



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/23
16 January 2009

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第十届会议
议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
联合国人权事务高级专员办事处和秘书长的报告

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 *

* 迟交。

内 容 提 要

本报告系根据 2006 年 11 月 27 日人权理事会第 2/113 号决定提交，报告叙述了目前阿富汗的人权状况以及持续令人关切的事项，并载有解决这些事项的建议。

阿富汗是世界上最穷的国家之一。2008 年通过了《阿富汗国家发展战略》，从而起到了该国减贫战略的作用，在这一战略中，人权基本上被作为一项公民权利和政治权利的问题来对待；目前要解决的问题是进一步关注经济和社会发展的

人权方面问题。

阿富汗的武装冲突升级对受冲突影响地区的平民造成了严重影响，而对原本就属于弱势的人冲击更大。冲突的加剧导致了平民伤亡人数令人不安的上升，并且压缩了人道主义行动的空间。对妇女和少数群体的长期歧视具体表现在于这些人无法得到司法补救和其他的基本服务。近来妇女在公共领域内取得的重大进步有可能发生倒退的危险。表达意见、对通常排挤妇女的现有权力结构以及社会和宗教准则提出质疑的权利受到日益严重的攻击，从而使人们怀疑该国政府是否有能力确保能充分尊重人权的自由和民主空间。这在选举阶段尤其至关重要。尽管 2008 年为改革司法部门并改善执法工作而推出了重要的举措，但是司法体系仍然很薄弱、腐败而且运作失调，有时候还不履行国际义务。由于刑事犯罪的暴力猖獗，公共执法当局对该国部分地区的控制减弱，更加促使一种有罪不罚的文化普遍存在，而其表现就在于未能对过去和当今侵犯人权和其他违法乱纪的肇事者进行法律追究。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
一、导 言	1 - 7	4
二、贫穷和人权	8 - 12	5
三、保护平民	13 - 26	6
A. 反政府分子	15 - 18	6
B. 国际和本国保安部队	19 - 21	7
C. 提供人道主义援助的通道	22 - 24	8
D. 涉及冲突的拘禁	25 - 26	8
四、歧 视	27 - 37	9
A. 对妇女的暴力和诉诸司法的机会	29 - 32	10
B. 对参与公共生活的妇女的威胁	33	11
C. 少数群体	34 - 37	12
五、有罪不罚	38 - 49	13
A. 过渡时期司法	38 - 43	13
B. 有罪不罚和滥用权力	44 - 49	14
六、民主赤字	50 - 58	15
A. 言论自由	50 - 54	15
B. 选举	55 - 58	16
七、机构能力	59 - 65	17
A. 执法工作	59 - 63	17
B. 国家人权机构	64 - 65	18
八、技术合作	66 - 68	18
九、结 论	69 - 70	19
十、建 议	71	20

一、导 言

1. 本报告系根据 2006 年 11 月 27 日人权理事会第 2/113 号决定提交的，报告是在与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)的合作下编写的。自高级专员提交上次报告以来，阿富汗人继续遭受了严重的人权赤字，对其享受人权以及对该国在和平、稳定、民主、发展和法制方面的长远前景方面都造成了严重挑战。

2. 严重侵犯人权行为仍然是对继续转变阿富汗社会的努力所面临的严重威胁。有罪不罚的文化普遍存在，而且根深蒂固；其表现为缺乏来推进过渡期司法进程、以便处理过去的侵权行为的政治意愿，以及对目前侵犯人权的行为也缺乏对责任的追究。伴随着一个孱弱、腐败和运作失调的司法体制，以及普遍采用不遵循适当诉讼程序要求的传统争端解决机制，绝大多数阿富汗人实际上已被剥夺司法公正。

3. 2008 年 11 月，高级专员对于阿富汗恢复死刑表达了关切，指出，该国的执法和司法体制未能达到国际上所公认的保障适当司法程序和公正审判的标准。

4. 2008 年间武装冲突的升级造成了平民死伤人数的大幅上升，而人道主义行动空间受到进一步侵蚀。尽管采取了一些措施来减轻军事行动的影响，这是阿富汗政府当局和其他权力当局满足受冲突影响地区的面临风险的平民需求方面，能力有限，这仍然是令人关切的主要事项。冲突不仅对那些处于弱势的人造成高于一般程度的影响，而且日益恶化的局势削弱了人们对政府的信心，并阻碍了政府履行其人权义务的能力，例如，提供包括安全在内的基本服务的能力。

5. 在报告所涉阶段里，表达政治异议和其他观点的政治空间萎缩了。对于言论自由的持续攻击，尤其是对媒体和人权活动分子的攻击与不公正的权力结构和根深蒂固的有罪不罚现象之间，存在着本质上的联系。由于阿富汗预定在 2009 年举行选举，这种情况就更令人不安。

6. 阿富汗其他长期的人权问题也没有得到适当解决。对于妇女和女童以及对于某些少数群体的根深蒂固的歧视和排挤，赤贫以及社会和经济发展的惯常状况无法解决不平等问题，并对人权的享受(例如保健、粮食、水和卫生、教育、住房以及生计)继续造成障碍。

7. 2008 年 1 月在巴黎举行的“支持阿富汗国际会议”通过了阿富汗的减贫战略文件，即《阿富汗国家发展战略》，这产生了新的动力，尤其是促使捐助方

援助该国政府解决例如贫困和社会排挤等一些普遍存在的问题，但是这些努力只有在经济和社会发展的人权方面得到进一步的重视情况下才能得以加强。

二、贫穷和人权

8. 阿富汗是世界上最穷的国家之一，贫穷人口达 42%。此外还有 20%的阿富汗人境况稍好于赤贫线，这表明处于弱势的人口比例很高。

9. 不公正的权力结构、孱弱的施政情况、歧视和社会排挤更助长了令人震惊的贫困程度，使几百万阿富汗人身陷贫穷；据说，该国人口中 61%都面临粮食不安全。造成低收成的严重干旱以及主食粮价持高不下就意味着粮食权和享受尽可能高的健康水平权受到了严重影响，而首当其冲的是贫穷的家庭。阿富汗财富的分配严重不平等，而生产资源集中在少数人的手中。30 年的冲突使弱势群体对土地或生计的掌握十分有限或完全不掌握，甚至无法得到基本的社会服务，遭受着有权势的人的剥削。开展人权分析对于减贫举措的成功具有关键意义，尤其是对影响到决策和资源分配的因素方面进行的分析，具有关键意义。

10. 2008 年的一项积极步骤是通过了该国的减贫战略文件《阿富汗国家发展战略》，这也是落实《阿富汗契约》基准的手段。战略在 2008 年 6 月的巴黎会议上获得通过，会上捐助方表明承诺帮助该国政府。为使一项减贫战略获得成功，包括穷人在内的所有利益相关者都必须参与战略的实施、监测和评估。《阿富汗国家发展战略》总体上将人权局限在公民和政治范畴之内，但未能指出政府根据其批准的各项条约所承担的义务。鉴于设置阶段业已完成，需要作出努力，使人权在实施阶段里、尤其是在涉及经济和社会发展方面得到适当的兼顾。多数的部门战略未能充分适当地确定解决弱势群体境况的方式。此外，如果必要的预算分配不专门用于向社会最弱势阶层提供基本服务，那么穷人就不会从中获益。

11. 鉴于所有的联合国机构都将参与支持阿富汗国家发展战略的实施，就应当鼓励这些机构对发展采取基于权利的方式，成为通过人权的媒介来满足人们需求、支持政府履行其义务的努力的有效工具。这项战略的实施进程中一项要素就是，多数的省份都通过了一项《省发展计划》，来落实《阿富汗国家发展战略》的目标。在为《联合国发展援助框架》作准备的进程中，联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)在联合国阿富汗援助团以及联合国行动 2 方案全球秘书处的

支持下，在巴米扬和戴孔两省试点开展了一个项目，其重点放在贫穷问题的人权方面，以及如何利用实施国家发展战略作为推进实现人权的工具之上。通过基于人权的方式和能力建设活动，所有参与项目的省级发展战略伙伴对此都产生了兴趣，其中包括省级的政府官员、民间社会和国际发展行动者。这一点特别表现是基于人权的方式带来的价值在于对实现可持续发展、改善援助的协调和效率，并为那些由于相对稳定而不太受重视的省份动员充分资源。

12. 正如高级专员提交人权理事会第七届会议的报告(A/HRC/7/27)中指出的那样，为实现在《阿富汗契约》中提出的承诺而采取的重要举措就是在人权高专办的支持下在司法部建立了一个人权股。我高兴地注意到，该国政府已经认定该股的建立是根据《契约》在人权方面履行承诺的一个关键步骤。

三、保护平民

13. 整个 2008 年里，武装冲突严重加剧，而平民的伤亡为之上升，人道主义援助空间也受到重大侵蚀。联合国阿富汗援助团记录，2008 年 1 月 1 日至 11 月 31 日之间，共有 2,014 名平民伤亡。这一数字比 2007 年同一阶段里记录的死亡人数增加了 41%。据此，2008 年是塔利班政权在 2001 年底推翻之后重大敌对行动结束以来所有年份中平民死亡人数最高的一年。此外，平民还遭受到伤病、财产的破坏和生计的损失，流离失所以及取得教育、医疗保险和其他基本服务机会的阻断。

14. 在据报告的 2,014 名受伤亡的人中，据说 1,106(55%)起伤亡是由叛乱分子造成的，795(39%)是由支持政府的力量造成的，其余 113(6%)无法归咎于任何一方，因为例如起因是敌对双方的交火或未爆弹药而造成一些平民死亡。多数的平民伤亡事件发生在阿富汗南部，但是，在东南、东部、中部和西部地区也有大量伤亡数字的报告。

A. 反政府分子

15. 全部平民伤亡中的很大一部分是由于暴乱行动造成的。尽管看来自杀袭击事件多数是针对军事或政府目标的，但是袭击经常发生在拥挤的平民集聚地

区，显然无视非作战者的安全。整个 2008 年里，暴乱分子越来越表现出不惜在这种袭击中对平民造成伤害的意愿。

16. 反政府分子的战术也涉及直接针对平民的袭击。针对那些被认为与政府或国际社会有联系的人而进行的威胁、恫吓和暴力在全年阶段里有所加剧。

17. 这种行动的受害者包括医生、教师、学生、部落长老、政府公务员、退休的警察和军事人员，以及参与公共事业建筑工作的劳工。在一些情况下妇女、尤其是参与公共生活的妇女被定为袭击的专门目标。有大量证据表明，暴乱分子使用的战术显示出一种有系统的暴力和恫吓运动。截止 2008 年 8 月，据报告暴乱分子进行了 227 起暗杀事件；其中许多是公开的处死。例如 2008 年 10 月，据称与阿富汗国家安全部队有联系的 27 名手无寸铁的乘客在坎大哈的一辆公共汽车上受到暴乱分子的袭击。

18. 此外还有越来越多的报告指出了针对与政府或国际社会有联系的人而实行的绑架或恫吓。这类事件似乎正扩大到以前被认为相对平静的地区，例如北方。另外还有报告指出了在保健和教育部门里对工作人员的威胁以及设施及服务被迫关闭事件，影响到几十万平民，尤其是妇女与儿童。这种恫吓运动严重影响到属于那些受专门针对的人员之外的平民百姓，从而加深了普遍的恐惧和不安全感。

B. 国际和本国的保安部队

19. 被归咎于阿富汗政府和国际保安部队造成的平民伤亡于 2007 年同期报告的 559 起事件相比几乎增长了 33%。尽管已经采取了各种措施来减少冲突对平民的影响，包括内部以及独立的外部调查，行动后的审查以及建立了审查机制并减少战争对平民影响的机制。空中的袭击仍然是支持政府势力所使用的远为最致命的战术。迫切需要改进总体的问责制程序，以及支持政府的部队对平民伤亡事件的反应。

20. 突袭对于那些作战爆发时无法离开住家和村庄的平民造成特别的威胁。在一些很受人瞩目的事件中，援助国家和国际部队作战行动的空袭导致了包括许多妇女儿童在内的大批平民的死亡。2008 年 8 月在赫拉特省信丹德地区的这类空袭据报告就造成了包括 62 名儿童在内的 92 名平民的死亡。2008 年 7 月，一次向

一场婚礼进行的突袭造成了包括 30 名儿童(其中多数为女童)在内的 47 人死亡。2008 年 11 月一次在坎大哈省沙阿尔瓦利寇特的突袭造成大约 35 名平民丧生。并致使 37 人受伤。

21. 搜索和占领行动包括夜袭的做法在一定程度上作了调整,以便考量一再提出的担忧。但是,仍然存在着严重的问题,尤其是涉及到一些阿富汗和国际联合行动中过度使用武力的问题,据说行动包含了严重的违法乱纪行为,在一些情况下并造成了平民的死亡。

C. 提供人道主义援助的通道

22. 随着冲突的加剧,人道主义援助的空间发生了巨大的萎缩。阿富汗南部、东部和中部地区的很大一部分区域在军界被称为“极端危险”或“敌对环境”。援助组织及其工作人员遭受的直接袭击、威胁和恫吓日益增加。

23. 截止 2008 年 10 月底,共有 130 名援助工作者(124 名阿富汗国民、6 名国际人员)遭到绑架,而共有 38 名援助工作者被杀害。一些广为宣传的事件包括 2008 年 8 月在卢格尔省对一辆国际援助委员会车辆的突袭,这一事件中有三名女性国际援助工作者和车辆的阿富汗司机死亡,塔利班对此事件宣布负责。2008 年 9 月,有一次对在斯平布尔达克的联合国车队进行自杀袭击的事件,其中两名参与消除小儿麻痹症运动的世界卫生组织医生和一名联合国阿富汗援助团的司机丧生。

24. 叛乱分子还以私营的运输公司和建筑工人为目标。根据各非政府组织的伞型母体集团阿富汗救济协调机构的说法,这种局势“迫使许多救济机构限制了其发展和人道主义援助行动的深度和广度”。这实际上就是说,需要援助的妇女儿童以及弱势人群无法享受其接受维持生命的人道主义帮助以及基本社会服务的权利,其中包括尤其为女童提供的保健和教育。对此,有极端必要澄清人道主义求援办案量的范围和性质,以便确定那些最需要援助的人们。

D. 涉及冲突的拘禁

25. 由于冲突而被逮捕和拘禁的人的境况仍然令人担忧,尤其是鉴于这些人受持续拘禁的依据在法律上难以确定。由国际军事部队在行动中对人员的拘禁是

受到以下规则约束的：这些部队对人员的拘禁最长只能达 96 小时；必须通知红十字国际委员会；在 96 小时之后，受拘禁者必须获得释放或者转交阿富汗主管当局，一般就是指国家保安部。一些国家与阿富汗政府签署了《谅解备忘录》，对这类受拘禁者的转送作出了规定，并且对这些人的待遇取得了外交保证，其中包括受转送者不会接受死刑。并非所有的谅解备忘录都完全相同的，但是所有的备忘录都规定该国的外交代表、阿富汗人权委员会和红十字国际委员会的代表都能与受转送的被拘禁者接触。但是，有关这类受拘禁者的境况和待遇实际上鲜为人知。阿富汗国家保安部继续在没有明确规定其调查、逮捕和拘禁的权限以及适用于该部监禁设施的规则的公开法律框架情况下行动。联合国阿富汗援助团收到了一些曾经受国家保安部拘禁的人的申诉，说他们受到了酷刑。国家保安部对受拘禁者的待遇，包括那些从国际军事部队的管制下转送的人员的待遇，就提供部队的相关国家在国际人道主义和人权法原则下所承担的责任而言令人质疑。

26. 受到“持久自由行动”所拘禁的人被关押在由美国国防指挥部所管制的巴格拉姆空军基地拘禁设施内。受拘禁者没有得到法律咨询或在根据法律建立的法院里受审判的权利，而其作为作战者的地位是由“敌方作战者审查局”来确定的。如果被定性为“敌方作战者”，那些受拘禁者只能经由民族和解方案才能获释，由阿富汗政府转送到国防部来接受起诉。据称来自第三国的国民则被转送到关塔那摩湾海军基地。据报告有些人被关押在巴格拉姆空军基地长达五年，而有些人遭受到酷刑。根据曾在巴格拉姆遭受拘禁的人说，现在那里仍然有大约 630 名受拘押者。红十字国际委员会可以接触这些受拘禁者，但是联合国阿富汗援助团则无法接触他们。截止 2008 年底，巴格拉姆的管理当局同意向某些受拘禁者的亲属发放探访权的许可。

四、歧 视

27. 男女平等权利已经正式载入《阿富汗宪法》，而宪法还要求政府有责任尊重国际人权法和标准，其中包括根据 2003 年批准的《消除对妇女一切形式歧视公约》所承担的责任。

28. 2008 年 5 月通过了一项《阿富汗妇女全国行动计划》。该项计划的实施被认为是 2006 年《阿富汗契约》下促进男女平等的重要基准。阿富汗国家发展战

略认为性别是一项跨领域的问题，并力图“消除歧视建立进一步的男女平等”。减少妇女在家庭和公共生活中遭受暴力的危险，并增加诉诸能敏感认识到性别特征的司法体制的机会是阿富汗国家发展战略的关键目标。

A. 对妇女的暴力和诉诸司法的机会

29. 尽管阿富汗的宪法作出了保障，而且该国承担了国际义务，但是阿富汗政府未能适当确保妇女的权利。尽管妇女在塔利班政权之后的几年里在教育、就业和政治参与等领域里取得了重大进展，但是她们继续面临歧视性的法律、态度和习俗。尤其令人关注的是对妇女和女童施行暴力的长远历史，对其私人和公共生活造成了影响。这种暴力十分普遍，而且在阿富汗社会的保守宗教和传统价值观念中有着深远的根基，据此，因为有系统的和体制性的歧视对妇女长久维持了二等公民地位。在家庭和社区、在传统和宗教领袖圈子里以及在正式和非正式的司法体系中，暴力受到容忍或忽视。而在一些方面由于普遍的有罪不罚气氛所造成的日益严重的不存在法制的现实，妇女的困境日益恶化。

30. 对妇女和儿童的暴力以及有害的传统习俗有各种表现，例如强奸、“名誉伤害”、早婚和逼婚，性奴役(尤其是在女童为解决家庭债务或争端而作为婚嫁而送走的情况下)、在监禁中遭受的性虐待以及受到司法体制作为刑事罪行对等的女性暴力受害者。这种暴力很多是在家庭内发生的；但是，地方上玩弄权术者、正式的和传统的司法体制、警察和监狱主管当局也在对妇女实施社会控制以及在容忍这种暴力方面起到了作用。

31. 对妇女和儿童的强奸仍然很普遍，但是其真正的普遍程度由于报告的不全面而受到了掩盖。多数施行强奸的人仍然没有受到惩罚。但是，有迹象表明妇女已越来越愿意报告强奸事件，而主管当局也愿意对一些案例进行调查和法律追究。2008 年一些受人瞩目的案例再次使强奸问题受到公众的关注；这可能会有助于消除社会上对于强奸的陈旧观念以及对强奸受害者面临的问题所持的陈旧观念。2008 年 8 月该国总统要求使“强奸犯面临该国最严厉的惩罚”。这是在萨尔普勒省的一名 12 岁女童被强奸之后激起公愤并要求声张正义之后作出的声明。在这一事件中，官方的调查导致了一些官员的解雇。但是，大约在同一时间里，人们获释，两名 2008 年被最高法院宣判对轮奸一名萨曼甘省妇女有罪的两名男子经

由 2008 年 4 月的总统大赦而获释。联合国阿富汗援助团表示严重关注：这一大赦可能会发出消极的信息，使人认为对妇女施暴的罪行作案者不会得到追究。

32. 暴力的女性受害者寻求公正和切实的补救机制的机会仍然有限。妇女只有在男性亲属的陪同下才能诉诸习惯的司法系统。在正式的执法和司法系统中，警察、法院和法律业界中缺乏训练有素的合格女性官员。诸如法律援助、社会工作、咨询和住房等服务经常有缺陷。妇女和女童仍然因为根据阿富汗法律并不构成罪行的行为而受到起诉和监禁。据此，遭受性虐待的受害者却依据通奸罪(婚外认可的性行为)而受到刑事惩处，逼婚的受害者常常因为“逃跑”的罪行而受到起诉。由于未能制定并实施适当的法律和政策来保护受害者造成了司法体制内制度化的第二次加害。有些儿童和妇女因为所谓对他们的保护而受到监护，但显然没有程序来处理这些案例，并确保他们被剥夺自由只是作为最后手段来采用。据说腐败是声张正义的又一障碍，例如土霸王的影响或犯罪者行贿来避免受到惩处。因此，要加强保护妇女权利的法律框架，对刑事司法系统的改革是至关重要的。

B. 对参与公共生活的妇女的威胁

33. 对于参与公共生活或在家庭以外工作的妇女所进行的威胁和恫吓有了大幅增加。女性的多数就业机会都是在政府和国际组织内，在那里她们越来越受到反政府分子的攻击，而在较小的程度上还受到自己家庭或社区以及男性同事的攻击。妇女事务司的代表、国民议会和长老院成员以及省理事会成员、警察、律师和记者以及为本国和国际非政府组织工作的妇女都报告了受到骚扰的事件，其中包括杀害的恫吓信和电话。尽管看来武装的反对派内不同成员对这种袭击负有主要责任，但是这种行动是否因为对象仅仅因为妇女而特意针对她们，还是只作为对那些为政府和国际社会工作并支持女权的人实行的广泛的恫吓运动，不是始终很清楚的。许多参与公共生活的妇女被迫限制其活动或放弃工作，因为她们对政府是否能够或愿意保护她们缺乏信心。2008 年 9 月在坎大哈省杀害了地位最高的全国女性高级警官事件就着重显示了参与公共生活的女性所面临的严重危险。

C. 少数群体

34. 《宪法》确认了任何人都不应当依据其性别、族裔血统、部落、宗教或语言而受到歧视的原则。阿富汗有四个主要的族裔群体：普什图、哈扎拉(什叶派少数)、塔吉克和乌兹别克，此外还有许多其他以部落、语言和文化差异为依据的少数群体，再加上人数很少的印度教和锡克教宗教少数。

35. 库奇人就是游牧民的意思，根据库奇人事务独立管理署(IDAK)的估计，其人口超过 500 万，这一社会少数群体面临着持久的歧视。他们传统的生计是游牧民方式的，但是现在许多人只过着半游牧民的生活，或已经在地方社区定居。库奇人所面临的一些主要障碍包括使用牧地的权益，以及使用诸如卫生保健、教育和就业等基本的服务。据了解，在一些省份里地方主管当局还不许向他们颁发身份证件。

36. 库奇人的权利是在《宪法》第 14 条中得到保障的，该条要求政府有责任执行切实的方案，以便“改进库奇人的经济、社会和生活条件”，并采取措施“向有正当权利的公民提供住房并分配公共财产”。但是，库奇人事务独立管理署估计，仅有 30%的库奇人得到了身份证并据此注册为公民。库奇人在国会中分得 10 个席位(男性 7 个席位、女性 3 个席位)(由于他们主要属于普什图人，上述席位分配也被认为以较高的席位比例而有利于某一群体)。由于没有公民身份，多数库奇人无法注册投票。第三种措施是 2007 年的一项《总统法令》，它向库奇人提供了在城镇地方的住房中占有 10%的权利，并向定居的库奇人社区分配了土地。这项政策的实施很缓慢而且零星就表明法律保障与保障的真正落实之间存在着差距。

37. 冲突和干旱打断了库奇人的游牧民生活方式，此外政府缺乏有关土地使用权和牧地使用权的明确政策，使库奇人与定居的社区在使用土地和资源方面发生了冲突。政府一直未能解决在中部地区和中部的高原地区里某些地方库奇人与定居的哈扎拉居民之间就使用牧地权利方面长期存在的争端。今年这两个群体在瓦达克省的 Behsud 又发生了暴力冲突，而据联合国难民事务高级专员办事处(难民署)——联合国阿富汗援助团的代表团指出，这次冲突造成了至少 23 人死亡，造成 6,000 多家庭流离失所和财产的破坏，还第一次包括清真寺的破坏。这些数字而且不包括库奇人的受害者。

五、有罪不罚

A. 过渡时期司法

38. 重新确立法制并结束对过去罪行的有罪不罚状况仍然是消除根深蒂固的有罪不罚文化的关键，而这对于实现公正持久的和平又是必不可少的。具有犯过严重侵犯人权行为嫌疑的人仍然没有得到追究，而很多人在中央和地方上占据着并继续被任命接掌高级的权威性职位。这不仅违背了阿富汗对打击犯有严重国际罪行得以有罪不罚现象的国际义务，而且还损害了公众对政府及其国际合作伙伴的信任，损害了公共机构(尤其是执法和司法机构)的合法性，并强化了普遍侵犯人权而有罪不罚的现象。

39. 2005 年通过的《和平、和解与正义行动计划》是纠正过去状况、在法治基础上建立新社会的广义框架。这一框架的时间范围表明它将在 2008 年底实现其目标。《行动计划》由于该国政府和国际社会缺乏处理责任追究问题的政治支持和意愿，以此作为改变阿富汗的总体计划中核心优先事项，因而没有得到实施。

40. 议会 2007 年批准的一项《民族和解约章》呼吁包括武装的反对派在内所有方面力争民族和解但对此仍然存在着严重的关注。《约章》建议对所有那些赞同这一举措的人实行不受起诉的豁免。这一步骤由于剥夺了受害者了解真相和得到补救的权利，并由于庇护了肇事者不必承担责任并接受适当的惩处形式，因而危险地损害了过渡期的司法进程目标。

41. 另一令人关注的事是，由于威胁和骚扰，阿富汗民间社会和人权组织对于该国过渡期司法的前途发表意见的权利受到剥夺。

42. 人权高专办就过渡期司法问题与联合国阿富汗援助团及阿富汗合作伙伴开展了合作。2008 年开展了广泛的提高公众认识运动以及表现受害者困境的戏剧节目，这是与阿富汗人权委员会合作开展的。联合国阿富汗援助团根据这项戏剧演出制作了一个录像，于人权和纪念日在阿富汗广播。

43. 为加强该国法医在调查和维持万人冢方面的专门知识技术而采取了措施。2008 年 12 月初，公共卫生部指出，已故总统达乌德·汗及其 16 名家属的遗体得到了官方的正式鉴定。有人表示关注，在希巴尔 Dasht-i-lali 地区的万人冢已

被人动过手脚，重要的证据已被破坏。必须采取所有措施，来保证所有万人冢都得立即得到保护。根据国际标准查明过去的真相仍然是具有关键重要意义的。

B. 有罪不罚和滥用权力

44. 未能起诉追究过去的罪行以及目前严重侵权事件的肇事者，损害了阿富汗执法和司法机构的合法性，并影响了民众对法治的信心。这最终为当前有罪不罚现象普遍的局势打开了缺口。

45. 联合国阿富汗援助团继续接到申诉，指出警方未能就人权方面的指控开展适当的调查并公正独立地行事。同样，检察官和法官常常不愿意处理与传统习俗或强大的地方利益集团相抵触的案例。某些类别的公民，例如女童、妇女和穷人多数情况下被排除在正式的司法体系之外，因为司法主管当局并不重视这些人的申诉，而完全站有权有势的人的一边。这样，无罪的假设以及程序性公正审判的规定经常不受到尊重。

46. 猖獗的而且是体制化的腐败再加上内部监督的纪律管制机制的无力，阻碍了司法机关独立有效履行职责的能力。缺乏受适当训练的人员和物质资源进一步限制了司法机关开展受委托的职责的能力。政府机构不遵守法律(尤其是在农村和受战争影响的地区)，军阀、地方的主管以及其他地方上的有权有势的人所起的有害影响，以及无法为法院、受害者和证人提供安全的环境等等因素继续损害了司法主管当局的独立性和公正性。

47. 传统的争端解决机制(例如支尔格大会和舒拉会议)尽管没有得到《宪法》的承认，但是却得到广泛的采用，尤其是在农村地区；其中部分原因是因为对正式的司法机构利用的机会有限而且缺乏信任。尽管传统的机制在社区的连贯性和采用的便利方面有它的积极性，但是对正当程序的标准、尤其是对妇女、儿童和弱势群体而言，仍然存在着严重的关注。

48. 不过，人们已注意到一些积极的事态发展，例如《消除对妇女施暴法案》，而妇女事务部和民间社会组织都参与了这项工作。司法部最近建立了由国家供资的法律援助体系这一举措，以及律师协会的建立，是又一项重要的进步。这些措施应当加强对被告权利的保障，并为最弱势的人提供法律代理。

49. 纠正有罪不罚并进一步加强法治是阿富汗的优先事项。诸如在《和平、和解和正义行动计划》中所设想的职位任命咨询小组等机构，必须阻止那些被指责曾犯过严重罪行的人取得高级的政府职位。即将进行的选举为阿富汗人提供了机会，可以以此采取进一步步骤，防止那些据指控根据国内和国际法曾犯过严重罪行的人竞选议会的席位。

六、民主赤字

A. 言论自由

50. 2008 年全年在阿富汗全国各地，新闻媒体的行动者、民间社会群体和其他阿富汗公民自由表达见解和想法的能力都受到攻击。国家和省份的政府官员、反政府分子和不同的玩弄权势者都力图限制言论自由。警方和检察官由于显然与那些有权有势的人相勾结而总体上显示出保护言论自由方面无所作为。司法机关未能一贯自始至终地提供保护，有时候甚至是限制表达见解权利的一个因素。言论自由常被说成是对现有权力结构、国家安全利益或伊斯兰价值观念的威胁。阿富汗日益压制性的封闭的社会在全国造成了自我查禁，从而窒息了批评和辩论。

51. 对于记者和其他表达被认为不受欢迎的意见的人所进行的威胁、恫吓和攻击持续发生，同时抑制有关腐败和其他认为“敏感”问题的报导的企图也在持续进行。例如，2008 年 5 月，当一名阿富汗电台—电视台的播报员在电视上指出，言论自由只是一纸空文，而媒体只是有权有势者的工具之后，新闻及文化部就解雇了这名播报员。2008 年 7 月，国家安全局逮捕并拘押了一名播报了对总统的施政作出批评言论的电视记者。该名记者最终在国外寻求庇护，因为他惧怕自己的生命受到威胁。女性记者依然继续成为专门的攻击目标。

52. 媒体自由在那些受武装冲突影响的地区也遭受了严重威胁。绑架和杀害记者的事件持续发生。2008 年 6 月，一名为英国广播公司工作的阿富汗记者在赫尔曼德省遭绑架并杀害。尽管塔利班对这一事件声称负责，但是杀害事件有可能与对腐败的调查有关。这一杀人事件导致 10 名记者离开赫尔曼德省。

53. 今年的一个重大案例是 Sayed Parveiz Kambashkh 的案例，他是一名新闻系学生，他因为被指控于 2008 年 1 月抵毁并表示不再信奉伊斯兰教的罪名而被判

处死刑。据称他在因特网上下载了一篇关于在伊斯兰背景下的妇女地位和权利问题的文章，并且在附上自己的评注后向其他学生传播。2008 年 10 月上诉法院将他的判决减刑为 20 年徒刑，但是维持了有罪的判决。除了徒刑的严厉性外，在初审和上诉阶段的审讯程序中还使人关注到明显的违反规则行为。

54. 人们严重关注到，在临近 2009 年选举的几个月中，新闻媒体将继续实行自我查禁，或者在压力下仅播放那些有利于某种政治立场的观点，而由于威胁、恫吓和攻击，候选人及普通公民无法充分表达意见。媒体面临的挫折以及维护言论自由的努力都是令人十分关注的事项。而由于媒体在近年里非常繁荣，这一点就更令人遗憾。

B. 选 举

55. 预定将在 2009 年对总统、议会和省理事会进行选举。根据预计，将定于 2008 年 10 月至 2009 年 3 月在全国各地逐步地更新选民注册的程序。

56. 一个令人特别担忧的问题是妇女是否有能力行使其参与公共生活的权利，这包括竞选官职、支持候选人以及参加选举。在选民注册过程中，一些妇女无法更新或注册其选票，因为注册中心几乎全部都设在区域的中心位置。许多保守的受冲突影响地区的文化习俗限制了妇女的行动自由。在选举阶段里，预计会通过设置更多的投票地点来减缓这一问题，但是由于对行动的限制而且不了解自身的权利，许多妇女将仍然不能参加选举。仍然缺乏足够数量的女性工作人员来开展深入群众的公民教育活动并经管妇女选举中心。妇女是否能够以相当于 2005 年选举周期的数量竞争官职仍然还有待观察；日益严重的不安全和重视的宗教文化压力有可能减少愿意参选妇女的人数。

57. 不安全状况的加剧以及反政府分子对于选举进程的直接敌对行动是又一个令人担忧的因素。2008 年 9 月，塔利班公开表明反对选举进程。他们从事对选举注册地点和工作人员的袭击，以及在选举阶段时对选民注册材料的破坏。人们担忧，候选人、候选人的支持者，投票站点和选举的工作人员都可能成为武装的反对分子的目标。在选民注册过程中，据报告一些选民注册中心由于不安全而无法开放。

58. 应当认真考虑检验候选人和处理涉及选举问题的申诉的工作。应当从过去的选举中汲取教训，因为过去对候选人的选举未能满足阿富汗人民的希望，而申诉的机制难以完成任务，特别是在处理舞弊的申诉和选举日对选票的改动问题。保证检验和申诉程序的公正和独立性对于创建有利于所有阿富汗人自由行使参与选举的权利的环境是至关重要的。

七、机构能力

A. 执法工作

59. 2008 年初，推出了“国家司法部门战略”和“国家司法方案”。两者都要求对建设司法部门和改善执法工作采取协调的方式。一项新的刑事申诉程序法目前正在起草之中。联合国毒品和犯罪问题办事处以及美国国务院“司法援助部门方案”担任了起草小组的主席，该小组包含了关键的政府官员和司法部门的行动者。已经将特别的重点放在遵循国际人权标准之上。当前法律框架内的许多差距，例如没有制定受监禁者及时提交法院以便审查其监禁合法性的权利等必须在新法规中加以纠正，是十分重要的。

60. 但是，这些积极的举措尚未对现实生活中的实际带来重大改变。任意逮捕和拘禁仍然存在，公正审判的标准和时间的限制继续受到违反。此外，司法系统资源不足，其人员的资格也达不到标准。全国的辩护律师很少，尤其是在大城市地区之外辩护律师更少。同样，据说检察官和法官人数也不足。尽管在地区层面上推出了一些举措，但是警方、检察官、法院和监禁中心的主管当局之间协调不适当继续妨碍了执法的效率。监禁设施内的条件没有得到明显的改善，而且基本上都未能达到国际标准。最后，阿富汗人基本上仍然不了解自己在司法程序中的权益，而即使了解自己的权益，也常常由于缺乏辩护律师而没有能力要求享受这些权益。

61. 目前对正式的司法系统伸张司法正义的能力缺乏信心这一现象公正而独立地表明阿富汗人不信任司法体系能对争端作出裁决。据此，非正式的和传统的司法机制在社区地方层面上继续得到更多的信任。人们对于这些机制是否有能力

以公正的方式作出裁决，尤其是一视同仁地保护妇女、儿童和社会边缘群体的权利还存在着担忧。

62. 不安全已经进一步的阻碍了正式司法系统的发展。在受冲突影响的地区，由于反政府分子的经常袭击，正式的司法机构已变得越来越无法利用而且运作失调。因此，在一些正式的司法机构已不复存在的农村地区，据报告塔利班已得以加强，并据称它正在运作替代的司法体制。

63. 死刑继续在阿富汗采纳并且执行。2008 年 11 月，经过一个特别委员会的审查以及总统的批准，有 16 名男子被处决。包括知名的公共人物在内的许多阿富汗人坚决支持死刑，认为面对日益猖獗的犯罪现象，死刑可以作为一种威慑因素。鉴于我严重地关注执法和司法体系没有达到国际标准的情况，我曾请该国总统停止任何处决，并参与关于停止死刑的越来越普遍的国际共识。

B. 国家人权机构

64. 2008 年 4 月，阿富汗独立人权委员会和一些驻阿富汗的联合国实体签署了一项《原则声明》，这些实体包括联合国阿富汗援助团、人权高专办、难民署、联合国儿童基金会(儿童基金)和联合国妇女发展基金(妇发基金)。《声明》的主要目标是要经由更协调的联合国支持来加强阿富汗独立人权委员会的能力和成就。希望通过以更密切和相互补充的方式开展工作，能够在阿富汗以国家能力为基础建立一种有效的人权保护体系。

65. 阿富汗独立人权委员会维持了增进和保护人权国家机构国际协调委员会(协调委员会)所核证的“A”级地位。但是协调委员会小组委员会以前所表示的关注仍然存在，其中包括阿富汗独立人权委员会从政府得到的财政支持不够而且缺乏一贯性，此外人权专员的甄选和任命过程应当确保该机构的多元性和独立性。

八、技术合作

66. 作为支持阿富汗国家发展战略的一部分工作，联合国驻阿富汗的国家工作队战略推出之后的一个月也就是 2008 年 7 月已开始准备了 2001-2003 年的《联合国发展援助框架》，将作为联合国的共同国家评估。联合国发展援助框架的整个草案为联合国在阿富汗的工作确定了三个优先方面：扶持善政、和平与稳

定；为妇女和男子提供持久的生计(农业、粮食安全和提供收入)；以及基本的社会服务——教育和保健。人权高专办在整个联合国发展援助框架的拟定过程中都一直协助合作伙伴，以便对社会经济发展工作采用基于人权的方式。

67. 在人权高专办与联合国开发计划署(开发计划署)残疾人国家行动方案合作于 2007 年完成的媒体节目制作联合项目取得成功之后，本办事处向一个地方性的残疾人组织提供了一笔赠款，以便开展媒体节目制作项目，并将其扩大到深入阿富汗比较边远省份的电视节目和电台广播节目的制作。此外，2008 年初完成了由人权高专办和开发计划署根据两组织合作建立的共助社区项目第五阶段而向三个残疾人组织提供经费来开展的项目也得以完成。

68. 该国政府设置了一个指导委员会，以便在根据人权理事会普遍定期审议而编写定于 2009 年 2 月提交的报告过程中，确保与所有相关的政府行动者和民间社会开展最广泛的协商。

九、结 论

69. 整个 2008 年里，转变阿富汗社会的努力由于武装冲突的加紧，法治的日益削弱，普遍的滥用权力，对妇女的暴力以及持续地排挤妇女，和严重压制言论自由等现象而受到严重损害。这种令人担忧的趋势又由于缺乏纠正这些根深蒂固的问题的政治意愿而进一步恶化。有罪不罚现象十分普遍。社会的不公正结构以及传统的玩弄权术者所持有行动余地进一步限制了实现人权、尤其是为弱势群体实现人权的前景。

70. 人们普遍认识到，冲突无法仅仅采用军事手段来解决。但是要求执行一项综合的由非军事人员领导的战略，以便确保阿富汗长期的和平与安全，从而为发展铺平道路的这种呼吁迄今尚未取得具体的成果。本报告中所指出的人权方面的挑战需要迅速地、以有系统而全面的方式加以解决。提供基本服务的工作无法脱离追究那些侵犯了人权的有权势的人的责任这一必要的要求；对妇女和女童以及少数群体的根深蒂固的歧视和边缘化问题无法脱离改善令人震惊的贫困状况。应当开展更多的工作，以便加强国家机构有效履行其人权义务的能力。最终，这是阿富汗政府的责任，但是在阿富汗的背景下，国际社会具有特别的义务来帮助阿富汗主管当局履行其承诺并支持民间社会的行动者。

十、建 议

71. 高级专员建议：

- (a) 作出进一步努力将人权观念纳入减贫和发展战略的中央和外省各地的实施阶段，尤其是旨在解决那些面临持续歧视的群体的境况。阿富汗国家发展战略的实施应当符合并且依据阿富汗政府的国家和国际人权义务。这些义务必须在阿富汗国家发展战略的实际开展过程中以及在相关的监测和审评活动中明确提出。据此，必须专门拨出必要的预算，以便确保受到歧视性习俗排挤的群体得到优先的照顾。在采取措施确保易受歧视群体参与显然为其利益而设置的程序的同时，必须有各种收集和分析分门别类数据的手段，以便衡量这些群体在减贫方面的进展。阿富汗政府在国际社会的支持下应当确保在司法部内及时建立所提议的人权股，以便协调这些努力，并专门拨出充分的资源，以便确保其长期的可持续性；
- (b) 支持政府的部队和反政府分子双方都应当保证对包括妇女和儿童在内的平民的进一步尊重。应当迅速独立地开展调查，在适当情况下，并展开法律追究程序。国家和国际的保安部队必须加紧努力，建立连贯而透明的责任追究体系，其中包括针对涉及冲突的人员监禁问题的责任。应当作出努力，促使暴动者停止对平民目标的袭击，并帮助人道主义援助界人士恢复并维持关键的人道主义援助空间；
- (c) 阿富汗政府应当积极支持并促进《阿富汗妇女全国行动计划》，以及阿富汗国家发展战略的《男女平等跨部门战略》，以便保证这两项战略纳入政府工作的主流。当前的法律改革举措之中必须纳入国际标准，以便为妇女和女童提供进一步保护，使之不遭受私人和公共领域的各种暴力，而且必须迅速的转换为各种政策和具体的方案。在即将到来的选举阶段里，应当采取具体措施，保证妇女能以安全而有尊严的方式充分地参与选举；
- (d) 阿富汗政府及其国际合作伙伴必须优先显示出纠正有罪不罚现象的承诺。坚持法治、伸张正义是民主社会的关键条件。这必将有助于在阿富汗民众中对公共机构形成进一步的信任。必须保障执法和司法主管

当局的独立性和公正性，而且必须向其提供必要的资源，使之能够有效地、专业地落实司法正义。政府和国际社会应当支持民间社会，尤其是针对查明有关过去的真相所开展的举措，其中包括通过对万人冢的法医调查，并促进和解。政府和国际社会应当重新坚持推动过渡期司法的进程，其中特别要强调支持和加强政府机构，尤其是通过机构改革以及公正透明的官员任命程序来做到这一点；

- (e) 阿富汗政府和国际社会必须培养并保护民间社会、担任公职的妇女以及媒体代表，因为这些是民族体制建立工作的关键要素。确保即将到来的选举进程的公正性和独立性，其中包括对候选人的检验都具有关键的重要性。这将有助于造成一种有利于阿富汗人得以自由行使其取得和传播政治和其他方面信息并参加选举的权利的环境；
- (f) 阿富汗独立人权委员会应当在国际社会的支持下继续在监测、增进和保护人权方面发挥警觉监督的作用。正如增进和保护人权国家机构国际协调委员会表示的那样，阿富汗政府必须在其国家预算中为阿富汗独立人权委员会专门定出一个设有最低数额的拨款，并确保制定保护委员会独立性的法律；
- (g) 强烈敦促阿富汗政府恢复停止死刑，尤其是要认识到刑事司法制度的缺点，并加入到世界各地越来越多选择停止死刑的国家的大家庭来。

-- -- -- -- --