



人权理事会
第十三届会议
议程项目 10
技术援助和能力建设

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第 2/113 号决定提交，叙述目前阿富汗的人权状况，并载有处理不同人权问题的建议。本报告还介绍有关人权领域技术援助成果的最新情况。

2009 年对阿富汗而言是艰难的一年，因为来之不易的成果，尤其是人权方面的成果受到威胁。对构建国家计划的信心日益减少，因为许多阿富汗人对当选政府及其国际合作伙伴维护其核心权利和自由的承诺提出质疑。

自 2001 年塔利班政权垮台以来，武装冲突的升级和蔓延使记录在案的平民伤亡人数达到最高，并使人道主义行动空间受到进一步侵蚀。虽然大多数平民伤亡是武装反叛组织造成的，但是国际部队空袭导致的死亡仍然是一个引人注目并具有争议的问题。然而，国际部队采用的旨在减少平民伤亡的新战术指令似乎已经产生积极影响。反政府分子的袭击导致大量暴力，尤其是在 2009 年 8 月举行总统选举和省议会选举期间。被普遍认为舞弊现象严重的总统选举进程，进一步削弱了对政府及其国际合作伙伴以及后《波恩协定》构建国家计划的支持和信任。

虽然有更多妇女参加了公共机构的选举，但是，针对参与公共生活的妇女的威胁以及性暴力犯罪仍然是严重的人权问题。通过的《什叶派个人地位法》将针对妇女的歧视习俗合法化，说明妇女权利发生倒退。普遍的有罪不罚继续破坏阿富汗的有效治理，在追究与长期滥用权力直接相关的犯罪责任方面几乎没有取得任何进展。记者和媒体工作者仍然因从事其职业而受到骚扰。三分之一的阿富汗人民在极度贫困的条件下生活，而这一状况又因为冲突加剧、不公正的权力结构和具有腐蚀性的有罪不罚现象而更趋恶化。

联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)支持外交部向人权理事会提交普遍定期审议资料。这一高质量的报告受到其他国家的赞扬，因为它坦率地反映了阿富汗的人权状况，客观地介绍了取得的进展及长期面临的挑战。人权高专办还参与其他技术援助倡议(详见本报告)，包括与司法部和阿富汗独立人权委员会开展合作。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-4	4
二. 保护平民	5-19	4
A. 反政府分子	9-13	5
B. 亲政府部队	14-18	6
C. 与冲突有关的拘禁	19	7
三. 妇女权利	20-27	7
四. 过渡时期司法	28-36	9
五. 贫困与人权	37-44	10
六. 民主赤字	45-59	12
A. 选举	45-54	12
B. 言论自由	55-59	13
七. 机构能力	60-66	14
A. 体制建设	60-62	14
B. 阿富汗独立人权委员会辅导方案	63	15
C. 司法部	64	15
D. 为将人权纳入国家政策主流提供支持	65-66	15
八. 结论	67-68	15
九. 建议	69	16

一. 导言

1. 本报告系根据人权理事会第 2/113 号决定提交，是与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)合作编写的。自我提交上次报告以来，阿富汗的人权状况面临更为严峻的挑战，尤其是在以下方面：武装冲突加剧、有罪不罚根深蒂固、选举程序缺乏可信度，并面临舞弊指控，以及对妇女的歧视难以消除等。阿富汗人在享有人权方面遭遇严重障碍，因为在以往的武装冲突造成的影响尚未消除，武装冲突仍在持续，以及民主化和构建国家进程取得的成绩非常有限的背景下，该国目前举步维艰。

2. 2009 年，近年来未曾遭遇的政治暴力席卷阿富汗。尽管采取了重要举措处理平民伤亡的问题，但是，平民死亡人数仍达到了 2001 年推翻塔利班政权以来的最高点。因颇受争议的总统选举而不断升级的暴力行为加剧了不安全状况，也使人们对政府保护其公民的能力不再抱任何幻想。选举舞弊还使人们对民主进程的信任遭受重创，损害了政府的可信度及对其国际同盟的支持。

3. 治理不善、违法乱纪和冲突加剧使影响 36%阿富汗人口的极度贫困状况更趋恶化。阿富汗人民的期望没有得到满足。目前急需公正、有效和负责任的治理，结束不公正的权力结构和有罪不罚现象，使阿富汗人能够享有如健康权、食物权、受教育权和住房权等基本权利。

4. 《什叶派个人地位法》的通过是阿富汗妇女权利的倒退。根据国际法，各国有责任消除对妇女的暴力。该法不符合阿富汗的国际条约义务以及阿富汗政府近期针对暴力侵害妇女通过的其他更为进步的立法。因此，我强烈建议废除这项法律。在加强司法制度和遵守法治方面取得的重要进展很少，而这些是打击阿富汗根深蒂固的有罪不罚现象、伸张正义以及恢复对公共机构的信任的重要先决条件。也没有制定可信的正式过渡期司法议程，以确保对侵犯人权行为追究责任，并结束长期公然侵犯人权的历史。2009 年还凸显出一项重要需求，即必须改善机制和程序，将违法乱纪的权力经纪人和据称侵犯人权者逐出公共机构。除非采取这类措施，否则处理阿富汗面临的许多人权挑战——包括滥用权力、有罪不罚、不公正和贫困等——的努力，就很可能失败。

二. 保护平民

5. 2009 年，阿富汗的武装冲突明显加剧，平民伤亡随之增加，财产被毁，生计丧失，人道主义活动空间不断受到侵蚀。冲突的蔓延使妇女和儿童等弱势个体受到严重影响，他们获得基本服务包括医疗和教育部门的服务的机会受到限制，尤其是在曾经被视为相对稳定的地区。

6. 人权高专办/联阿援助团参与了人道主义界于 2008 年设立的保护集群，即担任联合副主席，还作为负责保护工作的主要实体，这项工作侧重于战争对平民的

直接影响。作为保护集群的关键成员，人权高专办/联阿援助团致力于将保护工作纳入其他部门的主流，还积极参与优先处理“人道主义行动计划”与保护相关的项目。

7. 反政府分子和亲政府部队越来越多地展开军事行动，使平民的生命遭受威胁。2009年是平民死亡人数自2001年塔利班政权垮台以来最高的一年；因为与选举相关的暴力，8月成为这年中死亡人数最多的月份，据记录，有333名平民因冲突死亡。这一点反映出与日俱增的不安全趋势及与选举相关的暴力状况。按照国际人道主义法律，冲突各方有义务保证平民免受武装冲突影响。冲突双方必须遵守战争法则，从而避免平民在战斗中首当其冲。

8. 在2009年1月至11月期间记录的2,186起伤亡案件中，69%是由反政府分子造成的，23%是由亲政府部队造成的。其余8%无法归咎于冲突任何一方，因为有些平民的死因无法确定。这些数字表明，死亡人数比2008年同期增加了8%。

A. 反政府分子

9. 2009年1月至11月的平民死亡案件中，有69%是由反政府分子造成的。在反政府分子导致的所有平民死亡案件中，有66%是由滥杀滥伤自杀事件和简易爆炸装置袭击所致。不对称袭击方式的持续采用导致的阿富汗平民死亡的人数最多。令人深为关切的是，反政府分子继续蓄意恐吓、绑架并有针对性地暗杀与政府及/或国际部队相关平民的比率很高。医务工作者、教师、记者和建筑工人是反政府分子长期不断袭击的其他群体。

10. 虽然国际部队和阿富汗国际安全部队仍然是反政府分子活动的主要目标，但是，许多这类袭击发生在拥挤的平民聚居区，例如集市和拥挤的街道，袭击者显然无视平民的生命和对平民财产的毁坏。据报告，2009年9月29日，在坎大哈省马维区一条商业街上，一辆公交车受到简易爆炸装置袭击，至少有30人死亡，19人受伤。喀布尔市发生了一系列针对国际部队的自杀式炸弹袭击，其中有一些平民被炸死。据报告，9月17日，国际安全援助部队车队在前往喀布尔国际机场的路上遭到致命袭击，有20名平民死亡，45人受伤。塔利班承认对该事件负责。反政府分子在村落及平民居住的其他地点开展的军事行动也将平民置于严重危险境地。

11. 2009年8月举行的总统和省议会选举使安全局势进一步恶化，反政府分子加大了针对候选人和选举工作人员的袭击、威胁和恐吓，旨在颠覆选举进程，阻挠选民参与投票，甚至在过去受冲突影响较小的地区也发生这种情况。仅在选举日当天就发生300起安全事件。据报告，8月15日，在喀布尔国际安全援助部队总部外发生的自杀性爆炸事件导致7名平民死亡，至少90人受伤。而8月18日在喀布尔凤凰军事基地附近发生的车载简易爆炸装置(汽车炸弹)袭击导致7人死亡，至少50人受伤。在后一起袭击事件中，有两名联合国工作人员死亡，一

人受伤。10 月底，因迟迟未宣布总统选举结果，政治局势紧张，反政府分子袭击了喀布尔的一家酒店，8 名平民死亡，其中 5 人为联合国工作人员，数人受伤。这是自武装冲突开始以来针对在阿富汗的联合国工作人员最为严重和蓄意的袭击。

12. 国家南部和东南部安全形势的恶化以及冲突向中部、东北及西部各省份的蔓延，造成严重的人道主义后果。除平民死亡、受伤、生计丧失、财产毁坏、流离失所，提供的基本服务中断以外，许多援助机构因不安全局势的蔓延和违法乱纪行为而缩减了人道主义行动。

13. 尽管法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员在 2008 年访问后多次呼吁塔利班遵守国际人道主义法律，但是，2009 年的滥杀滥伤袭击事件有明显增加。

B. 亲政府部队

14. 2009 年 1 月至 11 月期间，有 23% 的平民死亡是由亲政府部队造成的；空袭占亲政府部队行动的 60%，在丧生平民总数中，14% 是由突袭造成的。空袭仍然是亲政府部队使用的最为致命的手段，激起公众的强烈反对，尤其是有些空袭导致大量平民，特别是妇女和儿童丧生。

15. 国际部队在调查这些事件时仍然需要提高透明度。有两起尤其令人瞩目的空袭事件导致大量平民丧生。一些德国高级官员，包括陆军参谋长和一名政府部长辞职，因为有指控说有关方面隐瞒了国际部队在 2009 年 9 月 4 日在昆都士省东北部向两辆塔利班劫持的油罐车发起的空袭导致的平民伤亡人数。那次空袭导致 74 名平民丧生，其中许多是儿童。5 月 4 日，在西部法拉省巴拉布卢克地区的空袭造成 64 名平民丧生。虽然美利坚合众国的军方承认它没有遵守内部军事准则，但如果在袭击之前进行适当评估，就可以确定平民是否会受到过度伤害，以及在居民区使用空袭是否适当。

16. 国际部队的基地设在城区，如喀布尔和一些省会城市，这仍然是令人关切的重要问题。将这类基地设在居民区可能违反国际人道主义法的谨慎原则，该原则旨在保护平民免遭军事行动导致的危险¹。一些小基地往往与阿富汗国家安全部队甚至省级非军事机关合设一处，而这些相关坐落于拥挤的居民区。例如，有人对美国海军陆战队与区行政机关合用尼姆鲁兹省德拉拉姆集市的一个小型基地表示关切。这种情况导致的后果包括：对访问区长的社区成员更为粗暴的搜查、基地面临更大自杀袭击的风险，以及社区成员被当作国际部队“间谍”而受到反政府分子的袭击等。国际安全援助部队和政府官员应当与受影响的社区联络，关

¹ 在 *Kupreskic* 案件中，前南斯拉夫国际刑事法庭声明，该原则是习惯国际法的一部分。另见第 IT-95-16-T 号案件，2000 年 1 月 14 日的判决，第 524 段。可在 <http://www.icty.org/x/cases/kupreskic/tjug/en/kup-tj000114e.pdf> 上查阅。

注这些基地对平民人口产生的影响，以及这类人口可能进一步成为反政府分子袭击对象的情况。

17. 国际部队已采取一些积极步骤，旨在减少可避免的平民死亡。这些步骤包括努力提高国际安全援助部队和“持久自由行动”之间指挥结构的透明度，后者现在听从国际安全援助部队司令的指挥，还设立了国际安全援助部队和驻阿富汗美军(驻阿美军)平民伤亡追踪单元，旨在对国际安全援助部队和驻阿美军导致的平民伤亡进行调查。此外，2009年7月2日发布了一项新的战术指令，目的在于减少平民伤亡，争取阿富汗人民的支持。该指令规定在没有对国际安全部队构成临近威胁的情况下，限制使用武力，如近距离空中支援、在居民区或其他人口居住范围内使用武力等。这些保障反映了法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员提出的呼吁，即在空袭和搜查房屋之前需要核实情报，以便尽量减少对平民的伤害以及公众对这类战术的反感。

18. 与平民伤亡相关的其他关切问题包括：投入部队的各国对受害者支付赔偿的政策不统一，以及平民无法利用或不了解各种抚恤金支付计划。

C. 与冲突有关的拘留

19. 由于缺乏符合阿富汗在国际和国内法律之下义务的法律框架，所以阿富汗与冲突有关的拘留仍然是一个重大问题。人权高专办/联阿援助团继续邀请相关特别程序任务负责人研究将各国军队控制下拘留设施的囚犯转移至阿富汗控制拘留设施的问题。在阿富汗司法系统中，被拘留者经常得不到公正审判的保障，而且经常无法会见律师。还不断有阿富汗安全部队施行身体虐待的指控。这些都违反了阿富汗的人权义务。美国政府近期表示将审查美国针对巴格拉姆剧院拘留设施的被拘留者的政策，具体而言，将研究使被拘留者能够在被拘留者审查委员会对将其拘留的依据提出异议，包括提交证据和传唤证人的问题。美国对拘留政策作出的这些新的改进很受欢迎，但这些改进须辅之以相应的真正保障，以便确保为被拘留者能够切实有效地对针对他们的指控提出异议。美国允许阿富汗独立人权委员会进入其拘留设施，也将有利于被拘留者的福利和美国的拘留政策的合法性。

三. 妇女权利

20. 在2009年8月举行的总统选举和省议会选举中，作为候选人参选的妇女人数较过去的选举有所增加。然而，国家在履行保护与增进妇女权利，尤其是处理暴力侵害妇女和女童问题的责任方面，仍然面临严峻挑战。2009年期间的一个突出问题，是新的立法与阿富汗的宪法保障及保护与落实妇女权利的国际法律义务之间的差异。

21. 《什叶派个人地位法》对什叶教派社区个人事务，如婚姻、离婚和继承权等进行规范，其依据是《阿富汗宪法》第131条。什叶教派社区约占人口的

20%，该法的通过被广泛看作是总统为了在即将到来的总统大选中获得保守派的支持作出的权衡之举。总统于 2009 年 3 月签署该法，由于国内和国际上批评该法的某些条款明显违反宪法保障(《阿富汗宪法》第 24 和 54 条)，违反阿富汗于 2003 年批准的《消除对妇女一切形式歧视公约》，以及阿富汗 1983 年加入的《公民权利和政治权利国际公约》以及《经济、社会、文化权利国际公约》所载国际法律义务，所以对该法进行了审查。具有争议的条款包括妇女有义务在性问题上服从丈夫；涉及离婚、子女监护、财产的继承和享有的不平等权利；以及限制妇女的行动自由等。

22. 2009 年 7 月的总统政令批准了对该法的修订，其中保留了一些招致批评的争议条款。这些条款多数并没有被删除，而仅仅修改了措辞。例如，要求妻子为丈夫提供性享乐的条款被废除。然而，阿富汗法律专家认为，如果妻子拒绝丈夫认为理所当然的同居权，则丈夫可能利用经修订法律中第 162 条实际上拒绝为其妻子提供抚养费。

23. 什叶派法律非但没有向有害的传统习俗发起挑战，反而还使一些做法合法化，将妇女置于不利境地。虽然该法直接影响的是阿富汗什叶教派的妇女和女童的权利，但是，却为进一步限制所有阿富汗妇女的权利创造了条件，还破坏了为应对暴力侵害和歧视阿富汗妇女所作的努力取得的来之不易的成果。

24. 新的立法还包括《消除暴力侵害妇女法》，该法体现出在保护和增进妇女权利方面的重要进展。总统于 2009 年 7 月批准该法，尚有待议会通过。该法明确将强奸、童婚和强迫婚姻，以及其他形式的暴力侵害妇女行为定为刑事犯罪。然而，据国际和国内观察者分析，从技术角度来看，该法可能无法实现许多所述目标。不明确的定义未区分性别，这种模糊性以及《刑法》等现有法律的不当引用可能使该法在实施时遇到问题。联阿援助团和联合国毒品和犯罪问题办事处就这一法律开展了透彻分析，并与国家合作伙伴一道提出了一些修订建议，使之能够更好地预防暴力侵害妇女行为。编写本报告时，议会仍在审查这些建议。

25. 人权高专办/联阿援助团在 2009 年 7 月发表的题为“沉默即暴力：终止虐待阿富汗妇女的行为”的报告中指出，在公共和私人生活领域的暴力侵害妇女行为仍然非常广泛和普遍。这类暴力在阿富汗人的风俗、观念和习俗中根深蒂固(如“血钱”，即将女孩送人作为一种解决争端的形式、荣誉杀害，以及强迫婚姻和童婚)，这些风俗导致这类暴力并使其正当化。对针对妇女的犯罪有罪不罚的文化意味着肇事者极少受到惩处；其结果是暴力侵害妇女行为极少被看作犯罪行为，这种观念反过来严重破坏了预防这种行为的努力。

26. 妇女参与公共生活仍然受到限制，妇女倡导其权利的政治空间缩小。冲突一再升级导致的不安全感以及对妇女社会作用的传统看法阻止许多妇女行使充分参与公共生活所有领域的权利。这一点还影响到就业，尤其是被看作违反传统作用和违背社会规范的工作。有公共身份的妇女常常被谴责为行为不道德，这是保守派宗教领袖，包括那些既得政治利益者频繁传达的一个信息。参与公共生活的

妇女经常受到反政府分子的袭击、威胁和骚扰，但是，大部分肇事者没有受到惩处。

27. 对阿富汗妇女和女童的性暴力行为很有可能仍然没有得到充分报道。阿富汗妇女多次表示已经对执法和司法机构失去信心，因为她们认为这些机构无效、失灵并且腐败。错误地让性暴力受害者而不是肇事者承担污名，以及没有任何形式的公正或对受害者的补偿，这些原因导致性暴力仍然是一个禁忌话题，该话题基本上被阿富汗执法机构或阿富汗社会忽视。

四. 过渡时期司法

28. 重新确立法治并结束对严重侵犯人权行为有罪不罚的状况，仍然是实现公正、促进阿富汗和平与稳定的关键。《和平、和解与正义行动计划》的时间框架已于 2009 年 3 月到期，但其中提出的大部分行动尚未实施。以《行动计划》为基准的《阿富汗国家发展战略》由协调和监察联合委员会负责实施。该委员会没有处理上述问题，也没有采取决定性步骤，以制定一项打击过去和当前侵犯人权有罪不罚的现象的综合战略。

29. 犯有侵犯人权行为和其他不法行为者不仅逍遥法外，而且还被选入公共机构。依据候选人人权记录对其进行资格审查的努力之所以失败，主要是因为阿富汗的司法体系没有能力有效执行《选举法》的条款(第 14 条)。该条规定，如果候选人曾经犯罪，应根据《阿富汗宪法》第 62 条第 3 款取消其候选人资格。第 62 条第 3 款规定：“曾被定为犯有危害人类罪、其他犯罪行为，或被法院剥夺公民权利者不得成为总统候选人。”该条规定也适用于副总统。第 85 条还将这条规定延伸至议。如果有人面临犯有侵犯人权行为和其他不法行为的可靠指控的情况下仍然能够参加选举或被任命为政府高级官员，那么这就表明有必要改革和完善资格审查机制。这类人员的参与极大地损害了选举进程的合法性和可信度，并给阿富汗的民主未来蒙上了一层阴影。

30. 2009 年 7 月，由人权组织、媒体和受害者群体的 20 名代表组成的过渡期司法协调小组发表一份联合声明，呼吁总统候选人在竞选总统时考虑到《和平、和解与正义行动计划》。该小组还呼吁候选人不要与被控犯有侵犯人权行为和其他不法行为的个人进行谈判。联阿援助团在选举前后分别发表讲话，反对这些指称的犯罪者到政府部门任职。

31. 联阿援助团与政府、民间社会和受害者群体共同努力，以便确定推动过渡时期司法议程的战略。例如，人权高专办/联阿援助团广泛分发含有受害者证词的录像——《抚慰的泪水》。这种做法证明颇为有效，有助于提高认识并为民间社会创造空间，从而要求惩治严重侵犯人权行为。此外，联阿援助团与过渡期司法协调小组于 2009 年 10 月共同举办了为期三天的研讨会，使民间社会具备与增进人权和正义相关的倡导技能。许多代表对《行动计划》缺乏国内和国际上的政

治支持表示不满，建议立即修订《行动计划》，为其议程注入新的活力，尤其侧重资格审查和司法改革等关键行动，以便加强法治。

32. 联阿援助团支持设立受害者群体，尤其是在中央高地设立亚阔郎受害者协会，并为加强过渡时期司法进程的理解提供技术支持。

33. 保护乱葬坟问题是联阿援助团 2009 年期间工作的重点。阿富汗独立人权委员会在国家的各个地区登记了 200 多处所称的乱葬坟。但是，还没有制定有效的制度，保护这些已发现的坟场，负责保护和调查的正式机构迄今为止尚未采取决定性行动。联阿援助团已采取促进机制的努力，以填补这一空白。联阿援助团于 2007 年与内政部及内政部下设的刑事调查部门签署谅解备忘录，其后续活动之一是为经选定并委派至刑事调查部门的官员提供培训，以加强他们的法医能力。

34. 有多项困难制约着乱葬坟的保护，但是，2009 年 4 月，在人权高专办的资助和支持下，联阿援助团为“医生促进人权协会”的访问提供便利，在内政部工作场所对发现的坟墓进行初步评估。随后又制定了旨在提高阿富汗准法医能力的项目，题为“保护阿富汗的过去：通过法医方案加强过渡时期司法并促进对话”，该项目已提交美国国务院，并于 2009 年 10 月获批准。

35. 阿富汗的乱葬坟仍然面临遭到毁坏的严重危险。2009 年，分别在巴米扬、昆都士和喀布尔省发现的四座乱葬坟中，有三座遭到破坏。有些情况是受害者的家人在没有任何官方监视或控制的情况下挖掘出其亲属的尸体。其他情况是据称行凶者或他们的强势盟友试图毁坏与其罪行相关的证据。2009 年 7 月，美国政府宣布对据称由美国支持的北方联盟部队于 2001 年底在 Dasht-e-Leili 杀害塔利班俘虏的事件进行调查。“医生促进人权协会”曾经报告说该乱葬坟遭到恶意破坏，明显是为了破坏战争罪的证据。

36. 报告所涉期间，一直在讨论民族和解问题，以及如何在谈判进程中吸收塔利班的温和派，以配合执行保护和稳定阿富汗战略。然而，与反叛武装的任何谈判进程都应充分考虑到《阿富汗宪法》所载原则以及国际人权条约和习惯人权法规定的义务，这些原则和义务规定，重罪不得赦免。

五. 贫困与人权

37. 阿富汗仍然是世界上最贫穷的国家之一，据估计，其三分之一的人口生活在极度贫困中，还有 37% 的人口境况稍高于贫困线。在 2009 年的人类发展指数中，阿富汗在 182 个国家中排名第 181 位。贫困是一个复杂和多方面的问题，包括冲突、治理不善、滥用权力、缺乏问责以及对妇女的歧视在内的若干因素使阿富汗的贫困状况更为复杂。

38. 穷苦的阿富汗人不断被剥夺资源、选择、安全与权力，而这些都是享有人权的必要因素。减贫需要致力于不公正的权力结构和机构、选择的机会、决策进程的包容性、资源的公平分配，并加强安全。一些例子可清楚证明，阿富汗人民

无法享受人权，例如，阿富汗的儿童死亡率很高、预期寿命短，此外，在获得医疗保健方面取得的进展有限。在这方面，阿富汗的孕产妇死亡率居世界第二(每10万活产中有1,600名产妇死亡)，这说明卫生系统没有为妇女提供保健服务。

39. 虽然《阿富汗国家发展战略》强调人权，但是却仅限于侧重公民权利和政治权利。2006年伦敦阿富汗问题会议的成果——《阿富汗契约》制定了今后五年与阿富汗开展国际合作的框架。然而，该《契约》将人权与治理和法治结合在一起，不承认人权的交叉性质，尤其是与经济和社会发展领域相关的性质。同样，该《契约》衡量进展的人权基准以公民和政治权利为主导，而与人权相关的重要的经济和社会发展基准权利未被看作合法权利。

40. 2009年10月，联合国驻阿富汗国家工作队(国家工作队)启动了《2010-2013年联合国发展援助框架》(《联发援框架》)。该框架的三个优先方面分别是：**(a)** 扶持善政、和平与稳定；**(b)** 可持续生计；以及**(c)** 由《联发援框架》提供基本的社会服务。联合国对每个方面发展挑战的分析都以人权观念为指导。《联发援框架》提供了一个机会，可以重新侧重于从发展的角度理解人权，包括教育和卫生等经济和社会权利。《联发援框架》认识到，一个主要难题在于收集数据，有些数据至少应按照性别、年龄和主要人口群体分类，以便更好地理解哪些群体为弱势和被边缘化群体。联合国遵循基于人权的方式的问责制和透明度原则，正在支持政府努力生成分类数据，以便利用这类数据的结论为政策和后续方案编制提供指导。

41. 人权高专办与国家工作队在2009年在两个具体领域开展了合作。第一个合作领域是国家工作队参与向条约机构，尤其是向经济、社会、文化权利委员会的报告进程。委员会将在2010年5月的会议上审议缔约国的报告。第二项合作是食物权问题特别报告员发出的调查问卷，涉及在阿富汗的联合国实体对全球粮食危机的反应。积极的步骤包括加强对粮食安全形势的调查，以及由政府掌控“国家风险脆弱性评估”，利用该评估确定粮食得不到保障的家庭。虽然2009年的农业产量有所提高，但是粮食无保障情况仍然严重。这一点说明，有必要从仅专注于提高农业产量，转向寻找备选办法，提高阿富汗人民获得采购粮食手段的能力。在采购充足的粮食方面，找出了三项主要障碍：缺乏可替代的生计选择；各种土地纠纷导致土地无法使用；以及缺乏正式的社会安全网。

42. 虽然试图处理适当性和可获得性等问题，但是，食物权并没有明确载入相关国家战略，如《阿富汗国家发展战略》、《国家卫生和营养战略》，或《国家农业发展框架》。《宪法》也没有明确纳入食物权这项义务。因为阿富汗高度依赖援助，所以政府掌控国家政策的情况也令人关切。

43. 人权高专办/联阿援助团2009年进行的食物权调查发现，贫穷社区获得充足食物的权利常常受到掌权者裙带关系的影响。粮食援助领域的腐败现象使没有能力行贿或因食物被调运到其他地方而得不到粮食援助的人获得的粮食的机会受到限制。男子和妇女的反应有显著差异，在获得充足食物方面，妇女受到的影响尤为严重。

44. 这些结论以及其他研究都是有关阿富汗贫困所含人权问题大型研究的一部分。该研究表明，滥用权力是导致阿富汗赤贫人口被边缘化和剥夺权力的主要因素。总而言之，贫困既不是偶然的，也不是不可避免的，它反映了阿富汗社会的组织形式、分配和利用资源的方式，以及对决策者缺乏问责的状况。

六. 民主赤字

A. 选举

45. 总统和省议会选举是在安全形势日益恶化，妇女权利遭到侵犯，选举舞弊及违法现象普遍的背景下进行的，这一切使选举进程及其结果的合法性受到损害。在竞选期间，阿富汗人民明显表现出对选举进程的关注，但是，投票当天的参与程度没有达到预期水平。联阿援助团人权组与阿富汗独立人权委员会在选举进程政治权利监测工作中合作，编写了三份报告，内容包括提名阶段、竞选期、投票日及审计过程。

46. 提名和提出异议阶段符合选举法和选举条例，并根据设立的时间表进行。总体而言，竞选庄重而繁忙，激发起激烈的政治辩论。与过去的竞选相比，参与选举的候选人数增加。具体而言，参选省议会席位的女性候选人占候选人总数的10%，与过去的省议会选举相比，人数总体增加了20%。

47. 与这种情况形成鲜明对照的是与选举相关的杀害、袭击和威胁，主要是反政府分子和未知肇事者针对候选人、公民教育者和选举官员采取的行动。治安败坏还严重限制了行动自由以及候选人及其支持者的言论自由，阻碍他们在公共集会上公开竞选及在各选区开展入户游说的能力。这些制约因素反过来严重限制了结社和和平集会自由。

48. 资格审查机制的缺陷导致人们认为最后候选人名单没有排除那些被怀疑与武装部队有关系的候选人。此外，由于司法系统薄弱，许多据信犯有严重罪行的候选人没有受到调查和起诉。

49. 选举当天，发生了15年以来任何单日中记录的数目最高的安全事件(300起)，因此选举受到干扰。这些事件包括在投票中心附近及针对附近的阿富汗国家安全部队检查点的火箭袭击，简易爆炸装置袭击，小型武装冲突，以及报告的对南部、东南部、中部和东北地区某些地方的远程袭击。据报告，选举日当天，包括11名选举官员在内的31名平民死亡。

50. 由于治安败坏，许多阿富汗人无法行使其投票权。此外还存在对公共机构的不满情绪，因此，据了解，只有三分之一的登记选民参加了投票，远远低于2004年和2005年选举时的数字。选民的参与情况也因各区域而不同：南部和东南部受冲突影响地区的投票率低，中央高地、北部、西部和西北部地区等较为安全地区的投票率较高。候选人、其代理和地方长官以及独立选举委员会和政府的一些官员在投票中心指挥或恫吓选民，禁止他们自由挑选候选人。

51. 社会和文化规范以及不安全的环境使妇女的投票权及参加公共机构选举的权利受到严重限制。一些女性候选人收到死亡威胁，在为较保守的地区，妇女无法离开本人所在的选区开展竞选宣传，她们只能通过私人小组进行入户游说，可使用名片，但不得使用照片。女性候选人的竞选活动获得的资金也受到限制。在投票日当天，去往投票站点投票的女性远远少于男性。对参与公共生活的妇女的威胁、骚扰和袭击，以及在选举前生效的具有歧视性的《什叶派个人地位法》，是阿富汗社会中妇女所面临阻碍的实例。

52. 大部分公共集会集中在省会城市，公立广播电台——阿富汗广播电视台对总统候选人的报导不平均。国家安全委员会命令国内和国际媒体机构不得报导选举日的任何暴力，此外，许多记者被捕也限制了媒体的报导。

53. 虽然在 8 月 20 日之前制定了一系列防止舞弊的措施，并在全国部署了独立观察员，但是，在选举日，仍然出现了大量有关舞弊和违法行为的指称。这些行为包括投假票、代人投票、投票者未满足法定年龄，以及使用多张登记卡投票等。由于治安欠佳，所以观察员无法去往南部、东南部、东部和中央地区的许多投票站，大部分有关舞弊和违法行为的投诉正是来自这些地方。

54. 治安败坏、大量舞弊及推迟宣布选举结果破坏了 2009 年选举的诚信，使阿富汗人民对选举进程及其政府进一步丧失信心。许多选民和候选人认为选举及其结果不可信。许多选民，尤其是妇女，事实上被剥夺了选举权。

B. 言论自由

55. 记者和媒体工作人员 2009 年继续受到暴力、恐吓与骚扰，这些事件或者出于政府的指使，或者来自反叛武装，影响了阿富汗的言论自由。一些记者仍然因表示政治和宗教异见而受到刑事起诉：例如，喀布尔一家报纸的 6 名记者因为该报纸发表一篇质疑宗教神圣启示性的文章遭到逮捕。据称，一名前记者因发表《古兰经》的翻译出现错误，于 2008 年被判 20 年监禁，现在这名记者仍在狱中遭受折磨。

56. 记者在武装冲突影响地区进行报导时面临遭受绑架的巨大风险。一名阿富汗记者和国际部队试图营救他和一名国际记者的行动中死亡，两人是在 9 月份国际部队对北部昆都士省的突袭地点被塔利班绑架的。

57. 《媒体法》于 2007 年初开始了漫长的立法进程，终于在 2009 年 7 月生效，然而，这一新的法律文本 2 个月之后才向公众发布。许多人解释说，这一延迟是故意而为，目的是在选举期间完全控制公共广播电台——阿富汗广播电视台。新的《媒体法》的某些条款令人关切。其中包括，没有明确说明对媒体内容的限制，结果使侵权和虐待有机可乘：2004 年《媒体法》的类似条款常常被用于逮捕和恐吓批评政府的记者。此外，两个监管机构(高级媒体理事会和媒体委员会)的组成和作用使政府可影响其工作及决策，这种做法对公正性和独立性构成威胁。

58. 2009年3月，联阿援助团、阿富汗记者联盟和媒体组织共同组织了关于言论自由的多利益攸关方协商，旨在审查获得信息、遵守法治(媒体法)以及透明度与问责制等问题。与会者通过了《喀布尔宣言》，作为采取集体行动保护言论自由、加强媒体独立性及保护记者和其他表达意见者安全的共同议程。设立了阿富汗记者联盟和媒体组织委员会，以便实施《宣言》的各项内容。

59. 2009年8月，因在2007年被控亵渎宗教而被判处死刑，后改为20年监禁的新闻系学生 Sayed Pervez Kambaksh 获得总统赦免，并离开该国。他的释放可归因于阿富汗国内及国外对这一案件的高度关注。然而，现在尚不清楚释放 Kambaksh 是否代表一种对记者以及广泛的言论和意见自由问题具有积极意义的转变。

七. 机构能力

A. 体制建设

60. 自2006年以来，人权高专办与阿富汗独立人权委员会合作，与阿富汗司法和执法行为者一道制定制止任意拘留的措施。根据人权高专办/联阿援助团2009年3月发表的题为《阿富汗的任意拘留状况：行动呼吁》的报告所载建议，于2009年10月组织了圆桌会议，帮助阿富汗的利益攸关方采取措施，促进在省一级及时有效地共享与个人拘留案件相关的信息。

61. 人权高专办支持外交部向人权理事会提交普遍定期审议资料。这一高质量的报告受到其他国家的赞扬，因为它坦率地反映了阿富汗的人权状况，客观地介绍了取得的进展及长期面临的挑战。提出的建议包括：必须通过立法，帮助阿富汗履行其人权义务，并增进和保护妇女权利，尤其应审查《什叶派个人地位法》，保证这一具有争议的立法遵守国际法。其他的建议包括加强对阿富汗独立人权委员会的支持，增进和保护涉及言论自由、诉诸司法和防止童工等方面的人权。尽管大会呼吁阿富汗暂停死刑，但是，阿富汗当局几乎没有接受任何与死刑相关的建议。人权高专办/联阿援助团将继续支持阿富汗政府制定行动计划，实施这些建议。这类支持包括努力提高关于死刑问题的认识，尤其是认识到阿富汗缺乏正当程序以及公正审判保障等问题。

62. 在起草向消除对妇女歧视委员会提交的国家报告方面，人权高专办/联阿援助团正在向监视这一报告程序的指导委员会提供技术支持和援助。该进程的目的在于评估目前阿富汗的妇女与女童的状况，指出在保护和增进妇女权利方面的空白及挑战，从而使人权高专办能够确定进一步就妇女权利开展工作的支持领域。

B. 阿富汗独立人权委员会辅导方案

63. 为了进一步加强阿富汗独立人权委员会工作的核心部分——经济和社会权利分析的专门知识，人权高专办针对阿富汗独立人权委员会选定的在喀布尔工作的职员开展辅导方案。这一技术援助旨在扩大阿富汗独立人权委员会职员在经济和社会权利领域的实质性知识。除了就阿富汗的经济和社会权利执行情况提交的签字年度报告以外，阿富汗独立人权委员会还向经济、社会、文化权利委员会提交了第一份非正式报告。

C. 司法部

64. 2009年初，在秘书长特别代表的支持下，捐赠者为司法部人权支助股第一年的运行提供了充足资金，联合国开发署是这一组织的牵头机构。人权高专办为该机构想组织结构和方案以及招聘进程的所有阶段提供了技术支持。设立人权支助股主要是为了便利一线部委全面理解人权并将人权作为重要工作。

D. 为将人权纳入国家政策主流提供支持

65. 因为《阿富汗国家发展战略》和为该战略实施而制定的“省发展计划”一直受到不注重人权后果的批评，所以，人权高专办/联阿援助团采取了各种努力，旨在将人权纳入发展规划的主流。确定的重要要求包括：为加强低于国家一级政府的能力提供额外投资，以便按照基于人权的方式执行政策和方案；倡导政府、民间社会、联合国和捐助者采用一个共同的人权框架，作为协调援助的基础。

66. 人权高专办/联阿援助团在阿富汗最贫穷的省份之一——戴孔迪省举办了三次有关以人权方式推动发展的研讨会。由于戴孔迪的发展非常落后，所以国家工作队建议将该省作为联合国发展援助的重点及联合国综合方针的试点，将地方政府的能力建设作为五项核心优先事项之一。参加研讨会的与会者是戴孔迪省社会保护、教育与卫生部门工作组的成员，他们负责制定与《阿富汗国家发展战略》和戴孔迪省《发展计划》相关的五年发展规划。虽然部门工作组的分析能力有所提高，但是，为了使该省获得更为可持续的发展方案，必须就规划进程开展后续工作。

八. 结论

67. 2009年是充满挑战的一年，人权在某些方面的有限进展因另一些领域的倒退而被抵消。阿富汗现在正处于一个重要关头。改善人权状况是阿富汗和平与繁荣的必要基础之一，新政府正面临这一复杂挑战。如果要恢复人民对政府的信心并使阿富汗转变为一个和平、民主的社会，就需要以前所未有的方式紧急处理长

期存在的人权问题，如根深蒂固的有罪不罚、缺乏问责制、司法和法治、极端贫困，以及对妇女的歧视等。

68. 新政府和国际社会必须显示加强阿富汗人权的真正决心。人权应成为目前和今后实现和平、安全和民主改革战略的核心。需要新的动力，以达到《阿富汗契约》关于治理、法治和人权的基准，并进一步推进充分尊重人权及所有阿富汗公民都充分享有人权这一目标的实现。

九. 建议

69. 高级专员建议：

(a) 阿富汗政府作出严肃承诺，承担起履行《阿富汗宪法》和该国加入的国际人权条约规定的人权义务的责任。阿富汗政府及其国际合作伙伴应确保，与民族和解和阿富汗体制建设进程相关的任何谈判都将人权重要事项作为核心纲领的一部分。还应确保妇女、其他相关利益攸关方和阿富汗民间社会代表的参与；

(b) 武装冲突各方应设法明确遵守国际人道主义法，尊重保护包括妇女和儿童在内的平民的条款。亲政府部队应制定和加强程序，减少冲突对平民人口的影响，改善与武装冲突中逮捕和拘留个人相关的正当程序和问责制度，统一抚恤金支付并提高人们对此种计划的认识。应对反政府分子施加影响，使其不再对平民目标、人道主义行动及其工作人员发动袭击；

(c) 政府应采取一切必要步骤，结束对妇女的歧视，包括公开谴责一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，对性暴力罪行进行起诉。应加强《消除暴力侵害妇女行为法》，使其实现所述目标，避免法律的模糊性和不确定性并能够更好地实施。应废除《什叶派个人地位法》。应尽快将法律改革转化为国家政策和方案，以便扶持妇女，增进和保护她们的权利。应确保妇女参与关于建设和平的决策进程及和解对话；

(d) 政府及其国际合作伙伴应就制定综合战略解决有罪不罚问题作出更大承诺，确保所有阿富汗人民诉诸司法、获得真相和赔偿的权利，并保证罪大恶极的侵犯人权行为不再发生。应加强包括司法制度在内的法治，并建立更好的资格审查机制，使据称侵犯人权者无法参加 2010 年的议会选举；

(e) 应继续努力，确保在实施《阿富汗国家发展战略》这项国家减贫战略以及旨在减贫的其他发展政策和方案时，充分纳入人权观点。应尽快采取措施治理腐败、滥用权力和公共机构缺乏问责制等问题，并处理导致阿富汗贫困者遭受歧视和被边缘化的其他因素。《阿富汗国家发展战略》的实施应符合政府的国家和国际人权义务；

(f) 政府应采取必要步骤加强自由和独立的媒体，作为促进言论自由、确保阿富汗人民接收和传播信息权利的重要步骤。这一点对确保知情参与和加强2010年议会选举的诚信至关重要。应当为记者提供更大程度的保护，使其在自由的环境中执行公务，免受干涉、恫吓和暴力。可能限制信息自由的新《媒体法》的条款应得到审查和修订；

(g) 阿富汗独立人权委员会是负责增进和保护阿富汗人民的人权以及消除政府和民间社会之间的隔阂的国家人权机构，该机构应得到进一步加强和支持。政府应确保为阿富汗独立人权委员会提供大量和可持续资金，并保护其独立性；

(h) 强烈敦促政府执行人权理事会普遍定期审议提出的建议，尤其是与死刑相关建议。鉴于刑事司法系统存在严重缺陷，应重新暂停死刑，作为最终废除死刑的第一步。