



## 秘书长关于联合国东帝汶综合特派团的报告

(2009年1月21日至2009年9月23日期间)

### 一. 引言

1. 本报告系根据安全理事会第1867(2009)号决议提出,安理会在该决议中将联合国东帝汶综合特派团(联东综合团)的任务期限延长至2010年2月26日。报告介绍了自我2009年2月4日报告(S/2009/72)以来东帝汶的主要形势以及综合团执行任务情况。

2. 截至2009年8月31日,联东综合团文职部分有363名国际工作人员(127名妇女);888名本国工作人员(170名妇女)和1560名警官(61名妇女);另有33名军事联络官和参谋(1名妇女)。联合国国家工作队有260名国际工作人员(110名妇女)和481名本国工作人员(121名妇女)。我的特别代表阿图尔·哈雷继续领导综合团的工作,并与联合国系统的所有行为体和其他利益攸关方协调。他得到负责治理支助、发展和人道主义协调的副特别代表芬恩·雷斯克-尼尔森和负责安全部门支助和法治的副特别代表川上隆久的协助。联东综合团继续采取“一个联合国系统”这一综合办法,制定了一个综合战略框架,通过在所有任务规定领域与联合国国家工作队联合做出综合努力而取得更多进展。

### 二. 2009年1月以来的政治和安全形势

3. 在本报告所述期间,8月30日全民协商十周年纪念活动的举行标志着一个重要的历史里程碑。许多要人和国际嘉宾出席了政府和总统办公室安排的庆祝活动。我的前特别代表兼联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)团长伊恩·马丁代表我参加了这些活动。

4. 在本报告所述期间,安全形势依然平静,在解决境内流离失所者处境方面取得实质性进展,其处境使公众难忘2006年危机。截至8月22日,帝力和包考的所有65个境内流离失所者营地已正式关闭,未出现重大事件(见S/2009/72,第



45 段及下文第 46 段)。截至 8 月 31 日, 过渡收容所中仍有约 3 000 名境内流离失所者, 但政府已宣布所有收容所将于 9 月关闭。回返后监测报告指出一些有可能破坏稳定的恢复问题, 尤其是住房条件及土地和财产问题。7 月 13 日, 开始对已故东帝汶国防军宪兵指挥官的一个同僚 Gastão Salsinha 及 27 名被控参与 2008 年 2 月 11 日袭击若泽·拉莫斯-奥尔塔总统和凯·拉拉·夏纳纳·古斯芒总理的共同被告展开审判程序(见 S/2008/501, 第 3 至 6 段和第 16 段)。东帝汶国防军“请愿者”重返平民生活的工作进展顺利(见 S/2009/72, 第 3 段)。

5. 在应对 2006 年危机所致挑战方面取得的进展, 使国家机构得以进一步大力加强民主体制和进程。5 月 14 日, 在劳滕地区开始通过以政府与联东综合团之间共同商定的标准为基础的逐步、分阶段办法, 恢复东帝汶国家警察的主要维持治安职责(见下文第 20 段)。6 月 10 日, 部长会议核可了一揽子重要的安保部门立法草案, 随后提交议会外交、国防和国家安全委员会审查(见下文第 25 段)。

6. 7 月 8 日, 拉莫斯-奥尔塔总统在收到上诉法院(因没有最高法院而成为最高级法院)认定《社区权力机关及其选举法》(指村长和村委会)符合宪法的意见后, 颁布了该法。随后, 全国选举委员会(选委会)将选举日定在 2009 年 10 月 9 日。联东综合团正在为组织选举提供支助(见下文第 13 段), 由于 442 个村庄中每个村庄都将有独特的选票, 这次选举在技术上比 2007 年全国选举更具挑战性。

7. 议会通过了旨在加强民主治理的重要立法, 包括关于设立反腐败委员会和公务员制度委员会的立法(见下文第 12 段), 政府则交存了《联合国反腐败公约》批准书(见下文第 36 段)和国际劳工组织四项核心公约的批准书(见下文第 44 段)。7 月 14 日, 议会通过了其首项得到跨党支持的促进两性平等的预算决议。该决议敦促政府建立一个协调机制, 确保使预算拨款满足妇女和男子以及女孩和男孩的需要。7 月 30 日, 由促进平等事务国务秘书率领的东帝汶代表团在纽约参加了与消除对妇女歧视委员会的首次建设性对话。

#### A. 支持对话及和解

8. 8 月 30 日及其前后的庆祝活动进一步表明, 国际社会继续支持东帝汶及其消除 2006 年危机和 2008 年袭击影响的努力。类似 3 月 5 日和 6 日在帝力举行的主题为“妇女作为具有创造性的建设和平推动者”的第二届国际妇女促进和平大会的活动, 也显示出这种支持, 这次会议聚集了来自 28 个国家的约 350 名与会者, 一起讨论关于妇女在建设和平中的经验的问题。总理在会上致开幕词, 这次会议是民间社会在挪威政府、联合国妇女发展基金(妇发基金)和联东综合团的支助下举办的。

9. 我的特别代表鼓励有广泛的利益攸关方参加的协商和民主决策进程。他继续每周会晤总统、总理、议长费尔南多·“Lasama”·德阿劳霍以及东帝汶独立革命阵线(革阵)总书记马里·阿尔卡蒂里。在本报告所述期间举行了两次高级别协调

委员会会议和 7 次三边协调论坛会议(见 S/2008/501, 第 9 段), 以及 7 次与各政党(包括在议会中无席位的政党)代表的会晤。其中两次会晤是同女性党代表进行的, 这是在本报告所述期间开始的一个举措, 将继续每三个月举行一次。我的负责治理支助、发展和人道主义协调的副特别代表在 4 月主动与最近任命的负责国家管理事务协调的马里奥·卡拉斯卡拉奥副总理举行每月会晤, 讨论有关问责制和透明度的举措, 并继续每周会晤若泽·路易斯·古特雷斯副总理, 讨论治理和人道主义问题, 而我的负责安全部门支助和法治的副特别代表则继续定期会晤安全与国防国务秘书, 讨论国家警察恢复主要维持治安职责和东帝汶国防军的建设等问题。

10. 各政党继续表现出对国家机构的尊重。6 月 24 日, 革阵发布新闻稿, 呼吁各党遵守上诉法院在应请求复议设立国家石油管理局的法令是否符合宪法之后做出的认定该法符合宪法的裁判。革阵还继续在议会中发挥重要作用。不过, 该党继续公开否定议会多数联盟政府的合法性(见 S/2007/513, 第 4 段), 并要求在本届议会任期于 2012 年结束之前举行选举。拉莫斯-奥尔塔总统在 3 月 17 日对议会的讲话中呼吁加强政治对话, 将对话变成建立共识和使国家团结应对所面临的挑战的手段。

11. 对话与和解工作也继续在地方一级展开。在联合国开发计划署(开发署)帮助下设立的政府对话小组(见 S/2009/72, 第 9 段), 成功地推动举行了 45 次筹备会议, 截至 8 月 31 日促成 16 次社区对话会议。这些小组还为调解 392 个案子提供支助, 其中 231 个获得解决。这些努力主要侧重于与境内流离失所者重返社会相关的问题。

## **B. 加强民主治理**

12. 古斯芒总理 2008 年 5 月宣布的行政改革(见 S/2008/501, 第 13 段)继续得到执行, 并在制定相关立法框架方面取得进展。1 月 22 日, 马里奥·卡拉斯卡拉奥宣誓就任负责协调与国家行政相关事务的新的副总理职务, 其责任是监察行政改革举措。4 月 29 日, 部长会议核可了允许监察长办公室履行内部审计职能的法令。议会分别于 5 月 22 日和 6 月 29 日批准了设立反腐委员会和公务员制度委员会的法律。政府于 8 月 12 日任命了 5 名公务员制度委员会委员中的 3 人; 议会将选定另外两人。联东综合团在这些法律的起草和协商过程中向政府提供技术咨询。联合国资本发展基金和开发署继续在权力下放政策方面向政府提供咨询。议会于 6 月 10 日批准了《领土和行政区划法》, 还审议了关于地方政府和市政选举的法律草案, 此举涉及到在全国大力开展公众协商。妇发基金与妇女团体的一个伞式民间社会组织“Redefeto”和东帝汶非政府组织论坛协作, 为东帝汶女议员核心小组与妇女组织和领袖之间的协商提供支持, 以审查关于权力下放和地方政府法律草案, 并支持社区领导人的选举。

13. 联东综合团依照安全理事会 2009 年 2 月 26 日第 1867(2009)号决议的要求，扩大对定于 10 月 9 日举行的地方(村级)选举筹备工作的支助，包括部署 62 名联合国志愿人员。联东综合团和开发署工作人员通过提供立法、业务及后勤规划方面的技术咨询，统一为选举管理机构提供支助。根据选举管理技术秘书处的信息，6 天的提名期于 8 月 27 日结束，登记了 1 168 个村委会候选人名单，共有近 27 000 名候选人。妇发基金和联合国民民主基金向“Redefeto”提供支助，以培训 195 名(包括 97 名妇女)改革领导能力和政治问题地区调解人，之后，这些人将参与培训 300 多名可能参加村级选举的女性候选人。

14. 联东综合团与国家利益攸关方合作，举办了 6 次民主治理论坛会议(见 S/2009/72，第 10 段)，目的是为公民直接与其领导人在重大治理问题上互动提供机会。总统、议长、总理、上诉法院院长、人权和司法监察员及革阵总书记参加了这些论坛会议。联东综合团继续在传媒部门展开能力建设活动，尤其是国家电台和电视台人员的能力建设。联东综合团还为与如下重要活动有关的公共宣传运动提供支助：1999 年 5 月 5 日协定周年纪念、全民协商十周年纪念和即将举行的村级选举。

### C. 维持公共安全

15. 在本报告所述期间，联东综合团警力无任何变化，截至 8 月 31 日有 1 560 名警察(61 名妇女)。其中，918 名警察(包括马来西亚建制警察部队 138 人，葡萄牙建制警察部队 140 人，巴基斯坦建制警察部队 37 人)部署在帝力，642 人部署到其他地区，包括孟加拉国建制警察部队 139 人(其中 99 人在包考，40 人在维克克)，巴基斯坦建制警察部队 103 人(其中 79 人在博博纳罗，24 人在埃尔梅拉)。他们继续履行临时执法这一授权任务，并着力于支持国家警察的训练、机构发展和加强能力。联东综合团警察中女警官人数仍然需要增加，其 4%的比例依然偏低，而妇女在国家警察部队中占 20%。

16. 安全形势仍然基本平静，部分原因是主动积极的维持治安战略和联东综合团领导层与主要政治利益攸关方的积极接触。这些战略包括联东综合团警察在澳大利亚和新西兰政府的支助下为国家警察提供社区维持治安方面的培训。联东综合团警察和国家警察还成功地执行了关于全民协商周年纪念活动等特殊活动的业务计划。每周上报的各种案件平均 97 起(大多数为伤害行为)，相比之下上一个报告所述期间为 118 起。严重犯罪事件仍然平均每周两起，未出现任何严重公众动乱或暴力激增。伤害和家庭攻击案件占东帝汶所有上报的犯罪的 40%，突显出需要继续着力解决仍是一大公众安全问题的性暴力和基于性别的暴力现象。国家警察部队在三个地区及警察训练中心恢复了主要维持治安职责，犯罪或秩序混乱并未随之增加。同国际安全部队的合作继续展开。

17. 在边界地区仍然亟需确立安全机构之间明确的指挥与控制安排。7 月 16 日，政府授权成立一个协调边界事务的委员会，以处理这一难题和其他边界安全难

题。联东综合团军事联络官继续促进东帝汶和印度尼西亚边界安全机构之间的有效工作关系，并在东帝汶全境承担收集信息的角色。他们应政府的请求，分别于4月20和21日以及7月15和16日为部署在博博纳罗和科瓦利马地区的东帝汶国防军联络官举办辅导工作讲习班。政府对讲习班表示满意，来自维持和平行动部安全部门改革股和军事厅的技术访问组也对讲习班进行了审查。

18. 6月7日发生了一起令人关切的事件，当时在博博纳罗的一个市场爆发了青年帮派之间的殴斗。联东综合团警察和国家警察首先赶到现场，但东帝汶国防军官员随后赶到并插手试图制止殴斗，在这个仍由联东综合团警察承担主要维持治安职责的地区妨碍了他们的工作。为了防止这种事件再次发生，联东综合团和政府建立了有联东综合团警察和军事联络官、国家警察、东帝汶国防军及地方行政官员参加的非正式地区协商机制。在6月27日于帝力发生的另一起事件中，联东综合团建制警察部队对发生在一家餐馆的事件作出反应，在其赶到后，一名休班国家警察的枪械走火。这名警察被暂时停职，适当的内部纪律和刑事调查正在进行。建制警察部队介入此事的方式也成为联东综合团内部调查的对象，这次调查的优先工作是处理该案件产生的任何敏感问题。

#### **D. 支持安全机构并加强其体制**

19. 按照“警务安排”，通过持续的努力而在国家警察登记、甄别及颁证的方案中取得更大进展(见S/2008/501，第15段)，截至8月31日有2897名警察(557名妇女)获得全面认证，占警察部队的92%。其余259名警察(18名妇女)面临待完成的刑事和(或)纪律程序。其中64人需要由东帝汶领导的评价小组做出裁定，另外195人处于调查和质询程序的其他阶段。评价小组在本报告所述期间持续遇到困难，由于其预算核定工作出现拖延和政府任命的小组主席地位不确定性，到9月初才召开会议(见S/2009/72，第20段)。7月15至30日，政府重新开始对未登记的警察进行登记，其中53人(9名妇女)遂即登记。另外，截至8月31日，71名国家警察(12名妇女)仍未登记，其中63人(11名妇女)仍领取工资。政府开始对由于等待刑事调查或被指控侵犯人权行为而未获得认证的警察采取措施，包括解雇一名也未能登记的警察。鉴于对一个特定地区或单位中未获得认证的警察采取行动是国家警察恢复主要维持治安职责的一个先决条件，联东综合团鼓励政府对所有待结案件采取适当措施。

20. 国家警察于5月14日在劳滕地区开始恢复主要维持治安职责，随后于6月30日在欧库西地区、7月25日在马纳图托地区和9月11日在警察训练中心恢复这一职责。在警察重组的这一阶段开始之前，古斯芒总理和我的特别代表于5月13日以换文形式签订一项协议，规定了联东综合团警察和国家警察在后者于某一地区或单位恢复主要维持治安职责后的各自特定作用和职责(见S/2009/72，第22段)。该协议重申了共同商定的恢复职责标准：(a) 国家警察能够对特定地区的安全形势作出适当反应；(b) 在某一特定地区或单位中至少有80%的合格警察

已得到最后认证以恢复主要维持治安职责；(c) 具备初期业务所需的后勤条件；(d) 机构稳定，除其他外，包括具备指挥和控制能力，并被社区所接受。该协议还规定设立一个由政府和联东综合团的文职和警察代表组成的联合技术小组，以根据这些标准确定各地区和单位是否准备就绪。在国家警察恢复主要维持治安职责的地区和单位，联东综合团警察将继续发挥重要作用，监测和追踪国家警察系统发展进展，提供咨询和支助，如果需要并应请求，在紧要关头再次承担临时执法职责。

21. 该协议还概述了一个联合机制框架，这一机制用于在国家警察已恢复主要维持治安职责的地区和单位监测其进展，以维持国家警察的持续改革、改组和重建。来自已恢复职责的三个地区和一个单位的首批监测报告显示，国家警察正以令人满意的方式履行其职责，迅速处理违反纪律事件。不过，仍然必须继续监测工作，尤其是对国家警察至关重要的保护弱势人员单位及国家警察能力的监测，以满足后勤支助的需要。

22. 政府继续审查和修订关于警察的立法和管制框架。2月10日颁布了一项关于国家警察的新的组织法，将对国家警察的组织结构提出大的改动。国家警察和联东综合团警察正在联合制定该法的实施程序。预计该组织法会增强国家警察的业绩，尤其是其指挥系统，并通过将各特别事务单位合并为一而提高其效率。联东综合团应安全事务国务秘书的请求，为执行2008年12月13日颁布的关于警察晋升和工资的法令提供支助。前者规定只有获得认证的国家警察才有资格晋升。

23. 鉴于国家警察将需要在更多的地区和单位恢复主要维持治安职责，对于其资源的需求将会增加，特别是在训练和后勤领域。国家警察部队改组和发展进程的最终成功，将取决于国家警察和政府的长期承诺，并需要必要的预算分配及连贯和切实的长期规划。在这方面，继续和经协调的长期双边援助也是至关重要的。

24. 推动东帝汶国防军发展的工作正在继续。5月9日宣布了最近的招聘结果：477名士兵(44名妇女)，29名直接入伍中士(3名妇女)和73名直接入伍军官(无一名妇女)。东帝汶国防军与联东综合团和妇发基金合作，将人权和两性平等单元纳入训练，特别注重训练培训师。

## **E. 全面审查安全部门**

25. 政府继续着力于加强安全部门的法律框架。6月10日，部长会议核可了关于国家安全、国内安全和国防的法律草案，并已提交议会。这些草案提议采取安全和国防职能综合办法来应对威胁，并说明了合作和协调机制，同时允许东帝汶国防军在某些情况下更广泛地介入国内安全事务。9月2日，我的负责安全部门支助和法治的副特别代表参加了议会外交、国防和国家安全委员会的一次听证会，讨论这些法律草案。他在说明关于这些法律草案的意见时，特别强调必须依照《东帝汶宪法》明确界定国家警察和东帝汶国防军的职责及适当的文职监督。

26. 政府加紧努力，以进一步制定国家安全政策。安全事务国务秘书处于 8 月与总统办公室合作并在联东综合团的技术援助下，举办了 8 次以政策为重点的圆桌讨论，国家机构、民间社会、联东综合团和联合国国家工作队的代表应邀参加了讨论。联东综合团还开始协助安全事务国务秘书处起草关于公民保护的法案，并协助国防事务国务秘书处编制关于国防研究和培训机构的备选方案文件。

27. 安全部门审查项目委员会(见 S/2009/72, 第 24 段)举行了 5 次会议，核定若干能力建设举措的供资。这些举措包括 400 多个电台和 4 个地区电台转发台的翻修和修缮，以及为国家警察、东帝汶国防军和国家公共建筑安全局提供设备维修培训。利用项目供资为议会外交、国防和国家安全委员会聘用了一名国际顾问，并正在审议针对委员会核准的安全问题民意调查的应标书。

### 三. 促进人权和司法制度

#### A. 对监测、促进和保护人权工作的支助

28. 仍有报告说安全部门人员侵犯人权，尤其是虐待以及过度使用武力和进行恐吓等行为。在本报告所述期间，联东综合团接到了 44 项国家警察侵犯人权和 8 项国防军侵犯人权的指控。内部问责机制依然软弱，在大多数情况下，没有将安全部门内侵犯人权责任人绳之以法。2 月 10 日，上诉法院维持对一名国家警察的四年徒刑判决，此人因开枪将一名平民打伤而被裁定犯下过失杀人未遂罪。5 月 6 日，包考地区法院裁定一名前国家警察县指挥官和两名平民 2007 年所犯的纵火罪罪名成立(见 S/2007/513, 第 20 段)，将三人各判处三年徒刑。

29. 通过开发署和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的一个联合项目，继续开展加强人权和司法监察员办公室的工作。有关活动包括进行培训、举办讲习班和对监察员办公室的监测和宣传部门进行指导。6 月 29 日，监察员向议长提交了年度报告及其对 2006 年危机期间所接到的控诉的调查报告。在本报告所述期间，监察员在两个区开设了办事分处。妇发基金支持监察员参加 7 月 30 日对东帝汶提交消除对妇女歧视委员会的首次国家报告的介绍。此外，9 月 15 日，联东综合团发表了关于东帝汶人权发展情况的第三次公开报告，该报告涉及 2008 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间，侧重于对过去和现在侵犯人权情况的问责和打击有罪不罚方面的主要近况。

30. 此外，在根据特别独立调查委员会的建议(S/2009/72, 第 29 段)追究对 2006 年危机期间的犯罪行为和侵犯人权行为负责者的责任方面，已经取得了进一步、但有限的进展。人权高专办资助一名国际检察官专门处理此类案件。截至 8 月 31 日，已就两宗涉及对七个人定罪的案件做出了最终判决；正在进行五项审判；正在对 13 宗案件进行调查。审判遵守了国际标准，并尊重了被告的权利。不过，执行判决的障碍依然存在。在 2006 年枪杀八名国家警察一案中被判犯有过失杀

人罪和过失杀人未遂罪的四名东帝汶国防军人员仍被关押在一个军事设施、而不是一个平民监狱，而法院下令对受害人遗孀的补偿一直未予支付。

31. 议会尚未讨论真相和友谊委员会的建议(见 S/2009/72, 第 30 段)以及真相、接纳与和解委员会的建议。因此, 1974 至 1999 年期间所犯罪行的受害者及其家属仍然在寻求伸张正义和赔偿。6 月 17 至 19 日, 总统办公厅在挪威派往东帝汶特使的支持下, 就正义与和解同各政党领导人和民间代表举行了一次全国对话, 达成了普遍共识, 认为应对 1974 至 1999 年期间发生的暴力事件的最弱势受害者进行赔偿, 并需要设立真相、接纳与和解委员会及真相和友谊委员会的后续机构。9 月 2 日, 在人权高专办的支持下, 非政府组织在帝力举办了一次为期三天的“全国受害者大会”, 与会者要求设立一个国际法庭, 起诉 1974 至 1999 年期间所犯侵犯人权行为的行为人。

32. 在检察长办公室监督下, 联东综合团重罪调查小组在 13 个地区中的 9 个地区继续对在 1999 年犯下的严重侵犯人权案件进行调查。截至 8 月 31 日, 小组完成了 396 宗未决案件中的 89 宗案件的调查; 目前正在调查另外 21 宗。严重的挑战影响到调查进度, 包括由于道路和天气状况恶劣, 难以前往偏远地区; 由于每个调查小组的责任区较大, 需要大量时间旅行; 需要更多的笔译和口译。为此, 联东综合团又借派了 5 个口译职位, 并将在村一级选举之后, 于 2009 年 10 月指派 6 名联东综合团警察调查人员, 协助重罪调查。在 8 月 30 日纪念全民协商十周年讲话时, 总统呼吁联合国解散“重罪股”, 将资金用于加强东帝汶的司法系统。但是, 重罪调查小组的工作所恢复的仅仅是前重罪股的调查职能。因此, 我的特别代表向总统强调说明安全理事会第 1704(2006)号决议所规定的调查任务的重要性。与此同时, 有必要加强在这方面的国家调查人员的能力。

33. 8 月 8 日, 警察以待执行的危害人类罪逮捕令拘留了前 Lakseur 民兵领导人 Martenus Bere。对他的指控包括参与科瓦利马地区苏艾教堂屠杀事件, 这一事件发生于 1999 年 9 月 6 日, 其中多达 200 人遭到杀害, 包括妇女、儿童和 3 名牧师。此人居住在印度尼西亚, 在访问东帝汶时被国家警察逮捕, 并作为审前被羁押者送到了帝力的 Becora 监狱。8 月 30 日, 他获得释放, 在印度尼西亚驻帝力使馆被交给了印度尼西亚当局, 据称是印度尼西亚坚持要等确认放人后, 才参加东帝汶的全民协商周年纪念活动。这一释放提出了违反东帝汶国家法律以及国际标准和原则的问题。8 月 31 日, 我的发言人发表声明, 重申联合国的坚定立场, 认为对诸如战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪等重罪不能赦免或有罪不罚。联合国人权事务高级专员也要求就所报道的释放紧急作出澄清, 并公开表示, 她坚决反对释放已对其发出这种性质的逮捕令的人。

34. 释放决定在议会引起了激烈、广泛的跨党派辩论, 各位议员, 其中包括反对党议员和 AMP 执政联盟的议员, 要求对释放作出解释。东帝汶当局、议员和民间社会对决定做出了从“政治决定”到对司法程序的“政治干涉”等各种不同的定

性。还有人要求司法部长和检察长到议会作出说明。9月9日，上诉法院院长发表公报，称释放并非经法院裁定下令，司法监察员将调查此事。9月10日，总理对全国发表电视讲话，他公开表示，他对这一决定负责。9月14日，革阵党议席领导人在议会提出了一项“不信任”动议，议会于9月22日决定将有关该动议的辩论排在10月5至6日。这一案件的处理方式可能对确保1999年发生的重罪的问责前景产生严重影响。

35. 联东综合团加大力度，防止和处理不当行为案件，以执行我关于禁止歧视、骚扰(包括性骚扰)和滥用职权的公告(ST/SGB/2008/5)。为了提高人们对防止性剥削和性虐待的措施、对联合国人员理应奉行的行为标准以及当地民众可以利用的举报机制的认识，联东综合团在所有各地区组织了外联活动，并同民间组织一道开展后续工作。目前正同联合国国家工作队协商加强综合办法，包括设立一个对性剥削和性虐待受害者的援助和保护不受性剥削和性虐待的网络。截至8月31日，举报有两宗性剥削和性虐待案件；一宗据查缺乏证据，另一宗则正由内部监督事务厅进行调查。由于更多地追踪违法行为，以及将以前的案件输入到不当行为追踪系统，该数据库中的案件数量有所增加。联东综合团继续作为执行“联合国关心”战略的一部分，向特派团全体联合国工作人员提供提高认识培训，截至8月31日，已有701名工作人员(118名妇女)接受了关于艾滋病毒/艾滋病的强制性指导培训。联东综合团还通过一个由18名受过培训的同伴教育者(其中10人为妇女)组成的网络，开展活动以推动自愿和保密的咨询和检验服务并促进一个更容忍的工作环境。

## **B. 支持司法系统的能力建设和强化**

36. 政府在通过重大立法和制定司法部门的战略规划方面取得了长足进展。2月17日，议会通过了一项证人保护法，3月27日，政府交存了《联合国反腐败公约》批准文书。6月8日，新的刑法生效，其中融入了核心的国际刑法和国际人权标准，把家庭暴力定为公共犯罪。8月19日，部长会议批准了另一项专门涉及家庭暴力的单独法律。司法部还就一项土地法草案举行了公开协商。联东综合团通过提供技术援助，就立法草案提供建议，推动了这些工作。尽管颁布了刑法，性攻击和家庭暴力案件以及其他许多纠纷，大多仍然通过传统机制加以处理。开发署和联东综合团还协助司法部就获得诉诸法律的机会、习惯法和地方司法等方面开展了一个协商进程，以制定准则，指导政策拟订和关于“传统司法”的法律草案的制定工作。在联东综合团支持下，挑选了四名咨询人，于8月3日至9月28日对司法部门进行独立的全面需求评估(S/2006/628，第88段)。根据评估结果提出的一套范围广泛的建议宜与将提交协调理事会(由上诉法院院长、司法部长和检察长组成)的司法部门战略规划一并审议。

37. 犯罪调查和起诉工作出现了一定改善和系统改观，正式司法系统得到更多利用。检察长办公室报告说，1月1日至8月31日共处理了3120宗案件，全国待

处理的刑事案件数量从约 5 400 宗减少到 5 013 宗。这是令人欢迎的情况尤其是考虑到光帝力一地就接到了大量新案件，而且法院在同期休庭(见 S/2009/72，第 34 段)。3 月 5 日，四名检察官从开发署支助的法律培训中心结业，国家能力得到进一步加强。5 月 18 日，两名新法官和四名公设律师宣誓就职，司法部门因此受益。在惩戒领域，开发署和联合国项目事务厅对马纳图托地区一所监狱目前正在进行的翻修提供了支助。

#### 四. 对“契约”、社会-经济发展、人道主义援助和早日恢复的支持

##### A. 对“契约”进程的支持

38. 在达到构成东帝汶国际契约的国家优先目标(见 S/2008/501，第 36 段)方面取得进展。为 2009 年第一和第二季度设定的目标 60%以上已经达到，或完成工作进展良好，显示政府和发展伙伴对优先目标进程的承诺。工作组成员已得到扩大，包括了民间代表。此外，政府指定国家优先目标机制作为使 2010 年预算编制、中期战略发展计划和捐助方支助保持一致的框架。继政府再次表示承诺将千年发展目标纳入主要的国家发展进程主流之后，联合国系统目前正在协助政府确保将千年发展目标反映于 2010 年的国家优先目标。

##### B. 社会经济发展

39. 据国际货币基金组织(基金组织)估计，2008 年，非石油的国内生产总值增长了约 12.8%。基金组织预测，2009 年非石油的实际国内生产总值将增长 7.2%，2010 年增长 7.9%。自 2007 年以来，预算执行工作已经加快，为经济增长提供了一个重大的财政刺激。与往年相比，2008 年政府通过包括以境内流离失所者和老年人等群体为对象的共 8 500 万美元定向转移支付等举措，将更多现金注入经济，从而提供了很大的经济刺激。不过，可持续经济基础的实现将需要引导资源投资于经济的非石油生产部门，以减少贫困，改善生计和创造就业机会。

40. 2009 年东帝汶发展伙伴会议于 4 月 2 至 4 日举行。国际社会(联东综合团、世界银行、联合国国家工作队以及 45 个双边和多边代表团出席了会议)再次确认，愿意根据《援助实效问题巴黎宣言》的原则，使各项方案与政府的发展战略保持一致。民间社会和私营部门的代表也出席了会议。在 4 月 3 日的会议上，总理推出了 2009 年东帝汶千年发展目标报告，突出说明了该国实现千年发展目标需要采取的进一步步骤。报告指出，2007 年，人口的一半每天的生活费不到 0.88 美元，政府必须继续努力加强各项方案，以实现千年发展目标中的消除赤贫和饥饿的目标。

41. 政府正在努力实现千年发展目标，为此正采取措施，进一步改善基础教育、保健和营养以及儿童保护。6 月，它在全国范围为 194 000 名儿童和 237 000 名妇女、即人口总数的约 40%进行了一次一个月时间的多抗原活动，以加快实现与

儿童生存和孕产妇健康有关的目标。东帝汶还根据联合国营养问题常设委员会的建议，开展了一次营养情况分析——这是亚洲唯一进行此类分析的国家。在联合国人口基金(人口基金)支助下，就基本的产科急诊为 60 名助产士和 6 名内科医生举行了 5 次培训。4 月 23 日，成立了联合国教育、科学及文化组织东帝汶国家委员会；该委员会将在教育、科学及通信等领域与政府组织和非政府组织合作。

42. 政府已作出努力，通过改进粮食生产，促进农村的发展。根据政府的政策，联合国粮食及农业组织(粮农组织)向 30 000 个没有粮食保障的农耕家庭分发了高质量的玉米和水稻种子和化肥。此外，粮农组织生产并向 3 000 多个农村家庭分发了金属筒仓，目的是减少传统储存办法所致的约 30%的收割后损失。由于这些步骤及政府在农业部门的其他投资的综合效果，加上有利的气候条件，预计 2009 年的玉米和水稻收成将比 2008 年提高 15%。不过，还需要作出进一步努力，执行政府关于增加收购国产农作物的政策，尤其是因为下列种种因素的存在：需要进口大米以供补贴销售、政府向当地供应商付款拖延以及没有有效地向农民宣传这项政策。

43. 2009 年开始执行一个以性别暴力问题为重点的为期三年的千年发展目标实现基金联合方案，该方案拥有 490 万美元的经费。各执行伙伴——妇发基金、开发署、国际移民组织、联合国儿童基金会(儿童基金会)和人口基金——正支持政府对口部门制定一项有关人口贩运问题以及新闻媒体与宣传工作长期战略的全国宣传运动。该项目还支持就虐待儿童和基于性别的暴力行为的调查规则和作业程序同国家警察的保护弱势人员单位和社区警务单位开展能力建设活动。5 月 29 日，政府在儿童基金会支持下，推出了有史以来第一项调动社会各阶层保护儿童的战略。该战略提出了一个全面办法，以提高社区对各种形式的对儿童暴力、虐待和剥削行为的认识，加强儿童保护制度。9 月 22 日，政府还设立了儿童权利国家委员会。7 月，千年发展目标实现基金核准了一个编有 350 万美元预算的为期三年的促进可持续粮食和营养安全联合方案，该方案将由儿童基金会、世界卫生组织(卫生组织)、世界粮食计划署和粮农组织与有关的国家对口部门协作执行。

44. 据劳工组织估计，东帝汶现有的劳动力超过 300 000 人。政府报告说，它通过直接和间接发放工资，在 2008 年创造了 47 500 个工作机会，预计将在 2009 年创造 45 000 个工作机会。私营部门仍然规模较小，共有 40 000 人，大多数是自营职业者。在劳工组织技术援助下，通过职业培训与就业事务国务秘书处执行的方案，共雇用了 6 247 人(29%是妇女)，创造了 183 563 个可供就业的工作日。联合国工业发展组织继续支持一个中心为弱势群体提供通过出售竹制产品维持生计的机会。6 月 16 日在日内瓦交存了劳工组织四项核心公约(《关于强迫或强制劳动的第 29 号公约》；《关于结社自由及保护组织权的第 87 号公约》；《关于适用组织权及集体谈判权原则的第 98 号公约》；以及《关于禁止和立即行动消除最

恶劣形式的童工劳动的第 182 号公约》)的批准书。亚洲开发银行协助政府制定更新的公路总计划，并支助翻修四条至关重要的公路。

45. 8 月 25 日，议会批准了《保护臭氧层维也纳公约》和《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》，使两项条约得到普遍批准。

### C. 人道主义援助及支持早日恢复

46. 截至 8 月 31 日，全部 65 个境内流离失所者营地都已正式关闭，共有 14 000 个家庭得益于一整套的恢复办法。截至同日，除了居住在过渡房中的 420 个家庭外，大多数流离失所者都已回归，或重新安置下来，没有发生任何重大安全事件。这一显著进展要归功于政府和人道主义伙伴的协调一致努力。9 月 11 日，社会团结部宣布过渡房将于 9 月关闭。但是，挪威难民理事会进行的一次调查显示，居住在过渡房中的家庭中有 58% 在 2006 年危机发生前没有自己的房子，因此这类案子的解决可能需要更多的时间，需要采用更有针对性的做法。

47. 必须继续关注回归后阶段，以确保生计和创造收入机会以及获得水和基本服务的机会等各种恢复问题得到适当处理，因为这些问题有可能成为已在回归的社区中查明的破坏稳定的因素。已经通过小型基础设施项目，向回归的境内流离失所者和接受他们的社区成员提供了回归后援助。开发署和国际移民组织目前正在开展的项目旨在促进社会融合，防止新的冲突发生，办法是让回归地区的社区参与项目规划，使项目对接受社区和回归的境内流离失所者都有好处。通过建设和平基金的紧急窗口，已经为境内流离失所者重返社会取得了更多资源。

48. 3 月 31 日，联合国系统与东帝汶政府合作，成立了反映全球人道主义结构的 11 个专题组。作为 2005 年全球人道主义改革支柱的一部分，“专题领导”旨在作为一种机制，协助查明和处理人道主义反应方面的差距，并提高人道主义行动的质量，由专题组构成为政府、非政府组织、国际组织、国际红十字和红新月运动以及联合国机构间的伙伴关系。11 个专题组侧重于早日恢复活动，并协助政府进行自然灾害防备、紧急反应以及应急规划。开发署和国际移民组织在灾害管理领域向政府对口部门提供了技术支持。政府在粮食计划署支持下，设立了一个多机构的粮食安全评估系统，协助改善备灾和应灾工作。粮食计划署还继续提供粮食援助给该国最没有粮食保障的弱势群体：通过母婴健康营养方案提供给孕妇和授乳妇女以及五岁以下的儿童(53 000 人受益)；通过学校供餐方案提供给学校儿童(212 000 人受益)；通过粮食换工作/资产方案提供给没有粮食保障的社区(19 000 人受益)；回归的境内流离失所者(30 000 人受益)；并向自然灾害的受灾民众提供救济(10 000 人受益)。政府在卫生组织支持下，加强个案监测并为对付 H1N1 流感大流行储存了药品。

## 五. 中期战略

49. 在达到为涵盖联东综合团四个规定的优先领域而订立的优先基准方面已经取得了持续的逐步进展：安全部门的审查和改革；加强法治；促进民主治理和对话文化；以及经济和社会发展(见 S/2009/72, 第 47 段和附件)。联东综合团和联合国国家工作队制定了一个综合战略框架, 其中概述了有助于实现基准的各项目标和活动。在与加强安全部门各机构有关的第一个优先基准方面, 已颁布了各项法律和法规, 包括关于警察晋升、薪金和警察系统结构的法律和法规(见上文第 22 段)。目前议会正在审议部长会议批准的其他法律, 例如国家安全法草案、国内安全法草案以及国防法草案。国家警察恢复基本的警务职责, 也表明了在这一领域的进展(见上文第 20 段)。

50. 关于与尚未完成的调查和加强司法职能有关的第二个优先基准, 已在重罪调查和执行特别调查委员会建议方面取得了一定进展(见上文第 30 段)。目前正在对司法部门进行独立、全面的需求评估。评估一旦完成, 将与东帝汶当局联系并结合司法部门战略计划, 审查和执行评估建议(见上文第 36 段), 这将为达到这一基准提供进一步的势头。第三项优先基准涉及通过尊重全体公民的宪法权利及宪法保障来遵守可持续民主治理的价值和原则, 并遵守道德标准, 在这一基准方面, 政府在各级努力确保奉行严格的道德标准(见上文第 12 段), 并加强尊重法治(见上文第 36 段和第 37 段)。第四个优先基准是指改善生活质量, 增加就业机会, 尤其是侧重于农村地区和青年人以及境内流离失所者可持续地回归和重返社会。政府在联东综合团和联合国国家工作队支持下, 已经作出了协调一致的努力, 以改善基本的社会服务和生计(例如教育、保健和营养、儿童保护领域), 减少贫困, 创造更多的就业机会(见上文第 38 段和第 41 至 44 段)。还制定全国青年就业行动计划和国家就业战略, 目前正在进行各种努力, 确保为境内流离失所者取得持久的解决办法。

51. 政府、联东综合团和其他伙伴为达到基准还作出了其他多项努力。例如, 在安全部门内, 新的东帝汶国防军的招募工作已经展开, 联东综合团正在协助国防事务国务秘书与双边伙伴商讨如何进一步发展东帝汶国防军。国防与安全部正在招聘 12 名公务员, 由他们负责采购和资产管理。7 月 7 日, 议会批准了对有关解放战士的法律的修订, 使更多的退伍军人有资格领取养老金。关于司法部门、法治和人权, 已同外交界一道设立了一个双月度非正式的捐助方论坛, 就对司法部门的援助进行政策讨论, 特别是为了解决差距和重叠问题。新的刑法已经生效, 各个法院努力提高民事案件的裁定数量, 避免待审案件数量增加。目前正在对司法部门的案件管理系统的需求进行审评, 以求建立更为有效的案件量管理制度。

## 六. 财务问题

52. 大会在第 63/292 号决议中批款 2.059 亿美元，作为联东综合团 2009 年 7 月 1 日至 2010 年 6 月 30 日期间的维持费。截至 2009 年 8 月 31 日，联东综合团特别账户的未缴摊款共计 7 770 万美元，而截至该日所有维和行动中的未缴摊款总额达 37.413 亿美元。截至 2009 年 6 月 30 日，结欠联东综合团建制警察部队派遣国的款项总共达 740 万美元。依照季度付款时间表，对建制警察部队费用的偿付和建制警察部队所属装备费用的支付已分别付至 2008 年 11 月 30 日和 2008 年 9 月 30 日。

## 七. 意见

53. 东帝汶领导人和人民得以在持续安全和稳定的气氛下庆祝全民协商十周年。这主要归功于东帝汶人民和国家机构坚定地致力于采取必要措施，以不断取得进展。联东综合团和联合国国家工作队与其他伙伴一起，为这些努力提供了重大支持。不过，已有的进展和稳定仍很脆弱。境内流离失所者返乡和重新安置是 2006 年危机残留的一个明显挑战，此项进程显然已取得成功，但是，在一些社区，紧张关系依然存在，有可能在今后引发地方一级的冲突。关闭过渡安置点也是一大难题，特别是考虑到居住在安置点的家庭的脆弱性，在很大程度上取决于政府为确保持久解决所作出综合努力。此外，引发 2006 年危机的很多基本因素依然存在，尽管已采取重大步骤消除其中一些因素，特别是贫穷(已加剧)、失业、缺乏有效的土地和财产制度，以及包括司法和安全部门在内，机制仍在发展之中。令人鼓舞的是，国家警察已开始恢复履行维持治安的主要职责，安全环境继续稳定，但是要全面发展和加强东帝汶安全机构，还有大量工作要做。年轻的东帝汶国在政治、机构和社会经济领域面临许多挑战，为确保把应对这些挑战的各项努力落实在民主机构和进程中，还需要更多的时间。

54. 拉莫斯-奥尔塔总统为促进不同政治派别和社会各阶层——包括妇女和男子——持续对话，以处理国家面临的优先事项作出的努力，令人称道。我的特别代表将继续努力斡旋，促进进行建设性政治对话，协助所有政治行为者在国家重大问题上劲往一处使。令人鼓舞的是，不同的政治行为者公开发表声明和采取行动，表示尊重法治和国家机制，执政的议会多数联盟和反对党也在议会联合支持一些立法。交流不同意见是多党民主制的一个整体要素，但是这种讨论应是建设性的，不应利用其加深社会上的紧张关系。我鼓励政府和议会继续进行广泛协商，例如已就土地和地方政府法律草案举行过广泛协商。

55. 重开政治对话——各政党和更广泛的民间社会都参与——的前景乐观，议题是：向受害者提供赔偿；司法与和解；执行真相、接纳与和解委员会及真相和友谊委员会的建议。但是，受害者及其家属仍在为 1974 至 1999 年期间的犯罪行为

诉诸司法和寻求赔偿。两个委员会的建议尚未在议会讨论。正义迟迟得不到伸张、赔偿拖着不给，可能会进一步动摇民众对法治的信心。为此，我鼓励东帝汶政府根据东帝汶人民的需要和愿望，全力确保在广泛基础上讨论和落实上述建议。我还希望，东帝汶和印度尼西亚政府考虑到 2005 年任命的专家委员会的报告(见 S/2005/458)，确保将 Martenus Bere 绳之以法。

56. 能否长安与稳定，取决于安全机构是否有能力在适当尊重法治和人权的情况下，以负责和有效的方式开展工作。令人称道是，目前议会正在审议的一揽子立法草案条款的目的是，维护人权、法治和文职监督。但是，界定东帝汶国防军在和平时期环境中的作用、澄清其与国家警察之间的关系、建立问责机制和进行文职监督是政府力求就这些立法达成共识和加以实施所面临的主要挑战。我的负责安全部门支助和法治的副特别代表与东帝汶各方对话者一致认为，立法草案拟议的议会监督机制可以得到加强，处理危机局势的条款必须根据《东帝汶宪法》，明确说明东帝汶国防军与国家警察之间的不同作用与职责。鉴于促进公众了解安全立法草案中所提关键问题具有重要意义，令人鼓舞的是，议会外交、国防和国家安全委员会正计划在包考、欧库西和马利亚纳举行一次听证会。

57. 目前东帝汶和联东综合团因国家警察部队开始恢复履行维护治安的主要职责而开始进入一个微妙进程。国家警察以稳定和慎重的步伐恢复承担维持治安的主要职责，表明认真考虑了联东综合团和帝汶当局联合拟定的标准。这一方法不受预订的人为时间表所束缚，它对于机制的可持续和长期发展以及避免再次发生 2006 年影响警务的系统瘫痪现象，实属必要。联东综合团警察对恢复履行职责的各区和单位继续进行监督至关重要，这可确保执行政策和程序；评估处理违纪和侵犯人权行为的机构能力；查明加强国家警察建设所需的进一步措施以及各种趋势。除了这一监督作用外，联东综合团还有必要维持能力，在极端情况下，视需要和必要，承担临时执法职能。我赞扬政府迄今为止为在认证进程中坚守职责，撤换被认为不适合警务工作的警察所作的努力。政府继续努力开除这类警察对于维护国家警察的信誉和完整性是至关重要的。

58. 尽管国家警察在恢复履行维护治安的职责方面取得了进展，但是还有更多的工作要做。因此我认为联东综合团现有编制和组成应得到维持。这包括联东综合团的建制警察部队，特别是考虑到国家警察特种部队正在按照国家警察新组织法的规定进行组织改革。联东综合团警察人数任何可能的调整都应当以逐步渐进的方式进行，以有助于在目前稳定的安全局势下维护民众的信心。东帝汶正在持续努力加强与一些重要的双边合作伙伴就公共安全问题进行对话。他们为支持政府和国家警察作出的协调努力可大大加强长期稳定的前景。此外，我的特别代表于 2009 年 2 月 19 日告知安全理事会，为拟定联东综合团组合，包括警察组成部分的中期建议，一个技术评估团将于 10 月下旬访问东帝汶。评估团的建议将很有

价值，有助于起草我就联东综合团的任务规定、组成和编制可能进行的调整提出的建议，这些建议将载于 2010 年 2 月 1 日到期的我的下一份报告中。

59. 司法机制的薄弱继续影响民众对整个法治系统，包括国家警察的信心。尽管取得了一些进展，但是检察机关仍然面临严重挑战，部分原因是专业起诉能力不足、缺乏全面运作的行政系统。关于进行全面独立需求评估的建议可用作对司法部门改革采取协调和认真的方法的一项投入，还可有助于确定和由国际社会提供最需要其提供的援助。

60. 为确保负责任地管理国家资源正在作出的努力，也值得赞扬。石油基金是东帝汶的主要收入来源，在管理基金时应继续确保可预测的长期回报。同时，加强的财政审慎做法必须便于兼顾各方的公共投资方案，重点是产生就业机会和扩大非石油经济，这对人力发展和经济增长至关重要。然而，这些努力最终取决于政府和国家机制在民间社会支持下，为灌输和培养负责任和透明化治理文化而表现的政治意愿。

61. 东帝汶人民一再表现出建立一个民主、和平与稳定社会所需要的决心。然而，东帝汶恢复独立已有七年之久，要做的事情还很多，这需要国际社会的持续支持。国家机制在很多领域仍然需要国际支持，特别是应对安全与稳定、法治、司法与人权、民主治理和对话及社会经济发展方面的挑战。联东综合团的“一个联合国系统”综合方针再次证实它在帮助在这些优先领域提供支助方面显示的效率和实效。

62. 最后，我要感谢我的特别代表阿图尔·哈雷发挥的领导作用，并赞扬联东综合团和联合国国家工作队的所有人员与东帝汶人民结成紧密的伙伴关系，坚定不移地努力推动东帝汶的和平与稳定。