



大会

Distr.: General
9 September 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

临时议程* 项目 73

人权问题：联合国人权事务高级专员的报告

联合国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

秘书长的说明

秘书长谨向大会会员国转递联合国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。该报告是依照人权委员会第六十一届会议主席在题为“在阿富汗的人权领域技术合作”的声明中的要求而提交的。

* A/60/150。



摘要

虽然《波恩协定》的多项基准已经得到满足，但阿富汗的人权状况仍然极为令人关切，这主要是因为安全形势不佳和管理方面薄弱。各派指挥官和原先的军阀仍然是主要的权力掮客，而反政府实体以及政府和打击他们的国际武装力量的活动继续给平民造成损失。推进法治的工作进度缓慢，司法部门的改革参差不齐，有罪不罚的现象颇为盛行。需要在建设强有力的国家体制方面继续取得更多进展。要想切实保护嫌疑人、妇女、儿童、残疾人、回返者以及其他弱势群体的权利，就必须作出坚定不移的努力。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-10	4
二. 法治和司法	11-30	5
A. 改革进程	13-17	5
B. 立法	18-20	6
C. 习惯法	21	7
D. 国家安全与法治	22	7
E. 嫌疑人和被拘留者的权利	23-24	7
F. 非法拘留	25	7
G. 联军对被拘留者的待遇	26-30	8
三. 过渡司法	31-36	8
四. 妇女状况	37-45	9
A. 强迫早婚	39-40	10
B. 侵害人身的犯罪	41	10
C. 司法系统中的歧视	42-45	10
五. 儿童状况	46-52	11

A.	童工、绑架儿童和贩运儿童	46-47	11
B.	童兵	48-49	11
C.	被拘留的儿童	50-51	11
D.	受教育的权利	52	12
六.	选举环境	53-56	12
七.	经济、社会和文化权利	57-66	13
A.	贫穷的影响	57-58	13
B.	工作权	59-60	13
C.	获得保健	61-64	13
D.	住房和土地权	65-66	14
八.	其他弱势群体	67-78	14
A.	残疾人的权利	67-69	14
B.	难民、回返者和境内流离失所者	70-76	15
C.	库奇人	77-78	16
九.	阿富汗独立人权委员会和非政府组织的能力建设	79-82	16
A.	阿富汗独立人权委员会	79-81	16
B.	非政府组织	82	16
十.	结论和建议	83-107	17
A.	结论	83-84	17
B.	建议	85-107	17

一. 引言

1. 本报告是根据人权委员会通过第六十一届会议主席题为“在阿富汗的人权领域技术合作”的声明的授权提交的（见 E/2005/23-E/CN.4/2005/135, 第十章）。报告载列我对阿富汗人权状况的结论，汇报人权领域技术援助成果，特别是建设国家能力方面的成果。技术援助由本办事处和联合国其它实体提供，本报告通篇都有涉及。
2. 联合国人权事务高级专员办事处（人权高专办）与阿富汗当地的人权机构、联合国阿富汗援助团（联阿援助团）人权股进行了密切合作。本报告就是与人权股的人权干事密切合作而编写的。联阿援助团人权股总部设在喀布尔，拥有国际和本国工作人员。13 名国际人权干事在本国工作人员的支助下，分布在联阿援助团驻喀布尔、贾拉拉巴德、马扎里沙里夫、加德兹、赫拉特、巴米扬、坎大哈和昆都士等八个地区办事处。
3. 我们进行了观察和研究，并与在阿富汗的各个国际和本国人权行为者进行了协商。这些行为者包括政府机构和部门、联阿援助团各股（特别是法治股和性别股）、联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、联合国开发计划署（开发计划署）、联合国妇女发展基金（妇发基金）、国际劳工组织（劳工组织）、联合国儿童基金会（儿童基金会）、联合国毒品和犯罪问题办事处、世界卫生组织（卫生组织）、阿富汗独立人权委员会以及各非政府组织。
4. 在本报告编写过程中，考虑到了前任阿富汗人权状况独立专家的结论和建议。秘书长最近关于阿富汗局势及其对国际和平与安全的影响的报告（A/60/224-S/2005/525）中所强调的所有关切事项与阿富汗人权状况关系重大。在我今年 1 月份访问阿富汗期间，我对过去 3 年来为实现《波恩协定》的目标所采取的很多步骤给予了认可，同时也表示阿富汗需要继续在人权领域迈出大胆步伐。
5. 虽然人们认识到由于《波恩协定》设想的政治过渡近于结束，在努力建设一个更民主的国家方面已经取得了重大进展，这包括新宪法的诞生以及选出一位总统，但是，脆弱的安全局势和腐败仍然给多项成功蒙上一层阴影，阻碍着建设、重建和改革重要国家机构的大量努力。
6. 尽管原阿富汗军事力量和非法民兵解除武装取得了一些成功。但仍然还有很多工作要做。有罪不罚和问责问题仍然是令人关切的主要问题。迄今为止，在将那些对过去几十年冲突中发生的严重侵犯人权的行为负有最大责任的人绳之以法方面几乎没有什么进展，这些人中有一些即便不在政府中任职，也还在担任有影响的职务。此外，该国很多地方的武装强人在继续侵犯人权，而完全没有受到惩罚。

7. 安全形势仍然对在阿富汗促进和保护人权构成重大挑战。国家安全所面临的威胁包括各派指挥官仍然拥有权力，以及反政府武装实体的活动。近几个月来的冲突升级导致众多平民死亡，包括亲政府的人士和进步的毛拉，也包括选举候选人和工作者、参与扫雷的人员以及其他人道主义行为者。我们收到了关于侵犯人权的报告，涉及国家安全机构和包括联军在内的国际部队在对付上述威胁和反政府活动中所开展的一些活动。

8. 司法部门的改革进展比人们期望的要慢，这给公正和有效司法带来了不利影响。妇女和儿童的人权虽然有所改善，但仍然是一个非常令人关切的问题。鉴于政府正在处理诸多政治、社会和经济难题，少数民族和处于社会边缘地位的群体的问题似乎有可能沦为最不受关注的问题。

9. 由于安全形势或基础设施较差，或是两者兼而有之，该国很多地方无法进入，这使得这些地区的阿富汗人口处于隔绝状态，让人权行为者难以监测和提供保护。在城市地区，可以看到较多的经济和社会活动，以及较大的行动、表达和宗教自由，这使得城市人口迅速增加，但却没有相应的基础设施支持。

10. 不过，政府功不可没，因为它在困难形势下，在国际社会的支助下，努力建设一个尊重所有阿富汗人人权和自由的民主社会。阿富汗独立人权委员会所做工作的积极影响也值得赞扬。包括当地非政府组织在内的本国行为者仍然受制于缺乏能力以及资金和技术支助。

二. 法治和司法

11. 在经过培训、基础设施发展以及一些关键立法之后，阿富汗正规司法系统过去两年的运转更加顺畅。然而，它仍然存在一些严重的系统性问题。司法系统仍然需要进行结构改革，需要更合格和更敬业的官员、充分的法律教育，以及必需的行政工具和无形基础设施，才能公正有效地开展司法活动。

12. 缺乏强有力的国家体制，腐败成风，军阀和当地指挥官的影响恶劣，法院、司法人员、受害者和证人无法享有一个安全的环境，所有这些也继续损害法律系统的能力，导致公众对这些机构的信任度较低。缺乏足够的拘留和教养设施，以及普遍存在的非法拘留现象，特别是拘留妇女和儿童，继续令人对种种人权问题深感关切。尤其是在农村地区，由于公民尚无法获得国家司法机构的帮助，习惯法和传统司法机制仍占据主导地位。

A. 改革进程

13. 在阿富汗加强法治和实行公平公正司法需要大量的协调行动和投资。包括最高法院和总检察长办公室在内的基本机构需要进行改革，才能以专业水准独立开展宪法赋予其的重要职责。这项改革应当为改善下级法院和司法系统其他组成部分的结构和运作提供动力和方向。

14. 改革进程的领导权已经从《波恩协定》所授权的司法改革委员会转移到最高法院、总检察长办公室和司法部。这些司法机构最近建立了一种卓有成效的、制度化的合作关系，即由司法部主持的司法协商小组。通过司法协商小组，在开发计划署和联阿援助团的支助下，正在制定一个名为“人人享有司法”的国家司法战略框架。该框架以原先的倡议作为基础，将成为未来改革努力和捐助者投资的基础。

15. 现已通过司法改革委员会法律毕业生培训方案执行各项方案，同时在最高法院内设立了司法教育和培训委员会，从而在吸引合格敬业人员持续流入司法部门方面迈出了积极步骤。执法机构的改革正在进行之中。

16. 由于司法基础设施、资源和交流不够仍然是一个非常令人关切的问题，国际社会继续通过提供急需资源，如电脑和车辆以及重建和翻新法院大楼的项目等等予以协助。司法部和总检察长办公室在自身改组和引入量才聘用制度方面取得了进展，这样做的目的是通过优先改革和改组进程改善其提供的公共服务的质量。

17. 政府还在长期间隔之后承诺恢复履行就已批准的国际人权条约进行报告的义务。一个条约报告项目正在执行之中，一名国际技术顾问将在阿富汗与外交部本国工作人员一起，为政府的首批报告提供咨询和协助，并帮助阿富汗行政部门建立长期报告能力。

B. 立法

18. 使司法部门的活动符合遵守国际人权标准的国家法律，以及确保司法过程中执行促进和捍卫人人不受歧视而享有法治的规范，这仍然具有非常重要的意义。在通过重要立法方面已经取得了进展。最近，经过与联合国和捐助机构长期协商，通过了《法院组织和判例法》、新的《少年司法典》和《监狱和拘留中心法》。法律的宣传和执行仍然是一个问题。联合国毒品和犯罪问题办事处、儿童基金会以及意大利司法项目正在与司法部一道组织一系列讨论会和培训活动。

19. 2004 年临时刑事诉讼法的实行特别成问题。虽然去年为法官、检察官和警察举办了不少有关这项新法律的多方面的培训方案，但是，调查、逮捕和拘留、起诉、审讯和关押方面的程序极少得到遵守。有充分证据表明，拘留的法定时限和聘请法律代理人的权利等基本保障很少得到实行。

20. 虽然宪法和临时刑事诉讼法要求贫穷的被告必须要有诉讼代理，但是，由于缺乏强大和独立的律师组织和人权律师，缺乏一个有效的、由国家资助的法律援助体系，捍卫被告人的权利以及向弱势群体提供必要诉讼代理的工作受到严重妨碍。

C. 习惯法

21. 尽管习惯法不是正规法律制度的一部分，但多数阿富汗人，特别是农村地区的人，依赖传统的司法机制。阿富汗的习惯法因地区而有很大差别，但全国各地在程序和概念上存在着很大的相似之处，特别是依靠既未受过本国法律培训也未受过伊斯兰法培训的德高望重的社区成员。虽然传统机制有着社区和部族团结以及方便性等积极因素，但是，它们对待妇女和儿童的方式令人深感关切。开发计划署已启动欧洲联盟出资的区级投诉有门项目，该项目将通过提高宗教和社区领导人对人权和司法的认识，加强他们在这方面的技能，进行媒体宣传，并在学校开展教育和提高权利意识活动，来消除传统司法中令人不能接受的成分，以及其他手段增强主要是弱势群体获得法律救济的能力。

D. 国家安全与法治

22. 任何民主社会都需要在维护国家安全和捍卫人权之间达成必要的平衡，这种平衡在阿富汗受到挑战。据报道，联军、阿富汗安全机构的特种部门，特别是国家安全局（国安局）和警察都曾法外行事，随意逮捕、拘留、虐待人，这些行为有时等同于酷刑。国安局继续管理着拘留中心，而没有受到适当的司法监督。红十字国际委员会（红十字委员会）和阿富汗独立人权委员会也难以保证获准进入这些地方。国家安全检察官和法官不追究国安局侵害被捕和被拘留的人的正当程序权利的责任。

E. 嫌疑人和被拘留者的权利

23. 嫌疑人缺乏正当程序保障的情况继续受到关切。随意拘留和延长审前拘留在整个阿富汗仍时有发生。为了获得口供，酷刑似乎是一种常见做法。

24. 阿富汗的拘留设施仍不符合公认的国际标准。虽然正在通过联合国毒品和犯罪问题办事处和捐助者的努力建造一些监狱，但是，需要更多资源才能保持与司法部门正在进行的改革同步。5 月 31 日实行的《监狱和拘留中心法》纳入了国际人权标准，确定了安全和人道的拘留做法，是一项重要成就。

F. 非法拘留

25. 军事指挥官和其他地方当局继续设私人监狱，通常因土地纠纷而对个人实施拘留。根据阿富汗独立人权委员会提供的信息，政府关闭了约 36 家这种非法拘留设施。在拉格曼，一名昆都士男子被非法拘禁在一位指挥官的私人监狱长达 4 个月之久，而且据称经常遭受拷打。北方法里亚布省的警察报告说，一位指挥官和前任省长曾经毒打一群教师，并将他们拘禁在自己的私人监狱里。在本地没有拘留设施的情况下，对被控有罪的妇女还进行“私人拘禁”，通常是拘禁在村长的家中。在那里，她们被当作犯人对待，被迫为村长一家干活。此外，地方当局还把官方监狱用作自己的私人监狱。去监狱看一看，就会发现不是所有犯人都经

过正式登记，这种现象并非少有。据称，一些人没有受到指控即遭拘留，目的是为了对其敲诈勒索。有一起案子中，一人被拘留两年。

G. 联军对被拘者的待遇

26. 联军的行动，尤其是强行闯入住家的夜间行动，引发了居民的抗议。7月26日，喀布尔北部巴格拉姆空军基地外至少有1 000名示威者抗议在邻近村庄逮捕8名涉嫌参与反政府活动的男子。

27. 在其他案件中，被抓但后来又被释放而且没有遭到指控的人报告说，联军对他们施暴，用手铐将他们铐起来，给他们带上头罩，把他们的耳朵塞住，而且他们在被送往拘留设施的过程中遭到粗暴对待。另一些人抗议说，他们的财产被毁、被盗，他们被押抵拘留设施时被剥光衣服，长期被隔离，被剥夺睡眠，以此作为一种特别残酷和随意的拘留手段，他们通过红十字委员会的通信往来受到检查，而此外他们没有与家人联络的其他方法。

28. 所谓的敌方作战人员仍处于无限期不得与外界接触的拘留状态，而不对其提出正式指控。他们因而无法对其被拘理由提出质问。

29. 5月22日，联阿援助团发布公告，敦促联军不加拖延地公开已经采取的旨在消除虐待和改善拘留条件的措施。公告还呼吁阿富汗司法部门在确保被拘者享有法律保护方面发挥作用，并鼓励阿富汗独立人权委员会进入拘留设施。

30. 最近，联军采取了一些举措，以解决这些问题。自2005年7月初以来，通过阿富汗政府的“加强和平”和解方案，已释放了一些被拘者。参与该方案的人必须保证放弃暴力，支持政府。迄今约有200人参与。7月份，美国与阿富汗政府达成一项协定，将阿富汗国民移交该国国防部专门关押和管理。阿富汗人权独立委员会已对阿富汗执法机构是否能够依法处理这些被拘者，以及其能否独立进入拘留设施问题表示关切。

三. 过渡司法

31. 阿富汗过渡的一个显著特征是至今不能有效解决有罪不罚问题，无论是对过去还是现在的罪行都是如此。很多阿富汗人抱怨，武装强人继续控制着他们的社区。

32. 在阿富汗，不应低估与过去决裂的难度，特别是由于前政权和武装团体的一些分子继续对政治环境施加影响。不过，2005年期间，为实施一项长期综合战略而采取了一些有希望的步骤。该战略如能得到实施，将解决有关需要，承认受害人的权利，并有助于伸张正义以及实现和解。

33. 在卡尔扎伊总统于2005年1月收到阿富汗独立人权委员会的“呼唤正义”报告之后，总统顾问与阿富汗独立人权委员会和联阿援助团合作，制定了一项执

行国家过渡司法战略的行动计划。该计划包括 5 项相互促进的内容：采取公开的具有象征意义的措施，承认受害人及其家人遭受的苦难，推行体制改革，进行真相调查和资料整理，促进和解，建立具体而有效的问责机制。重要的是，该计划规定，依照国际标准，将不对战争罪行、危害人类罪以及其他严重侵犯人权的行为给予赦免，最严重罪行的实施者不得逍遥法外。

34. 2005 年 6 月 6 日和 7 日的海牙会议讨论了计划草案。阿富汗外交部长和政府其他高级官员，以及其他国家政府、阿富汗独立人权委员会、人权高专办和联阿援助团的代表参加了会议。各方对政府开展这一公开的协商进程给予赞扬。国际社会的成员表示强烈支持该计划，并认为该计划应当作为一个整体加以实施，计划的各组成部分应相辅相成。

35. 联合国将支持政府努力打击有罪不罚现象，以及处理过去武装冲突的可怕遗产。任何过渡司法机制都必须所有国家利益有关者积极和具体参与之下才能实施。必须对确保妇女积极参与该进程给予特别关注。联阿援助团与非政府组织和民间社会的其他成员就过渡司法问题定期开会。

36. 一些拟议行动的起点是关于就真相调查及和解机制的设想进行进一步协商。鉴此，本办事处将根据国家过渡司法行动计划，于 2005 年底在喀布尔组织一个关于真相调查及和解的讨论会。在举办该讨论会之前，将进行全国范围的协商，以确保在制定最适合的机制过程中倾听和考虑到阿富汗社会各阶层的看法和意见，帮助阿富汗人认识和回应受害人的需要、清算过去的罪行、进行机构改革，并在更加稳固的基础上推进国家建设。本办事处 2005 年 1 月进行了摸底调查并提出报告，这份报告也交给了总统和阿富汗独立人权委员会。这是根据行动计划设想，为全面记录过去冲突期间发生的事情所作的初步努力。摸底报告可能对从人权角度审查公职提名人选也有帮助。本办事处将支持政府在这方面的努力。

四. 妇女状况

37. 在塔利班统治之后的时期，阿富汗妇女状况仅在某些方面得到改善。政府的妇女政策已有重大改进，也鼓励妇女参与选举进程。¹ 此外，妇女从事有薪工作的人数大大增加，在城市特别如此，² 进入中小学和大学的妇女和女童人数增加也是有据可查。不过，严峻的现实是：阿富汗妇女，特别是喀布尔和城市地区以外的妇女，尤其是贫困人口中的妇女，仍普遍被视为男人的财产。阿富汗虐待妇女的做法根深蒂固，需要坚定不移地努力才能消除。一些妇女能够站出来谴责其所遭受的暴力，这种情况还是令人鼓舞的。

38. 以下是政府仍需处理的普遍和持续的侵犯妇女和女童人权的行为：

A. 强迫早婚³

39. 妇女（以及男子）普遍被迫接受其家人为其选定的婚姻伴侣，而寡妇只能嫁给已故丈夫的兄弟或堂亲。年仅 7 岁的女童要嫁给比自己年长许多、有时大 30 到 40 岁的男子。发生这种情况有各种原因：她们的家人为了获取彩礼用于还债，或是减轻家庭负担而将其卖掉；或是作为非正规司法机制确定的解决纠纷，特别是血仇的赔偿而被送人。女童出嫁的另一目的是“保护”她们，使其免遭军阀和当地指挥官强奸或是被迫与这些人结婚。女童也会因家人出于维持友好关系，或是作为接受其他人家帮助而回馈的礼物被许配给他人，就连尚未出生的女童也是如此。

40. 据报告，不少人自杀可部分归因于早婚和强迫结婚（阿富汗独立人权委员会今年报告了 85 起）。在一些情况下，为祭祀目的而杀害女童和妇女未遂也被说成是企图自杀。

B. 侵害人身的犯罪

41. 这种犯罪指包括丈夫和男性亲属在内的各种有权有势的人所实施的以名誉为名的谋杀、贩运和卖淫、劫持、强奸以及其他性暴力和家庭暴力。那些不固守女儿、妻子和母亲的传统角色的妇女，无论她们是政治候选人、人权活动分子和人权捍卫者还是学生，都必须忍受性骚扰以及其他威胁和恫吓。

C. 司法系统中的歧视

42. 妇女无法获得法律救济。那些愿意报告其所遭受的犯罪的少数妇女有可能无人理睬、被控性犯罪、随意拘留、得不到公正审判以及/或者被交给实施犯罪的丈夫或是家人。犯罪人极少因为对妇女犯罪而被起诉，而判处的刑罚都比较轻或是无足轻重。在男子遭受指控的情况下，妇女的证词得不到与男子证词同样的重视。此外，习惯法不给妇女伸张正义的权利。妇女因为败坏社会风俗而被拘禁，也会代替被定罪的丈夫或男性亲属接受拘禁。

43. 一些具体的案件反映了上面所描述的各种侵犯人权的行为，其中包括一名 20 岁的邻居劫持一名 12 岁女孩，这位邻居被指多次强奸该女孩。两人均被控犯有通奸，虽然达成协定，以他们必须结婚作为前提条件将其释放，但是他们尚未被释放，原因是女孩的父亲依照传统，要求另一方家庭提供一名女孩作为补偿。在 Badakshan，由于当地毛拉和长者作出决定，下令以通奸罪为由将一名妇女用乱石打死，该妇女遭到亲属殴打并被吊死。

44. 政府在其他国际和国家行为者，包括妇发基金和开发计划署的支助下在政策方面所采取的很多举措将逐渐改善妇女的人权状况。这些努力包括制定和最终执行以《北京行动纲要》为样板的国家妇女行动计划，以及成立一个打击对妇女施暴的部际工作队。协调合作委员会的工作也值得注意。该委员会负责调查妇女安

全住房问题。阿富汗独立人权委员会继续举办有关《消除对妇女一切形式歧视公约》、伊斯兰与妇女以及妇女在社会和政治事务中的作用的讲习班。

45. 官员为帮助改变社会对妇女的看法以及妇女在地区和地方一级社区的地位作出了可嘉努力。这些努力包括在巴米扬任命首位女省长、开办妇女驾校、在赫拉特任命妇女担任司长（妇女事务司以外的司），以及在潘杰希尔、卢加尔和赫拉特成立由妇女组成的协商会议，提供了一个讨论妇女健康、教育和福利问题的论坛。

五. 儿童状况

A. 童工、绑架儿童和贩运儿童

46. 很多儿童不能接受教育，就连 6 岁儿童都被迫在劳动力密集型部门做工，或是在城市街头乞讨，养家糊口。童工还容易被用来贩运毒品，或是被绑架，以强迫其劳动或对其进行性剥削。据信很多阿富汗儿童仍然面临剥削的危险，实际发生的绑架和贩运儿童案件远远多于所报告的案件。很多家庭现在非常害怕，不敢让自己的孩子去上学。

47. 儿童保护行动网络以及劳工和社会事务部牵头的打击贩运儿童委员会负责阿富汗儿童的状况。自内阁批准打击贩运儿童国家行动计划以来，政府采取了各种步骤，其中包括于 2004 年 7 月发布总统令。⁴ 由于该命令的实施，去年有 211 名被贩卖的儿童受害者被警察截获和解救。阿富汗独立人权委员会继续举办关于《儿童权利公约》的讲习班。

B. 童兵

48. 各派在战争中招募儿童参军，特别是 14 至 17 岁的儿童，并将其作为士兵进行训练。军事力量报告说，阿富汗南部、东南部和东部的塔利班武装分子继续招募男童，强迫一些家庭送子参军。

49. 自 2004 年初以来，儿童基金会牵头的复员和重返社会方案已使 4 756 名童兵复员。据儿童基金会称，约 8 000 名童兵将参加该方案。按照重返社区的做法，其他受战争影响的儿童，如流落街头或做工的儿童、境内流离失所的儿童以及回返儿童也将该方案中受益。重返社会方案包括促进教育活动、技能培训以及就业方案和生计支助。

C. 被拘留的儿童

50. 在阿富汗，就连 11 岁大的儿童也可以因盗窃等轻罪而被逮捕和关押。一旦被逮捕，他们有时会与成人一起被关押在监狱里。这些儿童中有些在经历司法程序时没有适当的诉讼代理。阿富汗独立人权委员会报告说，少年教养中心关押有

625 名儿童。阿富汗多数少年中心的拘留条件低于国际最低标准。也能常常看到婴儿和儿童与因犯罪而被囚禁的母亲一起被关在监狱。

51. 2005 年的阿富汗新《少年司法典》吸收了《儿童权利公约》的规定，刑事责任年龄从 7 岁提高到 12 岁。《少年司法典》规定，对被定罪的儿童判处终身监禁或死刑是非法的。不再允许将儿童与成人关押在一起，儿童一旦被拘留，即应有权聘请辩护律师和译员。少年犯的审判应由将在所有省府建立的少年法庭进行。

D. 受教育的权利

52. 大力推动提高小学入学率的举措使男童入学率达到 67%，女童入学率接近 40%。然而，阿富汗仍是世界上女童入学率最低的国家之一，女童的中学入学率不到 10%。城市和农村地区的入学率之间仍然存在明显的差别。农村地区入学率较低的原因有离家较近的学习空间不够、教师质量不高数量不够，特别是女教师。出于安全和文化原因，家庭不愿让女童上学。女童也会因帮助成为寡妇的母亲，以及自己结婚和/或有孩子而辍学。

六. 选举环境

53. 约 6 200 名候选人，其中包括 629 名妇女，获得定于 2005 年 9 月举行的议会和省级选举的初步提名。据联阿援助团-阿富汗独立人权委员会报告，⁵ 人们普遍认为选举进程是在恫吓及侵犯政治权利的背景下进行的。之所以有这种看法，是因为人们对地方强人过去的暴行记忆犹新，而这些人仍有着很大的影响力，而且有些候选人被控侵犯人权以及有犯罪行为。

54. 通过解除武装、复员和重返社会进程，实现了将阿富汗军事力量的 6 万名原作战人员解除武装的目标。解散武装团体进程是解散仍然拥有武装的非法民兵的后续方案。在审查候选人过程中，选举投诉委员会将 208 人暂时排除，要求这些人参与该方案，完全解除武装并断绝与武装团体的联系。在对 1 144 项异议进行裁决，并对所要求的解除武装的执行情况采取后续行动后，委员会从最后名单中排除 17 名候选人，其中 11 人被指与一个非官方的武装团体仍有牵连。大部分暂被排除的候选人又被恢复，这种情况导致民众对选举进程失去希望。不过，委员会可能以违反选举法为由而取消更多候选人的资格。

55. 反政府袭击日益增多仍是在该国东南部和南部行使政治权利的最大阻碍，而且也造成了一些伤亡，包括 3 名候选人、4 名亲政府的宗教领袖以及 3 名选举工作人员遇害。

56. 虽然妇女所在社区和家庭动员并鼓励她们登记，以便在选举中支持候选人，但是，社会对女性公众人物仍存有矛盾心理。女候选人，尤其是独立人士，在筹集竞选所需资金方面困难重重。行使政治权利的妇女特别容易遇到暴力、社会限

制、获取信息受限以及行动受限问题。积极的一面是，在最近的登记过程中，该国一些比较传统的地区，特别是南部和东南部的妇女登记率较高。

七. 经济、社会和文化权利

A. 贫穷的影响

57. 根据 2004 年国家人类发展报告，阿富汗在世界最穷国家中名列第七。贫穷的主要原因之一是，因歧视而剥夺人权、边缘化、无法平等地获取教育和保健或其他资源、限制妇女机会的社会文化传统以及政府内部的腐败。生活在贫穷之中的人在人权方面常常容易遭受更多的侵犯，如缺乏足够的食物、住房、保健和教育。体制管理薄弱以及不安全进一步加剧了贫穷，这反过来又影响到投资，而投资本来是可以提供更多就业机会的。

58. 以权利为本位的减贫做法确立了一个透明度更高、包容性和参与性更强的进程，并通过确保方案对其所针对的对象负责来增强人们的能力。阿富汗全国团结方案是旨在增加可持续生计机会和增强社区能力的较成功方案之一。

B. 工作权

59. 阿富汗高失业率的主要原因是基于性别、身体状况和族裔的歧视、缺少工作机会或经济活动，以及缺乏必要技能和资格。阿富汗在就业和经济增长方面面临的一些主要挑战是：缺少创业技能、知识和技术；缺少有利的环境；缺少支助服务以及无法获得资本和金融服务。

60. 劳工组织在阿富汗寻求建设政府、雇主和工人组织的能力，并为劳工和社会事务部提供技术援助，其中包括协助执行全国技能发展方案，促进增加残疾人的就业机会以及协助修订 1987 年的《阿富汗劳动法》。

C. 获得保健

61. 由于阿富汗产妇死亡率极高，儿童基金会最近宣布妇女和儿童处于紧急状态。约 20% 的阿富汗儿童在 5 岁前死亡，每 10 万名阿富汗母亲中约有 1 600 名在生产过程中死亡，或是死于相关的并发症。儿童基金会估计，每天有 700 名 5 岁以下儿童死亡，其中 80% 死于可以预防的疾病。阿富汗妇女死于同怀孕有关的病症的几率是发达国家妇女的 60 倍。阿富汗人的预期寿命为 44.5 岁，出生时健康预期寿命仅为 33.4 岁，男性寿命长于女性。

62. 卫生组织报告称，三分之一的保健专业人员集中在喀布尔省，而那里仅居住着 7% 的全国人口。不过，据公共卫生部称，全国有 77% 的地区现在能够享受到各项基本的保健服务。缺少女医生意味着农村妇女仍然享受不到基本保健，因为她们非常不好意思接受男医生治疗，或是其配偶或男性监护人不允许她们这样做。该国形势不安全也让很多妇女，特别是农村地区妇女，无法离家寻求保健。

63. 据称阿富汗有 31 人患有艾滋病毒/艾滋病。不过，公共卫生部估计，真实数字可能在 600 到 7 000 人之间。5 个人中有 1 人存在精神健康问题。心理求助的机会几乎不存在。

64. 根据政府 2004 年的一份报告，只有 23% 的人能够获得安全饮水。仅 12% 的人能够享有适当的卫生服务。儿童的处境最为危险。

D. 住房和土地权

65. 土地和财产问题无法得到公正、公平处理，这不断影响人们享有宪法第 40 条规定的财产权以及其他有关权利。土地所有权不安全是多种因素造成的，其中包括前后各个政权颁布的立法含混不清、政府的土地分配政策不明确、各市实行的市政总计划相互矛盾，以及农业部和法院等重要机构普遍缺乏能力。在阿富汗，司法官员在仲裁纠纷的同时还担任土地管理者，签发和核定产权文件以及保存所有权记录。司法部门常常被指在财产案件中存在腐败行为。因此，多数土地和财产纠纷通过非正规司法部门调解。当局未能执行政府设立的独立委员会关于规范喀布尔 Shirpur 村土地所有权的建议，也未能起诉那些参与不法交易、导致村民被迫拆迁的官员。有权有势的地主继续对仍然生活在那里的居民发出强制拆迁的威胁，这些地主从 2003 年起就以低于市价的价格非法侵吞土地。

66. 除了土地分配不均以外，阿富汗还常常出现土地无法满足生存需要的情况。妇女担任户主的家庭、游牧民族、境内流离失所者以及回返者等弱势群体不但在利用草场和获取水方面处于明显劣势，而且在获取可靠土地保有权方面也是如此。基于社会经济地位的内在歧视，使他们更加易受伤害。2002 年成立了解决财产争端的特别法庭，负责处理涉及回返难民的财产纠纷，试图纠正这种不平等状况。然而，纠纷仍然通过省级和区级法院以及阿富汗习惯法来解决，而这并不总是对回返者有利。

八. 其他弱势群体

A. 残疾人的权利

67. 据估计阿富汗有 200 万名残疾人。据信 84% 的残疾人没有工作，只有 25% 的人是因战争致残，这些人的残疾或是由于直接参战或是由于地雷所致。由于营养不良、医疗设施不足、孕妇挨打以及吸毒上瘾等产前因素，越来越多的儿童在出生时即存在生理和心理缺陷。

68. 残疾人仍然无法平等地进入公共场所，学校里没有供盲童和听觉障碍儿童使用的设施。这些使得残疾人进一步被边缘化。越来越多的残疾人开始通过残疾人组织发起的游行示威，对阿富汗政府未能努力提高其福祉表示不满。很多因为参战而致残的人认为，尽管他们曾经为国奋战，但并未得到足够的重视。

69. 烈士和伤残人员事务部的权限已有扩大，新政策已经制定，以维护所有残疾人最佳利益并保护其权利，而无论其致残原因为何。烈士和伤残人员事务部成立了一个政府间政策工作组，负责起草残疾问题的政策。政府似乎正在残疾人政策上采取更加以权利为本位的做法，这一点是令人鼓舞的，但是，在这些政策实施之前，也必须确保残疾人有权享受适当的生活水平。阿富汗独立人权委员会制定了关于保护和促进残疾人权利的三年期行动计划，其中包括旨在增强残疾人权利的能力建设、搜集数据，以及公众认识和宣传方案。

B. 难民、回返者和境内流离失所者

70. 自 2002 年以来，约有 400 万阿富汗难民回返，其中包括从巴基斯坦回返的约 270 万人。他们在回返后面临着重返社会和重新开始生活的难题。总的来说，回返者面临的问题与本报告其它地方所述及的其他人面临的问题没有很大差别。不过，与其他人相比，以下问题在特定情况下似乎确实对回返者影响更大：

1. 土地和住房

71. 回返者在试图索回其土地和财产时遇到的障碍更大。问题有各种各样，小至通常发生在大家庭成员之间的财产争端，大至多重所有权以及其他非法占有和没收。没有土地以及缺少居住设施的问题给可持续回返带来重大挑战。

2. 妇女

72. 很多妇女回返者的受教育水平比阿富汗妇女的一般受教育水平要高，她们还在对妇女限制较少、妇女就业机会较多的环境里生活过。由于阿富汗的生活与她们以前在庇护国的生活反差较大，因此，一些人在回返后会遇到困难。

3. 证书

73. 在庇护国获得的教育或学历证书并不总是能够得到阿富汗当局的承认，这使得学生、老师、保健专业人员等等更加难以进入中小学和大学以及就业。

74. 2002 年初，约有 100 万境内流离失所者。2004 年底，据称仍有约 13 万人流离失所。虽然各个族裔都有境内流离失所者，但他们主要是普什图人（包括因迫害而被迫逃离西北部地区的人）和游牧的库奇人。其余的境内流离失所者主要集中在南部的 Zhare Dasht、Panjwai 和 Maiwand 以及西部的 Maslakh。境内流离失所者的定居点受到政府和国际机构的支助。

75. 气候条件改善、解除武装的积极影响、管理方面的改革以及国家军队和警察力量的扩大对境内流离失所者来源地的人权状况产生了积极影响，从而使得回返机会增加。境内流离失所者的情况已总体趋于稳定，很多人已实现自立，不过，地方指挥官侵犯人权的行为，如非法征税、强制征兵以及非法侵占土地在一些地区仍然是个问题。

76. 难民专员办事处与难民和遣返部一道，在很多其他国际和国家行为者的支助下，为难民、回返者和境内流离失所者提供援助，帮助其解决问题。需要作出更多努力，以便促使更多人回返，并使这种回返得以持续。

C. 库奇人

77. 阿富汗国家脆弱性方案将游牧的库奇人列为最弱势的 5 个群体之一。《宪法》第 14 条要求国家执行有效方案，以“改善游牧者的经济、社会和生活条件”，并“对符合条件的公民采取必要的住房措施和公共财产分配措施”。这些义务尚未得到履行。库奇人在塔利班被推翻后，于 2001 年底逃避迫害。他们在始于 1999 年的旱情中失去了自己的牲畜和牧场，成为阿富汗最大的流离失所群体。

78. 库奇人代表称，政府未能履行承诺，没有让库奇人享有充分政治代表权，没有为他们的孩子提供流动学校、诊所以及饮用水。

九. 阿富汗独立人权委员会和非政府组织的能力建设

A. 阿富汗独立人权委员会

79. 阿富汗独立人权委员会在过去 3 年中已经发展成为一个运转良好的组织，在全国设有 11 个办事处，拥有 400 多名工作人员。该委员会在促进和保护全国各地的阿富汗人，特别是妇女、儿童和有危险人口的人权方面已经取得越来越多的实效。委员会的方案还包括监测、调查投诉和事件、人权教育和过渡司法。最近，该委员会启动一项方案，以解决残疾人的需要。阿富汗独立人权委员会经常就阿富汗人权状况发布公开报告和声明。

80. 人权高专办与联阿援助团和开发计划署一道，继续通过联合技术合作项目支助阿富汗独立人权委员会。该项目已被延长至 2005 年底。该方案提供各种咨询和技术服务。自 2005 年 4 月以来，难民专员办事处一直与阿富汗独立人权委员会在监测人权状况方面进行合作，特别是在有大量难民和境内流离失所者回返的地区。

81. 阿富汗独立人权委员会的两名女工作人员和两名男工作人员被选派参加由人权高专办和其它项目伙伴为亚太地区国家人权机构举办的关于预防冲突和防止酷刑的两项培训方案。这是通过远程和区域培训加强这些机构能力的全球项目的一部分。

B. 非政府组织

82. 鉴于当地非政府组织仍然受制于缺乏能力以及资金和技术支助，本办事处计划建设它们的能力，以便创建一个更具活力和更积极的、能够在保护和促进人权方面发挥其适当和重要作用的民间社会。

十. 结论和建议

A. 结论

83. 举行议会选举是波恩进程的最终基准之一。然而，政治成果虽然非常重要，但不能够全面反映在建立一个尊重和保护人权的方面的进展。无论阿富汗举行多少次选举，只有法治成为事实，有罪不罚成为过去，国家机构可信而且有效，妇女受到与男子同等对待，人们才会享有人权。享有人权是一个国家从武装冲突状态向和平与稳定状态过渡的一项关键指标。

84. 政府取得的所有成绩都值得嘉许。政府需要与国际社会一道，继续在人权方面采取大胆举措。必须赋予所有阿富汗人权力，不分男女，不分残疾与否，族裔为何，以便使他们能够行使自己的权利。只有这样，才能更好地尊重、保护和实现人权。

B. 建议

1. 一般性建议

85. 政府和国际社会应当依照国际人权和人道主义法，保护那些在该国部分地区受到持续武装冲突影响的平民的人权。

2. 法治和司法

86. 国际社会应当继续支助改革和加强司法部门，包括改革最高法院和总检察官办公室、量才征聘以及培训司法干部和重建基础设施。

87. 在正规和非正规司法部门都应采用国际人权标准。

88. 政府应当扩大征聘女性司法官员，并创造条件，以利于妇女执行公务，在省政府特别应这样做。

89. 应当设立一项协调的部际方案，以处理土地和财产改革问题，尤其是要侧重于弱势群体、户主为女性的家庭、游牧民族、境内流离失所者以及回返者等等。

90. 政府应当在国际社会的支助下建立一个机制，解决对司法人员和证人实施恫吓和暴力的问题。

91. 政府和国际社会应当确保那些在反恐行动中被捕的人所受待遇完全符合国际人权和人道主义标准。

92. 政府和联军应当不但允许红十字委员会，而且也允许阿富汗独立人权委员会进入所有拘留设施，以便对拘留条件及合法性进行监测。

93. 包括联合国在内的国际社会应当支助政府兑现其关于履行国际人权条约义务并就此提交报告的承诺。

3. 过渡司法

94. 政府应执行国家过渡司法行动计划。

95. 国际社会应当从政治上和物资方面帮助执行过渡司法措施，包括消除有罪不罚现象。

96. 政府应当避免任命曾经侵犯人权的人担任任何公职，还应当建立适当的机制，以确保已知的侵犯人权的人不能担任公职。

4. 妇女状况

97. 国际社会应当支持政府根除针对妇女的暴力现象，并鼓励开展一场协调一致的运动，通过教育和法律措施，解决对妇女施暴问题。

98. 政府和国际社会应当支持妇女组织提出的关于停止对妇女施暴以及建立庇护所的倡议。

99. 政府应当提高妇女获得司法救济的机会，包括改革立法，使之符合国际人权标准。

100. 国际社会应当支持成立一个由辩护律师组成的网络，专门处理妇女问题，以便在各省府提供法律辩护。

5. 儿童状况

101. 政府和国际社会应当采取步骤，防止强迫或非自愿征召童兵。

102. 政府应当加强努力，确保儿童特别是女童能够上学，并提高女童的中学入学率。

6. 经济、社会和文化权利

103. 政府和国际社会应当采取以人权为本位的做法，来解决包括实现千年发展目标在内的社会和经济问题。

104. 政府和国际社会应当通过改革烈士和伤残人员事务部以及其他方案来改善残疾人的人权状况。

7. 阿富汗独立人权委员会和非政府组织的能力建设

105. 包括联合国在内的国际社会应当继续支助阿富汗独立人权委员会。

106. 国际社会应当支持加强民间社会团体的倡议，特别重视促进人权和妇女权利的非政府组织。

107. 国际社会应当通过国家和国际非政府组织支持一项监测司法系统的特别方案。

注

- ¹ 在登记参加议会选举的约 1 200 万选民中，42%的人为妇女，妇女占选举候选人的近 10%，达到 577 人。
- ² 根据现有估计，妇女在农业部门中占 30%，在非农业部门中占 17%，在公务员中占 20%。
- ³ 根据现有估计，童婚在所有婚姻中占 43%，已婚或处于结合状态的所有妇女中，23%的人在 15 到 19 岁之间。
- ⁴ 该法令规定对贩运儿童者处以极刑。2003 年，人权委员会吁请阿富汗当局暂停执行死刑，原因是阿富汗司法制度在程序和实质方面存在瑕疵。
- ⁵ 应政府请求，并得到柏林会议的赞同，阿富汗独立人权委员会和联阿援助团对选举进程中政治权利的行使情况进行了联合核查。2004 年总统选举时也进行了此种核查。2004 年发表了 3 份报告，2005 年又发表了另外 3 份报告。
-