



## 安全理事会

Distr.: General  
20 April 2006  
Chinese  
Original: English

## 秘书长关于联合国东帝汶办事处任务结束的报告

(2006 年 1 月 14 日至 4 月 12 日)

## 一. 引言

1. 本报告是根据 2005 年 4 月 28 日安全理事会第 1599 (2005) 号决议提交的, 安理会在决议中决定成立一个为期一年的联合国东帝汶办事处 (联东办事处), 直至 2006 年 5 月 20 日。报告概述了 2006 年 1 月 17 日上次报告 (S/2006/24) 以来的重要事态发展, 评估了联东办事处任务的执行情况以及向可持续发展援助框架过渡的进展。此外, 报告建议应马里·阿尔卡蒂里总理在 2006 年 1 月 17 日给我的信中 (S/2006/39, 附件) 提出的请求, 成立联合国后继综合办事处。若泽·拉莫斯-奥尔塔外长在 2006 年 3 月 2 日的信中 (S/2006/157, 附件)、凯·拉拉·夏纳纳·古斯芒总统在 2006 年 4 月 2 日的信中 (S/2006/230, 附件) 分别重申了这一请求。

2. 成立联合国后继综合办事处的建议, 还考虑到了 2006 年 3 月 28 日安全理事会主席的来信 (S/2006/196)。安理会主席请我提出在联东办事处撤销后联合国以最佳方式向东帝汶提供援助的方案, 同时考虑到需要进一步巩固该国的和平与民主。在这方面, 安理会要求适当考虑到以下因素: (a) 在组织 2007 年选举的各个方面援助东帝汶的最佳模式; (b) 在冲突后和平建设和能力建设方面, 包括在人权和法治领域, 充分利用和有效协调向东帝汶提供的现有和即将获得的双边和多边援助; (c) 尊重东帝汶的主权, 特别是牢记国家选举的规则和过程应成为全国广泛共识的一部分; (d) 在东帝汶人民和政府筹备 2007 年独立后第一次全国选举时, 联合国需要评估团提出关于东帝汶人民和政府面临的问题和挑战的报告。

## 二. 东帝汶近来的政治和安全事态发展

3. 在本报告所述期间, 东帝汶武装部队 (东帝汶国防军) 发生了一起令人忧虑的事件。2006 年 2 月 8 日, 大约 400 名士兵在总统府前举行示威, 要求对 1 月



15 日提交的请愿书作出答复，请愿书指称来自非东部地区和其他地区的士兵在晋级方面遭受歧视和不公待遇。示威者在请愿书上签名后，没有返回各自的基地，但 2 月 9 日同意返回（帝力以西的）梅迪纳罗军事基地。国防军总参谋长成立了调查委员会，对请愿书中指称的问题进行调查，但是由于示威士兵拒绝与委员会合作，解决问题的进展不大。与此同时，更多的士兵加入了示威行列，到 3 月中旬约占国防军人数 40% 的 591 名士兵遭到开除。3 月 23 日古斯芒总统向全国发表讲话，表示作为武装部队总司令他尊重武装部队司令塔乌尔·马坦·鲁瓦克准将就开除 591 名示威士兵作出的决定，但是作为总统则认为“这项决定重在整顿军纪但没有解决国防军内部问题的根本原因”。

4. 3 月下旬，帝力发生了数起事件，但主要集中在市郊的几个地区。这些投掷石块、斗殴和损坏财物事件，引起了帝力居民的普遍恐慌。古斯芒总统、阿尔卡蒂里总理和拉莫斯-奥尔塔外长发出呼吁，三天后局势恢复正常。东帝汶国家警察对这些事件迅速采取应对措施，共逮捕了 48 名涉案人员，其中包括八名被开除的国防军士兵。同时，为加强国防部和武装部队的组织基础和机构能力，古斯芒总统在 4 月 2 日的信（S/2006/230，附件）中要求我请安全理事会授权部署八至十名联合国文职顾问，协助开展这种能力建设。在这方面，我高兴地报告 4 月 12 日总统与总理和鲁瓦克准将举行了会晤，同意为打破因开除国防军士兵造成的僵局采取若干措施，其中包括启动正式法律程序审查示威士兵的合同，以及在程序结束前继续向其支付军饷。

5. 自 2006 年 1 月 6 日边界事件（S/2006/24，第 2 段）发生以来，东帝汶和印度尼西亚的边界局势保持平静。但是，两国边界人力不足、警备松懈，非法入境东帝汶的情况时有报告。为此，我希望东帝汶和印度尼西亚执行 2003 年商定的出入境制度，为边界居民的探亲以及其他社会和经济活动提供便利，并减少非法越境。由于没有建立出入境制度，非法越境事件有所增加，并可能导致跨界事件。由于大批前东帝汶难民继续滞留西帝汶边界地区，人们担心边界地区的轻微事件或局部冲突可能升级，特别是在 2007 年选举之前和选举期间国内紧张的政治局势将会加剧。值得称赞的是，两国政府已就与边界有关的事项达成一致，但是我希望东帝汶和印度尼西亚能够尽快完成两国陆地边界的划界工作。两国将于不久恢复谈判。并且，我希望两国能够最终拟定边界管理协定，以取代已于 2005 年 6 月到期的印度尼西亚军方和联合国东帝汶支助团（东帝汶支助团）之间的军事联络安排。我相信，东帝汶和印度尼西亚将着手迅速缔结这项协定，为和平解决边界冲突提供坚实的框架。

6. 在本报告所述期间，东帝汶和印度尼西亚继续保持良好关系。2006 年 2 月 17 日，古斯芒总统在印度尼西亚巴厘会见印度尼西亚总统苏西洛·班邦·尤多约诺，双方讨论了接受真相与和解委员会的报告、1 月 6 日边界事件的联合调查和加强双边关系问题。两国元首还听取了真相与友谊双边委员会全体成员有关 2005 年 3 月 9 日委员会成立以来工作进展的汇报。随后，真相与友谊委员会全体成员

于 2 月 20 日至 26 日对东帝汶进行首次联合访问，举行了九次全体会议，并要求会见了我的特别代表长谷川祐弘、东帝汶总检察长隆吉尼奥斯·蒙泰罗和国民议会会长古特雷斯·卢奥洛。这些事态发展有利于进一步加强两国的双边关系，特别是政治关系。

7. 2006 年 4 月 5 日，总统颁布了国民议会通过的《民族解放战斗人员条例》，东帝汶的法律基础进一步加强。议会要求于 2005 年 7 月 29 日通过刑法草案（S/2005/533，第 4 段），但是草案中把诽谤定为犯罪的问题却引起了民间社会组织的强烈反弹和激烈辩论，它们一再要求总统否决刑法草案。3 月 31 日，古斯芒总统将刑罚草案退回阿尔卡蒂里总理，要求对有关条款进行进一步审议。国际和国家民间社会组织纷纷表示，如以目前的形式颁布草案，可能使意见表达自由受到限制，并有可能在 2007 年选举临近之际对政党和媒体的活动产生负面影响。各政党在继续扩大支持基础的同时，早已投入论战和相互指责。虽然迄今为止各政党在政治论战中保持了克制，但是紧张的政治局势可能随着选举日期的临近而升级。

8. 2006 年 3 月，古斯芒总统组织了两场研讨会，以使主要的政治行动者了解选举标准和选举政策问题，选举进程对话由此正式启动。选举政策问题需在 2007 年议会和总统选举筹备期间加以解决。另外，还就选举法中妇女限额问题举办了两场公共论坛。1 月 26 日，地方非政府组织 Fokupers 与总理促进两性平等办公室和联合国妇女发展基金（妇发基金）合作举办了妇女参加 2007 年选举研讨会。3 月 6 日，总统府、总理促进两性平等办公室、妇发基金和 Fokupers 共同主办了一场研讨会，对妇女限额以及妇女参加选举进程、妇女纲领、选举法和政党作用进行了研讨。除其他外，这些举措旨在回答政治行动者就选举日程安排和选举法等选举政策问题方面缺乏信息提出的关切。随着选举法起草工作进入尾声和公共协商的开展，政治辩论的势头预计将进一步加强。国务部在联东办事处出资的一名顾问和双边出资的两名顾问的协助下，于 4 月初完成了议会和总统选举法律的起草工作。总理打算于 5 月上旬将选举法草案提交议会，以便就法律草案条款进行广泛协商，我对此表示欢迎。

### 三. 联合国的贡献

#### A. 特派团的作用

9. 根据安全理事会第 1599 (2005) 号决议，联东办事处继续推动向发展援助框架平稳过渡，并且鼓励捐助者进行协调，向旨在促进东帝汶长期发展的各个项目提供援助。此外，联东办事处继续举行政策审查和协调周会，以便与国家机构和民间社会、联合国系统以及各发展伙伴等方面的代表一道，审查与东帝汶机构能力发展有关的各个关键问题。

10. 为提高东帝汶公共行政的透明度、加强问责制，联东办事处在与总理协商之后，在联合国开发计划署（开发计划署）和世界银行的支助下，安排了一个独立特派团于 1 月 15 日至 28 日访问该国。该特派团由秘书处经济和社会事务部（经社部）、开发计划署、世界银行、透明国际（非政府组织）和芬兰政府的五位高级专家组成。特派团在审查了东帝汶主要国家机构之后，就如何提高东帝汶公共行政部门透明度和加强问责制提出了切实的建议。4 月 4 日在东帝汶公布的该特派团报告介绍了这些建议，这些建议提到了 10 个机构领域的透明度和问责制要求，即国民议会；人权与司法监察员办公室；人权顾问办公室；选举制度，包括新成立的独立的国家选举委员会和选举技术事务秘书处；法律、司法和执法制度；监察主任办公室；行政、税务和审计高级法院；石油基金；公务员制度；以及民间社会和媒体。在特派团访问期间，联东办事处组织召开了安全理事会第 1599(2005) 号决议第 6 段所设协商小组第四次会议。会议重点讨论了透明度和问责制问题，为高级专家与东帝汶各机构和民间社会以及各发展伙伴代表交流意见和建议提供了论坛。这些代表表示对建议很感兴趣，联东办事处促请代表们支持政府为提高东帝汶各机构的透明度、加强问责制所作的努力。

11. 我在上次报告（S/2006/24，第 23 段）中表示，应东帝汶政府要求，联东办事处正在提供咨询，协助筹备选举，以此作为其能力建设活动的一部分。迄今为止，联东办事处已经部署了一名选举管理顾问和一名选民数据库管理信息技术顾问，为选举技术事务秘书处提供协助，并且提供了一名短期法律起草人员，向国务部提供选举法律方面的协助。此外，开发计划署与东帝汶政府、联合国秘书处选举援助司和联东办事处密切合作，正在为 2007 年选举编制一个选举援助项目，以确保选举的法律和机构框架符合国际标准，并加强选举机构的能力。在报告所述期间，联东办事处还与联合国有关伙伴合作，在各领域——包括选举进程和人权问题的深入报道——向媒体提供培训。

12. 安全理事会在第 1599(2005) 号决议第 9 段重申，必须令人信服地追究应对 1999 年在东帝汶实施的严重侵犯人权行为负责者。根据 2005 年 9 月 28 日安全理事会主席在给我的信（S/2005/613）中提出的要求，我不久将向安全理事会提出一份单独报告，说明如何以切实可行的方式处理东帝汶伸张正义与和解问题，包括联合国在这方面可以提供哪些支助。安全理事会第 1599(2005) 号决议还强调，秘书处必须与东帝汶当局达成协议，保存一份重罪股汇编的全部记录的完整印本。2006 年 4 月 5 日在帝力举行的仪式上，我的特别代表、司法部长多明戈斯·萨尔门托和总检察长蒙泰罗签署了一项协议，授权联合国获得重罪股汇编的全部记录印本，并在纽约总部保留和储存。这些记录已经复印完毕，将在 2006 年 4 月底之前运往总部。

### 方案一：支助重要国家机构的发展

13. 在报告所述期间，在联东办事处文职顾问的支助下，东帝汶国家机构在加强机构能力、特别是金融、司法、安保、透明度和问责制等领域机构能力方面以及在进一步发展法律框架方面取得了新的进展。在双边和多边伙伴的持续协助下，联东办事处文职顾问在将关键能力建设责任移交给东帝汶政府方面也取得了实质性进展。预计，在 2006 年 5 月 20 日之前将完成向政府移交东帝汶支助团和联东办事处 2005 年开发的机构能力发展自动监测和评价系统的工作。而且，预计在 5 月 20 日之后，总理办公室能力发展协调股将担负起与国际技术顾问有关的所有职能，包括评估聘请顾问的需要、确认顾问和遴选顾问等职能。鉴于联东办事处在向政府和发展伙伴移交责任方面进一步取得进展，预计 5 月以后将不再需要联东办事处目前提供的 45 个文职顾问中的 4 个职位。但是，仍将需要其余 41 个职位。我赞赏发展伙伴慷慨支助其中的许多职位，同时我鼓励他们进一步提供捐助，以确保持续部署所有这些国际顾问，他们的服务对进一步建设和发展东帝汶机构的能力至关重要。

14. 司法部门仍然是需要持续援助的最关键领域之一，预计在联东办事处任务结束之后，开发计划署将负责几乎所有剩余的支助需要，包括提供顾问，执行目前由联东办事处 16 名司法顾问和开发计划署七名司法顾问执行的一些关键职能。为促进这种过渡，联东办事处和开发计划署司法顾问于 2006 年 1 月开始合作，向顺利通过中期考核的 27 名东帝汶司法工作人员提供专门培训（S/2006/24, 第 19 段）。在 2006 年 5 月完成专门培训之后，开发计划署司法顾问将在 2006 年 6 月至 2007 年年中期间对东帝汶司法工作人员进行在职培训和辅导，使他们能够在法院系统内担任见习法官、检察官和辩护律师。为对法院系统的进一步发展提供支助，联东办事处司法顾问还对 36 名本国法院办事员、行政人员和检方办事员进行了案件管理和法院行政管理的初步培训。与此同时，联东办事处还通过部署四组国际法官、检察官和辩护律师以及三名国际上诉法院法官，继续支持在所有四个地区法院执行一线职能。预计在 2006 年 5 月之后，仍将需要为执行这种一线职能提供支助。为了满足这方面尚未解决的各种需要，将在开发计划署司法方案中继续编列目前由联东办事处出资的一些司法顾问职位，包括两名上诉法院法官、三名地区法院法官、两名检察官、一名辩护律师、两名法院行政办事员和一名司法部法律顾问。葡萄牙和巴西一直在向东帝汶各机构，尤其是司法部门提供咨询协助。葡萄牙将在三年内每年向开发计划署司法方案提供 100 万美元，巴西将通过司法方案向东帝汶调派四名司法专家。此外，巴西和葡萄牙还将通过联合资助承诺纳入开发计划署司法方案的所有 17 个司法部门职位，在 5 月之后向东帝汶提供大量援助。此外，葡萄牙还将向国务部提供两名双边顾问，协助为 2007 年选举起草选举法。

15. 在报告所述期间，在国际顾问支助下，在执行检察署案件管理和内部控制制度方面取得了新的进展。登记所有待审卷宗、维持地区一级案件月报以及控制审

前羁押的明确程序已经制定并已体制化。然而，主要由于缺乏有经验的工作人员，检察署的机构能力仍然薄弱。2006 年 1 月，本国检察官开始进行第二阶段司法培训，期间所有的一线职能由国际检察官负责执行。在他们的支助下，已经完成 826 个案件，其中包括自 2005 年 9 月以来积压的 250 个案件。但是，大约仍有 2 500 个案件尚未处理。鉴于检察署剩余的协助需求，将于 2006 年 7 月启动由澳大利亚(澳大利亚援助署)资助的检察长办公室三年支助方案。此外，2006 年 5 月后，估计需要增设四名国际检察官，以协助东帝汶检察官执行一线职能。联东办事处的四个国际检察官职位，两个将继续在开发计划署司法方案中编列，另外两个将在澳大利亚援助署向检查长办公室提供的援助方案中编列。

16. 东帝汶辩护律师的能力仍然不足。为了克服这一差距，国际辩护律师继续走访被拘留人士，在刑事诉讼中为穷人辩护。此外，他们还培训开业律师，重点就 2006 年 1 月生效的刑事诉讼法进行培训，因为虽然政府已经通过了刑法，但是总统尚未颁布。此外，国际文职顾问和开发计划署教官还协助东帝汶警察开展关于执行刑事诉讼法的密集培训方案。

17. 在联东办事处六名法律顾问的支助下，八项政府法令和二项议会法律得以通过，东帝汶法律框架进一步加强。但是，关于东帝汶主要机构权限的若干组织法——包括公设辩护人章程——以及关于监察主任办公室的组织法仍然没有出台。因此，预计在 2006 年 5 月之后仍然需要国际法律顾问，以便向国家机构——如议会、总统办公室、部长会议以及司法部、计划和财政部以及外交部——继续提供协助，尤其是协助起草立法。为满足这个领域仍然存在的需要，2006 年 5 月之后将需要保留目前编列在联东办事处下的八个法律顾问职位。关于这八个法律顾问职位，目前估计部长会议的三个职位将编列在双边援助(澳大利亚)之下；议会的三个职位将编列在开发计划署国家议会项目之下；计划和财政部的一个职位将编列在世界银行计划和财政管理能力建设方案之下；总统办公室的一个职位将编列在开发计划署支助总统办公室项目之下。虽然一些发展伙伴表示有兴趣支助外交部需要的法律顾问职位，但尚未获得供资承诺。

18. 在金融方面，联东办事处文职顾问已将财务方面的所有一线职能顺利移交给本国对口部门。因此，在报告所述期间本国官员在联东办事处财政顾问的辅导和指导下，首次编写了季度和年度财务报告，并编制了供外部审计的账户。而且，在联东办事处财政和法律顾问支助下，已经将计划和财政部组织法提交部长会议审查，同时还制订了关于采购和公共合同的新法律，使计划和财政部能够将一些采购职能下放到一线部委和地区政府机构。预期在联东办事处任务结束后，世界银行将支助金融部门各种仍然存在的需要，包括执行计划和财政管理能力建设综合方案，以便在今后五年里进一步加强计划和财政部。

19. 在透明度和问责制方面，联东办事处两名顾问又协助监察主任办公室编写了四份调查和审计结果的报告。而且，检察长对监察主任提出的第一个腐败案件提

出了刑事诉讼。但是，在 2006 年 5 月之后监察主任办公室仍将需要国际支助。预计美利坚合众国和日本提供的双边援助将能满足监察主任仍然存在的主要需求，而新西兰已经表示有兴趣向总理人权顾问办公室提供支助，但尚未作出坚定承诺。

20. 在安保方面，联东办事处继续为国防部的三个顾问职位提供资金，以提供咨询和协助，并进一步发展和加强其处理安保事项的整体能力。在这方面，如上文所述，古斯芒总统于 2006 年 4 月 2 日写信给我（S/2006/230，附件），要求安全理事会授权联合国部署 8 至 10 名国际顾问，协助加强国防领域的机构能力建设，尤其是建设国防部和武装部队的组织基础和机构能力，并且加强人权领域的机构能力建设。

21. 鉴于总理和总统在最近的来信中要求提供文职顾问，考虑到 5 月 20 日之后仍然存在的各项需要应得到国际援助但尚未通过其他双边/多边安排解决，我建议在建议设立的联合国综合办事处之下编列最多 10 名文职顾问职位的经费。

#### **方案二：支助东帝汶警察的进一步发展**

22. 联东办事处警察顾问继续支助东帝汶警察的进一步发展，向东帝汶警察提供培训和辅导，传授技能和知识。在联东办事处任务期间，为东帝汶国家警察举办了 71 次培训，其中联东办事处警察顾问为东帝汶警察专门部队举办了 39 次，为东帝汶警察边境巡逻队举办了 16 次，联东办事处警察顾问；东帝汶警察发展方案联合举办了 16 次，并得到了澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国和其他合作伙伴的赞助。联东办事处警察培训顾问与 45 名东帝汶警察教官一起，共培训了 2 556 名东帝汶警察。因此，在进一步发展东帝汶警察能力方面取得了重大进展，尤其是其体制发展、警察部队专业化和国家警察教官的培训。

23. 在报告所述期间，联东办事处警察顾问同双边合作伙伴合作，确保协调一致地进一步培训东帝汶警察，包括在各种领域提供合作培训。此外，澳大利亚、马来西亚和泰国还提供了若干中级管理、近身保护、反恐和海洋航行等方面的高级培训。这些培训进一步提高了东帝汶警察，尤其是其特种部队的技能和能力，预计其已经能够在联东办事处任务结束后独当一面地继续进一步发展。此外，联东办事处警察顾问还协助东帝汶警察在 2006 年 1 月欧库西发生水灾时提供人道主义援助。这些联合开展的人道主义活动有助于提高东帝汶警察规划和执行救援活动的的能力，使其同地方社区更加接近。

24. 东帝汶警察加强体制，包括拟定规则、准则和标准行动程序，对于组织的持续有效运行极为重要。在 2005 年 9 月“教官培训”方案结束后，联东办事处警察顾问同东帝汶警察教官和领导密切合作，拟定了培训教材以及规则、准则和程序。为每个特种部队编写了大量重要的行动和培训手册，并根据国际民主警务标准和最佳做法，拟定了警察常备行动程序。联东办事处警察顾问和东帝汶警察密

切合作、协商拟定的这些材料，有助于增强东帝汶警察的自主感，并有助于增强东帝汶国家警察领导的能力和技能。

25. 在联东办事处警察顾问的支助下，东帝汶国家警察职业道德办公室继续加强其 13 个警区办事处，满足对执行纪律条例和行为准则更大的需求。联东办事处同东帝汶警察合作，还举办了四场讲习班和研讨会，提高人们对职业行为和问责标准的认识。2006 年第一季度，东帝汶警察职业道德数据库记录了 12 起侵犯人权案件，而 2005 年同期则有 28 起，说明这类案件的总数正在减少。尽管联东办事处和东帝汶警察联合努力，加快纪律案件的调查进程，但处理时间仍很慢，尚未处理的案件超过 35 起，包括 2002 和 2003 年发生的案件。对联东办事处收集的资料进行了分析，结果表明 2005 至 2006 年，涉及东帝汶警察的政治恐吓案件有所增加。总共有 18 起案件记录在案，包括逮捕和拘留政党工作人员，及东帝汶警察干预反对党降旗等。

26. 尽管在联东办事处警察顾问和双边伙伴支助下取得了长足进展，但东帝汶警察的总体能力有待进一步加强，2006 年 5 月后仍需要提供国际支助。为满足东帝汶警察特种部队能力建设的需求，澳大利亚和联合王国将继续开办东帝汶警察联合发展方案，而美国将资助最近成立的国际刑事调查援助培训方案。不过，仍有两个主要挑战。第一，东帝汶警察指挥管制结构尚未完全体制化。在一些情况下，警察由同级警察监督，这影响到了领导和指挥的职责。在另一些情况下，指挥系统受到政治干预的影响。晋级政策已经起草，但尚未全面执行。目前晋级只是个别进行，而非系统进行。最近的事件还使人们对东帝汶警察过渡使用武力的倾向表示严重关切。这些事件还说明地方警察指挥官领导管理水平不足，在没有联东办事处警察顾问提供咨询和支助时，无法在重要情况下作出重大决定。其次，后勤资源严重匮乏（尤其是运输和通讯），严重影响到了东帝汶国家警察行动的效力和效率。例如，对于任何执法机构而言都极为重要的通讯网络只在首都和几个地区才有。这既影响及时交流敏感信息，又影响向警区内警察部队提供指导。

27. 如上所述，东帝汶警察仍是一支新生部队，缺少足够的经验，尤其是指挥经验，还缺少足够的资源。因 2007 年将举行总统和议会选举，在选举之前和期间继续部署和保持联合国警察顾问的公平存在极为重要。尤其需要他们继续协助在选举安保职责、如何解决选举后可能出现的紧张局势和问题、及拟定执行选举安保综合计划方面，对东帝汶警察进行培训。联合国警察在选举之前和期间的存在本身及发挥的咨询作用，也将给东帝汶警察提供信心保证。

### 支助边境巡逻队的发展

28. 在报告所述期间，联东办事处继续提供 15 名军事培训顾问和 20 名警察顾问，支助边境巡逻队的进一步发展。此外，他们继续协助该国政府协调同印度尼西亚军方的联系，以便让边境巡逻队能够尽快全面担负起协调责任。

29. 联东办事处军事培训顾问继续协助建设边境巡逻队的边界管理技能，主要是从 2 月开始为边境巡逻队各级指挥官开办一对一的“指挥、领导和管理”个人辅导方案。军事培训顾问还注重观察边境巡逻队开展边界行动和执行有关任务，就如何改进总体工作向地方指挥官提供重要反馈。此外，联东办事处军事培训顾问还继续鼓励边境巡警在边界哨所同印度尼西亚警官交往时发挥更积极的作用。在报告所述期间，边境巡逻队的能力、技能和总的自信心都明显提高。这在印度尼西亚军官给联东办事处关于巡逻队行动情况的反馈中也有反映。反馈表明，他们对哨所和警区同巡逻队交往程度尤其感到满意，因为这在过去一年有稳步改进。不过，他们关注的是，缺少兼容的便携式通讯设备，无法让双方边界指挥官迅速有效地协调治安行动，应对突发的边界事件。联东办事处警察和军事顾问还注意到，后勤支助几乎所有领域都有相当大的缺陷，尤其是在监视设备和设备综合维修能力方面。我敦促援助方协助巡逻队解决后勤问题，资助双边或多边方案，提高巡逻队在特定重要领域的的能力，如通讯监视和机动性方面。此外，巡逻队还将继续在人员不足的情况下，努力执行管理漫长边界的任务。如若出现边界治安恶化的情况，巡逻队可能需要其他地区的东帝汶警察的大力增援。

30. 东帝汶希望 2007 年在稳定、安全的环境中举行自由公平的选举，这可能带来更多的边境安全挑战，可能给边境巡逻队在其日常任务外带来更多的要求。大约 26 000 名东帝汶难民仍生活在毗邻的西帝汶，出于各种原因同东帝汶保持联系，包括贸易、财产和家庭关系等。一些人因 1999 年的暴力犯罪而被东帝汶当局提出指控。边境地区的联合国军事存在曾有效缓解了边境地带的紧张，包括因错误和误解造成的紧张。如果安全理事会同意在联东办事处之后部署少量军事联络官，就可能提供公平的反馈和咨询，以此减少发生冲突的可能性，尤其是在选举在即、双方兵力和能力相差悬殊而可能使紧张局势加剧之时。联合国军事联络官还将能够在谣言可能煽动猜疑和紧张的敏感边境地区，通过定期同边境双方安全机构接触，推广妥当的行为标准和专业成熟标准，让人们局势有明确了解。

### **方案三：提供民主施政和尊重人权方面的培训**

31. 联东办事处人权股继续在东帝汶建设保护人权的国家能力。该股协助编写了根据《儿童权利公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》和共同核心文件提出的条约专门报告的定稿。预计这些报告将在 4 月底以前由部长会议批准。该股还协助政府起草了一项国家人权行动计划。一份概述计划起草前协商过程的报告业已完成，基线报告也已进入尾声。预计政府将审议该计划以便在 2006 年 5 月通过，但迄今的进展显示，政府日益认识到有必要处理人权问题。不过，就提交条约报告以及进一步制定和执行国家人权行动计划而言，预料 2006 年 5 月以后需要增加技术援助，以巩固迄今取得的成就。同样，将需要持续的国际支持，进一步加强各种机制，以有效应对警察和监狱系统内部，包括人权和司法监察员办公室的人权举报。该办公室是一个独立机构，负责接收有关人权、腐败和管理不善的举报。

32. 自上次报告 (S/2006/24) 以来, 人权股与国家伙伴合办了多种培训方案, 包括为来自不同单位的约 150 名东帝汶警察提供关于人权、使用武力和贩卖人口培训班。该股还在新警员培训期间, 使用该股的人权培训手册, 对东帝汶警察人权教官进行辅导。在人权领域, 该股向民间社会提供进一步支助, 向全国各地非政府组织提供人权教育“训练员培训”班等方案, 并向媒体提供人权培训。

33. 人权和司法监察员办公室按计划于 3 月 20 日开始接受公众有关人权、腐败和管理不善的举报, 这是加强国家人权保护制度的一个重大里程碑。在监察员办公室向公众开放的筹备过程中, 人权股为其工作人员开展了国际人权法、国内保护人权法律框架和监察员办公室任务方面的培训。该股还协助监察员办公室拟定处理举报的程序规则草案, 并培训其工作人员使用这些程序。

34. 联东办事处人权股还在联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)的援助下, 与联合国国家工作队协作, 将人权纳入目前正在编制的整个 2008-2012 年联合国发展援助框架的主流, 还通过实施一项技术合作项目支持联东办事处人权股和东帝汶伙伴的人权专员办事处, 表示愿意在整个 2006-2007 年期间继续其在东帝汶的参与。人权专员办事处 2006 年 3 月 26 日至 31 日向东帝汶派遣了一个需要评估团。此后, 人权专员办事处一直与该国政府和关键利益有关者最后确定一个 2006-2007 年新的技术合作项目。该项目有望通过人权宣传和教育、提交条约报告、监测和获取司法救助领域的培训和技术援助, 进一步加强政府、人权和司法监察员办公室、东帝汶警察和民间社会的人权能力。需要评估团还达成一项协议, 领导拟议后继办事处人权科的一名高级人权干事, 将担任联合国国家工作队人权顾问, 并协调国家机构中所有国际人权顾问的工作。这样, 联东办事处人权股的成就可以得到巩固, 并且可以持续融入长期发展援助框架的主流。

35. 如上所述, 虽然在建立保护人权结构方面取得了进展, 但这些结构需要大大加强。在报告所述期间, 政府成员针对一名主要反对党领袖和一名非政府组织领导人, 提出了两起重点为腐败指控的诽谤诉讼案件。以前两起诽谤案件, 包括一起对三名人权律师提出的诉讼案件, 仍有待法院审理。同时, 与检举公职人员有关的刑事调查进展有限。

36. 警察和监狱行政部门的举报机制尚未充分发挥作用。另外, 在人权和司法监察员办公室继续侧重培训工作人员和拟定举报处理程序的同时, 其人力资源能力仍极为有限。同样, 人权促进和教育领域取得的成就, 包括提交条约报告, 必须加以巩固。2007 年选举以及对政治干预司法行政的关切, 预计会给新生的促进和保护人权机构和机制带来极大的压力。

## **B. 联合国系统的作用**

37. 根据 2006 年东帝汶国家人类发展报告 (下文 39 段), 该国的人类发展指数为 0.426, 在东南亚国家联盟(东盟)成员国中最低, 显示收入贫穷水平很高。产妇

死亡率(每 10 万次分娩有 800 名产妇死亡)等社会指数,也反映联合国应继续发挥重要作用,支持东帝汶的发展需要。在报告所述期间,东帝汶继续按照其国家发展计划的规定,在实现减少贫穷和经济增长方面取得重大进展和显示出坚定的承诺,并加大了实现千年发展目标的努力。联东办事处连同联合国机构、基金和方案、布雷顿森林机构和其他捐助者,继续提供援助,帮助东帝汶在一个可持续发展的框架内满足其社会、经济和人类发展的需要。

38. 自联东办事处 2005 年 5 月成立以来,我的特别代表——他兼任驻地协调员领导联合国国家工作队——率先努力加强联东办事处及联合国机构、基金和方案活动的协调统一,以便向一个可持续发展援助框架过渡。他同联合国机构、基金和方案主管于 2006 年 3 月 15 日至 17 日出席了在斐济纳迪举行的共同国家方案拟订区域讲习班,并于 3 月 30 日启动了制定联合国东帝汶共同国家方案进程,以于 2007 年提交各执行机构。他们还积极参加东帝汶政府和世界银行 4 月 3 日和 4 日在帝力联合举行的“东帝汶与发展伙伴”会议。下文详细叙述了有关机构开展的具体活动。

39. 在为顺利过渡到可持续发展援助框架进行规划时,开发计划署修订了两个旗舰项目,以确保继续向司法部门和东帝汶国会提供援助。这些扩大项目已分别于 2006 年 1 月和 3 月启动。截至 2006 年 5 月,联东办事处为加强国民议会能力分配的所有文职顾问员额,将在开发计划署国会项目下继续如数保留,同时其司法方案将确保继续援助目前由联东办事处法律和司法顾问履行的职能。开发计划署还将资助在外交部继续部署一名人权顾问,这个职位对协助东帝汶履行其批准的七项主要国际人权条约规定的报告义务至关重要。此外,开发计划署将继续通过向总理办公室能力开发协调股提供咨询服务,支持国家机构能力建设。与此同时,开发计划署通过执行其体制能力开发支助项目和人力资源管理项目,为进一步发展东帝汶的体制、组织和人力资源能力提供支助。预计开发计划署将重新制定体制能力开发支助项目,以根据东帝汶公共部门需要的变化,突出其在组织变革、体制能力评估和公共服务改革方面的重点。与开发计划署协作,联合国资本发展基金继续与国务部合作,设立一个权力下放的地方政府体系。3 月 9 日,开发计划署发起了题为“脱贫道路:农村综合发展”的《2006 年东帝汶国家人类发展报告》,国际和地方媒体对报告进行了大量报道。

40. 世界银行继续协调整合支助方案(S/2005/533,第 37 段),该方案每年为东帝汶国家预算捐助约 1 000 万美元,同时还监测施政、提供基本服务和创造就业方面的进展情况。自 2006 年 1 月以来,东帝汶信托基金协助政府改建了 23 个市场,在五个企业发展中心对 1 000 名新企业家进行了培训,并建造了 22 所学校。3 月 21 日,世界银行理事会批准向总额为 3 700 万美元的五年期由多个捐助者出资的规划与财务管理能力建设方案一次捐款 700 万美元(S/2006/24,第 42 段)。世界银行行长保罗·沃尔福威茨于 4 月 8 日至 10 日访问了东帝汶,赞扬东帝汶在九个冲突后国家组别中,在世界银行冲突后业绩指标的每一项指标上,几乎都

居于首位。沃尔福威茨先生向该国政府保证，在今后关键的几年中，世界银行将继续以最适当的方式提供支持。

41. 国际货币基金组织（货币基金组织）继续协助该国政府实施可持续经济增长发展战略。它还继续向银行支付管理局，设立中央银行和管理石油基金提供技术援助(S/2006/24, 第 43 段)。货币基金组织还打算下月为规划和财政部财务司司长任命一名长期顾问。亚洲开发银行(亚行)继续执行其公路修建方案，包括一个由亚行和东帝汶政府联合资助的价值 1 250 万美元的项目。亚行还开始对与东帝汶政府联合筹资的一项新的城市供水和卫生项目进行可行性研究。

42. 妇发基金继续协助总理促进平等顾问办公室编写《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的各项政府报告，拟定一项战略计划，并在政府各部门推动将性别观点关键纳入主流的工作。在 2007 年选举筹备过程中，妇发基金与总统办公室和总理办公室密切合作，召集利益有关者参加高级别论坛，就妇女参与选举过程、平等权利行动政策和妇女议程建立共识。根据其加强农村妇女领导作用方案，妇发基金同开发计划署协作，并同国家公共行政研究所结成伙伴关系，完成了对民选女官员培训模式的试点。妇发基金还与国务部国土管理所结成伙伴关系，召开村代表会议，介绍地方理事会的作用。

43. 联合国志愿人员(志愿人员)与开发计划署合作，向民间社会提供支助，重点是公民教育和国家机构间关系的建设。目前在东帝汶部署了约 45 名联合国志愿人员，同时志愿人员还向其他国家派遣了 24 名东帝汶志愿人员。开发计划署同联合国项目事务厅一道，继续在艾纳鲁区、马纳图托和欧库西地区实施社区动员方案。至今，在三个地区成立了 84 个自助组和 241 个创收组，涉及 7 897 个住户。经济和社会事务部继续实施总额为 160 万美元的改善农村持续提供水和能源服务的试点项目。

44. 世界粮食计划署(粮食计划署)把安全网方案扩大到了五个最贫困地区(S/2006/24, 第 46 段), 包括向怀孕和哺乳妇女及五岁以下儿童提供补充营养餐，并每日向小学生供餐。粮食计划署正在敲定各项粮食安全评估，包括一项粮食安全脆弱性全面评估，并在 1 月底欧库西飞地发生大风、暴雨和洪水后，与政府协调紧急救济工作。联合国粮食及农业组织（粮农组织）继续协助农业、林业和渔业部发展一个农业统计系统，并起草一项国家森林政策和森林立法，应对土地退化和自然灾害。

45. 联合国人口基金(人口基金)为国家计划生育方案的首次审查提供了协助，有关建议已列入一项国家行动计划。在人口基金的支持下，国家统计局在 4 月初举行的“东帝汶与发展伙伴”会议上，公布了 2004 年人口普查报告。人口基金还协助制定了有关家庭暴力的法律，以此作为总理办公室所属促进平等办公室支助工作的一部分。

46. 联合国儿童基金会（儿童基金会）与政府联合发起了 2006-2007 年国家方案行动计划，重点是扩大提供基本服务，执行关爱儿童政策和立法，加强体制和人力资源能力建设，发展强化的儿童伙伴关系。儿童基金会还支持通过教育部的普及小学教育完成战略，该战略规定了东帝汶小学教育的总体框架。同世界银行一道，儿童基金会支助了一项青年调查，以制定国家青年政策，处理与青年教育和技能发展、最终进入劳动力市场有关的重大问题。另外，儿童基金会同东帝汶和泰国政府合作，发起了一项以社区初级保健为重点的培训方案。东帝汶目前在履行《儿童权利公约》规定的各项义务，包括保护儿童免遭暴力、虐待、忽视和剥削的权利方面遇到很大困难和挑战。在儿童基金会的持续援助下，必须作出特别努力，建设关键利益有关者的能力，以执行现有和未来保护儿童的法律、政策和程序。

47. 联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）与教育和文化部合作开展了一系列非正规教育活动。在日本的财政援助下，教科文组织发起了“支持东帝汶科技教育”倡议。国际劳工组织（劳工组织）继续执行“体面工作国家方案”，以扩大大有酬就业机会，并加强劳工管理的基本机构。联合国工业发展组织（工发组织）协助教育部发起了中等教育企业家管理国家试点方案，并向发展部公职人员提供企业管制框架专业管理的培训。

48. 在保健部门，世界卫生组织（卫生组织）和粮农组织支持拟定和执行国家禽流感紧急预案。在卫生组织的支助下，卫生研究所启动了保健中心管理和领导方案。在卫生部的协作下，联合国艾滋病病毒/艾滋病专题组和民间社会协助拟定了东帝汶的第二个国家艾滋病病毒/艾滋病和性传播感染战略计划。

49. 联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）继续协助东帝汶政府制定保护难民的立法和条例。难民专员办事处还力求加强国家有关部门的能力，处理庇护和难民问题，包括开展密集的正常培训，并根据国际和国家标准审查个别申请。难民专员办事处还在一系列难民相关问题上向政府提供咨询，并鼓励东帝汶政府批准 1951 年《关于难民地位的公约》，加入关于无国籍状态的国际文书。国际移民组织（移民组织）继续在三个地区援助弱势群体，主要侧重于向边远地区提供安全饮水。移民组织将 10% 的项目预算用于支持各项青年倡议，并继续支持政府的人口贩运预防战略。

#### 四. 意见和建议

50. 如上文所述，在联合国东帝汶办事处以及双边和多边伙伴的支助下，东帝汶在施政、机构建设和能力建设的许多方面取得了重大进展。我要赞扬东帝汶人民和领导人为事业的成功表现出了坚定不移的决心。不过，该国的许多机构还在初生阶段，需要国际社会继续给予援助和支助。随着东帝汶办事处任务的结束，该国面对的一项重大挑战是必须巩固在民主制度的奠基方面所取得的进展。我诚挚

地希望，定于 2007 年举行的该国独立以来首次总统和议会选举将会在加强这一脆弱民主政体过程中迈出重大的一步。选举过程是否透明、进行方式是否有公信力，以及东帝汶选民是否最大程度参与，将大大影响选举结果的合法性。

51. 由于认识到这一挑战的艰巨性，古斯芒总统、阿尔卡蒂里总理和外交部长奥尔塔给我写信（见上文第 1 段），要求联合国在东帝汶办事处的任务结束后，在东帝汶设立一个特别政治办事处，以协助该国政府举行自由和公平的选举。各政党代表和其他各方也向我的特别代表表示希望联合国继续在该国维持政治存在，不但为自由公平的选举提供公正支持，而且也在选举前的整个期间对社会所有各群体产生有助稳定的影响。除了政治存在外，东帝汶领导人还要求联合国的后续办事处包括四个组成部分，即：选举援助股、警察培训顾问、军事联络官以及需要持续援助的关键领域民政顾问。此外，古斯芒总统在 4 月 2 日来信(S/2006/230, 附件)中，特别表示东帝汶政府欢迎部署人权官员“以便在举行总统和议会选举之前这段时间监测和报告人权状况”。

52. 考虑到东帝汶领导人要求联合国援助的来文以及安全理事会主席要求为东帝汶办事处任务结束后的此种援助提出备选办法，我适当考虑了援助的最佳安排，并在这一基础上建议设立一个小型的联合国综合办事处，为期 12 个月，从 2006 年 5 月 21 日开始。考虑到要提供的其他双边和多边援助，这个联合国综合办事处将由文职、警察和军事组成部分，其任务将是协助东帝汶政府，特别是在下列方面：

(a) 在组织 2007 年总统和议会选举的所有方面支助东帝汶，包括提供选举政策的咨询意见，以确保选举符合国际标准以及选举过程获得国内广泛支持和参与，并且在竞选期间提供公正的国际存在以及协助投票和计票过程及宣布选举结果；

(b) 支助和指导政府和有关机构，以便巩固民主发展和政治稳定，并在接近选举期间促进东帝汶各利益有关者之间的对话；

(c) 通过联合国警察顾问的存在，在下列方面协助和支助东帝汶国家警察的领导层：规划和准备与选举有关的安全安排，以及协助提供训练和其他所需资源，使国家警察充分作好准备，在 2007 年选举举行期间发挥他们的作用并履行其职责；

(d) 通过联合国军事联络官员的公正存在来提供支持，协助东帝汶政府与印度尼西亚军方进行联络，并协助东帝汶国家警察的边界巡逻股为准备 2007 年选举和为选举期间规划和从事边界安全行动，以便帮助为举行有公信力的选举创造一个和平与安全的环境；

(e) 在需要专门知识的领域，例如在司法部门，协助进一步建设国家和政府机构的能力，包括提供有限数量的国际文职顾问；

(f) 协助进一步加强保护人权以及促进司法与和解的国家能力和机制，并在举行 2007 年选举之前这段期间观察人权状况。

53. 联合国综合办事处将依照建议，特别是联合国选举需求评估团所提报告中的建议，由秘书长一名特别代表领导。特别代表还将担任联合国驻地协调员，以确保在东帝汶境内的整个联合国大家庭内采取统一协调的方法，促进综合办事处与联合国系统各伙伴统筹协调地开展所有发展活动。综合办事处将包括一个小型办事处，以协助我的特别代表，以及在上文第 52 段所详述任务各主要领域向东帝汶提供协助的 6 个部门。

54. 为了实现任务规定中的各项目标，我提议，联合国综合办事处应该包括以下构成部分：

(a) 选举支助和咨询科，该科将由 7 名选举顾问和每个区 2 至 3 名联合国志愿人员组成，负责向参与选举事务的国家和政府机构（例如技术和监督机构、上诉法院）提供技术和后勤咨询与支助，包括在选举法律支助、选举管理、信息技术、选民教育、公共宣传和后勤支助等方面提供咨询和支助。此外，该科还将与秘书处选举援助司和开发计划署密切合作，协调国际社会向东帝汶提供的选举援助，以确保这种努力取得最大效益，避免工作重复；

(b) 政治咨询科，该科将由 3 名政治事务干事组成，负责监测和报告东帝汶巩固和平与民主方面的进展情况，并协助特别代表在选举前和选举期间发挥政治调解和斡旋作用；

(c) 警察培训和咨询科，该科将由 25 名（现为 60 名）联合国警察顾问组成，负责向东帝汶警察提供咨询，帮助其规划和执行选举安保责任，包括培训东帝汶国家警察，协助他们制定和执行一项全面选举安保计划。鉴于增加了这项任务，现拟于 2006 年 12 月之前派遣一个多层面评估队，以审查联合国警察顾问的所需人数；

(d) 军事联络和咨询科，该科将由 10 名（现为 15 名）军事联络官组成，他们将驻在帝力，并定期前往三个边境区。这些联络官将与各双边伙伴合作，向政府提供咨询和协助，帮助政府与印度尼西亚军方联络，此外也向东帝汶警察的边界巡逻股提供咨询，协助其规划和从事适当的边境安保行动，监测边境安全局势，为选举创造安全与和平的环境；

(e) 民政咨询科，该科将由 8 至 10 名民政顾问（现为 45 名）组成，负责提供政策咨询和技术援助，以进一步加强和发展国家各关键机构。这些顾问将与通过双边和多边援助提供的其他国际民政顾问密切合作，确保有效地协调和利用资源；

(f) 人权支助科，该科将由 4 名人权干事（现为 10 名）组成，负责通过能力建设、咨询和培训，促进国家机构和民间社会内部对人权的尊重，包括在关键的选举进程中尊重人权；

(g) 一个小型办事处，负责协助特别代表履行职责，协调联合国综合办事处的工作和在东帝汶开展活动的联合国系统所有伙伴的活动。一个行政支助单位将负责为联合国综合办事处所有工作人员提供行政和后勤支持和安保安排，包括提供必要的通讯、地面运输和航空资产，使他们具有机动性。

55. 鉴于在六年多的时间里，联合国已经在东帝汶进行了大量投资，协助该国巩固迄今已取得的成果符合国际社会的利益。东帝汶领导人现在要求设立联合国综合办事处，如果本组织通过这个拟议的办事处提供援助，就能够更好地使该国政府有能力在该国独立后第一次选举之前这段关键时期，在促进和平、稳定与民主方面进一步取得进展。我借此机会赞扬东帝汶领导人作出承诺，将有效地执行这项艰巨的任务，举办即将到来的 2007 年议会选举和总统选举，这是对该国的一项真正考验。这是一个不容失败的考验。因此，我希望联合国能够与其他双边和多边伙伴一道，充分回应东帝汶领导人提出的在联东办事处任务结束后通过联合国综合办事处提供援助的请求，为东帝汶提供进一步支持。

56. 最后，我要向我的特别代表长谷川祐弘以及向联东办事处全体工作人员深表谢意，感谢他们一心一意地执行安全理事会委托该特派团执行的任务。

---