



秘书长依照第 1546 (2004) 号决议第 30 段提交的报告

一. 引言

1. 安全理事会在 2004 年 6 月 8 日通过的第 1546 (2004) 号决议中请秘书长自该日起三个月内向安理会报告联合国伊拉克援助团 (联伊援助团) 的作业情况, 之后每季度向安理会报告在推动全国选举和履行联伊援助团各项职责方面取得的进展。本报告是依照这项决议提交的第四次报告。

2. 本报告载有自上一份报告 (2005 年 3 月 7 日 S/2005/141 号文件和 Corr. 1) 以来联合国在伊拉克境内活动的最新信息, 概述了伊拉克的重要事态发展, 特别是政治进程方面以及与伊拉克有关的区域事态发展。报告还叙述了联伊援助团在所述期间的主要活动, 以及联合国的选举援助活动。此外, 报告还提供了有关安全问题的最新信息, 包括对安全状况的评估, 并提供了有关联合国驻伊拉克机构和人员安保安排及业务问题的最新信息。

二. 伊拉克重要事态发展概述

A. 政治进程

3. 在本报告所述期间, 过渡进程的重点是召集过渡国民议会并进行议事, 以及组建伊拉克过渡政府。

4. 由于迟迟未能就政府组成达成协议, 遂决定在继续努力组建政府的默契下召集过渡国民议会。2005 年 3 月 16 日, 过渡国民议会正式成立。经过进一步谈判, 过渡国民议会于 4 月 6 日选举哈吉姆·哈萨尼为议长, 侯赛因·沙里斯塔尼和阿里夫·塔依富尔为副议长。

5. 过渡国民议会由 275 名成员组成, 包括下列政治实体: 伊拉克团结联盟 (140 席)、库尔德斯坦联盟名单 (75 席)、伊拉克人名单 (40 席)、伊拉克人 (5 席)、伊拉克土库曼阵线 (3 席)、全国独立骨干精英 (3 席)、全国联合党 (2 席)、库尔德斯坦/伊拉克伊斯兰集团 (2 席)、伊拉克伊斯兰行动组织 (2 席)、全国民主联盟 (1 席)、拉菲丁全国名单 (1 席)、解放与和解联合会 (1 席)。



6. 经过关于组建总理事会的谈判，贾拉勒·塔拉巴尼于4月7日宣誓就任伊拉克总统。同日，加齐·亚瓦尔和阿德勒·阿卜杜勒·迈赫迪宣誓就任副总统。
7. 在报告所述期间，主要政治利益相关者之间的一个关键问题，就是如何确保阿拉伯逊尼派在过渡政府中拥有恰当和合理的代表性。他们中有许多人没有参加选举，导致逊尼派阿拉伯人在过渡国民议会中的代表性不足。在新议会中席位最多的两个政治组别——库尔德斯坦联盟与伊拉克团结联盟经过长时间谈判，达成一项谅解备忘录，奠定了政府组成的基础。
8. 2005年4月28日，过渡国民议会批准了以易卜拉欣·贾法里为总理的过渡政府。政府由32名部长和4名副部长组成。
9. 在政府组建过程中，就关键的政治和宪法问题进行了多次辩论。这是伊拉克政党首次深入讨论并参与谈判新政府面临的各项重大问题。由于设法组建政府的努力一再拖延，许多伊拉克人对这一进程过多考虑族裔和宗派问题表示关切，而其他观察家则聚焦于正在进行的过渡时间表谈判所牵涉的问题，尤其是宪法的起草，以及党派之间和党派内部达成协议如何会妨碍政府在策划指挥方面所需的自由。
10. 在分配职位以满足伊拉克所有族裔和宗派团体的过程中所遭遇的困难表明，前路有重重挑战，特别是在制宪进程方面。按照第1546(2004)号决议设定的时间表，预计过渡政府的任期将在2005年12月31日以前根据新的永久宪法选出一个民主政府之时才结束。
11. 2005年5月10日，过渡国民议会设立宪法起草委员会。按照政治过渡时间表，如果不援引《过渡行政法》规定的六个月宽缓期，预计该委员会将至迟在8月15日拟订永久宪法草案，并把永久宪法草案交由伊拉克人民至迟在10月15日举行的全民公决予以核准。
12. 伊拉克团结联盟的谢赫·胡迈姆·哈穆迪任宪法起草委员会主席，库尔德斯坦联盟名单的福阿德·马苏姆和伊拉克人名单的阿德南·贾纳比任副主席。从不同名单选出的55名过渡国民议会成员担任宪法起草委员会成员，其中伊拉克团结联盟28人、库尔德斯坦联盟15人、伊拉克人名单8人。代表土库曼人、亚述族基督徒和叶日第人的其他较小团体有四人担任委员会成员。除宪法起草委员会之外，议会还设立了27个常设委员会，以协助它行使立法和监督职能。
13. 5月25日宪法起草委员会设立了一个小组委员会，负责列出各种办法，以便让更多人参与制宪进程。预期小组委员会即将完成工作。宪法起草委员会还设立了联邦制小组委员会和人权小组委员会。同时，政府已组建一个宪法事务部际委员会，由六名部长（司法、各省事务、妇女事务、文化、市政和公共工程部）组成，并由一名副总理担任主席。部际委员会负责对制宪进程提供支助。

14. 伊拉克政治过渡新阶段所处的安全环境仍然没有任何好转的迹象。过渡政府成立以来,针对伊拉克平民和公职人员的攻击、包括携弹自杀爆炸事件大幅增加。对伊拉克警察和安全部队的攻击尤为频繁,显然是对组建当选政府的一个挑战。4、5月份,叛乱攻击大幅增加,造成极为惨重的平民伤亡。但是,目前仍难以准确地报告这些事件,具体伤亡人数也依然不详。

15. 多国部队和伊拉克安全部队在巴格达市区及周边和伊拉克西部大大加强了镇压叛乱的行动。曾有关于高伤亡率和指称侵犯公民自由及人权的报告。

16. 面对这种安全状况,过渡政府于5月13日将《保障国家安全令》的时效延长30天,除北方三省外在伊拉克所有地区实施。这项命令最初于2004年11月7日由伊拉克临时政府颁布,之后逐月延长。总体而言,伊拉克人权状况仍然令人极其关切。

B. 与伊拉克有关的区域和国际事态发展

17. 2005年4月29日和30日,土耳其在伊斯坦布尔主办伊拉克邻国第8次会议。出席会议的有巴林、埃及、伊朗伊斯兰共和国、伊拉克、约旦、科威特、土耳其和阿拉伯叙利亚共和国等国外交部长、沙特阿拉伯副外交大臣、阿拉伯国家联盟秘书长、伊斯兰会议组织秘书长、欧洲联盟委员会一名代表和秘书长特别代表阿什拉夫·卡齐。与会者对举行选举及随后成立过渡政府表示欢迎,并对伊拉克按照第1546(2004)号决议设定的时间表继续进行政治过渡表示支持。

18. 与会者在最后公报中热切希望伊拉克各当选机构以包容、透明和民主的方式,在确保全体伊拉克人民切实参与伊拉克政治、经济和社会重建的基础上,完成政治过渡。他们还强调,在这个以建立共识和制订统一宪法为头等大事的新阶段,联合国应发挥轴心作用。与会者同意,联伊援助团应充当接收和处理过渡进程的政治援助及捐赠的协调中心。与会者向秘书长特别代表保证大力支持他执行任务。与会者还欢迎联合国增加在伊拉克境内的人员和机构。在后续行动方面,一致商定尽快在土耳其举行第二次内政部长会议,并接受伊朗愿意主办下一次外长级会议的提议。

19. 2005年5月20日和21日,贾法里总理访问了安卡拉,这是他在过渡政府成立后的首次出访。陪同总理出访的有六名内阁成员。会谈的重点主要是与区域贸易和安全有关的问题。

20. 在国际层面,美利坚合众国和欧洲联盟(欧盟)应过渡政府的请求发起了共同主办伊拉克问题国际会议的倡议。这将是外长级会议,定于2005年6月22日在布鲁塞尔召开。2005年6月2日在开罗举行了筹备会议。预计将有80多个国家参加。新成立的伊拉克政府将有机会在会上介绍与政治进程(包括制宪进程)、即将展开的选举活动、重建和发展问题及安全及公共秩序问题有关的优先事项和战略方针。

三. 有关联合国活动的最新信息

A. 秘书长特别代表的政治活动

21. 在报告所述期间，秘书长特别代表和他的政治小组继续通过政治调解，促进一个包容、各方参与、透明、顾及伊拉克所有对象群体需要的政治过渡进程。为了达到这一目的，他们尤其致力促进过渡国民议会成员、过渡政府和至今仍处在政治进程之外的政治群体领导人之间的对话。

22. 2005年5月6日，我决定任命迈克尔·范德舒伦堡为秘书长的副特别代表，主管伊拉克政治事务，以进一步加强联伊援助团在巴格达的政治存在。范德舒伦堡先生最近已抵巴格达履任。他直接向秘书长特别代表阿什拉夫·卡齐负责，并将与驻安曼的主管伊拉克重建、发展和人道主义事务的秘书长副特别代表斯塔凡·德米斯图拉密切协作。

23. 卡齐先生在所有讨论中均强调包容的重要性，必须在政府的组成和起草宪法的过程中实现均衡的代表性，确保顾及所有伊拉克人的正当利益和关切事项。特别代表和他的小组在伊拉克境内和境外会见了各逊尼派阿拉伯社区、部族和团体的代表，更好地了解了他们对政治进程的关切和意向。特别代表坚决鼓励他们通过和平参与和对话的方式表达其意见。

24. 秘书长特别代表根据其任务规定积极注视参与组建政府各方的讨论，并给予鼓励和提供咨询，确保取得成果。他在过渡国民议会成立仪式上致了词。

25. 秘书长特别代表和联伊援助团与总统和副总统、总理和副总理、过渡国民议会议长和副议长以及外交、内政、国防、人权、司法、规划、财政、各省事务等各部部长定期会面，并与国家安全顾问、议会集团和未参加过过渡国民议会的政治团体领导人以及学术、专业、妇女和公民组织的代表定期召开会议。此外，他们还与驻在巴格达和巴士拉的外交使团成员和多国部队高级指挥官保持密切接触。在巴士拉，特别代表向省际协调理事会发表演说，并会见了巴士拉、泽卡尔和迈桑三省的高级官员。

26. 2005年3月27日，秘书长特别代表在圣城纳贾夫会晤了大阿亚图拉阿里·西斯坦尼阁下，并瞻仰了伊玛目阿里的圣陵。他还与穆斯林学者协会会长谢赫·哈里斯·扎里以及伊拉克境内众多宗教和族裔团体的代表保持定期接触。

27. 秘书长特别代表与伊拉克独立选举委员会进行讨论时，回顾了1月30日选举之后该委员会在处理所收正式投诉方面的进展。他强调，高效和透明地处理这类问题，是与伊拉克各政治实体建立和保持信任的关键要素。他还鼓励该委员会发挥积极作用，向过渡国民议会成员提供关于他们的制宪工作对举行全民公决和下次选举产生的实际影响的信息。

28. 2005年3月30日,秘书长特别代表在科威特会见了该国外交大臣和邻国大使,以及印度、俄罗斯联邦和几个欧洲国家的大使。2005年3月31日,他在土耳其与该国外交部长和外交部高级官员举行了会谈。会谈重点是政治过渡的进展以及促进更广泛政治稳定和更稳定安全环境的重要性。讨论的其他问题包括联合国在公正、客观地报告回返者、流离失所和补偿情况方面的作用,尤其是在这些问题确有争议的基尔库克等地区的作用。

29. 2005年4月4日,秘书长特别代表在布鲁塞尔会见了欧洲联盟委员会对外关系专员等高级官员、欧盟负责共同外交和安全政策的高级代表、欧洲议会成员和比利时外交大臣。讨论的重点是与过渡政府扩大关系的前景、即将在布鲁塞尔召开的伊拉克问题国际会议和用于支助过渡政府及广大政治进程的捐赠方协调问题。

30. 2005年4月15日,秘书长特别代表在罗马会见了意大利外交部高级官员、总参谋长和外交使团成员,重点讨论了过渡政府的政治前景、安全部门改革和提高国际及双边人道主义、重建和发展倡议的效力等问题。

31. 在2005年4月12日访问哥伦比亚特区华盛顿期间,秘书长特别代表会见了美国国务卿和国务院及国家安全委员会的其他高级官员,重点讨论了遵守第1546(2004)号决议设定的时间表、过渡政府和国际社会在未来几个月都要处理的优先事项、在确保推动有效的民族和解进程方面开展政治宣传的重要性等问题。

32. 2005年4月29日和30日在伊斯坦布尔举行伊拉克邻国会议期间,秘书长特别代表与阿拉伯国家联盟秘书长和伊斯兰会议组织秘书长举行了会谈。在会谈中,特别代表鼓励该区域的专家积极地向伊拉克的宪法进程提供他们的经验。

33. 2005年5月24日,秘书长特别代表和他的小组会见了法国外交部长、法国总统外交顾问和法国外交部的高级官员。他们重点讨论了过渡政府成立后不断演变的安全局势、遵守第1546(2004)号决议所定时间表的前景、以及确保政治进程真正包容和恰当体现伊拉克所有社区权利的方式。针对定于2005年6月举行的布鲁塞尔会议,他们探讨了该会议支持新成立的政府和提供一个更为有效的政治和经济重建环境的方式。

34. 在所有这些讨论中,秘书长特别代表都强调必须采取基础广泛的对策,包括开展各项政治和经济倡议,以改善安全环境。他强调只有这样,才能提供一个真正支持安全措施的框架,才能使伊拉克公民在成功政治过渡中获得更多的利益。

B. 宪法支助活动

35. 第1546(2004)号决议要求联伊援助团在伊拉克政府提出请求时发挥主导作用,促进伊拉克人民就起草国家宪法的问题开展全国对话和建立共识。正如我在上一次报告(S/2005/141)中强调,联合国坚决承诺竭尽所能,支持伊拉克在这

方面开展自己领导和自己作主的努力。为了切实做好在这方面发挥援助作用的准备，秘书长特别代表设立了宪法支助办公室，作为联伊援助团在巴格达开展的行动的一个组成部分。尼古拉斯·海索姆担任办公室主任。

36. 2005年5月30日，联伊援助团收到了伊拉克国民议会议长的一封信，信中请求联合国在国际捐赠界的协助下提供技术援助，包括技术和后勤方面的公共事务专门知识，以帮助促进伊拉克国民议会宪法起草委员会与伊拉克人民之间的全国对话，并根据安全理事会第1546(2004)号决议，就宪法草案在全国建立共识。

37. 联伊援助团在五个不同领域安排了援助方案：为促进包容性和建立共识进行调解和斡旋；包括物资援助、能力建设、培训和专门知识在内的体制支助；关于程序性和实质性事项的知识分享，例如国家的性质、联邦制、人权(包括妇女权利)、公务员与武装部队等；公共宣传，包括培训伊拉克境内的新闻媒体、民间社会和社区(特别是感觉被排斥或边缘化的团体)向过渡国民议会的宪法审议工作提供有意义的投入；国际援助的协调。

38. 在报告所述期间，联伊援助团的宪法支助小组与伊拉克境内和境外的国家和国际行为体进行了广泛协商，以期推动一个包容、各方参与、透明且顾及伊拉克所有对象群体关键需求的制宪进程。该小组与过渡国民议会成员和至今仍处于政治进程之外的团体代表经常举行会议，讨论相关的程序性和实质性问题，以及与联伊援助团宪法支助角色有关的技术性问题。小组还会见了许多国家和国际非政府组织和民间团体的代表，以及会员国驻在该区域的代表。

39. 联伊援助团的代表还出席了驻在约旦的国际非政府组织举办的若干制宪问题研讨会。伊拉克的主要民间团体、过渡国民议会成员和议会内不同党派的法律顾问也参加了这些研讨会。联伊援助团宪法小组还与国际非政府组织和各国大使馆举行非正式会议，交流信息，确保在此领域开展有效协调。应联伊援助团之请，过渡国民议会秘书处的代表也参加了这些会议。

40. 应驻在巴格达的国际捐赠方的请求，联伊援助团定期主持关于制宪进程的捐赠方会议，尽可能协调国际社会在此领域的援助努力。最近，联伊援助团成立了小型的小组委员会，集中讨论具体技术问题，包括支助宪法起草机构和公共宣传等，使捐赠方会议能够更实际地作业。

41. 此外，联伊援助团施政小组和教育小组已着手酌情将有关宪法的活动列入当前和已规划的项目之中。联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国妇女发展基金(妇发基金)、联合国儿童基金会(儿童基金会)、西亚经济社会理事会(西亚经社会)、联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国项目事务厅(项目厅)和联合国开发计划署(开发计划署)参加了广泛开展的活动，以促进对制宪进程的认识，并确保公众参与。

42. 在未来几个月里，联伊援助团宪法支助办公室将进一步加紧努力，尽可能增加援助过渡国民议会的活动，以期制宪进程取得成果。

C. 选举援助活动

43. 1月30日举行的选举是政治过渡进程中的一个重要里程碑。尽管伊拉克独立选举委员会在确立自己的职能方面取得了长足的进展，但是仍然需要继续巩固地位和加强能力，特别是考虑到计划至迟在2005年10月15日举行立宪公民投票，并计划随后至迟在2005年12月15日举行永久政府的选举。

44. 联合国政治部选举援助司于2005年3月16日至18日在纽约组织了一次题为“吸取教训和面对未来挑战”的会议，评估1月选举的筹备情况，并确定进行下一次选举活动之前需要进一步加强的领域。参加这次会议的有伊拉克独立选举委员会的委员、作为伊拉克选举国际特派团成员的所有机构，以及曾参与在联合国主导下开展的选举活动的所有实体。会议进行了广泛讨论，提出了详细的建议，确定了在今后几个月里可能需要特别重视的一些问题。

45. 联合国继续与伊拉克独立选举委员会密切合作，筹办即将进行的选举活动。应伊拉克独立选举委员会邀请，联合国需求评估团正从6月5日至26日访问伊拉克，以评估伊拉克独立选举委员会所需的国际援助，并确定最适合接受联合国援助的具体领域。需求评估团将与各阶层的伊拉克对话人会晤，审查涉及全民公决和选举的所有执行和规划问题。即将派出的需求评估团还将访问巴士拉和埃尔比勒，评估当地的需求和能力，以期加强省、县一级的伊拉克独立选举委员会。

46. 新宪法的起草工作会对选举制度和选举程序产生深远的影响。联合国准备就立法代表制的不同选择如何对选举制度和选举筹备工作产生影响提供咨询和援助。联合国随时准备在起草与选举有关的新法律方面提供协助，包括全民公决法。另外，立宪全民公决和选举的组织工作需要广泛的国际选举援助，联合国将继续在协调提供此类援助方面发挥主导作用。

D. 重建、发展和人道主义援助

47. 尽管安全方面的普遍制约限制了工作人员在伊拉克境内的行动，联合国各机构和方案仍继续从伊拉克内外支助捐赠方的协调、能力建设工作和基本服务的提供。各国职能部委的相关部门、伊拉克承包商、非政府组织和联合国聘用的伊拉克籍工作人员发挥关键作用，确保在项目执行方面提供持续一贯的援助，并促进能力建设。为确定重建优先秩序和实现有效的捐赠方协调，过渡政府设立了一个由财政、计划、住房、工业、电力、交通、通讯、省际事务和公共工程等部长组成的重建与发展协商委员会。财政部长担任捐赠方协调联络人。

48. 2005年3月24日,联伊援助团同伊拉克当局对《联合国-伊拉克援助战略框架》进行了联合全面审议,重申要制订一个综合业务框架。主持这次审议工作的共同主席是负责伊拉克人道主义、重建和发展事务的秘书长副代表和伊拉克计划和发展合作部长。与会者包括其他伊拉克高级官员和联合国各机构和方案的代表。最后达成由双方共有的《联合国-伊拉克援助战略框架》概述了伊拉克今后重建与恢复工作的主要优先领域。

49. 通过驻巴格达的重建与人道主义事务副协调员和联合国聘用的从事发展和人道主义工作的其他伊拉克籍和国际核心工作人员,联合国在捐赠方协调方面承担了日益重要的职责。在阿曼新设立的信息管理小组为这一进程增添了力量。该小组建立了一个数据库,储存的信息涵盖联合国与伊拉克相关的所有活动,不论这些活动的资金来源为何。该小组利用这个数据库向联伊援助团和联合国机构提供分析和其他信息产品,为针对所有伊拉克人的需要而展开的宣传活动提供了便利。它还提供了一个平台,使更多的人能通过这个平台来了解联合国的活动。

50. 能力建设仍然是联伊援助团许多活动的首要重点,因为伊拉克民间社会和政府机构在这一领域都有迫切需要。联合国国家工作队在职能部委的协作下最近大幅度增加了在能力建设方面所开展的活动、方案和项目。2005年3月至6月,国家工作队通过举办技术培训班、讲习班、研讨会、大型会议和高级别会议,开展了近200项能力建设活动,各部委和民间社会组织都积极参与。

51. 主要的能力建设活动包括:为计划和发展合作部举办的管理技能培训、幼儿教师培训和关于文化的地理信息系统讲习班。在保健、水和环卫领域,能力建设活动包括流行病监测、精神保健的研究方法及艾滋病毒/艾滋病估计和预测方法。对公共供水系统卫生视察培训员的培训还辅以地方水管理实际方法、固体废物管理和工程、水法和水务机构、水处理工厂的运作和维持、水网管理等方面的培训。其他与基础设施有关的能力建设活动包括建立配电网地理信息系统数据库、配电网模型、分析和设计方面的培训,以及为工程师提供的配电计划软件和技术培训。

52. 通过新设立的农业、环境和自然资源管理小组4进行了如下活动:对创办企业和食品/非食品加工技术培训员的培训;向伊拉克湿地环境管理提供支助;生物多样性和自然资源管理;为兽医提供改革管理培训;综合水资源管理政策;培训雷险教育教师;培训伊拉克排雷小组。

53. 施政和民间社会活动包括关于妇女与宪法的教育研讨会;为妇女扫盲;社会性别培训和监测;住房财务;为低收入和弱势群体创造机会;管理技能和促进当地非政府组织的人权意识;有关捐赠方援助数据库的介绍和培训;关注家庭和全国失踪人员中心法律问题的会议。

54. 其他重要活动包括：计划和发展合作部于 5 月 12 日在巴格达开展了开发计划署资助的伊拉克生活状况调查；创建湿地信息网和成立一个全国排雷非政府组织；在人权、选举、社会服务和民间社会赋权领域支助关键政策的拟订；开展麻疹/流行性腮腺炎/风疹（三联疫苗）接种活动，到目前为止接种的儿童人数已达到 1 458 771 人（报告的黑热病发病率减少了 55%）。

55. 伊拉克各地的重建工作通过执行伙伴也在持续进行。在报告所述期间开展的活动包括：目前对 73 所学校和 800 所学校的供水和环卫设施进行的复原工作；开办 24 个教师培训设施和社区学习中心；水处理厂和固体废物处理厂的复原；22 个电厂的复原和输电系统的升级；伊拉克北部收到可建 1 713 栋房屋的建筑材料；对贸易部公共分配系统和全国小麦/面粉强化项目的技术和食品材料支助；对 5 000 个境内流离失所者家庭提供保护和物质援助；对伊拉克中部 890 个家庭和伊拉克南部 400 个村庄的回返者进行监测。送交了 25 台流动食用盐加碘机器后，这类机器的总数已达到 64 台，使伊拉克能在 2005 年底实现普及食用盐加碘的目标。单是在 4 月份，就有 78 297 名营养不良的儿童获得 46 386 公斤食疗牛奶，而在巴士拉省和纳西里耶省及巴格达的哈迪米亚区，救助中心通过提供服务和支助，使街头儿童得到特殊的照顾。

56. 在某些地区，地雷和未爆弹药是阻碍重建和发展的两个最大障碍。完成地雷影响调查，回收了 13 812 枚地雷、爆炸物和未爆弹药，清除了 225 400 平方米的地雷，都是克服这些障碍过程中的重要步骤。

57. 联伊援助团人道主义事务股在紧急工作组的框架内继续监测人道主义状况并进行协调，追踪伊拉克境内以前或潜在的爆发点内令人关注的各种问题，这些爆发点包括法鲁加和拉马迪，最近还有卡伊姆。尤其注意冲突造成的境内流离失所者在物质和保护方面的需要。对法鲁加的 1 000 个家庭提供了援助，这些家庭收到了帐篷、灯具、床垫和烧饭炉。大约有 46 974 名境内流离失所者和回返者接受了补充食品援助。还针对逃离法鲁加的失所者展开分配工作，包括在安巴尔省其他社区临时安置 11 519 个家庭。

58. 在卡伊姆地区采取的军事行动影响了当地居民和逃离法鲁加的境内流离失所者。已查明有 2 000 个逃离法鲁加的境内流离失所家庭因此需要接受援助，估计还有原居住在卡伊姆及周边地区的 2 000 个境内流离失所家庭。向有需要的家庭和当地卫生设施分发了食品、水、床垫、帐篷和储水罐等非食品物项和必备的医疗用品。不安全状况阻碍了人员的出入，因此无法对该地区的需要进行评估。但是联合国国家工作队及其合作伙伴通过紧急工作组开展工作，正把供应品运送到位，并呼吁相关的伊拉克当局和多国部队提供人道主义空间，尊重人权。

59. 向达胡克省的 267 个伊拉克难民和境内流离失所家庭提供了回返和重返社会援助，包括社区动员、分发住房材料、执行速效项目（水、教育和道路）、向弱势

家庭分发牲畜。向埃尔比勒省和苏莱曼尼亚省的 682 个难民和境内流离失所回返者提供了类似的援助。回返者和流离失所者咨询局向米桑省 54 258 名回返者和境内流离失所者提供了法律咨询。

60. 向法鲁加市和逃离法鲁加后居住在其他地区的境内流离失所者提供的援助包括向一至四年级学生分发了 15 000 个文具包和书包，向五至九年级学生分发了 3 100 个文具包和书包。同时，当地的合作伙伴对 20 所遭受破坏的学校作出了评估。

61. 伊拉克全国有总共 298 132 名境内流离失所者从人道主义应急救济中受益(总额为 210 万美元)，他们分到了非食品物项和立即可以食用的罐头食品，以补充公共分发系统之不足。

62. 联伊援助团与联合国国家工作队、非政府组织、红十字会/红新月会各组织及伊拉克有关部委合作，继续在应急准备和活动的协调方面发挥主导作用。2005 年 3 月，援助团向联合国、非政府组织和捐助国分发了经增订的伊拉克应急计划。此外，援助团还在努力争取国际捐助界落实应急计划中的行动要点。要点之一是，确定负责拟订国家应急准备和对策计划的伊拉克政府部门和非政府组织在省一级的协调中心，并为其提供支助。

63. 6 月在布鲁塞尔举行的伊拉克问题国际会议和 7 月在安曼举行的援助伊拉克重建基金国际协调机制定期会议，将重点讨论同各主要利益有关方协调开展的重建和人道主义活动的范围和规模。

64. 虽然联合国作出了努力，但是仍然有一些重大障碍，阻碍它全面开展活动。主要原因是，伊拉克安全局势不稳，利用本国工作人员开展工作时无法按照预期设想进行直接监测。因此，联合国正在利用当地非政府组织或顾问等第三方，来监测和评估通过执行伙伴在伊拉克开展的活动。这种三角安排虽然不尽人意，但效果似乎还不错，在可预见的将来会维持这种安排。但是，一个重大限制是无法迅速得到信息，在制定加伊姆人道主义应急计划时就是这样，因而在采取应对措施时出现了延误。这种对二手信息的依赖以及可能由此造成的偏差，仍然是一个重大限制，以致难以及时酌情作出适当的反应。

65. 同样的，各部委的情况不断变化，加之过渡政府的组建一再拖延，伊拉克战略审查委员会不得不暂停工作，因此无法批准项目以付诸实施。各部委的人事变动、部委内职责的重新确定以及过渡政府成立所产生的其他影响，虽然都在预料之中，但还是给联合国的活动带来了一些困难。

E. 援助伊拉克重建基金国际协调机制的联合国发展集团伊拉克信托基金

66. 截至 2005 年 4 月 30 日，援助伊拉克重建基金国际协调机制的联合国发展集团伊拉克信托基金到账的捐款毛额为 6.60 亿美元，仅有 1 100 万美元尚未到账。

联合国发展集团信托基金批准并供资的项目共有 53 个,项目总值达 5.16 亿美元。截至 2005 年 3 月底,已经为批准的项目签署了总值 2.81 亿美元的合同,并已付款 1.53 亿美元。在下一阶段,预计将会有其他数额较大的合同承付,并会支付更多的款项。

67. 2005 年 5 月 12 日,发展集团伊拉克信托基金印发了提交捐助者的第一次半年度正式报告,阐述了主要成绩,并总结了经验教训。将在 2005 年 7 月安曼举行的下次会议上,一并介绍这份报告和世界银行伊拉克信托基金提交援助伊拉克重建基金国际协调机制捐助者委员会的报告。报告强调,为了在 2004 年和 2005 年第一季度实际交付的基础上再创佳绩,基金需要有新的资源。

68. 为提高伊拉克信托基金的效力,加强它满足伊拉克政府和捐助者的需要的能力,已经作出重大努力,尽量提高基金的透明度,加强它的问责制。援助伊拉克重建基金国际协调机制的专用网站(www.irffi.org)介绍了资金到位、决策进程和项目的详细情况。网站上的发展集团伊拉克信托基金的采购网页,继续提供有关采购机会和合同授予情况的详细资料。这大大提高了方案的透明度和效力。

69. 发展集团伊拉克信托基金还开展了独立的经验教训审查活动。根据四家国际公司表明的意向,已将它们列入最后入选名单,并要求它们提交提案。预计于今年夏天公布的审查结果会进一步提高基金的效力,加强各执行机构和整个方案的问责框架。

F. 人权活动

70. 大量侵犯人权的报道使人们有理由深感关切。媒体、私人保安公司报告和地方人权组织报告继续提及侵犯人权事件。个人向联伊援助团提供的情况以及有关当局作出的承认,也从另一方面反映了这一情况。在许多情况下,侵犯人权情况已经家喻户晓。有效监测人权情况依然是一大挑战,特别是鉴于在目前的安全局势下,既难以取得证据,也难以对指控进行进一步调查。但是,在多数情况下,有关说法大致相同,表明侵权行为显然是有规律的。

71. 由于叛乱活动和安全部队对叛乱活动采取的行动,暴力行为十分严重。安全部队通常缺乏足够的培训,没有受到足够约束和监管,因此伊拉克境内的侵犯人权现象十分普遍。目前的冲突殃及许多无辜平民,妇女和儿童也不例外。叛乱分子对政界人物、公务员、警察和安全部队进行暗杀。肆意制造的爆炸事件造成数百人身亡,受伤的人数更多。有关对联合国国家工作人员及其他人员进行威胁和恐吓的报道屡见不鲜。

72. 目前,“保护国家安全令”依然生效,但是当局无法充分保障民众不受暴力的影响。数千人未经过适当法律程序就被关押起来,这是人权方面存在的一大问题。司法部表示,4月初关押者人数约为 1 万名,其中多国部队关押的有 6 000

人。虽然部分关押者已经获释，但是关押人数却有增无减。国际法禁止在不见律师和不进行审判的情况下，进行长期关押，紧急状态期间也不例外。

73. 媒体继续报道伊拉克部队和多国部队在检查站并在搜捕行动中滥用武力。在对滥用武力进行调查后，很少提起起诉。由于不能对武装部队和武装团体的侵权行为进行调查和起诉，也没有对权利受到侵犯者提供适当的赔偿，因此政治不满情绪日益加剧，推行一种问责和尊重法治的文化仍然有困难。到处都有非法民兵，有人试图通过有针对性的杀人来造成族裔间的紧张，情况令人深感关注。

74. 在复兴党政权大肆侵犯人权的行径中，最为臭名昭著的是强迫迁移。必须让被迁移者有序、安全和体面地返回家园，包括设立一个赔偿机制，恢复他们的权利，并确保今后不再发生强迫迁移。

75. 联伊援助团将继续针对有关各方开展宣传活动，以处理系统侵犯人权的问题。继续与当局和捐助国进行讨论，以协调为加强该国法治而提供的援助。联伊援助团人权办公室正在与宪政支助办公室密切协调，支助立宪进程与人权有关的工作。此外，人权办公室还与援助团宪政支助办公室和联合国人权事务高级专员办事处协调，随时准备在人权问题方面为过渡国民议会宪法起草委员会提供技术支持。

76. 联伊援助团人权办公室与联合国开发计划署合作，继续为成立全国失踪和下落不明者中心提供支助。科学专家工作组于 3 月 28 日至 31 日在安曼举行会议；法律专家组于 5 月 2 日至 14 日在安曼、并于 5 月 16 日至 18 日在巴格达举行磋商，以审议立法草案，并向过渡政府提出建议。5 月 22 日至 24 日，人权办公室在科威特再次举行磋商，讨论为国家中心建立最适当的数据库的问题。

77. 联伊援助团、联合国人权事务高级专员办事处、联合国项目事务厅于 3 月 17 日至 21 日和 4 月 9 日至 24 日，在安曼为伊拉克非政府组织举办了为期两周的人权监测培训班。4 月 15 日至 26 日，在安曼为非政府组织举办了人权问题培训人员培训班。已聘请一名区域顾问，编写一份研究报告，并就非政府组织在伊拉克开展活动的法律框架提出建议。

G. 新闻活动

78. 联伊援助团新闻办公室继续向预定受众宣传援助团的任务和活动，满足全特派团在新闻工作方面的需求。新闻办根据特派团的任务、它不断变化的作用和最新的行动概念，更新了新闻战略，并确定了新的业务计划和组织结构。除了在巴格达和埃尔比勒部署两名国家干事外，还在巴格达部署了两名国际新闻干事。

79. 在本报告所述期间，新闻干事重新设计了现有的英文网站，以便进一步方便用户。新闻办建立的阿拉伯文对应网站，将于 2005 年 6 月开通。新闻办还加强了它的技术小组，准备在 2005 年 8 月下旬开通库尔德文网站。新闻办还用阿拉

伯文和英文出版了两期每月通讯(网址: <http://uniraq.org>), 第三期每月通讯将于 2005 年 7 月出版。

80. 伊拉克问题国际会议和捐助者会议将分别在布鲁塞尔和安曼召开。为此, 新闻办公室正在策划开展媒体活动, 以宣传联伊援助团在伊开展的活动和取得的成绩。联伊援助团信息资料袋第三版的阿拉伯文和英文版已经编制完毕, 将于 2005 年 6 月初出版, 库尔德文版计划于 2005 年 7 月出版。

四. 安全和作业问题

A. 安全局势评估

81. 由于安全局势和其他作业制约, 联伊援助团执行任务的能力在过去一年中已经并继续受到重大限制。2003 年 8 月 19 日悲剧事件发生后, 我曾明确表示, 联伊援助团的作用必须视风险而定, 执行任务时应依循确保工作人员安全的总原则。为了应对危险和达到最低运作安保标准, 需要有范围远远超过其他和平行动的安保安排, 无论是就经费而言, 还是就实务与非实务人员的比例而言。

82. 安全风险评估证实, 威胁仍然很大。安保安排使工作人员行动受到重大限制, 他们不得不在非常艰苦的条件下生活和工作, 同时还因面临重大危险而一直承受压力。其中一个后果是, 难以征聘和挽留工作人员。联伊援助团目前的总出缺率约为 55%。有些人只是不想冒风险, 其他人则以工作条件差, 得不到足够补偿为理由, 拒绝受聘。

83. 在报告所述期间, 伊拉克境内的暴力没有减弱, 暴力事件的数目在过渡政府成立后再次高攀。爆炸、袭击伊拉克和多国部队的设施及车队、攻击飞机、劫持人质、有针对性地杀害伊拉克平民、其中包括公众人物的事件, 继续集中在巴格达、摩苏尔、拉马迪和提克里特周边地区发生, 其中许多事件的规模在扩大, 复杂性在增加。伊拉克警察和招募中心尤其成为袭击目标。平民不分青红皂白遭到攻击, 伤亡人数继续与日俱增, 这样做的用意显然是为了显露新政府在控制安全局势方面的孱弱和无能, 加剧宗派之间的紧张。

84. 巴格达国际区与机场之间的地面运输偶尔出现中断。对埃尔比勒地方安全部队的一次重大攻击和发生在伊拉克其他地区的事件表明, 敌对分子一直有能力在全国挑选攻击目标并进行协调。因此, 当前和今后短期的安全局势不容早期缩减对伊拉克境内联合国人员、设施和活动的保护。

B. 安保安排

85. 目前, 对巴格达市内联合国处所和出行到保护区之外的国际工作人员的安全保护任务, 由不携带武器的联合国安保顾问、携带轻武器的联合国警卫和个人卫队、以及战斗力强、装备精良和机动性大的多国部队军事小分队通过密切协调, 来承担, 并有一个强有力的指挥、控制、情报和医疗后送系统。为加强对伊拉克

境内联合国工作人员的安保安排，联合国第三支个人卫队将于六月中旬部署到伊拉克。

86. 联伊援助团安保事务股工作的复杂性将根据联伊援助团的发展相应增加。因此，提供有能力和有经验的安保人员，使援助团能够安全和有效地开展活动，仍然是一个高度优先事项。由于武装敌对团体面临政治压力和安全部队的压力，调整和改变了活动，因此，获得高质量的安保情报和作出高质量的安保分析，已变得越来越重要。

87. 由驻在巴格达的高级军事顾问和他的助手、一名驻在巴士拉的军事顾问和一名驻在埃尔比勒军事顾问组成的四人军事顾问组，继续为多国部队支助联伊援助团，进行直接联系。他们还与安保事务部和行政人员密切协作，确保按照商定，提供适当的安全保护和行政和后勤支助。这包括确认和审查向联伊援助团处所提供的“中环”保护，以及在三个地点之间护送运输车队。

88. 截至 2005 年 6 月 1 日，为支助一个由多国部队统一指挥、专门负责保护伊拉克境内联合国机构和人员（“中环”）的独立实体而设立的联合国信托基金已收到 13 个会员国交存的近 1 600 万美元。独立实体的首批特遣部队来自格鲁吉亚和罗马尼亚，已经分别部署到巴格达和巴士拉。2005 年 5 月 4 日，联合国和美利坚合众国通过换文，确定了偿付独立实体部队派遣国的费用的机制。已经向基金捐款的会员国发送了一封概述基金偿付机制性质的信函。

89. 我欢迎多国部队提供支助，保护伊拉克境内联合国机构和人员的安全。在可以预见的将来，联伊援助团在执行任务时将依靠这一支助。我还要感谢一些会员国捐款给有关联合国信托基金，以支助一个由多国部队统一指挥、专门负责保护伊拉克境内联合国机构和人员的独立实体。我也欢迎斐济、格鲁吉亚和罗马尼亚三国的政府和人民提供支助，为伊拉克境内联伊援助团的安保安排作出重大贡献。

C. 联伊援助团的处所和后勤

90. 随着在巴士拉和埃尔比勒设立两个联络分遣队，援助团继续在三个国家开展工作，并在五个地点设有办事处，其中包括巴格达、安曼和科威特。巴格达市内的联合国处所位置好，安保系统已更新改进，目前不宜进一步扩大。最近进行的整修，现有住房可能重新分配，以及国际区内的伊拉克和多国部队安保分队可能重新部署，都增加了安保和后勤工作的复杂程度。为使联伊援助团能继续驻留在巴格达，这些问题必须得到解决。

91. 联伊援助团必须继续驻扎在国际区，因为该区既有必要的安全保护，又离伊拉克政府不远。不过，由于安全方面的制约，不太可能满足它目前和今后的房舍需求。目前正在对种种备选方案进行审查，以确定一个最佳方案。

92. 考虑到目前的安全局势和在某些地方不太可能实现自给自足，联伊援助团在最近的将来仍将依靠多国部队“民间后勤增援项目”提供资源。不过，正在不遗余力地减少对这一项目的依赖。在这方面，很快要签订一些重要的合同。

93. 后勤支助基地继续在科威特开展工作。联伊援助团安曼办事处继续向参加强制性安保认识入门培训的所有联合国工作人员，并向联合国机构和计划署在约旦主办的越来越多的关于伊拉克问题的会议和讲习班，提供支助。

94. 尽管有上述制约，联伊援助团仍打算在未来几个月里进一步加强对伊拉克人民的支助。援助团已表明它能在实地能力有限的情况下发挥效力。是否增加援助团在伊拉克的工作人员，将取决于根据当前的安全和作业条件进行一次实事求是的全面评估。

D. 巴士拉和埃尔比勒的联合国派驻人员与机构

95. 在确定联合国处所并随后部署安保和支助人员之前，联合国驻巴士拉和埃尔比勒联络分遣队继续由多国部队提供住房和保护。

96. 巴士拉的迈基勒港务局虽然已整修为联合国后勤基地和住宿/办公处所，但由于安全原因，无法在最近的将来用于原定用途。因此，联伊援助团已提出关于在符合安全要求的宫殿岛进行楼房整修的设计要求。这一处所整修完毕后，所有联合国工作人员将从目前由美利坚合众国和大不列颠及北爱尔兰联合王国提供的处所搬到此地。

97. 在埃尔比勒，多国部队提供了三个集装箱，用作联合国联络分遣队的住宿和办公处所。多国部队还提供了基本支助，包括餐饮设施和从科威特到埃尔比勒的空中支助等。埃尔比勒联伊援助团主楼建设工程已经开工，预计在夏末建成。不过，如果想在埃尔比勒部署更多的联合国机构和人员，多国部队就要增派部队，对联合国的设施和人员进行保护。

E. 协定

98. 2005年6月3日同伊拉克政府签署了援助团地位协定。在双方交换照会，证实各自的有关当局予以批准后，协定将生效。协定将使联伊援助团在伊拉克有更加稳固的地位，有助于联伊援助团获得处所，并有助于援助团工作人员完成任务。

99. 2005年3月30日，科威特外交大臣在会见我的特别代表时保证，科威特政府预计科威特议会不久将批准与联伊援助团的谅解备忘录。由于一直没有一个得到批准的协定，联伊援助团没有正常的法律地位，这对援助团和工作人员的行政安排产生了不利影响。科威特政府乐意向联伊援助团提供合作，需要通过批准谅解备忘录，对之作出正式规定。

100. 关于联伊援助团约旦办事处的地位协定已于去年8月签署。

101. 仍未同美国国防部签署联合国与美利坚合众国之间关于由多国部队保护伊拉克境内联合国机构和人员的协定。2005年4月12日，我的特别代表在华盛顿与美国政府高级官员商谈时得到保证，对方将努力加快拟定这项至关重要的协定，联合国派驻在伊拉克的人员能否继续享有安全保障，将直接取决于此。我促请美国政府对在纽约进行商谈后，联合国于今年3月提出的订正草案，提出意见。

五. 意见

102. 自一年前通过第1546(2004)号决议以来，联合国迄今一直得以在艰苦绝伦的环境下帮助伊拉克，使该国实现其政治过渡进程中的每一个基准目标。政治过渡是否能够圆满完成，取决于伊拉克人民和政府能够多么成功地在初步成就的基础上再接再厉，利用国际社会的适当支助，在过渡进程中迈出下一步。每个步骤都必须有助于恢复持久和平与稳定。为此不仅需要在政治过渡进程中取得进展，而且需要在改善安全状况和所有伊拉克人的生活条件方面取得实际进展。

103. 今后几个月，起草国家宪法的工作将提供一个历史性机会，使伊拉克人团结起来。只有开展具有公信力的制宪进程，才会保持必要的政治势头，使伊拉克走完过渡进程。为批准举行伊拉克人民的立宪全民公决所规定的标准很高，这使得伊拉克领导人有强烈的动机，推行一个包容、共同参与和透明的制宪进程，顾及伊拉克所有政治派别的选民提出的重点要求。

104. 为了保证宪法获得接受和具有合法性，形成宪法的过程与宪法的内容和按时完成同样重要。过渡国民议会越是努力与伊拉克的各主要选民团体进行沟通，越是顾及它们的意见和关切，就会越有效地制定出一项为所有伊拉克人所认同的宪法。我敦促过渡国民议会抓住这个机会，加紧努力，寻求共同立场，以包容的方式实现上述目标。联伊援助团时刻准备应伊拉克政府的请求，尽一切努力提供援助。

105. 尽管在政治进程中开展的努力，变幻莫测的安全状况仍给过渡带来巨大挑战。我担心社区之间和社区内部的紧张关系可能升级为族裔或宗派之间的冲突，并可能对整个区域产生影响。与世界各地许多其他局势一样，暴力和使用武力造成的受害者主要是无辜平民。我一再谴责一切恐怖主义行径，并呼吁停止所有这样的行为。我还呼吁各方避免过度使用武力，并最大限度地实行自我克制，以保护平民的生命。

106. 需要严肃对待所有方面提出的关于侵犯人权的指控。如果滥施暴力和采用不当的拘留程序，只会更加使人们认为周围的气氛无法无天，助长对负责提供安全保卫的人员的怨恨。鉴于最近在伊拉克各地采取了一些大规模的攻势行动，我再次呼吁各方严格遵守根据国际人道主义法和人权法所承担的义务。

107. 安全状况的稳定化与安保部门的改革是不可分的。我注意到多国部队和其他国际行为体正作出努力，培训、资助和装备伊拉克安全部队，尽快使其能够为

保卫伊拉克的安全承担越来越多的责任。也应该注意保证使新的安全部队体现伊拉克人口的多元化。

108. 伊拉克人民除了希望本国政府保证安全之外，还希望其迅速满足他们目前的种种需要，特别是生活条件、就业和基本服务方面的需要。必须尽一切努力减轻伊拉克人每天面对的贫困和危险，这种状况使许多伊拉克人生活困苦不堪，并使越来越多的人心生怨恨。为了满足伊拉克人民的需要，我敦促伊拉克政府充分利用来自伊拉克国内外的建议、专门知识和资源。

109. 伊拉克新政府需要继续得到该区域和国际社会的积极支持。我因此欢迎并鼓励在当前的区域进程框架内所作的努力。我还欢迎欧盟和美国应伊拉克政府的请求联合采取主动，定于6月22日在布鲁塞尔召开一次支持伊拉克政治和经济重建的国际会议。联合国将竭尽所能帮助这次会议取得圆满成功，并保证对会议采取有效的后续行动。

110. 由于继续缺乏一个安全的环境，联伊援助团全面执行任务的能力仍然受到严重妨碍，其工作人员仍然面临很大的危险。对于联合国为了在伊拉克执行任务而开展的所有活动，最高的指导原则依然是切实有效地保护联合国的伊拉克籍工作人员和国际工作人员。联合国已经采取了非常的步骤作出安保安排，提供的保护程度大大超过为其他联合国和平行动提供的保护。尽管采取了这些措施，联伊援助团仍面临一系列安全限制和其他实际操作方面的限制。在这个背景下，征聘和留住胜任的联伊援助团工作人员是一项重大挑战。我因此指示，作为紧迫事项再次审查在伊拉克境内工作人员的服务条件和薪酬。我们将按照自联伊援助团返回伊拉克以来实行的方针，继续尽一切努力，确定如何使当前的条件加强联伊援助团执行任务的能力，而不是限制这种能力。

111. 今后几个月内的主要政治挑战是制订一项国家宪法。过渡国民议会已请联合国为这个进程提供技术援助。联伊援助团制订了一项全面的支助方案，并且同过渡国民议会宪法起草委员会的成员和其他相关的行为体保持着充分联系，以帮助制宪进程取得成功。

112. 联合国在今年1月的选举中发挥了支助作用，今后作为后续行动，还将同其他国际伙伴密切合作，继续向伊拉克独立选举委员会提供咨询和支助，为即将举行的选举活动作好准备。为了准备执行即将到来的选举任务，我已经指示联合国选举援助司应独立选举委员会的邀请，于本月派遣一个需要评估团前往伊拉克。

113. 在重建、发展和人道主义援助方面，联伊援助团同联合国国家工作队密切合作，根据伊拉克当务之急，发挥牵头作用，为加强国家能力提供援助。由于在安全方面继续受抑制，联合国机构继续通过伊拉克本国合作伙伴开展相关活动。今后几个月内，联伊援助团将致力加强向过渡政府提供政治和重建援助的协调。

联合国时刻准备在实际可行的情况下，就发展问题担任捐赠方协调工作的促进者和联络点。

114. 政治过渡的结果将决定伊拉克在今后一段很长的时间的前途，也将对整个区域的和平与稳定产生影响。令人鼓舞的是，关于组建过渡政府的谈判着重于就复杂问题开展对话、互谅互让和建立信任。另一个令人鼓舞的迹象是，迄今没有参加政治进程的团体现正寻求积极参与。尽管这项努力的首要责任在伊拉克人民自己，但国际社会同样关心伊拉克过渡进程的成功。伊拉克政府和人民在这个非常艰苦的环境中作出明智和远见卓识的选择，对于我们同样至关重要。

115. 因此，联合国将在下一阶段继续尽一切可能最大限度地提供支持。秘书长特别代表及他领导的联伊援助团工作人员在执行其困难的任務时，应该得到安全理事会和大会的全力支持。最后，我借此机会表扬联伊援助团的伊拉克籍工作人员和国际工作人员以及各机构的人员，他们在这些极其困难的情况下作出了忘我的努力。
