



安全理事会

Distr.
GENERALS/1995/1028*
13 December 1995
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长按照安全理事会第1025(1995)号决议提交的报告

一、导言

1. 安全理事会在其1995年11月30日第1025(1995)号决议第2段中请秘书长尽早,但不得迟于1995年12月14日,提出一份报告供安理会审议,其中说明安理会为执行于1995年11月12日签订并载入A/50/757-S/1995/951号文件送交安理会的关于东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆区域的基本协定的有关规定而设立一个由过渡时期行政当局和过渡时期维持和平部队组成的行动的各个方面,包括是否可能由东道国协助补偿行动费用。

二、审议

2. 我在1995年11月23日的报告S/1995/987中指出,基本协定的签定是一个具有历史意义的成就,它不但规定将称为东区的区域和平地重新并入克罗地亚,而且也来自该区域的所有希望返回家园的流离失所者返回其家园开辟了道路。它消除了对克罗地亚与南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)相互承认前景的障碍。在1995年11月21日于俄亥俄州代顿草签的《波斯尼亚—黑塞哥维那和平总框架协定》的范围内(A/50/790-S/1995/999),它在促进和平过渡,并在重新战斗对波斯尼亚—黑塞哥维那的和平前景可能会产生严重后果的地区缓和了紧张局势。基于这些原因,国际社会应全力支持,使它得以有效而及时地实施。

* 由于技术上的理由重新印发。

3. 基本协定指出并暗示了一支国际部队需要有大量军事资产来执行它的各项军事任务。按照《协定》所定的时间表实行该区域非军事化,将要求具有充分战斗力的军事存在,以促进信任和吓阻外来军事干涉。但是,各方充分和全心全意的合作将仍然是一种必不可少的先决条件。

4. 在四年敌对行动和长期紧张局势之后,普遍存在着根深蒂固的不信任,每一方都认为另一方破坏了协定并作出了侵略行为。在这个由塞族控制的地区,存在着没有法治的现象以及对克罗地亚军方和警方行动感到恐怖的现象。在不久之前,克罗地亚政府一再表明它准备采取军事行动以实现领土重新统一。在这种背景下,并鉴于早些时候使该区在联合国维持和平行动下实现非军事化的试图遭到失败,部署一支不充分的部队可能会损害基本协定的实施,并使该行动旨在防止的一系列事件本身加快产生。只有在一开始就部署一支强有力的军事部队,才能产生必要的相互信任,使各方按基本协定的要求采取困难的步骤。

5. 基本协定还请安全理事会设立过渡时期行政当局,在过渡时期管理该区域。过渡时期最初为12个月,但在任何一方要求时可延长至二年。按基本协定规定,过渡时期行政当局的任務包括:确保难民和流离失所者返回家园的可能性;协助建立和训练临时警察部队,以树立警察的专业精神,并在各族人民之间建立信任;组织各级地方政府机构的选举,并在该区域的国际边界上维持国际监测员,以便利人员自由通过现有的边界过境点。按照基本协定过渡时期行政当局还须采取必要步骤,使该区域所有公共服务立即恢复正常运作。在执行这些任务的过程中,应在该区域尊重最高标准的国际公认的人权和基本自由,并处理有关该区域永久居住权以及收回财产或获得赔偿的权利等复杂问题。此外,基本协定特别请有关国家和组织采取适当步骤促进《协定》各项承诺的实现,包括长期监测其有关人权和公民权利的规定,调查关于违反《协定》的所有指控,并监督地方政府选举。

6. 对这些任务的规模和复杂程度不应低估。如安全理事会1995年11月22日第1023(1995)号决议所强调的那样,应明确理解的是,过渡时期行政当局的目的,是要

在造成克罗地亚政府与当地塞族人之间深切忧虑、恐惧和不信任的四年战争和敌对行动之后,使该区域和平地重新并入克罗地亚法律和宪法体制之中。此外,该区域的人口组成自1991年以来已发生了急剧的变化。据估计,自1991年以来,大约有70 000名克族人和其他人离开了该区域,大约有75 000名多数是来自克罗地亚其他地区的难民迁入了该区域。因此在过渡时期有可能出现相当大规模的人口流动。这在一个需要在各级促进和解和建立信任的环境中,会造成住房、财产赔偿、经济重建和复兴等重大问题。就个别人而言,以及就有关政府和地方当局而言,都需要表现极大的耐心和善意,才能平缓社会动乱,因为如果每族都同时坚持行使基本协定赋予它的权利和应享权利,则定会造成社会动乱。

三、国际部队:行动概念

7. 目前,联合国在东斯拉沃尼亚驻留的部队包括联合国克罗地亚恢复信任行动、又称联恢行动的两个营(来自比利时和俄罗斯联邦),其官兵约1 600人,48名军事观察员,16名民警,20名联合国文职人员以及不到20名联合国其他机构的人员。

8. 按照基本协定的设想,国际部队将维持该区域的和平与安全,并确保在部署后30天内使整个区域实现非军事化。在考虑到上述形势的复杂性之后,并根据我的军事顾问所作的仔细分析,我深信需要有一个有两个旅的机械化师,该师除具有战斗力外并须获得空中支援,以及有一个机动性强的装甲后备队。这意味需要大约9 300名战斗部队人员以及大约2 000名后勤部队人员。这一规模的部队一旦全部部署,就可积极地促进收集、销毁或处理该区域境内非国际部队的军用武器、弹药和炸药,解散现有军事、准军事和警察部队,并维持和平与安全。如果当地情况允许,或许可能在整个部署期间逐步裁减国际部队。

9. 考虑到一支国际部队所面临的军事危险,我在联合国和平部队总部以及联合国总部的军事顾问极力郑重建议,具有此种规模和结构的部队在按照《联合国宪

章》第七章行动时,将提供必要的最低限度力量来实施基本协定,并制止来自该区域其他部队的攻击。具有这种水平的部队将有能力在过渡时期确保该区域的安全,并通过可见、可信的存在而监督非军事化。它在继续与各方进行谈判和接触之中会获得人们的尊重。这将是确保非军事化的最好方法,但必要时部队拥有充分的战斗力和健全的参战规则来强制遵守。行动需要得到一个综合新闻方案的支持,才能持久。我的军事顾问认为,按照《宪章》第六章行动而部队军力较弱的这种较轻选择,不是确保实施基本协定的可行办法。

10. 可包括目前在东区的联恢部队在内的国际部队可分成两支自给自足的特遣队,部署在德拉瓦河南北,均向单一的固定总部报告。如国际部队为联合国部队,其部署要用多达180天的时间完成。但是,部队指挥官可宣布到了哪种程度就可认为部队已部署足够军力,可开始执行其任务。在他确认部队已可行动时,便开始进行非军事化,并在30天之内完成。部队不会在贮藏点收集武器,但会协助销毁或处理所有武器、弹药和炸药,并按照基本协定监督解散现有军事、准军事和警察部队。

11. 此种国际部队的在场将会在军事任务结束之前对该区域提供安全和稳定。依据建立信任和安全措施的效力以及各方合作的情况,指挥官可建议在非军事化后阶段裁减其部队兵力。

四、过渡时期行政当局

12. 正如安全理事会第1023(1995)号决议所强调的,设立过渡时期行政当局的目的是通过执行基本协定来使该地区和平地重新纳入克罗地亚的宪法体制。过渡时期结束后,该地区应实现非军事化,并置于克罗地亚政府的主权控制之下;它还应该是多裔性质的,所有流离失所者都有权自由返回家园。在此期间应举行自由和公平的地方选举。还应该作出规定,让关心的国家和组织采取适当的步骤,长期地监测和报告该地区尊重人权的情况。

13. 根据基本协定,安全理事会须设立过渡时期行政当局,在过渡时期管理该地区。因此我建议过渡时期行政当局首长(“过渡时期行政长官”)应是一名联合国官员,他将在秘书长的指导下办事并向他汇报工作。如果国际部队是一支多国部队,根据定义,它就不受过渡时期行政长官的指挥。因此,安全理事会必须请国际部队派遣国指示其部队指挥官同过渡时期行政长官密切合作,当行政长官要求国际部队协助民政当局时,马上给予适当的响应。另一方面,如果国际部队是联合国部队,那么它就受行政长官的指挥。

14. 关于过渡时期行政当局的结构问题,我的特别代表建议设立一个过渡时期理事会,由过渡时期行政长官担任主席,克罗地亚政府、当地塞族人、当地克族人和当地其他少数民族各派一名代表参加。过渡时期理事会的性质是提供咨询意见;只有过渡时期行政长官才有执行权力,他在作出决定时无须获得理事会或当事各方的同意。

15. 过渡时期行政长官将设立各职司执行委员会,其组成将同当事各方协商确定。行政长官本人必须了解克罗地亚重新发展和重建的总体计划,并将设法确保该地区的重新发展和重建的初步计划同总体计划协调一致。还将视情况需要邀请其他国际组织参加委员会的工作。每一个委员会将由过渡时期行政长官或其代表担任主席,行政长官的代表可酌情从国际机构或组织挑选。他/她将特别要促进协调,制定一项重建武科瓦尔的行动计划。

16. 将设立下列执行委员会。这里概述的任务并非很详尽,随着执行工作的进展,各种要求将会产生。

(a) 警察问题执行委员会。这个委员会的任务是设立临时警察部队;确定它的结构和规模;制定一套培训方案并监督其执行情况;监测罪犯待遇和监狱制度。按照联合国民警的初步评价,至多需要600名警察,分成几组来监测执法机构,边境监测,培训和监测监狱制度。大部分工作需要24小时执行,而且还将包括监测人权情况的部分;

(b) 民政问题执行委员会。这个委员会的任务将是：查明当事各方的行政结构如何互相因应，建立合作和联络，并制定过渡进程和时间表；监督当地司法程序；根据基本协定监督与该地区的合法居留有关的问题，包括制定申请程序、确认合法居留的程序以及申诉程序；监督与提供、支付和拥有共用事业的有关的事项；制定监测目前人民过境和自由行动的程序；监督与过渡时期预算、收入和支出有关的事项；并监督内外运输和通讯联系；

(c) 恢复公共服务问题执行委员会。这个委员会的任务将是监督尽早恢复所有公共服务和共用事业(包括水、环境卫生、能源供应、公共交通、通讯、废物处理、保健和教育设施)的正常运作，并监督冲突期间被损坏或毁坏的房子的重建；

(d) 教育和文化问题执行委员会。这个委员会的任务将是制定与教育课程、少数民族的教育需要、文化和语言的使用等有关的程序和条例，并监督这些程序和条例的遵行情况；

(e) 难民和流离失所者返回问题执行委员会。联合国难民事务专员办事处(难民专员办事处)作为负责这类返回问题的领导机构，将是这个委员会的成员。它的任务将是协调和管理难民和流离失所者自愿返回的工作，并协调向难民和流离失所者提供后续服务。还需要设立财产和赔偿问题小组委员会，以制定各种程序来核实所有权以及将财产归还经查明的物主的时间表；协助制定各种程序来评估损坏程度和赔偿数额，并在较后阶段为此目的获取资金；制定机制确保那些必须将其所占有的财物归还的人得到公正待遇，并协助他们重新安置；

(f) 人权问题执行委员会。这个委员会将设立人权情况监测团；同欧洲委员会各人权组织(欧洲人权委员会和人权法院)建立联系；监测人权情况和报告违反人权情事；同地方当局一起协调人权政策问题；制定机制通过过渡时期行政当局本身的结构或通过欧洲各人权组织，对侵犯个人人权案件给予补偿；设立人权教育方案；提供支持和培训以加强当地人权组织；

(g) 选举问题执行委员会。这个委员会将制定选举时间表和程序，包括制定候

选人资格和选民资格准则；确定现行选举法的适用性；获取和核对所有人口调查资料 and 人口记录，划定市、区和县的界限；制定接触新闻媒介和金融界的准则；举行选举；在其他国际和当地观察员的协助下宣布和核实选举结果；

(h) 记录问题执行委员会。这个委员会将协助查明记录的下落，并对那些已经遗失或销毁的记录提供副本；鉴定涉及货物的合法转让，包括继承在内的真实记录；监督新的许可证和登记证的签发，包括驾驶执照和专业执照，学校记录和车辆登记；制定程序以认可适当签发的专业或类似资格证明书；并对诸如出生证书、死亡证书、结婚证书和离婚证书等记录加以核实。

17. 如果有任何领域里的克罗地亚法律为当地塞族当局在1991年以来期间制订的法律或其他法律所修改或补充，那么就on必须制定方案和方式来尽可能恢复克罗地亚共和国的法律。过渡时期行政长官也许需要有立法权力，以便制订条例来执行基本协定规定的职务；除非克罗地亚当局另有决定，否则这些条例的有效期将到过渡时期结束时为止。

五、联合国克罗地亚恢复信任行动 (联恢行动)的剩余任务

18. 安全理事会第1025(1995)号决议决定在1996年1月15日以前结束联恢行动的任务。因此，我在1995年9月29日的835号报告中(S/1995/835)所述的联恢行动任务，包括建立信任和人道主义工作，例如援助难民和流离失所者以及监测少数民族的待遇等，在该日都将终止，执行这些职务的联合国军事观察员和民警监测员也将撤离。

19. 不过，根据与该区域有关各方的协商，我建议继续按照1992年10月6日安全理事会第779(1992)号决议监测普雷夫拉卡半岛非军事化的情况。视安全理事会对执行基本协定和波斯尼亚—黑塞哥维那和平总框架协定的安排如何决定，我将决定

军事观察员行动究竟应从克罗地亚抑或从波斯尼亚—黑塞哥维那指挥。在过渡期间,军事观察员将继续向萨格勒布联和部队总部报告,直至我能够如我1995年11月23日的报告第39段(S/1995/987)所述,就联合国在前南斯拉夫的驻留部队的结构建议作出任何明确的改变为止。

20. 考虑到普雷夫拉卡半岛内“蓝区”和“黄区”的面积,其中包括一处三方边界每边各5公里的非军事区,以及因为该地区的孤立地形有必要设立一个小规模的地方总部,我建议将这一军事观察员行动的核定兵力从14人增至28人。这样将使其能够自给自足、更可靠地巡逻有关地区、以及保持联恢行动目前在杜布罗夫尼克和黑塞哥诺维的联络队。

21. 如我在S/1995/987号文件的报告第26段所述,在整个维和行动期间,联合国维持和平部队都驻在南斯拉夫联邦共和国(塞尔维亚和黑山)境内,以开展政治联络和新闻工作,同时也负责与监测普雷夫拉卡半岛和根据安全理事会第786(1992)号决议第5段规定监测飞机场有关的任务。虽然飞机场任务预计在执行波斯尼亚—黑塞哥维那框架协定的安排范围内将终止,但政治联络和新闻工作的继续对执行安全理事会在不久的将来可能授权的任务是必要的。在这方面,我将在进一步的报告中再叙述行政安排办法,其中也将述及继续设置联和部队总部的问题。

六、意见

22. 本报告中讨论的行动既复杂又困难。虽然毗邻的波斯尼亚—黑塞哥维那缔结了《和平框架协议》,并在该处建立一支总人数达6万人的执行部队,希望有助于大大改善整个区域的气氛,但基本协定缔约各方在遵守对彼此和对国际社会的承诺方面,其过去的记录不令人鼓舞。基本协定不确切的性质,和有可能对其一些条款作出不同的解释,也使人不宜假设它定然会获遵守。因此,部署的部队必须具有按照《宪章》第七章规定的任务,必须有能力采取维持和平与安全的必要行动,必须能充

分可靠地制止任何一方的攻击,还必须具有自卫能力。任何小于一个武装优良的师级部队的力量,只可能重蹈不久前的覆辙。必须记得,一个强大的军事存在,不仅是为了实现非军事化,而且也是为了向区域内居民保证在非军事化后他们不会受到军事攻击。波斯尼亚—黑塞哥维那境内“安全区”所试图的那种仅凭驻扎的威慑概念,在现在这个情况不太可能成功。如果国际部队的任务规定与其资源不相称,就有可能失败,使国际部队遭受伤亡,并损及那些派遣部队至当地的各方的信用。此外,也必须使过渡时期行政长官承担第七章所载的任务,这样才能如协定所规定的,有力量“治理”。

23. 为了我以前向安全理事会提过的理由,我仍认为,现在这个情况所需的部队,包括根据第七章任务的大约9 300人部队以及后勤支助,其部署和指挥最好交由一个会员国联合体负责,而不由联合国负责。如果会员国同意为此目的部署一个多国部队,我就提议,为指挥和后勤目的,将这个部队附属在准备部署在波斯尼亚—黑塞哥维那的执行部队。因此,有一项办法就是由安全理事会授权会员国建立一支多国部队来进行这项行动。

24. 但是,在同秘书处协商时,一些会员国表示宁愿由联合国部队执行基本协定。如果安理会接受这一观点,主张使该部队具有第七章所载的任务和具备空军支援的战斗能力的论点仍然十分有理由。我认为第1025(1995)号决议中设想的维持和平部队不足以应付目前的任务。我承认联合国极难在有关各方拟订的时限内结集和部署这一部队。我也对联合国目前承担此种性质的执行行动的能力继续有所保留。我还意识到已经决定为了在波斯尼亚—黑塞哥维那执行,必须建立一支多国部队,而该地的局势与东斯拉沃尼亚的局势类似,除了前者的框架协定比后者的基本协定所载的不明确规定少得多。无论如何,第二项办法将由安全理事会把上述提到的行动委托一支联合国部队执行。

25. 虽然在行动之始,有效的非军事化无疑是其成功的主要关键,文职方面的执行工作也必须尽快开始。因此,我建议,安全理事会授权设立过渡时期理事会和地

方执行委员会。我打算短期内向安理会提名一位适合担任过渡时期行政长官的官员。我认为,如果有关各方能够同意举行大赦和除了战争罪行之外免除对某些类别罪行的起诉,《协定》中预见的文职任务的执行就会容易得多。

26. 除非满足两个条件,这项行动不会成功。第一个条件是安全理事会、特别是在缔结基本协定时发挥极端重要作用的那些会员国的积极、持续的政治支持。我要依赖它们努力鼓励有关各方履行其义务,避免采取有损和平进程的行动。第二个条件是会员国立即提供必要的部队,并保证筹措所需的财政资源。在这方面,我未接获克罗地亚政府愿意以任何重要方式帮助支付此一行动费用的任何表示。不过,我对克罗地亚政府已着手考虑如何帮助抵销此一行动的费用表示感谢,我促请克罗地亚当局继续它为此目的与国际社会的对话。

27. 本报告中所载提案的初步估计费用将在短期内作为增编分发。

- - - - -