



人权理事会

第二十二届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及 高级专员办事处和秘书长的报告

技术援助和能力建设

联合国人权事务高级专员关于阿富汗人权状况的报告*

内容摘要

本文是依据 2006 年 11 月 27 日人权理事会第 2/113 号决议和 2010 年 6 月 18 日第 14/15 号决议，与联合国驻阿富汗援助特派团(联阿援助团)共同编撰后提交的报告。

阿富汗人权状况，包括妇女权利、免遭任意拘留和尊重公平审理权、人身自由和安全权、生命权、教育权以及阿富汗全国各地和各省正在推行的和平与和解进程，既取得了某些成就，亦存在着明显的缺陷和挑战问题。

每位公民——男性、女性和儿童——均承受着持续不断武装冲突的负担。反政府分子使用简易爆炸装置(自制炸弹)、自杀式袭击及其它不分对象肆意杀戮手段，越来越多地以非交战者，甚至纯粹以地方百姓，包括道路、公共市场和清真寺为攻击目标。普通公民以平民身份打工或被怀疑替政府或国际武装部队做事的人则一再沦为遭杀害的对象，饱受反政府分子的威胁和其它形式的恐吓。

阿富汗安全部队管辖的一些拘禁设施，依然在虐待和侵害那些涉嫌与冲突有牵连的被拘留人员。全国各地对人身安全的担忧、缺乏法律援助服务以及辩护律师人手短缺，阻碍了诉诸司法。阿富汗国民警察虽加大了警备力度，意在改善维护平民百姓的治安状况，然而，许多地区的安全警卫力量依然短缺不足。阿富汗地方警察虽派出各警署单位改善了诸多乡村社区的安全局面，然而，该方案在某

* 迟交。

些地方上却遇到了问题，因为阿富汗国民警察对派驻治安单位的监督和指挥，及至管控力度薄弱。

为此，阿富汗警方无法始终如一地贯彻对地方警察违法行为的正式调查，往往无法诉诸纪律整肃措施，无法对队伍进行清理整顿或追究问责。监狱在押人数日趋增长，对监狱设施形成了压力。自 2011 年 6 月以来，执政主管当局于 11 月首次执行了死刑，处决了 14 人。

虽然，在执行旨在保护妇女的法律方面取得了进展，包括建立起了省级办事处，支持执行具有标志性意义的《关于禁止侵害妇女暴力的法律》，然而，刑事司法体制则面临着如何防止侵害妇女暴力行为的挑战问题。根深蒂固的歧视、危害性惯例和其它侵害妇女和女孩的暴力形式，仍使妇女和女孩遭到边缘化。

联合国驻阿富汗援助特派团(联阿援助团/人权高专办)的人权事务科继续与阿富汗独立人权委员会(阿人权委)密切携手开展工作，长期来一直无法最后确定对阿人权委专员的任命，给阿人权委的工作带来了不良影响。联阿援助团/人权高专办还支持，诸如阿富汗人民关于和平问题对话社团之类的阿富汗民间社会团体，以期促进既有包容性，又履行责问制的和平进程。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-11	4
二. 保护平民	12-29	6
A. 反政府分子	16-21	6
B. 亲政府势力	22-24	8
C. 儿童与武装冲突	25-29	8
三. 免遭任意拘留的保护和尊重公平审理权.....	30-36	9
四. 侵害妇女的暴力	37-44	11
五. 和平与和解(包括问责制和过渡期司法).....	45-48	13
六. 支持国家体制	49-51	14
七. 结论	52	14
八. 建议	53-56	15

一. 导言

1. 本文是根据 2006 年 11 月 27 日人权理事会第 2/113 号决议和 2010 年 6 月 18 日第 14/15 号决议，与联合国驻阿富汗援助特派团(联阿援助团)共同编撰提交的报告。自上次报告(A/HRC/19/47)以来，阿富汗人权状况，尤其考虑到长期存在的武装冲突现状，系为颇具挑战性的问题。

2. 全国各地，甚至在去年国际部队正在实施向阿富汗国家保安部队领导层移交安全主管责任的全年度期间，对平民的保护有所减弱。反政府分子越来越趋于采取非法的战争手段，加大了使用简易爆炸装置(自制炸弹)、自杀式袭击和定点杀戮行动的力度，侵犯基本的生命权和国际人道主义法原则。50%以上的伤亡平民系因遭到以使用自制炸弹，或以简易装置方式实施诸如自杀式袭击行动的伤害。

3. 2012 年前五个月期，平民伤亡人数虽有所下降，¹ 6 月份随着反政府分子越来越趋于以平民点为袭击目标，加剧了对被怀疑为政府或国际军事部队打工的平民实施定点杀戮的运动。2012 年 6 月至 11 月，联阿援助团/人权高专办记录的平民伤亡率每月攀升，截止到本阶段底，伤亡率略高于 2011 年前 11 个月。

4. 据报称，反政府分子加剧了他们对阿富汗若干地区的影响和控制，反政府分子设立了并行的司法机制，实施了一些严重侵犯人权行为，包括执行处决、截肢和严酷殴打行径，却未受到惩罚。塔利班人员威胁、恫吓和绑架被之视为政府支持者的人，并对许多社区实施非法课税。有些社区，反政府分子限制求医问诊，包括阻拦防范脑灰质炎意识和疫苗注射运动，然而，2012 年期间袭击学校和医院的总体次数出现大幅度降低。

5. 与此同时，由亲政府势力加入实施安全行动，使得平民伤亡人数出现显著递减。政府采取了一项令人欢迎的举动，任命了一位负责平民保护事务的总统特别顾问，并在总统信息协调中心设立了平民伤亡情况追踪组。亲政府势力与反政府分子之间交锋造成的平民伤亡人数下降了 24%，然而，由一些反叛分子定点杀戮行为造成的平民伤亡人数，则比 2011 年同期翻了一番，共有 638 位平民丧生，357 人受伤。虽然增强保障措施似乎促进减少了由于亲政府势力行动造成的平民伤亡率，然而，这方面的努力必须给以维持并加强，以确保增强对平民的保护。在此必须指出，2012 年，11%平民的伤亡率不可归因于冲突的任何一方。

6. 平民死亡率和受伤率以及被视为违反伊斯兰原则的行为，仍是阿富汗境内示威游行和抗议，反对国际武装部队进驻的聚焦点。针对 2012 年 2 月 21 日巴拉梅军事基地不当处置古兰经事件，阿富汗全国各地暴发了抗议行动和示威游行。在东北部、东部和中央区域各地举行示威游行期间，虽然大部分人是自发参与和平

¹ 联阿援助团编撰的“2012 年，阿富汗情况年度中期报告：保护武装冲突中的平民”，(喀布尔，2012 年)。

抗议的示威者，然而，有些人则转而诉诸暴力行动，造成示威者中 24 人死亡，179 人受伤。示威者们以各地方政府办事处、国际安全援助部队(安援部队)基地、省级重建工作组驻地和国际组织为目标。2 月 25 日，当一大群抗议者包围了驻昆都士省联阿援助团大院，试图冲入院内时，与阿富汗国家保安部队(阿国安部队)发生了冲突，期间造成四名示威者丧生，另有 53 人受伤。

7. 任意拘留和虐待被拘留者，尤其是迫害涉嫌与冲突有牵连的被拘留者，仍是令人感到重大关切的问题。联阿援助团/人权高专办始终参与了对此问题的处置，监察针对 2011 年 10 月联阿援助团/人权高专办编撰的阿富汗境内涉嫌与冲突有牵连的被拘留者待遇问题报告：“阿富汗境内涉嫌与冲突有牵连的在押被拘留者待遇问题”，政府及际上作出的反应。² 阿富汗独立人权委员会(阿人权委)和其它国际组织也就被拘留者的待遇问题表示了关切。内务部国家安全局(国安局)颁布了涉及人权问题的新指导准则和命令，并设立了安援部队与阿人权委共建的一个联合监督委员会。

8. 监狱在押人数继续大幅度递增，对监押设施和工作人员形成了压力。根据 2012 年 10 月内务部和中央监狱管理局披露的官方数字，中央监狱管理局收押了 24,027 名定罪犯和尚未审理或其案件已由法庭最后裁定的被拘禁者。此外，截止到 2012 年 10 月 20 日，司法部少年管教中心收押了 976 位少年被拘禁者。

9. 鉴于法治和确保对严重侵犯人权和国际刑事法行为问责追究的政治支持依然薄弱，民间社会组织和社会继续强调任何和平与和解进程都必须设立问责制且具备包容性，以期确保至关重要的有罪不罚问题得到解决。

10. 政府采取步骤加强执法机制，以保护妇女，包括设置各省主管人员辅助执行《消除侵害妇女暴力法》，并颁布新的指导准则，指导检察官处置离家出逃女孩以及强迫和不到法定年龄的婚姻案情。然而，危及妇女和女孩的有害习俗仍然流行，而主管当局却往往出于包括恪守地方风俗和倾向于传统规范等在内的原因，不采取保护妇女和女孩的行动。³ 许多遭受暴力之害妇女和女孩不敢站出来投诉，因为她们不懂法律，惧怕遭侵害者打击报复，不相信警察和司法制度，怕遭“道德罪”的指控，并逃离家园，更重要的是难以获得诸如庇护所、卫生保健和法律援助之类的社会服务。同时，警方就侵害妇女暴力行为登记立案的做法也不一致，往往并不确切依据《消除侵害妇女暴力法》界定的罪责行事。这种局面形成了长期以来有罪不罚的状况，贬损了在增进妇女权利方面取得的一些初步成效。

² 联阿援助团，2011 年，喀布尔。可查询：http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/October10_%202011_UNAMA_Detention_Full-Report_ENG.pdf。

³ 见，联阿援助团编撰的“一条依然漫长的道路要走：阿富汗《消除侵害妇女暴力法》的执行情况”(喀布尔，2012 年)。可查阅：<http://point.un.org/UNAMA/SitePages/VAWReport.aspx>。

11. 经总统主管委员会对 250 多起死刑案进行复审之后，卡尔扎伊总统批准，11 月 20 和 21 日喀布尔 Pul-e-Charkhi 监狱处决 14 名囚犯。这 14 名囚犯被判定犯有从谋杀和强奸，至危害国家安全等一系列严重的罪行。2011 年 6 月，在执行处决之前，履行了阿富汗境内对判处死刑的最后终审。人权高专办以及阿富汗境内的国际社会均表示严重关切核准行刑的决定，指出恢复死刑，正值世人对司法制度的缺陷，尤其对阿富汗法律经常达不到国际公平审理标准，并缺乏应有保障程序日趋感到关切之际。司法制度首要的依据是供认，而有些是通过酷刑逼供获取的，致使人们对这些下达定罪和判刑裁决审理程序的可信度和公正性提出了关切。

二. 保护平民

12. 平民人口仍遭受持续不断武装冲突的严重影响。在认定由于各类反政府分子共同造成了平民百姓伤亡的同时，还必须指出反政府分子并不一定都是塔利班成员，往往是由各类群体和个人构成，其中大部分人根本就是无人指挥的散兵游勇。总之，反政府分子怀揣各自不同的动因和思想意识及目标，促使他们加入反叛行动，最终形成了对享有各项基本权利和自由的威胁。

13. 2012 年前五个月期间，冲突所涉暴力造成的平民伤亡率虽有所下降，然而，按联阿援助团/人权高专办从 6 月至 11 月伤亡率逐月攀升的记录显示，下降趋势出现了逆转。

14. 2012 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办记录的伤亡平民达 7,066 人(2,610 人死亡；4,456 人受伤)。2011 年与 2012 年的总数虽极为相近，但在交战现场和军事行动中伤亡的平民人数则较少些。然而，由于反政府分子蓄意以平民为目标造成的伤亡人数却出了现递增。鉴于亲政府势力与反政府分子实地交战的场合有所减少，因这类交战行动造成的伤亡平民人数下降了 24%。上述情况既由于国际武装部队的缩减和重新布置；也因为反政府分子侵袭手法的改变，他们越来越多的针对平民或平民点，而不直接袭击亲政府的安全部队，两方面的因素所致。

15. 向阿国安部队移交管控和领导安全责任权的第三阶段正按计划实施，致使阿国安部队处于掌管全国 75%以上安全领导职责的地位。各方面的报告指出，一些业已实现权力移交地区，未出现公共秩序或安全状况重大恶化的现象，然而，对于那些继续发生袭击平民目标的已移交区域，保护平民仍是令人普遍关切的问题。

A. 反政府分子

16. 本报告期期间，占总量 82%的平民伤亡率可归咎于反政府分子。2011 年期间反政府分子造成的平民伤亡率占 70%。2012 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，由于自制炸弹和自杀式袭击，共占全体阿富汗平民伤亡率的 51%。

17. 最近塔利班发表言论，不断强调要减少平民的伤亡率，然而，他们和那些反政府分子的做法，并没有使平民伤亡率出现可觉察到的削减。鉴于由受害者引爆的压发式自制炸弹和自杀式炸弹滥杀滥伤，毫无顾忌地危害平民百姓，停止使用这种方式的炸弹，可令人信服地显示确实有意要减少平民百姓的伤亡。⁴

18. 反政府分子继续以平民为目标，肆意发起对平民点，诸如清真寺、市中心、公共道路和政府地方平民点的袭击。2012 年前 11 个月期间，联阿援助团/人权高专办记录了七起以平民为目标，袭击礼拜场所的行动。有时蓄意以阿訇为袭击目标，包括因为阿国安部队成员举行葬礼祷告遭袭击。

19. 10 月 26 日古尔邦节祈祷期间，一名 15 岁自杀式袭击者穿着阿富汗国民军军装，在迈马纳清真寺入口处引爆了炸弹，共炸死 40 位平民，其中有 6 名儿童；炸伤了 59 人，其中有 4 名儿童。据报称，这次袭击行动是针对法里亚布省长及高级官员。8 月 3 日，楠格哈尔省 Dawlat Zai 村的阿訇在一次自制炸弹袭击中丧生，他先前曾因为一位被塔利班杀害的人身警卫举行葬礼祷告遭到过威胁。8 月 14 日，三名身穿自制炸弹的人分别在尼姆鲁兹省 Zaranj 市不同的民众聚集点，同时针对阿富汗国民警察的车辆引爆，造成至少 30 位平民死亡，另 130 位平民受伤。9 月 4 日，楠格哈尔省 Dur Baba 县，一位自杀式袭击者在葬礼仪式上引爆了他的自杀炸弹背心，目标要炸死该县县长。由于这次袭击，19 位平民丧生，另有 71 人受伤。11 月 23 日，汽车炸弹 Wardag 省，Meydan Shahr 一辆汽车炸弹，炸死了 3 位平民，另外还炸伤 101 人，其中有 16 名妇女，6 名儿童，和省监狱内关押的约 24 名囚犯。

20. 7 月 8 日，坎大哈省 Arghasan 县，两枚自制炸弹炸死了 14 位平民。10 月 19 日，巴尔赫省 Dawlatabad 县，一辆平民大巴车开过一枚埋设在公路上的压发式自制炸弹，炸死了 18 位妇女。受害者引爆的压发式自制炸弹的起爆的原理亦如大规模滥杀滥伤性的杀伤人员地雷，并且是国际法所禁止的武器。10 月 19 日，巴尔赫省一辆微面引爆了同样的压发式自制炸弹，炸死 15 位平民，另外炸伤了 19 名乘客。

21. 正如诸多这类事件所示，反政府分子越来越多的以平民百姓，包括政府官员为目标，显然违反了国际人道主义法。这种手段是造成被反政府分子视为支持政府或国际武装部队平民伤亡的第二大根源。2012 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，反政府分子实施的定点杀戮和未遂杀戮行动，杀害了 641 平民，另有 359 人受伤，比 2011 年同期遇难人数增长了一倍。7 月 13 日，拉格曼省妇女事务部长，Hanifa Safi 被一颗遥控炸弹炸死，她的家人被炸伤。12 月 10 日，拉格曼省妇女事务部代理部长遇害，使她成为拉格曼省五个月内第二位被杀害的女部长。

⁴ 10 月 24 日时值古尔邦节之际，塔利班领导人，毛拉·奥马尔发表讲话时强调必须保护非交战人员。

这些妇女因其执掌妇女权利、反对暴力侵害妇女和人权事务的高级别职位成为具体针对的杀害对象。

B. 亲政府势力

22. 2012 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，可归因于亲政府势力的平民伤亡率记录出现了下降。2012 年期间，亲政府势力的行动造成了 7% 平民的伤亡率，2011 年同期伤亡率曾达 15%。然而，由于空袭造成的平民伤亡率仍是令人关注的问题。6 月 6 日在卢格尔省一架国际武装部队的直升机对一座被反政府分子占用的民居发起空袭，18 位平民，包括 9 名儿童，被炸死。9 月 16 日，安援部队在拉格曼省 Alingar 县上空实施的一系列空袭行动，炸死了四位妇女，三名女孩和一名男孩并严重炸伤五位妇女和三名女孩，却丝毫未伤及或逮捕反叛分子。3 月 23 日，美利坚合众国法庭，因本月初美利坚合众国军队士兵向坎大哈省两个村庄的民众，其中大部分为妇女和儿童，胡乱扫射，被控犯有 17 项谋杀罪。

23. 阿富汗地方警察(阿地警)的警员不专业且行为不规，仍是全国各地感到关注的问题。巴尔赫省 Chemtal 县的阿地警一再被控恫吓和骚扰居民，包括对女性进行性虐待的威胁。联阿援助团/人权高专办表示关切阿富汗国民警察(阿国警)和阿地警警员们日趋加剧发生的侵害妇女暴力和人权行为事件，尤其是一些偏远县乡，以及一些侵犯人权行为者据称系为阿地警/阿国警的警官们。

24. 然而，令人感到积极的方面是，2010 年一些政府官员因侵害妇女，遭到追究，包括卢格尔省典狱长因强奸一位 15 岁女孩，被判处 16 年监禁。联阿援助团/人权高专办还欢迎，7 月 7 日巴得吉斯省两名阿国警因轮奸一位 13 岁女孩，遭起诉被判罪。11 月，喀布尔初级法庭因四名阿地警警员参与绑架和轮奸一位昆都士省的女孩被定罪，并判处此四名男性 16 年监禁徒刑。另外，坎大哈省 Asadabad 县市政法庭因两名阿地警警员去年 10 月残酷殴打一位男性遭逮捕，被判定罪，处以 7 个月的监禁。

C. 儿童与武装冲突

25. 3 月 26 日，阿富汗向秘书长主管儿童与下武装冲突问题特别代表提交了年度进展报告，汇报行动计划的执行情况，阐明如何防止征募不到法定年龄儿童入伍和性暴力侵害儿童。报告着重指出，所举报的绑架、性暴力和剥夺人道主义求助事件率递减，并指出政府虽在防止征募儿童兵和其它侵权行为方面取得了进展，然而，仍在征募和利用儿童实施与正在持续的冲突相关的目的。

26. 由于仍在持续的冲突，儿童依然遭受重大危害。2012 年期间全国每周平均有 20 名儿童非伤即亡。关于监督和报告受武装冲突影响的儿童情况国别工作组收到和核实的报告表明，该年的前十一月期间至少有 1,103 儿童被杀害和受伤。然而，这个数字与 2011 年同期相比降低了将近 22%。

27. 2012 年，那些涉及自制炸弹爆炸、自杀式和火箭弹、未爆弹药和战争遗弃弹药的事件造成了大量儿童伤亡。反政府分子要对组成部分儿童的伤亡率(69%)负责。另外 16%伤亡率应归咎于亲政府势力，包括国际武装部队。余下 15%不可归咎于冲突的任何一方，系属诸如敌对交火中发生的自然事件。在此必须指出，2012 年可归咎于反政府分子的伤亡率增长了 15%，而隶属亲政府势力负责的比率下降了 16%。2012 年，将近 200 名儿童被未爆弹药和战争遗弃弹药炸死和炸伤，大部分发生的雨季时节。儿童由于直接接触未爆弹药和战争遗弃弹药而丧命和断肢截体。

28. 以儿童和学校为袭击目标是直接违反国际人道主义法的行为，而所有冲突方都有义务停止这活动。然而，反政府分子则依然对学校发起攻击，尤其是针对女校及其学校教职员工的袭击。国别工作队收到有关 102 起袭击学校和学校教职员工的报告。然而，由于担心人身安全和查找不到消息来源，仅核实了 25 起事件。4 月 14 日，反政府分子强行关闭了加兹尼省 Andar 和 Dih Yak 两个县的所有学校。医院、卫生所和保健工作人员也受到了影响。

29. 联阿援助团/人权高专办收悉的报告称，反政府分子，尤其在东北部区域，加大了征募和利用儿童实施与冲突相关目的的活动力度。阿国安部队报告，他们拯救了若干名据称被当作自杀式炸弹实施者培训的儿童。在该年期间总共收到的 40 起举报事件中，有 118 名男孩被征募入伍之后，因据称帮助武装集团遭逮捕。阿国安部队，尤其是阿国警和阿地警，也征募男孩从事警务值勤工作。12 月份，内务部人权和性别事务主任，请联阿援助团不受阻拦地监察其在阿富汗全国各地所设的征募中心。这将成为阿国警实施禁止征募儿童入伍和审核阿国警新征募人员的严格培训手段之一。

三. 免遭任意拘留的保护和尊重公平审理权

30. 阿富汗监狱在押人员一直在递增，对这个原定羁押 10,000 人，现早已人满为患的体制形成了压力。2012 年 10 月，内务部下辖中央监狱管理局披露的数字称，该局羁押了 24,027 名已判罪囚犯和被拘留者。此外，截止至 2012 年 10 月 20 日，司法部在阿富汗境内下辖的少年管教中心羁押了 976 名少年被拘留者和囚犯。这些统计数字并不包括被国家安全局(国安局)和阿国警监禁的人数，然而，上述两单位，没有一个保有其所羁押人员的定期公开统计数字。随着冲突和全安行动的加剧，抓捕了一涉嫌危害国家安全罪的人，致使被羁押人数持续不继的增长。这是任意拘留泛滥局面形成的后果，嫌疑人的预审拘留期冗长，羁押可达三个月，甚至更长时期，既不提出起诉，也不送交法官。在某些情况下，逮捕当局可将嫌疑人羁押三个月以上，甚至不让见检察官，不知道对他们提出何起诉罪名，甚至都不会送交审理。

31. 法律援助律师、辩护律师和地方人权组织探访与冲突相关的被拘留者往往遭到限制的情况，令人担心地提出了能否获得公平审理的问题。相对于需要法律

代理的被拘留者人数而论，出现了辩护律师人手严重短缺状况。阿富汗法律虽赋予被拘留者从遭逮捕即刻起即可聘请辩护律师的权利，然而，联阿援助团/人权高专办发现，在完成调查之前，国安局几乎从不让律师探访被告。

32. 联阿援助团/人权高专办就其“关于阿富汗境内涉嫌与冲突有牵连的在押被拘留者待遇问题”报告，继续推行了就报告调查结果，后继跟进监察拘留情况的方案。联阿援助团人权工作队在阿富汗全境内与各主管机构，包括阿国警、国安局和检察官们举行了宣传倡导会议，以支持政府改善对涉嫌与冲突有牵连被拘留者的待遇。此外，联阿援助团/人权高专办为国安局和 16 个省份的警员举办了人权培训，并走访了国安局、警方和中央监狱管理局管辖下的 80 多座监押设施，以确保涉嫌与冲突有牵连被拘留者的待遇。令人鼓舞的是，国安局和内务部继续向联阿援助团提供不受阻碍的开放通道，可访察几乎所有的羁禁设施和被拘留者。

33. 针对联阿援助团/人权高专办的报告，国安局从 2011 年 10 月起，本局自行开展了调查，清查有关酷刑的指控，并新设立了直接向国安局长汇报的人权事务司，负责调查该局下辖各羁禁设施内涉及侵犯人权行为的指控。同时，人权事务司里还下发了指令，责令本局和警察工作人员接受关于如何保护被拘留者权利的指导。人权事务司还对其下辖人员开办了回炉培训，包括有关被拘留者的人权及其人道主义待遇问题再培训。然而，所有为调查酷刑问题采取的措施，都是内部性质，未导致任何人被解职或遭起诉。人权工作队还举行了辩护律师与拘禁主管机构之间的互动对话，以确保在讯问期间被拘留者可获得律师的协助。

34. 继报告发表之后，安援部队全面停止了将被国际武装部队羁押的人移交给国安局和阿国警下辖的 16 个被拘禁设施，因为联阿援助团已查明了上述拘禁地点曾发生过酷刑和虐待行为的确凿事实。安援部队还制订和推出了划分为六个阶段的拘禁设施监察方案，以支持阿富汗当局改革讯问工作和对待被拘留者的做法，然后再恢复移交工作。从 2011 年 11 月至 2012 年 3 月，安援部队完成了对国安局和阿国警所辖 16 座拘禁设施的监察工作，并为移交被拘留者的目的重新认证了八座拘禁设施。

35. 3 月 17 日，阿人权委发表了一份与开放社会基金会联手编撰的关于阿富汗境内涉嫌与冲突有牵连被拘留者待遇的报告。⁵ 报告载述了基于对 2011 年 2 月至 2012 年 1 月期间被国安局和内务部所拘 100 名涉嫌与冲突有牵连被拘留者面谈得出的调查结果。阿人权委认定，在国安局所辖九处拘禁所和阿国警所辖若干座拘禁所内发生过酷刑和虐待行为。阿人权委查明，在国安局所辖四座拘禁所内发生的酷刑行为，也得到了联阿援助团/人权高专办报告的印证。⁶ 有些有档案

⁵ 见，“酷刑、移交和剥夺应有程序：阿富汗境内涉嫌与冲突有牵连被拘留者的待遇问题”（2012 年）。<http://www.aihrc.org.af/media/files/AIHRC%20OSF%20Detentions%20Report%20English%20Final%2017-3-2012.pdf>。

⁶ 见，联阿援助团/人权高专办，涉嫌与冲突有牵连被拘留者的问题。

记录的酷刑事件发生在联阿援助团/人权高专办公布了其报告之后。对此，安援部队宣布暂停向阿人权委报告所列明的四座拘禁所移交被拘留者的方案，有待对上述各拘禁所实施进一步的监察和对被拘留者进行面询。因此，当主管当局采取了防止虐待行为的纠正举措之后，安援部队恢复了向八个得到全面认证的拘禁所移交在押被拘留者。美利坚合众国与阿富汗政府签订了一份关于追踪被移交给阿富汗羁押的被拘留者情况谅解备忘录。

36. 在签订了将美利坚合众国一控制下的帕尔万省拘禁所在押阿富汗国民逐步移交给阿富汗掌管的协议书之后，3月9日美利坚合众国与阿富汗政府了一项列明移交模式的谅解备忘录。谅解备忘录预期要设立一个目前阿富汗法律尚未确立的行政拘留或拘禁特别法律制度。虽然这项新法律条款必须符合阿富汗的国际义务，包括国际人道主义法的标准，然而，令人严重关切的是，对目前在阿国安部队管辖下运作的拘禁体制如何实施监察和问责制问题。对于行政拘留制度会对法制，特别是对应有程序保障和刑事司法实施的实效形成的全面冲击力，仍是令人关切的问题。

四. 侵害妇女的暴力

37. 政府为增进和保护妇女权利采取了若干重大的步骤。这些步骤包括，在巴尔赫省、巴米扬省、帕尔万省、卡比萨省、巴达赫尚省和楠格哈尔省(即，原赫拉特省)建立配备总检察厅工作人员的省级办事处，以支持执行具有标志性意义的《消除侵害妇女暴力法》。总检察长还分别于2月份和4月份颁布了两项检察官处置离家出走女孩和未到法定年龄婚姻或强迫婚姻案的指导准则。根据安全理事会第1325(2000)号决议，还下达了一项总统法令，授权建立指导委员会，负责起草一份关于妇女、和平与安全问题的全国行动计划。然而，侵害妇女暴力事件依然猖獗，而妇女在全面享有经济、社会及文化权利方面仍面临各种挑战。有害习俗和侵害妇女暴力长期以来一直阻碍着妇女参与公共生活，不让她们参与政治和决策进程。

38. 12月11日，联阿援助团发表了一份报告，题为：“一条依然漫长的道路要走：阿富汗《消除侵害妇女暴力法》的执行情况”，⁷其中载列了在执行《消除侵害妇女暴力法》方面所取得的进展、面临的挑战和存在的差距。⁸报告的编写参考了与无数遭暴力侵害妇女具体案件当事人的面询和评说，以及从22个省份警察、检察官和法官获得的资料。报告着重指出了司法和法律执行机构在履行该法方面所获得的一些正面的进展和仍存在的不足。尽管检察官和法庭越来越多

⁷ 联阿援助团，喀布尔，2012年。

⁸ 2009年8月颁布的《消除侵害妇女暴力法》将童婚、出于或以婚姻为借口买卖妇女、以妻女为交换解决纷争(*ba'ad*)、强迫本人自焚和其它17项包括强奸和殴打在内侵害妇女暴力行为定为罪行。

地援用该法处置举报日益增多的侵害妇女暴力事件，但该法的整体援用程度仍颇低。

39. 侵害妇女暴力事件之所以在总体上未得到充分的举报，原因就在于文化遏制因素、社会准则和禁忌、习俗惯例和宗教信仰、对妇女的歧视(导致更普遍的认可侵害妇女的暴力)、担心会遭社会鄙视和排斥，有时甚至遭到生命威胁。普遍无安全感和法治薄弱，加剧阻碍了妇女诉诸正规司法机构的途径。那些由于性质极端恶劣，得到执法和司法主管机构处置或引起公众关注的案件，不过是全国妇女遭暴力侵害事件的冰山一角而已。联阿援助团/人权高专办的报告指出，就侵害妇女暴力事件向一些诸如阿人权委和省妇女事务部等实体的举报数量出现了递增。2012年3月21日至10月21日期间，阿人权委记录了阿富汗全国4,010起侵害妇女暴力案件，上一年举报的案件数量为2,299起。报案数量的上升并不一定就反映出侵害妇女暴力事件的实际递增，而有可能是通过民间社会组织、政府和国际行为方的努力，公众意识不断提高，普遍越来越关注侵害妇女和侵犯妇女权利的行为所致。

40. 在16个详细阐明如何援用《消除侵害妇女暴力法》的省份内，向警察和检察官举报登记的侵害妇女暴力事件达470起。这与2011年11月联阿援助团的调查结果相比，显示出向警察和检察官举报登记事件数量的递增。⁹在上述470起事件中，检察官就163起案件走出了起诉，审理最终就100起案件达了有罪判决(胜诉成功率为61%)。在163桩起诉案中有72起(44%)系援用《消除侵害妇女暴力法》为据。在这72起起诉案中，对52起案件(72%)的审理系援用该法作出了定罪判决。这表明，少数侵害妇女暴力案件的调查和起诉，援用该法更有可能争取到定罪判决。

41. 尽管就检察官登记了更多侵害妇女暴力的举报案件，以及就阿人权委举报的4,010起侵害妇女暴力事件而论，市政法庭援用《消除侵害妇女暴力法》下达了更多的定罪判决，然而，这16个省份通过司法程序援用该法解决的案件数量却极少。

42. 阿国警和检察厅，非但没有遵循规定的法律程序审理所有案件，反而继续将无数案件，包括一些重大要案件交给族长会议和“舒拉”，听取意见或处置解决，这往往有损于执行《消除侵害妇女暴力法》，加剧了有害习俗。上述两机制往往被视为地方区域有实力男性援用不同程序作出裁决，甚至基于传统、对伊斯兰法的不同解释和地方权力关系作出裁决的混合产物，有时甚至有悖于法律，乃至宗教原则。为此，社会弱势阶层，特别是妇女和儿童，有时甚至遭受更沉重的侵害。例如，法庭本该判处强奸犯入狱服刑，却裁定他应与受害者成婚，或所谓“以妻、女作交换”(“a ba'ad exchange”)的解决办法。根据所悉资料，联阿援

⁹ See 联阿援助团/人权高专办编撰的“一条依然漫长的道路要走：阿富汗《消除侵害妇女暴力法》的执行情况”，(喀布尔，2011年)。

助团查明, 2011 年 10 月至 2012 年 9 月期间, 阿国警在 22 个省份(不包括喀布尔)总共登记了 740 起侵害妇女暴力事件, 几乎与先前的调查结果一致。阿国警将 740 起事件中的 401 起(占 54%)呈交给了检察厅, 除了撤案的 312 起, 均交由传统争端解决办法或司法部的法律司进行调解, 或走法律诉讼程序。虽然许多省份的妇女事务部被证实有助于为诸多遭暴力之害妇女设立有效的案情举报机制, 然而, 妇女若要诉讼正规司法机构, 则仍面临无数的挑战。

43. 对为躲避暴力离家出逃的女孩和妇女实行不法迫害的做法仍在继续。尽管依照阿富汗法律, 乃至伊斯兰法, “离家出逃”并不是罪行, 然而, 执法当局往往却因此对出走妇女和女孩以“道德罪”实施抓捕或起诉, 按既定婚外通奸“未遂”罪, 或“预谋通奸罪”指控她们。在阿国警立案登记的 62 起“出逃”案中, 检察官接手了 31 起; 送交法庭 9 起。3 月 11 日, 卡尔扎伊总统在纪念国际妇女日重申政府承诺促进宪法保障的男女平等和基本自由, 系深受欢迎之举。

“妇女日”下达的一道大赦令, 赦免了几位因离家出逃被判入狱的妇女。同时, 2012 年 9 月, 司法部长和妇女事务部长及副内务部长公开谴责抓捕出走女性的做法。上述谴责之举受到国内和国际妇女权利组织的欢迎。这类官方表态至关重要, 然而, 需要获得全面的政治支持并得到有效贯彻。

44. 减少的暴力现象可促使更多妇女参与公共生活, 并促进和平与和解。妇女权利活动人士担心, 由于政府让塔利班和其他反叛集团加入和平会谈, 会让十年来所取得的成效毁于一旦, 虽说政府公开表态仍坚定不移地致力于维护妇女权利。妇女参与公共生活, 及那些就任公职的妇女一直遭受到越来越多的威胁和恫吓。阿富汗民间社会一直强调, 目前是邀请联合国暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员走访阿富汗的适当时机。

五. 和平与和解(包括问责制和过渡期司法)

45. 争取与塔利班开展可持续政治对话的道路一直困难重重, 而就和塔利班举行正式和平对话达成共识的前景陷入了僵局。据称毛拉·奥马尔在开斋节发表的祈辞时说, 塔利班领导人重申要继续推行圣战, 要求国际武装部队全面撤出, 并建立一个伊斯兰帝国。

46. 6 月份, 联合国安全理事会将塔利班与基地组织脱钩分开处置, 将联合国第 1267(1999)号决议的制裁名单一分为两: 一份是联合国第 1988(2011)号决议所列的制裁塔利班名单; 另一份是第 1989(2011)号决议载有制裁基地组织的名单。同时, 于 7 月 19 日, 1988 号决议所设的制裁委员会, 应阿富汗政府要求, 批准从名单上划掉了当年塔利班掌权时曾任财政部长的 Abdul Wasay Mu'tasim Agha。自 2011 年 6 月 17 日以来, 从这份名单上总共划掉了 20 个人的名字。

47. 联阿援助团继续支持, 以阿富汗人主导的方案——“阿富汗和平与重新融合方案”, 旨在吸引低级别的交战者脱离战场, 并与联合国开发计划署联手, 共同为高级和平理事会提供剖析性、咨询性和后勤支助性的支持。尽管采取了这些积

极的步骤，联阿援助团则关切，标准程序缺乏透明度和得不到落实，可损害融合进程和该方案的信誉和实效。联阿援助团还注意到，按方案文件的预期和实施甄别程序的标准程序所列，甄别程序不是从最初阶段，有时甚至直到方案后期的融合阶段才着手推行。

48. 为致力于促进包容性和平与和解进程，联阿援助团/人权高专办将支持民间社会促进在 34 个省份推行第二阶段阿富汗人民的和平对话。¹⁰ 与第一阶段的做法一样，第二阶段的对话将以焦点群体讨论会为核心，吸收更多的人——4,000 名阿富汗男性、女性和青少年参与，旨在筹划地方路线图，从而将构成争取实现阿富汗可持久发展的地方蓝图。民间社会可利用路线图开展倡导宣传，在地方和全国决策者之间广泛传达和讨论，以影响政府政策和计划。

六. 支持国家机构

49. 阿人权委续任专员任命的拖延，显然对该机构形成了可感受到的影响。自 2011 年 12 月以来，所有九名专员均仅基于临时履行方式开展工作。

50. 卡尔扎伊总统与民间社会就提名新专员的程序问题举行了多边磋商，最终致使非政府组织活动人士提出了他们认为适合担任阿人权委专员的人选名单。这是该年第一季度期间，提出的一个在民间社会各竞争派别之间颇具争议的进程。时值本文编撰之际，卡尔扎伊总统尚未对这些建议采取行动，并且还尚未公布遴选新专员任命或程序的时间表。

51. 国际社会，包括联合国人权事务高级专员未能解决这种局面。秘书长阿富汗事务特别代表和若干国家的大使馆继续提出必须拥有透明的程序，及时完成新专员的任命工作，包括 2012 年 11 月和 12 月举行会议和致总统的信函。为使阿人权委保持成为一个独立和有效的机构，阿富汗政府必须通过透明的程序紧迫解决任命问题。

七. 结论

52. 在国际社会的支持下，政府在增进和保护人权方面取得了一些积极进步。然而，仍存在着重大挑战。平民仍然承受着持续不断武装冲突的负担，而安全局势则阻碍了诉诸司法、卫生保健、教育及其它基本服务。缺乏应有程序、公平审理的保障和虐待涉嫌与冲突有牵连被拘留者，也是均系令人关切的问题。对于警察、检察官和法庭之类维护和保护人权的机构必须予以加强。政府主管当局应确保设立有效机制，解决侵犯人权行为和消除有罪不罚现象。通过外部和独立机

¹⁰ 2011 年 12 月 4 日发表的报告：“阿富汗人民的对话：奠定包容性和平进程的基础”列明了第一个阶段的调查结果。

制，诸如阿人权委，必须追究和认真监查阿富汗国家保安部队，包括国安局的责任。民间社会应被列入和平与和解进程，为之开设促进和提高对人权包括对妇女权利意识的平台。

八. 建议

53. 联合国人权事务高级专员提出了如下建议。

54. 阿富汗政府应：

(a) 重申为各社区提供有切实意义保护的必要措施，以遏制由于反政府分子加剧针对平民使用的自制炸弹，致使平民伤亡率急剧攀升的状况；

(b) 确保地方安全机构，在国际支持下，通过诸如推行设立减少平民伤亡率中心之类的举措，建立起对平民的体制化保护和各安全机构的问责机制；

(c) 采取深化具体步骤，加强法制体制，尤其是警察和司法机构，以确保政府各机构日趋依据符合法规的方式，处置犯罪活动。这包括调查、起诉和惩处那些置司法结构于一旁，个人采取非法惩戒行径，诸如反政府分子实施的杀戮，以及侵犯人权及犯罪行为；

(d) 修订《暂行刑事诉讼法》以保障被拘留者有权被及时送交法官进行初审，并就预审拘留是否合法问题进行定期复核，以及被拘留者有权就对其实施的拘留是否合法问题提出质疑，获得法庭快捷的裁定；

(e) 对侵犯人权行为，特别是施用酷刑行为进行应有的调查，确保将侵权者绳之以法，并让受害者获得补救；

(f) 邀请酷刑和其他残忍，不人道或有辱人格的待遇或惩罚问题特别报告员走访阿富汗，协助提出综合性应对举措，以遏制各拘留所奉行的非法待遇做法；

(g) 采取各项措施确保为阿地警成员设立有效甄别、招募、监察和问责机制，以具体防止侵犯人权行为和确保阿地警对所举报犯罪行为采取合法的应对措施；

(h) 全面保护全体儿童权利，特别是女孩受教育权，并通过维护所有学校面向民众的性质，确保所有学校开放和安全；

(i) 采取更深化步骤，实施 2009 年颁布的《消除侵害妇女暴力法》并保护妇女权利，包括确保妇女融入公共生活和所有和平与和解进程，享有平等的教育和就业机会。政府应邀请暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员走访阿富汗；

(j) 重申并显示出致力于伸张正义和打击有罪不罚的现象。政府应确保绝不赦免战争罪、危害人类罪，及和平时期粗暴践踏人权的罪犯，并且为和解作出努力；

(k) 依照增进和保护人权国家机构地位的原则(《巴黎原则》)，依照真正透明公正的程序，及时任命阿人权委的各位专员。

55. 至于反政府分子，高级专员建议：

(a) 塔利班和其他反政府分子必须运用符合国际人道主义法的“平民”定义，并遵循国际人道主法所列的有区别、相称和防范措施的原则；

(b) 反政府分子应立即停止针对平民采取，诸如采取违反国际法的蓄意袭击行径。

56. 国际安全援助部队应：

(a) 继续审核战术指令和行动程序，特别是那些规约空袭行动的程序，以期防止误杀平民，误伤误毁平民目标，并赔偿袭击所造成的平民受害者；

(b) 确保向阿国安部队的全面移交，并为之进行被确认为成功增强了对平民保护的有关战术指令、程序和最佳做法的培训；继续与阿国安部队携手努力，通过赋予阿国安部队结构内新设减少平民伤亡率工作组权能，加强阿国安部队减少平民伤亡率、汇报和分析能力；

(c) 确保让阿国安部队承担起各项基本保护任务，尤其是侦缉自制炸弹、拆除炸弹和追踪寻源的任务。当务之急是必须创建起这种应对制造和使用自制炸弹的能力。
