



安全理事会

Distr.: General
12 June 2008
Chinese
Original: English

秘书长关于联合国科索沃临时行政当局特派团的报告

一. 导言

1. 安全理事会第 1244 (1999) 号决议授权秘书长, 在有关国际组织协助下, 在科索沃设立国际民事存在, 以便在科索沃建立一个临时行政当局, 使科索沃人民能够享有高度自治。

2. 本报告是联合国领导的临时行政当局在欧洲联盟、欧洲安全与合作组织 (欧安组织) 以及联合国各机构、基金和方案等主要业务伙伴支助下运作 9 年之后向安全理事会提交的。在这 9 年里, 名为联合国科索沃临时行政当局特派团 (科索沃特派团) 的国际民事存在帮助科索沃在建立和巩固民主和问责的临时自治机构以及为能运转的经济打下基础方面取得了长足进展。尽管在标准执行方面已取得实质性进步, 但在某些领域, 特别是在难民和境内流离失所者回返领域尚有进一步改进的余地。科索沃各族裔的全面和解与融合, 将是一个长期的进程, 仍然是一项艰巨的挑战, 需要科索沃各族裔作出真诚的承诺。

3. 2007 年 4 月 3 日, 我向安全理事会提交了我负责科索沃未来地位进程的特使马尔蒂·阿赫蒂萨里编写的科索沃地位解决方案全面提案 (S/2007/168/Add. 1)。但是, 安理会没有核可这一提案。后来, 由欧洲联盟、美利坚合众国和俄罗斯联邦组成的“三驾马车”推动各方于 2007 年底进行了更多的密集谈判。这些谈判也以未能就科索沃的地位达成经双方同意的决议而告终。2008 年 2 月 17 日, 科索沃议会举行会议, 并通过“独立宣言”, 宣布科索沃成为一个独立的主权国家。该宣言得到科索沃议会 120 名成员中的 109 名的支持, 科索沃 10 名塞族议员没有出席会议。

4. 我立即提请安全理事会注意这一事态发展, 供其审议。在这样做的时候, 我重申, 在安理会提供指示之前, 联合国将继续以如下理解为基础进行运作: 第 1244 (1999) 号决议仍然有效, 而且科索沃特派团将继续根据不断演变的情况执行其



任务。在 2 月 17 日宣布独立之后，安理会没有采取任何立场。迄今，联合国已有 42 个会员国承认科索沃独立。

二. 实地的事态发展

5. 在这一宣布独立后，塞尔维亚通过了一项决定，表示这一宣布是将其一部分领土单方面强行分裂出去的行为。此外，大多数科索沃塞族人也谴责宣布独立，并采取一些措施，对科索沃特派团在科索沃的作用构成严重挑战。为表示其不满，科索沃塞族人将他们抵制的科索沃机构范围扩大，现已包括警察、司法机构、交通和市政管理机构。在科索沃南部的几个市镇，科索沃警察部队中的科索沃塞族警察已经离开岗位，而在科索沃北部，科索沃警察部队中的科索沃塞族警察继续对科索沃特派团国际警察报告。

6. 科索沃塞族人还通过抗议表达其不满，这些抗议大多是和平举行的，但在科索沃北部发生过零星暴力。2 月 19 日，几群人数不多的科索沃塞族抗议者毁坏了行政边界线上的 2 个海关服务点，3 月 14 日，示威者强行占领了米特罗维察北部的法院。随后于 3 月 17 日，在为重新获得对法院的控制而展开的警察行动期间发生了同科索沃特派团警察和驻科索沃部队的暴力对抗。科索沃特派团正在努力恢复行政边界线上的海关服务点，并使米特罗维察的法院能够运转。

7. 在科索沃阿族占多数的地区，当地也正在出现新的情况，科索沃特派团的权威面临挑战。4 月 9 日，科索沃议会通过了定于 6 月 15 日生效的科索沃宪法。这一宪法在拟定时就是要切实取消科索沃特派团目前作为临时民政当局的权力。在这一方面，科索沃政府已经表示，它欢迎联合国在科索沃的继续存在，条件是这一存在仅执行有限的余留任务。

8. 除了实地的这些事态发展外，2 月 18 日，我收到欧洲联盟共同外交与安全政策高级代表的来信。他在信中通知我说，欧洲联盟愿意在第 1244（1999）号决议规定的框架内在科索沃的法治领域发挥更大作用。此后，欧洲联盟重申其已做好准备，在警察、司法和海关等职能领域向科索沃部署工作人员。

9. 我的理解还是，欧洲联盟委员会已通知我的特别代表，它将于 2008 年 6 月 30 日停止为经济重建支柱部门（第四支柱部门）活动提供经费。秘书处告知欧洲联盟委员会，其作出这一决定时未与联合国总部进行协商，该决定使得科索沃特派团没有技术能力或预算拨款来取代欧洲联盟委员会供资的专家。与此同时，科索沃政府已经通过于 6 月 15 日生效的立法，该立法旨在切实承担目前由科索沃特派团第四支柱部门在对社会所有企业以及公共企业的行政管理权方面所执行的任务和管辖权。这一立法，再加上宣布关闭第四支柱部门，切实地使科索沃特派团失去控制这些领域的权力和能力。

三. 为找到折中办法而做出的努力

10. 科索沃宣布独立以及新宪法于 6 月 15 日生效，都给特派团行使行政权力的能力构成重大挑战。此外，科索沃北部发生的事件也显示，许多科索沃塞族人决定拒绝参与科索沃各个机构。在这方面，我认为联合国在科索沃正面临一个新的现实，科索沃特派团必须考虑到这一现实对其业务的影响。我的评估意见是，不这样做可能导致科索沃境内的各种关系、包括科索沃各族裔之间的关系更加紧张，并会促使形成一个对国际民事存在不利的环境。出于这些考虑，现在迫切需要找到一个解决办法，维护国际和平与安全及科索沃境内的稳定。

11. 为此，我与有关各方和主要的利益攸关方进行了斡旋，以确定是否有达成一个地位中立解决办法的基础，在第 1244（1999）号决议的框架内以现实和务实的方式解决这些挑战，同时有助于有效管理实地的局势，缓和紧张关系，维护科索沃和更广泛区域的稳定。我与安全理事会成员的讨论情况表明，安理会有意根据不断演变的时局调整联合国在科索沃的业务任务。

12. 我还就以后科索沃境内国际民事存在的今后可能安排与普里什蒂纳和贝尔格莱德进行了直接协商。为此，主管维持和平行动副秘书长前往该地区，探讨能否达成一个折中办法，为经过改组的驻科索沃国际民事存在得到普遍接受创造条件。塞尔维亚和科索沃塞族人都表示，他们认为欧洲联盟在法治领域执行更多业务任务可以接受，条件是在联合国地位中立的全面领导下开展这类活动。经过这些讨论，我的评估意见是，普里什蒂纳和贝尔格莱德都认识到有必要制定一个解决办法，以便科索沃的国际民事存在能维持下去。在这方面，塞尔维亚已表示特别关注警察、海关、司法、交通和基础设施、行政边界线的管理以及文化遗产等问题。在这些协商的基础上，我已致函博里斯·塔迪奇先生阁下和法特米尔·塞迪乌先生阁下，说明我将指示我的特别代表在每个领域内与他们共同制定的实际安排（见附件一和附件二）。

13. 同样，欧洲联盟提出可以执行更多业务任务一事也是一个关键情况。欧盟如执行更多任务，将使联合国能够利用这一区域组织及合作伙伴的知识专长和资源，从而共同分担责任。考虑到有必要为科索沃特派团制定一个业务办法，既维护联合国在科索沃和巴尔干地区所做的积极工作，同时还遵守第 1244（1999）号决议的框架，并注意到欧盟愿意在科索沃发挥更大作用，因此我的评估意见是，如果欧盟在法治领域内并且在我的特别代表领导的联合国的伞下发挥更大作用，联合国的各项目标将得到最好的实现。我期望欧安组织驻科索沃特派团能够作为经过改组的科索沃特派团的一部分继续进行工作。欧安组织特派团在科索沃全境的存在对于促进基层的民主价值以及保护科索沃各族裔的正当利益至关重要。

四. 特派团的结构

14. 科索沃最近和即将发生的事件将对科索沃特派团的业务产生重大影响。鉴于科索沃局势不断变化，经与贝尔格莱德、普里什蒂纳和主要利益攸关方广泛协商，并在安全理事会作出指示之前，我打算对在科索沃的国际民事存在的业务方面进行调整。我的决定基于对实地情况的仔细考虑和分析，实地情况要求对科索沃特派团的结构和分布作出实际调整。除非安全理事会另有决定，第 1244（1999）号决议将继续成为联合国任务的法律框架，而任务的实际执行将取决于不断变化的情况。

15. 我注意到，欧洲联盟准备按照 2007 年 12 月 14 日欧洲理事会的结论意见扩大其在科索沃的作用。我的评估意见是，欧洲联盟如能向科索沃部署法治特派团，将如安全理事会第 1631（2005）号决议的预见，对联合国的工作加以有益的补充，并积极促进有限资源的充分利用。我并考虑到了联合国的整体利益，并认识到区域组织在协助联合国维护国际和平与安全方面可以发挥宝贵的作用。

16. 欧洲联盟将在第 1244（1999）号决议的框架内并在联合国的全面领导下，在法治领域的业务方面发挥更大的作用。欧洲联盟将在一段时间内逐步增加在科索沃境内国际警务、司法和海关方面的业务责任。人们的理解是，联合国的国际责任将限于其有效业务控制的范围之内。除其他有待确定的职能外，联合国的存在将履行下列职能：(a) 监测和报告；(b) 在必要和可能的情况下协助安排科索沃参加国际协定；(c) 促进普里什蒂纳和贝尔格莱德就双方关心的实际问题进行对话；以及 (d) 就执行我在给塔迪奇先生的信中提出的和在给塞迪乌先生信中提及的规定进行对话方面的职能。

五. 意见

17. 我的评估意见是，科索沃发生的事件已经并将继续对科索沃特派团的业务运作产生重大影响。科索沃特派团自 1999 年设立以来，在履行和完成第 1244（1999）号决议第 11 段规定的各项任务方面取得了进展，而其开展活动的范围则大大缩小。在科索沃宪法生效后，根据我的评估，科索沃特派团将无法继续有效执行其作为临时行政当局的绝大部分任务。

18. 最近的事态发展以及今后出现的实地情况必须加以谨慎管理，否则将导致科索沃族裔之间的紧张关系不断加剧，并可能使科索沃特派团与在科索沃的其他地方和国际行为体之间产生摩擦。当前的首要问题是需要确保国际和平与安全，维护联合国和国际社会在科索沃及范围更广泛的区域所做的工作。我特别注意到，必须确保全面保护和捍卫科索沃各个族裔的权利。

19. 为此，在接到安全理事会的指示之前，我打算对驻科索沃国际文职人员的存在进行重组。目前，切实需要对国际存在进行调整，使之更适合处理科索沃境内目前和即将出现的业务要求。鉴于科索沃和塞尔维亚地处欧洲，并鉴于欧洲联盟已表示愿意在科索沃法治领域更多地执行业务任务，我打算着手作出实际安排，以使欧洲联盟能够扩大在该领域的业务任务。

20. 我打算与欧洲联盟和欧安组织等相关伙伴进一步协商，以确定持续的国际民事存在的职能规定，并着手在可行的情况下尽快执行这些规定。在这方面，我感谢北大西洋公约组织继续承诺根据第 1244（1999）号决议的规定为国际民事存在提供支助。我相信，普里什蒂纳和贝尔格莱德当局以及科索沃人民将继续与联合国合作，维护和巩固和平与稳定，把科索沃和巴尔干区域其他地区推向前进，推向欧洲更加稳定、更加繁荣的未来。

附件一**2008 年 6 月 12 日秘书长给博里斯·塔迪奇先生阁下的信**

联合国在科索沃地位问题上一直奉行绝对的地位中立立场。继 2008 年 2 月 17 日科索沃单方面宣布独立以来，一些会员国已承认科索沃为主权国家，另外的国家则没有承认。在这方面，安全理事会第 1244（1999）号决议继续有效，直到安全理事会另外作出决定。

在安全理事会未提供其他指示的情况下，经与贵国政府和其他利益攸关方协商，我打算行使第 1244（1999）号决议赋予我的权力，按照我提交安全理事会的报告（S/2008/354）所述，对国际民事存在进行重组。此外，下列规定将作为临时安排，适用于一个有限的期间，且不损害科索沃的地位。

1. 警察

在塞族人占多数的有关地区运作的科索沃警察部队人员应向我的特别代表全面领导的国际警察报告。

2. 法院

可设立为塞族人占多数的有关地区服务的其他地方和地区法院。这些法院将在第 1244（1999）号决议的框架内，根据适用法律，在科索沃法院体制内运作。

3. 关税

我的特别代表将与利益攸关者协商，确定使科索沃继续作为单独的关税区运作的组织构架，其中将包括在相关的设关地点继续驻留国际海关人员。

4. 交通和基础设施

我的特别代表将设立一个技术协调委员会，成员包括塞尔维亚和其他利益攸关方，以处理所有相关的技术问题和跨边界问题，同时计及普里什蒂纳-贝尔格莱德技术对话工作组的工作。

5. 边界

根据第 1244（1999）号决议，北大西洋公约组织作为国际军事存在，将同其他国际组织一道，继续履行其在科索沃全境的现有安全任务、包括有关边界的安全任务。

6. 塞族教会财产

应向在科索沃的塞尔维亚东正教提供国际保护。在科索沃的塞尔维亚东正教应继续受在贝尔格莱德的东正教中心的直接的权力管辖。塞尔维亚东正教将保留

在科索沃维护和重建其宗教、历史和文化场所的特有权力。塞尔维亚将继续同联合国和所有利益攸关方密切合作，向此类维护和重建活动提供支助。

在上述规定的执行方面，我的特别代表将谋求与贵国政府对话。就此，我的特别代表将与包括普里什蒂纳当局在内的其他利益攸关方协商。根据第 1244（1999）号决议第 6 段，我打算同设想的重组一道任命一位新的特别代表。

考虑到欧洲联盟对这一区域的承诺，我打算与欧洲联盟共同外交与安全政策高级代表协商，确定欧洲联盟在联合国中立地位框架内执行上述规定方面的业务任务。

潘基文（签名）

附件二

2008 年 6 月 12 日秘书长给法特米尔·塞迪乌先生阁下的信

联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团）继续在安全理事会第 1244（1999）号决议框架内运作，并根据不断演变的时局执行任务。联合国在科索沃的地位问题上奉行的立场是绝对中立的立场。

我认为，科索沃最近的各种事件对科索沃特派团具有深远的业务影响，需要它对事态发展和实地的变化作出调整。阁下将可以回顾，我在提交安全理事会的最新报告（S/2008/211）中提出了这一可能性。联合国的努力旨在确保科索沃以及范围更大的区域的政治和安全局势保持稳定，科索沃民众、尤其是少数族裔得到适当保护。

继 2008 年 2 月 17 日科索沃议会通过独立宣言之后，若干会员国已经承认科索沃为主权国家，但其他国家没有承认。我还注意到，新的科索沃宪法预期将于 6 月 15 日生效。这些事态发展合在一起，将促成科索沃局势大大改观。

在安全理事会没有提供其他指示的情况下，经广泛协商，我根据第 1244（1999）号决议，打算对国际民事存在的结构和分布进行重组，使其与科索沃正在演变的局势相适应，并使欧洲联盟能够在科索沃承担更多的业务任务。

为了处理自 2 月 17 日以来产生的运作关切问题，将连同科索沃特派团的重组，按附件一所述实施一些具体安排。这些安排的适用期有限，且不损害科索沃的地位。就此，在执行这些规定方面，我的特别代表还将与阁下以及其他利益攸关方协商。

我相信，科索沃当局和人民将继续与联合国合作，维护和巩固我们共同取得的重大成果以及联合国在科索沃所做的工作。

潘基文（签名）