



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/98
5 March 2007

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第四届会议
临时议程项目 2

大会 2006 年 3 月 15 日题为“人权理事会”
的第 60/251 号决议的执行情况

人权事务高级专员关于阿富汗人权状况
和人权领域技术援助成果的报告*

* 本报告提交较迟，以反映最新情况。

内 容 提 要

《阿富汗契约》和《阿富汗国家发展战略》为发展和改善享有人权提供了一个积极的框架。对一些关键部门的改革做出了认真的努力，也取得了一些成绩，包括在安全和司法部门。然而，阿富汗的过渡期被武装冲突蒙上了阴影，2006年武装冲突加剧，对政治、社会和经济成果构成了威胁。暴力造成了数百平民丧生，妨碍了提供迫切需要的发展援助，造成了一批批新的流离失所者，再加上严重的贫困现象和非法的毒品行当，构成了阿富汗最严重的挑战。尽管取得了一些重要进展，但司法改革仍面临着巨大的障碍；在过去四年里妇女境况的改善，仍受到各种歧视性习俗的影响；指挥官之间的派系斗争，仍在一些领域造成威胁。任意拘留的情况十分普遍，酷刑问题继续见诸报端。不论是对过去的犯罪还是现在的犯罪，法不治罪的现象几乎丝毫没有减轻。很多指挥官侵犯人权的行为，对他们提出了可信的指控，但这些人仍控制着军队，继续保留着官方头衔。本报告系根据人权理事会第 2/113 号决定提交，对解决上述情况提出了一些建议。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言.....	1 - 5	4
二、贫困和其他经济、社会和文化权利问题.....	6 - 12	4
三、歧 视.....	13 - 23	6
A. 性别和刑事司法	14 - 17	6
B. 暴力侵害妇女	18 - 23	7
四、武装冲突和暴力.....	24 - 37	9
A. 反政府分子殃及平民的袭击.....	27 - 29	9
B. 对阿富汗政府官员的袭击.....	30	10
C. 对学校的袭击	31 - 32	10
D. 反叛乱行动.....	33 - 37	11
五、法不治罪.....	38 - 45	12
六、民主缺失.....	46 - 52	13
七、体制能力.....	53 - 66	15
A. 司 法.....	54 - 62	15
B. 安全部门的改革.....	63 - 66	17
八、技术合作.....	67 - 71	18
九、建 议.....	72 - 93	20

一、导 言

1. 本报告系根据人权理事会第 2/113 号决定提交，报告在编写中得到了联合国阿富汗援助团的合作。报告讲述的阿富汗人权状况不可能面面俱到，但报告反映了阿富汗政府在国际社会的支持下最为迫切且必须解决的一些主要挑战。

2. 《阿富汗契约》是在圆满完成波恩进程之后的另一个重要成就，其中包括了一些具体的人权指标。然而，由于治安状况恶化，暴力事件增加，使大批阿富汗人的生活受到影响，因此使政治、体制和经济等方面的进步受到威胁。缺乏安全感仍是享有基本权利和自由的最大障碍。2006 年，平民的生命损失超过了 2001 年推翻塔利班政权期间的损失，丧生的平民中包括政府人士和人道主义工作者。2006 年 9 月，坎大哈省妇女事务部主任 Safia Ama Jan 的死亡，是已知的第一起针对女性政府官员的暗杀事件，使阿富汗的妇女事业受到严重挫伤。

3. 正如《阿富汗契约》中所说，安全问题不可能仅靠军事手段获得解决。必须使人民明显地感觉到社会和经济发展的进步，特别是弱势群体。贫困既是造成不安全的原因，又是其后果；贫困是反叛组织的后备军，因为很多阿富汗人没有享受到和平红利，又对政府的表现感到失望。提供基本人道主义援助在该国的部分地区受阻，一些新的紧急情况出现，包括 2006 年下半年在阿富汗南部地区发生战斗，使大约 15000 个家庭流离失所。

4. 一个值得欢迎的行动，是卡尔扎伊总统提出了《和平、和解与公正行动计划》，是解决过去的武装冲突遗留的问题采取的有效措施。《行动计划》的执行，还需得到总统和政府继续的政治支持。

5. 本人赞赏政府为解决司法和治安部门的改革所做努力，但还需继续前进，确保国际人权标准得到维护。为使尊重人权能够实现体制化，还必须长期坚持对阿富汗的国际承诺。

二、贫困与其他经济、社会和文化权利问题

6. 阿富汗正处在一个十字路口，人民普遍对人身安全未能得到实际改善感到失望。严重的贫困现象是阿富汗正在面临的一项最为艰巨的挑战。一些省份的贫困现象较其他省份更为普遍，最为困难的群体是妇女、儿童、残疾人、老年人和没有

土地的人。男人和妇女，城市和偏远农村地区之间的差距很大。各项社会指标很低，预期寿命不足 47 岁，文盲率 72%，婴儿死亡率每 1000 名活产 140 人。5 名阿富汗儿童中，便有一人活不到 5 岁。

7. 数百万阿富汗人长期或季节性缺粮。阿富汗的第一份《千年发展目标报告》讲到，40%的农村人口不能指望有足够的食物满足他们的最基本需要。一些联合国机构报告，2006 年歉收达 120 万吨，干旱影响到 250 万人，其中一半是儿童。只有 23%的阿富汗人能够得到干净的饮用水，在阿富汗农村，10 个阿富汗人中只有 1 人能够享有卫生设施。

8. 妇女和女童的基本需要仍得不到满足。阿富汗女性的识字率是世界上最低的(估计在 10-18%之间)，估计 57%的妇女在 16 岁之前结婚。教育方面的进步，现在已使 37%的 7-12 岁的女童入学。但估计现在仍有 200 万儿童未能上学，其中 130 万是女童。这是由于正规学校和合格教师的人数不足，由于安全方面的担心造成上学的具体困难，和父母对女孩子受教育的态度消极。阿富汗独立人权委员会(AIHRC)还提出，早婚是女童高辍学率的一个重要因素。

9. 南部大部分地区的暴力现象，对联合国、非政府组织和政府人员的行动造成了限制，影响了提供援助和服务。由于未能提供基本服务，又造成了对政府的失望。阿富汗独立人权委员会 2006 年 5 月发表的一份报告认为，阿富汗作为《经济、社会、文化权利国际公约》的缔约国，政府未能履行最基本的核心义务。

10. 尽管存在上述问题，但在一些领域仍取得了重要进步。政府已确定了一个发展框架；建立了一些监督机制；并成立了一个危机管理小组，解决南部四个省份的治安问题。已制定了灌溉、农村和城市供水和卫生设施的政策，并扩大了政府的《基本卫生服务套案》。然而独立人权委员会的报告表明，由于就医不便，或认为服务质量差，几乎有 55%的人口没有利用提供的医疗设施。公共卫生部 2006 年的总结认为，由于在生育卫生服务方面投资，妇产保健方面的情况略有改善，但农村和城镇地区的差距仍然很大。

11. 在弱势群体的保护方面，政府正在解决它公开承认的一项失误，未能将社会功能残疾和社会保护问题纳入主流发展方案，包括对长期贫困的情况作出分析，并在制定和执行国家团结方案时作出性别评估。为了解决女童入学的一个障碍，教育部正在培训一批女教师，并在土地和住房方面对她们采取了一些鼓励措施。

12. 非法强占土地和土地所有权缺乏保障，是一个仍在发生并广泛报道的问题。多方争地，和由此埋下的仇恨，继续引发一轮轮新的冲突。司法制度受到指责，在裁判争端、确认文件和地契时拖延不决和腐败盛行。在大多数案件中，传统的宗族解决冲突的办法是首选，这样争端可以迅速得到解决，但并不总是公平。已经草拟了一项政策，作为阿富汗国家发展战略的一个标尺，充实有关土地法律框架的修订，考虑进地契、财产的法律定义和解决冲突的习惯方式等问题。该文件已得到司法部、农业和城市发展部的批准，将在近期内提交议会通过。

三、歧 视

13. 如前所述，阿富汗妇女在现政府的领导下取得了可观的进步，这包括妇女进入议会和公共部门，而且妇女组织不断壮大。许多发展项目都要求吸收女性参与。但是，由于歧视问题、不安全因素，以及习俗的继续存在，实现两性平等方面的进展继续受到阻碍。妇女仍然得不到接受教育、获得卫生保健和收入来源等基本服务，大多数妇女的生活继续主要处于不安定状态。2006年9月25日，坎大哈的妇女事务部部长成为谋杀对象，在许多女性政府雇员中，尤其是南部和东部阿富汗地区的女性政府雇员中制造了一种紧张的气氛。妇女在男性主宰的司法部门所受的待遇继续阻碍公民、政治、社会和经济权利的实现，一些社会阶层普遍存在的暴力现象，也是进一步令人生畏的挑战。

A. 性别与刑事司法

14. 在全国各地，司法制度都未能为妇女提供保护和伸张正义，妇女继续因男性统治司法部门而受到歧视。妇女和女孩因犯有道德和不成文的罪行而被监禁：据案件档案记载，妇女因“离家出走”而被监禁、举报性犯罪行为时被任意拘留和/或被指控通奸、被拒绝享有公正审判和相关的司法保障；举报暴力行为时却被送回男性施暴者手中。法官对女性犯有通奸等性犯罪行为的判刑常常十分严厉和不成比例，而男性同犯者却常常被释放或从轻处罚。

15. 联阿援助团和阿富汗独立人权委员会正在进行的反对任意拘留运动的初步调查情况表明，因违反社会和道德准则而坐牢的妇女比例很高，有些妇女还受过性暴力侵害，因此成为双重受害者。在位于卡布尔的阿富汗最大监狱，根据登记情况，几乎半数女囚犯都是因“离家出走”而被监禁的，因“通奸罪”被囚禁的比例也很高。几乎所有案件都违反了按程序办事的原则，其中包括法律面前待遇平等的权利以及只有违犯法律界定的犯罪行为才被起诉的权利。女犯往往没有经过判刑，甚至都没有出庭。

16. 在阿富汗，习惯法优先，传统的争议解决机制无论在刑事还是非刑事案件中，包括婚姻和土地争议案件中，取代正规的法院制度。虽然得到社区的支持并能迅速作出决定，但这些机制通常连最基本的人权标准，尤其是有关妇女和女孩的人权标准，都不尊重。一个尤其令人关注的问题是 *baad* 风俗，即：为平息不和和谋杀事件，小到 7 岁的女孩都被送做人妇。

17. 为在司法部门解决妇女的需要而采取的举措在缓慢地向前推进。已起草了关于家庭暴力的法律并提交司法部审查，预计将于 2007 年提交议会批准。得到国际支助的法律援助方案已延及阿富汗各不同地区；有少数非政府组织已开始为女性被告提供法律辩护。虽然这些方案有着积极的影响并受人欢迎，但在卡布尔和若干省份，大多数妇女仍无法律代表。

B. 暴力侵害妇女

18. 联合国各机构、国际和当地非政府组织以及各政府机关正在开展宣传运动，并对暴力侵害妇女的案件加以登记。还设立了若干委员会以消除对暴力侵害妇女问题的宽容现象，但是，此种犯罪行为仍然比比皆是。漏报情况十分普遍，因为大多数妇女因以下多种原因而不举报暴力，尤其是家庭暴力的行为：害怕报复、缺乏对暴力受害者提供的支助和服务、施暴者不被起诉以及社区对她们不容忍。此外，举报家庭暴力行为还会进一步危及女性的安全，因为警察常常将受害者送回施暴者手中。随着妇女日益了解其各项权利和出现人权及妇女非政府组织，举报案件多了起来。然而，贫困、传统及不安全因素依然盘根错节。

19. 据阿富汗独立人权委员会的登记，自 2006 年 1 月至 11 月，共发生了 1,545 起暴力侵害妇女的案件，其中包括自焚、为平息争端用女孩作为交换、强迫婚姻和

性暴力。案件率最高的是强迫婚姻，共计 200 项投诉。据妇女事务部的登记，共有 500 多起暴力侵害妇女的案件，其中包括仅在 Herat 一省发生的 197 起自焚案件。几乎在所有案件中，施暴者均为男性家庭成员。为受害者提供支助的避难所和各项服务主要设在卡布尔，但大多数省当局都不愿意提供支助，将受害者转移到省外的安全地点，致使妇女继续得不到保护。

20. 根据阿富汗法律，结婚的法定年龄为 16 岁。但这一规定常常被违犯，因为小到 10 岁的女孩都可以嫁人。联阿援助团记录的两项案件在这方面很有代表性：在 Kuner 省，一名 10 岁的女孩被地方当局宣称合法地嫁给一名 65 岁的老人(出于联阿援助团的压力，Kunar 省法院拘留了这名丈夫，但拒绝起诉他)；在 Kunduz 省，一名 10 岁女孩被绑架，被强迫嫁给一名成年男子，并被带到巴基斯坦(区和省当局都没有采取什么行动寻找这名女孩或对涉嫌绑架她的人员进行调查)。

21. 不少妇女和女孩继续被家庭成员按“名誉杀害”的做法杀害。她们被杀害的原因包括：被人强奸或者嫁给自己心上人或不是家庭选定的男人。该国仍然很少对此类罪行的犯罪者进行起诉。各社区流行的观念是，“名誉杀害”是可以接受的，行为者不应受到惩罚。2006 年年底，在 Faryab 省，一名怀孕妇女和一名青年男子被怀疑犯有通奸罪，经当地 jirga (委员会)签署死亡追杀令，于宰牲节期间被当众处死。迄今为止，当局已拘留两人，但却未绳之以法。

22. 2005 年，在卡布尔设立了家庭问题应对科，以便于妇女投诉家庭暴力事件，并容易对其他刑事案件报警。Herat 也有类似的机构，2006 年在 Mazar-I-Sharif 开设了三个此类机构。位于卡布尔的机构，工作人员都是女警察，她们最先接触那些面临暴力和其他罪行的妇女，调解夫妻和家庭矛盾，并在某些情形下，将某些案件提交刑事调查。南部、东南部及东部急需设立类似的机制。

23. 联合国妇女发展基金设立了一个有关暴力侵害妇女问题的案件和信息数据库，这些案件和信息都是从妇女事务部的省级办公室、阿富汗独立人权委员会、非政府组织和联合国各机构收集的。适当时将把该数据库转交妇女事务部。联合国妇女发展基金 2006 年根据先前由 17 个组织在 2003 年至 2005 年期间收集的全国 1,327 起经过分析的暴力侵害妇女案件，发表了一份报告。阿富汗独立人权委员会于 2006 年 9 月公布了一份关于妇女状况的报告，并为当地社区、省级和地区当局、妇女组织和神职人员举办了若干有关暴力侵害妇女问题的研讨会。妇女事务部发起

了一场打击暴力侵害妇女的长期宣传运动；消除暴力侵害妇女问题部间委员会正在起草一份关于消灭强迫婚姻和童婚现象的议定书；设立了一个关于妇女、性别、公民社会和人权问题的议会委员会。预计议会 2007 年将通过并发布“阿富汗妇女全国行动计划”。联合国多个组织，包括联阿援助团人权官员、联合国妇女发展基金和联合国人口基金等组织，都在积极开展关于暴力侵害妇女问题的培训和宣传活动。

四、武装冲突和暴力

24. 自 2001 年年底塔利班政权倒台之后，2006 年是发生与武装冲突有关的暴力现象最为严重的一年。这些暴力现象虽然集中在南部四省，但东起 Kunar，西至 Farah，大部分地方均有发生。中南高地部分地区，尤其是 Dai Kundi 和 Ghor，也变得不稳定，很容易发生暴力事件。

25. 与叛乱相关的攻击事件，从 2006 年 3 月底每月不到 300 起，增加到 2006 年 9 月底的 600 多起。(2005 年，此类攻击事件的次数估计平均每月约 130 起)。自杀式攻击事件急剧上升——2005 年只有 17 起此类攻击事件；2006 年据联合国的记录为 123 起，致使 237 名平民被杀，624 名平民受伤。此外，16 名国际军事人员和 52 名阿富汗士兵和警察在自杀式攻击中丧生。在 2006 年期间，估计共有 4,000 人被杀，其中至少三分之一为平民。

26. 超过 15,000 户人家被迫迁出 Uruzgan、Helmand 和 Kandahar 各省；随着战火蔓延到其他地区，流离失所的人数还将增多。各地区仍在进行的战斗、受塔利班叛乱分子的恐吓和担心被塔利班叛乱分子杀害，以及家园和生计遭到破坏，这一切严重阻碍了他们返回原籍地和原住处。此外，因冲突引起的无法无天现象意味着，没有人追究违反和侵犯人权者的责任。

A. 反政府分子殃及平民的袭击

27. 坎大哈、赫尔曼德和乌鲁兹甘三省是暴力的中心。塔利班声称对坎大哈省发生的绝大部分自杀攻击负责。他们对平民进行了蓄意而不分青红皂白的袭击，将袭击目标对准著名的政府官员、人道主义工作者和私人承包商，并且对赫尔曼德省

的一些地区取得了短期的控制。北大西洋公约组织(北约)强大攻势已经在坎大哈、Kunar 和赫尔曼德省的一些地区以及东南部的一些地区发起。这些地区的经济发展活动受到严重阻碍，有关机构正在部分或全部撤出上述地区。

28. 由于据称塔利班所写的信到处流传，使得恐惧和不安全感进一步加深，这些信警告阿富汗人，如果发现他们为国际援助社团或军事力量工作，就会遭到致命的报复。6 月份在坎大哈省，7 名为美国联盟军(USCF)工作的平民被安置在小客车上的自制爆炸装置炸死；在赫尔曼德省，有 21 名平民在两次袭击中被杀；4 名为美国联盟军工作的劳工被绑架，后来被发现死在 Kunar 省；有两名女教师的一家五口于 12 月在 Kunar 省的 Narang 区的家里被杀。另外还收到未经证实的报告说，在乌鲁兹甘省和赫尔曼德省的少数地区，塔利班强迫推行了自己的司法制度。2006 年 12 月，据报告，有 4 名阿富汗人在 Panjwai 地区被指控为国际军事力量工作，因此被砍头。

29. 我谴责所有袭击平民百姓，造成平民死伤，或破坏平民生活的行为，包括破坏受教育的权利、行动自由和居住自由权，以及适足生活水准权。

B. 对阿富汗政府官员的袭击

30. 暗杀有针对性地省级和地方政府官员，是 2006 年令人担忧的趋势。一些法官、执法人员、著名的地方官员和一名女性公众知名人士被杀害。9 月，坎大哈省妇女事务部主任被暗杀；10 月，坎大哈省理事会的 1 名男性成员被杀，同时曾两度发生企图暗杀赫尔曼德省即将离任的省长事件。10 月，一起自杀炸弹事件杀害了帕克蒂亚省省长，8 月，拉格曼省的两名女性省理事会成员由于受到匿名的暗杀威胁而迁居到省的首府。在东南和东部地区，地区的政府官员是塔利班袭击的首当其冲的对象，这些官员包括 Khogyiani 和 Gulran 地区的区长。

C. 对学校的袭击

31. 2006 年上半年，学校经常受到袭击，尽管下半年学校受袭击的次数有所下降，但是学校仍然受到暴力袭击。2006 年，200 多所学校被烧毁、袭击或部分的破坏，至少有 15 名教师被杀，大约有 200,000 名学生受到学校关闭的影响。但向地

方社区了解的情况表明，关闭的学校数量并没有全部报告。全国各地的学校都受到影响。尽管叛乱活动有所加强，但是并非所有暴力行动都可以完全归咎于反政府分子：社区之间的冤仇以及对地方资源分配的竞争，也是暴力冲突的起源。

32. 对女校和男校的袭击没有明显的区别，但是女学生对这种袭击感受到的影响更大，因为女校数量较少，而且父母由于认为存在安全方面的威胁而阻止女孩上学的可能性比较大。社区和地方的领导人谴责这些袭击，在 Maimana、Herat 和 Farah，并举行了和平示威。在 Kunar 省一所学校的 6 个学童被杀之后，卡尔扎伊总统以及教育权问题特别报告员公开发表声明表示谴责。各社区并安排了夜间巡逻和警卫。

D. 反叛乱行动

33. 2006 年 10 月，由安全理事会授权派出支持政府的国际部队归由 38 国的国际安全援助部队(安援部队)一统指挥。安援部队目前统领大约 36,000 名士兵，此外，大约还有 10,500 美国部队仍然在开展“持久自由行动”。

34. 2006 年，国际军事行动加紧了，据报告发生了一些事件，普通平民被误认为恐怖主义分子，或者在北约/安援部队的行动中陷于两军交火之中。多数命案发生在南部地区。5 月，据说北约/安援部队在赫尔曼德省 Kajaki 地区的一次空袭中杀死了 9 名平民；一个政府的调查团发现，在北约/安援部队对乌鲁兹甘省 Tirin Kot 附近的 Dehjawz 村里的一个据称叛乱者营地袭击过程中造成了 10 名平民丧生，27 名受伤。尤其令人关注的是，在 Zherai/Panjwai 地区旷日持久的进攻中，北约/安援部队据称在其“梅杜萨行动”中杀死了 23 名平民。

35. 卡尔扎伊总统和负责阿富汗问题的秘书长特别代表谴责了 2006 年叛乱分子和北约/安援部队造成平民死亡的行为。2006 年 12 月，在坎大哈事件发生之后，联阿援助团发表了一份公开报告，促请北约/安援部队以及塔利班尊重国际人道主义和人权法，保证平民生活在任何时候都得到保护。

36. 由于美国部队和北约/安援部队对私人住宅的强行搜查，造成财产损坏和平民死亡等事件，民众对北约/安援部队的支持显然减少了。2006 年 12 月，在霍斯特省的 Mandozai 区，一个地位很高的家庭里有五人被杀，致使社区举行了反对国际部队的示威。由于平民的车辆太靠近北约/安援部队的军车，后者的警告枪射死射

伤了一些平民。在 12 月的两次事件中，由于平民车辆未能听取北约/安援部队要求停止的警告，分别有 1 名 7 岁的男童和 1 名 70 岁的老人被击毙。

37. 该国政府和北约/安援部队实施了一些减少平民死亡的措施。在坎大哈通过电台发出通知，要求平民远离北约/安援部队的巡逻队，政府制作并广播了有关同一问题的电台宣传节目，而且在国际军事车辆的背部醒目地张贴了警告标志。2006 年底，北约发表声明说，2006 年平民的死伤是其最大的失败，并说已经采取了减少平民死伤的进一步措施。我欢迎这一承诺。

五、法不治罪

过渡期司法

38. 2006 年安全局势的恶化限制了过渡期司法活动的空间。由于未能阻止已知的侵犯人权者参加竞选并赢得议会席位，加上继续任命怀疑曾侵犯人权的人出任政府高级职位的做法，巩固了有罪不罚的既成事实。

39. 这些问题以及在颁发政府的“和解、和平与正义行动计划”方面一再拖延，使得计划不太可能在三年的时间里得到执行。但是，依然采取了重要的步骤。12 月 10 日人权日，卡尔扎伊总统公开宣布行动计划开始实施，并宣布 12 月 10 日将是全国纪念受害者日，同时并将在喀布尔附近的 Pul-i-Charkhi 监狱为受害者树立纪念碑。

40. 但是情况的敏感性可以从以下事件看出：在总统宣布开始实施行动计划后，人权观察社发表了一份新闻稿，引起了有权有势者的强烈反应，其中一些是政府的官员或立法机构的官员，这些人被点名曾经侵犯过人权。这一骚动一直到 2007 年 1 月还没有平息，该国议会讨论了这一问题，并声称有人想阴谋危害圣战者领袖。

41. 由总统办公室、阿富汗人权委员会、非政府组织、各国大使馆以及人权事务高级专员办事处/联阿援助团组成的有关过渡期司法的“核心小组”，正在协调和监测利益相关者执行行动计划的工作。核心小组正按行动计划而在五个关键行动领域内建立实施工作组，并且邀请 7 个主管的政府部门作为执行工作的带头人或伙伴。联合国将与阿富汗人权委员会协调，为上述各部门的联络中心提供技术咨询和培训。

42. 政府和行政部门所任命人员的素质仍是一个严重关切的问题，但是已经有了一些积极的动向。2006年11月，卡尔扎伊总统发布了第2421号总统令，建立了一个关于高级官员任命问题特别咨询委员会，作为所有高级别职位任命的一项透明机制。人权高专办/联阿援助团正在协助总统办公室，向其提供技术、财政和业务支持，并且向委员会成员提供了过去曾转发给该国总统和阿富汗人权委员会的联合国有关阿富汗境内侵犯人权情况的报告。

43. 民间社会在建立过渡期司法方面，发挥了积极而有实际意义的重要作用。联阿援助团和阿富汗人权委员会为支持这些活动，于2006年同该国各地的民间社会行动者一起开展了深入基层的活动。2006年8月，联合国举办了一次为时六天的有关民间社会作用与过渡期司法问题的培训人员讲习班，这也是对过渡期司法问题国际中心和地方的民间社会和人权网的支持。

44. 对于据称在冲突期间严重侵犯人权罪行(包括战争罪)负有责任的人，并没有加以追究，而且其中有些人仍然大权在握。因被指控侵犯人权行为而受审判的人很少，而且即使进行审判，审判过程也存在种种问题。对一名前任情报机构头目Asadullah Sarwary进行了审判，并于2006年2月将其判处死刑。联阿援助团旁听了审判，审判具有强烈的政治意味，而且在程序和法律上存在缺陷。尽管联阿援助团和欧洲联盟作出了努力，Sarwary还是找不到愿意为他辩护的律师。

45. 一些已经认定的万人冢现场没有受到保护，而且没有开展适当的调查。目前，政府或国际部队似乎不很愿意为法医调查提供保护，而这种调查的能力很差，设备有限。警方和司法人员并没有很完善地掌握举证要求的理念。

六、民主缺失

言论和宗教自由

46. 对媒体的暴力和威胁增加了。2006年有三名记者被杀害。由于来自当局的威胁和压力以及日益增加的暴力，新闻界进行着一定程度的自我审查。阿富汗新闻记者的主要联合会对新建议的《媒体法》可能限制表达自由的问题提出了严重关切。

47. 自 2002 年以来在阿富汗有两项媒体法律生效。第一项法律于 2002 年颁布，第二项于 2003 年颁布，至今仍有效力。2005 年开始了起草第三项新媒体法的工作，比起前两项法律有了不小的进步。进展包括：成立了一个负责制定政策的高级媒体理事会和负责管理具体媒体部门的三个委员会，其中包括媒体控诉和侵权委员会。2005 年 12 月已由总统令通过，但仍需议会的批准。然而，议会宗教和文化事务委员会建议的修正案，由于打开了直接政治干预的大门和对私人媒体施加了限制，对于媒体的发展和表达自由来说，是一个潜在的重大挫折。这包括：撤销最初建议的所有委员会，仅保留其一；一项新规定，言论自由必须符合伊斯兰原则以及一系列包括禁止被视为不道德的出版物在内的新规定。

48. 发生了不少涉及媒体的暴力事件。2006 年 5 月，Ariana 电视台在喀布尔骚乱期间遭到暴力示威者的袭击。2006 年 2 月 14 日，Sulha 电台的一名记者 Abdul Qudoos，被以企图谋杀一位著名议员的罪名拘留。法律程序受到了政治干预和对检察官过度压力的损害，但一名辩护律师的任命和联合国对审判过程的监督最终使被拘留者于 2006 年 12 月 24 日获释。2006 年 10 月，两名德国记者 Karen Fischer 和 Christian Struwe 在巴格兰省被枪杀。

49. 尽管私人媒体在处理当前的问题上更有魄力，但也有人批评它们缺乏公正的态度和专业水准。用来解决刑事案件的方案有时缺乏对法律程序的理解，因犯罪嫌疑被捕的人在法庭证明有罪之前常常被描述为罪犯。阿富汗独立人权委员会已向一些媒体组织提出这个问题。联合国阿富汗援助团也收到了被拘押人关于警方和检察官滥用媒体的许多控诉。

50. 2006 年 6 月，阿富汗的情报机关(国家安全局)散发了一项指令，以道德理由限制出版物，并禁止可被理解为有损国家安全利益和(或)国际部队存在的资料。在引起了抗议之后，该指令被撤销。

51. 也是在 2006 年 6 月，内阁在回教神学家委员会的压力下，曾认真考虑过是否在宗教事务部重新恢复塔利班政权时期声名狼藉的扬善惩恶司。该司的一项主要职责，是打压所谓的非伊斯兰言论。政府和民间社会的进步人士对迄今阻止该司的成立发挥了作用。

52. 2006 年 3 月，Abudul Rahman 由于从伊斯兰教改信基督教而被投入监狱并受到死刑判决的威胁，阿富汗尊重宗教自由的国际人权法义务在此时受到了严重考

验。《宪法》第七条规定，阿富汗承诺遵守它已批准的那些明确弘扬宗教自由的国际条约。阿富汗没有有关叛教的法律。尽管由于 Abdul Rahman 一案因存在程序违规问题而使他获释，并在 2006 年 3 月底乘飞机离开阿富汗，但该案还是引起了不小的关注。该案提出了一些早已引起关注的问题，如司法机构的能力、圣职人员的干预、死刑的适用，和伊斯兰教教法与成文法之间的冲突等。Rahman 一案曝光后，联合国阿富汗援助团又收到了一些相似的案例。

七、体制能力

53. 尽管由于安全状况的原因在接触需要帮助者方面遇到了挫折，而且被迫在一些问题上保持距离以免自身成为靶子，阿富汗独立人权委员会为保护阿富汗的人权继续从事着大量的工作。由总统确认该委员会委员的工作，在经过长期拖延之后于最近完成，这是一个值得欢迎的发展，应有助于加强委员会地位。人权高专办将一如既往，向阿富汗独立人权委员会提供技术咨询和支助，包括为其项目活动提供资金。除了联合国阿富汗援助团人权干事和阿富汗独立人权委员会地区工作人员之间的日常协调之外，联合国人权事务高级专员办事处/联合国阿富汗援助团也是阿富汗独立人权委员会的项目委员会成员，该项目委员会定期举行会议，讨论开展的活动，并为阿富汗独立人权委员会履行促进和保护人权的职能提出战略性建议。

A. 司 法

54. 虽然有进步，阿富汗的正规司法制度仍面临着系统问题。在国际社会和捐款国的支助下，正在对专业司法人员进行培训，有形基础设施也在建设之中，常设司法机构的能力已得到增加，包括颁布新的关键立法。然而，在一些省份和地区，在很大程度上有效的国家机构仍然缺乏或容易腐败、受到来自武装团体的压力，而且，在某些地区，还面临不安全和暴力威胁。

55. 制度化的腐败、长时间的审前羁押和违反正当程序在司法部门中仍很普遍。国家资助的司法援助制度的缺乏，对于保障被告权利和向弱势群体提供必要的法律代理来说，起着重大的阻碍作用。尽管在司法部有 223 名律师注册并持有执业证，实际从业人员数目要低得多。联合国阿富汗援助团发现，在能够提供法律援助的省份，在宪法和法律原则的适用方面有了改善，而且任意拘留问题的发生率也下

降了。非政府组织大大扩展了法律援助的提供。最高法院的法律援助部有一定的援助能力(19名律师)。然而,宪法中的被告法律代理权远未得到实现。在广泛征求了本国家和国际有关方面的意见之后,司法部法律司于2006年7月将其《律师法》草案定稿。《律师法》对阿富汗独立律师协会作了规定,该法现已呈交给国会。

56. 根据司法部的资料,阿富汗在押人员和囚犯数目在过去两年中翻了一番多,达到9,357人,其中有266名妇女。在押人员与判决有罪囚犯的比例,因为逮捕人数增加而法庭的能力依然有限。因而也在上升。2006年11月,司法部长办公室估计,全国等待审判的在押人员有6,653名,约占目前所有监禁人员的71%。联合国阿富汗援助团和阿富汗独立人权委员会继续受理和核查有关非法和任意拘留的控诉。作为回应,联合国阿富汗援助团和阿富汗独立人权委员会于2006年10月开始进行一项联合行动,在司法部和内务部以及司法部长办公室的合作下,分析整个阿富汗拘留设施中对正当程序标准的遵守情况,并建议改革措施。最初结果表明,很大一部分案件违反了审前羁押时限,未向嫌疑人提供辩护律师,使用了虐待和酷刑强迫招供。

57. 如上文所述,司法官员日益成为叛乱分子的袭击目标,有些人已被杀害。2006年5月,法拉省民事法院助理法官被枪杀。六月,疑与塔利班有联系的军事人员绑架并杀害了加兹尼省的一名地方法官。此外,法律体系的能力,特别是在地区一级,由于以下因素渐遭破坏:国家机构薄弱、法官和检查官工资微薄、腐败泛滥、存在武装人员,以及未能向法庭、司法人员、受害者和证人保证一个安全的环境。此外,司法系统仍然缺乏足以胜任的官员、适当的法律教育,以及公正有效地管理司法所必需的行政工具和物质基础设施。2006年5月发布的最高法院关于司法教育的报告结果突出了这一事实:目前在阿富汗工作的1415名法官中仅约三分之一的人受过高等教育。

58. 在阿富汗所有34个省份中都有司法部管理的监狱。大部分设施中的监狱条件仍然低于最低国际标准,在押人员和监狱囚犯的待遇存在严重的人权问题,司法保障多不存在。2006年晚期,中央监狱署宣布,它没有地方容纳11个省级监狱中的近1,000名男性囚犯,囚犯一直是在监狱场院中睡觉。随着目前一些主要监狱项目的落实,情况已有所一些进展,其中包括位于加德兹和马扎里沙里夫的两个新

的监狱设施，位于喀布尔的一个妇女与青少年监狱，和位于赫拉特的一个少年教管中心。

59. 司法部门中正在实施积极的改革措施，2006年8月，一名新任首席大法官和七位最高法院法官一起宣誓就职。最高法院的新人员组成反映了相当平等的种族平衡，比起上一届法院更有改革头脑也更加专业化。虽然如此，却没有女法官，联合国继续鼓励该国政府任命一位有资格女性填补最高法院的唯一空缺职位。2006年下半年，首席大法官 Azimi 以资格欠缺或腐败指控等理由在全国各地免除了数名法官的职务。虽然这些使司法队伍专业化的尝试值得欢迎，这些免职在正当程序和透明度方面却引起了关注。2006年10月，首席大法官 Azimi 介绍了最高法院的五年改革战略，以实现“阿富汗契约”和“阿富汗国家发展战略”规定的法治基准。该战略包括一个系统地审议司法人员薪酬、任命、晋升和惩戒等诸方面的计划。

60. 新司法部长，Abdul Sabit，于2006年8月被任命，已着手进行了一个解决腐败问题的运动。他撤掉了几名检察官的职务，一些省级和区级官员被逮捕并接受调查。他还任命了赫拉特省的第一位首席女检察官。然而，仍迫切需要对司法部长办公室进行意义更加深远的制度改革，以确保增加效率和效能，解决腐败问题。

61. 2006年夏天，《青少年法》提交国会批准。人民院(下院)拒绝把18岁年龄作为对女孩和男孩进行刑事起诉的年龄并将女孩的年龄降为17岁。民间社会和一些议员进行了持之以恒的游说努力(联合国妇女发展基金和联合国阿富汗援助团提供了专门技术知识)，质疑年龄上的这一区分。(长老院(上院)已批准了对男孩和女孩都适用18岁的法定年龄)。将召集一个由两院代表组成的联合委员会来解决这一争端。

62. 系统地对法律体系进行监测，跟踪司法部门改革的进展并监督对国际公平审判标准的遵守情况，这依然是一项十分关键的需要。2007年2月，联合国阿富汗援助团在五个省份中开始进行一个试点“司法系统监督方案”，第一个重点是刑事司法。

B. 安全部门改革

63. 毒品犯罪团伙、盘踞一方的军阀、反政府力量和麻醉品贸易，依然对稳定、善政和享有人权构成威胁。2006年5/6月启动了解散非法武装组织方案，但因有关

政府部门的反应令人失望而进展不力。而日益猖獗的叛乱状态则导致授权部署亲政府民兵，比如南部的阿富汗国家辅警与东南部和东部的“Arbaki”。

64. 阿富汗国家警察的改革，首先是从挑选高级警官和各省的警察署长开始。尽管这项工作总体上成功的，但仍有 14 人在未通过选拔程序的情况下被任命，其中一些人与犯罪和非法武装组织有联系，并有侵犯人权记录。在国际社会成员对此表示关切之后，对这些人实行留用察看。2007 年 1 月，建议除三人外其余均予免职。在联阿援助团和国际社会协助下，警察改革取得了进展，联阿援助团目前确信，在本报告编写之时，阿富汗国家警察中下至上校一级已无任何已知的侵犯人权者。但是建立一支更为专业的警察部队依然是一项艰巨的任务，因为除其他问题外，低工资、政治干预、警官纪律涣散以及腐败现象猖獗等问题，继续在很大程度上导致公众对阿富汗国家警察的负面看法。

65. 阿富汗国家军队现有 34700 名人员，预计到 2010 年之前将达到全员 70000 人。为确保建立一支种族更加均衡和有效的部队作出了成功的努力，这支军队在安全行动中担负了日益重大的责任。主要挑战是加强目前在征募和留用人员、提供质量更好的装备和武器，以及按时和有保障地发饷等方面的工作。

66. 频频传出有关 NDS 使用酷刑和其他形式虐待的报道。时常报道有任意逮捕情况发生，NDS 检察官经常未能在法定时限内开展调查，从而违反有关被拘留者的司法保证。个人在被 NDS 官员逮捕后，即有文件证明其为“失踪”，阿富汗独立人权委员会和联合国人员则难以进入关押这些人的拘留设施。在目前局势不稳和冲突不断的气氛下，缺乏监督机制、对情报机构任务不加审查，以及无法进入关押设施，这些问题令人严重关切。2007 年 1 月采取了一项有希望的步骤，联合国、阿富汗独立人权委员会和其他伙伴为 NDS 官员开办了第一个人权培训方案。

八、技术合作

67. 除了经常与阿富汗独立人权委员会共同在减少任意拘留等运动中监测人权状况外，联阿援助团人权官员还代表人权高专办向政府和阿富汗独立人权委员会等组织和非政府组织提供技术援助。它们还在该国所能到达的地区通过会议和研讨会，并在媒体上向普通民众宣传人权。2006 年 12 月 10 日，人权高专办和联阿援助团在 Dari 和 Pashto 以招贴和小册子形式发表了插图本《世界人权宣言》。这些招

贴画和小册子在全国范围，包括向所有学校教师分发。在报告期间，联阿援助团人权官员与阿富汗独立人权委员会、非政府组织和阿富汗国家警察，以及情报机构一道开展了培训方案。对其他重要官员，包括法官和狱警提供了培训支持。阿富汗独立人权委员会得到了技术援助，以开发数据库和案例管理系统。

68. 按照《阿富汗契约》，一个援助阿富汗恢复履行其人权条约报告义务的项目得到开发计划署、人权高专办和联阿援助团的支持。该项目由外交部协调，涉及16个部，有两个目的：建立可持续报告能力，帮助阿富汗人编写最多可达六份逾期未提交的报告。其中关于《经济、社会、文化权利国际公约》的第一份报告，将于2007年4月完成，以在阿富汗国家发展战略进程中纳入人权视点。还向阿富汗独立人权委员会和民间社会提供了援助，促使它们在条约报告和执行进程中发挥有益作用。

69. 上文介绍过对过渡时期司法活动的支持。此外，人权高专办和联阿援助团还支持医生促进人权协会在2006年6月开展了一项任务，评估法医调查的优先工作，包括对万人坑的调查，并建立进行法医分析的国家能力。还为阿富汗独立人权委员会工作人员开办了为期三天的培训课程。2007年将就这项任务展开后续行动，为阿富汗独立人权委员会协调的标绘万人坑地点的项目提供进一步培训和支持。2007年，在安全形势允许的情况下，将对部分地点展开法医调查。

70. 人权高专办与联合国国家小组其他成员联手执行了两个项目。与妇发基金联手的项目，将在Parwan和Jalalabad为暴力受害妇女提供咨询服务，使她们得到保护和支持。希望这项服务今后可扩展到其他地区。人权高专办正在和开发计划署一道，支持关于残疾问题的定时系列无线电广播节目，以向残疾人和普通民众宣传残疾人的权利和他们面临的问题。计划在近期将这项服务扩展到电视广播中。根据“联合国行动2方案”在2007年开展的另一项行动，将是若干联合国机构协同努力，提高两个地区农村人口对经济和社会权利的意识。

71. 根据与内务部的协议，从人权高专办挑选了一名顾问，帮助加强该部负责监督警察行为的人权股。

九、建 议

72. 鉴于本报告所描述的局势，我提出以下建议：

- (a) 政府和国际安全部队应确保坚持在武装冲突中保护平民的人道主义和人权原则。这应包括采取一切必要措施，减轻和限定军事行动期间给平民造成的危险，确保迅速调查平民伤亡事件，并对冲突中死伤平民的家庭给予赔偿。敦促北约组织建立一项可自由支配的基金，并交由国家特遣队支配，以便向北约组织/国际安全援助部队军事行动的平民伤亡人员及其家庭立即作出赔偿。
- (b) 也呼吁参与阿富汗武装冲突的非国家实体遵守 1949 年《日内瓦四公约》共同条款第 3 条。
- (c) 鉴于阿富汗一些地区武装冲突加剧，应当严密审查联阿援助团的任务是否适当，以期必要时予以加强。
- (d) 政府应当加强努力，采用基于人权的办法执行《阿富汗契约》。这应包括制定适当分类指标，以评估弱势群体减贫方面的进展，并确保阿富汗社会各阶层，尤其是妇女、残疾人、游牧群体和长期贫穷者这类遭受歧视的群体，参与监督执行《阿富汗契约》和阿富汗国家发展战略。采取的政策应包括一项关于为农村地区最脆弱者创造就业机会的战略。
- (e) 促请政府着手解决农村地区许多妇女得不到保健服务的问题：应当继续努力，按照“千年发展目标”，降低儿童和产妇死亡率，同时应采取紧急行动，减少阻碍女童入学和完成初级教育的习俗和安全方面的障碍。
- (f) 政府应在阿富汗国家发展战略中采用基于权利的方针，将《经济、社会、文化权利国际公约》等条约规定的国际报告要求，与监督《阿富汗契约》/阿富汗国家发展战略的实施协调一致。这包括将国际法律义务与相应的阿富汗国家发展战略目标相结合，并纳入国际公认的衡量人权和发展进步的标准。

- (g) 国际社会应当继续向政府提供财政和技术支持，就地方一级发展方案对贫困和性别问题的影响作出充分分析；政府必须确保将任何结论充分纳入阿富汗国家发展战略，以便逐步实现经济和社会权利。
- (h) 呼吁政府在国际社会支持下加强努力，依照安全理事会关于妇女、和平和安全的第 1325(2000)号决议，增进妇女在公共决策中的参与程度和作用；它应为女议员、省管理委员会成员和妇女事务部负责人提供安全保证，目前他们在阿富汗南部和东部地区受到恐吓和威胁。
- (i) 促请政府采取一切必要措施，调查对家庭暴力和其他形式暴力的指控，包括名誉杀人案，并起诉犯罪者，包括那些参与或安排童婚和强迫婚姻者；家庭暴力和强奸应作为罪行列入《刑法》；应指导检察官和司法人员适用阿富汗《刑法》规定，以澄清不属于刑事犯罪的违反习俗或民法的行为；应审查传统的调解争端机制，以更好地保护所有人，尤其是妇女和儿童的权利，并加强对国家的问责制。
- (j) 政府应确保与社区领导人、毛拉和民间社会一道，发起广泛的宣传运动，消除对妇女和女童的暴力；同时加强努力，支持妇女事务部在全国建立家庭暴力受害者避难所，并对受害者给予社会心理支持，对释放的女性囚犯进行职业培训。
- (k) 鼓励政府批准《公民权利和政治权利国际公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的任择议定书，使遭受歧视或不公正司法裁决的妇女和男人可求助于国际机制。
- (l) 进一步鼓励政府在 2007 年向联合国的各种人权特别程序发出长期邀请。
- (m) 政府应颁布法律，在本国法律中执行国际法院《罗马规约》规定，包括其中第 6、7 和 8 条载列的罪行，确保阿富汗各法院具有起诉方面的司法管辖权。
- (n) 强烈建议执行并尊重对表达自由的宪法和其他法律保障，政府应确保新近提出的《新闻法》特别针对政治干涉和审查制度，尤其是对私人媒体的干涉和审查，规定保障条款。

- (o) 促请政府在国际社会支持下，大力落实《阿富汗契约》的法治基准，尤其是起草、修订和贯彻新的重大法律。
- (p) 政府应在消除任意拘留运动和有关问题上继续与联阿援助团和阿富汗独立人权委员会合作，允许这些组织进入所有拘留设施并查阅有关文件。
- (q) 政府应在国际社会支持下，扩大法律援助服务，制定可持续和有效的、由国家资助的法律援助计划。
- (r) 根据《阿富汗契约》结束非法没收财产的基准，政府应本着《难民和流离失所者房屋和财产归还原则》(E/CN.4/Sub.2/2005/17, 附件)，通过归还房屋和土地的政策和方案，并执行有关法律。司法机关在仲裁和调解各类案件中的作用，对以公正方式解决争端至关重要。
- (s) 政府应加强努力，贯彻执行最高法院的五年战略规划，注重建立开放和透明的问责和纪律机制，以强化伦理标准。政府还应向司法人员提供必要保护，以利他们在不受不适当干扰的情况下履行职责。
- (t) 鼓励政府任命一女性法官，填补目前最高法院的空缺。
- (u) 政府应在北约/国际安全援助部队和国际社会支持下，制定保护万人坑现场的有效措施，保证调查工作的安全，支持法医调查和收集证据方面的培训工作。
- (v) 促请政府立即建立《国际和平、和解和正义行动计划》关键行动 5(a) 要求的特别工作队。

-- -- -- -- --