



## 秘书长关于苏丹选举的报告

### 一. 导言

1. 根据《全面和平协议》和《国家临时宪法》，苏丹各级政府的大选应在 2009 年 7 月，即临时过渡时期第四年的年底前结束。2009 年 4 月 20 日，苏丹全国选举委员会宣布，《全面和平协议》规定的全国政府和议会选举将于 2010 年 2 月举行。2009 年 7 月 1 日，选举委员会公布经修改的时间表，选举将于 2010 年 4 月举行。

2. 本报告是根据安全理事会第 1870(2009) 号和第 1769(2007) 号决议进一步编写的，前项决议请秘书长开展一项评估，并就联合国苏丹特派团(联苏特派团)采取何种措施进一步支持选举和推动和平进程提出建议，后项决议授权非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)确保苏丹的所有和平协定、尤其是这些协定的国家规定在执行上相辅相成，并确保遵守《国家临时宪法》。

3. 2008 年 8 月 16 日，苏丹南方政府致函秘书长苏丹问题特别代表，请求联合国在选举管理和规划、捐助方援助协调审查、选民及公民教育、扩大妇女参与、为选举编制可靠选民登记册方面提供援助。2009 年 2 月 19 日，全国选举委员会主席向秘书长特别代表转递一项请求，要求在选举材料、后勤和工作规划、选举宣传、选举工作人员培训、能力建设和咨询支助、以及选举进程国际援助的协调方面提供援助。7 月 12 日，秘书长特别代表收到选举委员会的来信，请求联苏特派团向苏丹北方州高级委员会提供技术援助。

### 二. 联合国需求评估团

4. 有鉴于此，并根据全国选举委员会主席的明确要求，联合国向苏丹派遣了一个跨学科特派团，于 2009 年 4 月 28 日至 5 月 8 日对以下方面进行评估：(a) 开展选举活动的条件；(b) 国际援助方提供技术财政援助的活动和计划以避免重



复，并确保国际捐助方相互协调；以及(c) 联合国援助对提高选举进程可信度和合法性的效力。

5. 评估团由维持和平行动部、政治事务部(包括选举援助司)、安全和安保部、以及联合国开发计划署(开发署)的代表组成。总部评估团在苏丹期间，与联苏特派团和达尔富尔混合行动的同事密切合作。特派团在喀土穆、朱巴和法希尔会晤了政府官员、政治党派、民间社会代表、捐助方、外交使团和联合国国家工作队等多方行动体。

### 国家选举法

6. 根据国民议会 2008 年 7 月 7 日通过、2008 年 7 月 14 日共和国总统签署成为法律的《国家选举法》，独立的全国选举委员会于 2008 年 11 月 25 日成立，总部设在喀土穆。选举委员会的工作是组织和进行共和国总统、苏丹南方政府总统、州长以及国家、苏丹南方和州级议会的自由公平选举。选举委员会还负责制定选举进程时间表、进行选民登记、制定竞选活动程序、确定选区划分、保证投票程序正确、以及通过工作预算和选举预算。

7. 根据《国家选举法》，2009 年 6 月 18 日全国选举委员会成立了苏丹南方高级委员会，并在 25 个州分别成立了高级委员会。高级委员会向全国选举委员会报告，负责管理和监测苏丹南方和各州的选举。《国家选举法》没有具体明确苏丹南方高级委员相对全国选举委员会和苏丹南方各州委员会的具体作用和职责，但是全国选举委员会指示苏丹南方高级委员会主要负责与全国选举委员会和南方州高级委员会协调，对苏丹南方政府总统和苏丹南方议会的选举进行监测。

8. 《国家选举法》规定，将采用混合投票制，共和国总统和苏丹南方总统将由有效票数 50%加 1 票的绝对多数选举产生。如无候选人得到这一多数票，得票数最高的两名候选人将在从选举日起算的 60 天内进行第二轮选举。州长由得票数最高者当选。国家、苏丹南方和州议会的选举，也将采用混合制，其中 60%的席位由单一成员的选区选举产生；25%的席位保留给国家州级各政党选定的妇女(比例代表制)；其余 15%的席位将从各个政党中选举产生(比例代表制)。因此，北方选民将进行八次投票，南方选民将进行 12 次投票。

### 政党法

9. 根据国民议会 2007 年 1 月通过、共和国总统 2007 年 2 月 6 日签署成为法律的《政党法》，独立的政党事务委员会于 2008 年 11 月 25 日成立。政党事务委员会负责苏丹全国的政党登记，接受并调查这方面的投诉，并要求政党遵守《政党法》规定的义务。这些义务包括：政党必须具备说明政党宣言的党章和规章制度，有区别于其他政党的党徽和标记，有透明和公开的资金来源，同意遵守民主和协商原则。《政党法》还要求各政党遵守《宪法》和政党事务委员会的规章制度，各政党的宣言不得与《全面和平协议》和《国家临时宪法》相抵触。

10. 根据《政党法》，新成立的政党事务委员会对 32 个先前登记的政党进行了重新登记，并要求未登记的政党在 90 天内进行登记。2009 年 2 月 5 日至 5 月 5 日，政党事务委员会共为 36 个未登记的政党进行了登记，并在 6 月 1 日举行的仪式上颁发了登记证。新政党的登记工作仍在进行之中。截至目前，又有三个新的政党进行了登记，登记政党的总数已经达到 71 个。另外七个政党的申请正在审批之中。

11. 政党事务委员会正在联苏特派团的协助下编制新闻材料，对委员会的活动、《政党法》和登记工作进行宣传。委员会请求联苏特派团在冲突管理培训和政党道德守则编写方面提供进一步援助。委员会宣布，打算成立一个民主中心，协助各个政党进行能力建设，开展研究培训，并建立一个资料库。

### 全国选举委员会工作现状

12. 6 月 18 日，全国选举委员会高级委员会成员宣誓就职并投入工作。截至 7 月 1 日，设在喀土穆的委员会共有 22 名专家和 40 名行政技术支助人员。另外七名专家的人选正在物色之中，其中包括一名两性平等问题顾问、一名培训专家和数名高级委员会协调员。各州的 25 名选举主任已有 24 人就职，苏丹南方的一名选举主任也已上任。

13. 5 月，全国选举委员会成立了政策和技术两个委员会，帮助协调国际援助，并处理相互关切的问题。政策委员会由全国选举委员会和秘书长苏丹问题特别代表共同负责，重点处理选举方面的政治问题。技术委员会由全国选举委员会和联苏特派团选举事务主任联合主持工作，负责处理选举方面的技术问题。截至目前，政策委员会召开了三次会议，技术委员会举行了两次会议。为确保联合国向国家委员会提供最佳援助，秘书长特别代表 6 月 2 日向全国选举委员会主席建议联苏特派团选举事务主任和开发署选举事务高级顾问参加委员会的全体会议。选举委员会主席 6 月 3 日通知联苏特派团，委员会并不认为目前需要其参加会议。

14. 目前，全国选举委员会为其高级委员会成员和选举事务主任进行了上岗培训，启动了选区划分工作，并与联苏特派团选举专家对选民登记草表进行了审查。联苏特派团正在向全国选举委员会、苏丹南方政府高级委员会及南方 10 个州委员会提供技术援助，并根据 7 月 12 日收到的请求准备为苏丹北方 15 个州委员会提供援助。

15. 但是，全国选举委员会进行和组织选举的行动计划尚未编制完成，需根据行动计划审查最初编列的 11 亿美元的预算选举。联苏特派团、开发署和捐助方表示，将在技术上协助全国选举委员会编制预算。并且，苏丹南方高级委员会和州委员会尚未全面开展工作，并都缺乏充足的资金、后勤和工作人员。

### 选举时间表

16. 7月1日，全国选举委员会公布了订正选举时间表，预计2010年4月5日开始投票，2010年4月12日宣布结果。全国选举委员会2009年4月2日宣布的前时间表预期，2010年2月6日至21日进行投票，2月27日宣布最后结果。按照订正时间表，可以在旱季进行更多的选举筹备工作，但南方的一些选民登记册工作仍需在雨季进行。

17. 根据订正时间表，2009年6月10日开始划定选区，9月12日拟定选区界限的最后草案。订正时间表还要求在11月1日开始进行选民登记工作，2010年1月5日公布登记选民的最后名单。候选人的提名将于1月6日开始，2月2日公布最后名单。竞选活动将在2010年2月4日至4月4日进行。时间表没有规定共和国总统和苏丹南方政府总统可能进行的第二轮选举的时间。

### 人口普查结果及国民议会席位的分配

18. 5月21日，中央统计局总干事公布了苏丹北方的人口普查结果。6月6日，苏丹南方人口普查、统计和评价委员会主席宣布了苏丹南方的结果。结果表明，苏丹南方10个州的人口占苏丹3900万总人口的21%强。

19. 全国选举委员会主席称，5月6日，在第一副总统基尔和副总统塔哈的陪同下，共和国总统向他和全国选举委员会副主席提交了人口普查结果。6月14日，第一副总统基尔拒绝普查结果。6月17日，苏丹南方议会拒绝为苏丹南方确定的国民议会席位。

20. 达尔富尔各大运动等及一些政党，包括未包括在内的一些社区和一些抵制人口普查的国内流离失所者营均拒绝普查结果。

21. 根据《全面和平协议》和《国家临时宪法》，议会席位将根据人口普查结果进行分配。6月15日，全国选举委员会宣布了议会席位的分配情况：苏丹南方分到22%，苏丹北方分到78%。按照《全面和平协议》，并根据1986年的人口普查情况，在选举前时期，34%的席位分配给苏丹南方，66%的席位分配给苏丹北方。

### 选区划分

22. 全国选举委员会表示，委员会6月10日开始划分选区，并在7月中旬审查了18个州草拟选区的初步报告。在南方各州，划区进程进展更为缓慢。州高级委员会拟定740多个州级选区的任务是一项艰难的挑战，因为许多委员会没有办公空间、通讯设备和运输工具。全国选举委员会最近要求国际社会提供援助，以支持选区划分工作。

23. 选区划分要取得成功，关键在于就人口普查结果的使用以及南北方边界的划定达成一致。由于未就后者达成协议，全国选举委员会表示，委员会将在1956

年 1 月 1 日边界的基础上确定初步的选区划分，一旦划定边界，将视必要调整选区的划分。

### 选民登记

24. 全国选举委员会在进行选民登记之前，必须决定登记程序，包括确定登记的手段和方法。委员会还必须进行一些业务准备工作，包括采购和分发登记材料，开展选民教育，征聘和培训登记团队，并建立登记站。选举专家指出，为遵守 11 月 1 日的期限，必须在 10 月 1 日开始运输材料，并在 7 月 1 日开始采购。他们强调，全国选举委员会必须在 7 月 15 日之前制定出可行的登记计划并提出资源需求，否则无法使用开发署一揽子基金支持这一选民登记工作。

25. 虽然联苏特派团为全国选举委员会提供了技术专才，以制定登记业务计划，但迄今为止，全国选举委员会并未提出编制计划的时间表。如果计划和资金到位，在根据选举时间表分配的两个半月内编制计划将是一项巨大的挑战，除非向州级高级委员会提供必要资源，充分划定选区，并认真开始采购和选民教育进程。即使尽速采取这些步骤，在两个月内完成这项工作也是困难的，因为如果全国选举委员会选择使用计算机进行选民登记，那么采购、安装和培训都将耗费时日。

26. 为具备投票资格，未来选民除其他外，必须持有个人身份证明文件或由当地人民委员会、土著或世袭管理当局认证的证书。联苏特派团向全国选举委员会提出了一项关切，即由于获得身份文件存在实际困难，部分民众可能无法满足身份文件的要求。这将引起国内流离失所者和农村地区人口的特别关切。迄今为止，没有制定任何政策来解决这一问题。

27. 虽然《全国选举法》规定，居住在国外的苏丹公民可以投票，但并未解决无护照和居留签证的难民的选举权问题。

28. 登记程序中的另一个问题是国内流离失所者的登记。选举法要求登记者在登记结束前，在所登记地点的居住时间至少有 3 个月。这将使选民登记复杂化，特别是，国内流离失所者是否能够在其家乡选区登记和投票，而不是在他们临时居住的选区投票。

### 投票的准备工作

29. 全国选举委员会表示，打算同时举行各级选举。鉴于选票的数量，即苏丹北方每个选民要投 8 个选票，南方投 12 个选票，联苏特派团估计，每个投票站可容纳选民 200 人，这是标准人数 400 人的一半，因此需要多达 10 万个投票站，并意味着要招聘和培训 50 多万名投票工作人员。这在苏丹北方是可以实现的，但由于安全和后勤方面的限制因素，在南方和达尔富尔将极为困难。全国选举委员会承认，某些地区可能存在问题，并表示一旦出现问题，委员会将予以解决。

## 选民教育

30. 在参加同时举行的 6 个选举的民众中建立广泛的理解将是一项巨大的挑战，尤其是在苏丹南方。教科文组织统计研究所称，截至 2000 年，全国男子识字率为 71%，妇女为 52%。但在南方，一般认为识字率低于 15%。此外，选民登记教育必须在旱季进行，因为在南方约 50% 的家庭交通不便。在这种情况下，鉴于上一次多党选举在 1986 年举行，需要为 2010 年的选举开展广泛的选民教育方案，以协助选民了解进程以及面临的选择。全国选举委员会有几名顾问负责公民和选民教育战略的工作。2 月成立了一个特别专题小组，成员有全国选举委员会、民间社会组织和包括联苏特派团在内的国际组织。迄今为止，工作组已召开了两次会议。联苏特派团的公民和选民教育顾问目前正在与全国选举委员会顾问合作制订一项工作计划。

## 有利的立法框架

31. 各政党和民间社会组织提出，某些法律仍需要修改，以确保自由和公正选举过程所需要的政治权利和自由，特别是结社、言论和出版自由。这些法律包括《刑事诉讼法》、《新闻出版法》和《国家安全部队法》。虽然政府已经采取行动修改其中大部分法律，但是令人关注的是，法律文本中依然含糊不清的内容有可能被用来限制自由和公正选举的环境。因此，为了确保基本自由和政治权利得到尊重，政府应采取必要的行动，确保这些法律符合《全面和平协议》和《国家临时宪法》的规定，并相应地得到执行。

32. 1991 年《刑事诉讼法》规定，为防止破坏和平事件，州长和县专员对管制和禁止公共聚会和集会拥有酌处权。2009 年 5 月 20 日国民议会修改该法，要求州长和专员在行使这项权力时需与主管司法机关的检察官和治安法官协调。虽然这项修正案意在行使这些权力实行必要的制约和平衡，但是令人关注的是，该法没有任何条款规定禁令在实施前需经检察官或治安法官审查或核准。

33. 2009 年 6 月 8 日国民议会通过了新的《新闻出版法》，目前正待总统签署。该法规定，如果确有必要保护国家安全和公共秩序，如果对犯罪或民事侵权事件的新闻报道被视为有挑衅性或言过其实，将对新闻媒体的报道能力进行限制。有人表示，应当对这些术语作出进一步的界定，以确保在新闻检查中不被滥用。

34. 自从 2006 年以来，各方根据《全面和平协议》一直在编写新的《国家安全部队法》。有争议的主要问题仍然是国家情报和安全局的权力范围。有人提出，按照《全面和平协议》规定的时限，该法应在选举举行前通过。

## 选举监测和观察

35. 根据《国家选举法》，全国选举委员会主席邀请地方、区域和国际观察员观察整个选举过程，并表示全国选举委员会将在其权力范围内保证他们的行动自由

和人身安全。在第一批行动中，全国选举委员会邀请卡特中心观察选举过程。需对选举观察员进行协调，以加大对全国广大地区的覆盖。不过，应当注意的是后勤和安全挑战可能限制观察员在某些地区的驻留。

### 国家利益攸关方的意见

36. 《全面和平协议》各方公开重申他们按照《协议》规定进行选举的承诺。不过，苏丹人民解放运动(苏人解)对立法框架、2008年人口普查结果及其对国民议会席位的影响以及没有解决的南北边界划界问题对选区划分的影响表达了关切。

37. 设在喀土穆和朱巴的反对党和民间社会的代表也表达了对选举和全国选举委员会公布的选举日程的承诺，但同时强调他们的参加以确保自由公正选举所需的基本政治自由和行动自由为条件。

38. 在达尔富尔，反对党和民间社会行为者呼吁政府确保自由和公正选举过程所需的行动、集会、结社和言论自由。独立民主党领导人表示，和平、安全、补偿和国内流离失所者回返都必须在举行选举前得到解决。他们还担心国内流离失所者在难民营进行选民登记等于放弃他们的土地。

39. 关于达尔富尔主要的反叛运动，苏丹解放运动明尼·米纳维派表示有意参加选举，并已申请成为政党。明尼·米纳维派并向达尔富尔混合行动表示，作为登记条件之一，其部队解除武装和重返社会的工作已经开始。《对达尔富尔和平协定的承诺宣言》签署方还表示，愿意作为政党进行登记并且参加选举。

40. 所有非签署方运动(包括正义与平等运动、苏丹解放军阿卜杜勒-瓦希德派、苏丹解放运动和苏丹解放军(联合体)和革命联合阵线)都反对在全面解决达尔富尔冲突问题和国内流离失所者返回家园之前举行选举。

## 三. 联合国和其他国际援助对选举的支助

41. 联合国需要评估团会晤了捐赠界成员和国际选举专家，后者强调在应对将来工作挑战方面将致力于与全国选举委员会进行的协作。

### 联苏特派团/达尔富尔混合行动

42. 根据其任务并应全国选举委员会的请求，联苏特派团将领导联合国的选举援助工作。援助工作的重点是向全国选举委员会提供咨询和技术支助。同样根据任务并应全国选举委员会的请求，联苏特派团在确保国际捐赠者援助的协调一致方面与全国选举委员会一起发挥领导作用。

43. 根据2009-2010年的预算，联苏特派团的核定编制为141名选举工作人员，其中近100人已经部署在喀土穆(联苏特派团总部)、朱巴(区域办事处)、苏丹南方10个州的首府和法希尔(达尔富尔)。在这些能力范围内，联苏特派团在业务

协调工作中向全国选举委员会提供技术咨询和援助。联苏特派团还在建立基本的技术咨询能力，目前在现有人员配置水平内，仅限于苏丹南方 10 个州，以便：

- (a) 协助全国选举委员会和州高级委员会编制关于选区划分、选民登记、候选人提名、投诉和上诉程序和投票、计票和选举结果计算的业务和后勤计划和程序并提供咨询意见。
- (b) 协助州高级委员会编写和分发培训手册和选民教育材料，并监测培训和选民教育活动。
- (c) 支持州高级委员会与政党和其他利益攸关方在地方一级的公共外联和联络工作。
- (d) 支持全国选举委员会发布选区最后划分和其他重要的选举信息。
- (e) 支持政党事务委员会发布选举信息。

44. 迄今为止，联苏特派团已经开发了后勤、民间社会和新闻媒体的详细信息数据库，并将提交高级委员会。不过，由于高级委员会新成立不久，许多委员会尚无办公场所，还没有详细讨论公共外联、培训和公民教育的问题。联苏特派团已提出一个选民登记业务概念草案，供全国选举委员会审议，并且正在协助全国选举委员会最后确定选民登记的业务计划。联苏特派团还就登记程序问题向全国选举委员会提供咨询意见，并制定选民登记草表，供全国选举委员会审议。

45. 应全国选举委员会的请求，联苏特派团将审查对北方 15 个州高级委员会的支助。为了向北方提供与南方一样的援助，联苏特派团需要增加 127 名人员(79 名联合国志愿人员和 48 名一般临时人员)。这些员额中，有 7 个还将用于协助各方开始全民投票的规划工作。这些人员所需的通信、运输和设施也由联苏特派团提供。联苏特派团有时需在指定行动区之外开展行动，这方面的问题以及任何没有解决的驻地最低运作安保标准合规问题，都需要在这些人员部署之前加以解决。

46. 除上述问题外，全国选举委员会已请求联苏特派团为登记和投票提供后勤支助。根据目前估计的业务计划，这些任务估计将需增加 16 架飞机和约 2 457 个飞行小时。

47. 鉴于选举工作范围遍及全国，联苏特派团在支持全国选举委员会组织和开展选举方面发挥主导作用，包括应请求在苏丹全国各地部署联苏特派团人员。在这方面，达尔富尔混合行动已经并将继续对联苏特派团发挥辅助作用，除其他外在提供后勤支助、警察培训、新闻和外联等方面为选举过程提供必要的协助，但视现有资源情况而定。

## 联合国开发计划署

48. 在综合特派团框架内，开发署对联苏特派团向全国选举委员会提供技术援助方面的作用进行补充，并与联苏特派团一道在与能力建设和机构发展有关的领域发挥牵头作用。开发署通过“开发署支助选举和民主进程项目”提供支助，资金来自捐助者的捐款(放入开发署管理的一个“篮子”)。

49. 为管理项目活动，成立了两个开发署项目办事处。一旦人员配齐，喀土穆办事处将共有 16 名工作人员。在朱巴，共有 13 名工作人员。开发署项目在以下方面为选举当局和其他利益攸关方(政党事务委员会、民间社会、司法机构、国内观察小组、媒体)提供支助，直至 2012 年底：

- 媒体发展
- 国内观察
- 公民和选民教育
- 支助全国选举委员会、苏丹南方高级委员会和州级高级委员会组建办公室、进行采购、培训和能力发展
- 政党发展和培训(包括支助政党事务委员会)
- 对警察进行与选举有关的训练(与联苏特派团和达尔富尔混合行动一道)
- 妇女参与(与妇女发展基金(妇发基金)一道)和政党支助
- 与联苏特派团法治办公室密切协调，培训法官和检察官以在选举中发挥作用
- 运行项目管理团队，对项目进行监测和评价。

50. 全国选举委员会请求开发署在选举过程的所有方面提供支助，但如上所述，它没有提供关于开展主要选举活动，即选民登记、公布选民名册和公民教育/选民教育的详细计划。因此，开发署支助全国选举委员会的初步预算只列入了将要支助的主要领域，只能粗略显示实际需要的资金数额。此外，投票费用尚未列入预算。

51. 到 2010 年底的初步预算约为 4 260 万美元，开发署篮子基金迄今收到的捐款数额(来自欧洲联盟委员会、丹麦、意大利、荷兰、挪威、西班牙、瑞典和联合王国)约为 700 万美元，仍有 3 560 万美元的资金缺口。一旦最后确定选举计划，预计全国选举委员会将制定包含追加经费的预算。特别需要支助的领域(如果提出要求)包括选民登记、投票和选举安保。根据对所需追加经费的成本预测，开发署估计，篮子基金项目下第二阶段活动的费用总额可能高达 1 亿美元。

52. 为了加快与全国选举委员会有关的采购进程，开发署正在评估全国选举委员会接收资金的能力，以便它能自行进行采购。开发署将向全国选举委员会部署一名财务和采购专家协助工作。这将加快采购进程，同时也能发展全国选举委员会的财务和采购能力。

53. 除联苏特派团、达尔富尔混合行动和开发署外，国际移民组织、儿童基金会、妇发基金和联合国项目事务厅(项目厅)已经或预期在支助选举进程方面发挥作用。

#### **其他国际技术援助**

54. 美国国际开发署(美援署)迄今向苏丹选举提供了最大数额的援助，共计 9 500 万美元，以支持选举进程。这些资金通过执行伙伴经由双边渠道划拨，其中包括国际选举制度基金会支助全国选举委员会的工作；全国国际事务民主学会支助公民和选民教育以及国内观察；国际共和研究所提供政党支持，包括培训政党监票代理人。国际选举制度基金会已获准在北方和南方开展工作，但美援署的其他执行伙伴目前只在苏丹南方活动，他们正与政府协商获得授权，以便将活动扩大到北方，包括达尔富尔。

55. 除上述机构外，弗里德里希·埃伯特基金会(埃伯特基金会)正在支助民间组织在选举期间在北方和南方提供公民和选民教育并开展国内观察活动。国际民主和选举援助学会(民主选举学会)也在开发署的资助下，在喀土穆为 22 个政党进行政党培训。

56. 关于选举观察员，欧洲联盟应全国选举委员会的请求，正在计划部署一个考察团，以确定是否需要建立一个全面的选举观察团。非洲联盟也表示，打算部署观察员监测投票或在较长时间内进行驻留。

57. 去年，卡特中心在当地派驻了少量人员，它计划派驻长期和短期观察员监督选举进程。到选民登记开始时，预计将有 10 至 12 名长期观察员进驻该国，跟踪选举进程直至投票结束后。短期观察员人数更多，他们在投票期间将在该国驻留约两周，但目前还不清楚卡特中心的观察员是否将部署到全国各地，包括达尔富尔。卡特中心也被授予一项合同，在开发署篮子基金支助下支持在北方和南方的国内观察。

58. 其他多边和双边捐助者正在根据预期计划和预算，审查其对选举进程的可能援助程度。

#### **国际选举援助的协调**

59. 如上文第 13 段所述，成立了由联苏特派团参加主持的关于选举政治和技术问题的全国选举委员会协调委员会。联合国将继续支助定期召集两个委员会开展工作。联苏特派团继续主持全国选举委员会成立之前在喀土穆和朱巴设立的捐助

团体。联苏特派团将根据全国选举委员会设立的委员会的情况，审查是否有必要继续召集这些团体。此外，开发署设立了一个篮子基金指导委员会，于7月1日举行了第一次会议。

#### 四. 安全

60. 达尔富尔混合行动、联苏特派团、维持和平行动部、外勤支助部和安全和安保部的专家将编制关于选举安全的威胁评估和计划。这些计划将与东道国当局协调，侧重于热点地区的安全以及联合国人员的安全。与此同时，联苏特派团和达尔富尔混合行动警察正与苏丹北方和南方的国家当局一道制定本地政策，以执行与选举有关的安保职能。

61. 民族团结政府和苏丹南方政府的警察部队负责确保全国各地选举进程的安保工作。苏丹政府批准了有关选举的警察安保计划和预算，苏丹政府警察、达尔富尔混合行动和联苏特派团编写了培训课程，用于在苏丹北方的警察培训。达尔富尔混合行动和联苏特派团将把当前培训方案的重点转向与选举有关的安全培训，从而利用现有资源提供这方面的支助。

62. 苏丹南方的情况有所不同。虽然联苏特派团和苏丹南方政府警察已制定了培训课程，苏丹南方政府尚未核准有关选举安保的警察计划和预算。无论如何，联苏特派团估计，通过重点采用“训练培训师”的方法，特派团可以在715名联苏特派团警察人员这一核定警力范围内向苏丹南方警察局提供最低限度的培训。具体将采取以下方法：借调有相关培训经验的人员填补剩余空缺；重新部署目前部署的警察人员；适当利用现代信息技术进行培训；最大限度地与开发署合作实现协同效应，并与捐助者联系以确定联合项目；从常备警察能力借调部署维和部警察顾问等。

63. 通过确定各个警察局培训活动的优先次序，尽一切努力减少对当前活动的影响。但是，由于后勤方面的挑战和需要在苏丹南方提供基本训练，一些正在进行的培训活动将不得不大幅削减和(或)长期暂停。联苏特派团估计，在不大幅削减其他活动的情况下，在苏丹南方提供所要求的选举安全培训需要增派100名有必要专业知识的培训人员，部署时间最短为六个月。

64. 在这方面，应该指出的是，根据最新登记和工资单，苏丹南方警察部队的警力约为28 000人，只有4 700人接受过基本的警务训练。估计在南方共有10 000个投票中心，每个中心至少部署2名警察，那么在投票当天将要部署20 000名警察。苏丹南方警察部队的警察都没有接受过选举安全培训，绝大多数警察缺乏基本的警务培训。为了在很有限的时间内弥补这一差距，联苏特派团警察部门现有的额外100名培训师将集中对500名苏丹南方警察部队培训师进行选举安全培训。为此，将在南方总共16个队部各部署6名联合国警察培训师，进行为期两

周的训练员培训。然后，这 500 名培训员将在联苏特派团的监督和支持下，在各个队部培训最多 400 名苏丹南方警察部队警察。

## 五. 意见和建议

65. 民族团结政府和国民议会已为举行全国选举采取了重要步骤，包括通过《全国选举法》，成立全国选举委员会，任命州和苏丹南方一级的高级委员会，成立政党事务委员会并进行政党登记。《全面和平协议》当事方、一些政党和民间社会行为者都承诺按照《和平协议》的规定举行选举。

66. 在对《全面和平协议》各当事方举行选举的承诺表示祝贺和支持的同时，我仍然感到担忧，因为有一些基本步骤还没有进行。目前必须实现的头等大事是，民族团结政府、国民议会和苏丹南方政府采取必要步骤，提供一个自由和公正的选举环境。他们必须保障《全面和平协议》和《国家临时宪法》规定的基本政治自由，包括集会、言论和新闻自由。这方面实实在在的措施和推广将有助于增强民众对进程的信心。

67. 民族团结政府和达尔富尔各运动必须解决达尔富尔境内流离失所者关切的问题。需要采取具体步骤以达成一项全面和平协议。这些措施包括停止敌对行动，以及在补偿、土地权利和纠正边缘化问题方面取得进展。这将有助于为即将举行的选举创造一个适当的环境。如果达尔富尔很多人口由于各方拒绝同意停止敌对行动、登记工作存在技术问题或者对该进程自愿或非自愿的抵制而不能参加选举，则政治稳定方面的进展将受到阻碍。因此，我敦促民族团结政府和达尔富尔各运动开诚布公地讨论这些问题，切实争取实现全面和平。达尔富尔各运动有义务利用全国大选这一机会，放下武器，通过投票箱来实现他们的政治要求。

68. 我对选举筹备工作严重延误表示关切，我敦促各方采取必要步骤解决未决问题，包括在采用人口普查结果方面出现的分歧。否则，将对《全面和平协议》的执行工作造成不利后果，选举进程将陷入停顿。

69. 对选民的教育有助于通过阻止破坏者和防止投票站出错来创建一个自由、公正的进程。全国选举委员会要达到这一要求还有很长的路要走。一般公民教育有助于促成对和平进程广泛的理解和参与。因此，我已指示联苏特派团和达尔富尔混合行动尽可能利用他们的公共信息资源，并在当地行为者的合作下，协助促进理解和参与，并重点在基层开展外联。

70. 全国选举委员会必须采取必要步骤，通过解决与境内流离失所者、难民及不必要证件的登记有关的制约因素，确保实现一个包容各方的进程。选举委员会还必须与捐助方和技术专家进行更有效的合作，以便确保选举进程的业务工作得以及时进行。在这方面，选举委员会必须立即确定选举行动计划，并据此审查其 11 亿美元的初步预算，从而使捐助方可以为支助选举做好准备。除非很快达到这一

要求，否则各捐助方将无法确保必要的资金，无法采购支助选举进程所必需的材料。

71. 鉴于以上情况，我预期采取两阶段办法为选举提供进一步的业务支持。第一个阶段将按照上文第 45 段所述，在联苏特派团为全国选举委员会和苏丹南方 10 个高级委员会提供支持的基础上，将类似的技术支持扩展到北方的 15 个州。维持和平行动部和外勤支助部正在采取步骤，争取在联苏特派团 2009-2010 年预算为该特派团提供的现有资源范围内，立即部署这 127 名人员。与此同时，达尔富尔混合行动和联苏特派团警察部门将开始在各自现有能力范围内，就选举安全对当地警察进行培训。

72. 联苏特派团提供支持的第二个阶段是，(根据时间安排和资源允许情况)运送材料。我还建议，在这一阶段将联苏特派团核定警力从 715 人增加到 815 人，以便充分解决选举方面的培训需求，主要是苏丹南方的需求，这一点有待安全理事会进行审议和民族团结政府同意。后勤和警务培训支助第二个阶段将取决于民族团结政府和全国选举委员会采取若干步骤的情况，包括(a) 创造一个有利于行使政治权利的环境；(b) 为登记和整个选举进程通过可行的行动计划和预算；以及(c) 解决与适当证件有关的登记问题，避免剥夺某些群体的选举权。

73. 联苏特派团支持苏丹选举第一阶段和第二阶段额外选举支助所涉及的经费问题将尽可能纳入特派团 2009-2010 年预算，并将反映在本报告即将提出的经费问题中。

74. 许多捐助方和非政府组织正在向苏丹当局提供选举援助，在苏丹南方尤其如此。联苏特派团除安全理事会第 1590(2005)号决议规定的总体协调任务外，还应全国选举委员会的具体要求，在协助全国选举委员会确保国际支助协调一致并避免重复方面起了领导作用。然而，安全理事会第 1870(2009)号决议授权联苏特派团在国际社会的支助之外发挥补充作用。这给某些捐助方造成了关于联苏特派团作用的困惑。我的特别代表将继续密切监测有关情况。假如局势需要，我可能会在以后要求安全理事会进一步澄清特派团在支持全国选举委员会从而促进国际社会协调对选举进程的支助方面的牵头作用。

75. 随着选举进程的推进，各方已开始讨论与 2011 年苏丹南方和阿卜耶伊全民投票有关的关键问题。我提醒他们，全民投票不是一个日期，而是一个进程。不管结果如何，苏丹北方和南方都必须毫不拖延地开始讨论确保和平共存的必要措施。为此，我打算向联苏特派团部署一些全民投票专家，他们可以根据要求与各当事方合作，处理与全民投票进程有关的许多难题。

76. 苏丹 2010 年 4 月的选举可以提供一个加强民族和解和民主转型的重要机会。其他地方的经验表明，选举也可能导致分裂。在这方面，我对目前持续的紧张局势和暴力情况，特别是达尔富尔、苏丹南方各地和“三地区”的情况深感关切。

如果这些情况得不到解决，选举可能会进一步加剧这些地区的紧张局势。因此，我呼吁民族团结政府、苏丹南方政府和地方行为者确保在各自选区及早采取足够的应急措施和外联活动，以缓和选举前的紧张局势并阻止潜在的破坏者。

77. 解决这些选举的政治和业务方面的挑战，将需要作出妥协并达成一致意见的更强烈的政治意愿，超过《全面和平协议》各当事方和达尔富尔各运动最近所显示的意愿。因此，地方行为者对选举是否能如期举行持怀疑态度并不奇怪。但是，这些选举可以开创一个民族和解和政治改革的进程，只会加强《全面和平协议》和达尔富尔和平进程，以及苏丹在国际大家庭中应有的重要地位。我强烈敦促各方不要错失这一机遇。

---