



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1994/26/Add.1
15 December 1993
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十届会议
临时议程项目10(c)

所有遭受任何形式拘留或监禁的人的人权问题

被迫或非自愿失踪问题

关于被迫或非自愿失踪问题工作组成员
应原南斯拉夫境内人权情况特别报告员
请求对原南斯拉夫进行访问的报告
(1993年8月4-13日)

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 5	2
一、访问议程.....	6 - 9	2
二、有关失踪人员的体制安排.....	10 - 22	3
三、行动架构.....	23 - 87	6
四、执行机制.....	88 - 101	17
五、结论意见.....	102 - 112	19
六、建议摘要.....	113 - 116	21

导 言

1. 人权委员会特别报告员在他提交给人权委员会第一届特别会议的关于原南斯拉夫领土内人权情况的报告中提出,迫切需要建立一个调查委员会,在联合国机构的主持和合作下,承担确定武科瓦尔被占领后成千上万的失踪者以及在前南斯拉夫冲突中消失的其他人的命运的任务。(E/CN.4/1992/S-1/9,第67段)他还提出,请被迫或非自愿失踪问题工作组在这方面提出意见并给予协助。

2. 1993年2月23日,人权委员会在其第四十九届会议上通过了第1993/7号决议,题为“原南斯拉夫境内的人权情况”。在决议第33段中,人权委员会请特别报告员同强迫或非自愿失踪问题工作组以及红十字国际委员会共同磋商,拟定关于建立解决原南斯拉夫境内失踪问题机制的方案。

3. 根据这一情况,特别报告员同该工作组主席进行了磋商,决定请该工作组一位成员 Toine van Dongen 先生前往克罗地亚共和国和南斯拉夫联邦共和国执行调查任务。陪同 van Dongen 先生执行任务的是设在萨格勒布的人权中心的一位外勤人员。

4. 此次出差的目的是同有关政府官员,其中包括那些在可能发生失踪事件时与交战区有牵连的军官,政府间组织及非政府组织的代表,以及失踪者家属进行磋商,以确定提出哪些办法才能有助于弄清失踪者的命运和下落。

5. 日内瓦国际红十字会的代表曾参与了本报告的讨论,并对本报告表示满意。

一、访问议程

6. 这次调查访问发生在1993年8月4日至13日,代表团团员访问了萨格勒布和贝尔格莱德,还访问了两个联合国保护区:西区和东区,特别是武科瓦尔。鉴于该地区目前的情况,事实证明无法对原南斯拉夫其他地区进行访问,尤其是波斯尼亚和黑塞哥维那。但萨拉热窝除外。特别报告员于8月11日和12日访问该地区。并与各个参加交谈的人讨论了失踪问题。

7. 代表团团员在萨格勒布受到下述人士的接待:克罗地亚共和国外交部长和卫生部长,战争受害者事务办事处主任、被监禁及失踪问题委员会主席、克罗地亚军队医疗总部的前主任以及被监禁及失踪问题委员会的其他成员。代表团团员还会见了克罗地亚红十字会秘书长、卫生部资料研究司成员、萨格勒布的副主教,以及

国际红十字会、联合国难民事务高级专员办事处、联合国保护部队以及欧洲共同体监察团的代表。此外，他们还会见了三个非政府组织的代表：Majke Vukovarske(武科瓦尔母亲组织)、Bedem Ijubavi(争取和平母亲组织)和基督教新闻处。最后，他们还会见了一位原战俘。

8. 在贝尔格莱德，接待代表团员的有：南斯拉夫联邦共和国外交部长和人权及少数民族事务部部长。他们还受到下述人士的接待：国防部、外交部及司法部的代表以及南斯拉夫战争罪行与种族灭绝罪行国家委员会主任。他们还会见了南斯拉夫红十字会秘书长及其他官员，以及国际红十字会、难民署以及联保部队的代表。此外，他们还会见了三个非政府组织的代表：人道主义法律基金会、反战中心和塞尔维亚共和国执行委员会新闻中心。遗憾的是，没有来得及安排同教会界代表会晤。在赴西区及东区访问期间，代表团听取了联保部队所作的介绍。

9. 代表团得到联保部队以及萨格勒布及贝尔格莱德当局宝贵的合作。要求与各有关官员会见的请求，一经提出即可得以批准。访问期间的后勤安排均得到联保部队卓有成效地具体落实。

二、有关失踪者的体制安排¹

A. 克罗地亚共和国的有关机构

1. 战争受害者事务办事处和被监禁和失踪问题委员会

10. 代表团在萨格勒布访问期间，与战争受害者事务办事处主任及被监禁和失踪问题委员会主席举行了会谈。代表团得到了有关这两个机构职权范围的口头及书面资料。战争受害者事务办事处是于1993年5月13日由克罗地亚政府设立的，其目的是为了开展、指导和协调有关保护战争受害者及其家属的各种活动。该办事处及其主任向政府负责。

11. 办事处主任也是被监禁及失踪人员委员会委员。该委员会成于1993年5月13日，除主任外还有九名委员，大多是各部的代表。每一联合国保护区都设有一个小组委员会，其职权为在各地方一级就有关交换战俘及资料问题进行谈判。委员会的

¹ 代表团没有能够评估在克罗地亚共和国和南斯拉夫联邦共和国之外的原南斯拉夫其他地区设立的与失踪有关的政府及非政府机构和组织。

职权范围包括收集有关在战争期间被拘留人员以及从克罗地亚领土失踪者的资料。它还负责监督关于战俘待遇的日内瓦公约的实施情况。该委员会每年至少应向政府报告两次。为了制定失踪人员追寻战略并调查疑难案件,(例如在武科瓦尔地区的案件),该委员会同国际红十字会和克罗地亚红十字会进行了密切合作。然而,它并不对个人进行追寻,而是将个人的请求转交给南斯拉夫方面。

2. 卫生部资料研究司

12. 卫生部资料研究司从克罗地亚所有各医院收集有关所有平民伤亡(死亡或受伤,平民或军人)的医疗资料。它收集目击者提供的证明材料以及有关草率处决和大规模埋葬的其他资料,并将其转交国际政府或非政府组织。这样,资料研究司开列了一个约7,000人的名单,据报全是在战争期间失踪的人员。除此之外,它还从所收到的证明材料中,通过进一步核实其中所提供的具体资料,就某一特定事件确定出前后一致的说法。另外,资料研究司还从目击者和失踪者亲属那里收集有关武科瓦尔的资料,并将其送交各有关国际机构,如,国际红十字会、联合国人权中心,以及由安理会设立的关于原南斯拉夫问题专家委员会。为了失踪者名单能反映最新变化,该资料研究司与克罗地亚红十字会及克罗地亚当局保持着永久联系。

B. 南斯拉夫联邦共和国内的有关机构

1. 国家战俘及失踪者事务委员会

13. 国家战俘及失踪者事务委员会是由南斯拉夫政府设立的,其目的在于与克罗地亚当局建立联系,以期收到有关战俘及属于前南斯拉夫人民军的失踪者的资料。这样,该委员会仅负责受理1992年5月25日前被俘或据报失踪的人员的案件,因为在那一天南斯拉夫人民军被南斯拉夫军所取代。有关资料是根据失踪者亲属的请求而收集的。委员会不负责与克罗地亚当局进行谈判。

2. 南斯拉夫战争罪行与种族灭绝罪行国家委员会

14. 南斯拉夫战争罪行与种族灭绝罪行国家委员会是联邦议会于1992年3月设立的,由40名委员组成,向议会报告。其目的在于收集有关对南斯拉夫人民所犯的战

争罪行与种族灭绝罪行的资料,它也负责收集有关失踪者的资料。

C. 红十字会

15. 南斯拉夫红十字会创建于1876年,目前由塞尔维亚红十字会与黑山红十字会组成。自克罗地亚独立以来,1993年8月26日克罗地亚红十字会被承认为国家级协会,并即将加入国际红十字会与红新月会联合会。南斯拉夫红十字会的复盖面不包括联合国保护区。在波斯尼亚与黑塞哥维那设有地方红十字会。

16. 克罗地亚红十字会与南斯拉夫红十字会负责开展许多与失踪者有关的活动。例如,负责转递来自家属的信息,出席交换战俘及送交遗体等活动。这两个红十字会都负责根据日内瓦公约提供寻找失踪者的服务,并根据失踪者亲友提供的资料依照既定的红十字程序编制失踪者名单。在寻找失踪人员中一个很大的难题,就是仅仅知道失踪人员姓名,其他情况一无所知。

17. 据说,这两个红十字会之间的通信渠道很紧张,信息交流缓慢,两者都与国际红十字会进行合作。

D. 追寻失踪人员和遗体下落联合委员会

18. 经国际红十字会代表与南斯拉夫和克罗地亚当局磋商,1991年12月16日成立了追寻失踪者和遗体下落联合委员会。在匈牙利佩奇签署的有关协议将该联委会的职权范围描述为:“一、协调追寻活动;二、参与某些具体请求及比较复杂的案件;三、讨论每一项尚未满足的要求。”该联委会的职权范围涉及1991年6月至1992年春的武装冲突中失踪的平民和军人。

19. 该联委会成员包括下述代表:南斯拉夫社会主义联邦共和国(现为南斯拉夫联邦共和国)联邦执行委员会,克罗地亚共和国,塞尔维亚共和国以及南斯拉夫人民军(现为南斯拉夫军)。克罗地亚红十字会、南斯拉夫红十字会及塞尔维亚红十字会被指定为常设咨询机构,国际红十字会作为中立调解机构,向联委会派遣“一个代表团,由其决定,如有必要,可主持联委会会议”。

20. 联委会曾编制出失踪者名单。但由于缺乏与失踪者亲属磋商,因此,很难使名单反映出最新情况。在联委会领导下发生的唯一重大事件就是1992年8月14日交换了1,200名战俘。之后不久,一切活动实际等于陷于停止不前状态。联委会此后没有再开过会议。代表团获悉,各方都在努力安排新的会议;但由于缺乏政治意愿,

这种努力至今无法使会议开成。

E. 红十字国际委员会

21. 在原南斯拉夫境内,国际红十字会在进行救济与医疗援助的同时,还集中力量开展交换家属新闻、访问战俘以及参与释放战俘等活动。为了接收和转递资料,国际红十字会同失踪者亲属建立了联系。虽然目前它并没有参与追寻失踪者活动本身,但它开展的其他活动--主要是在战俘与家属之间传递数以千计的信息--却使许多失踪案件得以澄清。国际红十字会负责向作为日内瓦公约所规定的国家信息局的各红十字会递交“有关失踪者的正式请求”。

F. 非政府组织

22. 武科瓦尔母亲组织与争取和平母亲组织收集了大量有关失踪者的资料并已向日内瓦人权中心转交了许多声称失踪的案件。各个组织对下述情况表示关切:即,据报其中埋有失踪者遗体的集体坟地仍未发掘出来,而这一任务将随着时间的推移变得越加艰巨。

三、行动纲领

23. 下面几段叙述了关于据报在原南斯拉夫境内失踪者问题的联合国行动纲领要点,并同被迫或非自愿失踪问题工作组目前遵循的工作方法进行了比较,为的是着重强调需要采取量体裁衣、专门定做的办法来解决目前面临的问题。这个办法以下称“特别程序”。

A. 总的考虑

1. 纲领内容

24. 该工作组在其提交第四十九届人权委员会会议的报告(E/CN.4/1993/25/和Add.1)中提出主张设立一个单独的机制对原南斯拉夫境内的失踪问题进行调查。该工作组在报告中谈到其长期一贯工作方法时指出,如果由工作组本身负责这项工

作的话,它对此项工作的参与至多不过作一些统计报告资料归档之类的事情。这对问题的解决是远为不够的。据该报告称,联合国需要采取的行动不能只限于表面价值,而应将其信誉建立在实效上。如果采取的行动达不到最低效率标准,那末,最终还是有害于这个世界组织的形象的。今天这一点依然是工作组关切的一个问题。这就是纲领的第一部分内容。

25. 原南斯拉夫境内不少地方的情况是正常的;但就广大地区而言,情况则完全不正常。在这种情况下,通常为外交往来开放的通信渠道有时因法律、政治原因或仅仅由于某些实际理由而关闭。即使这些渠道得以开放,也不一定能从中得到多少信息。然而,要想了解据报已失踪人员的下落,最重要的目标就是获得信息。因此,要想使有关失踪人员的任何特别程序能够取得最起码实效的成果,唯一的办法就是通过务实手段来解决问题。这是纲领的第二部分内容。

26. 联委会选择制定的任何程序或机制均应以失踪者亲属的断论为出发点。它对该断论的反应应该是合情合理的,认真负责的,并且应使失踪者亲属真正认识到这一点。

27. 联合国应责无旁贷地解决在原南斯拉夫境内的失踪问题。目前它正在通过失踪问题工作组处理发生在60多个国家的30,000多起案件。面对这一规模庞大、性质复杂的新形势,联合国目前不能够说它喜欢将这个问题交由经验丰富或足智多谋的组织来处理。在这样的组织中,首先应该是红十字国际委员会以及国家级红十字会或红新月会。

28. 然而,联合国系统内外所作的各种努力往往会出现重叠和重复现象。这种情况应尽可能避免。当然,联合国即使能够取代那些既定的追寻失踪者办法,也不应试图这样做。对于解决原南斯拉夫境内失踪问题的特别程序所应用的工作方法应仔细加以选择,以避免各种现行办法之间出现不当摩擦,不使其他办法及程序受到影响。这是行动纲领的第四部分内容。

29. 工作组几年来在接二连三的报告中,一再对缺乏资源表示越来越关切。人权中心提供的支助人员不断减少,而工作量按指数计算却大大增加。不幸的是,在人权方案中工作组的情况也不例外。联合国在实现宪章所列的主要目标--促进人权及基本自由--方面的开支,不足正常预算的0.8%。近期内,这种情况不会有重大变化。现实一点讲,解决原南斯拉夫境内失踪问题的特别程序所能得到的资源,很可能是极为有限的。因此,有关这一程序所涉支助人员、设备及活动经费的方案应该规模适度。这是行动纲领的最后一部分内容。

2. 保护所有人不遭受强迫失踪宣言

30. 1992年12月18日,大会在其第47/133号决议中宣布了《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》。这里不妨回顾一下,该宣言序言部分第三段载有一段话,可将其视为对失踪现象所作的可行描述。该段内容如下:

“在许多国家里,往往不断发生被强迫失踪的事件,即政府不同部门或同级别的官员,或一些代表政府行事或得到政府直接或间接支持、同意或默许的有组织团体或个人,违反其本人的意愿而予以逮捕、拘留或绑架,或剥夺他们的自由,随后又拒绝透露有关人员的命运或下落,或拒绝承认剥夺了他们的自由,结果将这些人置于法律保护之外。”

31. 这段话非常重要。显然,宣言的断论似乎基于这样一种观念,即,归根结底,从广义上讲,失踪现象一定是由政府造成的。这一观念从概念上说是完全成立的,站得住脚的:顾名思义,人权与基本自由都涉及国家与其境内的人民之间的关系。对这些权利的违反,包括失踪在内,都是由政府当局搞的,或得到其宽容,而不是由个人自行搞的。宣言主要把个人看作是失踪的典型受害者。例如,当初在确定《宣言》适用范围时就没有将据报在作战中失踪的军事人员列入被保护范围之内。

32. 《宣言》真实地反映出工作组十多年来一贯坚持的、有关这一问题的标准。下面几段载有有关《宣言》的另外一些引证,从中可以看出,《宣言》是否为在解决本报告提出的实际问题方面似需采取的那种行动提供了充分的自由。看完这几段后,人们将会指出,在许多方面,情况并非如此。

B. 工作方法

1. 人道主义方针

33. 工作组对失踪问题采取的方针总的的特点是,工作组对它的任务采取了严格人道主义的、不追究责任的态度。它始终认为,工作组应作为失踪人士亲属和有关政府之间的一个中间媒介。一方面,它帮助这些亲属努力查清他们亲人的命运和下落。另一方面,它坚持政府当局应负责对事件进行应有的调查并将结果通知工作组。工作组然后将情况告知发件人。这是工作组的主要任务。

34. 因此,工作组并不追究谁应对某个具体失踪案件负责的问题。除了工作组的严格人道主义考虑之外,任何追究责任的想法都很难加以控制,甚至可能起副作

用。难以控制是因为考虑到工作组的工作量,工作组能够跟踪失踪问题本身就已经十分困难了。试图再找出肇事者,将需要大大超出现实可能的能力。其副作用是因为在查找失踪人过程中求得政府的合作是必不可少的,而如果政府当局的合作可能导致某些政府官员获罪,则他们很可能不愿向工作组提供情况。

35. 然而一般而言,工作组确实关注失踪的责任问题。工作组认为,不受惩罚是造成失踪持续出现的最重要因素,主张肇事者应受到法律的全力制裁。前南斯拉夫的失踪人士特别程序应采取同样方针。

36. 尽管失踪问题可能表明有战争罪或危害人类罪,但特别程序本身不应直接插手问题的这个方面。根据安全理事会第780号决议(1992年)成立的前南斯拉夫问题专家委员会和根据理事会第827号决议(1993年)成立的战争罪行审判庭负有追查那个问题的职权。它们拥有大大高于人权事务中心的法律和实际手段。同时,在前南斯拉夫,不受惩罚的问题仍严格地属于特别报告员的职权范围。

37. 因此建议,特别程序应对查清前南斯拉夫的失踪人士案件采取严格的人道主义、不追究责任的方针。

2. 冲突的性质

38. 工作组从其成立之初起便一直认为,在国际武装冲突情况下发生的案件不应由工作组来解决。它的基本论点是,这样一项工作大大超出了它的能力,并且国际红十字委员会拥有更广泛的经验和周密的方法寻找在那种情况下的各类失踪人士。此外,工作组提出,在国际武装冲突情况下在监禁期间失踪的人几乎总是陷于敌对力量一方手中。所有受监禁的人的待遇问题,包括战俘的待遇问题,其有关义务的确定属日内瓦四公约(有时还包括附加议定书1)的范围。工作组认为,国际红十字会显然是处理失踪人士问题的主管组织,对作战人员尤其如此。而工作组则处理非国际武装冲突情况下发生的平民(非作战人员)的失踪问题。

39. 至于前南斯拉夫,根据冲突的性质坚持作任何一种区分都不适用于特别程序。首先,联合国系统里没有任何一个权威部门能够明确指出那个地区的武装冲突是国际性的还是非国际性的,它从那一天起具有该种性质,也不能指出在任何一个限定时间里这场冲突在该地区的不同部分是否可作不同的定性。连安全理事会也避免对它定性,而仅称之为“武装冲突”。

40. 第二点也是更重要的一点,如果人权委员会对失踪者选择上述的人道主义方针,则在前南斯拉夫的失踪者亲属将很难理解并很可能不会接受任何此种区分,因

为它将意味着对某些失踪人士的案件采取行动,而在其他案件上又不采取行动。从某一天--如果事实上能够确定这一天的话--其冲突的性质从非国际性的变成了国际性的,这个论点对他们来说将不起作用。如果性质的改变将仅适用于该领土上任何一段边界双方之一的方的话,就更是如此了。毫无疑问,如果联合国仅处理在某一个日期以前发生的案件,或在某个地区某个日期以前发生的案件,这对他们来说将显得十分武断。

41. 因此,看来特别程序应将冲突的性质看作是与接受前南斯拉夫失踪人员案件无关的。换句话说,该地区的所有失踪人员案件在原则上都应是可以接受的。

3. 武装冲突与人员失踪之间的关系

42. 在处理非国际性武装冲突情况下造成的平民(非作战人员)失踪问题--斯里兰卡便是例子--时,工作组通常不对失踪发生的时间和条件作任何区分,即失踪发生时该地区的敌对行动是否仍在进行之中或已或多或少恢复了正常秩序。建议南斯拉夫的特别程序可采取同一方针。

43. 在此提出这一点的原因如下。从理论上说,可责成工作组审议前南斯拉夫在表面上看“典型的”失踪案件,即通常它将接受的在任何国家发生的那类案件,而将其他案件留给特别程序处理。(举一个“典型”案件的例子)如果证人证实某人在敌对地区以外曾受到执法人员拘留,亲属的询问遭到当局否认,便可能出现这种情况。

44. 在实践上,这是行不通的。工作组将不得不对每一个案件作出决定,有时是在事件发生之后很久,决定失踪是发生在作战地区之内还是之外,以及其他方面案件是否满足属工作组职权范围的典型条件。至于第一个问题,工作组无疑将能够在某些情况下这样做,但更可能的情况是,它将在大多数情况下无法作出这种决定。第二个问题将要求工作组对数以千计的涉及前南斯拉夫的案件逐个作出分析,以便决定案件是否满足工作组的标准。只有在那之后工作组才能决定收留该案件还是将其送交特别程序。这种办法必将过于繁琐,而且也将超出工作组本身的能力和人权事务中心的能力。

45. 如果克罗地亚宣布独立的日期作为该地区武装冲突现阶段起始日期的话,工作组目前并未接受在那一天以前前南斯拉夫的任何失踪案件。在这一点上,似乎不太可能再向它提出任何这类案件的报告,要求工作组根据其职权加以审议。

46. 工作组在第三十七届会议上决定,审议前南斯拉夫的一个案件,即

Vukovar 的案件。从事后来看,考虑到那个地区当时和之后不久发生失踪案件的规模,那项决定看来多少有些显得不幸。建议将这个案件转交特别程序。

47. 最后,还有一个反对工作组与特别程序平行活动的理由:如果工作组和特别程序都就失踪案件与前南斯拉夫各地区的当局进行接触,将对它们造成混乱,特别是两者将采用不同的工作方法和不同的标准。同样,它也将对失踪者的亲属造成混乱。

48. 因此建议,前南斯拉夫任何地区的所有失踪人士案件都将在同一程序下审议,而无论它们是否是在激烈敌对行动的情况下造成的。

4. 作战人员与非作战人员受害者

49. 作为一项原则,工作组一直避免接受涉及作战人员的失踪案件,而仅集中处理在政府机构手中以《保护所有人免受被迫失踪宣言》中所述的方式成为失踪受害者的平民(非作战人员)。泰米尔猛虎组织这类运动的成员从来没有纳入工作组的范围之内,不管是作为受害人还是作为失踪的制造者。同时工作组还拒绝接受一般犯罪造成的案件。例如,个人或游击队组织的绑票或其他形式的勒索,不管是由于政治原因还是其他原因,都一律不予受理。工作组将其定为“绑架”,而不是“失踪”。

50. 在前南斯拉夫遇到的情况中,这种限制将难以自圆其说。在这次任务中已十分明显,取得军方的合作,透露或交换有关失踪人员的情况,只有在查明问题的努力也同时涉及作战中失踪的军事人员时才有可能。这种合作是非常重要的,因为军方有关战争的档案无疑是失踪人命运或下落最主要的资料来源。

51. 因此主张包括进军事人员可能是一种权宜的做法。尽管如此,它本身也仍有自己的长处。不管怎样,作战失踪人员亲属的痛苦无疑并不亚于任何其他失踪者亲属的痛苦。(顺便说一句,这种说法工作组十分清楚与它本身的职权范围不无关系。)采取人道主义方针解决所有各类失踪人员亲属的痛苦,包括作战人员,看来符合南斯拉夫局势的紧迫需要。

52. 在理论上,应区分显然属一般犯罪的案件,因为肯定人们将处理的已不再是侵犯人权问题。不管怎样,明确观念的问题不应忽视,即使在混乱的局势下。对某些一般的犯罪案件和表面上标准的失踪案件进行区分是有可能的。一般犯罪案件可不予接受。

53. 建议所有失踪人员案件原则上均理所当然地被特别程序所接受,而无论受

害人是平民(非作战人员)还是作战人员。

5. 政府的参与和不参与

54. 第31段中讲到,《保护所有人不遭受强迫失踪宣言》的对象是由于政府以某种方式支持的行动而失踪的人。宣言在序言部分对适用范围的描述已经是相当宽的了,其中讲到“个人在政府默许下”制造的失踪。还要说明,“政府”一词不仅指中央政府,也指地方当局。据此,前南斯拉夫的大多数失踪人士案件均属《宣言》的范围。

55. 从现实情况考虑,特别程序的活动范围还需要划得更大些。首先,在波斯尼亚和黑塞哥维那目前的混乱状况下,制造失踪人员案件的人不太容易加以区分。即使在作战地区之外,使用暴力者也包括军队、警察、民兵、文职官员和准军事部队,以及握有权力的军阀豢养的私人军队。这几类人之间的界限常常不甚清楚,他们很多人都穿戴军队式样的工作服或迷彩服,携带长枪和乘坐绿色车辆行动。此外,“种族净化”可能采取制造失踪案件的形式,肇事者为平民,有时是一般公民,甚至是邻居。对被卷入交战各方旋涡之中的失踪人员亲属来说,到底谁承担最直接的责任已并不重要。对他们来说重要的是何方当局能够查清他们的案件真相。

56. 其次,有些失踪人员案件的发生可能超出了中央政府机构或地方当局的有效控制之外,以至很难确定他们是否如《宣言》中所说的那样有所“默许”,例如,一些失踪案件是由 Arkan 先生的穿军装的私人部队所为,人们一般称他为军阀,据说在 Vukovar 附近被称为“东区”的联合国保护地区内称霸一方。作为行政权力机关的联合国保护部队当然不能对 Arkan 先生的行动负责。后者好象也不在东区地方当局的有效控制范围之内,尽管有人认为个别官员私下纵容他的活动。

57. 把范围稍许扩大并不一定违背《宣言》。《宣言》并不排除联合国对《宣言》范围内失踪问题以外更广泛的侵犯人权和暴力行为采取行动。

58. 一旦同意平民(非作战人员)和作战人员都可纳入特别程序(如上面所述的理由),并且一旦接受失踪人员案件不一定必须为政府所为,便应在术语上有所区别。《宣言》将“失踪者”和“失踪问题”等术语基本上专用于成为政府所支持行动之受害人的非作战人员的平民。一旦要解决更大范围内的一批人的问题,便应更准确地使用“失踪的人”一词。因此,这个词包括但并不限于《宣言》所含盖的案件。

59. 前面讲到,某些绑架可能是一般犯罪者所为,与该领土上的敌对行动或当

时的政治和安全情况完全没有联系。只要这种案件能够在表面上辨别出来，便应对之不予受理。

60. 因此建议，特别程序应理所当然地接受所有失踪人员案件，无论其肇事者是否实际上与政府当局有联系。应认为特别程序所包括的“失踪的人”含义较“失踪者”一词为广。

6. 亲属和中间人

61. 有关失踪案件的材料很少是从失踪人亲属那里直接送到联合国秘书处的。通常会有一个非政府组织作为联系渠道或中间人。它可能是一个从松散组织起来的当事人母亲组织到组织完善和有良好信誉的国际组织之间的任何情况。作为一个一般性要求，工作组需要确定，中间人是作为亲属的代表，即至少得到他们的默许或含蓄的同意。这样做的原因有两个。它突出了工作组代表亲属出面的人道主义性质，又在亲属担心受到报复时防止工作组采取行动。出于后面一个原因，工作组还常常将中间人的情况对有关政府保密。

62. 特别程序应尽可能坚持这个原则。在实际上，这可能会造成问题。显然，在一个受战争破坏的国家，有时整个家庭乃至整个街区或村庄的人都被杀光，在这种情况下与家属保持联系的可能性很快就会成为幻想。那些亲属可能会成为流离失所者或难民。更为甚者，他们自己也可能失踪或死亡。大致出于同样理由，可能根本就没有家庭成员活下来向某个中间人报告失踪案件。当然在那种情况下，没有人能够查询某人失踪的事实不应损害弄清他或她的命运或下落的必要。因此，需要有一定的灵活性。尽管如此，特别程序应包括一个一般性概念，即提供消息的来源是在代表亲属。

63. 当然，所提供的消息并不总是完全靠得住的，特别是在中间人的活动与当局意见相佐的地区，或由于民族复杂而社会关系紧张的地区。在特殊情况下，中间人可能由于政治或其他原因而提出未经证实的材料。根据工作组的经验，使一个机构完全不受这种问题的影响并不简单。工作组并没有评价任何具体消息来源可靠性的独立手段，而只能根据与该来源经过时间考验的工作关系，或通过从其他可靠的当地消息来源得到的情报。显然征求政府对某问题的意见是不合适的。因此，采取谨慎的态度和常识一直是有效的手段，在实践中，还从来没有在这方面出现过重大问题。特别程序没有理由不借助这个做法。

64. 因此建议，特别程序应包括一项要求，中间人尽可能代表有关的亲属行

事，而中间人的身份则对被告保密。

7. 接受的标准

65. 工作组在将一个案件转交有关政府前，需要有一些最基本的资料，即失踪者的姓名、失踪的日期和地点、指出应负有责任的势力以及亲属为弄清案情而采取的措施。在实践中，工作组发现为区分两个或两个以上否则难以区分的案件，几乎必须要知道原籍所在地(如果不是家庭住址的话)和年龄(如果不是出生日期的话)。

66. 特别程序应从工作组那里得到启发，至少要求以下资料：失踪人的全名(要求1)；在军事人员失踪的情况下，应包括军衔和编号(要求2和3)。为了有效区分姓名完全相同的人，必须有地址或最后的居住地，或出生日期或年龄(要求4)；当然最好应该有地址和出生日期，便于容易辩论。另外的几项要求是：失踪者在什么地方和哪一天被捕、拘留或最后露面(要求5和6)。对于最后两项要求，必须留有余地，因为特别是在交战地区，很难掌握关于日期和地点的准确材料：因此只要有大约的说明便可满足转发的条件。最后，需要指出制造事件的势力(要求7)。考虑到交战部队多如牛毛，在此也仅需有一个大致的说明；然而重要的是弄清肇事者属于冲突的哪一方。

67. 还有一项要素也是工作组的要求，即指出亲属为寻找或查实失踪人的命运所采取的措施。显然，在前南斯拉夫的情况下，特别是在波斯尼亚和黑塞哥维那目前的情况下，这项要求很难得到满足。

68. 建议特别程序应包括上面简要提到的接受标准。

8. 逐案处理

69. 工作组制订了一套处理失踪案件的方法，利用一个计算机处理的标准格式为每个失踪案件编制一份概况。概况包括发件人提供的所有材料，如果政府作出答复的话则有答复的摘要，并表明工作组已采取的行动。有时因某一案件会在工作组与发件人之间或工作组与政府之间建立起通讯联系。由于来自伊拉克和斯里兰卡的数以千计的案件必须处理，在这种工作压力下，工作组不得不满足于对少数来自伊拉克的案件采取编制失踪人名单的办法，其中包括每个案件的简要资料。

70. 鉴于案件的数量庞大且不断增加，特别程序将不得不采用工作组所使用的“伊拉克”模式。这个模式尽管简单，仍要求用计算机编制数据程序，以及对每个案

件的资料进行交叉查对。在联合国秘书处这一级,这项工作要求有一位受过计算机训练的秘书、一位熟悉塞尔维亚--克罗地亚和熟悉前南斯拉夫地理情况的专家,以及一位专业人员负责总体的数据处理、对外联系和提出报告。它还要求有两部能够全天工作的计算机。

71. 为加快审理,可要求中间人用计算机软盘提供资料。有些发件人已主动采用了这种做法。

72. 建议特别程序应以对失踪人案件采取逐个处理的办法为基础,采用计算机编制表格的形式,其中包括所需的最基本资料。

9. 需要接触的当局和组织

73. 工作组根据联合国的惯例,只通过常驻代表团和外交部向各国政府转送案件。这种办法所依据的假设是,各国政府是失踪人命运或下落的首要消息来源。在寻求查清所有失踪案件的过程中,工作组一向避免向非政府的实体如解放运动等寻求帮助,实际上回绝了它们的帮助。

74. 显然,在前南斯拉夫情况下,这将是一种不能自圆其说的办法。该领土上的某些部分并不是国家,其他部分虽有国家之名,却没有得到国际社会的承认;还有一些地区则处于联合国的保护之下。而且,自某人失踪案件发生后,边界和主权可能已经改变,在事件发生的地方出现了另一个实施控制的实体。在波斯尼亚和黑塞哥维那,在整个地区都继续有人员失踪的报告,人们只能猜测谁将最终控制那块领土,而失踪案件却可归咎于冲突中的所有方面。结果,该地区的中央政府可能并没有实际上掌握所有它们本应掌握的情况。地方当局,例如在 Krajinac,在某类失踪案件方面可能要比在贝尔格莱德或萨格勒布的政府更有用。

75. 此外,如果将自己限于仅与政府发生联系,特别程序很可能会陷于在那块领土上疲于奔命,因为地图常常会在还没有离开印刷厂之前就已经过时。这种前景在本次任务期间就已经相当严重了。

76. 同时,联合国在前南斯拉夫实现和平和努力必然要打破固定的领土控制、主权和承认的概念。联合国官员每天都在与不同派别在不同层次上,无论是政府还是非政府的,进行和平谈判以及有关人道主义援助和维持公共秩序方面的接触。在此基础上,特别程序需要采取面对实际的态度,向任何方面和任何可以获得材料的人寻求有关未决案件的资料。

77. 这种面对现实的态度将意味着,有关失踪人员案件的报告有时将同时提交

地方、地区或国家当局,在有外交部的情况下利用外交部作为一个中心点。它还包
括与国际红十字会--尽管该机构根据它职权有其当然的决定权--各国红十字会和其
他参与查找活动的机构建立联系。最后,与其他联合国机构如难民署和联合国保护
部队的内部资料交换将作严格规定。

78. 因此建议,特别程序应对报告的失踪人员案件采取符合实际的态度,对所
有各方面来源提供的材料兼收并蓄。

10. 澄 清

79. 工作组一旦获得确有把握说明失踪者生死下落的情报,并且确认其家属会
把这一情况为确切情报予以接受,即行认为有关失踪案件为“已获澄清”。特别程
序不妨沿用同一方法。仅说明失踪者是否仍然活着或已经死亡就已经是向前迈进的
一大步,因为这使得亲属在认定失踪者已死亡的条件能够进行哀悼和调整。但是,
此种情报并不意味着案件的最终了结。换言之,将在特别程序下对之进行调查。直
至获得澄清或人权委员会另行作出决定。

80. 建议在特别程序之下,只有在确定了失踪者无论生死的实际下落时才应认
为失踪案为已获澄清。

11. 亲属中介人的培训

81. 特别程序不妨包括一项培训失踪亲属中介人团体或组织的内容。可通过
日内瓦的人权事务中心和萨格勒布的驻地办事处指导中介人了解特别程序的运作方
式和提呈案件的最适当方式。这样可以大为加快工作的进行,同时避免对联合国的
实际作用和能力产生错误的希望和不切实际的期待。

82. 建议特别程序应用足够的时间就应沿用的工作方法指导有关和当事方。

12. 与主管当局和组织的联系

83. 显然,必须向按特别程序接触的主管当局和组织充分通报程序下的目标和
工作方法,以及联合国希望它们给予合作的程度。

84. 建议在特别程序之下向请其提供有关失踪者案件情报的主管当局和组织
充分通报特别程序的目标和运作方式。

13. 整个特别程序的特点

85. 如果说除了从务实出发没有其他原因,可以认为特别程序主要是通过行政渠道,涉及数据库处理和函文往来的一种程序。它不牵涉关于交换资料或其他事务的任何形式的谈判或磋商,把此类活动交由较有经验的组织或条件较好的机制进行。从第28段说明的需要看来,这一特点值得强调,以避免为了澄清失踪者命运和下落的各种努力之间发生的不当的摩擦。

86. 同时,将程序称之为“行政性”的意图并不是说联合国以这种方式对事务进行参与不会超越通常的办事惯例,更不是说联合国的价值仅仅是象征性的。与此相反,本报告建议的行动范围和工作方法是在本系统所受限制之内处置目前紧急情况最为真诚的努力。

87. 建议不应把特别程序的重点放在关于交换失踪者情报的磋商或谈判上。

四、执行机构

88. 现在要审议的问题是,应由何人或何种机构负责特别程序。基本上有两种选择。一种是由秘书长负责这项职权。另一种是授权某种机构--特别报告员、工作组或秘书长代表--对某一上级机关负责。关于第二种办法,必须在现有机制或是新机制之间做出选择,并且决定一个上级机关。

89. 秘书长已经受命负责涉及到世界上许多地区的多项任务。人权领域内的例子越来越多。其中有些涉及到长期的实质性业务活动,其中之一是联合国驻萨尔瓦多观察团。有鉴于这种情况,可以建议由秘书长负责特别程序。在实践中,这将意味着有关活动的报告很可能作为秘书长提交人权委员会的报告印发,将由秘书长的一名代表,例如人权事务中心的一各官员,在委员会届会上对报告做口头说明。

90. 人权委员会过去曾经请秘书长指定一名特别代表处理一些具体问题,发伊朗的人权情况等等。该代表经秘书长授权行事。因此,在实际上他或她的活动范围略大于秘书长,或许略小于以个人身份行事特别报告员。无论如何,指定一各秘书长特别代表等于建立一种新的机制。

91. 从体制上看,联合国对前南斯拉夫的干预是具体和实在的。安理会和联大大力应付了这一问题;人权委员会的头两届紧急会议也全部专门讨论同一问题。派驻了一名向秘书长和安理会汇报的联合国调停人,即Thorvalt Stoltenberg先生。

安理会建立了前南斯拉夫问题专家委员会和战争罪法庭。人权委员会任命了一名特别报告员，在人权事务中心萨格勒布办事处的协助下调查前南斯拉夫的人权情况。联合国保护部队负责维持该地区的和平，同时其他一些联合国机构以难民署为业务骨干也在当地开展着活动。欧洲联盟取得了欧文先生的帮助，向当地派出了整个的监督团。另外红十字会国际委员会在前南斯拉夫十分活跃，专门为前南斯拉夫失踪人员再增设一个机制将会形成机构过多的局面。

92. 被迫或非自愿失踪问题工作组与随之其后设立的其他主题机构相似，建立的目的是调查了解某一现象在世界范围内的发展动态。而国别报告员的职权一般都是调查某一国家内的全部侵犯人权事件，其他也包括失踪问题。人权委员会自1980年设立工作组以来一直相当慎重地保持着两类机制之间的界限。如果为某一地区设立一个新的主题机制，这一工作组就会被取而代之。

93. 无论取何种方式，人权委员会看来最适合作的有关机制的上级机构。在人道主义基础上澄清失踪案件不属安理会的职权范围，而联大并不配属所设想的这类附属机构。另一方面，工作组的活动表明，人权委员会对此类事务的干预是长期以来的惯例。

94. 因此，设想应由人权委员会的某一或多个现有机制负责特别程序。

95. 如前一节指出，不能由被迫或非自愿失踪问题工作组将特别程序作为其日常工作的一部分予以执行。它的工作方法与符合前南斯拉夫情况的特殊需要的工作方法大不相同。显然不能期望工作组为无论如何重要的某种特殊情况采用特别工作方法，同时又对所有其他情况保持已经既定的方法。另外，工作组已经面临着8,000多起案件的积压工作量，不能承担来自前南斯拉夫的工作量，估计这方面的案件不久将达到15,000起以上。工作组向人权委员会第四十九届会议提交的报告(E/CN.4/1993/25第36-44段)已经提出了这方面的意见。

96. 另一方面，前南斯拉夫人权情况特别报告员受命调查事情的一切方面。他没有理由不应该较密切地调查整个情况的某一特定部分，即澄清失踪者的案件。与此同时，工作组不应当回避自己关于在包括前南斯拉夫在内的任何地方发生失踪事件方面的责任。

97. 所以，处理前南斯拉夫任何地方失踪案件的最合适办法可能是特别报告员与工作组一名成员之间的合作。具体而言，工作组不妨指定一名成员与特别报告员一起执行特别程序。他们的联合活动可通过提交人权委员会的一份联合年度报告予以反映。第一份此类报告将提交给委员会第五十一届会议。有关这项议题的实地访问原则上由工作组的有关人员独立进行。

98. 由于联大对此问题十分关心,特别报告员和工作组的负责人员也完全应该联合向联大直接汇报。第一份报告可提交联大第四十九届会议。

99. 工作组应建议,赋予前南斯拉夫人权情况特别报告员和强迫或非自愿失踪问题工作组的一名成员一项联合职权,并由此向人权委员会和可能向大会提出联合报告。工作组将指定其一名成员完成这一任务。

100. 根据前一章,特别程序在行政结构上可得到经秘书长决定的联合国日内瓦办事处某一有关单位的支助,设想为目前处理前南斯拉夫侵犯人权和违反人道主义法行为的人权事务中心特别程序处。虽然业务规模仅仅是最低限度的适足联合国反应,业务费用估计每年大约为180,000美元。

101. 工作组应建议由人权事务中心在行政上支助特别程序。

五、结论意见

A. 访 问

102. 强迫或非自愿失踪问题工作组的一名成员1993年8月4日至13日访问了前南斯拉夫部分地区。他是代表整个工作组并应人权委员会关于前南斯拉夫的特别报告员Tadeusz Mazowiecki先生的请求进行这次访问的。工作组的这名成员访问了萨格勒布、贝尔格莱德及称为东区(Vukovar镇周围地区)和西区的联合国保护区。由于条件困难,未能安排对该地区的其他地方特别是波黑进行访问。

103. 这次访问的目的显然不同于工作组在此之前的其他访问。在通常情况下,工作组将派出两名或三名成员查明某一失踪情况的“形成”和“行为者”,找到问题的根源,促进失踪事件的澄清,就如何才能避免发生新案件进行调查。在访问之后将编写一份单独的报告,说明失踪事件发生的暴力情况、法律和体制背景,分析数据和有关各方的意见,最后提出结论和建议。

104. 目前的目标是与可能在如何最好地解决前南斯拉夫失踪事件问题方面有见解的有关各方进行谈话。因此,访问的权限是分析眼下的情况,而且认明联合国行动的框架。这一框架将首先由人权委员会按照特别报告员提出的建议做出决定。希望本报告可为特别报告员制订建议起到指导作用。

105. 访问总的来说是顺利的,很好地达到了目的。萨格勒布和贝尔格莱德的政府都给予了合作,同时其他对话方,如全国红十字会和失踪者的亲属,也给予了热情接待,提供了有帮助的解释。联保部队不仅提供了重要的资料,而为在该地区旅行做

了灵活的安排。

B. 结 果

106. 无论权限如何,从前南斯拉夫返回的任何代表团都很难感到乐观,因为当地的形势不稳,机会有限。至失踪问题进行调查证明也是同样困难的。问题是严重的,更为可怕的是,目前正以令人震惊的速度加剧着。联合国秘书处目前面临着7,000起人员失踪案件。根据这次访问,估计在今后六个月中这一数字很可能超过15,000起。同时,波斯尼亚和黑塞哥维那的战争仍在继续。这部分冲突造成的失踪人数目前无从了解。因此,对于联合国在澄清这类案件方面能有多少作为不应抱不切实际的幻想,防止新案件的发生更是困难重重。红十字国际委员会眼下在该地区并未从事任何惯例调查,而是倾力进行其他活动,如交换家庭信件、信息,这澄清了许多原先已有报道认为失踪了的人的命运和下落。

107. 无论如何,人们认为联合国在就失踪者案件采取行动方面有着独立的责任。不仅是Vukovas母亲联合会和和平母亲联合会有这种看法,红十字会各界及政府部门也持这种认识。它们确认,联合国已经就世界范围内的失踪问题采取了行动,所以期望自己的困境能够得到早日解决。有些亲属团体看来现在已经对联合国是否会就此行为有所怀疑。不管怎么说,克罗地亚武装力量与南斯拉夫人民军之间的战争是在两年多以前就爆发了,而联合国方面迄今为止所做的仅仅是审理了Vukovar的一起案件。

108. 现在明显缺乏就战争受害者交换资料的政治愿望,实属令人震惊。克罗地亚和南斯拉夫双方是如此,而且人们怀疑波黑交战各文也是如此。即使政府代表就此进行讨论,也是诚意不足,效果极差。估计只要战争延续下去,引起战火的领域和社会冲突得不到解决,不会有任何一方拿出诚意与其他方面交流信息。同时,萨格勒布和贝尔格莱德各方面都不大怀疑实际上确有有关资料,只不过是谨慎地存放在警方或军方的档案之中而已。因此,拿出政治意愿甚至是仅仅开始揭示失踪者命运和下落的一个先决条件。当然,实现这一先决条件大大超出了本项工作的权限范围。

109. 人们希望,一旦实现和平,就会产生足够的政治意愿。但应予以关注的是,随着和平协定的签署和遵守,但是有两种逆流趋势可能会阻碍澄清失踪案件,工作组在其他一些情况下调查失踪案时就曾遇到过这种情况。第一种是,一般而言,在经过严重战争灾害开始重新建设时,一个国家往往向前看,而不是注重于过去发生的事。

过去的事让它过去吧!这并不妨害尊重那些因失去配偶、父母或子女感到悲痛的人。与此同时,由于深刻的仇恨或不信任不断地使战争受害者问题旧事重提,就这些人交换信息的愿望不一定会比过去更强烈。与过去一样,报仇雪恨的念头使当年各方失去了为了和平解决持续承受的痛苦的力量。

110. 第二种不利趋势如下:揭示失踪者的命运和下落可能会暴露出战争罪或危害人类罪的痕迹。这是否会有利于现今的政治领导值得怀疑。因此,他们可能不会积极地支持查找证据的工作。

111. “万人坑”可能会成为一个长期无法解决的问题。在访问期间,查看了位于该国不同地区的若干处据报道的“不正常”掩埋点,据称其中埋有分属不同民族的人的遗骸。对于提取战争罪证据来说,其中一处万人坑的发掘取样就足够了。在这方面,肇事者与受害者相比更具相关性。但是,从澄清失踪案的角度而言,必须起出所有遗体,凡有可能,应一律验明身份。除了多重敏感和无条件的政治意愿之外,这项工作是极其艰巨的。联合国应在其主持下设立一个法医机构,找到可聘请的专家和采购资金,必要时可请私有来源给予帮助。

112. 即使如此,在最好的情况下也将会有大量的未决案件。有的可能永远也无法解决。寻找第一次世界大战失踪者的工作毕竟至今也没有结束。在巴尔干人的感情中,这些失踪者将永远使人无法忘记他们承受的一切,使尘埃久久不能落定,也许这将是命运的最终嘲弄。

六、建议摘要

113. 本报告中讨论的行动框架构成部分分为五个部分。联合国就前南斯拉夫失踪者采取的行动(“特别程序”)应当达到最起码的效率标准。必须采用务实的方法。应当把失踪者亲属的苦难处境作为出发点,作出灵敏的反应。应当避免查找失踪者的现行努力发生相互摩擦。活动费用必须切合实际。

114. 对于澄清前南斯拉夫失踪者案件,特别程序必须采取一种严格人道主义的非指控性的立场。无论冲突是国际性的还是非国际性的,一律应被视为与是否受理案件无关。前南斯拉夫任何地区的一切失踪案件应在同一程序之下审理。原则上,所有这些案件都应在特别程序下审议,无论受害人是平民(非作战人员)或是作战人员,也无论肇事者是否与政府有关。换言之,对象群体将大于强迫或非自愿失踪问题工作组和《保护所有人免于被迫失踪宣言》所涉及的群体。为澄清概念,使用“下落不明者”这一广义用语将把这一对象群体与较为特定的“失踪者”群体区别

开来。

115. 特别程序应有一项要求,即凡属可行,中介人代表有关亲属采取的行动和消息来源应对有关当局或组织保密。应为所有失踪案订立清楚和相关的受理标准。程序应做到具体案件分别处理,以计算机表格清单的格式列明所需要的最起码资料内容。特别程序应利用所有可得资料来源。在确认失踪者下落、生死之前,不应将案件视为获得澄清。应用充分的时间就采用的工作方法指导中介人。在向有关当局和组织索要资料时应适当地向其通报目的。特别程序不涉及有关交换资料的磋商或谈判。

116. 应由前南斯拉夫人权情况特别报告员与强迫或非自愿失踪问题工作组的一名成员联合负责特别程序,向人权委员会并可能向联大提出联合年度报告。

XX XX XX XX XX