



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/2005/122
11 March 2005
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第六十一届会议
临时议程项目 19

人权领域的咨询服务和技术合作

阿富汗人权状况问题独立专家谢里夫·巴西乌尼先生的报告

内 容 提 要

自 2004 年 4 月任职以来，独立专家两次出访阿富汗，做了大量研究，并广泛开展了协商活动。独立专家欢迎在保护人权和建设国家能力方面取得的进展，并欢迎政府在资源有限的情况下为执行尊重人权准则的政策而作出的承诺。不过，他要提请注意仍有大量侵权行为存在，包括：派系指挥官采取的镇压行动；国家安全部队以及情报部门的任意逮捕和其他侵权行为；不加管制的私营保安活动；非法毒品业的不断扩展给人权带来的严重威胁；不符合标准的监狱条件；国家在大量社会实践上对妇女权利的严重侵犯；与根据习惯法作出的决定有关的滥用权力行为；侵犯儿童权利行为；对残疾人重视程度不够；回乡难民和国内流离失所者面对的土地征用要求和其他问题；以及以美国为首的联军实施的任意逮捕、非法拘留和侵权行为。

独立专家欢迎最近有关全国过渡时期司法战略的发展情况，其中包括联合国人权事务高级专员所开展的活动，并欢迎政府对阿富汗独立人权委员会的报告表示接受。将与过去侵犯人权行为有牵连的派系指挥官和个人革除公职，必须成为政府的一个主要优先事项。独立专家呼吁政府与国际社会合作，共同制定和实施一项法治、司法和人权全面战略计划，其重点在于司法行政改革、打击非法贩运毒品行动和反腐败政策。他建议成立一个多学科组织，以制定和实施由政府官员、联合国阿富汗援助团、联合国其他机构、独立专家和捐助国代表组成的这一进程。

目 录

| | <u>段 次</u> | <u>页 次</u> |
|------------------------|------------|------------|
| 导 言..... | 1 - 9 | 4 |
| 一、法治、司法和人权全面战略计划..... | 10 - 14 | 7 |
| 二、安 全..... | 15 - 22 | 8 |
| 三、种植罂粟和毒品贩运..... | 23 - 25 | 11 |
| 四、司法系统..... | 26 - 31 | 12 |
| 五、社会和经济问题..... | 32 - 38 | 14 |
| 六、过渡时期或冲突后的司法工作..... | 39 - 41 | 16 |
| 七、选 举..... | 42 | 17 |
| 八、联 军..... | 43 - 46 | 18 |
| 九、建 议..... | 47 - 91 | 19 |
| A. 法治、司法和人权全面战略计划..... | 47 - 48 | 19 |
| B. 安 全..... | 49 - 54 | 20 |
| C. 种植罂粟和毒品贩运..... | 55 - 57 | 20 |
| D. 司法系统..... | 58 - 63 | 21 |
| E. 社会和经济问题..... | 64 - 65 | 22 |
| F. 妇女和儿童..... | 66 - 70 | 22 |
| G. 土地和住房..... | 71 - 72 | 22 |
| H. 教 育..... | 73 - 75 | 23 |
| I. 加强民间社会..... | 76 | 23 |
| J. 国家人权机构..... | 77 | 23 |
| K. 过渡时期或冲突后的司法工作..... | 78 - 82 | 23 |
| L. 选 举..... | 83 - 87 | 24 |
| M. 联 军..... | 88 - 89 | 25 |
| N. 其他一般性政策建议..... | 90 - 91 | 25 |
| 十、结 论..... | 92 - 95 | 25 |

导 言

1. 本报告载有独立专家有关阿富汗人权现况的意见，论述了与能力建设和促进法治、保护人权和防止未来侵权行为战略有关的问题。报告是根据人权委员会第 2003/77 号决议规定的任务编制的，后经委员会第六十届会议延长了该项任务期限。报告叙述并分析了人权状况以及大会第五十九届会议和人权委员会第六十届会议所提出的人权技术援助方案。

2. 独立专家于 2004 年 4 月接受秘书长任命之后，向人权委员会第六十届会议提交了一份声明(E/CN.4/2004/102/Add.1, 附件)。2004 年 4 月，他在日内瓦与各国政府、政府间组织和非政府组织代表举行了磋商。4 月至 8 月期间，他查看了联合国有关文件和其他报告，并于 2004 年 8 月 14 日至 22 日进行了一次国别访问，同时与政府官员、国际社会代表和其他人士进行了广泛的协商。有关这项工作成果的详细情况，见独立专家提交大会第五十九届会议的报告(A/59/370)。

3. 2004 年 9 月至 2005 年 1 月，独立专家继续对阿富汗人权状况进行调查，采用方式是查看报告、开展研究与分析，并与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)、联合国阿富汗援助团(联阿援助团)、联合国其他机构、欧洲联盟(欧盟)、政府各级代表、国际和国内非政府组织以及重要国际专家进行磋商。2005 年 1 月 30 日至 2 月 7 日，独立专家再次访问阿富汗，与政府高级官员进行磋商和会谈，其中有总统哈米德·卡尔扎伊、外交部长阿卜杜拉·阿卜杜拉、司法部长阿卜杜拉·阿卜杜拉、大法官辛瓦利以及其他人士。他会晤了阿富汗独立人权委员会成员和工作人员、美国代表、欧盟成员国代表、欧盟特别代表及其他人士。独立专家还会见了联阿援助团工作人员，其中包括负责阿富汗问题的秘书长特别代表让·阿尔诺、副特别代表和人权股负责人，以及在该国开展业务的联合国各机构包括联合国开发计划署(开发计划署)、联合国毒品和犯罪问题办事处(禁毒办)和联合国难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)的工作人员。此外，独立专家还与人权咨询小组、国内和国际非政府组织、参与法治项目的组织、个别专家以及阿富汗国内侵犯人权行为受害者举行了会晤。

4. 独立专家承认政府具有诚意，尽管资源有限，也要制定尊重人权准则和标准的政策。独立专家认为，相对而言，对其访问有抵触情绪或没有兴趣就阿富汗制定尊重和保护环境政策的政策进行开诚布公、富有成效的讨论的部门为数不多。不过，

独立专家还不能出入由联军控制的拘留所，也很难从政府安全与情况部门获得明确的信息，其中也包括那些与国家安全局、国防部和内政部有关的机构。尽管独立专家承认国家安全问题十分重要，但他也提请注意这样的指控，即：联军和阿富汗安全机构及警察特别部门的所作所为超出了法律许可范围，它们任意逮捕和拘留，滥用职权，包括动用酷刑。独立专家收到了前被拘留者就此种滥用职权的行为提供的证词，他向阿富汗和美国两国政府官员转达了他所关切的问题。

5. 必须承认，第一次与第二次访问的间隔时间虽然不长，但在阿富汗出现了许多积极的事态发展。特别重要的是，国家民主进程有了种种进展，从 2004 年 10 月 9 日总统选举获得成功一事即可看出这一点。此外，经济在稳步发展，许多重建方案显示出成功的端倪，大批阿富汗人开始重返家园。阿富汗感受到了希望和新的可能性。不过，该国的未来还取决于加强法治、改进司法行政以及增进和保护人权，这一进程需要制定和实施一项全面战略计划。

6. 正如独立专家在其前一次报告中所概述的，阿富汗人权状况涉及问题十分广泛，其中包括：国家和非国家行为者过去和现在犯下的侵权行为；任意逮捕；酷刑；不人道的拘留条件；没有适当程序和其他主要法律保护；非法扣押私人财产；严重和普遍侵犯妇女权利行为，包括暴力侵害妇女、限制行动自由和制度化不公平；诱拐和贩卖儿童；系统地侵犯社会和经济权利行为；以及针对社会弱势群体，譬如对少数群体、回乡难民、国内流离失所者、妇女、儿童、穷人和残疾人的各种侵权行为。由于篇幅有限，本报告不能充分论及所有这些问题，尽管它们也具有的重要意义。

7. 独立专家在其第一次报告中提出了一系列建议。其中部分建议已得到贯彻，部分建议即将得到落实，还有一些建议需要加以处理。独立专家祝贺政府采取了若干积极行动，包括在其敦促之下释放了大约 730 人，这些人有时被称为“舍别甘被拘留者”，他们在不人道的条件下被非法拘留达 30 个月以上。

8. 独立专家提请注意若干紧迫的人权问题，这些问题需要政府和国际社会予以直接关注，其中包括：

- (a) 涉及非法土地没收、敲诈和胁迫活动的派系指挥官¹不断施加控制和影响；
- (b) 阿富汗国家警察任意逮捕和司法行政方面日常侵权行为；

- (c) 没有逮捕和拘留人的适当程序，政府各情报部门、包括与国家安全局、国防部和内政部有关的机构采用酷刑手段；
- (d) 不加管制的私人保安活动，这些人与各种侵犯人权行为多有牵连；
- (e) 非法毒品业的迅速扩大给国家安全和保护与增进人权造成严重威胁，这一状况使腐败风气更盛，为派系指挥官和其他人提供了重要的经济能力；
- (f) 监狱条件，尤其是与妇女和儿童有关的条件，违反了《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》和其他人权文书。尽管自上次访问以来 Pol-e Charkhi 监狱条件有所改善，但其他拘留所的条件仍然骇人听闻，需要给予立即关注；
- (g) 大量侵犯妇女人权行为，包括不当逮捕和拘留、侵犯适当程序权利、严格限制妇女得到公正审判的权利以及普遍的暴力侵犯妇女行为，特别是家庭暴力；
- (h) 习惯法中相当于侵犯人权行为的要素，包括继续存在惩罚妇女的私人拘留和以强迫婚姻方式把妇女作为“血钱”转让的做法；
- (i) 贩卖儿童，滥用童工和其他侵犯儿童人权行为；
- (j) 对残疾人的关注、服务和权利不充分；
- (k) 回乡难民和国内流离失所者所遇到的与土地征用要求、机构腐败、侵权和暴力有关的问题，这些问题往往受派系指挥官所操控；
- (l) 以美国为首的联军采取的似乎不受《部队地位协定》所管制的行动，包括任意拘留，其条件通常被描述为公然违反人权法和严重违反国际人道主义法。

9. 在极端贫穷、资源紧缺和发展滞后这一大环境下经历了 23 年持续不断和极具破坏性的冲突之后，阿富汗目前进入了国家重建与发展的复杂进程。随着在国家建设方面取得种种重大进步，制定出新宪法，举行了总统选举，设置了国家人权机构，即将举行议会选举，而且国家合法性日渐获得普遍认同，民主过渡的初期阶段也即将结束。不过，国家的政治过渡要具有长期效果，还须对法治、司法和人权等问题给予有效的立即关注，以便帮助阿富汗社会处理土地征用要求与争端，处理过

去犯下的种种暴行，防止今后发生暴力行为，并使国家能够强化其作用，担负起保证安全、稳定和基本人权的首要职责。

一、法治、司法和人权全面战略计划

10. 独立专家要提请注意的是，阿富汗目前并没有一项有关法治、司法和人权问题的全面战略计划，而从根本上讲，所有这些问题都是相互关联的。尽管司法部门也实施了若干成功的项目，但按特定情况采取的作法并无系统性，不足以应付阿富汗人民的需要，也无法将合法的法律进程纳入国家重建进程。此外，对人权侵犯者有罪不罚的现象又出现了新模式，这个问题必须加以解决。阿富汗需要有一个协调的、多学科战略，其中包括三项基本要素：司法行政改革，以建立配备合格专业人员的有效机构，维护和保护基本人权，并且坦然面对过去的侵权行为；立即行动，打击种植、加工和贩卖罂粟活动，减轻对稳定、安全和法律秩序的威胁，特别是派系指挥官日益卷入有组织犯罪而带来的威胁；以及反腐败政策，帮助国家强化其作为统一力量的作用，通过公平和平等适用法律实施有效管理。

11. 制定全面的法治、司法和人权战略是一项复杂、代价高、富有挑战性但又十分必要的工作。独立专家建议成立一个新的多学科组织，负责监督这项战略的制定和执行工作。该机构应当由政府高级官员、联阿援助团和联合国其他机构高级别代表、全球法治、反毒品和反腐败问题专家、捐助国主要代表以及其他人士组成。

12. 目前在阿富汗，几乎社会各阶层都有司法落后问题。不建立支持伸张正义的权利主张的机构和机制，国家的稳定与安全就存在着威胁，因为这一状况破坏了公众对国家的信心和信任。增强法治和司法行政，必须对法律系统进行有意义的、协调的投入，包括进行体制改革；新建和翻新基础设施；对法官、检察官和工作人员进行职业培训；实施公设辩护人方案；增加妇女、青年、穷人、少数群体和社会其他被剥夺资格者得到公正审判的机会；以及实施公共教育和提高认识方案。这一进程也需要将国家许多地区多数人口遵守的习惯法纳入正式法律进程。此外，全面战略也应当制定过渡时期司法政策，尤其是(通过公务员制度委员会特别事务股或某一新设单位)审查公职候选人，建立查明真相机制，并创造一种政治氛围，在尊重受害者的要求和解决过去暴行问题的基础上建设未来。

13. 如独立专家在前一次报告中所述，种植罂粟、海洛因生产以及国际贩运是对阿富汗的安全与法治最大的威胁。种种迹象表明，派系指挥官和其他人越来越多地卷入这一行业，加上武装装备精良的集团、种种犯罪做法和重大资金来源，对人权和国家的稳定构成严重威胁，这就进一步加深了这一危险程度。毒品业在阿富汗正在迅速扩大，阿富汗现已成为世界最大的海洛因生产基地。种植罂粟和毒品贩运所带来的巨大的经济利益支撑着武装组织，助长了制度腐败，并对国家执行法律和控制其国土的能力构成威胁。

14. 独立专家收到了来自全国各地和各级政府的有关腐败问题的可信报告。看起来在警察和司法机构中问题尤其严重，公众缺乏信心，这对国家机器的运作与合法性产生了消极影响。司法机构协调不力、工资微薄以及其他一些相关问题，都使腐败问题进一步加剧，派系指挥官和毒品业所涉利益集团的经济能力和政治权力也起到同样的作用。如果腐败之风进一步加剧，很可能与贩毒者和有组织犯罪的权力不断增长一样，实质上就不可能作出并兑现在阿富汗实行法治这一有意义的承诺。独立专家敦促政府制定一系列机制和政策，减少政府腐败行为，特别是法律和执法机构中的腐败行为。这些行动包括提高薪水、改善工作条件、继续加强能力建设、提高征聘标准以及建立类似于其他国家成功运作的特别反腐败工作队。此外，政府还应当按照善政基本原则，采用内部监督机制，提倡透明度、公众知情和问责制。

二、安 全

15. 阿富汗现已实现相对的国家稳定，这是一大政治成就，它为重建与发展打下了必要的基础。不过，在国家安全上还存在许多危险因素，其中包括：派系指挥官仍然拥有权力；有大量武器存在；非法武装集团频频活动；反联盟和反政府力量采取行动；阿富汗安全和情报机构没有章法并且相互脱节；国家警察内部人手严重不足；私人保安活动毫无节制，但其作用日渐增强。安全部门改革是国家重建进程中一个主要优先事项，尽管在许多方面都取得了实质性进展，但依然需要扩大政策范围，以巩固安全成果，保护国家免受新的威胁。

16. 派系指挥官 在几十年武装冲突之后，阿富汗现在依然受派系指挥官所左右。这些指挥官的权力大小不一，但他们普遍都置身于正规国家制度之外，现在往往还与之相对抗，部分原因在于他们的权力与地方权力结构密切相关，这涉及到效

忠种族和部落的问题。尽管政府在剥夺这些行为者合法地位和解除其武装方面不断取得进展，但他们仍然给国家安全和人权构成了威胁，尤其考虑到这部分人也参与到迅速扩大的毒品交易活动中。

17. 解除武装、复员和重新融入社会(复员方案)进程在其前一次报告中，独立专家承认，如《阿富汗新开始方案》所监督的那样，复员方案发挥了重要作用，但他同时也认为方案进展相对缓慢。幸运的是，复员方案现已取得极大进展，到 2005 年 2 月中旬，在估计有 60,000 人的阿富汗军事力量中，40,000 多人参与了该进程的某些方面。独立专家欢迎这些方面取得的进展，尤其是儿童兵复员和最近对阿富汗北部地区的重武器的收缴和置放工作。不过，某些派系指挥官对打算加入复员方案的士兵进行威胁，并继续对阿富汗国家警察和阿富汗国民军中现在还在执行任务的已复员部队实施控制。不能有效地实施重新融入社会方案，阿富汗社会非军事化这一目标就无法实现。为此，应当更多地关注前战斗人员问题，目前，对这部分人只是进行了短期职业培训。对解除武装问题必须从更广泛的角度来考虑，即可以通过征聘前战斗人员来实施劳力密集型项目，比如与国家首要工作方案有关联的项目，实现可行的社区经济和社会发展。此外，复员方案进程从未触及非法武装集团问题，未得到阿富汗军方正式承认的这部分武装力量估计有 80,000 人，它们的行动不受中央政府的指挥和控制。它们应当对各种严重的侵犯人权行为负责，这些行为包括没收土地、非法征税和开设私人监狱并任意拘留。由于复员方案缩小了阿富汗军事力量的规模，这些集团可能会利用由此出现的权力真空施加更大的影响。目前，有一个联合规划小组计划收集和分析有关这些集团的资料。独立专家欢迎这一事态发展，强调必须解除非法武装集团的武器并解散这些集团，同时在扩大捐助基金的支助下部署更多的国际部队，并与阿富汗安全部队密切协调。

18. 国际安全援助部队和北大西洋公约组织 安援部队是北约领导下的一支多国部队，由来自 36 个国家的 8,300 多名军人组成，任务是维护国内安全。安援部队总部最初设在喀布尔，其行动范围现已扩大到马扎里沙里夫、卡亚布、巴达赫尚、昆都士、巴格兰等北部各省。最近，北约部长还一致同意增加部队兵力，并在阿富汗西部建立了存在。独立专家欢迎这些必要的兵力增加，同时指出，既然主要的军事威胁已经减弱，部队的任务也应当逐渐增加执法内容。

19. 阿富汗安全机构人们的注意力现在主要侧重于改进国家安全机构，尤其是阿富汗国民军和阿富汗国家警察。对于国家安全和保护及增进基本人权来说，这些组织具有不可或缺的作用。但是，由于部队训练不足、工资微薄、征聘和提升以裙带关系而非职业资格为基础、腐败风气盛行以及其他种种致使指挥和控制不力的因素，使得它们很难成功地行使其职责。阿富汗国家警察还担负着拘留以前与派系指挥官有关联者以及其他与过去侵犯人权行为有牵连者的艰巨任务。通过德国政府制定的一些方案，3,200 多名警员接受了涉及重要人权要素的基本训练。与之相反，美国发起的训练方案相对期限短，通盘准备要少得多。独立专家注意到，目前由国家安全局、内政部和国防部所管理的安全机构存在机构重叠问题，这些机构在运作上缺乏协调，没有中央控制，也没有任何明确的正规问责机制。独立专家收到了有关这些机构代表严重侵犯人权行为的控诉，包括任意逮捕、非法拘留和酷刑。他提请注意 Kakchul 一案，在该案中，有一人被拘留，据称遭受了酷刑，2004 年 11 月在押死亡，对该案需要作出彻底、透明和公开的调查。

20. 私人保安联军、国际承包商和其他人为其种种活动聘用私人保安，包括对安全部门进行培训和提供缉毒服务。这些以赢利为目的的公司及其代理人通常拥有特别权力和责任，同时又不受特定法律、登记规定或其他问责机制的管制。独立专家收到了种种可信报告，说明私人保安代理人犯有侵犯人权的罪行，包括任意逮捕、非法拘留和酷刑。

21. 反联军和反政府部队自上次报告以来，安全状况的主要方面已有改善，特别是前塔利班、亲基地分子和其他称为反联军和反政府部队的团伙采取的行动有所减少。总统选举似乎是一个转折点，这些武装力量的小规模暴力活动减少，当然，这种安全状况的改善是否具有持久性尚不得而知。

22. 排雷独立专家祝贺政府所做的排雷努力，认为该方案如果获得成功，通过结合当地情况，将其纳入国际法律和技术标准，并侧重于由阿富汗人来控制和采取主动，可使之成为其他人权战略的示范。阿富汗是世界上受地雷和未爆炸弹药影响最严重的国家之一。对阿富汗人民来说，这是真正的实际危险，他们没有了行动自由，无法下田干活儿及获取资源。在阿富汗排雷行动方案主持下，1989 年开始了排雷和清除未爆炸弹药行动。自塔利班下台以来，阿富汗取得了一些重大成果，包括制定了新的国内立法、提出了一项到 2012 年之前清除所有地雷和未爆炸弹药的全

面国家计划以及政府加入了《关于禁止使用、储存、生产和转让杀伤人员地雷及销毁此种地雷的公约》。

三、种植罂粟和毒品贩运

23. 独立专家认为，就国家安全和国家顺利实现政治过渡而言，鸦片种植和毒品贩运是最严重的威胁之一。据禁毒办称，鸦片经济规模正在迅速扩大，目前其估计价值为 28 亿美元，约占该国国内生产总值的 60%。阿富汗的鸦片产量占世界产量的 87%，实际上该国各个地区都在种植罂粟。鸦片产业已使合法形式的农业生产黯然失色，它助长了普遍的腐败风气，使派系指挥官和其他地方和区域领导人拥有越来越大的经济能力。独立专家提请注意一个事实，即：贩毒活动现已达到至关重要的阶段，武器装备精良的派系指挥官在毒品带来的巨大利润的驱使下，日益显示出有组织犯罪的特征，对新生国家是一大威胁。军事力量与经济能力结合在一起，可导致国家受这些因素所支配，至少也会增大其阻止政府有效运行的能力。

24. 几十年冲突摧毁了传统生计，滋生了无政府环境，非法活动十分猖獗，而全球海洛因消费量也在这段期间内翻了两番。尽管鸦片产量在 2004 年几乎达到创记录水平，但还必须指出的是，1994 年至 2004 年期间，非法毒品业在阿富汗经济中占有极大的比重(2001 年除外，当时塔利班大幅度削减了产量)。尽管从宗教角度对毒品贩运活动持否定态度，但对大多数农村阿富汗人来说，这一产业现已得到普遍认可，成为经济上的一条活路。鸦片种植是大约 350,000 户农村家庭的主要生计，土地所有者和贩运者通过佃农耕作安排和其他方式，往往成为这些家庭的债主。此外，多达 50 万农村工人从事劳力密集型鸦片收获工作，时常在作物收获季节做工，工资收入则比其他形式就业市场的价格高出五倍。

25. 政府的全国毒品控制战略由五个主要部分组成：农民的替代生计；在全国加大执法力度；制定新的法律；建立有效执法机构；以及预防和处理方案，其目标是到 2012 年前彻底杜绝毒品生产、消费和贩运活动，但这不大可能实现。目前政府正在与联合王国政府密切合作，指定了缉毒牵头机构。美国政府越来越多地参与缉毒活动，最近还为此项努力认捐了 7.7 亿美元(尚有待核准)。2005 年计划开展的强力根除运动所需大部分国际资金业已划拨到位。尽管独立专家支持实行全面和协调的缉毒政策，但所制定的任何计划都必须能够保护人权，最大限度地缩小可能对

国家农村中的穷人造成的消极影响。独立专家强调指出，根除政策步伐过大，特别是空中根除，可能会带来种种问题，因为空中根除做法会对人们的健康和环境造成严重威胁。其他国家的经验表明，只有与广泛和全面发展联系在一起，根除行动才会奏效。如果实施一项步伐过大的根除方案，而不是对农村发展进行全面投资，很可能加大穷人和负债农民以及雇佣劳动者的痛苦。事实上，制定不周的政策实际上可能还会对贩运者和派系指挥官的权力和威信起到支持作用，从而破坏国家的稳定，并使政府在合法性方面的取得的重大成果受到损害。独立专家敦促政府制定一项有效的、可持续缉毒战略，将农村发展(毒品业给农村经济所造成的影响将会代价惨重)与强力执法结合在一起，包括起诉贩毒者和腐败官员。这一方案应当纳入提议的与法治、司法和人权挂钩的战略计划。

四、司法系统

26. 司法系统目前存在严重的系统性问题，涉及以下几个方面：公共资源有限；数十年来暴力冲突不断；没有强大的国家机构，特别是在农村地区；腐败；以及基本能力和基础设施问题严重。尽管政府一直设法解决这些问题，但正规司法系统依然不健全，缺乏公众信心和合法性。独立专家提请注意：当前的迫切需要是对司法系统进行广泛的系统改革，这是法治、司法和人权全面战略计划的一个重要组成部分。

27. 司法行政。司法行政存在一系列问题，其中包括：审前拘留期过长，有时超过可能的服刑期；制度化腐败；违反适当程序行为；公设辩护人人员严重不足；能力建设需要；以及系统性不公平，对妇女、儿童、少数群体和其他人产生消极影响。有关公平和公正司法行政的问题是以下种种因素联系在一起的，即：缺乏执行法律的政治意愿、牢固的保护人关系、体制腐败和使个人和集团在政治上能够避免承担其法律责任的其他因素。此外，对于愿意坚持法治的法官和其他人，则往往要求他们对派系指挥官和其他受权集团采取行动，但又没有任何适当的安全措施。

28. 监狱。独立专家继续对阿富汗国家监狱的正式拘留条件表示关切。独立专家再次探访了 Pol-e Charkhi 监狱，那里的条件虽然有所改善，但依然不合标准。牢房往往过于拥挤，对犯人不适当地加以手铐和脚镣、医疗设施极不健全，医疗用

品和救护服务严重不足。独立专家目睹了恶劣的一般条件，包括卫生设施不足、电线敞露和严寒天气下窗户损毁。

29. 无论 Pol-e Charkhi 监狱还存在什么问题，与全国其他地方的拘留所相比，那里的条件现在要好得多，而对于其他地方的拘留所，当局认为缺乏设施，需要彻底修复。监狱官员说，在 34 个省份中，20 个省的监狱都作为住宅出租，结构上的增建物往往很有限，也不充分。独立专家曾对卢格尔一所拘留中心进行了访问，其间他直接目睹了这些恶劣的状况。这些设施是由埋在地下的金属集装箱构成，光线昏暗，由于关押了 10 名犯人而格外闷热，狭窄的地下室只有一个天窗，其中关押了 20 多名犯人。一些犯人总是戴着手铐和脚镣，这一做法在全国似乎都司空见惯。对这些骇人听闻的、危险的和人满为患的状况，需要给予立即关注。应当指出，一年前意大利政府已表示愿意为修建新的监狱设施提供资金，但令人费解的是阿富汗政府一直未能确定适当的项目用地。

30. 拘留妇女。独立专家对在国家设施中拘留妇女和习惯法机构采取行动拘留妇女表示十分关切。根据习惯法行为者作出的决定，妇女有时被关押在私人住宅，或者被迫结婚以作为对致死事件的赔偿，这就造成种种严重侵犯人权状况。对于以虚假证据将妇女定罪并且不给予其聘请律师的权利的状况，独立专家也表示严重关切。此外，往往没有为妇女专设的拘留所，她们通常与其子女关押在一起，牢房中关押的儿童时常多于成年人。当局并未给这些儿童提供任何额外的实物、毯子、床或其他物品。独立专家呼吁政府立即采取行动，以解决这些问题。

31. 习惯法。目前，特别是在农村地区，大部分阿富汗人解决争端时采用的是习惯法而不是官方法律制度。为制定一项全面法治战略所做的任何努力，都需要从两个方面以公开的方式协力来完成，一方面是通常合法性很强的地方制定的习惯法制度，另一方面则是官方法律结构，这一机构很少得到尊重。尽管习惯法在阿富汗依地区不同而差异极大，但就结构、程序和概念而言，全国各地在习惯法的适用上仍有很多类似之处，尤其是在对那些没有受过民法或伊斯兰教教法训练的德高望重的社区领导人的信赖方面，这些人也被称为部落“卡迪”、“长老”和“Shura”。习惯法机构所做的决定通常双方都可接受，因而有助于使社会重新趋于和谐。不过，从人权观点来看，在适当程序保护、判决与惩罚一致以及基本平等原则方面，习惯法带来一些令人严重关切的问题，尤其在涉及妇女时。独立专家促请设立专门的政

府机构，将习惯法的思想和做法纳入国家正式活动中，将与习惯法有关的合法性和公众信任与对基本人权的承诺联系在一起。

五、社会和经济问题

32. 阿富汗是世界最贫穷国家之一，社会统计数据表明阿富汗人特别是妇女、儿童、残疾人和其他弱势人口所受的痛苦是严重的，但往往也是可以防止的。根据开发计划署的资料，在按照人的发展指数排列的 178 个国家中，阿富汗目前排在第 173 位。尽管政府正在与国际社会密切合作，以解决主要的保健、教育、劳工和相关问题，但仍有许多严重问题有待处理，部分问题涉及侵犯经济、社会和文化权利行为。就这些侵权行为的严重程度来说，各个地区差别很大，一般来说，农村地区的情况更加令人担忧。在阿富汗，五岁以下幼儿死亡率(几乎每 5 名活产婴儿即有一名死亡)和婴儿死亡率(每 10 名活产婴儿有一名以上死亡)居世界前列。预期寿命不到 45 岁，比邻近国家短 20 年。总的来说，阿富汗人面临着贫穷、不平等和人的安全保障不足等严峻问题。

33. 妇女。在阿富汗，妇女人权遭到侵犯现象十分普遍，包括：贫穷率高；可预防但处理不适当的高健康风险；政治上极端边缘化地位；文盲率、特别是农村文盲率很高；暴力，特别是家庭暴力；得到公正审判的机会有限；以及无法通过传统法律制度纠正错误行为。利用保健设施的机会有限，加大了妇女患病、残疾和死亡的危险，该国的产妇死亡率也排在世界最高之列。妇女被系统地排挤在权力职位之外，通常还要听任国家人员和机构以不平等方式滥用职权。在正规法律制度范围内以及通过习惯法种种做法，妇女的基本权利受到严重侵犯。独立专家提请注意阿富汗境内各地妇女紧迫的人权需要以及通过全面政策改革立即处理这些问题所具有的重要意义。

34. 儿童。阿富汗儿童在保健、福利和基本人权方面面临种种威胁。该国所提供的有关儿童的统计数字反映了世界上最糟糕的一些情况，包括：婴幼儿死亡率极高；不安全的生活条件；童工现象普遍，通常是在危险条件下做工；辍学率很高；以及儿童保护机制有限。由于 18 岁或 18 岁以下的人几乎占人口的 60%，这一状况所带来的问题就格外尖锐，这一趋势很可能还会继续下去，因为阿富汗妇女平均生育六名子女以上。许多人没有法律文件，研究报告表明，只有 6% 的阿富汗儿童持

有公民身份保证的 *tazkera* 证明书。独立专家提请注意阿富汗儿童在法律、社会、教育、政治、保健和文化等方面的状况需要加以改善。

35. 在前一次报告中，独立专家曾提请注意贩卖儿童问题，而且阿富汗独立人权委员会和其他方面也曾提出过这一问题。政府各个机构都营救和(或)截下过被运往各地从事各类工作的儿童，为解释这一现象所做的努力表明，大多数贩运受害者出外旅行都征得了家人的同意，在国外通常与亲属生活在一起。许多人离家出走是为会给自己及家人带来经济利益的许诺所诱惑，这一问题要放在极端贫穷这一社会背景下来看，在这样的社会里，儿童从事艰苦危险工作的现象十分普遍。也有指控说，一些年仅 8 岁的儿童也遭到被有组织网络贩运的厄运，被迫卖淫或被各种雇主、包括武器和毒品走私犯作为廉价劳力来使用。针对这一问题，政府制定了“打击贩运儿童全国行动计划”，包括：颁布立法，确保政府行动照顾到儿童，最大限度地增加受教育机会和加强能力建设，建立社会安全网，以及制定其他机制，以降低儿童深重的社会和经济脆弱程度。

36. 教育。在阿富汗，要实现长期保护人权这一目标，必须在初级、中等和大学各级教育上取得重大进展。在冲突期间，正规教育范围有限，大部分地区根本就没有开办这种教育，而在塔利班时代，女童和妇女是禁止上学的。在阿富汗，大约半数男子和 85% 的妇女是文盲。不过，近年来，阿富汗国内入学率达到有史以来最高水平，在全国 7 岁至 12 岁儿童中，入学儿童占半数以上(就全国而言，三分之二的男孩和 40% 的女孩入学)。不过，各地区的入学率差别很大，农村地区和南部地区的入学率还相当低。二年级后，特别是女童，入学率很快下降。国家必须继续在改善公共教育方面投入大量资源，提供更好的设施、加强教师培训，并开展针对家长的公共宣传活动。此外，教育系统也应当开展人权方面的教育，宣传宽容和尊重法治的文化。

37. 残疾人权利 在阿富汗，残疾人面临种种异常的挑战，包括很难获得教育、工作机会、保健和社会服务，而早期干预几乎无法惠及残疾儿童。虽然新《宪法》为残疾人提供了特殊保护，烈士及残疾人事务部提供了某种援助，联合国各机构也在实施若干主动行动，但大部分援助还是由国际和国内各个非政府组织提供的，其中包括修复术、轮椅、身体康复、职业培训和重新融入社会等方面的援助。该国许多残疾人都是国内暴力冲突的直接受害者，最初大多数服务也正是在这一背景下提

供的。尽管自 2001 年以来，与战争有关的受害者人数开始稳步下降，但是与贫穷有关的一般残疾发病率却居高不下。独立专家敦促政府加大力度，帮助阿富汗残疾人重建生活，使其顺利融入国家的经济和社会生活。

38. 难民和国内流离失所者。自 2002 年以来，难民专员办事处为将近 230 万阿富汗人从巴基斯坦返乡和 80 万人从伊朗伊斯兰共和国返乡提供了援助。尽管如此，仍有许多难民无法返回家乡。在估计 100 万名国内流离失所者中，约有 84 万人现已返回故乡，还有 14 万人滞留在主要在南部地区的各个营地和定居点，2 万人生活在都市地区。通常，已返回家乡的国内流离失所者都会面临家乡其他丧失资格的人所遇到的同样的困难和挑战。在有的地区，派系指挥官和非法武装分子对持续侵犯人权行为负有责任。完全缺乏法治的状况加剧了有罪不罚现象，通常也阻碍那些权利受到侵犯的人寻求补救。全国各地普遍存在的土地争端，因正式记录不可靠以及同一资产产权重叠现象十分普遍而更趋复杂化。为了解决这些问题，政府设立了解决财产争端法庭，总部设在喀布尔，但该机构只处理很少量的案件，并且因其主要关注富有返乡者提出的权利主张以及缺乏权力与合法性而受到批评。基础设施不足以及生计机会不多，尤其是在阿富汗南部地区，对于许多难民来说，这始终是阻碍其返乡的一大障碍。

六、过渡时期或冲突后的司法工作

39. 在前一次报告中，独立专家鼓励政府与民间社会和国际社会合作，就过渡时期司法开展全国辩论，并制定一项处理过去暴行的战略，作为国家重建一般进程的一部分。独立专家提请注意：有必要制定一项国家过渡时期司法全面战略，以便对过去的侵权行为最大限度地追究责任，预防和(或)阻止今后再发生侵权行为，并为以尊重基本人权为前提的社会秩序奠定基础。制定当前冲突后或过渡时期司法战略，作为对政治稳定性议程的一种补充，同时承诺遵守各项重要人权原则，这具有十分重要的意义。

40. 独立专家称赞阿富汗独立人权委员会就过渡时期司法所做的工作，特别是涉及过去侵犯人权行为问题的全国协商，协商的定论在对中央机构的一次访问期间做了介绍，其概述载于题为“为伸张正义而大声疾呼”的报告。该报告对暴力给阿富汗人民的影响做了有益的分析，并详述了明确的过渡时期司法战略所涉及的公共

利益。除了该文件明显具有政策价值以外，独立专家还提请人们注意：对阿富汗人民的生活和国家未来有直接影响的政策，其制定工作必须与人民进行磋商。从全国协商中可以看到，69%的答卷人把自己或其直系亲属看作严重侵犯人权行为的直接受害者。答卷人报告说，各股武装力量在长达 23 年的冲突各个阶段都有侵犯人权行为，通常其行为具有任意和滥用权力性质。绝大多数答卷人认为，将犯罪人绳之以法，将会加强国家的稳定与安全，90%的人希望看到把犯罪人革除公职。阿富汗独立人权委员会提出了一系列具体政策建议，涉及资格审查、设立特别检察官办公室和特别分庭对那些暴行责任人采取法律行动、查明真相、赔偿和各种民间社会主动行动等方面。

41. 人权高专办根据公开可获资料编制了一份报告，证明在该国武装冲突期间存在粗暴侵犯人权行为。这项工作也称为“摸清事实行动”，最后产生了一份报告，由联合国人权事务高级专员亲手递交卡尔扎伊总统。阿富汗独立人权委员会和人权高专办的报告为政府制定有关过渡时期司法的国家战略提供了宝贵的依据。独立专家承认目前的安全考虑和持续存在的政治不确定性所涉意义重大，但在正视过去的暴行和探索公共问责制的开放进程中，包括考虑到审查、起诉、查明真相措施和赔偿等因素，政府的参与仍是不可或缺的。

七、选 举

42. 选举在国家重建和建立一个行使职责、稳定的和合法的民主施政制度方面起着重要作用。2004 年 10 月 9 日，阿富汗人民、过渡政府和国际社会成功地进行了总统选举，独立专家对此表示祝贺。选举进程由联合选举管理机构来负责，其任务主要是帮助草拟选举法律、协调公民教育、对 1,050 万选民(其中大约 40%是妇女)进行登记以及监督选举过程。议会选举定于 2005 年 4 月之后的某一时间进行，届时将对 Wolesi 支尔格(下院)249 个席位和各省和地区委员会以及 Meshrano 支尔格(元老院)的席位进行投票选举，后者成员可由各省委员会、地区委员会和总统指定。现已采取了重要措施，确保妇女代表占有一定席位，而受武装组织、前罪犯或侵犯人权行为犯罪人所支持的候选人资格无效。尽管 10 月大选如期获得成功，但这一进程也显示出许多重要趋势，包括各个地区的妇女参与率差异极大，而且以种族为导向进行投票的倾向也十分明显。为确保议会选举顺利进行，根本的一点是政府应

当与国际社会紧密合作，以便提供适当的工作人手和提前做好准备工作；迅速解决民众做主和适应选举进程这类尚未解决的问题；密切协调安援部队、联军、阿富汗国民军和阿富汗国家警察的活动，以确保可靠的安全；以及就投票程序和议会制度问题开展广泛的公共教育活动。

八、联 军

43. 独立专家在临时报告中着重强调了联军所发挥的特别作用——它既是解决安全问题的榜样，也是阿富汗的军事化当局²。当这些部队直接参与违反或无视国际人权法和国际人道主义法的做法时，它们也就是在破坏为使用武力确立法律依据的国家项目。滥用权力做法的影响，以及不解决潜在的问题，就产生了一种危险和消极的政治氛围，对于成功地推进和平进程和全面国家重建工作构成了威胁。独立专家欢迎有报道说高级官员对过去问题的认识有所提高以及在逮捕、搜查和没收以及部队行为等方面有了普遍改进。不过，还存在着许多问题，其中包括依然拒绝允许独立专家、联合国四名特别报告员和阿富汗独立人权委员会这类主要国内组织视察联军设施。

44. 独立专家收到受害者、阿富汗独立人权委员会、非政府组织和其他方面提交的有关联军严重侵犯人权行为的报告。这些行为包括：强行入室；不经合法授权或司法审查即逮捕和拘留国民和外国人，有时还延长拘留期；强迫裸体、戴头罩和剥夺感觉；剥夺睡眠和食物；强迫以紧张姿势长时间蹲坐和站立；性虐待、殴打、酷刑和使用暴力致死。尽管这些指控很多都难以证实，但也有许多事件被公开报道。影响特别大的是 8 名犯人在阿富汗美国人拘留所死亡的案件。³ 独立专家强调必须立即调查这些及其他案件。

45. 联军(据说还有 PSC)将拘留的人关押在巴格拉梅、坎大哈和前哨等美国基地，据信还有人被关押在其他若干秘密地点。国际非政府组织估计，现被拘留的有 1000 多人，这些人通常是在过度使用武力或滥用武力情况下被逮捕的。据报道，拘留条件不符合日内瓦四公约和联合国制定的人权标准。红十字国际委员会(红十字委员会)探视了关押在巴格拉梅和坎大哈两处的被拘留者，但没有获准探视关押在其他地点的人。在陆军准将查尔斯 H. 雅科比指导下对阿富汗拘留情况进行的一次五角

大楼内部调查现已完成，但与有关伊拉克滥用权力情况的报告不同，该调查报告尚属机密文件。⁴

46. 独立专家收到了有关属于国际公认酷刑定义范围内的行动的情况说明。例如，曾经帮助过联军的帕克蒂亚省的一位地区行政长官被逮捕，他口中被塞上东西并被蒙上头罩，带到乌尔贡一个基地，在那里他遭到殴打，强迫以紧张姿势在严寒中长时间站立，并且不给食物和水。他还报告说，另有其他多达 20 人也受到酷刑和性虐待。他的身份五天之后得到确认，此时才将他释放，而其他被拘留者的命运就不得而知。刑事侦察部门进行的一项调查提出了一份机密报告，被美国一家报纸获得，该报建议对与美国部队关押的被拘留者死亡一案有关的 28 人提出起诉。不过，迄今为止，起诉范围很有限，在对这些案件的调查和起诉中，提出了涉及美国官员利益的问题。据称有些犯人从关塔那摩基地转移到了阿富汗，而且采用非正式拘留程序，将被拘留者移交给第三方国家，他们在那里要遭受显然违反国际人权和人道主义法的滥用权力行为和酷刑，对此独立专家也表示严重关切。联军利用服从不同指挥和控制结构的不同单位，这一做法充满危险，它正在渗入阿富汗军事与安全组织，也是严重侵犯人权行为的根源之一。从总体上看，联军将自己置身于法律之外的做法必须予以终止。

九、建 议

A. 法治、司法和人权全面战略计划

47. 政府应当与国际社会共同制定有关法治、司法和人权的全面战略计划，其中涉及三项基本原则：司法行政改革，以建立配备合格专业人员的有效机构，从而能够维护和保护基本法定权利，包括公开处理过去的侵权行为；立即采取行动，打击罂粟种植和加工以及贩毒活动，以此减少对稳定和法律秩序的威胁，特别是派系指挥官日益参与有组织犯罪所带来的威胁；以及制定反腐败政策，帮助国家明确其作为统一力量、通过法律实施有效管理的作用。

48. 国际社会应当就全面战略计划提供协调、机构支助和财政支持，包括明确支持安全理事会未来决议中提出的此种主动行动和将这些计划与捐助国的活动和

发展建议正式联系在一起的做法。联阿援助团应当继续扩大其对法治、司法和人权的承诺范围，加强监测、调查和能力建设。

B. 安 全

49. 政府应当针对国家安全机构建立监督、监测和问责机制，这些机构包括阿富汗国民军、阿富汗国家警察和与国家安全局、国防部和内政部有关联的安全与情况部门。政府应当考虑在实行其他国家所采用的问责制方面有帮助的各种政策机制，包括设立独立监察主任、政府特别监督委员会和监察员。此外，政府还应当就不同单位之间的联系与权力明确划定界限，并澄清其各自的作用与责任。政府改善这些部门专业人员的薪金和待遇条件，并提供培训和能力建设，也具有至关重要的意义。

50. 对所有安全服务部门应当确立识字和专业能力最低标准。

51. 政府和国际社会应当共同努力，确保在国家安全部队的训练中开展全面人权教育以及对基本适当程序保护和法治承诺的适当审查。

52. 国际社会应当继续扩大国际安全援助部队规模，改善总体安全状况。

53. 应当加强一般复员方案进程，控制和销毁全国境内的弹药暗藏地，确保将复员和重新融入社会与替代和可持续就业机会联系在一起。

54. 国际社会应当支持政府解除非法武装集团武器的努力，并在这一复杂进程中为各个阶段提供援助和支持。

C. 种植罂粟和毒品贩运

55. 缉毒政策应当纳入全面战略计划，从而将经济发展、妥善制定的根除方案、强力执法(包括阻截、根除毒品和起诉贩毒者和腐败官员)与有助于实现国家合法性的措施联系在一起。

56. 应当制定一系列有助于缉毒和反腐败努力的经济、金融和会计政策，包括建立由国家控制的金融和财政系统。

57. 缉毒方案应当包括重要的可持续替代生计方案，可直接促使建立强力法治机构，此种机构配备有训练有素的专业人员，并得到认真执行的长期能力建设努力的支持。

D. 司法系统

58. 政府应当设立一个委员会，负责调查所有国家监狱的物质、卫生和健康状况，随后提出一项全面计划，迅速改善所有拘留所条件，使之符合联合国囚犯待遇最低限度标准规则。该委员会应当按照前一次报告的建议，与常设国家监狱监督机构携手开展工作。这些活动可以在国际社会的援助下以及联阿援助团、开发计划署、禁毒办和其他有关组织的技术援助下来制定。

59. 政府应当建立新《刑事诉讼法》执行情况监测机制，以确保不发生拘留期过长而无指控罪名的情况，并防止安全和情报部队不按适当法律程序关押人的做法。

60. 对于关押在国家拘留所的所有女犯人，如果其行为不构成阿富汗法律下的犯罪行为，或者是通过不公正和歧视性法律程序被押，均应予以释放。鉴于其中许多妇女急需获得住房和援助，政府应当与国际捐助者合作，共同修建临时居所和康复中心。

61. 政府应当与国际社会合作，共同培训公设辩护人，以加强适当程序保护，并打击不当拘留和定罪现象，特别是以妇女、青年和穷人等弱势群体为目标的这一现象。

62. 应当设立一个特别委员会，将研究、公共教育和决策结合在一起，以便在建立于与争端解决机制相关的基本合法性和公众信任的基础上，将习惯法纳入国家正规活动。

63. 应当建立一个有国际技术援助的国家机构，以防止、调查和惩罚公职人员方面的腐败行为。

E. 社会和经济问题

64. 政府应当继续与国际社会密切合作，解决国家在保健、教育、劳工和有关问题上所面临的重大的社会和经济挑战，包括协同努力帮助阿富汗实现各项千年发展目标。

65. 应当实施将立法、公开征聘政策、公共教育和获得各种服务的机会结合在一起的全面政策，以帮助残疾人重新开始生活，并顺利融入国家经济与社会。此外，国际机构也应当协同努力，聘用阿富汗残疾人。

F. 妇女和儿童

66. 政府应当继续与国际社会密切合作，制定全面和可持续政策，改善阿富汗妇女和儿童境况，尤其应关注保健、教育、经济机会和增强政治能力等问题。

67. 政府应当采取坚决和立即行动，包括公共认识方案在内，以防止作为给受害者家庭的赔偿而转让妇女的做法，并且应当采取同样行动来打击滥用习惯法、侵犯妇女权利的做法。

68. 应当实施将立法、能力建设、增强敏感性、社会服务和公共教育结合在一起的全面政策，以解决家庭暴力和暴力侵害妇女问题。

69. 政府应当继续开展并扩大其活动范围，防止贩运儿童行为并减少童工现象。

70. 在政策规划和实施的所有方面，都应当明确考虑到妇女权利和儿童权利。

G. 土地和住房

71. 应当贯彻有关解决财产争端特别法庭的具体政策变革，包括增加资金、考虑国内流离失所者的需要和将法庭权限范围扩大到各个省份。政府可以考虑与国际社会合作，建立解决财产、土地和水资源冲突争端的新机制。

72. 政府和国际社会应当制定一项重点计划，解决紧迫的土地和住房问题。因此而制定的全面政策应当包括对合理和有效的土地产权制度给予重大投入以及对新住宅建设作出重要财政承诺。

H. 教 育

73. 按照独立专家前一次报告中的建议，政府应当将民法权力与伊斯兰教法相结合，以便按照《宪法》使世俗法律和伊斯兰教法融为一体，并培养新一代法律专业人员。

74. 应当继续努力，增加所有儿童接受初级教育的机会，并通过实施公共认识方案、增设新学校、加强教师培训以及开展其他活动等方式，解决实现就学普及方面的障碍问题。

75. 应当特别努力提高全国女童和妇女的识字率和基础教育技能。

I. 加强民间社会

76. 政府应当继续支持发展一个健康的民间社会，并且应当利用立法和其他手段来鼓励新闻自由、广泛使用媒体、发展公共的意见交流渠道以及建立新的社会、文化和政治组织。

J. 国家人权机构

77. 政府应当按照《宪法》的设想，制定有关阿富汗独立人权委员会的授权立法。该委员会应当继续接受国际上的支持和资金。按照《巴黎原则》，阿富汗独立人权委员会应当从国家预算中获取资金，并且应当鼓励其加强自身调查能力和案件处理能力。

K. 过渡时期或冲突后的司法工作

78. 政府应当建立有关机制，将阿富汗独立人权委员会的报告提出的主要目标落实到有关过渡时期司法的全面行动计划中。

79. 应当研究、提出和实施一种审查制度，确保对过去的暴行负有责任者不得担任政府权力机构和公众信赖的职务。这项工作应当以其他国家所实行的类似政策为基础，但在制定时要考虑到阿富汗社会的具体需要。审查制度应当涉及包括中层行为者在内的各级责任问题，而就行政管理而言，所确定的制度应当尽可能确实可

靠，没有冲突。这项工作可由公务员制度委员会或为此所设的专门机构来实施，国际行为者的参与及援助也可能有助益。确保制度健全并保持公众对制度中立性的信心，对该制度的成功也将具有重要意义。

80. 应当采取各种象征性行动，以铭记过去几十年冲突期间政治暴力受害者所遭受的苦难。

81. 政府应当与国际社会、阿富汗独立人权委员会、人权非政府组织、民间社会组织和其他方面合作，共同探讨作为广泛的社会重建进程的一部分而设立一个以鼓励国家民族和解为目标的真相委员会可能的作用。

82. 政府应当与国际社会、阿富汗独立人权委员会、人权非政府组织、和民间社会组织合作，共同研究未来对过去违反人权和人道主义法的犯罪人进行审判的可能性。

L. 选 举

83. 政府应当与国际社会合作，共同制定议会选举直接计划，包括以专业和透明方式解决全国人口计算问题，处理对选举法必要的修订，制定适当的投票准备计划，迅速征聘所有必要的专家和工作人员，并确定选举日期。

84. 国际社会应当为议会选举提供适当的财政、后勤和行政支持，包括将正式报告其定论的选举观察员。

85. 国际安全援助部队、阿富汗国民军和阿富汗国家警察应当协调三方部队行动，确保为议会选举进程提供充分安全。

86. 应当做好直接准备工作，通过提供出版物、指导方针、能力建设和培训，帮助新议会行使其立法、管理和行政职能。此外，还应当设立一个特别机构，协助立法者评价新立法在经济和政策两方面的可行性，并就面临同样挑战的其他国家的立法活动进行比较研究。

87. 应当实施有广泛基础的公共教育和宣传方案，以帮助阿富汗人民了解投票进程和新的代表机构的结构。

M. 联 军

88. 政府应当与联军签订一项正式部队地位协定，详细说明逮捕、搜查和扣押及拘留依据，并明确规定这些活动必须符合国际人权标准和人道主义法。拘留必须符合《联合国囚犯待遇最低限度标准规则》，同时联军必须遵守联合国有关文书中载列的基本人权标准。此外，被拘留者也应当有某种形式的司法监督权力，以确保无正当法律依据不得关押任何人。

89. 联军应当为政府代表、阿富汗独立人权委员会和红十字国际委员会等有关国际实体以及联合国主管官员(包括特别报告员和独立专家)提供合理进入前哨基地的机会，以便他们可以评价拘留条件和被拘留者的待遇。

N. 其他一般性政策建议

90. 政府和国际社会应当作出重大努力，确保在制定与国家重建、巩固民主和保护及促进人权有关的所有干预、政策、方案和战略时，最大限度地考虑到地方参与和国内能力建设。

91. 政府应当与国际社会和捐助国紧密协商，确保国家重建努力立足于阿富汗社会现实，尤其是在增强对地区和地方需要的敏感性方面，并且应当旨在对各省及地区产生积极影响，而不是只针对喀布尔这样的主要城市中心地区。

十、结 论

92. 阿富汗人民对国家的未来抱有极大的期望，盼望有可能实现安全、稳定、经济福利、司法和基本人权保护。他们日益敏感地认识到人权问题的重要性，并以极其严肃的态度投入到捍卫和保护其权利的斗争中，选民登记、选举参与率、民间社会组织的迅速增多以及其他主要指标都证明了这一点。卡尔扎伊总统及其政府、捐助界、国内国际非政府组织以及独立专家与之磋商的其他各方都承诺要推动阿富汗促进和保护人权工作。不过，由于在法治、司法和人权方面没有一项全面战略计划，这些力量很难协调其努力和集中充分资源，对这些挑战作出适当回应。阿富汗公众期望值很高，这很可能是一个危险的因素，因为如果不能迅速而显著地取得重大进展，公众就可能会感到失望。

93. 独立专家认为，种植和加工罂粟以及毒品贩运是该国所面临的最严重问题之一，尤其考虑到派系指挥官在毒品业中的作用日渐明显。鉴于他们很可能获得极大的经济能力、具有增强军事化的可能，并鉴于制度化腐败有可能渗入国家重要结构，使重要的缉毒努力功亏一篑，这一问题就显得更加严重。如果政府和国际社会不能尽快携手制定一项有力的缉毒政策，并将之纳入法治、司法和人权全面战略计划，直接与涉及可持续经济发展与替代生计的方案结合在一起，它很可能就影响到国家的稳定。

94. 将与过去侵犯人权行为有牵连的派系指挥官和个人革除公职，必须成为政府的一个主要优先事项。这一举措至关重要，其目的是将有关新生民主国家实行问责制十分重要这一强大讯息传递给阿富汗人民，并作为一种机制着重突出法治、司法和人权在阿富汗所应起到的重要作用。

95. 鉴于该国历史上从来没有过一个中央职能政府，在历经几十年冲突之后进行国家重建，是一项极其艰巨的任务，它只能逐步来完成。不过，正如本报告所指出，为了巩固政治过渡局面、确保保护和促进人权以及鼓励和支持主要能力建设主动行动，尚有若干紧迫问题必须予以解决。尽管在有的方面采取立即行动，其成效可能相对较快，但还有一些方面必须进行的改革将需要有长期、可持续的承诺。独立专家鼓励政府和国际社会共同努力，制定一项法治、司法和人权全面战略计划，作为阿富汗广泛的国家重建进程的一个基本要素。

注

¹ “Factional commanders” refers to individuals who retain command and control over irregular forces that vary in size, strength and relation to ethnic and/or tribal systems, and continue to engage in violent activities that threaten or challenge the legal rule of the State.

² While the Coalition forces include troops from a number of States, this report addresses concerns relating to the activities of United States forces.

³ See “*Enduring Freedom*”: *Abuses by US Forces in Afghanistan*, Human Rights Watch, March 2004; “An Open Letter to US Secretary of Defense Donald Rumsfeld” by Human Rights Watch, 13 December 2004; “US Investigates 8 Afghan Prison Deaths”, released by the Associated Press on 13 December 2004.

⁴ Accounts in the press and by victims corroborate the common use of excessive force by United States forces at different locations, suggesting that techniques used in Afghanistan are related to general patterns of abuse developed for the “war on terrorism”, used in Iraq and Guantánamo Bay and linked to the abuse scandal at the Abu Ghraib prison. Available United States Government reports have confirmed serious violations, most recently in the report by Vice Admiral Albert Church III.

-- -- -- -- --