联合国 S/2004/71

安全理事会

Distr.: General
26 January 2004
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. 本报告是根据 1999 年 6 月 10 日安全理事会第 1244（1999）号决议提交的；安理会在决议中决定设立联合国科索沃临时行政当局特派团（科索沃特派团），并请秘书长定期向安理会报告特派团任务执行情况。本报告述及 2003 年 10 月 1 日至 12 月 31 日期间科索沃特派团的活动和科索沃、塞尔维亚和黑山的事态发展。

2. 11 月 5 日，审查临时自治机构实现“先标准后地位”政策基准进展情况的机制宣布成立，这是本报告所述期间的主要事件。审查机制设想，根据季度定期审查所评估的达标进展情况，应有机会在 2005 年年中对执行进展情况进行第一次全面审查。是否启动决定科索沃未来地位的政治进程将根据审查结果而定。审查机制为“先标准后地位”政策带来了新的势头，并把临时机构的工作重点转到了实现“先地位后标准”政策八个领域的基准。12 月 10 日，我的特别代表哈里·霍尔克里和科索沃总理发表了“科索沃标准”文件，文件坚持科索沃特派团颁布的条例及其辅助文书作为科索沃适用法律的首要地位，阐述了原始标准文件，并明确和详细地制定了科索沃充分履行第 1244（1999）号决议、《宪法框架》和经安全理事会核准的原始标准/基准声明所必须实现的标准。我的特别代表与临时机构以及科索沃各主要政党、包括作为科索沃塞族代表的“返回联盟”和代表土耳其裔、阿什卡利人、罗姆人、埃及裔和波什尼亚克人等其他较小族裔的政党密切协商编写了这份文件。科索沃特派团随时向贝尔格莱德通报了文件的准备情况，贝尔格莱德也对文件发表了看法。但在文件发表时，贝尔格莱德却发现无法接受这份文件。贝尔格莱德认为，协商不够充分，文件破坏了第 1244（1999）号决议。科索沃的塞族领导人和一些阿族领导人也与文件保持距离。

3. “科索沃标准”文件发表后，在我的特别代表和科索沃总理共同主持的指导小组的主持下，科索沃特派团和临时机构召集五个工作组举行会议，讨论了八套标准。五个工作组的首要任务是拟订执行这些标准的工作计划，工作计划将提出

临时机构为达标而制订的政策以及确切、具体和可衡量的步骤，并尽可能包括这些政策和步骤的执行时间表。工作组由科索沃特派团和临时机构的代表组成。虽然我的特别代表和科索沃阿族领袖一再发出邀请，但科索沃塞族代表依然没有参加工作组。

二. 民主机构的运作

4. “科索沃标准”文件的发表，特别是标准执行审查进程的启动，再次为科索沃特派团与科索沃政府的合作营造了气氛。但是，在私营化方面的合作以及与贝尔格莱德的对话依然存在困难。

5. 2003 年年底，科索沃特派团根据《宪法框架》第五章的规定完成了向临时机构移交责任的工作。贝尔格莱德和科索沃塞族领导人对此项移交提出质疑，认为超越了第 1244（1999）号决议和《宪法框架》的范围。科索沃特派团依然致力于建立有效的临时自治政府，但也将寻求临时机构以咨询和协商身份参加《宪法框架》第八章为我的特别代表保留的若干具体领域。增加参与不会影响为我的个人代表保留的权力和责任。作为这一进程的一部分，科索沃特派团正在审查政府提出的关于在总理办公厅下设立若干负责内部协调和与科索沃特派团联络的办公室的建议，并将大力建议为这些办公室配备公务员，以保持连续性、责任制和各个族裔的充分代表性。为改善科索沃特派团与临时机构的协作，我的特别代表办公室现已配备一名政府联络干事。

6. 整个政府的政治任命者已开始更积极地履行行政职能和责任。一方面，这在推动立法和政策决定方面取得了一些成功，但在另一方面也造成了政治任命者与公务员之间的职责不明。公务员承受的压力越来越大，即使违反正常程序和《科索沃公务员行为守则》，也要根据政治指示行动。

7. 在本报告所述期间，政府批准了 20 项立法倡议和 8 项法律草案。法律拟定工作继续得到改进。在欧洲联盟的协助下，总理办公厅设立了标准化股，负责检查各项法律是否符合欧洲联盟法律和《宪法框架》。2004 年立法战略跨部工作组确定，应在 2004 年下半年本届政府届满之前完成拟订 117 项法律草案。虽然这项战略列出各项法律综合清单，但并未明确提出优先顺序。在标准、与贝尔格莱德对话和私有化等重要问题上，依然在没有适当准备和文件的情况下作出政策决定。多位部长曾多次提出缺乏背景资料和讨论文件的问题。负责准备议程并为政府会议审查文件的政府秘书已经任命，但迄今为止准备工作依然没有改进。经常仅以一种正式语文分发文件。政府部长或者不用塞文发布文函，或者推迟以塞文发布文函。

8. 科索沃议会的法律拟定工作继续缓慢改进。议会通过了 8 项法律，我的特别代表在 2003 年期间共颁布 28 项议会法律。在本报告所述期间，议会就两性平等法草案、反歧视法草案和卫生法草案举行了公开听证，表明议会工作透明度有所

提高。预算委员会和财经委员会同各市以及临时机构和科索沃特派团的各个办公室每周举行两次联席会议，讨论 2004 年的各项概算。12 月 31 日，我的特别代表在与经济和财政委员会协商后，以科索沃特派团条例的形式颁布了 2004 年度科索沃综合预算。预算草案由科索沃政府编制，并得到议会的批准。将完全通过科索沃自身的资源为预测的 6.32 亿欧元开支提供资金。2004 年度预算是科索沃财经部编制和管理的第一份预算。

9. 然而，在一些情况下，议会恢复了在根据《宪法框架》明显超出其责任范围的领域通过宣言和决定的做法。其中包括议会核准其司法、立法和宪法框架事项委员会的建议，废除“塞尔维亚和南斯拉夫在 1989 年 3 月 22 日之后颁布的所有宪法、法律和准法律条文、决定和其他法令”。我的特别代表立刻宣布，议会的这一决定超出其权限，是无效的。12 月 22 日，科索沃议会通过一项宣言，要求废除科索沃塞族人参加 12 月 28 日塞尔维亚议会选举投票的权利，从而造成返回联盟多个月内的首次退场抗议。科索沃特派团声明，它不赞成对科索沃境内任何人行使民主权利进行干涉。在科索沃境内进行的塞尔维亚议会选举没有发生过任何事端。议会最近的各次全会存在违反程序和计票方法前后不一的情况。许多议会成员都提出异议，但这一做法尚未得到纠正。10 月，成立了一个拟对《宪法框架》提出修正案的工作组。如果提案得到议会三分之二的支持，我的特别代表将就这些拟议修正案中是否有任何修正案和哪些修正案是可接受的并符合安全理事会第 1244(1999)号决议和《宪法框架》做出决定。

10. 返回联盟积极参与各次全体会议，并继续利用为各族裔重要利益提供保障的《宪法框架》特别程序。尽管特别程序不能预防返回联盟被多数票击败，但它的确能确保各族裔的议员，在他们认为其族裔的重要利益受到影响的情况下，可有效地挑战议会通过的法律。例如，议会拒绝了在返回联盟对关于人口和住房普查的法律草案提出异议后成立的特别小组的建议，但我的代表没有颁布这一法律，并将其退回议会重新审议，进行必要的调整，以确保所有族裔平等参与普查的权利。

11. 各市镇的运作继续保持略有起色的积极趋势。整个 2003 年，特别是本报告所述期间，几个市议会展示了进行公众协商的决心；然而，这一领域尚有很大改进余地。此外，所有科索沃市议会第一次在公布 2004 年预算前完成了各自的 2004 年预算进程，从而使各市政当局能够较早地获得资金。在本报告所述期间，科索沃塞族-科索沃阿族联合市政管理机构的运作也略有改善，特别是在格尼拉内地区。但科索沃特派团的市政代表仍不得不采取干预行动，以便暂停特别是与滥用公共资金和企图将科索沃信托机构所管理的土地据为己有的做法有关的各项决定。为确保法治得到遵守，科索沃特派团有时也不得不介入。结果，有迹象显示各市在依照科索沃特派团关于科索沃地方自治问题的第 2000/45 号条例所赋权限履行责任方面有所改进。与上一报告所述期间相比，各法定市政委员会的运作略有改进。27 个混居市中有 11 个每月召开社区委员会会议。这一改进体现了科索

沃特派团最近公布行政指示的影响，这些指示澄清了这些委员会的任务和作用。科索沃民主党仍在抵制参加 Vitina 地区的社区委员会，而科索沃塞族正在抵制其他四个市镇社区委员会的工作。在 2003 年市政预算方面，截至 2003 年 9 月底（现有最新数字日期）的公平分享资金结果显示，市政预算中给少数族裔的经费进一步递增。在 27 个混居市镇中，有八个市镇的所有三个预算项目的公平分享资金都达到最低要求，这比 2003 年上半年的六个市镇有所增加。有六个市镇在三个预算项目中有两个实现了公平分享资金，而 2003 年上半年只有四个市镇。

12. 在 2003 年初出现影响一些市镇运作的政治僵局之后，在本报告所述期间，多数市镇在当地立法领域的活动积极。然而，少数族裔在各市镇的决策进程中影响仍然很小；各委员会和民间社会仍很少参与起草进程；市政条例未能得到恰当贯彻和执行。很多市镇的正式文件翻译工作仍然不能令人满意，依赖于科索沃特派团的推动和资源。科索沃统计局(设在公共事务部内)指示，在市镇和村庄名字“标准化”中仅采用阿尔巴尼亚名称，这违反了科索沃特派团条例。科索沃特派团向公共事务部长强调，必须坚持法治，遵守适用法律。已经发起了科索沃特派团——临时机构联合审查进程。

13. 欧洲委员会分权特派团在与当地和国际谈判人员进行了为期九个月的广泛协商之后，正式公布了其题为“科索沃地方自治和公共行政改革——最终建议”的报告。一些当地领导人作出谨慎和批评性的初步反应。目前，科索沃特派团和临时机构正在审查该报告。在米特罗维察，科索沃特派团行政部门继续执行基础设施项目和提供服务方案。开通了第二条公共汽车服务线，以连接该市北部和南部各社区。然而，该市北部地区继续存在贝尔格莱德支助的平行结构。咨询委员会塞族成员获得每月由贝尔格莱德提供的用于地方治理的 100 万欧元的支配权。除了其作为科索沃公务员的薪金外，科索沃特派团行政部门的塞族当地工作人员还收到贝尔格莱德发放的薪金。

14. 除了米特罗维察外，其他市镇的工作也受贝尔格莱德支助的平行结构的影响，这些结构有损族裔间关系，并破坏合法选举的市政官员的努力。甚至在科索沃塞族雇员愿意作为临时机构的一部分而工作时，他们经常受到塞尔维亚和黑山/塞尔维亚共和国科索沃协调中心要求他们选择站在哪一边的压力，并遭到取消其养恤金和其他社会福利的威胁。在卫生部门，自 2003 年 9 月以来，塞尔维亚卫生部继续对格拉查尼察(普里什蒂纳区域)的保健中心及其分支机构实行控制。科索沃协调中心的活动在本报告所述期间有所增加，似乎组织得更好，有更充沛的资金，正在执行项目，更加致力于向科索沃塞族提供他们从其他方面得不到或与临时机构形成竞争的社会和行政服务。科索沃中心试图将其在科索沃各办事处的地位正规化，但它拒不按照科索沃特派团的要求提供有关每一办事处确切职能和责任的资料。

15. 少数族裔的就业，在中央和市镇两级，均略有改善，但仍不能令人满意。科索沃最近冻结了公务员的雇用，但应科索沃特派团的请求，这不适用于少数族裔社区，从而导致少数族裔公务员的人数增加近 1.5%，但临时机构中没有任何一家达到目标水平。科索沃塞族和非塞族少数族裔成员共占临时机构中央一级雇用的公务员的 10%左右。非多数族裔在高级职位的代表比例方面仍严重不足，仅 1.2%的少数族裔公务员担任高级职位。在 30 个市镇中，少数族裔的任职人数似乎略高；然而，各市镇少数族裔雇员担任高级职位的人数不足 1%。总体来说，在所有市镇雇员（市行政、卫生和教育）中，科索沃塞族占 12%，非塞族少数族裔占 3.3%。公务员制度政治化的趋势继续存在，科索沃特派团发现，在 22 个市镇中，高级公务员的任命主要依据政治考虑。

16. 临时机构在安排妇女担任高级和管理职位方面仍然记录很差。参加立法机构的妇女人数仅达到选举名单对两性任职人数的最低法定要求，妇女在科索沃议会的 120 席中占 33 席，在所有市议会议席中妇女占 28%。在公共部门，10 名部长中仅 1 名女部长，9 名常务秘书中仅 1 名女常务秘书，议会 18 个委员会负责人中 7 名为女负责人，30 名市首席执行官中仅 2 名妇女。

17. 政府尚未向议会提交关于独立媒体委员会的法律草案。同时，临时媒体专员继续确保科索沃媒体符合国际标准。作为这一任务的一部分，颁发了关于广播和电视执照的修订政策，允许在有限的例外情况下免于执行目前的暂停发照规定。这些例外包括申请目前当地媒体不足的地方的执照以及申请建立多族裔站，以便促进和鼓励科索沃境内致力于多族裔节目的广播业者，从而充当建设性的族裔间对话的重要源泉。在本报告所述期间，临时媒体专员还处理了 10 起关于媒体内容的投诉。临时媒体专员关于加强版权保护的准则已于 1 月 1 日生效。公共传播者（科索沃广播-电视公司）与科索沃电力公司在 11 月份签订了一份合同，建立了广播收费制度，这可向科索沃广播-电视公司提供约 57%的总业务预算。

18. 科索沃特派团已开始筹备 2004 年全科索沃范围的议会选举，并建立了中央选举委员会的业务部门。中央选举委员会秘书处独立于临时机构，但接受临时机构的支助。欧洲安全与合作组织将保持对选举活动敏感问题的控制，如投票人名单管理、中心计票及选举结果中心的运作以及对邮寄投票方案的监督等。选举工作组继续开会，以起草定于 1 月底以前向我的特别代表提交的关于 2004 年选举管理框架的建议。

三. 法治

19. 1999 年以来，科索沃的犯罪情况趋于稳定，总体安全环境改善，不过仍有进一步改进的余地。在报告所述期间，尽管 11 月份犯罪达到高峰，但总体趋势仍然是重罪发案率下降。2003 年年中，针对科索沃塞族社区的暴力行为骤升。不过在 2003 年最后三个月，针对科索沃塞族社区成员的高曝光犯罪显著减少，出于

族裔动机的犯罪情况也一样。在 2003 年最后三个月，出现了数起攻击当地科索沃警察部队警官的案件，令人忧虑。11 月 24 日，在德查尼（佩奇区域）附近，两名科索沃警察部队警官遇害，在此之前的 9 月 6 日，贾科维察（佩奇区域）的一名警官被杀，并且在 9 月份还发生其他一些科索沃警察部队警官遭受攻击的案件。可能的原因是，科索沃警察部队成员正越来越多地介入刑事调查，因此被有组织犯罪视为威胁。不过，可能的调查线索之一是，德查尼事件也许是科索沃阿族派系冲突中的未解决纠纷引发的。另外还发生了针对科索沃特派团工作人员的一些事件。

20. 由于安全和公共秩序状况改善，公共秩序仍保持稳定。示威次数明显减少。10 月至 12 月期间发生 24 次示威，而 9 月份一个月就发生 31 起，6 月至 8 月为 79 起。发生了两起重大违反公共秩序事件。在米特罗维察南部，一群人示威抗议取下在米特罗维察市建筑物非法悬挂的阿尔巴尼亚旗帜的决定。在 12 月 6 日一起事件中，一群暴徒在米特罗维察北部袭击了世界银行代表团和科索沃总理，一名世界银行代表团成员受轻伤，包括两辆警车和一辆联合国客车在内的四辆汽车被焚毁。这次攻击显示，犯罪人是有组织的并且准备使用暴力。

21. 科索沃居民同科索沃警察部队日益增加的合作产生了结果。打击有组织犯罪和恐怖主义的斗争取得成就。在 2003 年 4 月科索沃北部铁路桥爆炸案中，调查人员确定了一伙共谋犯，逮捕了一名嫌疑人，并通缉其他犯罪人。10 月 27 日，警方逮捕五名阿族男子，罪名是他们犯下 1999 年针对其他科索沃阿族的战争罪。在报告所述期间还逮捕参与各种恐怖活动的七名被通缉者。反恐工作队调查了七个案件，逮捕了三人，并同驻科部队一起采取了数次联合反恐行动，获得重要证据。10 月 9 日，科索沃打击有组织犯罪局同科索沃特派团海关合作，在与阿尔巴尼亚交界的弗尔波尼察过境点查获 36 公斤海洛因并逮捕三名嫌疑犯。这是四年中查获的最大一批海洛因。12 月 3 日，科索沃特派团警察和海关官员在普里什蒂纳机场截获 6 公斤麻醉品。

22. 自 2003 年 9 月科索沃特派团获得实施秘密电子措施的技术能力之后，截获的毒品以及对腐败、白领欺诈、有组织犯罪和恐怖主义的调查增加了。该项成就以及大幅度增加的起诉和 92%的定罪率极大地改善了科索沃特派团在这些优先领域的反应。科索沃特派团还成立了一个调查工作队，成员包括联合国内部监督事务厅、欧洲联盟反欺诈办事处和金融调查股的代表。该工作队的任务是发起、进行和协调行政调查，以查明涉及以下单位的欺诈和腐败现象：科索沃特派团、各临时机构、独立机构和《宪法框架》规定设立的办事处，以及公共拥有企业、利用公共资产运作的其他实体和执行由科索沃综合预算提供全部或部分资金的活动的任何其他机构或实体。2003 年 10 月 10 日，科索沃警察经济犯罪股同科索沃海关采取联合行动，以卷入石油走私的欺诈和腐败罪名逮捕了三名海关官员和一名商人。

23. 科索沃特派团继续采取区域方式打击有组织犯罪。10 月 31 日，科索沃特派团与黑山签署了一份警察合作谅解备忘录，补充了同塞尔维亚共和国、阿尔巴尼亚共和国和前南斯拉夫的马其顿共和国签订的现有议定书。该区域方式在 2003 年 11 月 29 日产生了结果：这一天，在科索沃特派团警察和塞尔维亚警察首次采取的联合行动中，在塞尔维亚本土被绑架的一名科索沃阿族商人获救，五名塞族绑匪被捕。科索沃特派团还继续参加反恐、边界控制和打击有组织犯罪等领域的区域倡议，例如根据《稳定公约》提出的各项倡议。

24. 科索沃警察部队现有 5 704 名在职警察，其中 846 人为妇女，880 人来自少数族裔社区。在报告所述期间，科索沃警察部队指挥部下属警察局增加了四个，使警察局总数达到 10 个。随着科索沃警察部队接近拥有充分的人员和能力，科索沃特派团继续缩小国际民警部门的规模，目前国际民警的警力为 3 689 人。科索沃警察部队警官现占贩运和卖淫问题调查股和中央禁毒股等单位工作人员的半数。此外，中央刑事调查股和科索沃打击有组织犯罪局等其他单位现在也包括科索沃警察部队的警官。

25. 正在继续努力让更多的少数族裔参加科索沃司法系统：12 月 4 日，任命了 26 名新的科索沃法官和检察官，其中包括来自科索沃塞族社区的六名法官和一名检察官。这样，科索沃现有法官总数为 316 名，其中 90%为科索沃阿族，5%为科索沃塞族，5%来自其他族群。检察官现有 53 名，其中 10%（包括 4%为科索沃塞族）来自少数族群。妇女分别占法官的 25%，检察官的 17%。在科索沃塞族占多数的 Strpce 地区（格尼拉内区域），一个市法院部门和一个轻罪法院投入运作，在格拉查尼察（普里什蒂纳区域）开设了一个法院联络处，正在 Novo Brdo（格尼拉内区域）和戈拉日德瓦察（佩奇区域）开设更多的法院联络处，以增加科索沃塞族的司法渠道。不过贝尔格莱德尚未执行为有利于科索沃塞族融入科索沃司法和检察制度而于 2002 年 7 月签署的关于保留养恤金和其他福利的《联合宣言》的各项规定。该情况导致该族裔的许多申请人撤回申请。尽管在 Leposavic、Zubin Potok 和兹韦钱（米特罗维察区域）以及 Strpce（格尼拉内区域）开设了科索沃特派团法院，但由于塞尔维亚政府继续提供支助，在这些地区仍然存在平行司法结构。平行的“普里什蒂纳地区和市法院”在塞尔维亚南部城市尼什运作。该地区法院向科索沃保护团团长发出逮捕令，导致 10 月 22 日该人士在卢布尔雅那机场转机时被斯洛文尼亚当局短暂拘留。在我的特别代表交涉后，该人士即获释放。我的特别代表通知斯洛文尼亚当局，该逮捕证因缺乏管辖权而无效。

26. 11 月 4 日，杜布拉瓦委员会提交了对 9 月 4 日杜布拉瓦监狱暴乱和火灾事件的调查结果，在该事件中五名犯人死亡。该委员会的结论是，参与暴乱的犯人应对生命的损失负责，不过监狱缺乏教育和娱乐活动也是暴乱的基本原因。委员会提出了同安全、生活条件、监狱工作人员的培训和服务条件、供资机制和事件管理有关的广泛建议，正在现有财务限度内考虑这些建议。虽然监狱管教人员设法

改善条件并稳定局势，但是由于整个监狱系统均拥挤不堪，杜布拉瓦以及其他监狱设施的局势仍然十分紧张。

四. 行动自由

27. 虽然行动自由的情况已经改善，但在科索沃某些地区仍是一个问题。持续不断的暴乱和破坏财产事件虽然比 2003 年年中有所降低，但继续影响科索沃少数族裔社区，降低他们的安全感。这些事件也损害对警察的信任，因为肇事者很少被起诉，市政官员往往对这些事件轻描淡写，除口头谴责外很少采取其他措施。针对科索沃塞族的忧虑，驻科部队和科索沃特派团在一些地区，包括科索沃塞族占多数的地区和东正教会附近强化了安全措施。不过，鉴于北约决定减少驻科索沃部队兵力，将继续逐步撤销固定安全点。米特罗维察北部和南部之间的行动控制已经取消。

28. 公务员班车继续协助每天运送少数族裔公务员前往他们在普里什蒂纳和科索沃其他地方的工作场所。少数族裔和多数族裔都欢迎该项服务。科索沃特派团人道主义运输处（专门为少数族裔服务）平均每月运送大约 35 000 名乘客。一家地方服务提供公司（科索沃塞族公司）在过去数月运行了 25 条路线，几乎没有发生任何事件。不过最近数周发生数起向公车扔石块的事件。除了在科索沃的日常运行之外，该项公车服务还为科索沃塞族居民提供继续前往塞尔维亚本土的重要线路。虽然大约四分之一的科索沃市镇管理部门现在为其少数族裔工作人员提供交通服务，但是多数族裔占主导地位的市镇仍无法为市政社区办事处的车辆需求提供充足经费，此种情况限制了这些办事处的效力和它们保护少数族裔利益的能力。现在“行动自由”火车的路线包括格拉查尼察（普里什蒂纳区域），目前每月平均运送 50 000 名乘客。

五. 可持续回返和少数族裔权利

29. 科索沃政府从 2002 年科索沃综合预算盈余中拨出的支持回返的 700 万欧元已经用于整个科索沃地区的大范围回返行动，其中 500 万欧元用于填补经市镇工作组同意并列入回返协调小组优先项目清单的项目的资金缺口。余下的 200 万欧元分配给 21 个市镇的 39 个市政项目。这些项目直接地或通过参与市镇为建设相互容纳和多族裔的社会而做出的努力，为回返工作作出积极贡献。

30. 2003 年 12 月发起的 2004 年可持续回返战略为 2004 年总额为 3 850 万欧元的所需资金提供了详细的资料。许多项目资金已经到位，定于 2004 年春启动。所需资金中 75%以上与回返项目和个案回返有关。2004 年战略还包括临时自治机构和内部流离失所者更多地参与回返进程和向内部流离失所者提供更好的信息，以及处理影响回返的与财产有关的障碍。12 月，与临时自治机构一起在普里什蒂纳、与科索沃协调中心和难民专员办事处一起在贝尔格莱德向捐助国联合发

出了 2004 年回返战略筹资呼吁。在本报告所述期间与贝尔格莱德当局在回返项目上的合作有所改善。科索沃协调中心和科索沃特派团每周开会一次，交流信息并讨论技术问题。临时自治机构回返问题部际协调员参加了会议。

31. 虽然少数族裔回返总人数依然很低，但少数族裔回返率继续上升。2003 年，共有 3 629 人返回他们属于少数族裔的社区，包括 1 487 名科索沃塞族人、1 387 名罗姆人/阿什卡利人/埃及裔人、377 名波什尼亚克族人、133 名戈拉尼人和 245 名科索沃阿族人。科索沃塞族人、科索沃阿族人以及罗姆人、阿什卡利人、埃及裔人的回返项目正在 16 个市镇进行。虽然安全问题和行动自由问题仍然存在，回返仍然在许多地区进行，包括第一批科索沃塞族人回返米特罗维察南部地区。人们回返上述地区直到今年早些时候还是不可能的。

32. 在回返项目正在进行或预计在不远的将来将要进行的几乎所有地方，市政当局起到了支持作用。市政当局象过去一样定期参加“去看一看”活动，还作为“去讲一讲”活动的一部分向可能的回返者讲话。然而，这种支持并不总是有效地转化为社区或乡村一级的无障碍回返。在社区或乡村一级，回返会遇到抵制，引起安全问题。虽然这种抵制一般情况下可以通过对话包括市政当局的参与得到有效解决，但当没有采取这种步骤的时候，后果可能很严重，举例来说，12 月 10 日，11 名科索沃塞族人试图自行回到克利纳镇（佩奇区域），与科索沃阿族人抗议者遭遇，不得不在驻科部队的保护下撤离。另外一起事件发生在 11 月 13 日，当时 7 名流离失所的科索沃塞族人去苏瓦雷卡附近（普里兹伦区域）的 Musitiste 参加“去看一看”活动,与一大群科索沃阿族抗议者遭遇，受到砖头和石块的袭击。虽然如此，在过去两年中，在科索沃成功进行了 200 多次“去看一看”活动，2003 年几十个回返项目进展顺利。上述事件应该放在这一背景下来看待。上述两起事件发生以后，临时自治机构科索沃阿族领导人和各个政治派别保证他们将与当地市镇和派别领导人合作，扫清现有障碍，推动可持续回返。

33. 少数族裔社区成员用自己的语言获得信息或可在法院、政府机关和公共组织自由使用自己的语言方面没有明显变化。临时自治机构分配给官方文件翻译和在会议期间提供口译服务的人员和资源依然不尽人意，特别是在各个市镇。官方文件，即便能够提供，也只用一种语言发布。为官方文件翻译和会议期间口译人员和资源做出的体制安排也不令人满意，特别是在市镇内部。也有人指出，科索沃各部处发给各市镇的文件只有阿拉伯文。只有几个市镇遵守公共标牌使用双语的法律规定。科索沃塞族和科索沃阿族社区所使用的公共和社会服务存在明显的界限，甚至在族裔混居的地区也是一样。这些问题将来可能会进一步恶化，因为在所有的社区在教育这一关键领域没有取得进展。在本报告所述期间只新办了一所多族裔学校。科索沃塞族人或科索沃罗姆族人的学校都没有提供阿尔巴尼亚语课程，科索沃阿族人学校也没有提供少数族裔语言的课程。如果这一趋势继续下去，下一代人将因为不懂得彼此的语言而更加分化。普里什蒂纳大学开始在普里兹伦为教员开办土耳其语和波什尼亚克语课程。为了解决课本内容问题，成立了课程

和课本委员会以保证科索沃学校所使用的课本没有歧视性，没有偏见，不冒犯任何一个族裔社区。

34. 整个科索沃地区的公共服务和公用事业虽然情况有所改善，但是仍存在问题。科索沃电力公司仍然对那些没有交纳以前的非法住户累积的债务的少数族裔采取切断服务的措施。公共企业雇用的少数族裔的比例仍不合理，仍然基本上是单一族裔。平行结构的存在以及对行动自由的限制对获取服务产生了不利影响。同时，少数族裔社区拖欠公用事业费情况十分严重。不过，也有一些合作的好例子。新实行的由私人银行支付基本抚恤金、战争伤残者抚恤金和社会援助的制度，虽然科索沃特派团或驻科部队没有提供直接支持，事实证明很成功，即使在少数族裔地区也是如此。

六. 经济

35. 在本报告所述期间，经济领域的关键问题是私有化问题。虽然在科索沃存在着普遍的政治共识，认为需要进行私有化，以推动科索沃的经济发展，但是在这一进程的法律基础和指导科索沃公有企业私有化的业务政策问题上出现了不同的观点。经过几个星期的争执，负责私有化进程的科索沃信托机构理事会于 12 月 16 日决定对第一波和第二波招标的所有 23 家企业继续进行私有化，并同意第三波企业的私有化将在不远的将来恢复进行。

36. 科索沃仍然是一个贫穷地区的最贫穷经济体之一。虽然统计数字仍然支离破碎，科索沃财政经济部和国际金融机构已经大幅下调了 1999-2003 年期间的国内生产总值数字。2003 年国内生产总值现估计为 13.4 亿欧元或者人均约 700 欧元。有 12%的人口生活在赤贫状态下，80%的私人农场面积在 0.5 公顷到 2 公顷之间，难以养活一家人。增长仍然靠外国援助和国外汇款这两个主要因素推动。因此，没有捐助国的援助，科索沃的经济无法维持现有增长和福利水平。由于出口增加，进口减少，科索沃 2003 年贸易收支同 2002 年出现的 17 亿欧元逆差相比有所改善，但是逆差仍然很高。

37. 失业率仍然高达 50%至 60%。创造就业机会将是今后几年最迫切的挑战。人口结构的预期变化表明，科索沃需要在今后五年时间增加就业机会 50%以上，以吸收职业市场新增人口。科索沃现有劳动力约 100 万人，其中 15%是“正式就业”，即所得税纳税人。正式登记的失业人数上升到 276 000 人（2003 年 7 月）。失业率不包括灰色经济的非正式就业人员，据估计非正式就业数字很高，但多数就业不足。

38. 虽然主要由于国际捐助国的撤出，科索沃预计 4.5%的年增长率低于前几年，科索沃经济仍继续增长。政府和私营部门（包括商业性公有企业）银行账户余额继续增长。然而，存款的内部结构发生了变化。企业储蓄上升，个人储蓄下降。由于驻外劳工汇款减少，捐助者支出下降，居民建筑活动减少，这一趋势可能持续

下去。税收也有上升，但是科索沃收入的一个主要部分仍然是关税和消费税。2003 年海关收税总额达到 4.241 亿欧元（7 230 万欧元为关税，1.713 亿欧元为消费税，1.805 亿欧元为增值税），超额完成 6 300 万欧元（18%）。实现这一增长的主要原因是,工作人员经验更加丰富，更为训练有素;根据烟草管理条例要求使用烟草消费税标记从而加强了对香烟市场的控制;部署了反走私流动执法队;改进了与邻近海关机构的信息流通。自 1999 年以来首次征收了内部消费税，从啤酒厂、葡萄酒厂和酿酒厂征收了 200 万欧元。

39. 科索沃经济今后的增长取决于一系列的发展，包括通过立法和制度措施改善投资环境,以及实行大力鼓励投资的财政和预算政策。改进基础设施,特别是电力供应和发展金融行业也是必要的。

40. 贸易政策目前是由科索沃特派团和临时自治结构共同制定的，其目标是使科索沃融入该地区和大欧洲地区，以及对投资者和出口商提供更多的鼓励措施。科索沃与欧洲联盟/欧洲经济区的贸易发展缓慢，一个主要原因是需要达到很高的制度要求和标准。目前，科索沃最重要的贸易伙伴是塞尔维亚和黑山的其他地区、阿尔巴尼亚和前南斯拉夫的马其顿共和国。第一个自由贸易协定是与阿尔巴尼亚签订的,于 2003 年 10 月 1 日生效。在实施协定的前六个星期，科索沃对阿尔巴尼亚的出口增加了一倍多。在这种情况下，科索沃特派团和阿尔巴尼亚签订了两份公共兽医服务和植物保护合作协议。同本地区其他伙伴进行自由贸易协定谈判的努力遇到了拖延，因为外部有人质疑科索沃特派团是否有权力签订这些协定。科索沃政府和科索沃特派团与欧洲联盟委员会共同参加了欧洲联盟的科索沃稳定与结盟进程追踪机制第三次会议，讨论贸易和关税问题、主要的经济立法问题和竞争问题。

41. 能源形势仍然问题严重。目前,在所供应的电力中,用户付费的比例不足 40%。这使得科索沃电力公司不能维持稳定的电力供应。这也是严重阻碍外国投资的一个主要障碍，妨碍经济发展。正在寻求国际管理小组帮助科索沃电力公司提高效益。2003 年 12 月 10 日，科索沃特派团与 15 个欧洲国家就建立区域性能源和天然气市场签署了订正谅解备忘录。审计长办公室已经成立。已经征聘了当地审计师，正在对他们进行综合培训。2003 年对一批公有企业进行了审计，包括科索沃电力公司、邮政和电信局、科索沃特派团铁路局、普里什蒂纳机场以及供水、废物处理和灌溉等部门的公有企业。审计发现在会计、公司治理和人力资源等方面存在缺陷。科索沃信托机构正在跟踪处理审计部门的主要建议，达到提高企业效益的近期和中期目标。调查行动小组将跟踪处理涉嫌欺诈和挪用资源的案件。

七. 财产权

42. 住房和财产管理处（房产管理处）已经加快了处理房产案件和作出决定的速度。自从 2003 年 7 月索赔受理截止以来，在全部索赔要求中已就其中的 97%发出通知，有 44%得到解决。房产管理处几乎所有案件都能按期在 2004 年年底之前解决。迄今为止，索偿委员会的决定中只有 1.8%被要求重审。房产管理处的程序也已进行改革，使之更为透明，并提供了安全检查机制，确保索赔人了解他们的权利，并确保其要求得到满足。房产管理处的法律授权只包括住房，迄今尚无有效的机制索还非法占领的耕地。

43. 2003 年共进行了 900 多次驱逐行动。这比计划的数字要低，原因是自动搬出的人数增加，因驱逐后房产遭受破坏或重新被占据等越来越严重的趋势使屋主不能马上搬入因而推迟进行驱逐，许多索赔成功者请房产管理处管理他们的财产，将其用于人道主义住所。与警察加强合作后也使收回的财产有了更好的安全保障。房产管理处已经将主要是科索沃塞族人的米特罗维察北部地区的房产置于其管理之下，在 12 月中旬，房产管理处还在那里进行了第一次强制行动。

44. 房产管理处正在开始制定计划，在结束任务时把剩余的职能移交出去。目前房产管理处管理着 3000 多处房产，用于人道主义住房。但是，允许市政雇员管理房产或让他们为人道主义住房物色对象的试点方案结果有好有坏。在普里什蒂纳，市政府的试点方案因滥用职权而中断；还证明普里什蒂纳市政府不能向房产管理处提供有资格在其管理的房产中获得人道主义住所的人。房产管理处来年的主要挑战是资金问题。目前，2004 年的资金短缺 2 200 万欧元。

八. 与贝尔格莱德的关系

45. 我的特别代表为普里什蒂纳和贝尔格莱德之间就共同关心的实际问题开始直接谈判作出了很大的努力。直接对话是双方在 2003 年 6 月塞萨洛尼基举行的欧洲联盟-西巴尔干最高级会议上承诺的。科索沃总理不参加 2003 年 10 月 14 日在维也纳发起的对话这一决定削弱了该主动行动的价值，并延缓了进展。科索沃议会也未能核准对话，虽然议长和科索沃总统都参加了维也纳会议，塞尔维亚总理和副总理也出席了会议。在对话开始后的几周，临时机构不愿参与对话。审查机制的建立和“科索沃标准”这一文件的制定（其中将对话作为标准之一），为临时机构接受对话这一构想创造了更为有利的气氛。然而，科索沃政府尚未为四个工作组的每一个指派多族裔代表团。总的说来，贝尔格莱德当局对对话采取的态度更为积极。但是，在制定科索沃标准期间和塞尔维亚议会选举后的各种讲话表明对话并没有获得明确的支持。

46. 报告所述期间，尽管劳工和社会福利部与贝尔格莱德的对应部门保持着低级别的接触，但临时机构和贝尔格莱德当局之间在工作级别上只有有限的直接接触。科索沃特派团与科索沃协调中心在返回事宜上的合作及与塞尔维亚警察在联

合行动上的合作虽卓有成效，但并没有激发贝尔格莱德与临时机构之间的直接合作。科索沃特派团与贝尔格莱德有关当局在文化工作组之内讨论文化问题，包括修复和保存项目。双方之间的非正式接触是在国际会议或讲习班上进行的，但是没有取得什么实际成果。

九. 科索沃保护团

47. 清除科索沃保护团中与极端组织和有组织犯罪有联系的成员这一努力在 12 月份有所进展。当时，我的特别代表采取惩戒措施，使 12 名成员停职，等候警察调查。这是因为，2003 年 4 月科索沃北部铁路桥被炸毁后，驻科部队/科索沃特派团对科索沃保护团中的某些成员参与组织犯罪、渎职和其他非法活动的指控开始进行联合调查。这一行动被科索沃阿族人和科索沃保护团成员视为对科索沃保护团的“进攻”，他们起初抵制这一决定。部分由于一些科索沃阿族政治领袖的积极干预，这一决定后来被接受并执行。为了使科索沃保护团成员更好地认识其组织的作用和他们自己的作用，已制定一系列人事和行政政策，包括服役条例草案，现已成为科索沃保护团 2004 年全盘计划的一部分。

48. 报告所述期间，科索沃保护团作为民间应急机构的工作继续得到改善。培训了更多的成员执行许多与紧急情况有关的任务。科索沃保护团正在开始越来越专业地履行为其规定的职能，平均每月处理 30 次各种紧急情况，包括森林火灾和水灾。深入少数族裔社区的活动也继续成功进行。科索沃保护团的医疗部门每个星期前往克罗地亚的村庄 Letnica，开设流动医疗站；在其他地方开展的活动包括向少数族裔地区提供燃料和木材。科索沃保护团在卡梅尼察（格尼拉内区域）和 Dragash（普里兹伦区域）的混居社区设立了消防站，并正在 Novo Brdo（格尼拉内区域）和 Novake（普里兹伦区域）的混居地区建造供水线。

49. 科索沃保护团已将其现役兵力减少到商定的水平。目前现役成员有 3 029 人，非科索沃阿族成员有 131 名，其中 31 人是科索沃塞族。目前正在执行将科索沃保护团的基地减少三分之一的计划，并有可能实现 2004 年 6 月的预定指标。报告所述期间，共发生 29 起重大的不遵守事件和 27 起小事件。科索沃保护团领导成员中少数族裔的比例还不到 10%定额的一半。科索沃保护团面临的最严重挑战是，在迫切需要资金改善拥有的设备、完成其搬迁计划和继续国际移徙组织进行的培训工作时，缺乏足够的资源。资金不足已减缓并可能严重阻碍取得进一步的进展。今后三年需要 4 000 万欧元左右，第一笔 1 500 万欧元要在 2004 年拿到，除此之外还需要科索沃综合预算拨款。这些资源将用于置办设备、进行培训、建设基础设施、资助少数族裔地区的项目和发展后勤。

十. 意见

50. 设立一个受安理会管辖的机制以衡量科索沃临时机构在执行“先标准后地位”政策方面的达标进度，这是非常受欢迎的新情况。以原始标准文件为基础的

“科索沃标准”文件以及正在原始标准文件基础上制订的执行工作计划将为临时机构提供必须根据第 1244（1999）号决议、《宪法框架》和科索沃适用法律采取行动的明确框架。执行这些标准当然不会预定安全理事会将要就启动未来地位进程作出的决定，也不会预定科索沃未来的地位。

51. 我打算每季度向安理会提供关于临时机构进展情况的评估。继续前进取决于达标进度。临时机构在其负责的领域承担在达标方面取得进展的责任以及问责。科索沃特派团将继续充分并有成效地履行第 1244（1999）号决议和《宪法框架》规定的职责，包括协助临时机构提高执行这些标准的能力和巩固临时机构。为此，我的特别代表已采取进一步措施，通过建立促进达标联合执行程序等途径，增加同临时机构的合作和透明度。

52. 执行这些标准将要求科索沃所有领导人和族裔真正作出承诺，临时机构有效公平地执行标准，巩固其有效行使《宪法框架》第五章所规定职责的能力，以及临时机构真正实现多族裔构成。重要的是，科索沃领导人不能让象征性问题转移对实际改善居民日常生活这一头等重要工作的注意力。贝尔格莱德和普里什蒂纳在就实际问题直接对话方面取得进展将是承诺取得具体结果的早期初步迹象。我吁请临时机构尽快建立多族裔代表团参加四个直接对话工作组。我还吁请贝尔格莱德完成必要的筹备工作。

53. 所有地方领导人和机构都必须坚持多族裔性、容忍和各族裔权利平等。联合国坚决支持多族裔代表制和所有族裔有效参加科索沃临时机构的原则。重要的是，所有族裔都积极参与临时机构和真正有机会这样做，并本着合作和建设性的精神共同工作。在临时机构中缺乏参与和脱离政治进程，这只会妨碍取得真正的进展。同样，科索沃存在的平行行政结构只会损害在科索沃建立真正多族裔社会的前景——我吁请贝尔格莱德停止支持这样的结构。

54. 尤其针对少数族裔的恐吓和暴力行为妨碍在任何领域取得进展，这些行为必须停止。科索沃领导人和民众有责任确保所有人在科索沃均有受欢迎和安全感。暴力是不可接受的，所有科索沃领导人都应努力确保坚持法治。科索沃领导人还必须以身作则，培养彼此尊重和容忍的环境，科索沃居民必须创造坚持此种价值观念的社会。

55. 临时机构迄今的成就记录参差不齐，尚存在许多挑战。在拟订和通过法律等领域，在中央和地方两级自治层面均取得进展。但在其他领域，如各族裔有效参与临时机构和建立非政治性的公务员制度方面，仍有许多工作要做。一些领域的进展看来陷于停顿，我对此感到关切。我还关切的是，科索沃议会再次拒绝在立法过程中考虑少数族裔的合理忧虑并逾越自身权限。这是对第 1244（1999）号决议、《宪法框架》和科索沃适用法律的直接挑战。我完全支持我的特别代表在这方面采取的坚决措施。

56. 我欣慰地看到，《宪法框架》第五章所列非保留职责的移交现已基本完成。临时机构现在必须充分和公平地履行这些职责。将在审查过程中追究它们的责任并作出相应评估。此种移交不影响第 1244（1999）号决议规定的科索沃特派团和驻科部队的总权限，也不影响《宪法框架》第八章为我的特别代表保留的职责。科索沃特派团还将继续密切监测局势并在必要时进行干预，确保中央和市镇两级临时机构遵守第 1244（1999）号决议、《宪法框架》和其他科索沃适用法律。安理会和重要会员国的有力支持对于充分执行第 1244（1999）号决议和“先标准后地位”政策至关重要。从现在起到 2005 年年中（届时可能进行全面审查），这段时间如何管理不仅是对临时机构、也是对科索沃特派团的挑战。

57. 只有关键领域的必要经费能够提供，科索沃特派团才能继续按目前的进度开展工作。我呼吁会员国除其他外，为返回进程、解决房产索赔要求和经济发展以及将科索沃保护团转变为纪律严明的民间应急组织提供财务和其他援助。还需要为完全转变科索沃刑事系统和支持各族裔在全区域的行动自由提供财务援助。

58. 总之，我要感谢我的特别代表霍尔克里先生任职以来取得的进展。我特别感谢科索沃特派团的男女工作人员在执行任务时所表现的奉献和专业精神。最后，我要感谢我们在科索沃特派团中的伙伴——欧洲联盟和欧洲安全与合作组织——以及驻科部队和其他组织、机构、派遣国与捐助者在执行安全理事会第 1244（1999）号决议方面提供的宝贵的政治和物质支持。

附件一

截至 2003 年 12 月 31 日科索沃特派团警察的组成和兵力

国家	人数	国家	人数
阿根廷	143	马拉维	17
奥地利	39	马来西亚	40
孟加拉国	75	毛里求斯	5
比利时	1	尼泊尔	33
巴西	3	尼日利亚	53
保加利亚	82	挪威	18
喀麦隆	20	巴基斯坦	158
加拿大	10	菲律宾	55
捷克共和国	16	波兰	123
丹麦	26	葡萄牙	18
埃及	58	罗马尼亚	175
斐济	31	俄罗斯联邦	112
芬兰	14	塞内加尔	15
法国	76	斯洛文尼亚	13
德国	326	西班牙	8
加纳	58	瑞典	40
希腊	20	瑞士	8
匈牙利	5	突尼斯	4
印度	335	土耳其	153
意大利	46	联合王国	105
约旦	411	美利坚合众国	466
肯尼亚	38	乌克兰	188
吉尔吉斯斯坦	4	赞比亚	29
立陶宛	8	津巴布韦	54
共计			**3 735**

截至 2003 年 12 月 31 日科索沃警察的组成

类别	百分比	人数
科索沃阿族	84.6	4 823
科索沃塞族	9.3	529
其他少数族裔	6.2	352
共计		**5 704**
男	85.2	4 860
女	14.8	844

附件二

联合国科索沃临时行政当局特派团军事联络部分的组成和兵力

（截至 2003 年 12 月 31 日）

国籍	联络官人数
阿根廷	1
孟加拉国	1
比利时	1
保加利亚	1
智利	1
捷克共和国	1
丹麦	1
芬兰	2
匈牙利	1
爱尔兰	3
意大利	1
约旦	1
肯尼亚	1
马拉维	1
马来西亚	1
尼泊尔	2
新西兰	1
挪威	2
巴基斯坦	1
波兰	1
罗马尼亚	1
俄罗斯联邦	2
西班牙	2
瑞士	1

国籍	联络官人数
乌克兰	2
联合王国	1
美利坚合众国	2
赞比亚	1
共计	**38**