



秘书长关于联合国东帝汶综合特派团的报告

(2009年9月24日至2010年1月20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10月2日报告(S/2009/504)以来东帝汶的主要事态以及综合团执行任务情况,此外,报告还提出了关于2010-2012年期间联东综合团今后作用的若干提议,包括可能按照安理会的要求调整其任务规定和兵力。在此方面,报告还介绍了技术评估团2010年1月10日至17日访问东帝汶的评估结果和建议,评估团由我的东帝汶问题前特使、联合国东帝汶特派团(东帝汶特派团)团长伊恩·马丁领导(2006年6月和7月,他还领导了联合国多学科评估团对东帝汶的评估)(见下文第三节)。这些结果和建议是与我的特别代表阿米拉赫·哈吉为首的联东综合团领导层共同制定的,促使我就联东综合团今后的存在提出了建议,其中有些结果和建议涉及联合国和东帝汶在实现中期战略和有关基准方面能力不足问题。

二. 2009年9月以来的政治和安全形势

2. 政治形势大体上持续稳定。10月9日举行了不以政党派系为基础的地方当局选举,选民投票选出东帝汶442个乡的乡长和议会。9月30日至10月6日的竞选和投票的气氛总体平和,高达67.75%的登记选民参加了投票。尽管总统若泽·拉莫斯-奥尔塔和我的特别代表做了宣传工作,但结果表明,妇女在乡一级的代表人数只是略有增加,当选为乡长的妇女人数稍有增加,从7人增至11人。

3. 由于国际支助远远低于对2007年全国选举的支助,选举表明东帝汶选举管理机构的能力在加强。选举由选举管理技术秘书处组织,在748个投票站同时投票,这些投票站由选举管理技术秘书处征聘和培训的3740名工作人员管理。全



国选举委员会监测选举的方方面面。根据安全理事会第 1867(2009)号决议要求，联东综合团和联合国开发计划署(开发署)通过一个综合支助小组扩大了协调咨询和援助(见 S/2009/504，第 13 段)。

4. 各政党表示即使在处理有争议的问题时，仍继续尊重民主进程。一个明显的例子是，10 月 12 日，国民议会就反对派议员因不满政府对 Maternus Bere 案件的处理而提出的谴责动议举行了一整天的辩论(见 S/2009/504，第 33-34 段)，辩论情况在全国电视和电台上实况播出。总理与政府几乎所有成员一道出席了整个辩论，致了开幕词且回答了议员的提问。辩论有时很热烈，辩论后，动议最终以 39 票反对和 25 票赞成(无弃权)没有通过。在审议 2010 年共约 6.6 亿美元国家预算期间，议会又开展了一个重大的有争议性的辩论。在广泛的为期两周的辩论后，以 39 票赞成、19 票反对和 4 票弃权于 12 月 3 日核准预算。

5. 尽管各政党存在分歧且政界精英关系持续紧张，但在本报告所述期间各方仍积极表示参与政治对话。东帝汶独立革命阵线(革阵)反对党做了几个声明，承诺确保和平与稳定。12 月 5 日和 6 日，革阵举行了有 4 000 多名党员出席的全国会议，核准了几项决议，其中包括表示不打算在当时撤出议席、不主张和平游行、改善与各政党、教会和国际组织等关系的措词。在 12 月 31 日举行的一个仪式上，革阵秘书长马里·阿尔卡蒂里公开提出 2010 至 2020 年为“和平、稳定与发展十年”，且终止东帝汶的贫穷和暴力。1 月 19 日，总统拉莫斯-奥尔塔安排了与总理凯·拉拉·夏纳纳·古斯芒和阿尔卡蒂里先生举行会议，期间商定继续讨论国家利益问题。在同日对外交界的演讲中，总统强调，将继续与国家 and 地方领导人及其他利益攸关方保持接触，缔造和平与民族团结。他还表示，将继续开展以“和平与民族团结之路”为主题的系列对话，且扩大“帝力，和平之城”运动，以减少并最终消除各种形式的社会暴力。

6. 东帝汶的安全局势仍然稳定。每周报告的事件从前一报告所述期间平均 97 件降至本报告所述期间的 87 件，重罪案件从每周平均 2 起降至 1.5 起。在向警察报告的所有犯罪中，家庭暴力和普通侵害事件约占 60%，比前一报告期间增加 40%。这可能是由于 2009 年 6 月生效的《刑法典》把家庭暴力定为公共罪行(见 S/2009/504，第 36 段)，还因为有所加强的社区警务工作鼓励人们报告这种罪行，且警察改进了数据整理工作。据报在东帝汶国家警察(国家警察)恢复主要维持治安职责的地区，犯罪率没有明显增加。

7. 关于依照“警务安排”对国家警察进行登记、甄别及认证的方案(见 S/2007/50，第 33 段)，截至 1 月 20 日，共有 2 896 名国家警察得到了全面认证，占警察部队的 92%。因有待审理的刑事或纪律问题没有最终认证的其余 259 名警察(20 名妇女)中，有 63 人需要由东帝汶领导的评价小组做出裁定。评价小组遇到的许多困难得以克服，且小组在本报告所述期间定期举行会议(见 S/2009/504，第 19 段)。小组建议暂停 68 名警察的职务，对其进行进一步调查，并解雇 6 名警察，

目前小组正审议余留案件。政府继续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国家警察采取措施,包括根据小组建议暂停 5 名警察的职务和解雇 6 名警察,其中一名是地区指挥官。

8. 总理和我的特别代表 2009 年 5 月 13 日订立的协议(见 S/2009/504, 第 20 段)重申了共同商定的国家警察恢复主要维持治安职责的标准,根据这一协议,截至 1 月 20 日,来自政府和联东综合团的文职和警察代表组成的联合评估小组评估了所有 13 个地区和 3 个单位。共进行了 19 次评估,其中一些地区评估了不止一次。截至 1 月 20 日,国家警察在四个地区(劳滕、马纳图托、欧库西和维克克)和三个单位(警察培训中心、水面部队和情报局)恢复了主要的维持治安职责。此外,总理和我的特别代表商定,定于 3 月由国家警察在另外两个地区(艾纳鲁和包考)恢复主要的维持治安职责。对于那些经评估认为国家警察尚未做好恢复准备的地区和单位,联东综合团警察和国家警察共同制定了措施以提高后者的机构能力,且正在实施这些措施,以便促进最终恢复维持治安职责。在国家警察恢复主要维持治安职责的地区和单位,联东综合团警察继续在监测和跟踪机构发展的进展方面发挥重要作用,同时仍准备提供咨询意见和行动支助(在极端情况下,若有需要和要求,再承担起临时执法职能)。联东综合团警察的监测活动表明,国家警察的业绩尽管有所改善,如在社区关系、案件管理、行政管理和武器储存等领域,但必须满足进一步的培训和后勤需求以保持其成长和发展。

9. 国家警察和东帝汶武装部队东帝汶国防军的问责机制仍很薄弱,对侵犯人权负有责任的人员很少被绳之以法。在全国范围内,联东综合团在本报告所述期间收到了 22 个国家警察违法指控和 3 个东帝汶国防军违法指控。2009 年 12 月 28 日发生了一起令人关切的事件,据称帝力地区一名国家警察针对骚乱局势至少开枪一次,造成一名青年死亡,另一人受伤。涉嫌开枪的国家警察已被缴械,为预防起见已被暂时停职,且开始了适当的纪律和刑事调查。此外,政府设立了一个文职人员监督小组,监督国家警察对事件的调查情况,小组包括人权和司法监察员办公室、HAK 协会(一个人权组织)、帝力辖区和平与正义委员会和安全国务秘书处的代表,联东综合团作为观察员。为进一步应对这一事件,联东综合团警察加强了对帝力地区国家警察的巡查、培训、辅导和监测活动。自事件发生以来,全国媒体领导了关于帝力地区治安情况的激烈的公开辩论。除这些进展外,还建设性地讨论了东帝汶公民对其警察部队的期望及警察部队与社区的合作方式。

10. 在根据特别独立调查委员会的建议追究应对 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(见 S/2009/504, 第 30 段)。截至 1 月 20 日,已就 3 宗案件做出最终判决,9 人被定罪;正在进行 4 项审判,对 13 宗案件进行调查。此外,联东综合团重罪调查组继续调查 1999 年在 13 个地区中的 9 个地区严重侵犯人权的案件。截至 1 月 20 日,396 宗未决案件中,已结束了对 110 宗案件的调查,目前正调查另外 23 宗案

件。在此方面，一个积极进展是，12月14日议会通过了一项决议，呼吁议会委员会A在3个月内评估真相、接纳与和解委员会以及真相和友谊委员会的报告，并提议设立一个机构，提出实施报告中建议的具体措施。

11. 与此同时，还有其它几个事件涉及追究过去罪行的责任。11月4日，司法部长举行了记者招待会，宣布印度尼西亚驻东帝汶大使馆10月30日向其报告，前Laksaur民兵领导人Maternus Bere因健康恶化被送至印度尼西亚（见S/2009/504，第33-34段）。12月25日，总统拉莫斯-奥尔塔出于人道主义原因赦免了3名狱犯，对表现良好和努力融入社会的46名狱犯减刑。被赦免者包括因2006年5月25日枪杀8名国家警察而被定为杀人和杀人未遂罪的4名东帝汶国防军成员之一（见S/2008/26，见第30段），他于2010年1月6日获释。东帝汶国防军另外3人减刑3年，仍关押在军事设施而非平民监狱。这些东帝汶国防军成员没有一人向受害者遗孀支付法庭命令的赔偿。此外，2009年10月9日因2006年危机期间非法持有火器、扰乱公共秩序和袭击他人而被定罪的Vicente da Conceição（别名Rai Los）也获得减刑，随后于1月9日假释。

12. 在加强法治方面取得了更多进展。10月14日完成了对司法部门的独立全面需求评估，包括144条建议，分发给国家有关部门和其它主要利益攸关方。报告受到了几乎所有国家和国际利益攸关方的好评，有关东帝汶机构正在考虑这些建议，包括关于制订《东帝汶司法部门战略计划》的建议。检察长办公室有待审理的案件数量继续下降。检察长报告，2009年1月至12月，审理了4502宗案件（在帝力约有3362宗），其中1230宗提交给法院。截至12月31日，全国范围内共有4981宗有待审理的案件，其中有很大部分是家庭暴力案件。审理案件取得进展的同时，还须看到新案件的数量也在增加（2009年共3976起），这表明，增加公众对正式司法系统的信心仍然是一项挑战，公众更愿意追踪案件的审理。另有4名国际检察官和4名职员被任命到检察长办公室任职，以提高其能力。

13. 东帝汶和印度尼西亚的边境管理机构保持合作关系，可兹证明的是，双方协调一致地处理了10月中发生的关于在欧库西地区Passabe设立新的东帝汶国防军边境巡逻站的误解。9月下旬开始沿边境地段放置标识这一联合项目是又一次合作。联东综合团军事联络官与联东综合团警察继续集中努力监测边境管理，特别是在疆界不确定地区。联东综合团军事联络官应东帝汶政府请求于2009年10月20日和21日和2010年1月21日和22日为待部署到边境地区的东帝汶国防军军事联络官举办了两个辅导讲习班。

14. 由于关闭了所有65个境内流离失所者的帐篷营地，受益于一整套复苏措施的家庭数量截至1月20日达到约16450户。政府目前正在实施第二阶段的《国家复苏战略》，据此，2006和2007年间，向每户境内流离失所者家庭一笔支付500美元，用于失去财产、资产和生意方面的恢复援助。目前，境内流离失所者正在迁出最后三个过渡收容所，截至1月20日，只剩52户。迄今，与境内流离

失所者回返有关的安全事件都是孤立的小事件。这一显著进展在很大程度上是由于政府和人道主义伙伴共同努力采取协调一致的办法，从人道主义阶段转向复苏阶段，且确保可持续回返和重返社会。就此，国际移民组织和开发署利用通过建设和平基金紧急窗口获取的资源，正在实施基础设施项目和回返后监测机制，为创造有利于持久回返和重返社会条件的社区进程提供支助。

15. 继续努力倡导加强措施，以满足妇女需求，处理频繁发生的基于性别的暴力。促进平等国务秘书在联合国妇女发展基金(妇发基金)和联东综合团的支助下，把东帝汶 7 月 30 日在纽约与消除对妇女歧视委员会的第一次建设性对话的结论意见于 11 月 4 日散发给部长会议，于 11 月 5 日和 6 日散发给各部委两性平等问题协调中心，于 12 月 17 日和 18 日散发给地区两性平等问题协调中心。联东综合团和联合国国家工作队支持努力开展工作，提高对新刑法规定家庭暴力是公共罪行的总体认识，包括在 11 月 3 日全国妇女日发起一个宣传活动。联东综合团还支持副总理若泽·路易斯·古特雷斯 11 月 25 日发起一个为期 16 天的终止暴力侵害妇女行为的运动。

16. 技术评估团的评估结果和建议见下文第三节，其重点是中期战略所述的联东综合团四个规定的优先领域：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；经济和社会发展(见 S/2009/72，第 47 至 48 段)。联东综合团是一个综合特派团，继续在包括所有规定领域的综合性战略框架范围内采用“一个联合国系统”办法，因此，评估团审议联东综合团的活动，还审议联合国各机构、基金和方案的活动。评估团包括联合国有关部门、办事处、各机构、基金和方案的代表，还有联东综合团和联合国国家工作队的高级代表，并且与联东综合团领导密切合作。

三. 技术评估团

17. 在评估团到达前，联东综合团和联合国国家工作队咨询了东帝汶政府和主要利益攸关方。2009 年 12 月 9 日，总统主持了一个会议，介绍东帝汶对联合国今后存在的看法，出席会议的还有总理、安全国务秘书、国防国务秘书、情报局长、东帝汶国防军指挥官和国家警察培训中心主任以及我当时的特别代表阿图尔·哈雷、其副手和警务专员。在评估团访问期间，评估团团长与我新任的特别代表及其副手以及评估团各部门小组与政府代表、革阵反对党和其他议员、民间社会以及外交界和捐助界的代表、特别是参与联东综合团任务领域双边援助者进行了广泛讨论。

18. 如我 2009 年 2 月 4 日的报告所述(S/2009/72，附件)，评估团的任务是审查在执行中期战略和实现联东综合团任务四个重点领域的基准方面的进展情况。评估团的部门小组就是如此组成的，下文按四个领域列出其定论：确保安全与稳定、

法治、司法和人权；民主治理和对话文化；以及社会经济发展。评估团认定，政界和民间社会都一致希望联合国继续提供支助到 2012 年，在所有这四个领域都是如此，只是侧重点不同而已——我的特别代表应率先努力，继续发挥有力的斡旋作用。同时，大家明确强调在联合国提供支助时，必须充分尊重国家主权和不断提高的国家能力，同时要对文化问题保持敏感。评估团所会晤的许多对话者认为，联合国的支助越来越多地可由少数具有专门技能的国际人员（作为东帝汶对应方的顾问或辅导人员）提供。

19. 自 2006 年以来，联东综合团对安全和稳定工作的支助是协同澳大利亚政府和新西兰政府遵照同东帝汶政府达成的双边协定向东帝汶部署的国际安全部队提供的。国际安全部队继续驻在东帝汶，但评估团获悉，考虑到安全局势有改进，经过双边讨论，2009 年开始减少其驻扎人数，2010 年继续减员；他们的态势将有变动，其组成也将作出调整，以提高向东帝汶国防军提供培训和其他部队发展援助的能力。

20. 为准确体现技术评估团的定论和建议，本节其余部分主要基于从评估团报告中摘取的内容。

A. 概览

21. 1999 年和 2006 年以来，东帝汶在许多领域取得了长足的进展，但根本性的政治、体制和社会经济问题依然存在。东帝汶从 2006 年的危机中已有恢复，迫在眉睫的挑战得到化解，稳定和安全得以恢复，向新政府的过渡基本上是和平的。帝力是受危机影响最大的地区，那里的生活显然已恢复正常。政府各部表现出日益加强的能力。2008 年，国家机构挺住了 2006 年后的第一次考验——总统和总理受到攻击。然而，他们面对更持久的挑战将如何表现，结果仍不清楚。助长 2006 年危机的许多因素（如政治精英之间的冲突、安全部门的问题、社会经济问题）依然存在。人们普遍有这样的共识，即：2006 年后东西部间紧张局势趋缓，但政治投机主义可能重新点燃此种紧张。

22. 东帝汶在朝向设立民主体制方面采取了积极的步骤，2007 年进行了和平选举，产生了在议会中占多数的新政府以及活跃反对派，2009 年举行了村级选举。然而，民主体制的力度尚有待经受全面考验；2010–2012 年期间即将举行的市政选举和全国选举是东帝汶在迈向民主法治国家方面取得进展的重要标志。这些选举还将是对该国政治稳定和东帝汶国家警察能力的重要考验。有些政治领导人对两次选举期间的安全表示担忧，选举的竞争会异常激烈。市政选举的初步阶段目前暂定于 2010 年展开，但可能推迟，因为议会尚未制定关于权力下放的必要立法，也未就行政边界和其他有关问题达成政治共识。

23. 有些令人鼓舞的迹象表明，人们致力于加强政府内的透明度和问责制机制。政府如果不有效地处理腐败风险和服务软弱的问题，就可能引发民怨。民间社会

依然相对薄弱，没有多少机会接触到决策中心层。东帝汶的新闻媒体尚处于发展的初级阶段，在确保独立性、客观性和可持续性方面，面临一系列挑战。

24. 政府表示致力在东帝汶实现法治，为此将制定立法框架并加强司法机构。此外，三权分立的原则并不能总得到尊重；有一个明显的例子，前民兵领导人马特尔努斯·贝雷因被指控犯有危害人类罪而被捕，然而，他是根据司法程序之外的行政决定而递交给印度尼西亚官员的。近来总统针对若干 2006 年以来的案件和其他案件作出赦免或减刑决定，进一步导致人们认为存在有罪不罚现象。各方面在不断努力确保人民有更多机会得到独立、透明和有效的司法服务，但遇到阻碍——众多案件有待结案，没有适当的基础设施和人力资源，而且还必须进行持续和专门化的培训。

25. 2006 年危机之后，联东综合团开展斡旋，在支助和促进东帝汶国家和社区两级的不同利益攸关方(包括领导人之间)开展对话方面，发挥了至关重要的作用。开展斡旋不只是在最高层进行接触，我的特别代表还正常同所有政党的代表举行会晤，其中包括妇女代表、民间机构和外交界。大家普遍欢迎此种扩大斡旋工作的主动努力，但民间社会代表和其他方面强烈希望联东综合团进一步努力，同东帝汶民间社会各部门进行接触。评估团特别听取了民间社会以及政党和政府官员的若干诉求，他们要求联东综合团进一步开展斡旋，处理有罪不罚问题。

26. 过去的经验表明，稳定面临的重大威胁之一可能就是安全部队本身。东帝汶的安全部门改革仍然进展缓慢，国家自主权依然有限。在解放后和冲突后情形下，这并不少见。尽管如此，在总统和总理的领导下，在全部门一级的改革以及东帝汶国防军和东帝汶国家警察以及其他提供安全服务者的发展方面，都有进展。但依然存在着严峻的挑战，其中一些挑战是 2006 年危机的成因，包括：文职部门监督和管理、东帝汶国防军和东帝汶国家警察之间决策和职责的定义和划分。政府正在采取措施迎接这些挑战，包括制定一项全国安全政策和起草安全部门立法。在体制能力方面，包括内部问责机制、专业性和尊重人权和两性平等方面，也依然存在着挑战。对安全部队政治化和安全部队内的歧视的关注似乎有所缓解，但依然存在。在此方面，大多数对话者认为，2006 年以来，东帝汶国防军与东帝汶国家警察发生对抗的风险已经降低，但大家关注地注意到，东帝汶国家警察在走向“军事化”，尤其是人们又看到装备长枪的别动队。

27. 印度尼西亚-东帝汶边界总体上依然平静，但争端还是有的，主要起源于在边界未解决地段附近使用土地的问题。两国继续开展协商，以期就陆上边界尚未解决的大约 3%地段进行划界，可是，进展依然有限、缓慢。

28. 助长 2006 年危机的社会经济因素，如土地和财产制度，青年人口众多以及失业率高，已经稍稍得到改善，可是要得到全面解决，还需要多年时间。人口增长的压力，又给这一年轻的国度带来严峻挑战，因为东帝汶的人口出生率是世界

上最高的之一。财富分配方面持续存在不平等，可能会形成新的断层或加深旧的断层。突然的经济休克或不健全的财政管理可能对总体安全局势产生影响。政府制定战略，包括依靠石油收入来扩大公共部门就业，向人口中的弱势群体进行现金转移支付，提高薪酬以及政府在基础设施和其他项目方面订立合同，这些多少缓解了上述问题。这些战略在短期而言有助于稳定，但仅靠政府消费，不能保障长期性地增进繁荣和安全。投资应当为长期发展带来尽可能大的回报，如发展基础设施来支助农村发展。

B. 确保现在和将来的安全与稳定

进展

29. 中期战略和竞争的第一个领域，“确保现在和将来的安全与稳定”（S/2009/72，附件），涉及维持安全以及加强和改革安全部门的体制，具体要建成一个有效和实现问责制的安全部门，在短期和长期而言将保障安全和稳定。在这方面已有进展，下文将详细说明。

对安全部门进行全面审查

30. 授权开展的全面审查进展缓慢。该进程帮助促成东帝汶当局率先在文职部门监督、国家安全政策的制定、立法和发展安全部门重点体制方面，提出若干重要的安全部门改革倡议并对之拥有自主权。这些倡议包括一整套国家安全法律（现已提交议会），起草一项国家安全政策，以及改革东帝汶国家警察和东帝汶国防军，包括实施职业制度和纪律机制。

发展安全部门体制：东帝汶国家警察

31. 截至 2010 年 1 月 14 日，在核准编制的 3 172 人当中，共有 3 155 名东帝汶国家警察人员进行了登记。用比率显示，相当于每 300 名居民有 1 名以上的东帝汶国家警察人员；警察工作的最佳做法表明，对于国家的需要而言，这很可能就足够了。东帝汶国家警察队伍中共有 581 名女性（19%），女性警员所占比率比大多数国家要高。2006 年危机后，东帝汶国家警察采取步骤，争取按照《警察工作补充安排》，实行全面重组。东帝汶国家警察从 2009 年 5 月开始重新担当重要的警察职责。最近有一项重要的发展，即：制定了东帝汶国家警察的晋升制度，预期将于 2010 年初付诸实施。

32. 截至同一日期，在核准的 1 608 名人员编制中，有来自 41 个派遣国的共 1 532 名联合国警官（58 名女性）部署到 13 个地区，包括 4 个建制警察部队（其中各有 140 名警官）。这些建制警察部队是作为支助人员部署的，以防止出现暴力行为和公共秩序失控。

33. 2006 年联东综合团与东帝汶国家警察对口部门密切协作，履行临时执法职责，此后，东帝汶全境犯罪率持续下降。联东综合团警察，包括建制警察部队，

在向 2007 年总统选举和议会选举以及 2009 年村级选举提供安保工作方面，发挥了关键性作用。

34. 联东综合团警察为临时认证和火器验证，并为支助辅导方案，提供了培训。还开设了旨在加强管理技能的课程(同东帝汶国家警察警察培训中心合办)，包括为东帝汶国家警察派出所所长和地区指挥官办班，以及举办贴身警卫、社区警务、交通管理、基本刑事侦查、基本情报收集和纪律调查方面的专门课程。

发展安全部门体制：东帝汶国防军和其他提供安全服务者

35. 在“2020 力量”(政府防卫战略白皮书)的基础上，并得到双边捐助者(在稍低的程度上、联东综合团)的资助，东帝汶国防军的发展正在取得进展。在过去一年间，此项工作包括征聘 579 名新人员并在若干领域(包括海事巡逻、土木工程和宪兵工作)发展能力。东帝汶国防军目前还在考虑发展灾害管理的能力和参加联合国维持和平行动的能力。

36. 政府除了努力加强东帝汶国家警察和东帝汶国防军内的能力之外，还采取步骤以进一步健全若干其他重要的提供安全服务者，包括公共建设安全国家局(非正式地称为 *Segurança Civil*)、国家民事保护局(其中包括人称 *Bombeiros* 的消防队)和情报局(国家情报局)。其中一些倡议得到了联东综合团的支助。

在安全部门各自的角色

37. 总统办公厅和政府在联东综合团的大力支助下，重点强调必须对安全部门机构(特别是东帝汶国家警察和东帝汶国防军)的作用和职责加以明确界定和划分；并通过一系列总括性的立法和国家安全政策进程，来处理此事。然而，这些法律草案并没有充分地对东帝汶国防军与东帝汶国家警察的角色加以明确划分，但预期附属立法将进一步处理此事。

文职部门监督

38. 文职部门监督安全部门的一个重要步骤就是建立了议会委员会 B，其任务包括议会对安全机构进行监督。联合国向委员会提供了一名专职技术顾问，此人协助小组处理一系列事项，包括立法分析。

39. 政府努力进一步发展国防和安全部(包括了前国防部和内务部)，朝向文职部门对安全部门实行有效监督和管理迈出了一步。总理兼国防和安全部部长，该部的两个组成部门日常由两名国务秘书管理，一人负责国防(包括东帝汶国防军)，另一人负责安全(包括东帝汶国家警察)。联合国提供专门知识以支持该部在这两个领域不断发展。

40. 东帝汶当局在制定安全部门法律框架方面采取了重大步骤，包括制定关于国防和安全部、警察、退伍军人和宪兵的法律。此外，议会正在审议一系列重要的

安全法草案，其中包括国家安全法、国防法和内部安全法。打算让国家安全法连同国家安全政策成为安全协调的总体框架。

41. 在联东综合团的支助下，并同一系列广泛的利益攸关方协商，制定国家安全政策方面也有了长足的进展。国家安全政策草案可能于 2010 年初提交部长会议。此项政策一旦确定，就将为东帝汶的安全部门奠定政策基础。

挑战

全面审查安全部门

42. 总统及其办公厅以及政府虽然承诺开展所授权的全面审查，但参与所商定进程的情况规模有限、进度缓慢。东帝汶当局的参与在过去 12 个月期间显著增加，但联东综合团应当继续推动国家更全面地主导此进程，以期支助国家当局致力于最终确定此项审查，在进一步改革的计划中体现出其定论。还希望全面审查的定论将用于其他重要的进程，如进行中的制定国家安全政策和安全立法的工作，这项协商将导致大家承诺就涉及东帝汶所有利益攸关方的安全问题展开不断对话。提供安全服务者还必须作出更有力的承诺，以尊重所有东帝汶人民的权利、需求和对安全的关注，在社区一级尤然。

发展安全部门体制：东帝汶国家警察

43. 东帝汶国家警察继续在能力和正直性方面面临重要挑战，目前尚不能够全面履行其警务职责。联东综合团警察部门制定的改革、重组和重建计划草案于 2008 年 1 月提交政府审议，并没有得到政府的支助，因而没有最终敲定。没有一项商定的计划，联东综合团警察部门的重建和改革活动一直以单立的协定和谅解为基础。

44. 政府目前的计划虽然值得称道，但尚达不到能让东帝汶国家警察分阶段发展的地步。然而，通过属于东帝汶国家警察恢复进程一部分的地区评估和行动计划，政府在联东综合团的协助下，开始制定总体的行动计划，以克服在各地区和单位所指明的缺点。联东综合团目前正在侧重于协助政府进一步加强和制定战略展望，并制定相配套的工作计划，凡有可能，就为实施这些计划提供支助。政府对总体行动计划能拥有多少自主权？该计划的实施工作能否得到有效协调，包括同双边伙伴进行协调？这些对政府能否取得成功具有关键意义。

45. 联东综合团警察在制定和提供全面培训计划方面面临一大难题，即：缺少专门的联东综合团警察培训人员和顾问。也缺少合格的、能提供技术咨询服务的联东综合团警察或文职人员专家，难以在人事、预算、财政、采购、档案和资产管理、法证、信息技术、政策制定、同捐助者联络及调动资源等领域，从各个级别上支助东帝汶国家警察。此外，正如政府和东帝汶其他联系方面向评估团强调指出的那样，应当考虑到这样的情况，即：受命开展改革活动的联东综合团警察人

员来自较少的国家，他们的部署期更长，以确保警务标准一致性。这就要求警察派遣国按照维持和平行动部的要求，确保所部署的警官具备必需的资历和各种专门技能，包括辅导、培训、咨询和改革方面的专门知识。警察派遣国不能提供专门警察人员时，或在特别注重连续性的情况下，应通过正常的征聘进程或向会员国借调，征聘人员出任文职员额。提高联东综合团警察队伍中女性警官的比例，也依然是非常理想的事情。

46. 东帝汶国家警察依然缺乏作业、行政和管理方面的能力。几乎在每一地区和单位，东帝汶国家警察都继续面临严峻挑战，特别是在运输、后勤、通信、办公设备和设施领域，这就要求它们依赖联东综合团警察来履行其日常职责。虽然已经制定了好几份国家作业准则和程序，但东帝汶国家警察队伍依然缺乏标准的作业程序、指示、指导方针和基本培训工作，难以适当履行其职责。由于缺少使用武力的适当政策程序，没有多少储存武器的设施，也缺乏适当问责机制，终于出现了东帝汶国家警察(有时是携带武器的下班警察)违反东帝汶国家警察组织法和政策的规定、误用火器的情形。东帝汶国家警察边防警察部队的岗位缺少资源、办公设施和其他后勤供应，难以处理据称增多了的非法越境和贩运人口行为。

47. 总体而言，东帝汶国家警察在以下领域进一步技能发展方面存在重大需求：领导能力、刑事侦查(包括涉及基于性别的暴力)、法证和犯罪现场管理、使用武力、立法和程序、社区警务、交通、海事警务、边防警务、贴身保卫、沟通技能、纪律和操守以及人权。在这些领域，以及在提高对两性平等问题的认识方面，需要加强培训。必须要设立能全面运作的弱者股，这一点无论怎么强调都不算过分。而且还应当为建立这些股的业务能力提供具体支助。在警官的知识和技术专长方面存在着大的缺口，有碍他们依照成文法系统性地调查案件。

48. 目前，国家警察公共秩序营由二个连组成，共 175 人，设在帝力和包考，负责维持和恢复公共秩序，保护重要的国家设施，保护重要实体，并加强境内警察行动。该营编制至少应增至 300 名警官，并加强其行动和后勤能力，使之在充分重建阶段之前充分运作。应在镇暴、使用武力、行为守则和纪律、危机管理、要人保护和车队护送领域进行重点更突出的培训。

49. 关于国家警察的诚信，尽管遭受挫折，人民对国家警察的信任一直有增无减。但对于腐败和不惩罚不当行为的指控，包括一些涉及任意逮捕、过分使用武力和处理不当的事件，特别是国家警察工作队的所作所为，破坏了对国家警察的信任，特别是在年轻人和脆弱群体中。在联东综合团人权和过渡时期司法科受理的大多数案件中，社区成员选择不投诉，有时因害怕报复，或国家警察成员施压，要求通过非正式的传统司法机制解决。这突出表明，应根据国家和国际标准加强关于使用武力的体制政策和程序，经常进行人权培训。联东综合团已经制定了一个培训计划。应依照东帝汶当前公务员条例和既定文职监督政策建立适当的行政纪律机制，确保追究涉嫌侵犯人权和违纪的国家警察警官的责任。

50. 国家警察面临的另一个严重挑战是缺乏对新法律的了解，这往往导致国家警察警官在实施者和罪行受害人之间进行“调解”。一些法律尚未译成大部分国家警察警官使用的语言，即德顿语。调查卷宗有时使用四种语文(葡萄牙语、德顿语、印度尼西亚语和英语)，因此调查员在审查案件时面临困难。

51. 总之，应加强警察与社区之间的联络，特别是在地区指挥官一级与社区联络。社区代表很少有机会与社区维持治安官和县指挥官以上级别的警官会晤。社区似乎接触不到国家警察地区指挥官，后者迄今尚未采取措施，利用媒体与地方社区互动。更严重的是，社区代表，包括乡长，不知道与国家警察沟通的渠道，以处理对于滥用职权或侵犯人权的警官的各项投诉。事实上，没有建立明确的机制，受理公众对警官的投诉。

52. 目前，国家警察几乎没有能力同公众进行战略沟通。必需有专职人员和专用预算，以及可持续的能力发展方案，国家警察才能够开展关于法律和秩序问题的全国运动，并同国家媒体有效协作。这对维持治安工作至关重要，特别是对社区维持治安和专门服务(保护弱势人员股等)而言。

53. 同 2009 年相比，2010 年国家警察预算略减，预测 2011 年将进一步减少。应极大改进当前行政制度，包括人事、预算、财务、采购、资产和档案管理制度，特别是在执行方面。东帝汶政府应优先向国家警察提供财政和物质援助，包括在交通、通信、设备和其他物项方面，以及翻修或建造设施。

54. 双边伙伴，特别是澳大利亚、日本、新西兰、葡萄牙和美利坚合众国，继续提供发展培训方案，重点是特别支持和课程(例如：领导、社区维持治安、基于性别的暴力、爆炸物装置和海岸警卫队)。但应以更全面的方式协调双边援助。

安全部门机构的发展：东帝汶国防军

55. 在没有国家安全政策和明确规定安全机构作用和责任的必要立法的情况下，东帝汶国防军发展成一支专业、负责任的国防队伍仍然是一项挑战。虽然东帝汶政府表示致力于确保东帝汶国防军新兵的地域平衡，但东部地区的申请人似乎更会如愿以偿，特别是在官员一级。虽然妇女占新兵的 7%，但未挑选妇女参加官员培训。应进行制度改革，确保妇女有平等的培训和职业发展机会，并采取措施保护她们不遭受性剥削和性虐待。

文职监督

56. 议会委员会 B 在有效发挥其文职监督作用方面面临能力挑战。在此方面，各位代表要求联合国继续在立法检查领域提供支持，并就治理和两性平等问题提供培训。东帝汶国防军指挥官还建议联合国促进加强委员会 B，提供制订和审查国防立法领域的专门知识。

57. 国防与安全部二个秘书处的管理、行政和人力资源能力仍然有限，特别是在政策制订、采购和财政领域。因此，很难有效控制各自安保部门的文职人员。

58. 民间社会参与处理安全部门改革问题的能力仍然有限，特别是在妇女安全领域。少数非政府组织处理安全部门改革问题，而且能够帮助扩大国家对这一进程的掌控权，增强公众对安全机构的信心。

2010-2012 年优先事项

59. 必须在以下二大关键领域为推动东帝汶整个安全部门改革和发展提供重大支持：(a) 完成安全部门审查，在同东帝汶利益攸关者进行广泛磋商的基础上，确保同新制定的安全政策和法律相协调，推动制订国家安全部门发展计划；(b) 加强国防与安全部、议会委员会 B 和民间社会的文职监督和管理能力。应高度优先协助完成国家安全政策，以及一整套安全法草案，重点是明确规定和界定所有安全部门机构的作用和责任，特别是国家警察和东帝汶国防军。随着联东综合团今后逐渐缩编，应同联合国国家工作队和双边合作伙伴讨论可能继续提供支持的需求。

60. 关于国家警察改革与发展，应着重支持国家当局加强国家警察的文职监督和管理，同时加强国家警察问责制并提高其效率，特别是通过在行动、行政与管理、纪律程序、警察与社区联络、尊重人权和提高两性平等意识方面增强能力。

61. 联东综合团应支持东帝汶政府建立一个协调机制，确保有效协调方案和项目资金。应加强同双边合作伙伴的国家协调，特别是澳大利亚支持的东帝汶警察发展方案，同时承认联东综合团警察促进国家警察发展的能力有限，并考虑到各个行为体的相对优势。国家警察恢复主要维持治安责任仍然是联东综合团的高度优先事项。

62. 联合国应随时响应东帝汶高级官员和东帝汶国防军指挥官的要求，在下列领域向武装力量提供支持：监督与管理、政策与立法发展、监测东帝汶国防军边防联络官、协调双边伙伴提供的维和和灾害管理培训、媒体培训和提倡道德、尊重人权和提高两性平等认识。所有旨在发展纯军事能力的活动，特别是涉及使用武力的活动，应仅由双边合作伙伴进行。

恢复维持治安

63. 在 2009 年 12 月 9 日东帝汶总统主持的会议上，以及在技术评估团工作期间，东帝汶当局对 2010-2012 年期间联东综合团警察的未来作用表示了看法。东帝汶当局提出多项建议，包括：(a) 加快国家警察恢复维持治安责任的进程，2010 年 6 月之前在帝力、2010 年年底之前在所有地区和单位恢复维持治安责任；(b) 减少联东综合团建制警察部队在帝力的存在；(c) 在国家警察司法部保留联东综合团警察，在纪律程序方面提供辅导；(d) 提供合用场所并重组联东综合团

警察，以便向国家警察提供行动、行政和管理支持，并改进辅导和培训工作；(e) 提供国家警察计划中的培训，向官员提供来自少数捐助国的特别技能；(f) 重新就《补充警务安排》进行谈判，特别是避免“双重指挥”的情况及审查“认证”进程。

64. 2009 年初，东帝汶政府和联东综合团就国家警察恢复主要责任进程达成协议，以便根据彼此商定的标准逐个地区和逐个单位地进行警察活动。2009 年 5 月国家警察开始在劳滕地区恢复主要的维持治安责任，2009 年年底之前移交欧库西地区和马纳图托地区、警察培训中心、维克克地区、水面部队和国家情报局。此外，已经决定在 2010 年初移交包考地区和阿伊纳罗地区。联东综合团将尽一切努力确保在 2010 年年底之前完成恢复主要责任进程。但东帝汶政府规划进程，特别是预算进程，似乎未考虑到伴随着移交工作，以及联东综合团警察随后进行重组，国家警察所需经费增加。

65. 继恢复在各地区和单位的维持治安职责之后，联东综合团警察一直监察国家警察并向其提供咨询和帮助，同时仍随时可以提供行动支持，并在极端情况下，应要求恢复临时执法。现已建立联合监测机制，监测国家警察在恢复其维持治安责任的地区和单位的进展情况，以便继续进行改革和转让技能。应大力加强和更好地利用这一监测系统，当务之急是加速完成联东综合团警察和国家警察合用同一地点的工作。

66. 由于继续努力，国家警察登记、甄选和认证方案取得进一步进展，已完全认证 2 896 名官员(578 名女官员)，占总数的 92%。登记和认证方案要求将未认证官员从国家警察除名。其余未认证官员面临刑事诉讼和纪律程序。迄今为止，东帝汶政府已对 6 名被定罪的未认证官员及另一名未登记的官员采取行动。但东帝汶政府仍应当视需要和要求在联东综合团或其他利益攸关方的协助下，通过和颁布相关立法，确保有效执行认证方案。联东综合团考虑到这些因素，目前正在与东帝汶政府讨论可能的解决办法，以确保未认证官员被停职或解职。

联东综合团警察部分改组

67. 2010 年，联东综合团警察将继续负责在东帝汶境内临时执法和维护公共安全，直至国家警察在所有地区和单位恢复维持治安责任，并完全重组。随着国家警察恢复这些责任，联东综合团警察将在组织、规模和能力方面进行调整，以执行与监测、咨询、协助和培训有关的新任务。警察职能的这一转变需要减少联东综合团警察，但需要必要的专门技能。因此，将分两个阶段进行：(a) 在某地区或单位进行移交之后六个月，评价国家警察工作进展情况，在审查联东综合团警察必要编制时将考虑到这一评价结果；(b) 在进行移交 9 个月之后，根据新的任务调整联东综合团在各地区或单位中的兵力。因此，2010 年初至 2011 年 6 月期间，驻各地区和单位的联东综合团警察开始减员。

68. 还应考虑到今后两年在维持治安需求方面的重要因素：预定 2010-2012 年进行选举；主要民间活动和庆祝活动；在发生孤立事件的非常短的时间内安全局势可能恶化；过去未解决的苦难可能导致安全风险；贫穷与失业可能导致紧张局势加剧，武术团体或其他团体的犯罪活动增加。国家警察公共秩序营尚没有承担全国镇暴责任所需的能力、培训、后勤支持和设备。因此，应维持联东综合团建制警察部队的强有力存在，即使在国家警察充分改组之后，以确保全国镇暴反应能力。联东综合团警察还将提供定点安全支持；在特别和重大事件、活动和示威中事先部署警察；向国家警察公共秩序营提供辅导和培训。2010 年 12 月之前将撤离二个建制警察部队排(各有 35 名警官)。在 2010 年年底之前将进行一次评估，并根据评估结果确定是否在国家警察充分改组之后进一步缩减联东综合团警察。

69. 因此，联东综合团在各地区和单位的兵力在 2001 年中期将从 1 608 人降至 1 280 人(790 名警官和 490 名建制警察部队警察)。

军事联络组

70. 根据安全理事会第 1704(2006)号决议设立军事联络小组，编制为 34 名军事联络官和参谋，协助东帝汶政府就安全工作开展联络，协同派往地区警察局的联合国武装警察，一直在三个边界地区派驻人员。军事联络小组在博博纳罗、科瓦利马和欧库西边界地区保留哨所，并在帝力和包考各设一个哨所。这些哨所同印度尼西亚和东帝汶边防部队、东帝汶国防军和国际安全部队保持联络，军事联络小组还向东帝汶国防军边界联络官提供辅导，向联东综合团提供安全情报，并向联合行动中心、联合后勤业务中心和特派团联合分析中心提供军官。

71. 所有对话者都向技术评估团表示，军事联络小组不应在 2012 年之前撤离。无武装的军事联络小组与东帝汶和印度尼西亚边防人员互动，在未解决问题的地区增进信任并进行调解，而且可以化解动荡不安的局势，如最近在欧库西地区发生的事件。因此，2010 年应保留该小组的当前结构和任务，然后根据边界地区的事态发展审查其编制。

C. 法治、司法和人权

进展

72. 中期战略和基准(见 S/2009/72, 附件)的第二个领域“法治、司法和人权”涉及加强司法职能、完成未完成的调查并加强国家人权机构和问责机制。

73. 尽管 2006 年遭受挫折，东帝汶继续在此领域取得进展。2008 年至 2009 年安全部队侵犯人权的总数有所下降，但过分使用武力仍令人关切。东帝汶政府，包括司法部，欢迎 2009 年 10 月完成的司法部门独立综合需要评估报告。该报告的重点是应对执法人员进行专门培训，加强司法机构，改善警方与检察机关之间的

合作，并建立有效的法律援助制度。在司法独立、分权、促进职业责任、反对有罪不罚、要求追究责任、性别公正和儿童权利方面，已查明明显的不足之处。东帝汶政府一直参加协商进程，以制订《东帝汶司法部门战略计划》初稿，包括各项更正。预期该计划将于 2010 年初获得通过，将构成司法部门建设性、合作和国家掌控的战略改革进程的基础。希望该计划符合独立综合需要评估。

74. 2007 年以来，37 名东帝汶学生从法律培训中心毕业。截至 2009 年年底，司法官员人数增至 13 名国家法官(4 名女性)、13 名检察官(6 名女性)和 11 名公设律师(3 名女性)。目前，司法机构中的国际执法人员继续从履行业务职能过渡到发挥咨询作用。检察长办公室将于 2010 年 3 月启动这一进程的最后阶段，再任命 5 名国家检察官。2009 年 8 月颁布一项新法律，增加了法官、检察官和公设律师的薪金。此外，已将人权培训内容纳入所有实施的法律培训方案，以加强国家司法人员的技术技能和能力。

75. 现已起草和制定主要法律，包括《刑法》，其中将家庭暴力定为重罪。议会目前正在审议《反家庭暴力法》和一部新的《民法》。可通过草拟习惯法加强正规司法机构和传统司法机制之间的协同作用，以确保风俗习惯符合国家和国际人权标准，特别是与妇女和儿童有关的标准。检查机关处理的案件增多表明，对正规司法系统的信心增加，但这仍然是一大挑战。监狱基础设施和方案取得重大进展，使囚犯待遇得到改进。在国家警察警官问责制方面取得一些进展。作为认证进程的一部分，采取了若干措施(见上文第 66 段)。此外，这一年区法院将另外 4 名国家警察警官定罪。

76. 在达成共识一年之后，议长和各政党商定在 2010 年 3 月底之前审议关于真相、接纳与和解委员会和真相和友谊委员会后续机构的法律草案。关于调查 1999 年犯下的危害人类罪和其他严重罪行，截至 2010 年 1 月 15 日，联东综合团重罪调查组在检察长领导下开展工作，在未完成的 396 个调查中完成了 110 个调查。

77. 人权和司法监察员 2008 年和 2009 年得到进一步加强，开设了 4 个区域办事处。2007 年以来，监察员一直获得支持，以增强其工作人员的人权知识和技能，具体方式包括辅导、培训、讨论会和国际会议。

78. 教育部所有地区和县的监察员都接受了人权培训，教师则接受人权教育培训。教育部表示支持将所有人权正式纳入课程，包括儿童权利和妇女权利。国家警察和东帝汶国防军也接受了人权培训。

79. 在向人权条约机构提交报告和与之合作的领域也取得了一些进展。东帝汶政府同意向经济、社会和文化权利委员会提交报告，作为其下一个条约报告，并向消除对妇女一切形式歧视委员会提交报告。民间社会和监察员完成了提交委员会的“影子”报告。

挑战

80. 仍然存在巨大挑战，去年的事件突出表明必须进一步加强东帝汶的法治，而且在发展人权文化方面面临挑战。如上文第 24 段所述，政治干预破坏了重要原则，例如问责原则，包括对严重罪行追究责任的原则，以及司法独立和分权原则。家庭暴力比率高，各关键领域的人权能力不足。仍然需要从人权和两性平等观点出发，对国家警察目前恢复维持治安责任的工作进行严密监测。

81. 对于特别调查委员会确认的 2006 年违法行为和安全理事会授权调查的 1999 年违法行为而言，完成调查工作仍然重要。虽然继续通过重罪调查组对 1999 年重罪进行调查，但是在将案件交付审判方面只取得了有限的进展。民间社会组织向评估团表示，强烈希望过去实施的严重罪行和侵犯人权行为受到法律制裁并追究责任。在追究责任和有罪不罚问题上的分歧给该国和联合国带来挑战。真相、接纳与和解委员会及真相与友谊委员会拟议后续机构将成为促进和解的重要手段。

82. 司法系统仍然缺少足够合格的官员以及必要的行政手段和有形基础设施，无法适当、公正或有效地行使司法。司法和执法机构的能力仍然不足，无法对刑事罪，特别是对与腐败、对儿童施暴、性攻击和家庭暴力有关的刑事罪进行公正、有效的侦察、调查、起诉和裁决，有时这些机构也缺乏这方面的意愿。阻碍刑事司法系统适当运作的主要因素包括警察和检察机关之间缺乏协调、执法和司法官员对适用于调查的法律和程序缺乏了解以及语言障碍。因此，只有少数案件得到了法院适当的处理，检察机关未结案件的数量仍然很高。虽然公设律师办公室的工作增加了东帝汶人诉诸司法的机会，但是并不能对所有司法援助请求作出回应，而私人律师的能力仍然有限。如果要提供更多法律援助服务，则就必须加强作为自治机构的公设律师办公室。

83. 有效、透明的监督和问责机制提供的制衡作用对于打击司法官员的腐败和不当行为至关重要。尽管为司法和检察机关建立了负责维持标准和职业纪律的最高委员会，并通过了道德守则，但是这些委员会和守则均需进一步加强，以便根据国际标准对法官和检察官进行有效的纪律控制。目前，仍然没有为公设律师办公室设立高级委员会，也没有承担律师职业管理和纪律责任的独立律师协会。

84. 为了确保对司法部门进行独立全面需要评估，并确保预计不久将通过的《东帝汶司法部门战略计划》得到执行，必须改善有广泛基础的协调机制，包括与性别公正和少年司法有关的协调机制，这两个领域是向评估团强调的重要领域。

85. 关于惩教，政府应在联东综合团和开发署的支持和协助下，主要在囚犯和工作人员方案、为重新融入社会做准备和监狱管理方面重点提供政策和规划协助。必须有分开关押妇女和青年以及患有精神病的囚犯的设施。

86. 进一步加强和巩固监察员的作用将至关重要。其他国家机构必须大力加强尊重和考虑监察员作为促进和保护人权的重要行为者的作用。同时，必须加强最近设立的全国儿童权利委员会的能力以及民间社会人权行为者的能力。

87. 在东帝汶，暴力侵害妇女和儿童行为是普遍存在的严重行为，仍然是需要优先处理的事项。据估计，正式司法系统处理的所有案件中有三分之一是针对妇女的家庭暴力犯罪案件。妇女还在获得诉诸司法机会方面面临很多有性别区分的障碍，包括妇女的德顿语和葡萄牙语识字率和流利程度低于男子、她们对权利的了解有限以及在出门旅行方面受到更多限制。向家庭结构以外的任何论坛举报罪行仍然受与此类罪行有关的耻辱和社会文化承受能力所制约。尽管根据《新刑法》的规定，家庭暴力如今是公共罪行，但是大多数针对妇女的家庭暴力和性攻击案件仍然通过传统司法论坛得到调解，而不是正式提出诉讼。国家警察保护弱势人员股面临资源不足问题。最后，诉诸司法的机会有限助长了有罪不罚气氛，对尊重人权，特别是对尊重妇女和儿童的人权造成不利的影 响。联合国和双边行为者必须通过制订和执行反家庭暴力法、民法、土地法、传统司法框架、少年司法立法和监狱法，大力加强法律框架。

2010-2012 年的优先事项

88. 人权和司法领域的联合国各行为者与国际捐助方合作，正在以互补的方式开展工作，并将重点放在下列各优先领域。

89. 开发署执行了一个多年度、多捐助方综合方案，以加强东帝汶的司法系统，应对司法部门的迫切需要并协助为将来发展可持续的国家能力。作为优先事项，开发署应继续支持国家执法人员法律培训中心；资助国际司法专家为国家司法专家提供咨询；为司法部门提供技术和财政援助；支持司法机构增加人人诉诸司法的机会；提高惩教部门的能力，在对待囚犯方面达到国际标准。

90. 联东综合团司法支助股的优先事项应该是促进和支持国家领导的有效进程，支助执行《东帝汶司法部门战略计划》。这个进程应包括支持政府领导的协调理事会对国家和国际行为者进行有效、包容的协调的作用。联东综合团还通过担任非正式讨论论坛主席发挥中心作用，该论坛力求进一步改进国际行为者之间的协调、加强信息交流、找出差距以及推动就重要的司法和人权问题进行政策讨论。在惩教、两性平等和少年司法领域提供技术和战略咨询非常重要。另外，还必须促进和倡导加强司法和检察机关以及公设律师办公室内部的监督和纪律机制，并对司法系统的运作情况定期进行评估。

91. 联东综合团应通过其人权和过渡司法科，继续重点对人权情况进行监测和公开报告，在国家警察恢复了维持治安的首要责任的情况下，这一点愈加重要。联东综合团应继续在经济、社会和文化权利、性暴力和基于性别的暴力、问责制、过渡性司法和保护弱势群体领域发挥倡导人权的作用。在国家人权行为者的存在

仍然有限的帝力外部，联东综合团为外地办事处配备了人权工作人员。政府日益要求联东综合团对人权和司法进行客观评估并提供专家咨询意见。

92. 联东综合团在培训国家警察、东帝汶国防军和东帝汶其他官员时必须发挥人权作用，以促进遵守国际人权标准，包括遵守条约报告和普遍定期审议，并确保有效的文职监督和分权。联东综合团应支持努力促进全国达成共识的对话，并支持议会努力建立执行真相、接纳与和解委员会及真相与友谊委员会所提建议的后续机构，这项工作将在联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)和开发署资助的国际检察人员的支持下开展。开发署和人权高专办联合建设监察员能力的项目已得到扩充，以增强监察员在人权领域的任务，加强公共援助部和4个区域办事处，并发展监察员的法律能力及机构规划和管理。人权高专办应在时机适当时候与东帝汶当局和民间社会协商，对于在联东综合团撤出后，是否需要在东帝汶设立独立的人权高专办存在以及这方面的可行性进行评估。

93. 目前，联东综合团重罪调查组是调查所控1999年实施的危害人类罪和其他严重罪行的唯一机构。虽然能否实现对这些罪行追究责任的目标仍然不确定，重罪调查组完成所有调查仍然是重要的，并有可能提起诉讼。只有现在收集和保存充足的证据，今后才能将罪犯绳之以法。联合国认识到这一事项的政治敏感性，并鉴于必须确保追究司法责任，还应继续酌情重申对战争罪、危害人类罪和灭绝种族罪等严重罪行不能特赦或免于惩罚的坚定立场。

94. 为了促进核心机构内部以及东帝汶广大社会的人权和司法文化，需要将多媒体通信和公共信息战略纳入这些努力的所有方面。

95. 联合国儿童基金会(儿童基金会)、国际移民组织、联合国人口基金、妇发基金、联东综合团和双边伙伴应继续与促进平等国务秘书及社会团结部和教育部密切合作，实施多项方案，以减少基于性别的暴力和暴力侵害儿童行为。这包括通过广播和教堂礼拜开展提高认识运动；访问境内流离失所者返回的社区；为警察和司法工作者、教师和社区领导人开展重点介绍国家责任的培训；制订女受害人方案。应继续与警察、地方当局、女幸存者和地方妇女非政府组织一起提供支持，以加强由妇发基金推行、由社区领导的防止性别暴力战略。政府设在各地区的儿童保护干事是在儿童基金会支持下执行能力建设方案的核心。开发署和联东综合团应继续在法律框架方面支持政府，根据侧重于妇女的国际人权标准将正式司法系统与传统司法机制联系起来。

D. 民主治理和对话文化

进展

96. 中期战略和基准(见S/2009/72,附件)的第三个领域,即民主治理和对话文化,涉及通过尊重宪法权利和为所有公民提供保证,促进遵守可持续民主治理的价值观和原则以及遵守道德标准,还涉及加强透明度和问责制。

97. 在恢复独立后的短时间内，东帝汶在这个领域采取了积极的步骤。联东综合团民主治理支助股和联合国国家工作队(主要是开发署)，一直支持并正在支持各种旨在促进民主治理文化的方案和项目。然而，发展机构和人力资源能力以加强国家治理能力是一个长期过程。鉴于下文第三.E节所述社会经济因素，相对近期才设立国家机构的东帝汶尤其是这种情况。

98. 议会在监督政府活动方面日益取得成效。其他领域也取得了显著的进展，包括制订议会战略计划，修订会议的议事规则以精简议会程序，并就地方治理、反腐败和初等教育举办公开讨论会。

99. 公务员制度委员会的设立以及与检察长合作的人权和司法监察员的工作，说明东帝汶努力提高透明度和加强问责制。此外，还努力处理腐败问题，特别是在2009年5月通过了关于反腐败委员会的法律。

100. 2007年以来，政府发展了利用本地媒体向社区阐释其政策和方案的能力，大部分部委加大了与媒体接触的力。政府在东帝汶电台和东帝汶电视台每周播放介绍各部委活动的节目，并且每周在所有日报上刊登一个页面。

挑战

101. 除非加强民主体制，建立适当的问责机制并使该机制运作起来，否则即便选举成功也不能保证实现民主治理。对四大主权支柱相互制衡的了解和尊重尚未牢牢地植根于政治领导层。议会也继续面临挑战，公务员制度，包括地方公务员制度，仍然薄弱。此外，评估团听说，各政党严重关切的是，地区一级人力资源和能力不足将使分权问题复杂化。

102. 很多对话者还对东帝汶日益腐败的趋势表示关切。东帝汶领导人已公开表示致力于建立有效的反腐败机制。通过将政府合同、工作和其他好处给予那些与政府官员有密切关系的人，政府支出政策可引起对优待制度的期望，并且更容易导致腐败。该国规划、监督和执行长期有效公共投资的能力不足，使其更容易受腐败影响。政府曾连续数月为反腐败委员会主席一职寻找合适、有愿意和可得到广泛接受的候选人而未果。该委员会和检察长之间的关系尚未得到明确的界定。

103. 缺乏国家审计机构，即宪法所预见的行政、税务和审计高等法院，仍然是治理结构所缺乏的关键因素。该法院的设立工作正在进行但远未完成，主要原因是仍然缺乏合格且有经验的司法人员。

104. 公共部门提供的服务很差，部分原因是公共部门过于集中化，这仍然是一项挑战，并使很多东帝汶人边缘化，被孤立并且缺少必要的服务。包括选举管理机构、人权和司法监察员、国家警察和司法系统在内的大多数部委和其他公共机构开展广泛社会宣传的能力尚未得到全面发展，特别是在妇女和青年赋权问题

上。当选官员实施地方治理尚待市政立法获得通过。尚未对政治领导层产生重要影响的民间社会组织在体制上缺乏进入决策中心的重要机会。

105. 大量青年往往面临就业难题，并感到隔阂。他们有潜力发挥积极的政治作用，推动国家社会经济发展，应参与民主和包容各方的进程。联合国将继续在这方面支持东帝汶当局。通过提高青年对其公民权利和责任的认识，增加青年参与和发挥领导作用的机会，这将大大有助于促进民主治理文化。近期青年议会的成立说明这一进程向前迈出了明显的一步。通过教育机构以及体育和青年协会等机制，可取得更多成果。

2010-2012 年的优先事项

106. 上述内容反映出，环境仍然脆弱，而民众的期望很高。联合国必须与广泛的伙伴合作，继续利用斡旋帮助促进东帝汶可持续的民主治理。更具体而言，联东综合团未来三年在民主治理和对话方面的首要优先事项应该是进一步加强问责机制。

107. 联合国应与相关发展伙伴继续支助该国的选举进程。联合国对选举的支助涵盖五个主要领域：安全、法律咨询、技术援助、有限的后勤支助和整体政治咨询。由东帝汶综合团和开发署工作人员组成的联合国选举支助队应重点提供法律事务、选举管理事务以及公民和选民教育方面的顾问，主要目的是发展选举管理机构(全国选举委员会和选举管理技术秘书处)的能力。由于这些机构的能力不断增强，联合国支助市政选举的整体水平应低于对 2009 年乡级选举的支助。2012 年以前将举行的总统和议会选举对东帝汶而言将是重要的里程碑。如东帝汶当局请求联合国为这些选举提供技术选举援助，则必须在各伙伴之间广泛协商的基础上对这类援助进行严密的规划，并且鉴于国家能力不断增强，这类援助还应考虑到对可能在 2012 年以前进行的市政选举进行整体评估。

108. 联东综合团应鼓励政府加强东帝汶社会各部门的反腐败和透明原则，并将这些原则纳入主流。更具体而言，联东综合团应与其他发展伙伴密切协商和合作，重点为行政、税务和审计高等法院和反腐败委员会的设立和运作酌情提供政策咨询支助。双边捐助方已表示他们将直接对政府提供支助。

109. 联东综合团充分认识到分权和市政选举可能涉及政治敏感性，因此应继续支持全国有关建立市政和地方民主治理的讨论。鉴于市政选举的政治性质，真正检验市政成效的因素在于随着时间的推移，中心在多大程度上向其移交职能、资金和人员。联合国资本发展基金-开发署地方治理联合支助方案在政策和技术层面上支持了 2003 年以来的分权进程。

110. 东帝汶综合团密切注意议会的工作，并向议长和议会各委员会提供政策和法律咨询意见。开发署在议会的能力建设方面发挥了领导作用，并开始了其 2010-2013 年期间技术援助项目的第三阶段工作。东帝汶综合团和联合国国家工

作队应继续支持议会。东帝汶综合团和开发署与澳大利亚国际开发署一道，还在 2009 年支助成立公务员委员会。运作正常的公务员制度将有助于东帝汶的长期稳定，因此，东帝汶综合团和开发署应与发展伙伴合作，以更有效的方法酌情在中央和地方一级提供基本服务。在这些地区，东帝汶综合团要逐步减少其工作人员/顾问，因为联合国国家工作队、特别是开发署和其他发展伙伴能提供这方面的专门知识。

111. 在过去三年，东帝汶综合团与妇发基金一直密切合作，促进两性平等主流化，两性平等专题综合工作组已讨论了与性别有关的广泛问题，并促进其成员根据商定的计划和战略采取行动。这项综合措施应当继续寻求将性别平等观点纳入政府的所有政策、方案和活动。东帝汶综合团和妇发基金应与负责促进平等事务的国务秘书办公室一道，特别注意与采取《消除对妇女一切形式歧视公约》规定的暂行特别措施有关的工作，以及为通过妇女在政治上参与选举和权力下放过程来促进性别平衡而采取的平等权利行动。另外，还应努力鼓励公务员的性别平衡，并将特别注意鼓励妇女参与高层决策和担任管理人员。

112. 东帝汶综合团举办了一系列民主治理论坛。在东帝汶综合团的支助下，在东帝汶大学举办的一系列关于民主治理的学术讲座，以及由民间社会团体起草《公民宪章》，也旨在促进民主施政的文化。

E. 社会经济发展

进展

113. 中期战略和基准(见 S/2009/72, 附件)的第四个领域——“社会经济发展”，指的是改善生活品质 and 增加就业机会，重点特别放在农村地区和青少年，以及境内流离失所者可持续返回和重返社会。

114. 在过去 12 个月里，在教育和卫生方面提供的基本社会服务，包括向弱势群体提供的社会援助/保护，已开始改善许多东帝汶人的生活条件：9 000 教师接受了强化培训，包括葡萄牙文；在世界粮食计划署(粮食计划署)的支助下，1 006 小学实施学校供餐方案，并采用了爱幼学校模式；通过采取麻疹/破伤风疫苗接种和营养干预措施开展的多抗原运动，使得全国人口的 40%受益，包括年轻妇女和儿童。在粮食计划署的支助下，卫生部已对超过 49 000 名 5 岁以下的儿童和孕妇/哺乳妇女实施补充营养方案。基于社区的急性营养不良治疗方式已扩大到 7 个地区。又有 1 242 户农村家庭获得了改善的卫生设施。社会救济部新增了 13 名区域儿童保护干事。有条件的现金转移支付的集资办法使得 9 000 人受益，主要是妇女。

115. 生计和就业机会增加，包括在农村地区和为弱势群体及青年提供这种机会：近 50 000 人(妇女占 27%)进入就业促进方案，职业中心登记了 1 548 个新的寻找就业和培训者(妇女占 40%，青年占 86%)，另有 11 227 人(妇女占 26.6%)

劳动密集型公共工程方案中获得临时就业机会，主要是在农村维修道路；低收入人口中有 5 000 名新客户获得小额贷款(妇女占 70-80%)。所有 65 个境内流离失所者营地已经关闭，16 450 户家庭得到了一揽子恢复措施的支助，同时，在流离失所者返回地区，通过参与性进程开始实施小规模社区基础设施项目，该进程得到联合国建设和平基金的支助，并由开发署和国际移徙组织协助开展，必然需要召开筹备会议，并需要在境内流离失所者与接受他们的特定地区的社区之间进行调解。另外，为国家灾害管理局下属的地区灾害管理中心制定了行动计划，并向各地区分配资金供快速反应之用。

挑战

116. 尽管东帝汶所面临的社会和经济挑战十分广泛和严峻，特别是在 2007 年底贫困率估计为 49.9%，技术评估团确定了以下的优先挑战，如不解决这些挑战，它们有可能会影响短期或中期的稳定。虽然中期战略和基准取得了重大进展，造成 2006 年危机的许多基本社会经济的因素仍然存在。

普惠性发展纲领和政策对话

117. 东帝汶继续制定规划和衡量进展的联合框架。国家优先方案现已进入第三个年头，并在联合国的支持下与国家预算周期统一。中长期国家战略发展计划已经由总理办公室编写，并预计将在 2010 年 4 月提出。国家优先事项过程，以及随后的国家战略发展计划和农村发展框架，应能为政府各部门优先事项提供一个大的框架，发展合作伙伴能够在该框架中协调它们的援助战略。联合国对千年发展目标国家指导委员会秘书处的支持，将极大地促进政府努力在一个普惠性国家发展纲领中更好地利用公共开支，扩大石油和天然气收入的益处。

118. 政府最近决定通过直接的现金转移满足 2006 年 3 月退役的东帝汶国防军成员(请愿者)、境内流离失所者、退伍军人和养恤金领取者的需求，这些决定提高了人民的期望，并使得财务管理有可能无法持续。虽然政府已接受应在 2010 年预算中采取慎重的财务政策的信息，却在没有与合作伙伴协商情况下采取可能产生深远影响的决定(例如，关于大型基础设施项目的贷款、成立一个国家开发银行、为启动当地企业制定的“一揽子全民投票计划”等)。即将对《石油法》进行的审查突出表明需要提供关于国家长期稳定经济管理的明智意见。必须扩大收集客观的经济专门知识，并提高政策对话的质量。

农村发展和生计

119. 农村贫困的一个主要因素是农业部门开发不足，其特点是生产力低下，产权不确定，占有小土地，灌溉有限，产品无法进入市场，以及毁林造成的自然资源管理不善。非农业生计机会极为有限。所有女性就业中 90%是在农业，由于更多的男性劳动力迁移到城市地区，以及农村地区的妇女在土地所有权和参与家庭及社区决策过程中的边缘化，她们的风险更大。实施政府的短期基础设施投资的

优先事项(供水、环境卫生和道路)将是至关重要的,但需要时间。如果没有将国家预算的更大份额分配给支助农村发展和农业服务,仍然无法让农民参与计划中的公路网促成的市场经济。市场中心或社区市场的扩大将部分取决于基础设施的改善,以及是否能获得市场信息(尤其对妇女生产者来说),以促进产品多样化。

120. 增加谋生机会的努力基本上包括短期就业创收活动,支持小额信贷和小规模的农业企业,以及职业培训。以现金支付工资方案是难以持续的,但能提供重要的家庭收入,以补充农业收入。支助小额信贷和农业企业的活动对于妇女受益者来说取得了一些成功。妇女的创业活动常常得不到社区的支助,或在确定贷款的用途方面会面临男户主的挑战。

121. 青年能参与国家经济生活、民间机构和民主进程对于东帝汶的稳定是至关重要的。2006年危机期间的大部分暴力行为是由心怀不满的年轻男子犯下的,他们在不同程度上是有组织的,而且与各政党、安保机构、武术团体以及团伙有关联。如果说那场危机最直接原因有所缓和,东帝汶青年面临的基本挑战仍然大量存在。25岁以下者超过总人口的60%,全国青年失业率达18.4%,城市青年失业率则高达35%,而后者的数字很可能上升,因为该国人口增长率超过3%,而且农村人口不断向城市迁移。估计每年有15 000到17 000青年进入就业市场,远远超过了2008年估计创造的9 500个职位。另一个影响青年进入就业市场(特别是在公共部门)的障碍是,他们的葡萄牙文能力不足,而葡萄牙文又是立法和司法行政的主要语言。

122. 迄今为止,解决青年失业这个关键问题的努力是有限的。为期四年的促进青年就业计划是一个值得一提的例子,该计划得到国际劳工组织的澳大利亚国际开发署的支持,其目的包括使青年学习各种与当地劳动力市场有关的技能,并根据政府制定的国家就业战略制定青年就业政策。需要更加重视这一领域的工作,包括创造和发现青年的就业机会。

基本社会服务

123. 正如秘书长关于冲突结束后立即建设和平的报告(A/63/881-S/2009/304)所述,提供基本社会服务对于加强冲突后国家政府的合法性能发挥关键作用。由于东帝汶大部分人口居住在农村地区,提供基本社会服务是东帝汶许多社区与他们的政府最明显的互动。

124. 联合国正在积极努力加强基本服务及其提供手段,特别注重保健和营养、供水、环境卫生和个人卫生、教育和粮食保障。虽然已经取得了进展,现有的数据仍然表明在农村地区提供的服务非常薄弱。尽管自1990年以来5岁以下儿童死亡率的比例几乎减少了一半(从每千名活产死亡184人减少至97人),它仍然很高。每千名活产死亡77个的婴儿死亡率比该区域平均水平高出3倍以上,而

每 10 万活产死亡 660 人的产妇死亡率超过该区域平均水平的两倍。普遍严重营养不良率高于许多撒哈拉以南的非洲国家。农村人口只有 56% 能获得安全饮用水，不到三分之一的人能享用适当的环境卫生。除非这些主要社会指标得到改善，国家效力的一个重要衡量标准仍将继续显示很差的结果。

教育

125. 技术评估团面谈的利益攸关者(包括政府官员)最普遍强调的挑战是，国家机关、民间社会组织和商业界缺乏足够的合格人力资源。这种能力差距的主要根本原因是无法获得优质教育。只有不到一半的儿童完成小学学业，部分原因是许多儿童获得的教育质量差。根据教育部估计，高达 85% 的小学教师不称职。这方面的一个重大挑战涉及语言：虽然政府规定小学教育用葡萄牙语和德顿语教授，绝大多数教师的葡萄牙语不够熟练，而且书面德顿语的发展和标准化工作已被延误，并且没有得到足够的支持。这直接影响到儿童的教育质量，超过一半的人口不能读写。

126. 评估团认为，改善获得高质量教育的机会是从后冲突环境有效过渡到稳定和发展的一项核心要求。至关重要的是，需要建立一支有足够合格人员的队伍，以确保东帝汶各机构的继续正常运作。虽然这是一个长期的挑战，但是，除非在这方面取得迅速进展，可能会威胁到该国的中期稳定。

境内流离失所者

127. 政府认为境内流离失所者问题基本上已经结束，而且是其政策的成功范例。然而，由于从农村向城市迁徙所产生的额外压力，以及寻找到土地纠纷的解决办法进展缓慢，特别是在城市地区，因此，回返的状况仍然脆弱，已取得的成果可能无法完全持续。必须慎重考虑脆弱受益者(尤其是妇女)和接受回返者社区的需求，以促进持久的解决办法。在境内流离失所者营地关闭之后，社会救济部在开发署的支持下，为在 2010 年建立一个新的建设和平和社会融合司制定了一项战略计划。社会救济部还在开发署的支持下，正着手对一揽子恢复措施的影响进行调查。

灾害预防和管理

128. 东帝汶极易遭受自然灾害。然而，目前政府预防和管理灾害的能力仍然有限。社会救济部下属的国家灾害管理局负责协调救灾工作。《国家安全法》草案规定在国防和安全部成立一个综合管理危机中心(综合中心)。综合中心如何与灾害管理局协调处理重大灾害事件显然尚未尝试过，而且，国防军将在救灾方面发挥作用。即使是中等规模的自然灾害也可能危害社会团结和稳定。因此，政府有效管理救灾的能力是至关重要的。

2010-2012 年的优先事项

129. 东帝汶面临的社会经济挑战表明需要扩大联合国的活动来协助政府解决长期发展的挑战。然而，应该强调指出，联合国各机构是否能够维持目前的支助水平，有赖于是否能够持续获得财政资源，特别是来自国际合作伙伴的资源。

130. 东帝汶需要持续发展体制和分析的能力，以加强预算监督，促进对公共开支的优先事项和预算权衡开展更广泛和更了解情况的政策辩论。联合国可以在其目前支助议会监督预算和促进性别平等主流化的能力基础上，进一步加强东帝汶部门分析能力和促进两性平等的预算编制。联合国应继续援助国家优先事项进程。

131. 需要更多的支助来加强在全国各地提供基本社会服务。在国际组织和当地非政府组织的协助下，联合国国家工作队已与主要部委合作，支持政府提供基本社会服务的能力，帮助实现千年发展目标。评估团面谈的合作伙伴均强调联合国支持加强国家合作伙伴建立提供服务能力的重要性，特别是在农村地区。一些合作伙伴认为权力下放进程是在市一级能力建设的重要机会。

132. 开发署与经济和发展部合作，正在努力改进小额信贷和其他金融服务提供者的拓展能力，以促进更具普惠性的金融部门。联合国能够继续支助特别是在农村地区的小额信贷和支持农业综合企业的活动，以补充其改善提供基础服务的工作。

133. 联合国一些机构和非政府组织正在支助幼儿教育和小学教育，特别是通过儿童基金会支持课程开发和师资培训，以及世界粮食计划署学校供餐的工作。这种支助应当继续下去，东帝汶综合团领导应当在与政府合作伙伴和捐助界的对话中，利用一切机会强调教育的重要性。联合国也应探讨向中学和中学后教育以及职业培训提供更多支助的可能性，目前该问题尚未得到国际社会的关注。解决问题对于建立任何可行的发展战略的能力将是至关重要的。

134. 驻地协调员/人道主义协调员办公室是联合国系统内部负责协调人道主义防备和应急的工作。鉴于驻地协调员办公室在这方面的资源有限，至少到 2011 年年中之前，东帝汶综合团仍需要继续支助协调人道主义工作。

135. 在开发署的支持下，社会救济部建立的对话小组已积极协助重返社会进程。应当评估境内流离失所者返回是否能够持续的问题，并应支持小社区基础设施项目，如移徙组织和开发署在一些回返地区实施的项目，以便为接受回返者的社区带来好处，促进社会凝聚力，同时特别关注脆弱的回返者和社区成员的需要，尤其是妇女。计划对一揽子补偿措施的用处和影响进行的调查，将有助于确定潜在的切入点。东帝汶综合团需要在 2010 年继续开展监测、评估和斡旋，以促进境内流离失所者可持续地重返社会。

136. 国际救灾能力建设的努力，包括联合国系统的努力，基本上都是针对国家灾害管理局。联合国可以协助东帝汶当局确保救灾的立法框架提供明确的问责制，并扩大其支助备灾、救灾和恢复的能力。至关重要，联合国需要澄清各应急部门的相关对口单位，包括根据正在分析议会待批的三项关于安保的重要法律的框架。国家灾害管理规划需要纳入通信和公共信息的计划，包括处理原本已很有限的通信基础设施遭到破坏的情况的协调机制和计划。

137. 东帝汶综合团在东帝汶经济中不是一个微不足道的因素。特派团每年在东帝汶花费约 2 000 万美元(用于当地采购和本国工作人员的薪金)，而 2010 年政府预算为 6.5 亿美元。综合团的实际开支更高，因为也应考虑到国际工作人员的间接开支(租金和当地服务)。共有 900 名本国工作人员和 900 多名定约安保人员。该特派团的最终撤离将影响到就业市场和服务行业，特别是在帝力。东帝汶综合团应当及早规划，评估如何减轻综合团缩编的影响，包括对本国工作人员的影响。东帝汶综合团应继续在可能的情况下，尽量在当地采购货物和服务。目前做出在当地建筑业的投资决策是基于东帝汶综合团将留在该国一段时间的假设。通过适当的宣传来保证透明度应是综合团缩编计划的一部分。

F. 公共信息和外联

138. 东帝汶综合团通信和新闻办公室通过战略通信和公共信息，以及通过支持特别代表的斡旋作用，来促进该特派团在其授权的四个优先领域的工作。它还致力于实现在民主施政和对话的文化领域中有关媒体发展和政府及国家通信能力的第二个基准(见 S/2009/72，附件)。

挑战

139. 自 2006 年危机以来，东帝汶的媒体状况已得到巩固，在一些领域有显著增长，但仍有相当大的挑战，其中包括媒体的关键领域是否能够持续的问题。除了体制和法律的挑战，媒体部门均面临重大的资源问题：财务、人力和技术资源。

140. 目前媒体部门尚没有任何法律框架。开发署协助议会制订了法律草案，但关键的方面仍然有问题，需要与传媒界和民间社会进一步协商，以确保法律加强和促进言论自由和知情权。适当的法律框架将有助于加强媒体部门的独立性和保护其免于潜在或实际的政治干预。

141. 需要开展进一步的工作和更多的资源，来协助建立一个严格和专业的新闻文化，以便促进监督公共机构的问责制。东帝汶记者尚没有受过正规教育和培训，不过在 2008 年年底，东帝汶国立大学设立了一个关于社会传播的新学位课程，该课程涉及新闻的某些方面。东帝汶综合团支持这一课程，并与关注媒体的发展和能力建设的当地及国际非政府组织合作。东帝汶严重缺乏训练有素的广播、多媒体和信息技术方面的人员。

142. 大多数媒体报道以帝力为中心，这部分反映了没有资源建设更广泛的地区传媒中心的情况。国家电视广播公司“东帝汶广播电视台”仍然是大多数人主要的媒体信息来源。

143. 广播电台在东帝汶媒体领域占主导地位，东帝汶广播电台自称节目听众超过人口的 80%。东帝汶电视台在帝力是一个重要信息来源，最近它通过一个政府提供卫星链接和电视机的方案将节目送抵各地区首府和许多乡。但是，缺少通信基础设施、电，尤其是缺乏诸如发射机等设备的维修，继续影响所及受众范围，威胁着东帝汶电视台和东帝汶广播电台的可持续性。

144. 广播电台部门还包括两个天主教会广播电台和 15 个社区广播电台，这些是当地社区获得信息，特别是以当地语言获得信息的潜在重要因素。然而，这些电台面临媒体部门常见的重大财政、人力资源和技术挑战，威胁着其可持续性。商业调频广播有一些增长，2009 年在首都推出了一个新的广播电台。

145. 近年来，印刷媒体实力一直没太大变化，有 3 家全国日报和几家周报，但在首都以外的发行量较低。网络媒体自 2006 年以来一直在增长，但对普通大众，特别是帝力以外地区的大众来说，其重要性仍然非常有限，这是由于大多数人无法获得有关技术，费用令人兴叹。

146. 统计数据证实，大多数人喜欢以两种官方语言之一的德顿语接收和共享信息。近年来，印刷媒体增加和改进使用德顿语的情况，改善了很多市民获得信息的方便程度。但是，在政府预算中，为将传统口头德顿语发展成书面语编列的资金仍然严重不足。随着政府采取各种方案扫盲，德顿语的书面材料将会更加重要，并会特别增加妇女获得信息的机会。这一需求在法律和司法制度领域，以及在民主治理的所有方面特别迫切。

2010-2012 年的优先事项

147. 为了向受众传递有效的公共信息，除一系列印刷品外，联东综合团应继续保持制作电视和广播节目的能力，以及支助向目标受众传播信息的外联能力。联东综合团还应保留一个媒体关系办公室，以支助特派团与该国内国际媒体直接打交道。

148. 总体而言，如上所述，媒体部门的状况仍然脆弱，在可预见的将来，国际社会继续支助当地媒体进行发展和机构能力建设会使其受益。联东综合团在教育及和平信息方面的制作能力，以及提供客观、独立信息的能力，将有助于在国家警察的恢复进程期间以及将举行的选举期间保持稳定和安全的气氛。2010 至 2012 年期间，联东综合团应继续支持联合国系统在所有四个受权的优先领域的主要目标，以及特别代表的斡旋作用。

149. 支助联东综合团警察宣传应该是整个 2010 年的一个主要重点，直至国家警察充分重组。这应包括开展宣传活动，提高公众对警察服务、专业警察标准以及国家警察恢复过程的了解。宣传人权、司法和法治也应是一个重点。联东综合团应继续开展反暴力运动，要特别重点关注基于性别的家庭暴力。

150. 尽管设想联合国对公民和选民教育的大量支助工作将由联合国选举支助队提供，但联东综合团应在选举周期中继续开展注重和平、宽容、包容、团结、参与和人权的社会宣传。该团还应继续支持促进民主治理文化的目标。

151. 联东综合团还应支助联合国在社会经济问题方面的工作，特别重点关注与境内流离失所者，特别是其在帝力街区的可持续融合有关的问题。东帝汶的青年人多并增长迅速，联东综合团应继续与当地媒体，特别是与东帝汶广播电视台合作，加强本地节目，增强年轻人的能力，并促进其为建国作出积极、和平的贡献。

152. 联东综合团应通过与国家和国际组织的伙伴关系，并与东帝汶媒体行为体合作，继续支助媒体部门的能力发展。东帝汶广播电视台将继续是一个主要的合作伙伴，应该支助社区电台，并支助帝汶数目不多的广播和多媒体技术人员进行能力发展。开发署和联东综合团一直支助，并应继续支助，拟定传媒政策和法律。

G. 两性平等

进展

153. 2007 年选举期间，妇女增加了在国家机构的任职人数，在议会中占 29%，并出任 3 个部长职位(财政、司法和社会团结)，还担任了卫生部副部长以及促进平等国务秘书等职位。在 2009 年乡级选举中，11 名妇女当选为乡长(全国共 442 个乡)，37 名妇女当选为村长(全国共 2 225 个村)。女性当选人数较少，对此列举的一些原因包括，秘密确定候选人名单、男人替妇女做主的父权文化盛行、法律禁止妇女加入政党以及缺少托儿所等。

154. 促进平等国务秘书办公室指定的两性平等问题协调中心正在为有关各部拟定全部门两性平等政策(即教育、卫生、农业、职业和专业培训)和两性平等主流化政策。在一些部和地区设置的协调中心也发挥着重要作用，与国家优先事项小组合作，将两性平等观点纳入其基准和指标中。中期而言，增加各关键部委内的两性平等问题分析能力，可能会带来更好的资源分配，有效和更加公平地向妇女提供服务。

155. 为使该国立法与《消除对妇女一切形式歧视公约》一致，已进行重大立法改革。已完成土地法和民法的起草工作，如获通过，这些法律将在使用和拥有土地以及婚姻制度和继承权的各个方面给予妇女和男子平等权利。已开始起草东帝汶两性平等法的筹备进程。

156. 在基于性别的暴力领域，联合国支持设立一个由促进平等国务秘书协调的战略性转介网络工作组，并继续支助单个服务提供者每周会议。促进平等国务秘书还领导在联合国的支助下执行的反家庭暴力和贩卖人口联合方案的反家庭暴力部分。2009年8月，部长会议核准了反家庭暴力法草案，并已提交议会。该法规定了对家庭暴力幸存者的法律保护和法律补救措施。2009年3月，通过了新的刑法，其中列入了家庭暴力是公共罪行的条款。联合国对国家警察进行了有关调查基于性别的暴力的培训，并编制了培训手册，主要使用对象是各保护弱势人员股。在联合国的支助下，在5个地区的保护弱势人员股设立了儿童和受害人友好会见室。

挑战

157. 性暴力和基于性别的暴力的高发率和有罪不罚以及习俗和传统，使妇女充分享受所有人权继续受到挑战。缺乏诉诸法律的机会、妇女在各级任职人数不足、在国家机构的参与薄弱以及社会经济方面缺乏实力，使得这一问题复杂化。

158. 在东帝汶实现两性平等和增强妇女能力取决于多种因素，其中有效的全国法治制度和能力尤为迫切，因为妇女人权遭侵犯的数量高居不下。

2010-2012年的优先事项

159. 未来3年，需要协调努力，加强整个联合国系统的两性平等战略，以支持该国政府的两性平等主流化政策，其中包括可衡量的基准、性别问题专门知识，专用资源和问责制框架。该战略应利用联合国的比较优势，制定综合的多部门办法，强烈关注政治参与和治理、家庭暴力、性别公正和赋予经济权力。需要维持特派团的高级支助，包括对联合国两性平等问题专题组和联合国司法工作组的支助。

160. 应该国政府的请求，联东综合团应在其四个受权的优先领域制定一项全面和有时间限制的国家能力建设战略，要有可衡量的基准。完成这项工作时应与该国民间社会协商。此类基准应该透明。迄今为止，能力建设支助主要集中在政府对口单位，对民间社会关注较少。联合国在两性平等和妇女赋权领域工作中吸取的经验教训表明，双轨战略是最行之有效的。要保持两性平等方面的这些成果，至少在今后三年，联东综合团需在能力发展领域进行全面努力。能力建设的一个重要领域是妇女参与市政选举，应当为此提供专职的两性平等问题专家。

161. 为了在两性平等和妇女人权领域取得持久成果，必须牢固确立可持续的、国家有自主权的问责和监督机制。联合国应在这方面继续援助帝汶当局。这一援助应该包括民间社会、妇女组织和诸如监察员之类的国家机构，并纳入联东综合团受权的四个优先领域。在这方面，有必要加强政府与民间社会就有关政策，包括妇女赋权问题进行的定期磋商，妇女赋权而应超出帝力，应包括各地区的社区。此类机制可充当预防和缓解冲突的一项重要战略，特别是在竞选活动期间。

H. 联合国的安全和安保

162. 今天，东帝汶比三年前更加安全和稳定。非法武器的数量较少，犯罪率相对较低。帝力或各地区近期没有发生大规模骚乱案件的记录。然而，持续存在发生此类事件的可能性仍然是对联合国安全与安保的威胁。2010 至 2012 年期间计划举行的市政选举和全国选举将考验该国的政治稳定和国家警察维持法律和秩序的能力。

163. 原则上，该国政府肩负着为联合国在东帝汶的存在提供安全的主要责任，但东帝汶安全机构目前缺乏必要能力。需要在联合国驻东帝汶总部提供一支人数少但明显可见的武装队伍，以支助联合国警卫，在加强这一设施的安全前确保其安全和形成缓冲区。提供随时待命增援人员，在认为必要时捍卫联合国总部和帝力机场、护送两个地点之间的人员往来、协助工作人员撤退、并在出现内乱或其他危机情况时在各地发挥类似职能，对此应持审慎态度。国际安全部队目前是根据联合国和澳大利亚政府 2007 年 1 月 25 日签署的军事技术安排提供这一支助的（见 S/2007/50，第 41 段）。目前正在审议澳大利亚政府对这一安排提出的修正。就有关安排的拟议修正作出的决定将会确定，是持续目前的安排，还是需要一支建制警察部队，专门负责安全责任。任何进一步的变化可能需要作出其他安排，以确保向联合国提供专门支助。

164. 联合国安保科向整个联合国驻东帝汶系统（联东综合团和联合国国家工作队）提供支助。联合国目前的安全态势仍然有效，可在进行总体上不需增加资源的一些小改进的情况下加以维持。联东综合团的任务期限结束时，当前的联合国安全科大量人员应改变职能，以支助联合国的清理结束工作和后续安排。

I. 特派团支助

165. 2009 年 9 月完成的联东综合团特派团支助计划，是对支助战略进行调整的基础。联合国在东帝汶的后续或保留存在的类型和人员组成，将对联东综合团资产的转让或处置、国际和国家工作人员继续就业机会、培训需求以及归还联东综合团持有的房地产生最大影响。

166. 培训将继续在联东综合团发挥关键作用。特派团将扩大目前的语言课程，对参与选举进程的联东综合团警察、联合国志愿人员和在社区一级进行互动的其他人员进行德顿语入门培训。应满足提高联东综合团警察雇用的翻译助手的英语能力的持续需要。此外，预计连续几个预算期将逐渐进行人员缩编，特派团支助还将在国家认证方案的框架内，继续开展在其他几个领域为本国工作人员设立的培训方案，包括但不限于计算机技能、面试技巧和撰写简历。这将增加本国工作人员从联东综合团离职后融入当地就业市场的机会。在可能的情况下联合国国家工作队将考虑征聘本国工作人员。

167. 联东综合团目前正在帝力和各地区提供使联合国国家工作队受益的一系列服务，特别是通讯、航空运输和医疗等方面的服务。在联东综合团任务期限后需要继续的主要功能，将有待同联合国国家工作队进一步讨论，或在规划联合国后续存在中进一步讨论。

168. 特派团 14 500 件资产的初步分类已经完成，将定期更新，以便考虑可能转让给联合国其他行动、捐赠给东帝汶政府或进行处置。在职能和服务已转入该国政府手中的领域，特别是交通和通讯基础设施，以及法医实验室设备，应考虑将资产捐赠给该国政府。联合国在东帝汶的后续存在或保留存在的性质，以及该国政府的基础设施发展计划，将是决定最终移交联东综合团持有的基础设施的关键因素。

169. 特派团在绿化联合国方面已开展一些活动。其中包括对复印纸销售实行纸张税”；向当地一个非政府组织提供支持，提供切碎的办公用纸，供回收制造可燃煤球用；执行秘书长将办公室空调设定在摄氏 24 度的倡议；与军人服务社承包商合作，以纸制替代品或可重复使用的购物袋替代塑料袋和发泡胶饭盒。

四. 财务问题

170. 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 12 月 31 日，联东综合团特别账户的未缴摊款共计 2 800 万美元，而截至该日所有维和行动中的未缴摊款总额达 18.532 亿美元。我在下文第 179 段就增加警察或拟设文职专家提供技术咨询服务提出的建议将需额外资源。这些所需额外资源将在特派团的核定预算内允支解决，并在联东综合团 2009/10 期间的财政执行情况报告中向大会汇报。截至 2009 年 12 月 31 日，结欠建制警察部队派遣国的款项总共达 1 000 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 2009 年 3 月 31 日和 2008 年 9 月 30 日。

五. 意见和建议

171. 我对所有各方作出的确保东帝汶的和平与稳定的承诺表示欢迎，欣见他们在解决过去几个月出现的有争议问题中表现出对民主进程的尊重。我特别感到鼓舞的是，东帝汶领导人和反对派革阵最近在多个论坛表示，愿意继续讨论涉及国家利益的问题，其中包括遏制贫困和暴力，并努力打造和平、民族团结和发展。10 月份成功举行乡级选举是又一个民主里程碑，是对该国选举管理机构的能力不断增长的肯定。我相信该国政府和反对派将继续进行对话，尽可能就全国关注的重大问题达成共识，并会敞开与民间社会各部分协商的大门。

172. 与此同时，包括安全和司法部门机构在内的各机构仍然脆弱，它们能够在多大程度上成功应对另一次重大危机仍不明朗。此外，许多其他导致 2006 年危机的基本因素仍然存在，尽管已采取措施解决其中一些因素。这些因素包括政治精英之间的紧张关系、安全机构内的困难、贫穷和由此引起的匮乏、高失业率(包括青年人中的高失业率)，不久的将来有意义的谋生机会前景有限、缺乏有效的土地和财产制度。无论如何看待促成 2006 年这场危机的各种因素的分量，它们不太可能在 2012 年以前得到完全解决。合理的目标是确保所建立的民主机构和进程足够强大，可在不回归暴力的情况下继续处理这些问题。

173. 在认识到对过去的罪行追究责任的困难，特别是一个仍在追求稳定和民族团结的年轻国家这样做的困难的同时，正如我上一次报告所述(见 S/2009/504，第 55 段)，我依然担心，在实现正义和向受害人及其家属提供赔偿方面的长期拖延，可能会对公众对法治的信心进一步产生不利影响。联东综合团将在解决这些关切方面继续发挥积极作用。

174. 我的特别代表阿米拉赫·哈吉将通过她的斡旋，努力促进在解决这些剩余挑战方面取得进一步进展，其中包括采用支持由各部分参加的，旨在当地、地区和国家各级缩小分歧的包容性对话的手段。斡旋可在支持联东综合团任务的所有领域中发挥重要作用，其中包括采用传递重要讯息和鼓励东帝汶领导人进一步承诺努力解决重要的国家问题的手段，这些努力会得到联东综合团和联合国国家工作队活动的支持。国家和地方领导人，以及许多民间社会行为体继续对联合国充当中立的仲裁者的决心有信心，联合国也与他们都有着可持续稳定、法治、民主治理和社会经济发展等共同目标。

175. 技术评估团确认，东帝汶领导人和其他全国性的利益攸关方广泛希望，联合国保持通过联东综合团在其任务的所有主要领域提供的综合支助。我同意该评估团的结论，我在 2009 年 2 月 4 日提交安理会的报告(S/2009/72)中所述联东综合团中期战略的四个目标中的每一目标和相关基准(评估团提出了相关的更新)，对解决引起综合团任务背后的各项挑战仍然至关重要，可为在民主的东帝汶实现可持续的稳定和繁荣奠定坚实的基础。因此，目前阶段对联东综合团的任何重大改组都为时过早。但是，在努力实现为联东综合团每一工作领域确定的优先事项的过程中，有关重点和协调工作应考虑到不断变化的环境和联东综合团、联合国国家工作队以及双边和多边伙伴各自的比较优势。

176. 除了临时执行维持治安责任外，联东综合团的规定任务还有，协助国家警察开展进一步的培训、对其进行指导、协助其进行机构发展和加强，从而有效促进在东帝汶建立一支专业和公正的国家警察队伍，这仍然是该特派团最大的挑战之一。该国政府已敦促，应在 2010 年年底以前，完成在所有地区和单位恢复由国家警察履行全部维持治安职责的任务。联东综合团将尽一切努力实现这一目标，但前提是该国政府采取一切可能行动，满足相互商定的恢复职责的标准和完成认

证过程。但是，必须强调，在很多地区，包括已经恢复职责的地区，业务所需的后勤条件远远不够。如果严格执行提供的后勤条件标准，势必会拖延恢复职责进程。这就突出显示，特别需要该国政府坚决采取行动和作出承诺，确保在尽可能短的时间内满足后勤条件。在此背景下，必须要对联东综合团警察的初步缩编采取谨慎态度；进一步的缩编要取决于 2010 年底的评估情况。

177. 对联东综合团警察组成部分进行重新配置和持续调整，尽可能应对国家警察恢复职责后的各种挑战并不容易。这就要求，不仅联东综合团和联合国秘书处要高度重视，而且最重要的是，警察派遣国要高度重视，部署具备所需背景和技能的警察，以便他们在所有各地区发挥指导、监督和报告的关键作用，同时也要能够提供咨询及业务支助。在警察派遣国不能提供专业警务人员或职能连续性尤为重要的情况下，应考虑寻求增加有所需专门知识的文职人员来提供协助。在促进警察队伍的体制发展方面，目前的联合国警察资源有限，必须要重组政府对警察队伍的监督。因此，应在联合国的支助下，根据在这些关键领域的各自比较优势，加强该国政府牵头的与双边和多边行为体的协调。

178. 我的特别代表将成立一个小组，规划联东综合团至 2012 年的缩编，以及酌情将职能转给该国政府、联合国国家工作队和双边伙伴。这将需要与该国政府密切协商，以便妥善处理联合国人员缩编的就业和其他经济影响，特别是在帝力的影响。我会认真审查缩编建议，并相应报告安理会。

179. 我建议在保持相同组成人员的情况下将联东综合团的任务期限再延长 12 个月，在 2011 年年中前，在保留目前数量的军事联络官的同时，将警务人员由 1 608 人减至 1 280 人(790 名警察和 490 名建制警察部队人员)。此外，根据评估团的建议(见上文第 45 段)，我建议在警察部门设 19 个文职职位，聘请有进一步支助国家警察体制发展所需专门知识的专家。

180. 安理会在 2006 年授权设立有多重任务的联东综合团时，就对东帝汶作出了新的承诺，协助该国克服这一年的危机，化解危机的广泛根源，并建立安全机构和一个民主国家的其他能力。安理会认识到，这需要持续和长期的承诺。这一新的承诺带来的益处显而易见，但也必须认识到东帝汶的机构仍然脆弱，前面还有政治、体制和社会经济挑战。再次延长采取“一个联合国系统”办法的综合特派团的任期，将反映出联合国决心维持其对东帝汶的支助，直至该国机构作好足够准备，能够应对象其他年轻国家都要面对的摆在其面前的不可避免的挑战。我相信，这种持续的支助，再加上东帝汶人民的坚定决心和努力，该国将在克服这些挑战和建立可持续和平与发展方面取得进一步进展。

