-17	6
F. 非正常移徙：贩卖人口	18-23	7
三. 南斯拉夫联盟共和国	24-71	7
A. 一般意见	27-30	8
B. 塞尔维亚的局势（不包括科索沃）	31-40	8
C. 塞尔维亚南部的具体情况	41-56	10
D. 科索沃局势	47-56	11
E. 黑山共和国局势	57-71	13

执行摘要

人权委员会波斯尼亚和黑塞哥维那及南斯拉夫联盟共和国境内人权情况特别代表于 2001 年 7 月 24 日至 27 日前往波斯尼亚和黑塞哥维那于 2001 年 8 月 27 日至 9 月 4 日前往南斯拉夫联盟共和国执行任务。在执行任务期间，他会晤了波斯尼亚和黑塞哥维那主席团成员、南斯拉夫联盟共和国总统和两国政府高级官员以及国际组织领导人和民间社会代表。

特别代表结束其在波斯尼亚和黑塞哥维那的任务时强调，经前南斯拉夫问题国际刑事法庭起诉者应被逮捕，接受审判。此外，国家当局必须起诉、开除或调动应对严重侵犯族裔群体或少数群体人权行为负责的军队、警察或其他公职人员。他赞赏地指出，该国正在讨论成立一个真相与和解委员会。

在波斯尼亚和黑塞哥维那境内难民和流离失所者的回返及归还财产这两个问题仍很重要。波斯尼亚和黑塞哥维那财产法的实施进度过于缓慢。波斯尼亚和黑塞哥维那及其实体必须确保连贯一致、无歧视地实施财产法，同时确保无歧视地保证人们的人身安全、经济权利和社会保护。在波斯尼亚和黑塞哥维那这个冲突后社会实现可持续发展，人权的保护至为重要，因为这是纠正有偏见的惯例机制。

仍缺少一支多族裔的专业警察部队和一个正常运作、真正独立的司法部门，因此仍有许多罪犯逍遥法外、人们无视法治的事例存在。社会上有组织犯罪和腐败作风仍很普遍，令人担忧，碍于建设一个尊重人权、革除侵权的流弊的国家。贩卖人口仍是一项严重侵犯人权的活动。政府制订的打击贩卖人口活动国家行动计划是一项受欢迎的发展，但计划本身及其中内容依然不足。

在南斯拉夫联盟共和国，特别代表认识到对当前人权情况作任何评估都必须计及 2000 年 10 月民选行政当局接手时经济社会状况已十分糟糕的事实。前政府在革除若干侵犯人权流弊方面取得了进展，其中包括释放许多阿尔巴尼亚族政治犯，调查 1999 年科索沃冲突期间失踪人员下落。他还指出，改革联盟和共和国两级政府机构的工作取得了进展。但是，特别代表还指出，体制改革的总体步伐和质量，尤其是警察、司法和媒体方面的改革仍很缓慢，而且在各个级别都有点属临时性质，联盟结构内黑山共和国地位未决，所有级别的组成当局之间缺少真正合作和对话，严重妨碍了改革的整体进程。

在塞尔维亚南部，2001 年 5 月冲突和平解决，是一项受欢迎的发展，也是政治对话压倒武装冲突的胜利。特别代表指出，执行改善塞尔维亚南部阿尔巴尼亚族人的社会、经济和政治权利状况的政治解决方案（“乔维奇计划”）各项规定的工作有所进展。他表示，地区内所有受影响的族裔之间若要充分建立信任，所有各方、包括国际社会都要共同作出努力，充分迅速落实解决方案的规定。

在科索沃，特别代表不仅看到出现进展，而且还看到联合国民政管理局（联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团））及军事部门（驻科索沃部队）（驻科部队））面临的障碍。他尤其指出目前让人关注的三个领域：科索沃境内的人权情况及其少数族裔社区的人身保护；法治的质量，包括司法系统的独立；人权标准在科索沃特派团和驻科部队政策和实践中得到反映和被纳入的程度。

人权委员会波斯尼亚和黑塞哥维那及南斯拉夫联盟共和国境内人权情况特别代表的报告

一. 引言

1. 这是人权委员会波斯尼亚和黑塞哥维那及南斯拉夫联盟共和国境内人权情况特别代表何塞·库蒂莱罗提交的第一份报告。并于 2001 年 4 月 18 日，委员会通过了第 2001/12 号决议，2001 年 6 月任命了特别代表。报告说明了特别代表任务范围内的国家到 2001 年 8 月底为止在人权方面的发展。

2. 特别代表感谢联合国人权事务高级专员办事处以及高级专员办事处设在特别代表任务范围内的国家的外勤业务处向其给予的支助。

二. 波斯尼亚和黑塞哥维那

3. 特别代表于 2001 年 7 月 24 日至 27 日前往波斯尼亚和黑塞哥维那执行任务。在此期间，他访问了萨拉热窝，会晤了主席团成员和各位国务部长。他没有访问斯普斯卡共和国。他还会晤了高级代表以及各国际组织和民间社会的其他代表。

A. 一般情况

4. 1995 年底签署的《波斯尼亚和黑塞哥维那和平总框架协定》(A/50/790-S/1995/999) 使波斯尼亚和黑塞哥维那境内令人震惊的侵犯人权和违反人道主义法情事告一段落，虽然各方从来没有充分遵守该项协定。把 1991 年 11 月的状况作为基点来评估人权方面的进展显然是虚伪的做法，因为在战争状态与和平状态之间进行任何比较都会导致错误的结论。必须用联合国制订的国际标准来衡量该国遵守国际人权标准的状况，就是说，对波斯尼亚和黑塞哥维那情况进行分析的依据必须是评估该国是否充分履行义务，确保其公民享受人权。侵犯人权行为的性质随着经济政治状况的演变而变化。使冲突引起的问题更加复杂的是，经济从国家控制转到自由市场经济，而过渡时期的保障措施却很有限。民族主义情绪依然削弱政治和

法律制度的概基。上次选举之后组成的联合政府软弱无力，它日益认识到需要遵行其国际人权义务。然而，履行义务的工作却因民族主义分子依然执政和其他因素而临于瘫痪。

5. 波斯尼亚和黑塞哥维那宪法法院 2000 年 9 月颁布了《关于组成民族的决定》，这确保波什尼亚克族、克族和塞族都是该国的组成民族，而非仅仅属于其中一个实体，这项决定的通过是一个积极步骤。根据这项决定，没有一个若干群体所归属的实体，也没有一个若干群体不归属的实体。

B. 战争罪行和解

6. 《和平总框架协定》签署六年之后，波斯尼亚和黑塞哥维那仍没有解决核心问题；一些掌权者曾同种族清洗有关，其中一些人的行为被裁定构成战争罪和危害人类罪。虽然被前南斯拉夫问题国际刑事法庭起诉的许多人都已被拘留，但其他被起诉者，包括罪大恶极的人，都应被逮捕，押往海牙接受审判。特别代表提醒该国和两个实体，根据《总框架协定》¹ 的规定，它们有义务充分遵守根据《法庭规约》第 29 条发布的法庭命令。特别代表还指出，安全理事会第 1357 (2001) 号决议重申了这一义务。

7. 除遵守法庭命令之外，《总框架协定》还责成地方当局采取关键措施，包括“对严重侵犯属于族裔群体或少数民族群体的人基本权利的军事、准军事和警察部队人员和其他公职人员，视情况起诉、开除或调动。”² 对于波斯尼亚的黑塞哥维那和未来而言，为履行这些义务建立妥当的法律框架是必不可少的。要让公众重新信任当局，缓解社区对族裔偏见的恐惧，改善治安气氛，确保应受惩处的人不再在政治、经济或社会方面施加控制。建立的框架必须完全遵守《总框架协定》的规定。

8. 把波斯尼亚和黑塞哥维那转变为一个以公民而不是民族为主体的现代国家的另一个必要步骤是和解。为此目的，正在商讨成立一个真相与和解委员会。委员会将作为国际法庭和各法院的一个补充机构，它不会确定刑事责任，但将就造成族裔间莫大的不信任

和误解、以致产生冲突期间那样侵犯人权行为的情况之性质作出结论。

C. 法治

9. 如上所述,由于缺少一支多族裔专业警察部队和一个正常运作、真正独立的司法部门,因此仍有许多罪犯逍遥法外,人们无视法治的情况根深蒂固。在警察和司法部门,以及在民政部门,仍缺少一种专业态度,主要是因为族裔和政治偏见,而且贪污腐败大行其道。联合国波斯尼亚和黑塞哥维那特派团(波黑特派团)已执行任务六年,但仍没有完成波斯尼亚和黑塞哥维那地方警察结构和组成的改革工作。这项工作必须完成。警察部队中少数族裔警察人数仍大大低于《波恩-彼得堡协定》和《斯普斯卡共和国警察民主化和改组框架协定》所议定的指标。独立司法委员会也应类似但独特的方式充分运用其授权,确保各司法和起诉委员会履行其法律义务。如果没有一个有较高效能和无歧视的警察和司法部门,就不会有法治,因此任何人的权利也无法得到保障。

10. 政府结构普遍腐败,令人严重担忧,有碍于进步。必须瓦解有组织犯罪,起诉犯罪者。许多跨界的非法活动是在冲突期间开始的,此后不仅没有减少或受到控制,反而有所扩大。腐败作风已经体制化,进一步损害了公众对当局的信任。总之,有组织犯罪和腐败作风在经济和整个社会的普遍程度仍是一个令人担忧的障碍,使它无法成为一个革除政府和两个实体人员的侵权流弊的国家。国家和国际社会需要采取迅速果断行动,铲除这一病根。

D. 财产

11. 难民和流离失所者的回返仍是在的未决问题的先列。联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)估计,仍有 70 多万波斯尼亚和黑塞哥维那人没有持久解决办法的流离失所者或难民。财产法的实施极为缓慢,需要国际社会不断进行监测和给予压力。这在斯普斯卡共和国尤其如此。2001 年 9 月,欧洲安全与合作组织(欧安组织)波斯尼亚和黑塞哥维

那特派团公开谴责斯普斯卡共和国没有实施财产法,因为在该实体内,提出权利要求的人中只有 21%能够收回财产。与此同时,波斯尼亚和黑塞哥维那境内的回返者正在增加,部分原因是《财产立法实施计划》执行不均衡,所涉的驱逐行动可能迫使人们没有其他选择很可能有返回仍未重建或已被占据的房屋。

12. 国家和两个实体必须确保连贯一致、无歧视地实施财产法,并确保人们能享有人身安全、经济权利和社会保障得,一视同仁。这一点极为重要,因为根据难民专员办事处,2001 年上半年的回返者比前一年增加两倍。第三国将某类难民遣返波斯尼亚和黑塞哥维那时仍应审慎,尤其是如果确定这些难民仍需要难民专员办事处给予国际保护,或是他们来自一些依然有出于族裔动机而侵犯经济和社会权利的行为的地区,因为这些地区没有真正的安全气氛。

13. 使问题更加复杂的是,难民专员办事处认为,波斯尼亚和黑塞哥维那境内仍有 24 500 名克罗地亚塞族人,主要是在班加卢卡地区。这些人中有许多都占据属于波斯尼亚和黑塞哥维那公民的住房,因此严重影响到从该国其他部分返回的人。在这些克罗地亚塞族人里,有许多是克罗地亚的长期居民,在南斯拉夫社会主义联邦共和国时期没有共和国公民身份。鉴于他们同克罗地亚共和国之间的持续联系,而且南斯拉夫社会主义联邦共和国的解体是造成目前局势的根源,因此应给予他们公民地位。目前获得克罗地亚公民身份的程序带有歧视性,因为对克族人实行的标准不同与其他群体,因此人们无法返回家园,充分行使权利。克罗地亚共和国作为人权委员会一个成员,应支持解决这一问题的努力。

E. 社会和经济权利

14. 波斯尼亚和黑塞哥维那境内的大部分侵犯人权行为都基于某种形式的歧视。虽然经济不景影响全国,但受冲击最严重的是弱势群体,如少数民族回返者、女性为户主的家庭以及罗姆人。仍有声称在就业、社会福利、保健、公用事业和教育方面待遇不同的报告。

性别歧视和族裔歧视的交叉使这一群体更缺少保护。许多回返区可以说无法达到符合国际标准的最低水平，因此总体的安全气氛并不存在，使得工作难以持续进行。

15. 失业率极高，令人无法接受。波斯尼亚和黑塞哥维那的人口超过 300 万，记录中仅仅有 63 500 人就业。全国的官方失业估计数字为 40%，在斯普斯卡共和国则更高。联合国开发计划署（开发计划署）预警系统认为，联邦内 42.4% 的家庭、斯普斯卡共和国内 60.7% 的家庭无法购买消费篮中的基本必须用品。全国社会保障制度已被毁环。经济缺少复苏能力，国际援助日减，这些都突出了弱势群体在行使其权利方面所面临的问题。各种服务十分缺少，尤其使回返者陷入困境，对回返产生不利影响。

16. 波斯尼亚和黑塞哥维那在冲突结束后，突然被推入市场改革之中。人们常常认为经济社会权利的保护不切合实际，同市场改革不相吻合。这一点并不正确。应坚持改革同社会经济权利的保护是相辅相成的。即使现有的资源不足，国家也有义务确保在目前情况下让各种权利得到尽可能广泛的享受。

17. 世界银行认为，波斯尼亚和黑塞哥维那社会最贫穷阶层支付的医疗费用最高。³ 两个实体之间和联邦及其 10 个县之间的权力精确划分，严重妨碍了保健和保护工作。实体的保健法律不符合国际标准，没有作出一视同仁的规定。人们无法在缴纳保险费用的地区之外获得医疗服务，这意味着最弱势者所受的影响不成比例。因此必须将统筹获得保健服务的程序列为优先工作。

F. 非正常移徙：贩卖人口

18. 非正规移往波斯尼亚和黑塞哥维那是一个越来越大的问题。立法框架不足，规章条例缺少，致使一些受到特别关注的人士无法被妥善识别并确实获得保护，这些人有寻求庇护者、被贩卖者、被偷渡的移徙者以及可能受到酷刑和非人道待遇或其他有辱人格待遇者。该国还没有颁布实行 1999 年《移民和避难法》的立法，已经被取代的条例仍在适用，因此入境

和被驱逐的条件都很难预测。而使局面更加严重的是，迄今为止，国家边境事务处并不控制边境所有的入境点，因此有些过境点由实体控制，有些由县警察控制。

19. 贩卖人口、特别是妇女和儿童的问题产生了三大后果：首先这个过程本身就是对人权的侵犯；其次是经济影响；再者是使有组织犯罪有权有势。

20. 就贩运人口来说，波斯尼亚和黑塞哥维那目前主要是目的地国，虽然越来越多的证据表明它也正在成为一个来源国。被贩卖人口大多数来自摩尔多瓦共和国、罗马尼亚和乌克兰，主要是妇女和儿童，他们因各种原因成为弱势群体一员，大多数是因为在来源国受到性别歧视，尤其是在从事和参与经济活动方面，并且遭受家庭暴力。

21. 有明显的证据表明，贩卖人口的市场在很大程度上是国际民事和军事人员在波斯尼亚和黑塞哥维那境内的大量存在所促成的，而且没有给予充分的注意，确保行为守则以严格透明的方式执行。必须追究虐待被贩卖者的人的责任，无论其国籍和地位如何。

22. 要鼓励该国政府努力制定全国行动计划，打击贩卖人口活动，并认真履行义务，向受害者提供必要的人权保护，为起诉贩卖人口者提供法律框架。迄今为止，只有当地非政府组织和波黑特派团人权办公室，以及国际移徙组织（移徙组织）采取行动援助被贩卖人口。这种努力显然不能持续下去，如要防止这一已经难以对付而危险的局势继续恶化，国家必须确保全国行动计划付诸实行。

23. 波斯尼亚和黑塞哥维那必须负起责任，履行其根据各项国际公约承担的义务，保护所有人的权利，并确保他们不受歧视享有各种权利。需要制定一套多部门综合对策，利用与该国建立密切伙伴关系的所有国际机构的专长。国际社会不应缺乏勇气，当该国未能保护人权时，必须坚持它承担任务。

三. 南斯拉夫联盟共和国

24. 特别代表于 2001 年 8 月 27 日至 9 月 4 日访问了南斯拉夫联盟共和国。

25. 在贝尔格莱德，特别代表会晤了联盟政府高级成员，包括沃伊斯拉夫·科什图尼察总统，并会晤了外交部长、司法部长、民族和族裔社区事务部长，以及塞尔维亚副总理内博伊沙·乔维奇和塞尔维亚共和国政府其他高级官员。在波德戈里察，他会晤了黑山共和国官员，其中包括外交部长、内政部长、司法部长以及民族和族裔群体部长。在科索沃，他会晤了秘书长特别代表汉斯·海克鲁普、驻科部队司令官、科索沃特派团高级官员以及当地政界领袖。在整个区域，他还会晤了处理人权问题的社区领袖和民间社会代表，以及国际社会的成员，包括欧安组织和联合国工作人员。

26. 特别代表谨感谢所有当局在其访问期间给予合作，他同各方进行了坦率和公开的对话。不仅讨论了所取得的进展，而且也讨论了在南斯拉夫联盟共和国境内享有人权的障碍。

A. 一般意见

27. 对南斯拉夫联盟共和国境内当前人权情况进行任何评估，都必须计及该国人民在政府多年玩忽职守、滥用权力和在国际上被孤立之后，包括饱受制裁影响之后，依然处于极为严峻的经济社会局面。

28. 在这一背景下，特别代表承认自 2000 年 10 月的戏剧性事件以来，人权情况有相当大的改观。联盟政府以及黑山共和国和塞尔维亚共和国政府的高级官员向特别代表再次承诺对有关国家机构进行必要改革，确保更好地保护人权，尤其是在司法、执法和媒体的领域。他还承认，在处理 2000 年 10 月之前前政府的若干侵犯人权情事方面出现进展，包括释放了许多政治犯，对 1999 年科索沃武装冲突期间失踪的不同族裔人士的命运进行调查，对被杀害人士和其他失踪人士的案件进行了刑事调查。

29. 不过，特别代表担心的是，体制改革速度仍很慢，而且属权宜性质。联盟结构内黑山共和国地位未决，所有级别不同组成当局之间缺乏实际合作和协调，包括联盟当局与黑山当局之间以及联盟/塞尔维亚当局

与科索沃特派团之间就有关科索沃的一系列事项缺乏合作与协调，对这个基本进程也造成严重障碍。

30. 目前的情况证明，这严重影响到负责重新确立法治、改革警察和司法部门以及打击有组织犯罪——包括贩卖人口活动的各部委和政府官员的工作，分散了他们的精力。特别代表还担心，虽然大量捐助资金和国际投资开始流入南斯拉夫联盟共和国，但尤应优先给予财政支助，确保负责保护人权、法治和少数族裔权利的机构改革成功。他认为整个体制改革进程的一个关键目标必须是立法、行政和司法权力有效地分开，以人权和法治作为其根基。

B. 塞尔维亚的局势（不包括科索沃）

1. 立法改革方案

31. 特别代表欢迎政府开展宏大的立法改革方案，主要是刑法改革，其中包括《联盟刑法》和《刑事诉讼法》，特别是制订简政放权和鼓励成立一支多族裔警察部队的法律，以及关于反歧视、地方自治、司法部门、少数族裔、成立国家人权机构和媒体独立的法律。所有这些都影响到南斯拉夫联盟共和国保护人权的总质量。不过，他关注的是，目前立法改革过程只是权宜之计，没有一个协调框架。所有法律草案都必须充分符合联盟共和国根据国际人权法承担的义务，因此特别代表鼓励联盟当局与共和国当局进行更妥当、更集中的协调，同民间社会进行更广泛、更透明的协商。

2. 司法改革

32. 特别代表欢迎采取步骤，改革司法部门，但注意到法官目前的薪水平均每月不足 400 新第纳尔，与其工作职责不相称，使司法过程容易出现腐败和滥用权力流弊。特别代表还担心，前政权出于政治原因任命的一些司法部门成员立场不公正。这影响到司法质量和一个独立司法部门的廉正。他敦促联盟司法部长和塞尔维亚司法部长采取必要的切实改革措施，确保司法部门完全独立，并鼓励国际和区域行动者提供必要的财政和技术支助。

3. 保护少数民族

33. 2000 年 5 月 11 日，联盟共和国加入了《欧洲保护少数民族框架公约》。特别代表欢迎保护所有族裔人权的正规法律框架有所改进。他尤其认可联盟民族和族裔社区事务部作出努力，利用有限的资源改进塞尔维亚境内少数族裔的境况，主要是在塞尔维亚南部的布亚诺瓦察以及塞尔维亚西部 Sanzak 地区的 Novi Pazar 开展了一系列行动。通过《地方自治法》开展简政放权的立法过程将是一个重要步骤，有利于少数族裔进一步参加公共生活。特别代表敦促塞尔维亚共和国尽快实施这一立法。

4. 塞尔维亚境内被拘留的阿族科索沃人

34. 特别代表欢迎根据 2001 年早些时候通过的《大赦法》释放在科索沃境内的若干阿族人，并在法院复查之后释放所谓“贾科瓦/贾科维察集团”的 143 名阿族人。科索沃特派团方面表示，⁴ 仍有 208 名阿族科索沃人被拘留，其中 101 人被判定犯下普通刑事罪，107 名犯下重大政治罪，包括从事与恐怖主义有关的行为。特别代表欢迎在解决被拘留者问题方面出现进展，但认为仍被拘留中的绝大多数人只是根据一些不符合正当法律程序最低标准的证据和审判而被定罪。他敦促有关的联盟当局和塞尔维亚当局迅速全面复查所有这些案件，确保其充分符合国际标准。他还敦促当局同科索沃特派团进行切实讨论，为所有经鉴定的案件找到适当的解决办法，包括在可能的情况下把囚犯移往科索沃。

5. 失踪人员

35. 特别代表获悉，1999 年科索沃发生冲突后，各族裔约有 5 000 人依然失踪和推断死亡。⁵ 特别代表极为关注的是，对科索沃和塞尔维亚境内发现的遗骸进行掘尸检验的工作进展缓慢。他敦促所有当局，尤其是塞尔维亚当局和科索沃特派团当局就此问题改善实际工作中的合作。他还鼓励国际社会为此工作提供适当的财政和技术支助。最近几个月，根据证据又在贝尔格莱德郊区 Batajnica 以及 Uzice 附近的 Bajina Basta 的万人坑发现 300 多具尸体，其中包括许多来

自科索沃的平民妇女和儿童。塞尔维亚警方和司法官员正同法医专家密切配合，确定这些尸骸的身份，但工作进展缓慢。未经证实的估计认为，尸体可能多达 800 具。

36. 特别代表还担心的是，就其他失踪人士和被害人士案件进行的刑事调查工作缺乏进展，主要是 2000 年 8 月 25 日前塞尔维亚总统伊万·斯坦博利奇从贝尔格莱德失踪以及 1999 年 4 月 11 日记者 Slavko Cheruvija 被害的案件。不过，他欢迎塞尔维亚司法部长杜尚·米哈伊洛维奇最近作出承诺保证推动这些调查工作以及其他仍未完成的警方调查工作。

6. 流离失所者

37. 难民专员办事处最近进行的普查表明，南斯拉夫联盟共和国境内仍有大约 40 万名难民和 20 万名国内流离失所者。⁶ 对于其中许多人来说，他们立刻返回或甚至在很长时间之后返回以前居住地的前景仍很暗淡。特别代表承认，这么多人的存在从人道主义角度来看给东道国和给予支助的国际人道主义机构带来沉重负担。不过，他指出，任何持久解决区域内流离失所者问题的办法，无论是融入当地社会或回返办法，都必须以社会全体成员均充分享有公民、政治、经济和社会权利为前提，并应充分符合不歧视原则。他关注的是，为区域内流离失所者采取的所有行动既应以提供人道主义为主，也应应以保护人权原则为重。

38. 特别代表因此欢迎联盟当局采取步骤，修改 1997 年的《公民法》，允许难民获得双重公民身份。这是规范区域内难民的法律地位和人权的重要步骤。特别代表敦促其他国家，包括波斯尼亚和黑塞哥维那以及克罗地亚，也采取对应步骤，迅速、充分地恢复难民的人权，包括他们的住房权和财产权。他还敦促塞尔维亚当局和联盟当局公开冲突期间从克罗地亚以及波斯尼亚和黑塞哥维那拿走的所有官方登记记录，因为这些记录可能证实目前居住在南斯拉夫联盟共和国境内的难民的法律地位和财产权。

39. 关于来自科索沃的流离失所者的境况，特别代表最为关注的是，塞族人和科索沃境内其他少数族裔目

前处于暴力和不安全感之中，这意味着很少人能够返回家园。尽管如此，特别代表鼓励来自科索沃的所有流离失所者在 2001 年 11 月举行的省选举中进行登记，并充分参加选举。他还呼吁科索沃特派团和驻科部队采取一切必要步骤，保护愿意返回科索沃的所有人的身安全和人权。至于不能返回科索沃的人，特别代表敦促塞尔维亚共和国确保他们在不歧视原则的基础上，全面、成功地融入塞尔维亚社会的社会、政治和经济主流。

7. 监察员和国家人权机构

40. 有若干联盟部委和共和国部委已采取主动，设立国家监察员办公室。这些举措包括由联盟司法部拟订关于设立一名一般性监察员的法案，以及由民族和族裔社区事务部赞助的关于设立一名专门负责少数民族事务的监察员的法案。特别代表欢迎这些努力和设立独立运作的国家机构的其他努力，但也提醒不要设立多种资金不足、我行我素的全国性和市一级结构。他认为，这些办公室的结构和职能应彼此协调得更好，而且所有这些机关都应完全符合联合国所订立的有关促进和保护人权的国家机构的地位的原则。⁷

C. 塞尔维亚南部的具体情况

1. 概况

41. 2001 年 5 月，南斯拉夫当局和塞尔维亚当局与北大西洋公约组织（北约）以及阿族社区的代表达成协议，结束了塞尔维亚南部普雷舍沃谷地区（普雷舍沃市和布亚诺瓦察市）及与科索沃接壤的梅维德亚市的大部分暴力行动。特别代表对此深受鼓舞。在达成这一成功政治解决之后，普雷舍沃、梅维德亚和布亚诺瓦的阿尔巴尼亚族解放军（阿族解放军）同意解散并缴出武器。在此之前，他们曾同塞尔维亚警察和南斯拉夫武装部队发生冲突。根据协定，阿族解放军成员如在 2001 年 5 月 25 日之前放下武器，放弃暴力，则获得大赦，免受起诉。进入塞尔维亚本土与科索沃之间行政边界的地面安全区的条件已逐步修订，允许塞尔维亚警察和南斯拉夫武装部队逐渐返回同科索沃接壤的地区。

2. 武装冲突的解决

42. 特别代表欢迎这场武装冲突的和平解决，但仍然坚信现在所有各方都必须充分实施它们商定的政治解决（“乔维奇计划”）的规定。广泛地讲，这一计划承诺落实一系列措施，改善塞尔维亚南部阿族人在社会、经济和政治权利方面的情况。特别代表注意到，就警察行为而言，对人权的尊重大有改观。自 2001 年 6 月以来，塞尔维亚南部阿族人对警察虐待的投诉不太多。警察执行任务时基本尊重《刑事诉讼法》以及其他法律和条例。有助于维持这一势头的其他措施也正在落实。例如，大约有 100 名警官，其中包括塞族人、阿族人和罗姆人，都开始接受培训，这是三个市建立一支新的多族裔警察部队的一环，部分培训由欧安组织负责。

43. 但特别代表关注的是，在履行“乔维奇计划”中的其他承诺方面，需要有更明显的进展。这些承诺包括让阿族人重新在公共服务部门和地方经济就业并让阿族人在市政机构中有更有效的代表权。这些积极措施十分必要，有助于纠正以往在就业和教育方面实行的歧视，纠正曾被雇用的许多阿族人在 1999 年武装冲突期间被迫逃走后失去工作的事实。特别代表尤其关注的是，迟迟没有举行新的市政选举，没有调整选举单位，以便更全面地代表人口中的族裔组成。这种推迟行动正妨碍所有有关方面之间的对话，不利于实施更广泛的计划，也不利于对人权的尊重。

3. 流离失所者

44. 难民专员办事处估计，1999 年科索沃危机以及其后在普雷舍沃谷地发生冲突期间，约有 15 000 名阿族人逃离这三个城市。在南斯拉夫军队返回地面在安全区之前，又有 3 000 人或更多人逃离。大多数人是在科索沃避难。特别代表满意地注意到，在这些人中，约有 5 500 人已经返回，大多数是在和平协定开始执行之后返回。但特别代表关注的是，一些回返者又回到科索沃，可能有更多的人在冬季到来之前返回。迟迟没有满足他们的基本需求，尤其是在上文提

到的《乔维奇计划》中所作的承诺没有实现，是他们返回科索沃的一个主要原因。

4. 国际支助

45. 特别代表指出，《乔维奇计划》以及给予阿族社区的代表权的问题都必须有国际社会的实质性支助，其中包括进行监测，提供政治和财政支助。某些方面向特别代表投诉，指出国际社会对该区域的兴趣减少。他认为，联合国各机构、如联合国人权事务高级专员办事处以及其他人道主义和开发机构持续存在并积极开展工作，将有助于在短期和中期内为《乔维奇计划》的实施造势。

5. 正在发生的侵犯人权情事

46. 特别代表十分不安地看到，自从实施和平协定和正式解散阿族解放军以来，发生了一些暴力事件。2001年8月，接近科索沃行政边界的 Muhovac 村有人开枪打死两名警官，另有两名警官受伤。据认为，这次袭击是由阿族解放军成员发动的。此后几天，警察搜查了村庄内的房屋，寻找犯罪者的证据。据报警察的行动很有克制，基本符合国家法律。不过，有四名阿族男人在此事件中被警方短暂拘留，其中一名 24 岁男人据报在被拘留期间被殴打。特别代表敦促当局进一步努力，避免此类事件再度发生，并加强受理报告和调查此类事件的正式投诉机制。

D. 科索沃局势

1. 概况

47. 特别代表注意到，自前特别代表伊日·丁斯特贝爾提交报告以来，科索沃特派团在若干有关人权的领域取得了进展。⁸ 秘书长特别代表起草并颁布了科索沃临时宪法，为全科索沃的选举铺平了道路。在安全理事会第 1244(1999)号决议设想的地方自治进程中，这应是一个重要步骤。欧安组织正在组织 2001 年 11 月 17 日的选举，并已开始宣传运动，鼓励科索沃境内的塞族人以及生活在塞尔维亚境内的流离失所者登记投票。迄今为止，大约有 10 万名塞族人登记，但还不确定有多少人实际上在选举中投票。8 月，塞

族境内流离失所者第一次有组织地返回科索沃，其中有 54 人返回一个孤立的塞族人村庄。科索沃特派团同联盟政府之间的建设性对话终于开始，探讨广泛的实质性问题。科索沃监察员也公开地、积极地奔走，解决处于他职权范围内的人权问题。

48. 不过，特别代表关注的是，同其任务有关的三个关键领域缺少进展：(a) 科索沃境内少数民族社区的人权状况以及人身保护；(b) 法治的质量；(c) 人权标准和实践纳入科索沃特派团和驻科部队的工作的程度。

2. 少数民族

49. 科索沃最紧迫的人权问题仍是塞族人和其他少数民族群体面临的问题。估计科索沃境内仍有 10 万名塞族人，其中大多数居住在全副武装的驻科部队士兵保护下的飞地，没有行动自由。许多人无法享有有效、安全的保健、社会服务、上学或就业机会。虽然过去几个月内针对少数群体的暴力没有明显增加，但 8 月份曾发生袭击塞族人车队事件，有三名塞族人受伤。另外，一名罗姆妇女在选民登记中心遭受袭击。驻科部队和科索沃特派团都面临严重挑战，很难查明、逮捕和公平审判涉嫌犯下与族裔有关罪行的人。特别代表承认，目前的恐吓和不安全气氛对族裔群体参加即将举行的选举进程、流离失所者从塞尔维亚本土返回科索沃、科索沃今后作为一个容忍、多族裔社会的前景构成严重威胁。

3. 法治

司法系统

50. 在“从零开始”建立冲突后法律制度方面，科索沃的司法系统正面临重大挑战。特别代表赞扬科索沃特派团建立了一个目前正在发挥职能的法院系统。不过，重大的挑战还在前面，其中包括：提交审判的案件出现冗长的拖延，造成审判前长时间拘留、审判开始后多次延期的情况；许多法官和检察官似乎都没有对审判做好准备工作；许多阿族法官和检察官在涉及塞族人和其他少数群体、尤其是被指控犯下战争罪的

人的审判中表现严重的偏见。司法部门只有几名少数族裔法官或检察官，因为在目前缺乏安全的气氛中，他们的人身安全无法得到保证。

51. 科索沃特派团已采取若干具体步骤，克服这些挑战。这些步骤包括：征聘国际法官和检察官，作为阿族法官的导师，设立特别的族裔犯罪司法机构，主要让国际法官和检察官审理这些案件。科索沃特派团还把司法部门和警察纳入由一名秘书长副特别代表负责的新的行政结构之中，使司法改革更加协调和统一。特别代表欢迎这些改革，希望这将改善按适当程序司法的工作。2001年2月，宣布组成警察和司法“支柱部门”，但其组织过程却很缓慢，新的支柱部门主管在2001年7月才抵达科索沃。

52. 特别代表关注的是，根据秘书长特别代表行政命令、或驻科部队按照安全理事会第1244（1999）号决议确定的一般任务规定和接触条件拘留涉嫌分子的做法。秘书长特别代表的一些行政命令曾适用于法院或检察官后来下令释放的刑事嫌疑人。在这些案件中，秘书长特别代表下令予以行政拘留的理由是出于安全考虑，其中涉及关于极端分子或有组织犯罪集团的敏感情报，而这类情报不能向法院公开，也不能在审判中作为证据或因正规刑事法院程序本身的漏洞而必须援引。

53. 特别代表因此欢迎科索沃特派团最近采取步骤，改进发出行政拘留令的法律依据，包括成立一个独立的拘留复核委员会，就是否有继续予以拘留的证据向秘书长特别代表提出建议。特别代表指出这仍是一种法外措施，建议尽快将作出决定的职责交回司法部门，并提供适当的法律保障。

驻科索沃部队根据秘书长特别代表行政命令进行的军事拘留

54. 驻科部队进行的军事拘留是以比较模糊的法律原因为根据。⁹ 特别代表得知，驻科部队经常不经正当司法程序逮捕拘留一些人，其中大多数是涉嫌在前南斯拉夫的马其顿共和国和塞尔维亚南部参加战斗的阿族人，驻科部队援引第1244号（1999）决议、同

南斯拉夫联盟共和国缔结的《库马诺活军事-技术协定》以及习惯国际法，作为其拘留权力的法律依据。特别代表充分承认科索沃境内治安环境十分艰难，尤其是阿族人的极端主义的威胁以及与塞尔维亚南部接壤的行政边界和与前南斯拉夫的马其顿共和国接壤的国际边界一带局势不安全。但他感到关注的是，这种“军事扣留”可能不符合基本的人权原则和法治原则，因此敦促军事当局据此审查目前的做法。如果这种做法是出于局势的迫切需要，则应酌情废除有关法律。鉴于科索沃刑法目前包括对非法跨越边界和恐怖主义的规定，鉴于国际法官和检察官已经参加正规的法院司法程序，因此动用这类例外措施的必要性现已减少。

4. 科索沃特派团内的人权

55. 特别代表关注的是，人权原则并未充分纳入颁布和实施立法和行政程序的过程之中，而且在过程中也未予保障。科索沃特派团内部似乎有些犹豫，不知道其作为一个过渡政府的活动是否受国际人权准则管辖。科索沃特派团第1999/24号条例规定了在该省适用的法律，但对此问题却不明确。特别代表还注意到，科索沃新的宪法框架详细列举了应对科索沃具有约束力的人权文书。尽管南斯拉夫联盟共和国过去是、现在也是所有主要国际人权条约的缔约方，但科索沃宪法框架文件却没有包括1966年《经济、社会、文化权利国际盟约》和1984年《联合国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》。特别代表强调所有人权都具有普遍、不可剥夺和不可分割的性质，他敦促秘书长特别代表确保这些权利构成科索沃适用法律的一环。

56. 特别代表还关注，在颁布这些具有和重要人权内容的条例的过程中，缺少足够的协商和透明度。这些条例包括最近关于审判前拘留、监督媒体、恐怖主义、边界管制、被拘留者权利（尤其是接触律师的权利）和限制在少数群体地区出售私有财产的立法等。特别代表鼓励科索沃特派团增加秘书长特别代表办公室内人权办公室的资源能力，扩大协商进程，将人权纳入颁布条例的程序。

E. 黑山共和国局势

1. 概况

57. 黑山共和国今后的宪法地位仍未确定，继续妨碍政府体制改革的任何努力。与此同时，联盟当局同黑山共和国当局之间的合作程度很差，在某些领域根本没有合作。不同政党之间目前正进行密集讨论，确定任何有关独立的公民投票的基础和时间。不过，如真的举行公民投票，似乎也不太可能在 2002 年春季之前。摇摇欲坠的联合政府最近作出了若干部长级任命，但就连这些任命也可能不会长久。在各种因素相互交织的情况下，对政府体制进行基本改革，以及全面改进共和国内社会经济状况的任何真正进展，都极为缓慢。

58. 特别代表承认，除非就广泛的宪法问题达成更加明确的认识，否则任何改革都可能无法完成。但特别代表相信，即使在不确定的气氛下，目前可以对有关人权的一些实际领域进行成功的改革。一般而言，需要进行改革，更明确地区分划定政府各个组成部门：行政部门、立法部门和司法部门。具体的关注领域论述于后。

2. 在依法设立的公正、独立主管法庭接受审判的权利

59. 《黑山共和国宪法》第 100 条规定法院自主独立，只受宪法及其他法令约束。《宪法》第 5 条还规定权力分立原则。但法院独立原则不论在实践中还是在规范方面未予完全实施。例如，按照现行立法，司法任命由国会根据司法理事会的建议作出，而理事会本身又由国会挑选的不同背景的人士组成。此外，法院的行政和预算管制完全由行政部门负责，并由司法部长亲自负责。因此，黑山司法部门仍是国家机器的一部分，从而使法院受到政治压力，可能被滥用。

60. 特别代表欢迎司法部长作出保证，表示新的《法院法》将在 2001 年底之前通过，并构成 1998 年宣布的整体改革计划的一环。他还欢迎制定计划，在 2002

年 6 月之前核可《轻微犯罪法》、《检察官法》和《刑事制裁执行法》。

3. 在合理时间内接受审判的权利或在接受审判之前被释放的权利

61. 特别代表关注的是，起诉 Nebojsa ranisavljevic 的工作目前正出现拖延。Ranisavljevic 被控犯有危害平民的战争罪。1993 年 2 月 27 日，一批人在波斯尼亚和黑塞哥维那境内 Strpci 劫持了贝尔格莱德至巴尔火车上的 20 名乘客，他是其中一分子，并涉嫌杀害了这 20 名乘客。自 1996 年 10 月以来，Ranisavljevic 一直受审判前扣留，但 Bujelo Polje 法院因很难收集证据，一直无法进行审判。特别代表从政府官员了解到最近的进展，但急切希望这一案件会进入审判阶段，不再出现任何进一步拖延，而且应根据现有的证据、严格遵守既定的适当法律程序原则进行。

62. 特别代表还注意到在一些其他案件中，被告在审判前被拘留的时间超过国内法和国际标准规定的最长时间。其中有两名谋杀嫌疑人分别自 1997 年 6 月和 12 月以来一直被拘留。特别代表敦促有关当局采取有效措施，根据适当的法律程序，结束这些旷日持久的案件。

4. 媒体的自由和表达自由权

63. 特别代表欢迎 1998 年颁布《公共宣传法》。此项法律恰当地实施了国际人权文书中的重要规定，是促进新闻自由独立、表达自由和政府更加负责的重要一步。不过，若干领域里仍须予关注，主要是目前的刑事立法仍对诽谤中伤案件规定刑事制裁。在这方面，特别代表注意到最近法院作出一项裁决，当地一家报纸的主编被判五个月监禁（缓期）和两年缓刑，因为他从一家外国杂志转载的文章据称具有诽谤性质。

64. 特别代表认为，关键的改革若要有效，施政制度应更加开放和接受问责。这反过来又需要有一个活跃、自由的媒体，对表达自由给予更多的保护。他也认为可以通过民法而不是刑法程序和补救措施，基本上保持适当的制衡和控制。

65. 有鉴于此, 特别代表建议消除就有关言论问题加以刑事拘留处分的规定。他还建议取消黑山共和国《刑法》第 82 条列出的对于公共人物和象征的特殊刑法保护。他也建议在目前起草电子媒体和获取信息法律的过程中, 应充分参照关于表达自由的有关国际标准。

5. 保护少数群体

66. 1992 年的《宪法》大致符合有关少数群体权利的国际标准。目前的立法保证国会中族裔群体有足够的代表, 而且所有形式的公共行政管理也有比例相称的代表。还成立了保护各民族和族裔群体权利理事会。特别代表还欢迎当局考虑切实适用《欧洲保护少数民族框架公约》。虽然特别代表承认目前同联盟当局缺少合作, 但他鼓励共和国当局尽可能将其涉及各族裔社区的法律和最佳做法同联盟当局以及区域内其他国家的这类法律和做法协调一致。

67. 特别代表注意到, 黑山对少数民族的正式法律保证同实际情况之间有一定差距。阿族人和穆斯林/波什尼亚克族人是两个最大的社区, 但在公共行政部门并没有比例相称的代表。在公务员制度中, 尤其是在中层和低层, 阿族人和穆斯林/波什尼亚克族人就职人数不足。特别代表从高级官员获悉, 事实上只有 0.03% 至 0.05% 的阿族人在国家机构和公共事业部门工作。他们在警察部队工作的人数也不足, 司法机构或内政事务机构中几乎没有阿族雇员。穆斯林/波什尼亚克族人参加公共行政部门的情况也几乎相同。在这方面, 特别代表欢迎内政部提出计划, 任命阿族人担任阿族人占绝大多数的 Uninj 镇和 Tuzi 镇警察局长, 穆斯林/波什尼亚克族人在 Plav 市和 Rojaje 市担任警察局长。

68. 实际上, 阿族儿童在中、小学都享受接受母语教育的权利。不过, 一般来说, 还没有对全国的课程作出修改, 以反映不同族裔社区的需要和文化价值。

69. 宪法》第 69 条设想的《国家象征法》尤其令人欢迎, 这是黑山专门处理少数群体问题的第一项重要

立法。不过, 这项法律列有各种例外, 大大降低了其效力, 而且这些例外也非详尽。

6. 贩卖人口

70. 特别代表高兴地指出, 黑山于 2001 年初通过的受害人保护方案以及打击贩卖人口活动全国协调员的工作已经取得一些具体成果。已建立一个收容所(安全住所), 受害者不仅感到安全, 而且可以接受专业心理学家和律师的咨询。地方媒体还广泛宣传一条新设立的急救电话热线。警察部队参加了关于贩卖人口问题的培训班, 区域内若干国家的边防警察正拟订具体的合作形式, 包括交换数据。这些努力都值得赞扬。特别代表敦促继续开展努力, 因为黑山仍是贩卖人口和非法移民的重要过境区。

71. 所有当局都必须采取进一步措施, 有效解决这一问题, 而且这方面也需要获得目标更确切的国际援助。具体来说, 特别代表敦促有关当局加强执法措施, 对直接或间接参与贩卖人口的人加重刑事制裁。还必须制定刑事诉讼中保护证人和受害者的法律和程序。

注

¹ A/50/790-S/1995/999, 附件 4, 第二(8)条。

² 同上, 附件 7, 第 1 章, 第 1 条第 3(e) 款。

³ 2000 年 6 月 14 日国际开发协会主席就波斯尼亚和黑塞哥维那国家援助战略给世界银行行长的备忘录。

⁴ 2001 年 8 月 24 日科索沃特派团提供的数字: 数字不包括另外在塞尔维亚南部被拘留的 16 名阿族科索沃人和在黑山共和国被拘留的 7 个人。

⁵ 科索沃特派团被拘者和失踪人员事务局估计, 大约有 3 500 名阿尔巴尼亚族人、1 500 名塞族人和其他少数民族人士被列为失踪人员。

⁶ 其中大约 385 000 名难民来自前南斯拉夫解体后新成立的国家, 他们居住在塞尔维亚; 15 000 人居住在黑山共和国。大多数国内流离失所者是 1999 年科索沃冲突期间和之后离开科索沃的塞族人和其他少数族裔人士。

⁷ 第 48/134 号决议, 附件(“巴黎原则”)。

⁸ E/CN.4/2001/47 和 Add. 1。

⁹ 北约/驻科部队机要文件界定了驻科部队的拘留政策。特别代表收到了这一政策的说明摘要。