



人权理事会

第十九届会议

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和人权领域技术援助成果的报告^{*}

内容提要

本报告系根据人权理事会 2006 年 11 月 27 日第 2/113 号决定和 2010 年 6 月 18 日第 14/15 号决议提交，叙述了阿富汗目前值得关切的人权问题，并提出了解决这些问题的建议，以及联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)为支持和加强该国的机构能力通过联合国阿富汗援助团(联阿援助团)正在采取的行动。

2011 年全年，与冲突有关的暴力继续夺去许多阿富汗平民的生命。阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)和国际安全援助部队(安援部队)加强行动以及反政府分子持续不断地发动叛乱攻击，导致平民伤亡人数不断增加，与冲突有关的流离失所加剧，并对妇女、儿童和流离失所人口产生了损害性影响。保护平民依然是一个重要的人权问题，特别是在主导安全责任从国际部队向阿富汗安全部队过渡的时期。过渡时期于 2011 年 7 月 20 日开始，计划到 2014 年年底结束。

^{*} 迟交。

尽管在教育和保健领域，特别是针对妇女的教育和保健有所改善，但有罪不罚、治理不善(表现为腐败)以及不能提供包括安全和司法救助在内的基本服务使绝大多数阿富汗人的愿望落空。暴力侵害妇女和女孩行为，包括性暴力和有害的传统习俗依然存在。任意拘留和缺乏对正当程序的尊重依然令人严重关切。有罪不罚依然普遍存在，而对侵犯人权行为追究责任依然薄弱，影响了政府促进过渡时期司法的承诺。

国家人权机构和民间社会组织的能力建设是国家人权保护机制发展的关键。联合国阿富汗援助团人权股(人权高专办/联阿援助团)继续支助阿富汗各地的民间社会组织，并与它们联合开展关于“阿富汗人民和平对话”等倡议的活动。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-7	4
二. 对平民的保护	8-24	5
A. 反政府分子	11-15	6
B. 亲政府部队	16-22	7
C. 儿童与武装冲突	23-24	8
三. 对妇女的暴力	25-31	9
四. 和平与和解(包括问责制和过渡时期司法)	32-39	10
五. 保护不被任意拘留和尊重受公平审判的权利	40-45	12
六. 对国家机构的支援	46-52	14
七. 结论	53	16
八. 建议	54	16

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会 2006 年 11 月 27 日第 2/113 号决定和 2010 年 6 月 18 日第 14/15 号决议提交，是与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)合作编写的。自我上次提交报告(A/HRC/16/67)以来，阿富汗面临许多人权挑战。长期存在的人权问题因武装冲突、治理不善、普遍而根深蒂固的有罪不罚现象、脆弱的法制和司法机构以及妇女极度边缘化而恶化，造成了当前和长期的重大挑战。
2. 保护平民和防止平民伤亡依然是阿富汗日益受到关切的重大问题。2011 年前 11 个月，尽管安全事件有所减少，但平民伤亡人数比 2010 年同期增加了 3%。反政府分子扩大了对非法战争手段的利用。受害者引爆的压力板简易爆炸装置和定点暗杀造成的平民死亡人数最多。安全部队的减少和安全责任从国际部队向阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)过渡加上反政府分子在过渡地区的攻击越来越多，导致局势恶化。虽然亲政府部队曾试图限制使用武力并增加对平民的保护，但亲政府部队造成的平民伤亡仍居高不下。武装冲突和缺乏对平民的保护阻碍了社会 and 经济发展。武装冲突还造成生计丧失、基础设施和财产遭到破坏以及基本服务被中断。
3. 虽然新法律、新政策和发展援助使阿富汗妇女受益，但根深蒂固的歧视以及暴力侵害妇女行为有罪不罚现象依然普遍存在。暴力侵害妇女和女孩行为——包括性暴力和有害传统习俗，如 *ba'ad*(提供妇女以赎免谋杀罪和其他罪行)、所谓的“名誉”杀人、早婚和强迫婚姻以及强奸——依然普遍存在。联阿援助团的记录显示，该国的许多地方出现了积极趋势，司法官员开始执行《消除对妇女暴力行为法》，尽管还有适用于绝大多数案件。许多案件，包括对妇女犯下严重罪行的案件依然通过调解而不是依法起诉来解决。
4. 任意拘留和缺乏对适当程序权利的尊重也依然令人严重关切，特别是当被拘留人口继续增加时。尽管《宪法》提出法律保证，政府也承诺维护获得公平审判所必需的基本权利，但被拘留者(特别是与冲突有关的被拘留者)继续被国家安全局和阿富汗国家警察非法拘留在拘留设施中，并被施以酷刑。被拘留者无法利用补救机制(如获得人身保护令状的权利——他们可以据此寻求补救或质疑其逮捕或拘留的合法性)以及无法切实获得辩护律师帮助。
5. 有罪不罚现象在阿富汗依然根深蒂固。对侵犯人权行为追究责任依然薄弱，对于推进过渡时期司法机制的政治支持很少或根本没有得到落实，尽管政府过去曾对此做出过承诺。《阿富汗和平与重返社会方案》在 2011 年上半年取得了一些进展，但出现了缺乏透明度、代表权没有包容性(特别是民间社会的代表权)以及《阿富汗和平与重返社会方案》进程缺乏问责机制等问题。为了确保可持续的稳定与和平，和平与和解机制必须在包括妇女在内的全社会中具有更广泛的代表性，并且在所有谈判中维护人权和司法。

6. 2011 年 12 月 5 日在德国波恩召开了一次高级别国际会议，讨论阿富汗的和平、安全、和解与发展前景。一些捐助国的外交部长和国家元首、包括联合国秘书长在内的国际官员以及包括总统卡尔扎伊在内的阿富汗民间社会和政府成员出席了会议。与会者重申承诺确保安全责任向国家安全部队顺利过渡以及阿富汗从一个处于战争状态的国家转型为一个尊重其对包括妇女在内的所有公民的人权义务的成功的发展中国家。会议还重申，《阿富汗宪法》中列入包括妇女权利在内的人权和基本自由以及繁荣的民间社会，是这种转型和未来阿富汗成功与稳定的关键。¹ 联合国阿富汗援助团人权股(人权高专办/联阿援助团)促进民间社会参加会议，为挑选民间社会代表参加会议的包容性进程提供支助，并协助规划、起草和分发与会者的宣传工作可能依据的文件。

7. 国家人权机构和民间社会组织的能力建设是国家人权保护机制发展的关键。人权高专办/联阿援助团继续与国内各人权组织特别是阿富汗独立人权委员会、司法部人权支助股和民间社会组织密切合作，包括与国家人权机构合作并为它们提供技术支持。

二. 对平民的保护

8. 对平民的保护仍是阿富汗各地的重大关切事项。随着南部和东南部传统战区的冲突加剧以及向西部和北部各县蔓延，对平民的保护水平呈现出螺旋式下降趋势。超过一半的省份经常发生武装团伙与国家及国际部队之间的战斗。即使是那些没有受战斗直接影响的省份，也受到路边炸弹、定点清除和自杀式炸弹的骚扰，对平民的保护受到不利影响。

9. 2011 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，人权高专办/联阿援助团记录的初步数字显示，与冲突有关的平民伤亡人数为 6,996 人(包括 2,858 人死亡、4,138 人受伤)，比 2010 年同期增加了 3%。虽然受伤平民人数与 2010 年同期持平，但报告所述期间的平民死亡总数上升了 10%。反政府分子与 5,234 名平民伤亡有关(占平民伤亡总数的 75%)，比 2010 年同期增加了 2%；而亲政府部队应对 1,344 名平民伤亡负责(占总数的 19%)，与 2010 年同期相比增加了 65%。其余的 6%平民伤亡不能归咎于冲突的任何一方。平民死亡大多是由反政府分子继续使用简易爆炸装置以及定点清除造成的。简易爆炸装置袭击是造成平民死亡的单一最大原因，导致 888 名平民丧生，占平民死亡总数的 31%。空袭依然是亲政府部队造成平民死亡的主要原因，造成了 205 名平民死亡，比 2010 年同期增加了 24%。

¹ 见 2011 年 12 月 6 日阿富汗和德国常驻联合国代表给秘书长的信，其附件载有在波恩举行的阿富汗问题国际会议的结论(A/66/597-S/2011/762)。

10. 对平民的保护仍然是一个重要的人权问题，特别是考虑到 2014 年底之前主导安全责任将从国际部队向阿富汗安全部队过渡² 以及外国部队正在开始撤军。过渡地区面临的袭击和叛乱活动死灰复燃。它们试图挑战阿富汗安全部队维持安全的能力并扰乱过渡进程。许多社区向人权高专办/联阿援助团表示怀疑阿富汗安全部队有效维持法律秩序的能力，因为即使是受到保护的市中心也越来越不安全，并受到叛乱组织的不断袭击。

A. 反政府分子

11. 反政府分子仍然要为 2011 年前 11 个月的最大平民死亡人数负责。据报告反政府分子造成的平民死亡比 2010 年增加了 7%。自杀式袭击和定点清除造成的平民死亡人数最多，死亡总数达 863 人。简易爆炸装置袭击造成的平民伤亡人数仍然最大。反政府分子杀害的平民人数也与上一年持平，有 484 名平民被叛乱分子定点杀害和处决。自杀式袭击造成 379 名平民死亡，比去年同期增加了 63%。

12. 人权高专办/联阿援助团发现，反政府分子越来越多地采用非法战争手段，特别是使用类似杀伤人员地雷的受害者引爆的压力板简易爆炸装置。简易爆炸装置造成 2,278 名平民伤亡(其中 888 人死亡、1,390 人受伤)，是 2011 年单一最大的平民杀手。阿富汗境内杀死平民的简易爆炸装置绝大多数设计成由 10 至 100 公斤的重物引爆。这样的重量范围意味着任何人，从婴儿到体型较大的成人，都可以引爆简易爆炸装置，以至于这类简易爆炸装置有效地发挥了大规模杀伤人员地雷的作用。这种战术侵犯了基本生命权并违反了国际人道主义法律原则。人权高专办/联阿援助团曾多次呼吁塔利班领导人公开重申其禁止使用压力板简易爆炸装置的承诺。这种行为违反了其自己 1998 年关于禁止一切类型地雷的禁令。³

13. 反政府分子继续扩大他们的恐吓活动，特别是采用暗杀战术对付广大平民——从政府高级官员、社区长老、有影响力的地方政治和宗教领袖、前军事人员、教师和建筑工人到支持或被认为支持政府或国际部队或与它们有关联的人员不等。2011 年前 11 个月，反政府分子暗杀了 484 名平民，比 2010 年同期增加了 5%。反政府分子以涉嫌从事间谍活动为由杀害的人员比以任何其他明显原因为由杀害的人员都多。反政府分子在 2011 年还对一些知名政治人物进行了一系列暗杀活动，其中仅 2011 年 7 月就在南部地区进行了 4 次高级别暗杀。反政府分子进行的最引人注目的暗杀活动是 2011 年 9 月 20 日在喀布尔杀害阿富汗前总统、高级和平委员会主席布尔汉努丁·拉巴尼。

² 过渡进程(inteqal)于 2011 年 7 月 20 日国际部队向阿富汗安全部队移交 7 个地区的安全责任时开始。11 月 28 日，阿富汗政府宣布国际部队向阿富汗移交第二批地区的控制权。

³ 1998 年，塔利班禁止使用杀伤人员地雷，并发表声明谴责使用这种地雷，称这是“违背伊斯兰教和危害人类”行为。

14. 尽管塔利班公开声明其攻击行动只针对军事目标，并确保对平民的保护，但反政府分子继续对医院、宗教场所和其他受国际法保护的地方进行不分青红皂白的袭击。2011 年 5 月，塔利班声称对一起针对喀布尔一家国家军队医院的自杀式袭击负责。这次袭击造成 6 名平民死亡、23 名医科学生受伤。同样，2011 年 6 月，针对卢格尔省一家医院的自杀式袭击造成包括 13 名儿童在内的 20 名平民死亡、25 人受伤，其中许多是妇女和儿童。在事态发展令人不安的情况下，反政府分子继续对在阿富汗开展行动的联合国办事处进行袭击。2011 年 4 月 1 日，马扎里沙里夫的示威活动演变成暴力冲突，抗议者洗劫了联阿援助团大院。包括一名人权干事在内的三名联阿援助团工作人员和四名国际警卫在该事件中死亡。同样，2011 年 10 月，反政府分子对坎大哈的联合国难民事务高级专员(难民专员)大院进行了袭击，炸死了三名当地的工作人员，另有两人受伤。

15. 人权高专办/联阿援助团注意到塔利班曾多次发表关于减少平民伤亡的声明。在其 2011 年 4 月 30 日的声明“开展春季行动或巴达尔行动”中，塔利班宣布，他们将重点攻击具有军事性质的目标，并采取预防性措施保护平民。尽管做出了这些公开承诺，但塔利班并未做出明显的努力以遵守国际人道主义法律标准，也没有对其不服从命令的指挥官或人员采取行动。

B. 亲政府部队

16. 2011 年归因于亲政府部队的平民伤亡人数有所增加，有 505 人死亡、839 人受伤，而上一年为 407 人死亡、410 人受伤。空袭造成的平民伤亡人数比 2010 年同期增加了 28%，而由地面作战和武装冲突造成的平民伤亡比 2010 年同期增加了 124%。报告归因于亲政府部队的平民伤亡数量继续高得令人无法接受。

17. 2011 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，空袭依然是亲政府部队造成平民死亡的主要原因，总共杀害了 205 名阿富汗平民，比 2010 年同期增加了 24%。归因于空袭的平民死亡主要是由直升机攻击造成的。

18. 随着反政府分子与亲政府部队之间的战斗加剧，反政府分子通过增加破坏过渡进程的行动进行应对，导致 2011 年前 11 个月的地面战斗和武装冲突造成的平民伤亡增加。地面战斗造成 626 名平民死亡、1,321 人受伤。联阿援助团的记录显示有 371 名平民死于反政府分子的地面作战、190 名死于亲政府部队的地面作战、65 名平民死于双方交火。

19. 空袭和夜袭造成的平民伤亡依然令人严重关切。虽然国际安全援助部队(安援部队)和阿富汗政府已公开道歉，对其中的大多数事件展开调查，并考虑提供索偿，但这些事件继续引起愤怒并加剧亲政府部队与地方社区之间的紧张关系。发生了数起暴力示威活动，抗议平民伤亡和夜间搜查行动，其中一些被反政府分子和其他组织渗透，造成了进一步的平民伤亡。

20. 2011 年 1 月 1 日至 12 月 30 日，所有平民伤亡中有 1% 由夜袭引起。联阿援助团记录夜袭行动期间有 63 名平民死亡和 31 名平民受伤。⁴

21. 安援部队曾试图出台管理条例，通过向当地的各部队发布战术指令，限制使用武力并增加对平民的保护。这些指令于 2011 年 7 月经过了修订。它们与规范夜间搜查的标准作业程序、接战规则和武力升级规则一起，对安援部队减少平民伤亡起到了积极的促进作用。然而，仍有一些问题令人关切，涉及这些战术指令和程序在当地得不到全面和持续执行、在调查平民伤亡事件并追究责任方面仍然缺乏透明度以及缺乏统一而可靠的补偿方案。

22. 人权高专办/联阿援助团将继续监测以社区为基础的安全举措，包括“阿富汗地方警察”——其实力在继续增加，人数现已达 9,000 多人。虽然阿富汗地方警察促进了一些地区的稳定，但由于审批、指挥和控制权问题以及存在重新出现持有种族或政治偏见的民兵的风险，该方案仍存有争议。社区领袖和当地阿富汗人向人权高专办/联阿援助团表示担心这些举措可能导致地方一级犯罪增加和出现军阀割据。人权高专办/联阿援助团与包括安援部队在内的有关当局进行接触，并获得它们进行严格监督以应对这些风险的保证。人权高专办/联阿援助团还提出了一些具体指控，涉及种族和政治偏见、侵犯人权、招募儿童兵、任意拘留和阿富汗地方警察与阿富汗国家警察部队之间的冲突。

C. 儿童与武装冲突

23. 2011 年，在武装冲突中招募和使用儿童兵越来越令人关切。人权高专办/联阿援助团的记录显示反政府分子招募年仅 12 岁的儿童实施自杀式袭击，埋设简易爆炸装置及走私武器和制服。阿富汗安全部队也招募男孩，其驱动因素是进行性剥削。2011 年 1 月，联阿援助团和阿富汗政府签订了防止阿富汗安全部队招募未成年人的行动计划。同样，2011 年 7 月，内政部长颁布了一项法令，重申政府承诺防止内政部安全部队招募未成年人、进行性剥削及杀害和残害儿童。高级和平委员会认识到有必要将儿童重返社会纳入《阿富汗和平与重返社会方案》以及参与与非国家行为者就立即释放其队伍中的儿童进行的对话。尽管取得了这些积极的事态发展，但人权高专办/联阿援助团强调，有必要尽快落实行动计划，以确保增强对儿童的保护。

24. 与冲突有关的暴力行为继续影响到上学和教育，特别是女孩。虽然近年来入学女孩的人数有所增加，但持续的不安全状态影响到女孩的受教育机会。反政府分子继续恐吓教育工作者和当地居民，杀害和伤害学生和教师，在学校及其附

⁴ 联阿援助团注意到，获取准确的夜间搜查行动数据是一件难事，因为由安援部队、阿富汗国民军(阿国民军)、国际和国家特种部队及阿富汗国家边防警察独立或联合进行的此类活动缺乏透明度、频繁且范围广。尽管联阿援助团曾多次请求，但安援部队没有类按别举例，分享夜袭信息。由于行动环境方面的相关限制和获取信息受限，联阿援助团对于涉及平民伤亡的夜袭次数报告不足。

近发动袭击，有时还强行关闭学校，这在许多情况下使女孩无法上学。令人关切的还有，亲政府部队为了战术目的占领学校。儿童与武装冲突问题国家工作队——人权高专办/联阿援助团是其成员——将继续监测冲突对教育的影响。它还倡导政府和反政府分子维持学校的中立和安全并立即停止攻击或威胁攻击教育机构和人员。

三. 对妇女的暴力

25. 暴力侵害妇女和女孩行为，包括性暴力和有害传统习俗，如 *ba'ad*(提供妇女以赎免谋杀罪和其他罪行)、所谓的“名誉”杀人、早婚、强迫婚姻和强奸，在阿富汗依然普遍存在。在许多刑事司法系统薄弱的地区，政府当局继续对大多数家庭暴力投诉和“离家出走”案件适用传统的争端解决机制。因虐待或受强迫婚姻威胁而离家出走的妇女和女孩常常被控犯有通奸罪或通奸未遂。此外，因家庭暴力导致的自焚事件不断增加。虽然新的法律、政策和发展援助惠及阿富汗妇女，但根深蒂固的歧视、有害的传统习俗和暴力侵害妇女行为不受惩罚现象依然普遍存在。

26. 2011 年 11 月，人权高专办/联阿援助团发布了一份关于《消除对妇女暴力行为法》执行情况的报告。⁵ 该报告依据对司法、警察和政府官员的 261 次采访以及人权高专办/联阿援助团对阿富汗各地许多暴力侵害妇女案件的监测编写而成。它注意到 2010 年 3 月至 2011 年 9 月间在执行此项法律方面取得的进展及差距。它还发现，政府对此项法律的适用在实际处理的暴力侵害妇女案件中所占比例非常小。事实上，很多暴力案件，包括对妇女严重犯罪案件仍通过调解而不是依法起诉来解决。人权高专办/联阿援助团建议政府及其国际伙伴加大努力，以提高法律意识，持续、快速、高效地适用法律以及培训警察、检察官和法官掌握适用法律的办法。

27. 人权高专办/联阿援助团为妇女团体、学生、宗教领袖、毛拉、法官、检察官、警察、大学生、记者和省政府当局开展了提高认识活动并举办了培训班。它还播出关于《消除对妇女暴力行为法》和有害传统习俗的广播电视节目。妇女越来越多地前来求助，部分原因是她们对此项法律的认识有所增强以及从刑事司法系统适用此项法律中得到了鼓舞。

28. 也存在《消除对妇女暴力行为法》被削弱的情况。人权高专办/联阿援助团注意到，最高法院废止了《消除对妇女暴力行为法》第 42 条。该条禁止对依照此项法律被定罪的人适用赦免做法。最高法院认定此项规定与总统的宪法赦免权相抵触。然而，一些司法官员告诉人权高专办/联阿援助团，第 42 条实际上导致

⁵ 见人权高专办/联阿援助团，《长路漫漫：阿富汗〈消除对妇女暴力行为法〉的执行情况》，喀布尔，2011 年 11 月。此项法律于 2009 年 8 月颁布，它将童婚、强迫婚姻和包括强奸和殴打在内的其他 17 项暴力侵害妇女行为列为犯罪行为；它还规定了对罪犯的惩罚办法。

许多检察官不愿适用此项法律，而宁可根据《刑法》指控罪犯，以保留赦免选择。尚待确定的是，最高法院的决定是否将导致更多检察官如今愿意以后适用《消除对妇女暴力行为法》而不是《刑法》。

29. 2011 年 9 月在改善对妇女权利的保护方面迈出了积极的一步。当时，阿富汗部长会议批准了一部关于妇女保护中心运作的细则。此项条例规定了妇女保护庇护所的运作和管理标准，切实重新肯定了这些中心——无论是由政府还是非政府组织开办——为遭遇暴力和虐待侵害的弱势妇女和女孩提供的重要服务。该条例的最终版本与先前的草案形成鲜明对比。后者载有限制由民间社会团体开办的中心独立管理的规定，且不能阻止弱势妇女被强行遣回家中或阻止在未经同意的情况下向执法当局披露信息。经过民间社会、阿富汗独立人权委员会和联合国的不断宣传，对该条例进行了修正。最终条例规定，政府有义务建立额外的保护中心，庇护所有义务一视同仁地收留遭受暴力或面临暴力风险的妇女。它还保障各种基本人权，如隐私权和获得适当保健的权利。能否成功依照《消除对妇女暴力行为法》起诉施暴者，部分上取决于受害者获得安全临时住所以及社会和法律支助的能力。有效执行该条例应当鼓励在需要的地方建立新的庇护所以及通过改善政府监督来加强现有的庇护所。

30. 一些预防暴力侵害妇女行为的省级委员会正在开始通过协调政府与非政府机构的工作执行预防暴力任务。然而，它们需要获得更多的支持和指导。人权高专办/联阿援助团发现，虽然阿富汗的 34 个省中有 28 个成立了委员会，但只有 16 个定期举行会议。省级委员会的运作情况相差悬殊。人权高专办/联阿援助团协助许多省的省长和妇女事务部建立和加强省级委员会，并在 13 个省为民间社会团体和政府官员实施提高认识方案。

31. 增强妇女平等参与政治进程和政府机构的能力，依然是阿富汗人权议程的主要优先事项。在芬兰支助下，政府正在制定一项关于妇女与和平与安全的国家行动计划。人权高专办/联阿援助团承诺支持该进程。民间社会组织在 2011 年 3 月国际妇女节之际发表了一份声明，要求政府和议员按照《阿富汗国家发展战略》(《发展战略》)确保妇女有效参与和平进程和增加妇女对治理的参与。

四. 和平与和解(包括问责制和过渡时期司法)

32. 随着控制权从国际军事力量向阿富汗国家安全部队(阿富汗安全部队)过渡的工作的推进，政府和国际社会都表示需要一个正式进程，讨论与塔利班的和解。同时，有迹象表明，塔利班已经做好就和解条款进行谈判的准备，尽管它公开拒绝在国际部队撤出之前讨论和平。2011 年 7 月，塔利班发布了一份公开声明，试图与恐怖主义撇清界线，表示希望得到政治承认，主张就外国军队撤出进行谈判，并声称他们不会对区域和国际稳定构成威胁。此外，2011 年 7 月，应阿富

汗政府的请求，安全理事会将 15 名前塔利班成员从安全理事会第 1988(2011)号决议所设 1988 年名单上除名，⁶ 这是与塔利班达成和解和建立信任的重要一步。许多民间社会组织，特别是妇女权利团体，曾多次表示它们担心与塔利班谈判和解会导致牺牲自塔利班垮台以来的过去 10 年中在保护人权特别是妇女权利方面取得的进步。

33. 人权高专办/联阿援助团强调任何政治进程都必须具有包容性和公正性。现在的和今后的讨论和平与和解的机制应当广纳阿富汗社会的各个方面，特别是妇女、少数群体、民间社会和侵犯人权行为受害者。人权高专办/联阿援助团定期向政府、国际组织和民间社会合作伙伴开展宣传，强调要实现可持续的和平与和解，有罪不罚这一核心关键问题必须得到解决。要创建有利于实现有意义的和平的政治文化以及可以实施过渡时期司法的环境，必须努力加强法治、建设司法系统的能力以及确保政府和安全部队内部的问责。

34. 阿富汗政府的和平与重返社会努力，包括高级和平委员会根据《阿富汗和平与重返社会方案》所做的努力，在今年上半年取得了一些效果。至少有 28 个省成立了省级和平委员会，在地方一级开展建立信任和冤情解决活动。高级和平委员会及其联合秘书处为了动员国际捐助者提供支助所做的努力非常成功。2011 年认捐额超过 1.7 亿美元，目的是执行针对前战斗人员及其返回社区的和解与重返社会项目。截至 2011 年 8 月底，已经有近 3,000 名普通叛乱分子根据《阿富汗和平与重返社会方案》主动解除武装并寻求和解。尽管和平建设活动取得了一些积极进展，但该方案的势头在 2011 年 9 月一名冒充塔利班使者的叛乱分子暗杀高级和平委员会主席、前总统布尔汉努丁·拉巴尼时被大大抵销。这次政治谋杀切实冻结了阿富汗和平与重返社会方案进程，直到 11 月中旬总统召开支尔格大会——全国范围内杰出阿富汗人的聚会。他们建议政府立即采取措施执行《阿富汗和平与重返社会方案》并任命新的高级和平委员会主席。

35. 包括阿富汗独立人权委员会在内的人权组织担心高级和平委员会和《阿富汗和平与重返社会方案》⁷ 将在没有解决对在塔利班统治期间及之前发生的侵权行为绳之以法和追究责任等问题的情况下允许复员战斗人员返回其社区。人权高专办/联阿援助团也对缺乏对愿意加入方案的战斗人员进行审查以确保已知侵犯人权者不会在不追究责任的情况下就受益于和解与重返社会支助的严肃程序表示担忧。特别是，人权高专办/联阿援助团主张，进行审查不仅要有安全行为者的参与，而且也要有包括妇女和侵犯人权行为受害者在内的民间社会和社区人员的参与。2011 年 7 月，联合秘书处接受了其中的部分建议，包括其审查标准作业程序中的审查标准以及明文规定和平与重返社会方案中的接受不等于前战斗人员获得免于起诉的特赦。

⁶ 前安全理事会第 1267(1999)号决议综合名单。

⁷ 《阿富汗和平与重返社会方案》由政府于 2010 年 6 月建立，其目的是让低级别叛乱分子返回地方社区，同时为重建社区创造势头。

36. 任意拘留和拘留中的虐待长期以来一直是加剧冲突的因素；努力减少这种虐待已被视为促进和解努力中重要的建立信任措施。6 月初，高级和平委员会在阿富汗和平与重返社会方案框架内以及通过其囚犯释放工作组，开始审查在没有证据或未能诉诸法院的情况下关押的与冲突有关的被拘留者的案件。人权高专办/联阿援助团协助促进该工作组与国内及国际法律援助组织之间的讨论，以协助审查案情符合这些基本标准政治拘留犯的案件卷宗。该工作组同意在被拘留者的家属已经请求省长帮助释放其亲属的情况下，让法律援助组织介入。法律援助团体曾与法院交涉，以加快处理未决案件。

37. 人权高专办/联阿援助团继续与人权和妇女团体密切合作，促进过渡时期司法、问责以及该国当前的和平、重返社会与和解进程的包容性。虽然该方案设想让阿富汗和平与重返社会方案的省级和平委员会的参与具有包容性，包括让妇女和民间社会参与，但许多省的省长既没有邀请他们参与，也没有与他们协商。

38. 在努力促进具有包容性的和平与和解进程中，人权高专办/联阿援助团促进由 13 个民间社会组织和阿富汗独立人权委员会组成的“阿富汗人民和平对话”。该举措包括全国各地超过 78 个重点小组的 1,500 多名阿富汗人参与讨论，以征求他们对和平、安全、过渡、法治、有罪不罚以及在安全责任移交给阿富汗安全部队之后国际社会在该国的作用的意见。大多数对话参与者注意到，这些讨论第一次让来自国际社会或政府的任何人征求他们对和平及影响其日常生活的意见。关于“对话”结果的报告在波恩会议期间分发，作为促进阿富汗普通民众在关于未来和平方向的讨论中发出声音的一种手段。

39. 民间社会组织和阿富汗独立人权委员会继续记录冲突期间的侵犯人权和虐待行为，并希望其数据将被用于对过去的侵权行为追究责任。阿富汗独立人权委员会在完成其关于阿富汗冲突中的侵犯人权行为的摸底报告方面继续取得进展。这应当是过渡时期司法辩论的一个重要里程碑，并将支持查明真相和创建记录供未来问责机制使用的努力。

五. 保护不被任意拘留和尊重受公平审判的权利

40. 任意拘留和虐待被拘留者，特别是与冲突有关的被拘留者仍是该国令人关切的重大问题。2011 年 11 月的官方数字显示，中央监狱署关押着超过 18,000 名被判刑囚犯和尚未被审判或尚未由法院结案的被拘留者。这些数字不包括被国家安全局和阿富汗国家警察拘留的人员人数。这两个机构未定期公开其被拘留人员的统计数据。随着冲突加剧和安全行动升级导致涉嫌犯有危害国家安全罪的人员遭到逮捕，这些数字还在不断增加。监狱服刑人口增加使本已人满为患的系统不堪重负。原系统设计容量为约 10,000 名囚犯。长期以来，普遍存在的任意拘留现象是这种情况造成的，审前拘押旷日持久，被拘留者往往被关押长达 3 个月或更长时间而未被指控、起诉或审判。这种情况是执法机构意愿对被拘留者特别是与冲突有关的被拘留者进行刑讯逼供的驱动因素。

41. 阿富汗是《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的缔约国，其《宪法》保障获得公正审判这一基本权利，包括聘请律师的权利、无罪推定和禁止使用酷刑和任意拘留。尽管有了这些法律规定，但被拘留者无法利用补救机制使他们可以寻求对侵犯人权行为的补救或质疑其逮捕或拘留的合法性。包括司法部在内的政府各部启动了改革《刑事诉讼法》的进程，但进展一直缓慢。在《阿富汗国家发展战略》和《人人享有法律和正义国家优先方案》中也发现了许多旨在解决刑事司法系统漏洞的改革。这些改革包括一些更负责任的拘留措施(被拘留者情况跟踪系统、法医证据收集及保存机制和推出非法拘留补救措施)。如果得到充分执行，它们可改善被拘留者获得法律保护和有效补救的能力。

42. 司法系统的另一个弱点是在刑事司法程序所有阶段被拘留者难以获得律师的帮助。尽管宪法保证阿富汗人从被逮捕的那一刻起就能获得律师帮助，但许多被拘留者并未能真正获得辩护律师的帮助。目前，阿富汗有 25 个省大约 300 名律师为刑事案件提供法律援助。虽然提供法律援助的律师人数有所增加，但大多数主要在省会城市工作，在县一级几乎不见其身影。法律援助仅仅面向妇女和儿童，尽管超过 90% 的被拘留者是成年男子。法律援助提供者访问包括国家安全局和阿富汗国家警察的拘留设施在内的许多拘留设施受到限制。由于无法接触被拘留者，法律援助提供者对案件进行缺席辩护的做法越来越多。人权高专办/联阿援助团为将案件移交给法律援助提供者的机制提供了支持，并与法律援助提供者和政府密切合作，以确保辩护律师可以接触到所有拘留设施中的当事人。

43. 2011 年 10 月 10 日，人权高专办/联阿援助团发布了关于被国家安全局和阿富汗国家警察关押的与冲突有关的被拘留者遭受虐待的报告。⁸ 根据 2010 年 10 月至 2011 年 8 月对 22 个省 47 座设施 379 名审前被拘留者的采访——其中 324 名因涉嫌犯有与冲突有关的罪行被关押，人权高专办/联阿援助团确定，国家安全局和阿富汗国家警察采用的一些审讯手段构成国际法和阿富汗法律下的酷刑以及其他形式虐待。人权高专办/联阿援助团所采访的被国家安全局关押的 273 名与冲突有关的被拘留者中几乎有一半(125 名被拘留者或 46%)遭受过酷刑，被阿富汗国家警察关押的 117 名被拘留者中有 41 名(35%)遭受过酷刑或残忍、不人道或有辱人格待遇。虽然该报告没有确定酷刑是否被作为政府政策加以使用，但人权高专办/联阿援助团发现有令人信服的证据表明，有五座国家安全局的设施在系统使用酷刑，另两座国家安全局的设施遭到多起可靠的酷刑指控。人权高专办/联阿援助团的监测自始至终都得到了国家安全局和内政部的充分合作，特别是在访问国家安全局和内政部的设施方面。在发布报告之前及之后，人权高专办/联阿援助团与阿富汗当局举行了一系列会议，讨论该报告的调查结果以及人权高专办/联阿援助团在解决报告所强调的问题方面可以提供的支助。阿富汗当局启

⁸ 见人权高专办/联阿援助团，《阿富汗拘押的与冲突有关的被拘留者的待遇》，2011 年 10 月，喀布尔。

动了自已的调查，调任了国家安全局的工作人员，并采取了补救行动。国家安全局和内政部多次重申其关于认真对待报告结论并制定明确的行动计划以解决所提出的关切的承诺，但截至 2011 年底，后续行动并未产生实质性变化。

44. 国际安全援助部队(安援部队)根据人权高专办/联阿援助团的报告，立即采取行动，支持阿富汗当局改革其审讯和对待被拘留者的做法。根据该补救计划，安援部队暂停将拘留权从国际军事拘押设施移交给联阿援助团，已经发现有可靠证据表明 16 座国家安全局和阿富汗国家警察设施曾实施过酷刑和虐待行为。此外，安援部队制定了一项分六个阶段实施的计划，包括现场设施视察、人权和被拘留者待遇培训、监测拘留设施、支持政府的问责行动以及促进安援部队和政府拘留行动之间的透明度。2011 年 11 月和 12 月，安援部队利用整整两个月的时间完成了对国家安全局和阿富汗国家警察拘留设施的全部首轮视察，并在进行现场视察时定期更新提供给人权高专办/联阿援助团的信息，培训国家安全局和阿富汗国家警察的工作人员，包括全国各地拘留设施的狱警和调查人员。安援部队表示，在该视察和培训补救措施方案得到充分执行和认证之前，它不会重启将被拘留者移交给有酷刑指控污点的设施。

45. 人权高专办/联阿援助团的记录显示，在许多情况下，家人拒绝接受让从监狱释放出来的妇女回家。由于没有适当的妇女释放后过渡庇护所，各省妇女事务厅和地方的妇女庇护所一直在收留一些被释放的女性被拘留者。在阿富汗，由于法院常常给妇女定通奸罪，家人拒绝接受被释放女囚犯回家的情况很常见。此外，妇女担心回家后将面临暴力和/或被迫结婚。为解决这个问题，联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)与有关政府部委及非政府组织合作，在马扎里沙里夫和喀布尔建立了首个释放后过渡庇护所，以促进女囚犯在获释之前和之后顺利重新过上平民生活，包括提供住房、安全、食品、社会心理支持和能力建设支持。

六. 对国家机构的支援

46. 人权高专办/联阿援助团继续合作，并在国家一级和省一级向阿富汗独立人权委员会提供技术支持，以协助其工作人员的能力建设，特别是在他们接受了新任务和新责任的领域。其中一个实例是，阿富汗独立人权委员会应内政部的要求承担了警务监督职能。为支持调查人员承担这些责任，欧洲联盟驻阿富汗警察特派团与人权高专办/联阿援助团合作，向阿富汗独立人权委员会的工作人员提供警察问责和调查技巧培训。人权高专办/联阿援助团和阿富汗独立人权委员会为省一级的民间社会伙伴开展了多项关于人权和暴力侵害妇女行为的联合培训活动。阿富汗独立人权委员会和人权高专办/联阿援助团继续共享信息和实施关于主要人权问题的联合宣传举措。

47. 按照在喀布尔会议⁹上所做的承诺，阿富汗独立人权委员会与各职能部委和民间社会合作，制定一项三年期行动计划，以执行联合协调监测委员会治理组下的《人权和公民责任国家优先方案》。¹⁰ 人权高专办/联阿援助团在行动计划协商和起草过程中提供了支持，并自始至终支持阿富汗独立人权委员会的协调职能。2011 年 10 月，协调和监察联合委员会批准了优先方案，其进一步执行及供资问题与其他国家优先方案一起在 12 月波恩会议上得到了讨论。此外，在波恩，国际社会商定继续为阿富汗提供长期支助，并按照国家优先方案中所列政府战略供资优先事项提供绝大多数的发展援助。虽然行动计划已得到联合协调监测委员会批准，并且捐助者承诺今后通过国家优先方案输送全部资金的 80%，目前还不清楚是否会有足够的资金可供执行《人权和公民责任国家优先方案》。

48. 人权高专办/联阿援助团和国际捐助者与政府合作，实现“喀布尔进程”¹¹中关于在国家预算中为阿富汗独立人权委员会建立供资机制的承诺。2010 年 12 月 13 日，财政部宣布，政府已分配 100 万美元给阿富汗独立人权委员会，但 2011/2012 年度财政预算尚待议会核准。尽管有此承诺，但提交议会的 2011/2012 年度最终预算只分配了一半认捐额，而且没有将阿富汗独立人权委员会在总体预算框架内的法律地位规范化。由于明年国际捐助者的支助可能减少，阿富汗独立人权委员会只能越来越多地依靠政府拨款，而且只要其预算地位未规范化且得不到保障，该委员会的独立性和长期可持续性就是脆弱的。人权高专办/联阿援助团与国际伙伴一道将继续开展宣传，争取使委员会能够获得可持续的国家供资，以按照《巴黎原则》行使其任务规定的所有职能。

49. 人权高专办/联阿援助团与亚太国家人权机构论坛和联合国开发计划署(开发署)一道，2011 年 5 月和 7 月协助对阿富汗独立人权委员会进行能力评估。人权高专办/联阿援助团和国际伙伴将继续向委员会提供支助，以帮助执行其能力发展战略和能力评估建议。

50. 2011 年 1 月 28 日，喀布尔一家超市遭到袭击，阿富汗独立人权委员会儿童权利专员 Hamida Barmaki 及其家人惨遭杀害。她是人权高专办/联阿援助团在儿童权利领域的一位主要伙伴，在促进政府与联合国就防止儿童性虐待和招募未成年人达成协议方面发挥了重要作用。

51. 人权高专办/联阿援助团继续向司法部人权支助股¹²提供技术支持。人权高专办/联阿援助团与人权支助股定期举行战略会议，为其不同的工作领域提供政

⁹ 阿富汗问题国际会议，2010 年 7 月 20 日在喀布尔举行。

¹⁰ 《人权和公民责任国家优先方案》强调人权、法律意识和针对阿富汗全国各社区的公民教育方案的重要性，以使公众和民间社会更加明达并加强政府问责制。阿富汗独立人权委员会是各职能部委与民间社会团体的活动的主要协调者。

¹¹ 阿富汗领导与责任过渡进程于 2010 年 7 月 20 日在喀布尔举行的阿富汗问题国际会议上得到重申。

¹² 人权支助股于 2010 年 9 月 29 日正式成立，负责加强政府履行其国际人权义务的能力。

策咨询和技术援助，以制定一项行动计划，执行人权理事会在 2009 年普遍定期审议中提出的建议。

52. 2010 年间，政府在按照其条约义务提交定期报告方面做出了积极努力。2011 年 1 月，儿童权利委员会审议了阿富汗关于其《儿童权利公约》执行情况的初次报告。在联合国妇女署支助下，政府还完成了其提交给消除对妇女一切形式歧视委员会的初次报告。该报告将于 2012 年获得审议。人权高专办/联阿援助团将继续支持政府制定行动计划，以执行各条约机构的结论意见。

七. 结论

53. 政府当局在国际社会支助下，在解决一些重大关切的问题上，如法律改革、巩固和平与和解进程和加强刑事司法系统方面取得了一些进展。阿富汗独立人权委员会、媒体和民间社会组织继续开展宣传工作并强调人权关切。然而，许多方面仍存在着挑战，如确保侵犯人权行为受害者诉诸法律、确保平民得到保护、改善法律和政策执行以及在政府和安全机构内建立有效的问责机制。随着主导安全责任逐渐从国际部队向移交给阿富汗领导的安全机构，必须给予阿富汗政府的人权义务以更多的关注。要想取得成功且具有可持续性，过渡进程必须不仅侧重于移交安全责任，而且侧重于发展当地社区、建立善治和保护平民特别是包括妇女、儿童和少数民族在内的最弱势个人的权利的能力。所有各方尊重国际法律规范非常关键，这不仅是为了加强保护平民的努力，也是为了寻求一种使所有阿富汗人——男女老少——能够参与自己国家的发展、免受暴力侵害并享受基本人权的政治解决方案。

八. 建议

54. 联合国人权事务高级专员建议：

(a) 阿富汗国家安全部队和国际部队采取一切可行的预防措施，防止并尽可能减少在规划和实施军事行动期间附带的平民生命损失、平民受伤和民用目标受损。他们应当对所有涉及平民伤亡的事件进行即时、可靠、公正和透明的调查，包括公开且及时地报告调查进展和结果，对被认定应对违反军事或国内刑事法律行为负责的任何个人处以适当的纪律处分或提起刑事诉讼，并确保赔偿的一致性和适当性；

(b) 塔利班及其他反政府分子通过遵守国际人道主义法律，包括尊重区分原则、相称原则和预防措施原则，避免平民伤亡。他们应该立即停止针对平民的攻击，因为这种蓄意攻击违反了国际法；

(c) 阿富汗政府确保起诉一切对妇女的严重暴力罪行。它应当向所有官员发出指示，明确必须加以调查和起诉的以及可移交调解的各类罪行；

(d) 国际社会增加对政府旨在执行《消除对妇女暴力行为法》的举措的支持，包括对向女性暴力受害者提供庇护的妇女保护中心和庇护所的支持；

(e) 阿富汗政府促进具有包容性的和平进程，确保出台让包括妇女和青年在内的普通阿富汗人参与并征求其意见的机制，以及确保将这些意见纳入可持续和平与安全进程；

(f) 阿富汗政府重申其伸张正义和打击有罪不罚现象的承诺。它应当确保犯下战争罪、危害人类罪和严重侵犯人权罪的犯罪者得不到特赦；

(g) 阿富汗政府在所有旨在实现和解与持久和平的谈判和努力中维护人权价值观，特别是确保在人权特别是阿富汗妇女和女孩的权利领域里取得的成果获得保障；

(h) 阿富汗政府支持民间社会组织和妇女更多地参与为促进和支持持久和平而建立的所有决策机构；

(i) 阿富汗政府调查所有拘留设施的酷刑和虐待报告，并撤换、起诉、处分和惩罚被认定对实施或纵容这种做法负有责任的所有公职人员及其上司；

(j) 阿富汗政府修订《临时刑事诉讼法》，以保证被拘留者获得及时提交给法官以对审前拘押的合法性进行初次或定期审查的权利以及被拘留者质疑其拘留的合法性并快速得到法院裁决的权利；

(k) 部队派遣国和有关国家审查将被拘留者移交给阿富汗国家警察和国家安全局拘押的政策，以确保足够的保护并利用其双边关系防止阿富汗国家警察和国家安全局使用酷刑；

(l) 阿富汗政府确保阿富汗独立人权委员会获得可持续的国家资金，以按照《巴黎原则》履行其任务中规定的所有职能。
