



大会

Distr.
GENERAL

A/HRC/7/27
21 February 2008

CHINESE
Original: ENGLISH

人权理事会
第七届会议
议程项目 2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
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*

* 本报告提交较迟，以反映最新情况。

内容提要

本报告系根据人权理事会第 2/113 号决定提交，对先前报告中描述的情况及指出的当前人权关切提出了一些建议。此外，本报告特别报导了人权事务高级专员 2007 年 11 月 15 日至 21 日访问阿富汗的主要成果。

随着武装冲突的加剧，保护平民便成为一个主要的人权关切。与叛乱相关的暴力事件致使数百平民丧生，造成了一批批新的流离失所者。再加上犯罪行为增加，妨碍了援助的提供，进一步抑制了人道主义援助准入。贫困、缺少粮食、医疗服务和受教育的机会对妇女、儿童和残疾者的影响尤其严重。尽管在妇女权利方面取得了一些进展，但她们仍然面临着严重的社会、经济和政治歧视。在法治、警察和治理改革等方面作出的值得称赞的努力尚未开花结果，带来系统保护人权的机构。任意拘留的情况依然十分普遍，酷刑问题继续见诸报端。有罪不罚现象依然根深蒂固，过渡时期司法也没有多大进展。记者受威胁和恐吓的情况日益严重，削弱了近年来盛极一时充满活力的媒体。

目 录

	<u>段 次</u>	<u>页 次</u>
导 言.....	1 - 4	4
一、贫困和其他经济、社会和文化权利问题.....	5 - 13	4
二、歧 视.....	14 - 23	6
A. 暴力侵害妇女和刑事司法系统中的歧视... ..	18 - 23	7
三、武装冲突和暴力.....	24 - 36	8
A. 反政府分子的袭击.....	28 - 30	9
B. 国际和国家安全部队的行动.....	31 - 33	10
C. 人道主义援助准入.....	34	11
D. 国内流离失所者.....	35	11
E. 武装冲突中的儿童.....	36	11
四、有罪不罚.....	37 - 45	11
A. 过渡时期司法	39 - 43	12
B. 对现行罪不追究和普遍缺乏问责机制.....	44 - 45	13
五、民主赤字.....	46 - 49	13
A. 言论自由.....	47 - 49	13
六、机构能力.....	50 - 71	14
A. 司法行政.....	55 - 64	15
B. 安全部门.....	65 - 68	17
C. 国家人权机构	69 - 71	18
七、技术合作.....	72 - 76	19
八、结 论.....	77	20
九、建 议.....	78	20

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(联阿援助团)的合作。本文件以我先前的报告以及我在 2007 年 11 月 15 日至 21 日对喀布尔、霍斯特和马扎里沙里夫的访问为基础。在访问期间，我会晤了卡尔扎伊总统、许多政府部长、首席大法官、议会发言人和其他议员、国际安全援助部队(安援部队)指挥官、外交使团代表、阿富汗独立人权委员会成员、以及人权捍卫者、民间社会积极分子和受害者团体。

2. 由于冲突加剧、体制改革失败、长期贫困、政府依然没有能力有效提供基本服务、保障安全并伸张正义，2007 年阿富汗的安全和对人权的尊重严重恶化。这些因素再加上腐败现象与机构能力不足，突出了该国的物质条件、经济和社会脆弱性。2007 年鸦片产量的增加达到前所未有的程度，这也对法治与安全造成严重威胁。

3. 有些人认为与当地宗教和传统文化不同，人权是西方强加于阿富汗的一个理念，是该国负担不起的一种奢侈品，因此，他们对人权和人权捍卫者发起了攻击。然而，阿富汗的不安全一般源于未能解决现有的人权关注及人权遭受侵犯问题，包括有效解决以往人权遭受侵犯的问题。在我访问阿富汗期间，我发现社会各个阶层的阿富汗人都主张他们在粮食、住所、受教育、生计、卫生保健、正义、人身安全等方面的权利。建构保护人权的新制度不是、而且不应当视为对传统制度的攻击，而是要对其加以补充并以后者的力量为基础。

4. 令人遗憾的是，该国政府于 2005 年 12 月通过的并预定于 2008 年年底完成的《和平、和解与正义行动计划》的实施取得的进展极其有限。阿富汗在政治上极力反对过渡时间司法严重削弱了该《行动计划》。2007 年 3 月议会通过的《民族和解约章》或大赦法便是反对伸张正义的一个例证。

一、贫困和其他经济、社会和文化权利问题

5. 今年，阿富汗政府将提交执行《经济、社会、文化权利国际公约》的定期报告。根据阿富汗独立人权委员会 2007 年 8 月发表的第二份关于经济、社会和文化权利的报告，该国政府未能履行《经济、社会、文化权利国际公约》最基本的

核心义务。《2007 年阿富汗人类发展报告》证实该国政府仍然在为不断向农村、城市和边远地区提供基本服务以及刺激正式经济发展而奋斗。这种基本服务和经济发展是促进这些权利的关键。

6. 在确保确实得到安全饮用水、粮食、保健、教育和卫生设施方面所取得的进展有限，后果之一便是阿富汗各个阶层人口的死亡率仍然居高不下。阿富汗人平均预期寿命为：女子 43.3 岁、男子 43.4 岁。

7. 尽管在提供和得到保健服务方面取得了一些进展，但独立人权委员会认为这种服务，尤其是为妇女和儿童提供的这种服务，仍然是令人深为关切的问题。阿富汗 5 岁以下儿童和孕产妇死亡率是世界上最高的死亡率之一，分别为 257/1000 活产和 1600/10 万活产。孕产妇的死亡原因主要是缺乏产前保健知识并获得这种保健服务(只有 14.3%的孕产妇得到这种服务)，而且也是由于分娩时缺乏有经验的接生员(只有 12%的产妇得到这种服务)。虽然近年来免疫方案有所加强，但三个儿童之间仍有一个未接种结核疫苗。与此同时，虽然儿童死亡率居世界第三高，阿富汗成功地将 2001 年以来的儿童死亡率降低了 25%。这种下降便是地方一级为实现社会权利而在某些部门集中努力的积极效应的例证。

8. 健康还取决于能否得到卫生设施、安全饮用水、粮食和教育。《人类发展报告》指出，该国政府仍然未能确保人们确实和平等地获得这些权利，尤其是安全饮用水。能享受安全饮用水的城市居民家庭(64%)几乎是农村居民家庭(26%)的三倍。能得到安全卫生设施的阿富汗人只有 260 万。

9. 该国政府已大大增加了儿童受正规教育的机会。教育部 2007 年下半年的统计数字显示在学儿童人数超过 560 万，而五年前仅为 100 万多些。这些学生中超过 35%是女性。尽管取得了这种进展，一半阿富汗儿童(主要是女孩)仍然没有上学，而且阿富汗的成人文盲率依然达到 72%，妇女识字率在全世界最低，估计介于 10%至 19%之间。女孩入学率偏低而辍学率偏高主要可归因于传统观念、贫困、边远地区缺乏设施和交通工具以及安全考虑。早婚也往往使女孩失去受中等教育的机会。贫困还意味着儿童辍学后出去工作，而且往往是在危险、剥削性或有害健康的条件下工作。

10. 根据《人类发展报告》，阿富汗在世界最穷国家中排第五位，而且仍然在为克服贫困而努力奋斗。独立人权委员会指出，60.3%被接见者每天收入不到一

美元，这是世界银行界定“赤贫”的基准。经济脆弱性和普遍贫穷对妇女、儿童、残疾人、老年人和没有土地的人的冲击最大，而且是该国全国安全状况恶化的主要因素。它还造成经济难民，从伊朗伊斯兰共和国在 2007 年递解 36 万余人返回阿富汗的事实便可见一斑。

11. 阿富汗的经济仍然依赖国际援助，迈不开步的部分原因是该国政府无能力保护产权。独立人权委员会指出，非法没收土地，尤其是在农村地区没收土地，是最普遍的侵犯人权行为。根据联阿援助团的报导，由于法律框架、政策、行政管理和执法缺乏一致，土地争端一直难以解决。鉴于财产争端的性质往往反复无常，未能妥善处理这种问题不但威胁到安全，而且还会损害到法治和经济发展。该国政府应当以传统机制的积极要素为基础，采取具体措施，弥补产权保护和管理不足之处。

12. 非法贩运毒品据说在阿富汗国内生产总值中约占 50%，其经济、社会和政治后果削弱了该国政府促进和保护经济及社会权利的能力。非法贩运毒品随之引起的土地掠夺、法治瓦解和治安无保障，进一步削弱了该国政府提供服务和执行发展方案的能力。

13. 在我访问阿富汗期间，我强调必须采取综合办法处理人权问题，即将公民和政治权利以及经济、社会和文化权利都包括在内的综合办法。尊重发展权对社会经济进步极为关键，这便需要最脆弱群体在平等的基础上参与发展进程。我坚决要求将这个办法反映在《阿富汗国家发展战略》的最后文本中。

二、歧 视

14. 虽然《宪法》正式承认平等和不歧视原则，但事实上，阿富汗无处不存在基于性别、宗教、族裔、部落、氏族和政党的歧视做法。对妇女和女孩的歧视依然很普遍、根深蒂固和对身心极其有害。其他形式的歧视尽管存在，但由于缺乏系统资料，无法全面加以分析。

15. 阿富汗的妇女和女孩继续在工作场所、教育和政府部门等方面取得进展，但这种进展只是暂时性的，因为对妇女的社会、政治和经济歧视仍然很普遍。该国政府在执行项目时已开始注意性别问题，应改变目前依赖妇女事务部解决妇女问题的做法，转而要求每个政府部门都促进妇女权利。

16. 继续在正式和非正式公共政策和决策过程排斥妇女(妇女只占 9%的正式职位, 远比 30%的国际基准要低得多), 会剥夺她们促进妇女权利所需的工具。政府部长中只有妇女事务部长是女性, 而 2005 年则还有三个女性部长。最高法院没有女性法官。妇女目前占公务员总人数的 26%, 但其中很可观的一部分是妇女事务部的工作人员。妇女占检察官和法官的 5%, 但在警察部队中只占 0.4%。令问题更复杂的是, 在政府部门、尤其是在诸如妇女事务部各省负责人等敏感职位上和警察部队中服务的妇女, 经常受到威胁和恫吓, 有时甚至被杀害。

17. 该国总统支持反对基于性别的暴力运动令人鼓舞, 希望他能够言行一致。总统认可“阿富汗妇女全国行动计划”及积极支持实现该计划也很关键。

A. 暴力侵害妇女和刑事司法系统中的歧视

18. 暴力侵害妇女及女孩的情况严重仍然是令人深切关注的一个问题。联阿援助团、独立人权委员会和妇女事务部在 2007 年收到投诉的案件共有 2,000 多起, 由于申诉渠道有限以及人们的认识不足, 这很可能只是真正发生的案件的一小部分。

19. 待处理的案件证实。有害的习惯做法依然很普遍, 例如: “名誉杀害”、为平息争端用女孩作为交换、贩卖妇女、未满法定年龄的婚姻和强迫婚姻、严重的家庭暴力。联阿援助团 2007 年 1 月至 9 月收到的 450 起投诉案件中, 大部分涉及青年妇女和女孩关于强迫订婚或婚姻加上家庭暴力的申诉。强迫女孩出嫁大多出于经济考虑, 聘金可以减轻新娘家庭的债务或解决当前的经济困难。在所有婚姻中, 涉及 16 岁以下女孩的婚姻约占 40 至 57%。

20. 在记录在案的多数案件中, 对妇女施暴的犯罪者是近亲家属, 但犯罪者中也有受害者认识的非家属成员、政府官员, 在许多案件中还有警察。许多案件涉及不只一个的犯罪者, 或往往涉及与受害者寻求保护或补救有关的一系列犯罪行为。

21. 司法制度和执法制度仍然未能为妇女提供保护和伸张正义, 其原因有: 根深蒂固的文化态度和惯例、没有女律师和女法官、许多妇女没有男子伴随根本就进不了司法系统的大门。这便进一步显示了薄弱的司法引起的权利问题。法律体系中仅有的少数一些女律师检察官和法官往往受到男同事的歧视和排斥。认为

妇女的位置在家中的社会习惯、尤其是边远地区的习惯做法，往往限制她们加入警察部队和司法机关，因而难以提高妇女在这些部门的代表性。

22. 对妇女不公平定罪的情况也仍然很普遍。受害者、尤其是性犯罪的受害者往往以不道德罪名被指控和非法拘留。数目惊人的妇女以两个理由被拘留：第一，指称“离家出走”(私奔)，但这种行为根据《刑法》并不构成犯罪；第二，通奸罪，而关于这种行为，刑法条款并没有明确规定惩罚方法。据说在这方面，为了证明拘留有正当理由，妇女和女孩有时以无须有的罪名定罪。

23. 上述司法部门的不足导致了以非司法手段解决暴力侵害妇女案件的尝试，但这种手段可能无法为受害者提供适当的保护。一般来说，一旦警察的家庭问题应对股、妇女事务司或传统的长老理事会介入，受害者通常被送返夫家或娘家，由犯罪者书面承诺停止进一步的暴力行为。即便不提受到的暴力没有得到任何补偿，这些非司法手段如果不适当加以监督，便很难确定这些承诺今后能否得到信守。

三、武装冲突和暴力

24. 在 2007 年整年中，阿富汗的武装冲突显著加剧。该国南部、东南部和东部地区经常发生战争，但暴力事件在其他地区也明显增加，包括在东北部、西部和中部地区。冲突对平民造成的影响已成为最关切的问题，这些影响包括：非战斗伤亡、平民财产被毁坏、丧失生计、流离失所、基本服务的提供受严重限制或根本完全无法提供。2007 年 3 月延长联阿援助团的授权时，交给该团的一项明确任务是：监测受冲突影响的平民状况。目前正继续寻求和保持与下述三方面的合作，以确保它们认识到它们根据国际人道主义法和人权法应承担的责任，而且它们也了解和尊重联合国在独立、公平调查涉及平民伤亡案件之中的作用。这三方面是：国际安全援助部队(安援部队)、持久自由行动和阿富汗国家部队。对武装冲突当事一方的反政府分子也应作出类似努力。

25. 国际和国家安全部队以及反政府分子的军事行动杀伤了大量非战斗人员。2007 年，因为这类行动而被杀害的阿富汗平民约达 1,500 人。非战斗人员的死亡是对国际人道主义法的违反，除非该法已得到充分尊重。举例来说，虽然报告所涉期间并非所有平民死亡都违反了国际人道主义法，但在若干事件中有根据证实严重违反国际人道主义法的行为。

26. 保护平民是我访问阿富汗关心的一个关键问题。在与国家和国际有关当局会晤中以及在新闻声明中，我都强调冲突所有各方必须严格尊重人权和国际人道主义法原则。我还强调指出，某些国际和阿富汗军事行动导致平民伤亡，尽管这种伤亡严格讲并没有违反国际法，但仍然会削弱阿富汗人民对该国政府军队和国际军队的支持，也会削弱海外捐助国民众对继续在阿富汗维持国际军事参与的支持。为了拉近个人和受害者与责任方之间的距离，这种意外事件所涉部队必须对受害者及其家人和社区尽速作出回应并与他们接触，确保适当和全面的补偿。要做到这一点需要一个对意外事件有系统和一致的调查和补偿方法，而补偿最好由有信托基金作后盾的适当的、公平的第三方管理。

27. 另一个令人关切的问题是阿富汗国家警察，他们不能把注意力集中在平民治安责任上，反而常常被迫加入战斗，而且一旦被攻击，很可能长时间孤立无援，得不到军队的支援。国家警察也是反政府分子的袭击目标，其手段包括自杀式袭击、简易爆炸装置和绑架。据内政部的登记，2007 年最后 9 个月，约有 900 名警员在与叛乱有关的事件中丧生，比同期阿富汗军队伤亡人数要多得多。国家警察的授权、训练和装备都不是为了执行这种任务，因此伤亡率自然更高。此外，警察加入战斗会妨碍实现建立一支专门致力于治安的强大且回应力强的警察部队这一长远目标，并表明了安全方面需要通过其他机制填补的空白。

A. 反政府分子的袭击

28. 联阿援助团 2007 年登记的非战斗人员伤亡人数超过一半可归因于反政府分子的袭击。特别令人关注的是直接以阿富汗平民为袭击目标的策略，明确违反了国际人道主义法的基本准则。反政府分子经常对他们认为与政府及其国际支持者合作的平民施加威胁，并直接对他们(包括儿童)进行袭击。经常在冲突地区大张旗鼓地将指称“间谍”吊死和砍头的做法令平民百姓发指，造成强烈的不安全感。因此，在该国一些地区，害怕报复的心理使人们对政府的积极支持大为减少。

29. 联阿援助团的监测表明，反政府分子的自杀式袭击以及在公共场所引爆简易爆炸装置造成了大量平民死伤。虽然这些袭击大多以军事或政府目标为主，但许多袭击发生在闹市，造成了惨重的平民伤亡。这种袭击违反了国际人道主义法，因为其本质无法将正当的军事目标和非战斗人员区分开来。

30. 此外，自杀炸弹攻击事件和其他武装袭击事件的犯罪者往往使用违反国际人道主义法的奸诈手段或其他手段。他们通常不将其自己与一般平民百姓区分开来，有时甚至故意装束打扮成平民。当反政府分子从民众居住区发动攻击和用非战斗人员作为人盾时，他们也违反了国际人道主义法。应将这种行为的罪魁祸首绳之以法。

B. 国际和国家安全部队的行动

31. 联阿援助团 2007 年记录的非战斗人员伤亡中几乎有一半是国家和国际安全部队的战斗行动造成的。虽然阿富汗国家部队和国际部队已加努力将对非战斗人员的伤害减到最低限度，但是仍然有关于它们在某些情况下过度使用武力的指控，特别是在涉及自卫性的空袭和部队保护意外事件中。部队保护意外事件系指军事部队对太靠近军车或在关卡没有服从指令的人开火的事件。反政府分子采用的一些手段违反了国际人道主义法，因此导致了启用这些部队保护措施和其他自卫手段。即使反政府分子违反了国际人道主义法，这并不免除军事部队本身避免或至少尽可能减轻对平民及其财产造成损害的责任。还有根据证明国际和国家安全部队在若干起意外事件中犯有严重不当行为。

32. 阿富汗部队和国际部队搜查住宅一直是人们深感关切的一个问题，对这些行动的指控包括：文化方面的感觉迟钝、进入民宅时过度使用武力、有可能犯下导致人命丧失的严重不当行为。冲突地区的所有社区都指出它们对夜间搜捕特别关切。国际部队发起的行动造成平民伤亡事件令受影响地区的民众极为愤怒，因此已发生了多次示威，尤其是在东部地区。相反，反政府分子杀害平民一般没有引起类似的公众反应。有几起案件涉及指控国际部队虐待和长期任意扣押其所拘留的一些人，这也引起人们的关注。

33. 在整个 2007 年中，阿富汗政府和国际军事部队一直响应上述提出的许多关切而调整它们的策略，并支持内部和外部独立调查和审查，包括协同联阿援助团建立体制结构，以便利分享信息和采取补救行动。虽然这些举措是积极的，但其有效性仍有待更全面加以评估。值得注意的是，这些举措中有很多是联合国协同阿富汗独立人权委员会在八月举行的关于保护平民的讨论会提出的。安援部队的高级官员参加了该讨论会。讨论会审议了最迫切的保护问题，并讨论了制定合作保护框架的问题。但是，未能与冲突其他当事方接触，仍然是一个令人关切的问题。

C. 人道主义援助准入

34. 受冲突影响地区的人道主义援助准入日益受到削弱。现在至少有 78 个地区被联合国列为极其危险地区，因此联合国机构无法进入。根据阿富汗非政府组织安全局，2007 年对非政府组织的人员和财产以及对人道主义工作人员的袭击次数是 2001 年以来最多的一年。

D. 国内流离失所者

35. 阿富汗长期流离失所者有 120,000 人。2007 年政府估计，约有 37,000 人是由于他们的原籍地区因武装冲突越来越不安全及近期的暴力事件而被迫流离失所的。尽管有报告指出，在其中一些情况中，最近流离失所的现象是暂时性的，但要接触这些流离失所者不是极其困难，便是完全无法做到。联合国难民事务高级专员办事处(难民署)的作业能力现在只限于该国约 55%的地区。

E. 武装冲突中的儿童

36. 许多儿童是反政府分子袭击的受害者(有时甚至是攻击的直接目标)，也是军事行动的受害者。学校仍然受到攻击，学生和教师都受到威胁。联合国也记录在案一些倍受瞩目的案例，即公然违反国际人权和人道主义法利用儿童进行袭击或将其作为人盾。阿富汗正在按照安全理事会第 1612 (2005)号决议的规定，设立武装冲突中的儿童问题工作队。

四、有罪不罚

37. 重建法制，结束对新旧罪行不追究的情况，仍然是保证阿富汗和平与稳定的关键。涉嫌严重侵犯人权，包括战争罪的人没有受到追究。有些人仍然占据高权位，从根本上削弱了人民对政府德行的信任度。

38. 对现行罪不作追究的问题也依然存在。在两起主要事件中，政府高级官员没有因可能严重违法而受到追究，尽管有确凿证据证明他们有罪。

A. 过渡时期司法

39. 我在访问期间提醒所有利害相关方，过渡时期司法是一个多方面的进程，它着重于受害者获得真相、补偿和恢复的权利。它不应沦为单一的对过去罪行责任者起诉的问题，尽管这个问题也显然很重要。虽然关于确保对个人罪行追究责任的承诺仍然至关重要，但政府和国际社会还必须重新做出承诺，扩大过渡时期司法议程的范围。

40. 2006 年 12 月，人权观察社重新发表了一份报告，列出了在人民院(下议院)占有席位的战争罪和侵犯人权罪嫌疑人的名字，对此，人民院和长老院(上议院)以多数票通过了《民族和解约章》。《约章》规定所有政党和与阿富汗 25 年来的冲突有关的其他交战集团完全免于起诉。它呼吁各党派，包括现行反政府分子努力达成民族和解，并规定对所有赞同民族和解进程的人免于起诉。卡尔扎伊总统拒绝签署《约章》，他强调说，根据伊斯兰原则，他必须依宪法遵守这样的原则，即只有人权受害者才有权宽恕侵犯人权者。我一直在表示关注，该《约章》可能造成过去严重的侵犯人权行为逍遥法外的情况，这会损害保证长期和平和建立可持久的政府体制的进程。

41. 总之，在处理过去的违法行为方面的国家和国际努力，因对过渡司法时期进程的不满日增而受到限制和阻挠。《和平、和解和正义行动计划》规定的基准期限大多已超过，而进展却不大，因此对于能否遵守为《行动计划》设想的总体时间框架，人们产生了严重的怀疑。在唯一的一项基准上采取了实质性步骤是建立了“所有高级任命的明确透明的国家任命机制”。高级任命小组于 2006 年 9 月建立，可望初见成效。2007 年 10 月通过议事规则，但没有确定明确的操作准则，也没有对公正性或独立性做出保障或提出要求。

42. 民间行为者开始就过渡时期司法问题行动了起来，这是令人鼓舞的迹象。《约章》经两院通过后，民间行为者发布了一项决议，谴责议会企图对侵犯人权的人实行赦免。2007 年 12 月 10 日是总统正式指定的全国纪念日，这一天，350 名妇女代表战争受害者的母亲，在独立人权委员会、联阿援助团和总统办公室的大楼前面举行示威。他们要求政府和其他有关行为者采取行动，透露失踪者的命运，谴责议会通过《约章》。

43. 据独立人权委员会说，全国共查明了 84 个乱葬坑。但是，目前对这些坑址或证人的证词还没有建立一种有效的核实或文件记载系统，在法医上也没有能力对这些坟坑做勘查，查明受害者和保护证据，以便将来进行刑事诉讼。对指称的坟坑也没有建立安全保卫制度，有些坟坑，如在 Faizabad 和 Dasht-i-Chamtala 的坟坑已经由于任意挖掘而毁于一旦。

B. 对现行罪不追究和普遍缺乏问责机制

44. 毒品犯罪集团、军阀和反政府分子仍然在对安全和法治产生严重的威胁。联阿援助团收到若干申诉说警察没有进行适当调查或采取公正独立的行动。仍然有指称说警察腐败，未经适当调查或提出指控就释放嫌疑人，还有的案件说警察据称在遇到传统做法或地方权势集团时未能采取行动。

45. 5 月份在希比尔甘发生了一次示威，11 月份在巴格兰发生了一起自杀炸弹袭击，结果是政府官员的保镖向手无寸铁的平民开枪，这两起事件中都有几十人被打死打伤。政府对这两起事件开展独立调查，这值得称道，但都没有公布任何实质性的结果。此外，即使面对独立人权委员会的一份详细报告说在希比尔甘的案件中，省长犯了严重错误，政府也没有采取行动确保他承担责任。

五、民主赤字

46. 建立民主体制，到目前为止主要在政府结构方面取得了显著成就。省理事会和议会等等机构需要得到不断的支持，包括将人权纳入立法议程方面的技术援助。但是，民间团体，虽然在政府与阿富汗公众之间起到了关键的桥梁作用，但仍然不够发达，需要国际社会给予更持久、更慷慨的支持。随着 2009 年阿富汗逐渐进入选举年，民间团体的作用变得越来越重要。

A. 言论自由

47. 两院通过的新的媒体法于 2007 年底被卡尔扎伊总统驳回。总的来说，该法是一个重要的进步，但其中有些规定的使用或解释可能会违背关于言论自由的国际标准。例如，它明确规定言论自由必须符合伊斯兰教原则，禁止被认为不道

德的出版物，要求国际机构和政府间机构发行的出版物事先获得批准。对这些规定没有作明确的界定，可以有各种各样的解释，在法治方面引起关注，因为这可能会变成任意检查。

48. 近几年来媒体的发展很快，但 2007 年遇到的暴力和严重威胁的程度增加。收到了关于记者在全国遭受暴力袭击的许多申诉，仅仅是中部和东部地区就报道了 20 起经核实的案件。其中有两起涉及谋杀女记者。有关当局对大多数案件都没有采取行动。

49. 2007 年 6 月，国家安全局向阿富汗记者发了一份限制清单，目的是制止他们对恶化的安全局势的报道。信息和文化部还在 2007 年 11 月发布了一份通知，要求所有电子媒体不要广播可能引起公众骚乱的内容。

六、机构能力

50. 特别是在地区一级，政府提供基本服务、执法、司法和安全的能力必须予以非常显著的额外注意。腐败、不安全、法律规章框架不足、合格人员缺乏、有形基础设施不足，这一切都严重削弱行政机构、司法机构和执法机构的职能和促进法治的工作，反过来又削弱了对政府的信任。这些情况也阻碍了民间社会与政府的接触。

51. 由于以上能力的缺乏，助长了对替代争端解决和安全机制的利用。传统司法制度依然强大，仍在普遍适用，但是这可能会产生问题，特别是它在应用于和对待妇女和其他弱势群体方面。

52. 在安全部门，私人保安公司近年来发展迅速，仅在喀布尔就有 1 万名有组织的武装职员。到目前为止，私人保安公司在阿富汗是临时注册或者根据内政部的安排而在运作的。对这些职员侵犯人权行为的法律责任追究，仍然不清楚。

53. 为了履行人权义务，阿富汗政府必须更积极地在其分析、政策和方案编制中纳入人权因素。《阿富汗国家发展战略》进程为此提供了一个独特的机会，也为确保发展履行义务的机构能力提供了一次独特的机会。令人感到鼓舞的是，司法部已同意在《国家发展战略》进程的人权问题方面起带头作用，它应该得到政府和国际社会的支持。

54. 在《国家发展战略》的范围内，人权被列在治理和公共行政改革下，而不是分开作为贯穿各部门的问题来处理。特别引人关注的是，对实现人权和过渡时期司法基准至关重要的一些当局，如司法部、最高法院、内政部、教育部、住房和城市发展部以及文化和信息部等等，没有被列为执行部门战略的责任机构。

A. 司法行政

55. 阿富汗的司法制度仍然处于艰难的情况。2007年7月2日和3日在罗马举行了一次关于阿富汗法制的会议，取得了较大的捐助承诺，加强了改革努力的协调。会议后，国家司法部门战略和国家司法方案最后定稿，可望在2008年第一季度开始执行。这些承诺的基础是关于以下方面的讨论：阿富汗司法制度面临的关键问题，包括低工资；法院设施和检察官不足；监狱未能达到国际接受的标准；司法人员缺乏正式的培训和教育；得不到充分的基本资源，包括阿富汗法律文本。

56. 以上许多问题以及其他问题得到以下两项监测方案的证实：独立人权委员会与联阿援助团任意拘留核查运动(核查运动)以及联阿援助团法律制度观察项目(观察项目)，后者还获得了人权高专办的技术支持。核查运动从2006年11月至2007年9月在全国范围内监测了1,100多起拘留事件；观察项目则从2007年3月至6月在五个地区观察了110次刑事诉讼程序。这两个方案都证实任意和非法拘留泛滥，原因大多是司法机构和执法机构效率低，存在歧视和非法的惯例，缺乏监督和问责机制。虽然有指称说在非阿富汗的设施中有长期任意拘留的情况，但这些核查运动没有包含这些设施。希望联阿援助团和独立人权委员会能获准迅速不受限制地进入这些设施。

57. 具体说，以传统习俗、违反伊斯兰教法(见上文第二章)和民事争端等为由，执法官员和司法官员依然任意地拘留人和判罪，并迫使嫌疑人就范。被拘留者很少能获知他们的权利或者获得法律咨询，而且极少有辩护律师作出积极辩护。

58. 事实上，司法机构在刑事案中一贯误解并拒绝给予法律代理权。可能的原因是被告或嫌疑人没有得到传统的法律代理，但其影响是削弱对权利的保护。审讯期间基本上不给予法律咨询，其中的一个后果是，关于被拘留者和监禁者受酷刑和虐待的报道一直不断。不过，不到四分之一的受访者声称在拘留期间受到过虐待或酷刑。

59. 另一个后果是，尽管《阿富汗临时刑事诉讼法》中有相关规定，而且该国还批准了《公民权利和政治权利国际公约》，但辩护律师得不到庭审的通知，或者是通知太迟，而且常常由于为他们的当事人辩护而受到法官、检察官和警察的批评或恐吓。无罪推定原则也没有得到一贯遵守。法院采用警察报告和证人证词等证据进行定罪，被告没有机会对证据提出质疑。令人庆幸的是，最近通过了《律师法》，并根据该法建立了《阿富汗律师协会》，加强法律援助。我希望该法的通过，能改善刑事制度和民事制度中权利保护的情况。

60. 检察官和法院一贯不遵守法定时效，造成非法拘留泛滥。大量案件在上诉法院和最高法院堆积数月，甚至数年。延误的原因是公然无视或者不知法定时效以及资源不足。不遵守时效使得拘留中心人满为患。由于司法机构未能迅速处理被捕者，因此拘留中心中有 50% 的人在等待审判。缺乏保释样版规则，也是审前被拘留者人数过多的原因之一。

61. 总之，拘留中心的人口暴涨。到 2007 年 3 月，有 10,400 名被拘留者和监禁者在押；其中 300 多人是女性。2001 年，被拘留的只有 600 人，但到 2005 年 3 月，被拘留者达到了 5,500 人。

62. 阿富汗有许多拘留中心仍然没有达到拘留条件最低国际标准。总的来说，妇女的条件比男人差。在食品、衣服、取暖和保健等方面，被拘留的妇女的待遇常常更糟。尽管有法律规定，携带儿童的女性被拘留者和监禁者依然不能充分地分开关押，目前陪伴母亲的儿童人数几乎相等于被关押女性的总数。在没有妇女拘留设施的地方，通常是在地区一级，妇女常常被关押在私人房屋内，羁押安排不明确，很容易受凌辱。

63. 私人房屋或设施仍然被用于拘留当事方，以解决私人争端，而不是诉诸正规的执法和司法制度争取解决。2007 年，仅仅在楠格哈尔省的 Spinghar 地区就报道了 10 起这种涉及毒品贸易的私人拘留案件。其他经核实的私人监狱拘留个人案件还有因个人争端、财产、木材、宝石、车辆和其他私人财产等的争议而拘留的案件。有权势的长老和指挥官常常与私人拘留有关，而地方当局往往默许，不采取行动，或者最多只为争取释放将被拘留的人而进行干预。

64. 阿富汗实行死刑是引起严重关注的一个问题。2007 年 10 月 7 日，政府结束非正式的三年暂停死刑期，将 15 人处以死刑。在经过宪法规定的总统核准后，这 15 人由行刑队执行枪决。据联阿援助团采访的证人说，这些死囚被拒绝进行最后一次宗教仪式，双手双脚被捆绑，有的人据报中了 7、8 枪，包括头部。枪决秘密进行，没有通知亲属。这 15 人没有一人似乎得到过公正的审判，其中至少 4 人是否有罪，仍存在严重的疑问。所有这些因素都违背阿富汗在《公民权利和政治权利国际公约》下承担的义务。我在与总统的讨论中提出对这个问题的深切关注，我希望政府遵守在这个问题上正在形成的国际共识，它反映在最近联大通过的一项普遍暂停死刑的呼吁中，我还希望政府今后停止执行死刑。

B. 安全部门

65. 行之有效的法制需要有一种机制，以便让国家安全局在满足保护国内安全的复杂需求中对自己的行为承担责任。国家安全局从事收集情报、监视、逮捕、拘留和起诉涉嫌危害国家安全罪的人。与警察部队不同的是，国家安全局根据一项总统令开展工作，但该总统令尚未公布；而警察部队则是依法授权查明罪行和逮捕嫌疑人的。国家安全局显然只对总统负责，因此并非改革对象。国家安全局还管辖着一些拘留中心，但没有充分的司法监督，只零星地允许独立监察机构进入。联阿援助团和独立人权委员会收到关于国家安全局实施酷刑、非法和任意逮捕以及单独监禁的报告。我在访问中向有关当局提出了以上问题，他们保证联阿援助团可以自由不受限制地进入国家安全局的设施，它也将得到关于国家安全局拘留的人的身份方面的情况，以便适当地向被拘留者的家属通报，这使我感到鼓舞。政府还决定对关于被拘留者遭酷刑和虐待的指称开展调查，我对此感到高兴，并期待着公布它的调查结果。

66. 内政部和阿富汗国家警察在效力和尊重人权方面尽管取得了一些进展，但仍然有些问题令人关注，其中包括普遍的关于中央、省和地区各级腐败和宗派斗争等的指称。内政部建立了一个人权股，我对此感到鼓舞，并期待明年它的效力会加强，并被进一步纳入。

67. 薪金和等级改革中包括了一项择优选择的进程，因此内政部和警察撤免了一些侵犯人权的人。但是，审查进程未能完全遵守维持和平行动部的政策和人

权高专办关于政府官员审查的标准，特别是在透明度、正当程序以及上诉权或司法复审权等方面。此外，国际社会根据证据提出撤免某些官员的建议，常常被政府高级官员忽视或者驳回。

68. 到目前为止，阿富汗和国际私人保安公司的活动基本上没有受到管制，这类公司的数量现在达 60 多个。在局势不稳定的地区作业时，私人保安公司越来越多地卷入军事类型的活动，因此当局承认必需改善管制办法。2007 年 11 月 6 日在巴格兰省发生的一起自杀炸弹袭击中有约 70 人被炸死，110 多人被炸伤，生动地说明改善管制办法的必要性。一项政府调查表明，在爆炸发生后，私人雇用的保镖开枪滥射约 5 分钟，使伤亡人数增加。2007 年 10 月在坎大哈发生了一起事件，一家私人保安公司投入战斗达 6 小时，双方都有所伤亡，此后，许多私人保安公司将装备升级。有关政府机构和国际行为者在整个 2007 年一直在讨论关于私人保安公司的管制条例草案，但到 2007 年 12 月还没有最后完成。

C. 国家人权机构

69. 阿富汗独立人权委员会依然是阿富汗增进和保护人权方面的有效和关键的国内伙伴。增进和保护人权国家机构国际协调委员会最近建议授予它以“A”级地位。除了获得国际承认以外，这项认证给予了独立人权委员会参加联合国人权论坛并在其中发言的权利。但是，负责认证申请的小组委员会关注地指出，外部供资，如捐助方的供资不应是独立人权委员会的核心资金来源，国家有责任在国民预算中拨出最低限度的资金。

70. 独立人权委员会在有争议的问题上常常要艰难地采取多方平衡的行动，这不仅是为了避免直接受攻击，而且也是为了保持它自身采取行动的空间。安全局势恶化，限制了独立人权委员会工作人员进入受冲突影响的地区，它的工作人员一直受到恫吓。有些议员对独立人权委员会的工作怀有敌意，期中一些议员从中促成了《政府结构法》修正案的通过，该修正案要求包括独立人权委员会在内的所有独立委员会的负责人都要经过人民院的信任表决后才能任命。在这方面，国际协调委员会强调该法的修正案不能追溯适用，以确保独立人权委员会的独立性和有效性在实质和表面上都得到保护。

71. 为了提高其在国际人道主义法和保护平民领域的的能力，独立人权委员会在联阿援助团的支持下，新建了一个特别调查组。该调查组负责监督、协调和分析独立人权委员会在最严重的因冲突而违反国际人道主义法和人权法方面的活动，并对典型案件作调查和提出报告。联阿援助团在特别调查组组建的第一年就向它借调了 1 名顾问。

七、技术合作

72. 2007 年，人权高专办向联阿援助团在各地区的人权办事处的一些活动提供资金，包括向法律援助咨询所、研讨会和培训活动等提供资金，以提高人权意识。在 9 月 21 日的和平日和 12 月 10 日的人权日庆祝活动之际，同时也举办了几次这样的活动。在今年的人权和纪念日上，受害者及其家属、妇女团体和媒体将该日作为一个采取行动日，要求追究过去违法行为的刑事责任。卡尔扎伊总统承认了政府中“军阀”发挥的作用和影响以及体制的薄弱所引起的问题。在省一级，人权积极份子、政府当局、联阿援助团和独立人权委员会都在谈论人权和妇女权利与伊斯兰教相容的问题。

73. 外交部所设的人权条约报告项目得到人权高专办、联阿援助团、开发署和加拿大国际开发署(加开发署)的支持，它编制了一份提交联合国条约机构的“共同核心文件”。《经济、社会、文化权利国际公约》国别报告也定于在 2008 年 1 月完成。人权高专办目前正在为 2008 年第二阶段的项目探讨各种方法。

74. 人权高专办与联合国妇女发展基金(妇发基金)就两个地区建立妇女查询中心的问题，人权高专办与开发署残疾人国家行动方案就媒体节目编制的问题开展了一个联合项目，该项目于 2007 年底完成。另一项举措拟由联合国若干机构在 2007 年执行，目的是提高两个地区农村人口对经济和社会权利的认识，现已推迟到 2008 年。

75. 2007 年 7 月，医生促进人权协会就前一次访问开展后续活动，与联阿援助团和内政部刑事调查司联合，对在喀布尔西北郊 Dasht-i-Chamtala 发现的乱葬坑作初步评估，并对阿富汗乱葬坑的总体情况进行评估。这次访问的一个结果是，人权高专办、刑事调查司和医生促进人权协会签署了一份三方协议，规定长期合作，建立刑事调查司在法医方面的技术能力。该协议确立的伙伴关系应该支持在

法医调查方面对刑事调查司的培训以及对调查、文件记载和保护乱葬坑找到一种协调一致的方法。

76. 人权高专办还向政府提供技术支持，于 2007 年 6 月任命了一名顾问，帮助内政部改善警察在人权方面的业绩，并于 2007 年 10 月任命了另一名顾问，协助制定战略和方法，以便使人权纳入阿富汗国家发展战略进程的主流。

八、结 论

77. 在整个 2007 年中，政府及其国际伙伴越来越集中努力于用军队镇压叛乱和进行安全部门改革。它们认识到，不能单靠军事手段来解决冲突，要保证阿富汗的长治久安和长期发展，就必须要有有一个综合、跨部门、平民主导的战略。综合战略必须有效应对本报告所述的对人权的几个主要挑战——安全情况恶化、体制改革受挫、贫穷情况长期得不到解决、国家机构一直不能有效地提供基本服务，包括保障安全和伸张正义。必须强调阿富汗政府对履行其人权义务有着终极责任的，该国《宪法》也确认了这一点。国际社会的责任是为政府履行承诺提供适当的支持和援助。

九、建 议

78. 鉴于本报告所描述的情况下，我提出以下建议：

- (a) 国际社会应确保国际人权和人道主义法充实综合性的治理战略，它应该利用传统和文化机制的力量，坚决以阿富汗人为主导。要做到这一点，就必须促进公民、政治、经济、社会和文化权利，将其作为取得进步的关键而又相互依赖的基础，同时要确保能扩展到民间行为者，以及处于不利地位和弱势的群体，并确保他们的有意义参与。要做到这一点，政策和方案决定还必须能辅佐人道主义社团重新获得和维持关键的人道主义空间；
- (b) 阿富汗的冲突各方必须采取进一步措施，加强对人权和国际人道主义法原则的尊重，从而促进对平民的保护。在保证对意外事件的补偿方面，国际军事力量必须提高其反应性，并使家属能够更容易地与之联

系，其中应包括一项有系统的一贯性赔偿方法，这种方法最好是由一个有信托基金作后盾的适当的第三方来实行；

- (c) 国际社会必须扶持并保护民间社会和言论自由。它必须在民间团体，包括受害人群体的发展方面给予更大的技术和财政支持，将其作为民主体制建设的一个关键支柱。阿富汗政府必须重新肯定民间社会的建设性作用，并为有意义的公开讨论提供必要的论坛。这样做时，还必须采取具体努力，促进媒体的不断发展壮大，并保护言论自由；
- (d) 关于阿富汗遵守《经济、社会、文化权利国际公约》情况的报告即将公布，阿富汗国家发展战略进程也正在展开，因此，阿富汗政府应该在国际社会的支持下抓住这个机会，拟订具体的政策和方案措施，以加强政府提供享有社会、经济和文化权利所必须的服务的能力。在这方面，国际社会应继续协助政府建设遵守其人权条约报告义务的能力，以便在它向前迈进时就监测人权条约的执行情况提供关键指导；
- (e) 阿富汗政府和国际社会应向司法部提供必要的政治、技术和财政支持，因为这是一个负责监测和报告该国落实《阿富汗契约》中与人权有关的基准的主管机构。在这方面，司法部作为主管机构的授权范围必须立即确定，该部为此目的确立的一个股必须尽快给予资源配备；
- (f) 阿富汗政府和国际社会必须将妇女权利的问题重新安排到政策和捐助方议程的首位。必须提供财政支持，颁布具体政策和方案，以确保在社区一级与宗教领袖、长老和当地其他领导人以及民间社团合作开展改革。促请总统核准《阿富汗妇女全国行动计划》，该计划应与《阿富汗国家发展战略男女平等跨部门战略》一起得到积极的支持，并纳入政府工作的主流。应作出努力，制止妇女边缘化和对妇女的暴力，确保实施法律和国际标准，而不是有害的传统习俗；
- (g) 阿富汗政府和国际社会必须对过渡时期司法议程以及努力建设法治部门重新作出承诺。这应该包括对扩大围绕受害人的过渡时期司法范围的承诺，如寻求真相、赔偿和康复等等。作为执法和司法制度改革的一部分，阿富汗政府和国际社会必须着重于提高地区、省和中央各级警察和司法官员的问责程度，包括通过建立有主要利害攸关方参与的

适当的监督机制。在促进问责机制方面，促请阿富汗政府公布专门为调查滥用权力的指称而组建的委员会的报告，包括调查结果和建议；

- (h) 在人权高专办、联阿援助团和内政部刑事调查司目前签订的三方协议的基础上，鼓励阿富汗政府在国际社会的援助下，在调查与过去的暴行有关的乱葬坑方面给予法医调查专家以明确的授权；
- (i) 阿富汗国家警察必须在国际社会的支持下充分地发展成为一个民事执法机构，阿富汗政府应发展另外的机制来填补安全空白。司法部和内政部应继续与联阿援助团和独立人权委员会合作，找出各种方法，解决任意拘留核查运动和法律制度观察项目等倡议中查明的的问题，特别要着重于预防任意逮捕和拘留、加强辩护律师的作用、发展及时处理各种案件的司法能力；
- (j) 促请阿富汗政府尽快在国家安全局范围内开始必要的改革。独立人权委员会和联阿援助团应获准可靠而不受监督地进入阿富汗所有拘留设施，以协助管理拘留中心的人遵守国际标准，政府的法令应公开，使之能够受到适当的国内和公开的检查；
- (k) 促请阿富汗政府在国际伙伴的支持下，采取其余的必要措施，以便阿富汗独立人权委员会能获得增进和保护人权国家机构国际协调委员会的“A”级认证。这包括国家预算为独立人权委员会专项拨出最起码的资金，并保证制定政策和立法，保护独立人权委员会的独立性；
- (l) 强烈促请阿富汗政府恢复其暂停死刑的决定，并加入全世界越来越多选择暂停死刑的国家的行列，承认实行死刑固有的问题和困难；
- (m) 政府必须在国际社会的支持下开展具体努力，解决管理和保护产权制度方面的不足之处，特别是应在可资利用的传统机制的基础上确保所有受影响个人的产权得到公平公正的保护。

-- -- -- -- --