



## 秘书长关于联合国东帝汶综合特派团的报告

(2007年1月27日至8月20日期间)

### 一. 引言

1. 本报告根据安全理事会第1745(2007)号决议提出,在该决议中安理会将联合国东帝汶综合特派团(东帝汶综合团)的任务期限延长至2008年2月26日,并请我定期向安理会通报实地情况。报告叙述了自我2007年2月1日的报告(S/2007/50)以来东帝汶的重大事态发展以及综合团执行任务的情况。

2. 截止2007年8月20日,东帝汶综合团文职部门有321名国际工作人员(113名妇女),824名本国工作人员(140名妇女)和1635名警官(94名妇女);另有34名军事联络官和参谋(1名妇女)。我的特别代表阿图尔·哈雷继续领导综合团的工作,并同联合国系统的所有行动者协调。他得到以下两名副特别代表的协助:负责安保部门支助和法治的埃里克·坦·胡克·吉姆;负责治理支助、发展和人道主义协调的芬恩·雷斯克-尼尔森。

### 二. 自2007年2月以来的政治事态发展

#### A. 支持对话与和解

3. 东帝汶在6月份举行了三轮选举,投票率高达80至82%(妇女47至48%),安全状况总体平静,所有政治行动者广泛接受选举结果,这一切说明,自2006年4、5月份危机以来对话和和解取得了相当大的进展。在选举过程中,如果候选人之间和政党之间出现分歧,如他们在议会选举日期和是否在选举总统的选票上使用政党标志问题上的分歧,总是通过对话并在既定法律框架内解决这类分歧。选举结果时,前总理若泽·拉莫斯-奥尔塔于5月20日宣誓就任总统,接任凯·拉拉·夏纳纳·古斯芒;有65名议员组成的新议会于7月30日就职,14个政党/联盟中的以下7个获得议会席位如下:东帝汶独立革命阵线(革阵)21席;帝汶抵抗运动全国委员会18席;帝汶社会民主协会/社会民主党(帝汶社民协/



社民党) 11 席; 民主进步党 (民进党) 8 席; 民族团结党 (团结党) 3 席; 东帝汶抵抗运动全国民主团结党 2 席; 以及帝汶英杰协会/帝汶人民党 2 席。

4. 由于没有一个政党获得绝对多数席位, 新政府的组建遇到很大困难。革阵和选举后产生并由帝汶抵抗运动全国委员会、帝汶社民协/社民党和民主党组成的议会多数联盟 (多数联盟) 都将《宪法》的相关条款解释为各自有权提名总理。6 月 30 日选举后的几个星期中, 拉莫斯-奥尔塔总统召集了一系列协商, 敦促双方就建立一个包容的政府达成共识。7 月 30 日, 新议会根据多数联盟的提名选出了议长; 次日, 也根据多数联盟的提名选出了议会主席团其他成员。8 月 6 日, 拉莫斯-奥尔塔总统邀请多数联盟组成新政府。8 月 8 日, 帝汶抵抗运动全国委员会主席夏纳纳·古斯芒根据多数联盟提议, 宣誓就任总理, 一起宣誓就职的还有 10 名部长 (包括 2 名妇女) 和 14 名副部长和国务秘书。革阵在 8 月 7 日给议会的一项声明中宣布, 他们认为多数联盟没有法律依据, 不符合宪法, 因此革阵不接受总统的决定。革阵还宣布将暂时停止参加议会, 以向选民解释其立场。不过, 革阵成员已重新参加议会。

5. 各政党原则上同意在竞选时需用温和的政治声明, 并且日益提出取悦选民的政党宣言和政策, 不过对政党间竞争的批评仍然很突出。如果出现可能会造成分歧的问题, 东帝汶综合团领导层即提供帮助, 找到一个各方都能接受的解决办法, 例如就议会选举日期达成妥协。高级别协调委员会定期举行会议, 根据授权协调东帝汶综合团和政府的各种活动, 事实证明这是一个有价值的合作和建立共识的论坛。在整个选举期间, 委员会成员就选举的各方面问题进行了建设性讨论, 并就如何改善选举进程达成了共识, 包括需要修订选举法、通过一项政党协议和各种行为守则以及反对党在选举后的建设性作用。

6. 我的特别代表还同各政党定期举行联席会议, 这些会议给各政党提供了同东帝汶综合团进行对话以及各政党之间进行对话的有益机会。其他国际伙伴为对话和选举活动提供了支助, 包括马德里俱乐部、全球领导人基金会以及来自澳大利亚、巴西、印度尼西亚、日本、新西兰、南非、欧洲联盟以及葡萄牙语国家共同体的高级别选举观察员。

7. 东帝汶综合团推动达成了一项全国政党协议, 所有注册的政党于 5 月 25 日议会竞选开始之前签署了该协议, 同时还签署了全国选举委员会制订的《行为守则》。《行为守则》主要涉及竞选期间政党行为, 而补充性的《协议》中则包括承诺谴责所有形式的暴力、遵守善政原则, 并确保选举后反对派能发挥有意义的作用。在选举过程中, 综合团同各政党的定期会议提供了一个讨论与选举有关的各种问题的重要论坛。将继续举行这类会议, 包括同未在议会获得席位、但总共获得约 10% 选票的各政党举行会议。东帝汶综合团还在存在安全问题的一些地区推动了地区一级的政治协议和社区对话。此外, 在选举期间出现安全问题的社区产生了很多对话活动, 反映了帝汶人民和平解决冲突的愿望。东帝

汶综合团目前在支持拉莫斯-奥尔塔总统关于建立全国社区主导的持续对话机制的倡议，并正在作出努力，重新活跃政府领导的 Simu Malu (“相互接受”) 社区对话方案。

8. 将东帝汶不同的政治势力拢到一起的努力主要来自人民，我的特别代表也作了一些推动，这些努力总体上产生了积极的效果，这显示政界领导人和民间社会有强烈愿望，想要摆脱 2006 年该国所经历的分歧。但是，在这重要关头新的议会和政府仍然面对顽固的政治分歧，显然，虽然民主进程和民主文化的力量在增强，但仍然需要培植和支持。

9. 选举是巩固民主政体的基本步骤，但这仅仅是第一步。选举让各方政治领导人在经民主方法认可的进程中参加竞争，然而宣布新政府成立引发了公众骚乱，造成了相当大的财产损失，但没有造成生命损失。而且，新的政府、议会和总统将面对许多复杂的问题，即使对于在具有既定准则和传统的牢固的体制中工作的议员和部长而言，这些问题也会是很大的挑战。该国需要援助，从而发展所需的能力，以扩大迄今在安全和民主方面取得的进展。与 2006 年危机相关的许多挑战尚未解决，如感觉到的或真正存在的东部居民和西部居民之间的分歧，东帝汶国防军近 600 名“请愿者”的冤情（见 S/2006/628，第 3 段），年轻人帮派暴力和境内流离失所者的状况。这些问题与作为最不发达国家的东帝汶所面临的各种严重的经济和社会挑战交错在一起。政府将面临一种微妙的权衡，既要解决去年的危机所带来的比较紧迫的问题，又要保障公共安全并确保制订有效的社会经济方案，以解决长期的问题，如贫穷及与之相关的各种匮乏。

## **B. 对选举进程的支助**

10. 在报告所述期间，东帝汶当局成功地开展了选举所必需的法律、业务和后勤工作。该国政府的选举管理技术秘书处在全国 160 多个联合国志愿者的支持下履行了这些责任。技术秘书处两次更新了选民登记表，于 4 月 9 日和 5 月 9 日组织了两轮总统选举，并于 6 月 30 日组织了议会选举。每次选举都需要在每个村庄开展选民教育活动以及培训 4 000 多名投票事务员，还需要制定一个关于分发和回收选举敏感材料的全国后勤计划。东帝汶综合团还为起草选举条例、程序和行为守则的工作提供法律意见和支助。在综合团的协助下，技术秘书处得以完成更新选民登记的工作，并为选举工作人员、党派代理人 and 观察员颁发了 10 000 多份身份证件。

11. 东帝汶综合团的支助对于从 2007 年 1 月成立以来刚满六个月并且能力有限的全国选举委员会完成监督选举工作的任务至关重要。该委员会在东帝汶各区派驻了四名干事，由三名联合国志愿人员协助，来监督技术秘书处的工作。东帝汶综合团的顾问还就最佳立法做法向委员会提供法律意见；分析投诉并就此提出建议；起草内部条例和程序；编写关于选举相关问题的法律意见；在决策会议上专

员们提供咨询意见。综合团继续就建立委员会档案和近期与中期能力建设活动提供咨询意见。

12. 东帝汶综合团在选举的各个阶段提供后勤支助,包括资助选举干事们出差到印度尼西亚监督各项选票制作工作。东帝汶综合团还为各政党去偏僻的欧库西区提供资助。在东帝汶综合团的大力支助下——包括派汽车和直升机去难以进入的地区,该国政府开展了选举材料分发和回收的工作。由澳大利亚和新西兰派遣到东帝汶的国际安全部队也提供了支助。结果,全部 504 个总统选举投票中心和 520 个议会选举投票中心得以按时开放,只有三个偏远地区在议会选举期间因大雨而推迟几个小时开放。应东帝汶当局的要求,东帝汶综合团从选票送交东帝汶直到最终数票和列表派警察全程监护,确保了选举过程无懈可击。政党代理人也被允许在选票箱运输过程中进行看护,从而提高选举的透明度并有助于人们接受其结果。

13. 在开展上述工作的同时,东帝汶综合团通过斡旋努力,确保选举得到普遍参与、具有建设性并且非暴力。《政党协议》和全国选举委员会的《行为守则》以及为通过这些文件而开展的讨论,为在选举期间尽可能减少政治骚乱发挥了重要作用。为使各界均参与选举,东帝汶综合团和联合国机构支助开展了一项活动。联合国妇女发展基金(妇发基金)和开发署针对女性选民改编了选民教育方案的部分内容。在妇发基金的支助下,一家东帝汶妇女组织审查了各政党的纲领对妇女权益和两性平等的承诺情况,并为政党中的妇女提供支助,最终有 12 个政党签署了妇女政治宣言。8 名总统候选人中有 1 名妇女,参加议会竞选的 16 个政党中有一个政党由妇女领导,该党赢得 3 个席位。65 名当选议员中有 18 人是妇女。开发署与民间社会组织保持密切合作,以推动公民普遍参与。在包考、马利亚纳、欧库西和帝力设立了专门的党员活动中心,由大约 2 000 名党派成员使用。这些成员将这些中心赞为重要的支助机制。并且还提供了培训。此外,开发署向 2 250 名本国观察员和 500 名国际观察员提供情况和后勤协助。

14. 在选举过程中独立选举核证小组(见 S/2007/50, 第 17 段)对东帝汶进行了八次访问,并在公开的报告中作出一些评论。根据这个小组的建议,东帝汶综合团对选举立法提出若干修正案,议会通过了其中的一些修正案。核证小组在最终报告中结论认为,已经完全或部分达到了核证工作中大多数基准。在尚未达到基准的方面,该小组提出一些建议,以改善今后的选举工作,包括保障选举主管部门独立性以及巩固法律框架的措施。东帝汶综合团将根据这些建议开展工作,并将此纳入综合团继续提供的选举支助,包括对选举管理技术秘书处和全国选举委员会的支助。

### 三. 恢复和维护公共治安

#### A. 治安方面的事态发展

15. 在整个关键的选举期间，所规定的临时执法任务继续是东帝汶综合团警察的优先任务。东帝汶综合团警察的兵力已从2月1日的1 318人增加到7月底的1 641人，其中991名警察（包括马来西亚建制警察部队140人和葡萄牙建制警察部队210人）部署在帝力，633名警察部署到其他地区（包括部署到包考地区的孟加拉建制警察部队142人和部署到博博纳罗地区巴基斯坦建制警察部队140人）。

16. 东帝汶综合团警察、东帝汶国家警察和国际安全部队增加了各自的存在，通过警察反应能力的加强以及这一增加的存在对潜在肇事者产生的威慑作用，帮助减少了该国全境的治安事件。帝力仍然是麻烦最多的地区，但维克克、埃尔梅拉和博博纳罗三个地区也在选举期间发生暴力事件。暴力事件曾几度激增，原因是2月下半月发生大米短缺，以及国际安全部队在3月初试图抓获越狱者和叛逃的东帝汶国防军宪兵指挥官阿尔弗雷多·雷纳多（见S/2007/50，第10段）。8月6日宣布成立新政府后，暴力骚乱再一次突然激增。然而，总地来说，治安情况显著好转，在帝力尤其如此。谋杀、盗窃、绑架和强奸一类的严重犯罪事件继续减少，从上一次报告期间的每月29起减至本报告期间的9起。

17. 2月份在帝力发生的与大米短缺有关的暴力事件是两个因素引起的，一是收成不好，二是进口大米运抵的时间出现拖延。一些感到不满的人为了发泄愤怒，袭击政府建筑以及政府和东帝汶综合团的车辆，并抢劫政府和世界粮食计划署（粮食计划署）的大米仓库。在2月份记录到破坏财产事件42起，纵火犯罪事件51起，相当于1月份数字的三倍。还发生了两起与大米短缺无关的严重事件。2月17日，6名被关押者从贝克拉监狱越狱，其中一人立即被抓获，另一人于7月17日被抓获。2月23日，在平息帝力国际机场附近的境内流利失所者营地发生的骚乱时，国际安全部队遭到营地居民的袭击，在对此作出反应时导致两名营地居民受致命伤。

18. 3月3日和4日，东帝汶当局授权国际安全部队在马努法伊地区开展行动，以逮捕阿尔弗雷多·雷纳多，导致他的武装集团的5名成员丧生，但他本人躲开了抓捕。这次事件激怒了帝力和埃尔梅拉的几个居民区的青年，他们用燃烧的轮胎和大石头设置路障，并在整个夜间向国际车辆投掷石块。东帝汶综合团警察为了驱散成群的青年，有时不得不使用橡皮子弹和催泪弹。雷纳多于7月中旬再度出现在马努法伊地区，导致类似的事件，但由于警察改进了对策，事件的规模小得多。6月中旬以来，国家机关一直寻求让该逃犯以和平方式诉诸正式司法程序，以保障公众治安。针对雷纳多关于愿意诉诸司法的书面表态，拉莫斯-奥尔塔总统于6月19日决定，停止所有为抓获雷纳多而采取的警察和军事行动，以便开

始对话，为他向司法机关自首和上缴手中的武器创造必要条件。总统于 8 月 19 日同雷纳多举行了会晤。

19. 东帝汶综合团警察协同国家警察和国际安全部队，得以提供必要的安全，以开展包括政党竞选、投票和点票在内的选举进程。如上所述，我的特别代表通过再次呼吁各方，必须以和平方式开展政治活动和使政治言论降温，也为在政治分歧演变成街头事件之前解决这些分歧提供了帮助。各政党为遵守《行为守则》和《政党协定》作出了努力，因此也值得赞扬。然而，仍发生了与选举直接有关的袭击和投掷石块事件。在第一轮总统选举和议会选举竞选活动的最后一段时间，帝力发生了一系列打斗和投掷石块事件，其部分原因是几个竞选活动同时在毗邻地区举行，常常有卡车车队往返于不同的竞选活动之间。4 月至 6 月在埃尔梅拉地区发生大量并非全部与选举有关的纵火事件，导致大约 100 座房屋被焚毁。6 月 3 日，在维克克地区发生两起枪击事件，导致两人死亡，其中一起事件发生在一次竞选集会上，牵涉到国家警察的一名警员，他立即被捕，随后于 8 月 17 日被包考地区法院判处六年监禁。

20. 继总统于 8 月 6 日宣布组成新政府之后，治安状况恶化，该国东部地区尤其如此，包考和维克克两个地区发生严重骚乱（包括打斗、纵火、焚烧轮胎和设置路障），在劳滕和帝力也发生骚乱，尽管不那么严重。另外令人不安的是，东部各地区的一些政府办事机构和学校被关闭。8 月 10 日，一支由三辆东帝汶综合团的汽车组成的车队从包考前往维克克，在途中遭到一群人的伏击，伏击者在 Fatumaca 附近截断公路，向这些汽车投掷自制燃烧弹和石块。东帝汶综合团警察听到枪声后作出反应，开了几枪，以掩护车队的汽车离开中伏地点。一辆抛锚的汽车被纵火焚烧，没有任何联合国人员受伤。

21. 2 月下半月、3 月初和 8 月上半月出现的这些暴力严重升级现象虽然短暂，但可提醒人们，治安状况仍然岌岌可危。这些现象还表明，尽管以和平方式举行了选举而且选举结果得到广泛接受，但仍需要培育非暴力文化，并促进争端的和平解决。

22. 尽管东帝汶综合团警察的效力有所提高，但东帝汶的公共治安仍然面临很大挑战。东帝汶综合团警察和国家警察虽然在很多地区合作得很好，但需要在另一些地区进一步改进合作。国家警察的某些警员感到不满，他们认为，国家警察在各地区并不像在帝力那样分崩离析，从而对东帝汶综合团警察的必要性提出疑问。由于检察长办公室的案件积压和司法部门的软弱无力，既造成具体刑事案件审理工作的拖延，又使公众更加认为，整个法治体系运行不利，从而损害了警察的努力。通过把东帝汶综合团警察有效部署到该国全境，这在某些方面掩盖了治安状况的脆弱性。正如大米短缺、试图逮捕阿尔弗雷多·雷纳多的行动和宣布成立新政府所触发的暴力事件激增所显示的那样，治安问题任何时候都可能突然爆发。

23. 2006年5月成立了知名人士委员会，以审议被解职的国防军人请愿者的申诉（见S/2007/50，第9段），该委员会于2007年1月31日提交了报告。委员会得出结论认为，政府和总统都应该对没有充分注意武装部队内部的问题承担责任，并建议如下：进行各种体制改革，以改善总理、国防部长和武装部队指挥官之间的关系；建立一个联合理事会，以改善国家警察与军队之间的关系；在请愿者、武装部队高级指挥部和总统之间开展“开诚布公”的对话。委员会还建议采取一些辅助措施，包括支付欠饷和向符合特定标准的请愿者提供奖学金。然而，委员会得出结论认为，让这些人重新加入武装部队的办法不妥。东帝汶领导人正在努力解决请愿者的不满，古斯芒总理已将此定为新政府的优先事项之一。

24. 印度尼西亚当局和东帝汶政府之间进行着很好的合作，这有助于确保维护边境地区的稳定，并由于派驻东帝汶综合团的几位军事联络官而更加强了这种合作。通过在包考建立一个军事联络小组，以及向国际安全部队和东帝汶国防军派驻军事联络官，进一步扩展了东帝汶综合团获得治安情报的渠道。随着政府在某些地点部署东帝汶武装部队士兵，以便在定点维持治安方面发挥更大的作用，军事联络官还已成为与武装部队之间直接沟通的有效渠道。

## **B. 支持并从体制上加强安全机构**

25. 根据政府与东帝汶综合团在2006年12月达成的“警务安排”（见S/2007/50，第33段），东帝汶综合团警察在东帝汶综合团人权和过渡司法股、人权和司法监察员办公室及民间社会组织的协助下，同内务部合作开展东帝汶国家警察登记和认证方案。优先重点是帝力的警察部队，这支警察部队在2006年危机期间几近解体。截至8月20日，在大约1258名帝力警员（包括189名妇女）中有1247人登记接受审查。其中981人（包括168名妇女）通过临时认证复职，在东帝汶综合团警察的督导下执行警务；56人（包括3名妇女）由于受到犯罪行为或违反人权的指控，有待接受进一步调查；76人（全部为男性）已通过廉正质询，交由评价小组决定其是否适合任职；另有44人（全部为男性）在圆满完成六个月的督导方案后获得最终认证。帝力的其他警员仍在接受审查。在全国各个地区，1949名警员中有1804人登记，审查工作已经开始。4月22日，东帝汶综合团协助为警察高级指挥官开办人权培训课程，重点是在警察部队内部加强问责制的必要性。

26. 国家警察力量依然薄弱，存在很多制度、政策和能力缺陷，需要得到更多的实质性支持。国家警察改革、改组和重建计划也将以此为重点。在接受为期六个月督导的首批88名警员中，仅有44人合格，由此可见获得最终认证的比例很低。这说明应该对国家警察开展持续督导和密切监督。此外，武器培训的不及格率为43%，有必要缩小培训班的规模，让教官可以针对具体问题施教。6月3日发生在维克克的枪击事件以及当地随后发生的事件致使一名警员被逮捕，这说明某些警员的行动可能带有政治倾向。此外，内务部任命两名被指控侵犯人权和/或行

为不当的警员担任高级职位，但其中一人随后被宣告无罪，另一人在秘书长特别代表提出这一问题后被停职。

27. 在三边协调论坛为选举做出安全安排的背景下（见 S/2007/50，第 40 段），东帝汶武装部队也协助为帝力的重要设施提供静态安全保障。武装部队还发挥有限的保安职能，例如时而护送人道主义运输队。接战规则明确规定，一旦遇到威胁，首先应由警察负责处理，武装部队有时会以鸣枪示警作为初步反应。但假如这类事件引发的关注升级，武装部队司令部也会做出反应。东帝汶政府通过当前的安全部门改革过程表明，决心同东帝汶综合团以及更广泛的国际社会合作，制订适合于平时时期军队的体制政策和框架。

### C. 对安全部门的综合审查

28. 安全部门面临的挑战之一是需要改善安全部队之间的关系，加强法律框架，增强合作能力，以及强化民间监督。这些问题都将在安全部门改革过程中得到解决。在报告所述期间，由国防部、内务府和东帝汶综合团高级代表联合主持的安全部门审查联合工作组（见 S/2007/50，第 38 段）继续举行会晤，召开三次工作会议审查各部门情况。7 月 18 日第一次讨论会的主题是警察改革、改组和重建计划草案（见上文第 26 段）。东帝汶综合团警察和国家警察将听取讨论会的意见，完成计划的最终定本。7 月 26 日第二次讨论会分析了警察和军队进一步发展计划，确定了若干业务互通领域。总统、总理、新任部长以及军队和警方高官出席了 8 月 16 日召开的第三次讨论会，讨论了继续推进安全部门审查工作的方式方法。东帝汶领导班子表示坚定支持开展全面审查，并欢迎东帝汶综合团的支持。

## 四. 促进人权和司法

### A. 对监测、促进和保护人权的支助

29. 尽管对话与和解是克服去年危机的重要因素，但努力树立对人权的尊重和建立司法制度也同等重要。东帝汶综合团通过其人权和过渡司法科，继续监测和报告人权状况，并侧重进一步加强非政府组织及人权和司法监察员办公室的能力。为此目的在 2007 年 6 月升级了 2005 年建立的侵犯人权行为举报数据库，并向非政府组织合作伙伴提供了培训。还在监测经济、社会和文化权利方面继续对民间社会成员进行培训。

30. 加强东帝汶法治的一个重要因素，是对 2006 年 4 月至 5 月期间所犯罪行追究责任，尤其是对特别独立调查委员会查明的那些罪行追究责任（见 S/2007/50，第 18 至 24 段）。2 月，检察长终止了对前总理马里·阿尔卡蒂里分发武器的调查，因缺乏证据而没有提出起诉。5 月，上诉法院维持帝力地区法院对前内务部长杀人和分发武器的定罪，以及对两名共同被告非法拥有枪支的定罪（见 S/2007/50，



第 22 段)。6 月，检察官办公室终止了对前国家警察指挥官保罗·马丁斯和前议员莱安德罗·伊萨克涉嫌与枪支有关的犯罪调查。8 月 8 日，帝力地区法院判处前帝力区警察副指挥官四年徒刑，罪名是与 2006 年 5 月 24 日至 25 日袭击东帝汶武装部队司令住宅有关的非法拥有枪支及盗窃。三名共同被告被判处一年半徒刑。定于 9 月 18 日开始对 11 名东帝汶武装部队成员和 1 名警察副督察员进行审判，他们被起诉犯有杀人罪，案情涉及 2006 年 5 月 25 日发生的开枪射击没有武器的警察、造成 8 人死亡的事件。检察长办公室正在对另外 13 起案件进行调查。

31. 虽然出现了上述进展，但对调查委员会查明的其他案件的迅速解决受到一些因素的阻碍，包括缺乏足够的司法人员。检察长已任命开发署司法方案下的两名高级国际检察官来处理这些案件。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)也在资助征聘一名国际检察官，以协助检察长办公室执行调查委员会的建议。开发署正在为征聘更多的司法人员以调查和起诉这些案件寻求捐助，估计约需要 900 万美元的预算。

32. 有些因素似乎阻碍了对一般犯罪行为的迅速调查，包括对现行司法程序的不同解释，以及警察与司法人员之间沟通困难。尽管存在这些挑战，未经起诉被释放的拘留者比例从 2007 年 2 月的 71% 下降到 6 月的 3%。

33. 东帝汶综合团非常担心如果总统颁布议会在 6 月 4 日通过的《真相和不同罪行宽大措施法》，保护人权方面的进步可能会遇到严峻挫折。7 月 4 日，拉莫斯-奥尔塔总统要求上诉法院作出裁决，审查这一法律是否符合宪法规定，截至 8 月中旬，这一裁决仍未作出。如果该法得到颁布，警察和检方目前对 2006 年 4 月 20 日至 2007 年 4 月 30 日期间一系列罪行正在进行的调查将不得不停止。东帝汶综合团几次向东帝汶领导人重申，显然需要对 2006 年危机期间所犯罪行追究责任。

34. 东帝汶综合团继续高度重视对性剥削和性虐待的零容忍政策。综合团的行为和纪律股为所有联合国人员提供防止性剥削和性虐待培训。在新工作人员上岗培训方案中纳入了关于工作场所骚扰、包括性骚扰问题的一个单元。在本报告所述期间，报告了 8 起有关性剥削和性虐待的控告，其中 3 起未能得到证实，3 起正在初步调查之中，1 起由内部监督事务厅调查，1 起已采取惩戒行动。

## **B. 对能力建设和加强司法系统的支助**

35. 2007 年 6 月 21 日，27 名国家法官、检察官和公设律师经过 18 个月的培训，从开发署司法方案支助的法律培训中心毕业，并进行了就职宣誓。他们将继续与开发署的 14 名顾问合作，并接受他们的指导。第二组 15 名专业人员已于 2007 年 1 月进入中心，将在 2007 年底结束学业。以后，东帝汶国立大学法律专业的毕业生在葡萄牙的支助下，将有机会在中心上课。此外，开发署将为法官提供高级培训，为治安法官提供关于新立法的最新情况，并培训法庭书记员。尽管有这

一显著的进步，司法系统很可能仍要依赖国际法官和检察官，特别是较高级别的国际法官和检察官，有时还要依赖国际指导方案。

36. 东帝汶综合团的人权和过渡司法股继续协助监察员办公室发展其作为该国首要国家人权机构的能力。今年早些时候，开发署和人权事务高专办与该办公室共同开始进行一个能力建设联合项目。迄今为止，该项目已为该办公室工作人员和非政府组织合作伙伴提供了人权原则、人权和选举监测以及公民教育方面的培训。对联合国难民事务高级专员办事处（难民署）早先为加强监察员办公室监测境内流离失所者人权状况所做的工作，这是一种补充。截至6月中旬，监察员办公室收到66起指控侵犯人权行为的案件，其中16起因为法定原因（包括没有管辖权）而终止，向主管当局提交了23个案件，并提出建议。此外，监察员办公室在7月向国家警察提交了12起指控滥用权力的案件。

37. 东帝汶综合团完成了恢复在2006年5月暴力事件中被部分销毁的重罪股记录的工作，并成立了重罪调查小组。该小组将协助检察长完成原重罪股未完成的调查。目前，正在与检察长谈判，以就该小组的运作规则和查阅前重罪股的档案和数据库达成协议。

38. 司法系统监狱部门的问题也仍然十分棘手。尽管司法部启动了调查委员会建议采取的后续措施，自2006年8月30日（见S/2007/50，第10段）和2007年2月17日贝克拉监狱发生两次越狱事件以来，没有取得什么进展。惩戒教养系统仍没有战略计划，程序基本上是临时的，行政和管理结构薄弱或者根本不存在。开发署的司法方案最近设立了一个惩戒教养部分，该部分制订了工作计划，提交政府，以解决当务之急。此外，东帝汶综合团、开发署和其他联合国机构正在协作，以向司法部长提出惩戒教养系统的长期发展战略计划。

39. 儿童和妇女的权利以及基于性别的暴力仍是特别受关注的问题。在东帝汶综合团内部设立了司法支助科，由负责两性平等、未成年人和惩戒教养问题的若干名干事组成。该科最初将与东帝汶当局合作，侧重对司法部门的独立审查。联合国儿童基金会（儿童基金会）、妇发基金和联合国人口基金（人口基金）继续支助总理的促进平等办公室协助起草法律和政策，开展能力建设，宣传妇女儿童关心的问题，包括家庭暴力和保护儿童问题。他们还与国家警察的保护弱势人员股一起，帮助劳动和重返社区部和卫生部，以加强对虐待行为和性别暴力行为受害者的服务。国际移民组织正在支助由外交与合作部主持的机构间打击贩运活动工作组。

## **五. 支持“契约”、民主治理、社会经济发展和人道主义援助**

### **A. 协助开展“契约”进程**

40. 东帝汶与国际社会间的“契约”将确保有一个协调一致的、处理该国各种优先需要的框架。2月6日，在东帝汶政府与国际社会举行的第一次高级别契约会

议上，与会者商定了六个源于危机的优先领域：公共安全和治安；选举；以人力资源发展、权力下放和预算的执行为重点，加强公共部门；青年就业和技能发展；加强司法部门；以及使境内流离失所者重返社会、人道主义援助、对话与和解、治愈社会创伤和支持弱势群体。五月底举办了一系列共计六次的研讨会。会议召集所有利益攸关方，确定了将在两年契约期间实施的各项战略和活动。政府对契约进程拥有很强的自主权。在东帝汶综合团与世界银行的支助下，民间社会的代表也被邀请参加契约秘书处，以确保其参与该进程。

## B. 增进民主治理

41. 东帝汶综合团继续就重要治理问题向政府提供咨询意见，如主权机关间的权力平衡、议会中存在有效反对力量的必要性、权力下放和地方治理及选举进程。此外，开发署、其他一些联合国机构、基金和方案及发展伙伴都在治理领域开展了一些卓有成效的项目。开发署与各国议会联盟合作，为新议员编制了一份上岗方案。另外，开发署的顾问还会向议会秘书处行政和委员会支助等领域的工作人员提供在职培训和指导。权力下放进程得到了开发署和联合国资本发展基金的支助。参与试验的是四个区的地方议会，它们都会得到必要的设备和技术支持。总理的促进平等办公室在妇发基金的协助下，支持开展了多次对话倡议，有 727 名妇女参与其中。这些倡议旨在加强领导人之间的联系，并发展有利于妇女领导能力的社区支助框架。开发署还支持国务部开发人事信息管理系统，第一阶段工作预期将于 2007 年 8 月底之前完成。

## C. 社会经济发展

42. 贫穷仍然是东帝汶的主要不稳定因素之一。2 月 2 日和 3 日，东帝汶政府在开发署和挪威政府的支助下，主办了题为“为穷人讨公平：立即行动”的会议。会议促使设立了减贫问题总统委员会。开发署和总理办公室编制了一项将特别惠及穷人的税收改革一揽子计划。世卫组织、人口基金和儿童基金会在《国家卫生部门战略计划》的框架范围内，协助制订了初级保健和医院的整套基本服务方案。东帝汶石油基金为该国政府带来可观的收入，目前该基金每月的平均收入为 1 亿美元。不过，从某种程度上讲，政府执行预算的能力较低，对旨在解决贫穷和失业问题的的工作产生了负面影响。联合国系统各伙伴（包括国际金融机构）及澳大利亚国际开发署正在与东帝汶政府一起努力提高政府能力，以有效地执行预算。

43. 青年失业，特别是帝力的青年失业问题，仍然是一个重要的不稳定因素。开发署与国际劳工组织（劳工组织）实施了一项举措，以创造多种短期就业机会，包括在农村地区，该举措惠及各地区的 16 300 多名青年。此外，劳工组织在世界银行、开发署和国际非政府组织的支助下，编制了一份研究报告，报告分析了对政府正在编制的《国家青年就业行动计划》至关重要的青年就业方面的问题。

难民署与一个东帝汶非政府组织合作，启动了多个社区和平项目。这些项目向帝力及周边地区的青年和帮派成员传授了一些非暴力技能。

#### D. 人道主义援助

44. 在人道主义状况方面仍然有许多艰巨的工作要做。总人口中，有很大一部分（数量不断波动）——约 100 000 人（包括 49 000 名妇女和女孩）仍然长期处于流离失所状态，他们住在营地或收容家庭里，生活贫苦。劳动和重返社区部牵头开展的全面人道主义应急工作取得了积极的成果：2007 年前半年，没有爆发任何疾病或是出现救济物品短缺的情况。从某种程度上讲，可将此归因于双边捐助支持及联合国中央应急基金的资源调动。政府持续呼吁并提供支助后，一些家庭搬进了临时住房。世界粮食计划署（粮食计划）署分发了 9 000 多吨食品，主要对象是境内流离失所者。此外，联合国国家工作队其他成员，包括儿童基金会（通过其妇幼保健方案）和人口基金，也向流离失所的妇女和儿童提供了援助。1 月 17 日，启动了 2007 年 1 月至 6 月间关于东帝汶的联合呼吁。7 月，修订了联合呼吁数目，要求增加 1 790 万美元，以持续从财政上支助一项直至 2007 年 12 月的人道主义应急工作。

45. 3 月，东帝汶西部地区爆发大规模蝗灾，致使玉米和稻米产量严重受损。中央应急基金迅速拨款（1 090 993 美元），联合国粮食及农业组织得以通过手工和直升机喷雾约 3 000 公顷，控制住了蝗灾的蔓延。印度尼西亚当局向东帝汶提供的合作帮助解决了这一跨界问题。

## 六. 关于综合团任务和兵力调整的建议

46. 除了选举支助领域以外，我想东帝汶综合团目前的任务不会有任何变化。报告所述期间，东帝汶的安全局势总体有所好转，但仍然动荡，并有暴力突发情况，譬如 8 月 6 日新政府宣布成立之后发生的严重骚乱。经过审查和认证，国家警察正越来越多地和东帝汶综合团的警察同事一起承担责任。但是他们仍然需要大量的培训，国家警察也需要进一步的制度建设。在安全事件突然增加的情况下，像 8 月份，东帝汶综合团警察、尤其是建制警察单位在快速反应和局势控制中是最有效的。因此，我强烈建议，考虑到国际安全部队会继续留在东帝汶，综合团的 5 个建制警察单位中 4 个应至少驻守到目前任务期结束。

47. 同时，选举方面的活动已经成功完成。额外增配的 80 多名在选举期间提供支助的建制警察单位警官将于 10 月 10 日返回。接下来，东帝汶综合团警察的工作重点将是国家警察改革、重组和重建的方案和活动。根据《警务安排》中的国家警察登记和认证方案，综合团警察的角色将逐步从维持治安变成严格意义上的辅导和观察。在帝力，考虑到经临时认证警察的人数和正式认证的通过率，预计

从8月开始，每月获得正式认证的国家警察人员可达到100人。照此速度，需要10个月（到2008年5月）完成帝力警察人员的正式认证工作。

48. 在帝力以外的12个地区，1804名警察人员已经登记。他们的临时认证课程于2007年8月开始。参加这一培训课程的警察人员每月可达300名，因此预计到2008年1月可向最后一批地区警察人员发放临时认证书。到2008年2月，第一批经临时认证的警官将有资格得到正式认证，最后一批要到2008年8月，因此预计从2月份开始，每月可有240名警官获得正式认证。这些地区警察部队的通过率预计将高于帝力，因此所有这些地区警察的正式认证工作到2008年9月就可以完成。

49. 尽管可能到2008年3月就可以开始向国家警察警区或组移交警察工作的责任，但还是要取决于以下三个因素：(a) 警区/组警官登记和认证方案的完成；(b) 国家警察改革、重组、重建计划的基准和绩效指标的实现；(c) 东帝汶的总体法律和治安状况。因此需要仔细研究移交工作的优先事项和顺序。因为在国家警察完全重建之前，东帝汶综合团警察需要继续负责维护法律和治安，所以我建议保持目前东帝汶综合团的警力（除了第47段提到的80多名建制警察单位人员以外）至少直到目前任务期结束。

50. 由于边境情况稳定，东帝汶综合团军事联络官得以更多关注与国际安全部队和东帝汶武装部队的联络。事实证明，这种联络对于东帝汶综合团交流信息、协调行动和给我的特别代表提供军事方面的咨询很有效。因此，我建议目前军事联络官的人数保持不变。

51. 在报告所述期间，东帝汶综合团的许多选举工作人员和东帝汶官员紧密合作。随着2007年选举的胜利结束，大部分人已经离开了综合团。全国选举委员会和选举管理技术秘书处作为新机构，继续得到建议和支助对其会有裨益。为此，东帝汶综合团将保留一个最多由10名选举顾问组成的小组。而且，442个乡的乡长和乡村委员会的选举计划于将近2008年底时进行。如果政府提出请求，可能需要更多的援助。

52. 选举期间和选举后，东帝汶综合团在包考、博博纳罗、科瓦利马和欧库西的四个区域办事处都运转良好。选举和新闻干事进行了选民教育和外联活动，连最偏远的乡镇都没有漏掉，保证了公众充分了解选举程序。区域新闻干事继续对地区媒体开展能力建设。区域政治干事发挥了关键的作用，报告各地区的政治和安全局势，在地方政府、政治党派和民间社会之间开展斡旋，并给东帝汶综合团警察提供咨询。区域人权干事报告人权状况，并在那些民间组织开展此类活动比较有限的地区进行其他人权方面的活动。因为监察员办公室尚未设立区域分支机构，这些区域办事处的存在就更有必要。因此我建议，东帝汶综合团按同级别保留上述四个区域办事处，至少直到目前任务期结束。

## 七. 财务方面

53. 大会 2007 年 6 月 29 日的第 61/249 C 号决议为东帝汶综合团 2007 年 7 月 1 日至 2008 年 6 月 30 日期间批款 160 589 900 美元。在上文第 46 段中我提出的保留 4 个建制警察单位至当前任务期结束的建议所产生的额外资源需求，将由已批准的综合团预算消化，并在 2007 年至 2008 年度东帝汶综合团财务执行情况报告中向大会报告。截至 2007 年 4 月 30 日，东帝汶综合团特别账户的未缴摊款为 6 330 万美元。截至同日，所有维持和平行动的未缴摊款总计达 20.746 亿美元。基于东帝汶综合团特别账户的可用现金状况，建制警察单位截至 2007 年 5 月 31 日的费用已经报销。

## 八. 意见

54. 总统选举和议会选举的圆满完成，这标志着战胜 2006 年危机的努力正在取得进展。该国领导人同心协力，确保了这次选举的成功，并愿意为实现和解开展有益的对话，令人赞赏为此应受到赞扬。东帝汶人民再次表现了他们对民主进程的信念，决心克服内部分歧。议长弗朗西斯科·卢奥洛·古特雷斯为其总统选举中的对手若泽·拉莫斯-奥尔塔主持总统就职宣誓，便是政治和解的一个有力象征。然而，组建新政府的过程以及其后的暴力骚动表明，还有一些分歧尚待克服。为了建立稳定和繁荣的东帝汶，必须继续努力，加强以法治和尊重人权为基础的名副其实的包容和参与性的民主文化。新议会、政府和总统任期的第一年是一些机构与政治上的对立派、民间社会和国际社会携手合作的一个机会，以便能够以各负其责的方式，满足对民众的需要作出反应。

55. 没有司法，就不可能有持久的和解。绝不能让有罪不罚风气在东帝汶扎根成为一种风气。必须迅速落实调查委员会报告中的所有建议，包括通过正规的司法程序落实这些建议。目前虽已取得一些进展，但仍需采取进一步措施，例如通过一项保护证人的法律，并为检察长办公室配备足够的人手。司法部门的弱点会普遍影响公众对其他法制机构（包括警察）的信心。最近有 27 名法官、检察官和辩护人宣誓就职。这是加强司法制度能力的一个积极步骤。东帝汶综合团将与其他国际伙伴一起，继续支持司法部门以及加强人权和法治的其他努力。但司法部门有很多需要。我鼓励双边伙伴提供更多的资金帮助开发署，使其能够提供对调查委员会建议采取后续行动所需的支助。

56. 就安全部门而言，国家警察筛选审查工作以及改革、改组和重建计划将为改组警务部门奠定坚实的基础。但该机构还很脆弱，容易被人政治化，那就有可能削弱发展机构的工作。内政部、国家警察领导人和每个警官必须继续同心协力，与东帝汶综合团一起，确保东帝汶国家警察始终是一支力求为全体东帝汶人民谋福利的中立队伍。东帝汶武装部队在体制结构、作战能力和机构间协调方面也面

面临着一些同样的挑战。如我在前几次报告中提到的，我大力鼓励东帝汶当局对安全部门的改革采取全面统筹的方针（见 S/2006/628，第 62 段和 S/2007/50，第 38 段）。

57. 境内流离失所者的危机旷日持久，其有关的人道主义挑战依然存在。目前尚无短期办法不能解决流离失所问题的短期办法，而且最终解决这一问题的前景在很大程度上依然取决于长期的政治稳定和对话、机构改革和法律改革的有利环境、发展机遇和法治。通过适当的宣传等途径处理这些问题对持久解决至关重要。目前的普遍共识是，需要将政策框架从援助转向国家负责制，从紧急援助转向恢复与发展。

58. 如上文解释的，东帝汶综合团在剩余的任务期限内，将考虑法律和秩序方面的普遍局势，把重点放在从临时执法开始向警察改革、改组和重建过渡的工作上，对此上文已有解释。这一工作将在安全部门改革的大范畴内进行，后者仍将是东帝汶综合团的一个优先事项。与此同时，东帝汶综合团的警察将继续负责维持治安。这将暂且要求在东帝汶保留四个建制警察单位。国际安全部队也发挥了宝贵的安保作用，包括支持东帝汶综合团。迄今已对边界稳定局面作出贡献的东帝汶综合团军事联络官将进一步注重与国际安全部队和东帝汶武装部队的联络。东帝汶综合团将依靠少数为数不多的选举顾问，继续帮助选举管理技术秘书处和全国选举委员会。为了巩固和发展本报告所述期间取得的进展，东帝汶综合团的领导将继续进行斡旋，在新议会和新政府面临无数困难挑战的这一重要阶段，支持东帝汶领导人。

59. 尽管最近局势又趋紧张，但东帝汶至今取得的进展甚为可观，包括在加强对话与实现和解方面的持续进展，将选举进程作为在政治上进行建设性竞争的妥善机制，民众对这些进程表现出来的信心以及对法治机构的日益尊重。这些进展无疑将进一步加强巩固该国民主基础的努力，为全体东帝汶人民创造一个和平的未来。当然这也将取决于东帝汶人民继续坚持不懈以及国际社会的援助。

60. 总之，我要感谢我的特别代表阿图尔·哈雷领导东帝汶综合团度过的了这一动荡时期，并祝贺东帝汶综合团的全体人员和联合国国家工作队为推进东帝汶的和平与稳定事业作出的了奉献和坚定的努力。