



安全理事会

Distr.: General
3 September 2004
Chinese
Original: English

秘书长根据第 1546 (2004) 号决议第 30 段提交的报告

一. 引言

1. 2004 年 6 月 8 日安全理事会第 1546 (2004) 号决议第 30 段请秘书长在本决议通过之日三个月内, 向安全理事会报告联合国伊拉克援助团 (联伊援助团) 在伊拉克的行动, 以后每个季度报告在全国选举和履行联伊援助团所有责任方面取得的进展。本报告是按照该决议递交的第一份报告。

2. 报告提供了上一份报告 (2004 年 8 月 5 日 S/2004/625) 以来联合国在伊拉克活动的最新情况, 上一份报告是根据第 1483 (2003) 号决议第 24 段和第 1511 (2003) 号决议第 12 段提交的。本报告重点是第 1546 (2004) 号决议规定的联合国优先任务, 特别是关于全国会议和订于 2005 年 1 月举行选举的筹备情况。报告还提供了联合国在伊拉克存在的安全安排最新情况并总结了本审查期间联伊援助团的活动。

二. 伊拉克形势重大发展概况

A. 目前局势

3. 伊拉克临时政府自 2004 年 6 月 28 日成立以来, 采取了一些最初步骤, 开始重建伊拉克, 以便改善全国各地伊拉克人的生活条件。已经着手通过改善教育和培训, 创造就业机会和促进商业和贸易等, 促进发展和恢复经济。这些都是过渡时期政治进程的重要建筑砌块, 特别是考虑到临时政府成立时间短暂以及它必须在其中运作的整个环境。

4. 与此同时, 安全形势仍然动荡不定, 一般来说不适宜重大的经济和政治行动。各省的治理机构及与巴格达的行政联系有待充分建立。全国各地经济机遇有限, 对于石油设施的威胁进一步说明了临时政府试图建立权威所遇到的挑战。全国各地不断报道军事战斗、暴力、暗杀和绑架造成巨大的人命损失。尽管与前几个月相比, 针对平民事件的总数下降, 但是最近的战斗规模引起了新的关切。



5. 同主要政党和人物相联系的武装民兵仍然活跃。暴乱分子继续对多国部队的存在以及临时政府的新安全部队进行挑战。看来伊拉克安全部队成员忠于互相矛盾的各种实体，包括家庭、部落和党派，以及伊拉克国家。政治暴力直指高、中级政府官员和不同政党的高级官员。这种策略的目的在于使伊拉克公务员丧失士气和阻止可能的人选竞争公职，从而缩减参加政府和参政的人材库。这种暴力的主要受害人是伊拉克人民。

6. 对在伊拉克的外国工人的袭击既受到广泛的宣传又受到普遍的谴责，虽然较少受到传媒注意，但是由于敲诈、劫持和其他犯罪活动，伊拉克公民普遍没有安全感，销蚀了公众对于政治领袖是否有能力改善安全形势的信心。在这种情况下，地方社区和地区集中关注自身的当前需要和利益，而不是整个国家利益，是可以理解的。行将来临的选举如果能自由和公正地进行，可以标志伊拉克人民向前迈进了重大一步。

7. 人道主义形势的特点是显著地无视国际人道主义和人权法。袭击伊拉克平民、住宅区和新建警察部队的事件比比皆是。神圣的场所成了好斗者的目标或为其所用。好斗者不断向救护车开火，截至 8 月 25 日，有 16 辆被毁。医院设施被民兵和多国部队分子占据，有的受到严重破坏；安全地接触需要帮助的人们被禁止。我一再提醒所有各方他们按照国际人道主义法应负的责任，包括有义务确保医务人员自由和不受妨碍地通行以及向所有需要的地区提供人道主义援助。联伊援助团，通过和多国部队和伊拉克各部一同宣传，将此问题作为优先事项处理。

8. 虽然战斗还在伊拉克的好几个地点继续进行，但是纳杰夫危机的规模和性质特别严重，引起了极大的注意。过去几周忠于穆克塔达·萨德尔的武装民兵同伊拉克安全部队和多国部队之间的战斗升级。战斗集中在纳杰夫内和周边接近伊玛目阿里清真寺和其他地区。伊拉克临时政府和全国会议派出的一个代表团多次试图调解危机，都没有成功。伊拉克邻国关于紧急讨论纳杰夫危机解决办法的区域倡议没有得到响应。

9. 2004 年 8 月 27 日，大阿亚图拉阿里·西斯坦尼为首提出另一项倡议，其结果是同民兵达成五点协议。协议导致停止敌对行动和将对清真寺的控制移交给高级神职人员。除其他外，计划提出纳杰夫和库费市应当解除武装，一切武装分子应当撤离。计划还要求所有方面以及政治、社会和其他运动都参与一个进程，导致大选和全面主权，并且创建有利于这一进程的环境。

10. 我的特别代表同临时政府、全国会议驻纳杰夫代表团和关键的伊拉克政治领导人就纳杰夫内和周边的形势保持密切联系。他强调需要和平解决危机，指出诉诸武力可使政治进程倒退并对该市内和周边的人道主义形势产生不利影响。我在 2004 年 8 月 7 日和 13 日的声明中，鼓励提倡法治并以和平与和解办法结束纳杰夫内的战斗。

11. 纳杰夫内的局势还引起若干人道主义忧虑。危机造成平民伤亡和导致冲突地区内和周边地区进一步失去最必要的服务，例如巴格达的萨德尔城区和纳杰夫极需电力、供水和保健服务。联合国开发计划署（开发计划署）、联合国儿童基金会和世界卫生组织分别代表各自的联合国国家工作队组正同对应各部、执行伙伴和红十字国际委员会协作，通过紧急修复电力、供水和不断提供医药用品，应对需要。

12. 居住在纳杰夫市中心的 300 000 人口中，约有 25 000 人在敌对行动中流离失所，寄居在市郊的东道主家中，寄居在纳杰夫南部和北部边缘道路的清真寺或公共建筑内。各种组织，包括联合国难民事务高级专员办事处和国际移徙组织以及非政府组织还有红新月运动都向这些流离失所者提供人道主义援助。

B. 全国会议

13. 联合国应伊拉克临时政府的请求并依照第 1546（2004）号决议第 7 段规定，协助召开全国会议，选举全国临时委员会并提倡就国家前途进行全国对话和建立共识。为此，我派出一个小组前往支助福阿德·马苏姆主持的会议筹备委员会。从一开始，联合国就强调会议要取得成功，必须尽可能包容、多样和代表伊拉克社会，以便促成对国家前途的真正和实质性辩论。这是扩大和加强过渡时期政治进程所必须的。

14. 在显然需要更多时间来扩大会议的参与时，联合国咨询说努力争取会议获得成功比在 2004 年 7 月按时举行会议更重要，据此我们建议推迟会议开始时间。随后筹备委员会决定会议推迟两个星期于 2004 年 8 月 15 日开始。经同筹备委员会主席和筹备委员会指导委员会多次磋商，以联合国的建议为基础扩大了会议代表名单。虽然联合国希望看到参与会议的选区最后并没有能够全部参加，但是更多的时间确实使得筹备委员会扩大了会议的参与。

15. 全国会议于 2004 年 8 月 15 日至 18 日在巴格达会议中心举行。伊拉克所有省的 1 100 余名代表出席了会议，代表了伊拉克社会的方方面面。与会者中有民间社会机构、专业协会和 70 余个政党的代表以及独立候选人、部落、社会和文化人士、艺术家以及民族和宗教团体代表。在会议开幕式上，筹备委员会主席福阿德·马苏姆、加齐·亚瓦尔总统、鲁什·沙维斯副总统、伊亚德·阿拉维总理和我的特别代表阿什拉夫·杰汉吉尔·卡齐发了言。

16. 会议期间审定了委员会工作和挑选全国临时委员会代表的议事规则。议程反映了委员会的工作包括挑选全国临时委员会。四个委员会代表不同的群体，分别讨论安全形势、重建工作、人权和过渡时期司法以及政治进程。设立工作组讨论关于每一专题的文件稿和建议。而后将这些建议提交全体会议，供其赞同。会议决定按照工作组建议设立全国临时委员会。全国临时委员会的一项关键职能是监

测临时政府的工作。大家普遍认为设立委员会将是扩大民主治理基础的重要步骤，强调委员会需要有代表性，专业性。

17. 联合国除了鼓励参与会议之外，集中就其他几个关键问题提供咨询，即筹备和进行会议的程序、议程、传媒运动提高公众对会议及其任务的了解，以及挑选全国临时委员会的机制。我的特别代表在向全国会议致词时强调，为了达到有效力和有信誉并给即将举行的选举打下基础，全国临时委员会尽可能包容符合伊拉克各方的利益。

18. 推迟会议的决定和联合国出资的宣传运动，提高了公众对全国会议、及其对全国对话及和解的重要性的认识水平。联伊援助团新闻发言人和政治小组通过背景简报会、向新闻界发表声明、访谈等同伊拉克传媒积极接触，以便能够向更广大的公众提供一个看待会议的更广阔角度。为了支持全国会议组织者的工作，我的特别代表同会议与会者会晤，以协助会议进程，并同全国和国际传媒接触。

19. 全国临时委员会成员的挑选机制及其最后构成是有争议的辩论议题。在审议几种成员挑选方式时，有些代表表示关切，说没有时间准备名单使得有名的政党处于特权地位，它们拥有强大的网络并且预先得知挑选机制。最后在撤除一个对立的名单后，从一个单一名单中挑选出全国临时委员会成员。一些代表认为唯有一些名单维持了有名政党的支配地位，从而不可能有一个充分包容和代表伊拉克社会的临时委员会。虽说最后名单可以更具代表性，但是不同群体之间开展讨论使得会议能够完成任务。

20. 全国会议是在纳杰夫战斗继续进行的背景下举行的，这种背景没有为解决分歧和倡导全国和解创造最有利的环境。纳杰夫的紧张局势转移了与会者和伊拉克临时政府的一些注意力，又阻止了一些政治行动者参与，他们说在这种情况下不可能有真正的全国对话。

21. 一些与会者还持有一种看法，认为会议是由几个主要政党之一组织的，受有名政党的支配。这种说法既提出挑战又提供机遇。它使较小的政党和较新的政治势力有机会目睹“互相让步”的民主政治，提供未来选举的窗口。不过，就会议设法扩大代表性而言，是可以做出更大的努力拓展勉强的选民，从而实现真正的包容。

22. 尽管有这些缺点，会议完成了任务，因此是伊拉克过渡时期政治进程中的一个重要里程碑。几十年来大量伊拉克人首次有机会聚集一堂，自由讨论他们国家面临的重大问题。召开全国会议使临时政府首次有机会显示承诺实行透明、包容的政治进程，导致 2005 年的全国选举。在严重的安全忧虑之中没有发生重大的干扰。代表们和各政治团体对如何组成联盟，如何选择议事规则，如何根据规则拟定战略做出了决策。

23. 会议对于小政党和独立人士而言是一种特别重要的体验，并可能对他们筹备在 2005 年 1 月的选举很有帮助。大量与会者不断讨论当前的的问题，表明如果给予机会，伊拉克人已经准备好参与民主进程。从这个意义上讲，可以认为全国会议是政治进程中走向举行民主选举的重要一步。

三. 特派团的安全安排

24. 我上一份报告（S/2004/625）第 5 至第 7 段对安全的评价及相关驻伊拉克人员保护措施没有变化。少量联合国派驻人员在“国际区域”内尚可接受和审慎的风险外缘行动。目前在伊拉克部署联合国国际实务、支助和安全人员的上限为 35 人。联合国人员配备或活动的任何扩大，特别是在“国际区域”以外，不仅需要充分执行以往各次报告所述的保护安排，还需要整个安全环境有质的改善。

25. 安全理事会第 1546（2004）号决议第 13 段中提及打算设立一个在多国部队统一指挥下的单独实体，专为联合国派驻伊拉克人员提供安全。安理会还确认，实施为在伊拉克工作的联合国系统工作人员提供安全的措施需要大量资源。安理会吁请会员国和有关组织提供这些资源，包括向设想的保护联合国派驻伊拉克人员的实体提供捐助。多国部队将提供大范围的地区安全，护卫联合国人员，并提供联合国设施出入管制和外围保护。多国部队仍在努力设立这一实体。应多国部队的请求，联合国已鼓励若干会员国向该实体派遣部队或提供财政捐助。该实体应有大约三个营的军队。我将继续支持这些努力。

26. 除了多国部队提供保护外，还需要一个联合国综合安全架构，实施出入管制和设施内巡逻，提供在联合国房地内及行动时的个人贴身警卫，开展培训，并协调联伊援助团与联合国各组织以及与多国部队的安全安排。联伊援助团综合安全架构将由四个要素组成，即国际安全人员、保卫协调干事、贴身警卫和警卫队。这些要素的部署有待对今后几个月伊拉克整个安全局势的不断评估以及与此相关的实务人员部署。部署还将取决于完成必要的后勤安排，包括安全的办公室和宿舍。

27. 国际安全人员将提供安全服务、开展安全行动，并拥有联合国工作人员的地位。保卫协调干事是与多国部队及其他组织协调联合国人员行动和保卫的联合国工作人员专家。目前正在努力征聘 35 名保卫协调干事，打算在 9 月初初步部署其中的六名。目标是在 11 月初完成所有 35 人的部署，但须具备上文第 24 段所述的条件。

28. 维持和平行动部已开始努力查明哪些会员国有能力向联合国提供经过训练的贴身警卫。联伊援助团将至少需要四个贴身警卫组，来保卫秘书长特别代表及其他指定的联伊援助团官员和来访者等个人。一个贴身警卫组由 12 人组成，集体受训，以组为单位部署和工作。18 个会员国作出了积极回应。迄今，联合国专

家组评价了六个会员国的能力，结果是肯定的。9 月份还将评价另一个会员国的贴身警卫组。按目前的筹备工作和计划，9 月底以前最多可以部署两个贴身警卫组。如果联伊援助团需要，稍晚可以再部署两个组。

29. 此外，特派团需要三个由 160 人组成的武装警卫队来保卫联伊援助团设施。警卫队在特派团内享有国家特遣队的地位。迄今与六个会员国就提供准军事、民警和军事警卫队进行了讨论。至今尚未作出任何承诺，仍在与会员国讨论。尽早于 9 月 30 日在巴格达部署一个警卫队对于特派团的规划安排至关重要。

30. 需要安全理事会特别授权获取和部署警卫队。此外所接触的会员国表示，没有清晰明确的法律依据，许多甚至所有潜在的派遣国都可能婉拒派遣警卫部队。获取警卫部队可能是在伊拉克设立联合国安全架构的最大挑战。联合国将需要安全理事会和会员国的充分支持，以获得确保伊拉克境内联伊援助团设施安全所需的警卫部队。

31. 维持和平行动部和联合国安全协调员办公室正在密切协作，拟定一个综合安全管理架构。联伊援助团、安全协调员办事处以及联合国各机构、方案和基金将密切协调，对预计伊拉克在可预见未来普遍存在的重大安全挑战作出全面、及时和有成本效益的回应。

四. 联合国选举援助活动的最新情况

32. 伊拉克选举进程面临的重大挑战，是筹备工作目前在不安全的环境中进行。虽然联合国在条件允许的情况下，将竭力支持选举进程，但是，伊拉克当局负有组织和举行选举的责任。联伊援助团选举部分主要负责支持伊拉克独立选举委员会。根据联军临时权力机构第 92 号命令，独立选举委员会有主持过渡选举的专属授权。联合国选举援助目前集中开展两项主要任务。第一项任务是协助巩固选举委员会，特别是其在全国各地的存在，以及对人员进行简介和培训。第二项任务是集中协助筹备、组织和规划选举活动，以便赶上 2005 年 1 月 31 日的最后期限，以及随后在过渡时期举行的选举。

33. 联伊援助团的选举主任领导联合国选举小组，他也是独立选举委员会专员委员会的国际成员。选举主任监督一组国际选举专家（既来自联合国也来自其他组织）协助选举委员会。自 2004 年 8 月以来，这些专家一直在协助支持该委员会拟定机构设计，起草规章和程序，界定将使用的业务构想和方式——特别是选民登记，并设立选举行政机构。

34. 目前已任命选举委员会全国总部的几名高级工作人员。未来各省选举办公室主任的甄选程序也已经启动。征聘伊拉克人担任这些关键职务，将大大增强选举机构的能力。这些人员开始在全国各地设立选举办公室，对于及时举行选举极为

重要。为了适应征聘这些新的工作人员，已准备好简介和培训，定于 2004 年 9 月 1 日开始。

35. 联伊援助团选举部分一直在拟定各种业务模式的预测和可行性研究，供独立选举委员会审议。这些研究的结果已导致确认，要在一种全新系统的基础上进行选民登记，就不能在 2005 年 1 月 31 日之前组织选举。因此，委员会采用了公共分配制度的备选办法，也称作给养卡制度，作为最切实的办法来在紧迫的时间范围内建立新的选民登记册。以公共分配制度数据库为出发点，公开展示记录，使合格投票人核实详情，必要时作出修改或将他们的记录增补到选民登记册上。

36. 特派团选举部分还与驻伊拉克的开发计划署密切协调，协助并支持选举委员会添置必要的设施、家具和计算机设备。开发计划署提供了重要和及时的援助，办法是支助委员会人员的培训和旅行，雇请国际选举顾问，以及应允为设立选举办公室采购计算机及其他所需设备的要求。

37. 选举行政机构和业务活动的管制框架正在联合国选举部分的支持下逐渐取得进展。专员委员会活动议事规则和一项道德守则已成功获得通过。正在拟定的几项剩下的行政条例，将构建并界定选举行政机构的内部运作。最后，目前正在起草关于 (a) 选民登记册、(b) 政治实体登记册、(c) 候选人名单核证业务条例和 (d) 起草选举观察员行为守则。

38. 应独立选举委员会的正式请求，联合国是支持伊拉克选举进程的牵头国际机构。联伊援助团选举部分正在与政治事务部选举援助司密切合作，协调向独选委提供国际财政和技术援助。一个由选举主任主持的非正式选举问题国际联络小组已在巴格达设立，于 2004 年 8 月 19 日举行了首次会议。该小组将继续定期举行会议，以便分享选举进程信息并协调实地国际支助。此外，在联合国发展集团(发展集团)信托基金下，在援助伊拉克重建国际基金机制内设立了一个选举组，将捐助国的自愿捐款输送给支持选举委员会和选举进程的活动。

39. 选举筹备工作面临着两项关键的挑战：白手起家设立选举行政机构，特别是在地方一级，同时还要在岌岌可危的安全环境中满足庞大的选民登记和投票后勤需求。这种安全环境继续对成功实现这些目标构成十分深刻的挑战。重要的是，选举委员会专员出于安全考虑不得不有意降低公开活动，限制了他们使人们认识和意识到选举机构及其在过渡过程中的作用和任务的能力。认识和承认独立选举委员会的独立性，是获得伊拉克人民的信任和支持必不可少的。

40. 另一项挑战是选举委员会的经费问题。迄今伊拉克临时政府尚未设立任何机制，保障该委员会拥有财政自主权和获取伊拉克国家预算中的全额选举专用款

项。尽管如此，临时政府已经保证支持该委员会。无法及时获得资金会使选举进程出现拖延。

41. 人们已经认识到国际社会支持选举委员会对于在 2005 年 1 月 31 日之前成功组织选举至关重要。在组织符合国际标准的选举时，该委员会将倚重国际社会的技术支助，特别是使委员会成长为一个独立的机构，协助关于选举进程的业务规划，采购，数据管理系统，培训和新闻工作。联合国将尽一切努力，加强对选举进程的支持，避免不必要的拖延。我指望其他技术援助者也这样做。

五. 特派团最新活动

A. 向巴格达派驻新的秘书长特别代表

42. 我的特别代表兼联合国伊拉克援助团团长于 2004 年 8 月 8 日抵达安曼。经过规定的安全训练并与安曼的联伊援助团工作人员及联合国各机构和方案负责人会晤之后，卡齐先生率一个 7 人核心小组于 2004 年 8 月 13 日前往巴格达。他抵巴后立即会晤了亚瓦尔总统和阿拉维总理，他们均对联合国重新进入伊拉克表示欢迎，并保证全力合作。

B. 政治活动

43. 我的特别代表紧接下来的工作包括全国会议，以及为和平解决纳杰夫冲突进行接触。他有机会会晤了伊拉克政治生活的领导人，包括参加会议的非政府组织、少数民族成员和妇女组织。特别是，他还与一段时期以来一直在考虑退出或拒绝参加全国会议的伊拉克领导人进行了讨论。他也开始拜会驻巴格达外交使团的成员，包括安全理事会常任理事国的代表，他还会晤了多国部队的高级官员。

44. 我的特别代表在所有交往中都表示，联合国愿意应伊拉克临时政府和安全理事会的请求，在情况允许时协助伊拉克人民完成过渡政治进程。他强调的另一个主题是必须让伊拉克人民自己掌握过渡政治进程，必须通过和平方式解决分歧。

45. 我的特别代表及政治小组进驻巴格达将极大地便利在国家一级的交往，和伊拉克形势发展定期和专题评估报告的编写工作。但是，由于没有区域办事处，并且严峻的安全形势极大地限制了联合国工作人员的行动，因此联伊援助团的科威特和安曼办事处仍然很重要。

C. 能力建设、人道主义援助、重建和发展

46. 在本报告所述期间，联伊援助团继续协助持续支助伊拉克当局的协调努力，应对国内各地因战争暴发而产生的人道主义需求。联伊援助团竭尽全力确保凡有可能，就将实施项目的任务分配给伊拉克国民，包括承包人、非政府组织和其他伙伴。

47. 人道主义活动通过巴格达的卫生部及流离失所问题和移民部进行协调。两部分别设立了 24 小时危机处理办公室和人道主义事务局。内政部、市镇和公共工程部、人权部、贸易部、环境部、计划部及其他部门都加入了协调努力；他们日益争取联合国更多实地参与应急和协调进程，目的是建设部一级的能力，成立国家应急协调中心。但是，安全形势现状以及绑架等暴力和特殊事件的持续发生无疑排除了现阶段扩大联合国人道主义派驻力量的可能。特派团人道主义信息网继续维持有关潜在热点的观察情况简报，目前正在与非政府组织伙伴合作在伊拉克 15 个省(全国共 18 省)巩固信息网建设。

48. 在伊拉克职能部委和其他组织的合作下，重建进程支助工作通过发展集团伊拉克信托基金继续进行。截至 2004 年 8 月 22 日，联合国发展集团伊拉克信托基金指导委员会已经核准了 3.95 亿余美元，用于开展 37 个项目，解决教育、卫生、环境、基本服务、住房等领域的紧急恢复/重建需要。尽管安全形势仍然制约着项目的迅速实施，但联合国各机构正在采取一切必要步骤确保最充分地利用已核准资金。在伊拉克当局的合作下，未来几个月内还将敲定一些项目，并将在 2004 年 10 月的东京捐助者会议上提出。

D. 人权活动

49. 联伊援助团和人权事务高级专员办事处密切跟踪伊拉克的人权状况。联伊援助团人权事务办公室继续协助发展非政府组织在伊拉克社会中发挥更大作用。为此，正在开展有关管理技巧以及人权文件编制/监测的培训项目。正在拟订一个支助新民间团体，尤其是人权领域民间团体的赠款计划。我的特别代表小组中就有一名人权干事。他于 2004 年 8 月 27 日派驻巴格达。这将推动与相关各部、民间社会和其他组织的交往，促进人权和法治。

E. 新闻活动

50. 联伊援助团的新闻活动一直以让更多的公众了解联合国在伊拉克的任务和活动为目标。联合国起咨询作用，也协助开展传媒宣传活动，以增加公众对全国会议的了解。这是通过提供联合国财政和技术援助、发动伊拉克专门人才以及广泛利用各大报刊和传媒来实现的。

51. 未来几个月的工作重点是协助伊拉克独立选举委员会开展选民教育。伊拉克的公众对于更多了解选举进程显示出强烈的愿望。为此，正在为伊拉克记者和涉及新闻工作的公务员组织培训讲习班。另一项工作重点是：与伊拉克独立选举委员会协商，制订一个系统而有创意的办法，提高公众对于即将到来的选举机制的认识。

F. 设施、后勤和预算

52. 2004 年 7 月 8 日以来,联合国支助人员的一个行政和后勤分遣队一直在巴格达开展工作,为我的特别代表及其小组在条件允许时重新进入巴格达筹划和作准备。在伊拉克临时政府和多国部队的支持下,他们的工作使联伊援助团能够重新开始执行任务。初期工作重点是设立临时办事处,建立必要的通信基础设施,以便为部署联合国工作人员提供支助。分遣队也向联合国参与全国会议的工作提供了支助。当前的重点是建设巴格达的常设设施。尽管面临后勤和安全方面的制约因素,仍然取得了显著进展。但是还需要事先进行安全评估,才能作出实际占用这些设施的决定。

1. 设施

53. 随着拉纳卡办事处的关闭、联伊援助团安曼办事处向更安全房地的搬迁以及科威特后期支助基地的开设,广义的联伊援助团区域里的巩固设施工作已经完成,并已证明对于支助和建立巴士拉和巴格达的设施非常有利。后勤支助通过一个共同服务协定框架实施管理,该框架向援助团以及专门机构和方案提供支助。我谨对约旦和科威特政府给予联伊援助团的卓越合作表示感谢。

54. 目前,在巴格达“国际区域”三个不同地点设立了临时办公室。共识正在形成,即迪旺学校将是联伊援助团总部的最佳地点,但需要加强安全措施。在最低限度的办公安全改建工作完成以前,不会考虑占用这些房地。因此,着眼于完全占用的规划和基础设施建设工作已经开始,以便其能在 11 月中旬以前投入使用。初步期限取决于在条件允许时部署必要的支助人员。

55. 在巴士拉,联合国指定设施的修缮工作继续进行;预计 2004 年 9 月 30 日完工。其他的房地也已经确定,目前正在与伊拉克相关当局讨论使用协定的问题。对埃尔比勒设施建设投标书的评估工作也在进行。预计这个项目开始后将需要三个月完成。但是应当指出,从意大利的联合国后勤基地向埃尔比勒运送必要设备的工作已暂时搁置,正等待与伊拉克临时政府进一步讨论伊拉克北部有关地方当局扣押联合国资产一事。

2. 后勤

56. 伊拉克后勤规划框架取决于两个基本因素:安全形势严峻,因此必须尽可能减少工作人员面临不必要的风险;缺少基本的支助基础设施。联伊援助团的结论是,目前提供后期支助的唯一可行方式是利用现有的向多国部队提供支助的一个支助服务合同。为此,联合国和驻伊拉克多国部队正在讨论有关安排并签订一份谅解备忘录。我相信,这些安排将加强后勤支助工作。

3. 预算

57. 预测表明, 此前已核准的资金将足够负担联伊援助团 2004 年的费用。我最近批准了一份联伊援助团业务构想。目前正在拟订一份综合业务计划。为此, 正在详细说明联伊援助团的基本目标和任务, 以确定援助团在当前条件下的活动以及执行方式。这些工作一旦完成, 就将确定充分执行任务规定所需的人员总数和种类。应当指出, 2005 年的联伊援助团预算必须反映出选举工作人员和加强安全安排的需要。

G. 其他问题

1. 8 月 19 日纪念

58. 2004 年 8 月 19 日, 为纪念联合国巴格达总部恐怖袭击遇难一周年, 在安曼、巴格达和科威特举行了庄严的纪念仪式。在巴格达, 伊拉克共和国学生总联合会的一个代表团作出了一个沉痛的姿态。他们来到运河饭店所在地, 敬献鲜花、默哀一分钟并进行祈祷。

2. 协定

59. 特派团必须与东道国签订联伊援助团驻地协定, 确保特派团的调遣、安全以及履行各种行政/后勤职能。8 月份, 与约旦签订了特派团地位协定。与科威特签订特派团地位协定的准备工作已进入最后阶段, 预计将很快签署。联合国与伊拉克政府签订特派团地位协定、与美利坚合众国签订双边协定的工作也即将完成, 后者的内容是多国部队根据第 1546(2004) 号决议提供保护和后勤协助见上文第 58 段。

六. 意见

60. 继 2004 年 6 月 28 日伊拉克临时政府恢复主权, 全国会议的召开在伊拉克朝依据宪法选举政府的政治过渡中又迈出了一步。会议召开的环境十分困难, 存在种种缺陷。尤其是会议本身和由它产生的全国临时委员会并不象多数伊拉克人要求的那样具有广阔的基础和包容性。但是会议没有受到重大干扰, 并在几个主要方面取得了进展。会议讨论的主要议题应进一步发展成为一项能够反映伊拉克社会各阶层设想和关切的国家议程。

61. 然而, 尽管恢复了主权并召开了全国会议, 但全国的安全环境并未得到重大改善。绑架人质和滥杀无辜平民事件接连发生, 同时在全国各地、各种暴乱团体再度活动。持续不断的暴力不仅严重破坏了伊拉克人民的日常生活, 并有可能损害各方对过渡政治进程的信心, 并且更难以为 2005 年 1 月进行选举创造必要条件。

62. 临时政府负担沉重，尤其是因为挑选产生它的环境，以及授权有限，即保证过渡政治进程不偏离轨道，并且具有最大的包容性。临时政府设法朝这个方向努力，需要能给予它的一切帮助。归根结底还必须不断向伊拉克人民保证，并使他们相信政治过渡进程毫不含糊地使他们成为掌握自己政治任务的主人。在今后一段为期较短但意义重大的时期内，临时政府将与临时议会一道承担起特殊责任，使政治进程尽可能广阔和具有包容性，以全面反映出伊拉克人民的正当愿望。

63. 伊拉克当局面临的关键挑战，是创造必要条件，使伊拉克成为一个以法治为基础的社会的。也就是说，必须协调努力，改革法律和秩序机构，包括进行警察、司法和刑事改革。所有政党应当积极支持政府解散民兵的决定，其成员应重返社会。所有政党应当避免可能加剧局势的行动，遵守国际人道主义和人权法赋予他们的责任，尤其是保护平民。所有的政治和民间力量必须认识到，各方在一起遭受多年苦难之后，需要共同努力，为建立一个尊重伊拉克多样性和遗产的社会而规划共同的远景。一个由伊拉克主导并为伊拉克掌握的进程，意味着伊拉克必须担负起责任，采取行动并激励民众，使整个国家团结起来。只有这样，政治进程才能开始扭转暴力和不安全的循环。

64. 各方必须认识到，不安全的问题只能通过政治进程解决。这要求各方作出承诺，停止完全依靠或主要依靠威胁或实际使用武力，并作出坚定和切实的努力，以和平手段解决政治、经济、社会和文化方面的关切和冤屈。各方还必须表现出意愿，本着互谅互让的精神进行长期和公开的对话。已经参与政治进程的伊拉克各方应继续努力，使政治进程具有包容性和参与性。在这方面，临时政府应担负起首要责任。必须加大努力，使尚未参与政治过渡进程的选民参与其中，并使伊拉克机构的决定能够反映出伊拉克人民的意见和关切。伊拉克如向联合国发出呼吁，联合国将通过我的个人代表，随时准备在政治进程中发挥促进作用，这一作用贯穿着联合国在伊任务规定的各个方面。

65. 伊拉克需制定一项基于政治、军事、社会经济和权利诸方面的综合办法重建国家。这将是一个长期进程，需要几年的时间。尽管伊拉克显然拥有成功所需的人力潜力，但是该国仍然需要国际社会提供全面的政治和经济支持。伊拉克的邻国可在这方面发挥重要作用，他们可以促进区域对话与合作。我期望看到更多旨在使伊拉克与本地区和国际社会关系正常化的倡议。

66. 我谨强调伊拉克人民自身应对选举进程及结果承担责任：选举将由伊拉克独立选举委员会组织和进行。联合国将继续发挥咨询作用，加强独立选举委员会的独立性，并帮助其拓展工作。我呼吁会员国为独立选举委员会和临时政府各司其职、领导伊拉克人民充分享受自由提供支持。

67. 随着我新任命的个人代表和联伊援助团核心组派驻巴格达，联合国在执行第1546（2004）号决议赋予的任务方面进入了一个新的阶段。但是，联合国在伊拉克的任务使我们再度面对这一现实：联合国工作人员可能成为政治暴力的主要目

标。这给我们在伊拉克的工作提出了一个根本性的挑战：如果一个国家的大多数民众需要并期待我们给予帮助，而少数团体和个人却执意阻挠我们开展规定的任务，甚至诉诸暴力，那么在这样一个国家联合国应如何开展行动？

68. 一个有利的安全环境显然同我们在伊拉克开展行动密切相关。在这一关头，情况不允许联合国按照第 1546（2004）号决议的任务规定全面执行基本任务。在整个安全环境出现重大改善之前，联伊援助团将视情况许可继续从伊拉克境内外开展工作，并在伊拉克境内维持有限的实地存在。联合国工作人员的安全仍然是我们任务中压倒一切的指导原则。这意味着我们在伊拉克发挥的作用和存在与我们面临的风险暴露密不可分。我们的行动应当做到在后勤上可行，并与实地不断变化的实际情况相适宜。

69. 因此，必须尽快最后确定为联合国伊拉克行动作出的必要安全安排。尤其重要的是，应在联伊援助团警卫部队部署之前，立即落实或部署根据任务规定为联合国存在提供安全保障的多国部队特殊实体。我期待着会员国、特别是安全理事会为这一共同努力提供全面支持。

70. 过渡进程必须成功。联合国将一如既往，尽一切可能并视情况许可，为伊拉克的政治和经济重建工作提供支持。让我再次强调，伊拉克需要全面掌握自己的政治进程。我谨借此机会，高度赞赏为伊拉克工作的全体联合国工作人员所发挥的作用。我特别感谢我们的伊拉克工作人员，他们齐心协力克服艰难困苦，帮助联伊援助团度过了 2003 年 8 月到目前的这段困难时期。
