



人权理事会

第十六届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告及联合国
人权事务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 号决定提交，叙述了阿富汗目前值得关注的人权问题，并概述了解决这些问题的建议，以及为支持加强该国的机构能力通过联合国阿富汗援助团正在采取的行动。

2010 年全年，在该国为增进和保护人权进行的努力遇到严重困难。阿富汗全国武装冲突加剧，因而平民伤亡相应增加。全国反政府武装分子有目标的暗杀、处决、绑架和恐吓破坏了国际部队和政府为在受冲突影响地区提供保护和安全的努力。在这一年中，亲政府部队造成的平民伤亡所占比例继续下降，然而，空袭和夜间搜查仍然使平民处于危险中。平民还因冲突受伤、失去生计、流离失所、财产受到破坏、中断教育、保健和其他重要服务。尽管在卫生、教育和就业机会方面有所改善，妇女仍然面临着歧视性法律和政策、态度和习俗，这些都侵犯了她们的基本人权。针对妇女和女孩的传统习俗仍然很普遍，不同程度地表现在各社区、城市和乡村以及各族裔群体中。缺乏认真对待历史上长期延续下来的严重侵犯人权问题的政治诚意，是促使形成有罪不罚文化的重要因素，这种文化深深扎根于阿富汗的权力结构和管理制度中。国家当局以及在较小程度上国际部队的与拘留有关的法律、政策和做法仍然令人关切。

* 迟交。

目录

	段次	页次
一. 导言.....	1-5	3
二. 对平民的保护.....	6-20	3
A. 反政府分子.....	10-13	4
B. 亲政府部队.....	14-18	5
C. 关于保护平民问题的倡导.....	19-20	6
三. 对妇女的暴力.....	21-31	7
四. 有罪不罚和过渡时期司法.....	32-38	9
五. 保护不被任意拘留和尊重受公平审判的权利.....	39-48	11
六. 对国家机构的支援.....	49-56	13
A. 促进人权和公民责任的国家优先方案.....	49-50	13
B. 阿富汗独立人权委员会.....	51-53	13
C. 司法部.....	54-56	14
七. 结论.....	57	14
八. 建议.....	58	15

一. 引言

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/13/62)以来，阿富汗的人权状况变得越来越恶化。与各种长期人权问题相联系的是不断的武装冲突、瘫痪的治理、广泛而根深蒂固的有罪不罚现象、脆弱的法制，加上妇女的极度边缘化和遭受暴力，这些都给享有人权造成严重困难。
2. 2010 年，武装冲突造成的人员损失不断增加，在头十一个月中，平民伤亡人数比 2009 年同期增加了 20%。政府的存在日渐萎缩，全国更多地区的平民受到的保护进一步减少。与此同时，反政府分子违反国际人道主义法律原则，侵犯阿富汗人民的基本生活权利，越来越多地利用简易爆炸装置、自杀式攻击和暗杀等非法战争手段。虽然亲政府部队的一些改善的保障办法看来使平民伤亡显著减少，但要加强平民的保护，这种努力必须持续和加强。
3. 在阿富汗，另外一些经常存在的人权问题也未得到有效解决。普遍存在着各种有害传统习俗，如童婚、以赠送女孩作为争议解决办法、家庭强制隔离、交换性婚姻和“荣誉”杀人，这些仍然在给千万妇女和女孩造成痛苦、耻辱和边缘化。这些习俗都起源于阿富汗社会中对妇女作用和地位的歧视性看法和认识，虽然某些宗教领袖以伊斯兰教义对这些有害习俗的解释起了强化作用。
4. 有罪不罚仍然是重建法制和尊重人权的严重障碍。《阿富汗和平与再融合方案》与和解进程向人们传递了关于阿富汗政府承诺的混合信息，其承诺就是：追究严重国际罪行和侵犯人权的责任。许多人权活动者都对在和平进程中没有认真对待有罪不罚问题表示关切。
5. 刑事司法和刑事管理系统的经常缺乏能力仍然是造成普遍任意拘留的原因之一。国家当局所采用、有时国际部队也采用的有关拘留的法律、政策和做法经常造成长期拘留，而没有司法机关的应有适当程序和监督。

二. 对平民的保护

6. 2010 年，武装冲突造成的人员损失不断增加。在头十一个月(1 月 1 日至 11 月 30 日)中，平民伤亡人数比 2009 年同期增加了 20%。平民伤亡总数的四分之三与反政府分子有关，和 2009 年相比，增加了 25%。与此同时，与亲政府部队有关的平民伤亡和 2009 年头十一个月相比减少了 20%。
7. 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)/联阿援助团的分析表明，两个关键事态发展导致 2010 年平民伤亡增加。被反政府分子暗杀和处决的平民急剧增加，他们在全国更多地区使用了更多、更大和更复杂的简易爆炸装置。在九年的冲突中，这些战术造成了巨大的人员损失，比任何时候都更加紧迫的是，采取有效措施保护平民，尽量减少对阿富汗人民基本人权的影响。

8. 高专办/联阿援助团的初步统计, 在 2010 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间, 冲突造成 6,717 名平民伤亡, 其中死亡 2,584 人, 受伤 4,133 人。在这期间, 5,162 名平民的伤亡(或这一时期平民伤亡总数的 77%)与反政府分子有关, 和 2009 年同期相比, 增加了 25%。反政府分子造成的平民伤亡中多数是自杀式袭击和简易爆炸装置袭击造成的, 其中包括 1,075 人死亡(反政府分子所造成死亡人数的 55%), 2,291 人受伤(反政府分子所造成平民受伤的 71%)。根据人权高专办/联阿援助团的记录, 同期, 774 名平民的伤亡(平民伤亡总数的 11%)与亲政府部队有关, 比 2009 年同期减少 20%。与亲政府部队有关的平民伤亡的最大部分是空袭造成的, 其中 165 人死亡(亲政府部队所造成平民死亡的 41%), 121 人受伤(亲政府部队所造成平民受伤的 32%)。

9. 随着 2010 年平民伤亡的增加, 伤亡的妇女和儿童所占比例也比 2009 年有所上升。在受冲突影响地区, 妇女和儿童仍然最缺少保护, 其基本人权广泛受到侵犯。在 2010 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间, 简易爆炸装置和自杀式袭击造成死伤最多的是妇女和儿童, 死伤分别占 33%和 44%。在这一期间, 和 2009 年相比, 死伤的妇女增加了 9%, 死伤的儿童增加了 56%。

A. 反政府分子

10. 2010 年头 11 个月的平民死亡总数 2,584 人, 与所记录的 2009 年同期相比, 增加了 15%。总共有 1,955 人的死亡(平民死亡总数的 76%)是反政府分子造成的, 比 2009 年头 11 个月增加 28%。在 2010 年头 11 个月中, 简易爆炸装置仍然是反政府分子使用的致命手段, 平民死亡中的 33%是这种手段造成的。根据人权高专办/联阿援助团的记录, 232 名平民是被自杀式袭击杀死的, 另外 442 人 是被暗杀和处决的, 分别占平民死亡总数的 10%和 17%。在反政府分子造成的死亡中, 39%的妇女和 45%的儿童死于简易爆炸装置爆炸和自杀式袭击, 和记录的 2009 年数字相比, 死于这种原因的妇女增加 15%, 儿童增加 72%。人权高专办/联阿援助团还记录了 247 起绑架事件。

11. 和 2009 年同期相比, 2010 年被反政府分子暗杀和处决的平民人数大幅增加了 106%还多。一半以上的平民暗杀和处决发生在阿富汗南部, 在那里, 随着塔利班对更广和更大平民群体的恐吓运动的扩大和加强, 发生了 211 起这种事件, 这些平民为阿富汗政府工作或被塔利班认为支持政府或国际军事力量。恐吓运动包括暗杀、处决、绑架、恐吓信和威胁。据称, 在坎大哈省, 8 月仅一周内, 反政府分子就暗杀了一名前检察官、一名现任法官、一名立法会议成员、一名下班的阿富汗国家警官、一名为国际非政府组织工作的妇女和一名为国际公司工作的工程师。被作为目标的平民包括教师、护士、医生、部落长老、社区领袖、省和区政府官员、其他平民以及为国际部队和国际组织工作的平民。密集形式的暗杀强化了广大平民一种看法, 他们觉得, 塔利班可在任何时候、任何地点发动袭击而不受惩罚, 政府和国际部队不能保护他们。

12. 根据人权高专办/联阿援助团的记录，2010 年头十一个月，塔利班在巴德吉斯、加兹尼、坎大哈、昆都士、乌鲁兹甘和瓦尔达克等省份执行了一些处决。这些事件包括 8 月 7 日在巴德吉斯省以所谓通奸罪公开枪决一名妇女，8 月 15 日在昆都士省以所谓通奸罪将一男一女用乱石砸死，¹ 10 月 14 日在加兹尼省以据称杀害其婆母为罪名判处两名妇女死刑。据报告，该婆母的一个亲戚处决了其中一名妇女，另一名妇女因为怀孕是在分娩后被处决的。人权高专办/联阿援助团还记录了另外一些据报告严重侵犯人权的事件，包括 6 月 10 日在赫尔曼德省处决(绞刑)被指控为政府充当间谍的一名 7 岁男孩，6 月 29 日在加兹尼省暗杀一名 12 岁男孩。这些事件表明，反政府分子犯下严重侵犯人权的罪行而不受惩罚，在阿富汗存在着严重的保护和追究责任问题。

与选举有关的暴力事件

13. 在 2010 年 6 月至 9 月议会选举运动期间，反政府分子对候选人和选举工作人员进行了一场有组织、有预谋和有目标的暗杀活动。在 6 月至 8 月期间，4 名候选人和 24 名选举工作人员被杀害。据人权高专办/联阿援助团的记录，在选举日 9 月 18 日，有 136 名平民伤亡，其中包括 33 人死亡，103 人受伤，使这一天成为自 2009 年总统和省议会选举(当时有 31 名平民死亡，79 人受伤，共 110 人伤亡)以来最暴力的一天。在 2010 年的选举中，东部地区发生了最多的伤亡，有 36 名平民被打死或打伤，随后是东南地区，有 26 人伤亡。南部地区发生了很多治安事件，但平民伤亡很少。在选举日，多数省份发生火箭袭击事件，简易爆炸装置和武装冲突使很多人失去行动自由，因而无法行使选举权。治安事件导致至少 153 个投票站关闭。反政府分子的恐吓战术使全国各地参加选举的选民减少，特别是妇女选民。

B. 亲政府部队

14. 亲政府部队因为进行空袭和炮击、武力升级和交火事件造成平民伤亡。在 2010 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，401 名平民的死亡与亲政府部队有关，即平民死亡总数的 15%，比 2009 年减少了 27%。

15. 人权高专办/联阿援助团发现，和 2009 年同期相比，亲政府部队空袭造成的平民死亡减少了 52%。2010 年国际安全援助部队执行的战术指令和标准行动程序，包括 2010 年 8 月关于“有限使用武力”的战术指令，对显著减少亲政府部队造成的平民伤亡起了作用。然而，在 2010 年头 11 个月中，在平民地区采用空袭手段所造成的平民伤亡仍然占亲政府部队所造成平民伤亡的最大部分，即 165 人死亡(亲政府部队所造成 401 人死亡的 41%)和 121 人受伤(亲政府部队所造成受

¹ 联阿援助团人权组还收到报告说，女性受害者的被杀是“荣誉杀人”，是根据其亲属向塔利班提出的关于其与男性受害者的关系的申诉进行的。

伤平民的 32%)。根据人权高专办/联阿援助团的记录,在 2010 年 7 月至 10 月期间,据称,由于空袭的增加,在阿富汗的南部、北部和东部造成了更多的平民伤亡。

16. 搜捕行动,主要是夜间搜捕,造成 63 名平民死亡(亲政府部队所造成平民死亡总数的 16%)和很多人被拘留。虽然夜间搜捕不会造成大量平民伤亡,但这种行动仍然引起阿富汗社会的愤怒和沮丧。社区中人们所关切的问题包括:对袭击过程中发生的滥用权力行为缺乏有效的调查和检控,缺少关于夜间搜捕时被拘留人员下落的信息,不能为失去生命、受伤和财产被破坏得到赔偿。社区的人们还报告说,某些参与搜捕的部队仍然没有文化意识和感觉。侵入民宅,特别是在夜间,由男人搜查女人住所,损害妇女的荣誉等对整个家庭的声誉和未来都会产生不利影响。

17. 在同期,武力升级事件(亲政府部队向疑为反政府分子的袭击者射击)造成的平民死亡人数占亲政府部队所造成平民死亡总数的 11%。

18. 2010 年,国际部队执行的管制夜间搜捕的战术指令和标准行动程序,武力升级规则,以及 2009 年 7 月和 2010 年 8 月限制空袭的战术指令,看来都为显著减少亲政府部队造成的平民伤亡发挥了作用。人权高专办/联阿援助团对国际部队为减少平民伤亡所做努力表示欢迎,并促请继续加强这种努力。同时,人权高专办/联阿援助团也特别关切的是,在现场没有充分执行指令和程序,而且在对平民伤亡的调查和追查责任方面缺乏透明度。

C. 关于保护平民问题的倡导

19. 为倡导落实在《阿富汗:2010 年关于在武装冲突中保护平民的年中报告》中提出的建议,人权高专办/联阿援助团与各国使馆、捐助者以及阿富汗和国际部队进行了会晤。人权高专办/联阿援助团在加拿大使馆、法国使馆、挪威使馆、美利坚合众国使馆和大不列颠及北爱尔兰联合王国使馆进行了单独会晤,并向很多重要捐助团体做了介绍。倡导活动还包括对国家安全理事会代表委员会、向代表委员会提供咨询的安全行动小组、高级安全会议(由阿富汗国防部长主持、国际安全援助部队司令 David Petraeus 参加的高级周会)做情况简介。人权高专办/联阿援助团还在赫尔曼德省堡垒营和其他地区司令部与国际安全援助部队、美国海军陆战队和其他有关各方讨论了报告中提出的建议和保护平民问题。

20. 2010 年 8 月 11 日,塔利班在其网站上发表了一个声明,批评人权高专办/联阿援助团 2010 年关于保护平民的年中报告;声明称,报告“是基于政治权宜、夸张和宣传,而不是摆事实”;随后,于 8 月 15 日又发表了一个声明,呼吁成立一个由塔利班、人权高专办/联阿援助团和国际安全援助部队组成的联合委员会,对平民伤亡问题进行调查。12 月 23 日,塔利班又发表了一个类似的声明,对人权高专办/联阿援助团发表的 2010 年头 11 个月的平民伤亡数字提出批评,这个数字表明,平民伤亡总数的 76%与反政府分子有关,在秘书长 2010 年

12 月提交安全理事会关于阿富汗形势及其对国内和平与安全的影响的报告中提到了这一数字(A/65/612-S/2010/630, 第 56 段)。

三. 对妇女的暴力

21. 对妇女和女孩的暴力, 包括性暴力和有害传统习俗, 如 ba'ad(利用女孩结婚解决争议)、所谓“荣誉杀人”、早婚、包办婚姻和强奸, 在阿富汗仍然普遍存在。性暴力的耻辱错误地落在受害者身上而不是加害者身上, 以及受害者不能利用有效的司法或得到补救, 这些都使性暴力和有害传统习俗问题不论是通过阿富汗执法机关还是通过阿富汗社会都肯定得不到切实解决, 这种情况大体上没有变化。人权高专办/联阿援助团 2009 年报告《沉默即暴力: 结束对阿富汗妇女的虐待》和 2010 年 12 月报告《有害传统习俗和落实消除对阿富汗妇女暴力法》都肯定了这些调查结果并提出了采取行动的建議。后一个报告指出, 有害传统习俗伤害妇女和女孩, 降低其人格, 使其被边缘化, 而某些教规的解释则往往强化了这些习俗。这些习俗不符合国家法律, 特别是《消除对妇女暴力法》, 其中将许多有害传统习俗定为罪行, 也不符合伊斯兰教义法和国际法。

22. 根据对全国情况的研究和案例分析, 关于有害传统习俗的报告记录了侵犯阿富汗全国妇女和女孩权利的具体传统习俗, 并提出了一些建议, 执行这些建议将会加强落实作为政府取缔有害传统习俗的主要工具的《消除对妇女暴力法》。报告认为, 虽然在国家对有害习俗和对妇女暴力犯罪的反应方面有些改善, 但警察和司法机关时常不能公正执法, 不愿或不能执行保护妇女的法律。

23. 在司法方面, 执法人员经常采取有选择的办法。他们挑选其中妇女被认为违反了社会规范的案件, 在妇女报告遭受暴力侵害或处理童婚案件的情况下, 他们一般都不采取行动, 声称这些都是“私人事务”。很多妇女因为“道德罪行”被关在监狱中, 这就证明了这种情况。当社会和文化环境不允许妇女和女孩反对有害传统习俗或躲避暴力时, 她们有时会逃离家庭。“逃跑”按照阿富汗法律不是犯罪。然而, 执法机关时常逮捕、监禁和起诉逃跑的女孩。罪名通常是“企图” zina(婚外性交)。

24. 在值得肯定的方面, 人权高专办/联阿援助团记录了政府对有害传统习俗的反应的一些改进。司法部在联阿援助团人权小组和其他伙伴的协助下正在起草一部法律, 目的是对被发现经常侵犯妇女权利的传统争议解决机制进行调整。国家机构有时会支持女孩反对包办婚姻。另外, 一些宗教领袖也公开表示赞成妇女的权利。在 2010 年在贾拉拉巴德举行的一次国际妇女日大会上, 乌理玛(伊斯兰教知名神学家或教法学家)成员一致发誓要在清真寺讲道时提高信众对有害习俗的认识。人权高专办/联阿援助团还注意到一些宗教人士谴责交换式婚姻和高价新娘习俗。

25. 人权高专办/联阿援助团继续支持妇女事务部和各省妇女事务厅提高执行《消除对妇女暴力法》的能力, 包括按照上述法律成立防止对妇女暴力高级委员

会和各省委员会以及 2010 年 6 月成立部长决策委员会。各省委员会负责各省当局与非政府组织为消除对妇女暴力进行的努力，包括开展提高认识运动，对每个暴力侵害妇女事件的处理进行监督和采取后续行动。一旦这种委员会成立，人权高专办/联阿援助团就支持它们监督警察、检察官和法院执行有关法律并协调其努力。

26. 人权高专办/联阿援助团还开展对妇女团体、毛拉、法官、检察官、警察和部落长老的提高认识活动和关于根据《消除对妇女暴力法》定罪办法以及执法机关的义务和责任的培训，特别是在乡村地区。培训活动包括讲解法律和执法机关为确保落实法律可采取的措施。

27. 鉴于 2010 年在阿富汗开展的一系列重要活动，如全国长老和平协商会议、喀布尔阿富汗问题国际会议(喀布尔会议)和阿富汗议会下院选举，妇女参与政治进程在人权维护者的议程中占据了中心位置。人权高专办/联阿援助团努力确保在所有旨在该国恢复和平和经济繁荣的政治进程中都有妇女代表参加，将妇女权利坚定地列入所有讨论的议程。人权高专办/联阿援助团积极促进妇女团体与联阿援助团高级政治领导更经常地进行对话。人权高专办/联阿援助团支持按照安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议开展倡导活动，促进妇女参与决策，确保妇女权利问题放在优先地位。

28. 300 名妇女(参加总人数的 25%)参加了 6 月 2 日至 4 日举行的全国长老和平协商会议，这一情况被广泛视为一种积极的事态发展，这主要归功于阿富汗妇女协会和非政府组织的成功游说和倡导。人权高专办/联阿援助团支持民间社会在所有适当场合提出妇女参与的问题。在长老和平会议之后，阿富汗妇女团体的联合组织——阿富汗妇女网络发表了一项声明，呼吁所有建立和平讲坛和国际监督机构都让至少占 25%的妇女参加，以确保任何和平协议都不侵犯《宪法》规定的妇女权利。

29. 在喀布尔会议之后发表的公报²中，阿富汗政府及其国际伙伴重申了包括政治、经济和文化等在内的妇女权利在国家未来的中心地位。它们承诺协助国家各部和地方政府机构履行根据《促进阿富汗妇女福利国家行动计划》的规定各自应承担的责任，确保所有培训和公民教育计划都有助于实际促进上述计划的执行。另外，阿富汗政府还要为执行《消除对妇女暴力法》制订一项战略，包括为受害者提供的各种服务。

30. 人权高专办/联阿援助团与阿富汗伙伴合作，努力促进和保证了妇女代表参加 2010 年 9 月 18 日举行的议会选举。政府保证，按《宪法》规定为妇女保留至少 68 个议会席位(25%)，妇女代表名额没有上限。另外，政府还保证，在一位女候选人赢得一个非保留席位而不能担任选举职务的情况下，有关席位将由获得最高票数的下一位女代表填补。更多妇女参加了 2010 年议会选举的竞选，16%的

² 见 www.mfa.gov.af/FINAL%20Kabul%20Conference%20%20%20Communique.pdf。

候选人是妇女，比 2005 年的议会选举增加了 4%。据人权高专办/联阿援助团记录的报告说，除在一些地区发生威胁、骚扰和袭击以外，一些社区还对妇女的代表资格进行了抵制。例如，人权高专办/联阿援助团收到的报告说，在巴达赫尚省，一些宗教领袖在布道时反对女性候选人参加，怂恿人们不支持女性参加竞选。随着选举日的临近，人权高专办/联阿援助团注意到，对女性候选人的威胁和恐吓事件增加了，包括在塔哈尔省塔卢坎市女性候选人竞选办事处外引爆一个简易爆炸装置。8 月 30 日，在赫拉特省，一位女性议会候选人的五名男性工作人员被绑架和杀害。

31. 9 月 18 日选举日这天，在全国各地，反政府分子的恐吓战术使参加投票的选民，特别是妇女选民，减少了。在南部，塔利班利用口头威胁、临时路障和简易爆炸装置限制民众的行动，阻止他们行使选举权。在东部地区以及中部地区的瓦尔达克省和卢格尔省，反政府分子的威胁，包括分发夜信，使出来的选民显著减少。除巴米扬、代孔迪和巴达赫尚省和一些城市以外，其他地区女性选民到场率从中等到低等。据国际选举委员会报告，在估计为 430 万张投票中，约 160 万张投在女性投票站，相当于投票总数的 37%。高度安全风险、男女投票站同地点、女性投票工作人员不足或根本没有以及有关的文化约束，特别使南部和东南部地区的妇女不能去投票。尽管有这些障碍，仍有 69 名妇女被选入阿富汗议会下院。

四. 有罪不罚和过渡时期司法

32. 在阿富汗，有罪不罚仍然是规律，是建立法制和尊重人权的主要障碍。政府虽然在 7 月举行的喀布尔会议上承诺修改《和平、和解与正义行动计划》，但却在它关于确保追究严重国际罪行和侵犯人权的责任这个承诺上发出了混乱信息。在《大赦和国家稳定法》于 2009 年末公布之后，阿富汗独立人权委员会和民间社会就不断呼吁将其废除。

33. 在政府努力建立一个可持久和平、再融合与和解进程的初始阶段，人们也提出了政府对结束有罪不罚现象的承诺问题。民间社会和阿富汗独立人权委员会多次强调，必须确保在这个进程中尊重受害者对正义的需要，同时，必须巩固在宪法和保护人权、特别是妇女权利的法律框架方面所取得的成就。2010 年 5 月举行的一次为受害者争取正义族长会议为在政府的全国族长和平会议于 6 月初召开之前提供了一个直接向政府提出这些问题的讲坛。严重侵犯人权行为和国际犯罪的受害者陈述了他们的痛苦经历，同时申明，他们需要在和平进程中以某种形式伸张正义和追究加害者的责任。虽然全国族长和平协商会议在其最后的 16 条决议与和解路线图中明确承认有必要保护和尊重妇女权利，但该文件并未强调追究责任和伸张正义的任务是和平进程的一部分。

34. 虽然政府同意修订《和平、和解和正义行动计划》这一点可以被看作对伸张正义和打击有罪不罚现象的继续承诺，但《阿富汗和平与再融合方案》的提出

和高级和平委员会的成立使人们对政府在这一领域各种事项的先后顺序产生了忧虑。这项方案及其监督执行委员会强调，必须通过各种手段鼓励反政府分子解除武装、复员和再融合，从而结束冲突。虽然文件中为评估战斗人员参加再融合行动的适当性设想了一个审查过程，但其中也多次提到将“政治赦免”和“冤情解决”的范围扩大到过程的参与者。这种赦免在文件中没有明确说明，但其目的是使战斗人员能离开战场而不必担心会被直接逮捕或起诉。在《阿富汗和平与再融合方案》中提到，这个过程不是一个不加进一步详细说明就“赦免所有罪行和提供全盘赦免”的框架。³ 因此，许多人权倡导者都表示了关切，认为在这一过程中没有认真对待有罪不罚的问题；同时认为和平即便成功实现，也不会持久，因为没有反映受害者关切的问题，因而不公正。

35. 旨在便利释放被关押的战斗人员和解决冤情的和平与再融合行动，使人们产生了对人权问题的关切。6 月的全国族长和平协商会议之后，释放囚犯成为政府开始和平进程承诺的一部分，并为此成立了一个释放囚犯特别委员会。人权高专办/联阿援助团对该委员会的工作实行了监督，并注意到释放了 500 多名被拘留者。人权问题包括被拘留案件审查所涉及的不透明法律程序以及一些个人被释放的理由。一个核心问题是没有完全遵守应有的程序，出于政治原因而不是严格的法律理由释放了某些有严重罪行和侵犯人权行为的嫌疑人。以模糊或任意的理由释放进一步严重破坏了法制和打击有罪不罚现象的努力。在《阿富汗和平与再融合方案》的进程中列入“冤情解决”机制也让人担心，很多严重国际罪行和侵犯人权行为的犯罪嫌疑人可能会出于政治原因或权宜之计被免除刑事责任。在该国的一些社区中，人们仍然拿不准冤情解决如何在实际中发挥作用。对于审查程序、调查程序或有关的争端解决机制都没有说明，但清楚的是，这一工作将在正常司法制度之外进行。

36. 2010 年 9 月高级和平委员会的成立使民间社会担忧，司法日程在和平与再融合进程中不可能占有突出位置。9 月 28 日，哈米德·卡尔扎伊总统任命了高级和平委员会的 70 名成员，其中只 10 名是妇女，只有 1 名是民间社会成员。委员会的许多成员都曾被指控参与过严重侵犯人权的犯罪。因此，一些阿富汗民间社会团体，包括过渡时期司法协调团(由该国各人权组织的 20 名代表组成)、阿富汗妇女网络及民间社会和人权网络，代表 56 个人权非政府组织多次呼吁对高级和平委员会的成员进行审查并改变其组成，让妇女、受害者和广大民间社会有更多代表进入委员会。这种建议可见于公开声明、记者招待会以及和平、和解和正义会议的结论中。联阿援助团、民间社会和人权网络、过渡时期司法和开放社会基金国际中心阿富汗办事处 2010 年 11 月 10 日在喀布尔主办了后一个活动，目的是强调需要民间社会积极参与阿富汗和平与再融合方案，将司法问题列入政府的核心优先事项。这些活动最后向政府和国际社会提出了一些建议，重申和平进程中必须反映出正义和追究责任，需要建立一个寻求真相机制，揭示严重国际

³ 阿富汗：《阿富汗和平与再融合方案》，方案文件(2010 年，喀布尔)，第 9 页。

罪行受害者的痛苦，建立一个便于民间社会随时积极参与和平与再融合进程的机制。

37. 2010年10月31日，秘书长阿富汗事务特别代表成立了萨拉姆支援小组，小组由一些专家组成，任务是为高级和平委员会执行各方面任务提供援助。同时，人权高专办/联阿援助团为民间社会有效参与和平与再融合进程提供便利，特别是在省和区各级，即协助阿富汗和平与再融合该方案进程各级地方委员会执行任务。

38. 人们依然担忧地方当局掌握和保护多年冲突中所发现集体墓地的能力。人权高专办/联阿援助团继续与阿富汗独立人权委员会和促进人权医生组织合作，加强人们对这一问题对将来调查严重国际罪行的重要意义的认识。一年中，促进人权医生组织为检察官、警察、调查员和其他重要司法部门人员举办了培训班，并于10月在喀布尔召开了一次会议，以强调保护和长期保存这种遗址以及发展进行法医调查能力的重要性。这种调查不仅对查明肇事者，而且对确定受害者身份和为亲属查明真相都至关重要。医生促进人权组织曾报告关于这种集体墓地遗址遭恶意破坏并故意毁坏严重罪行证据的一些案例。

五. 保护不被任意拘留和尊重受公平审判的权利

39. 在阿富汗，拘留仍然是一个严重的人权问题。在全国一系列设施中关押了约18,000人。这个数字近些年来迅速增长，对关押场所的需求远远超过现有基础设施以及刑事司法和刑事管理系统人力资源的能力。广泛发生的任意拘留长期以来一直是这种情况的结果。常见的任意关押实例包括一些人虽然已经服刑期满或已被低级法院判定无罪，但仍被关押。被关押者不被告知他们有权保持沉默，在审判前故意在没有辩护律师在场情况下进行审问。

40. 政府在喀布尔会议上作出承诺之后开始采取一些措施，包括修改《刑事诉讼法》以及建立和运行囚犯资料库——保持准确记录和防止任意拘留的重要一步，特别是在审判之后，这些如果充分落实，将会对拘留情况产生积极影响。

41. 许多被拘留者缺少与律师的有意义接触。没有足够的合格律师或资助法律援助方案来满足刑事案件的需求。需要为被告确定扩大法律援助和加强认识的现实的新办法。不论是司法部法律援助司还是法律援助非政府组织都不能满足现有需求。

42. 国家当局以及在较小程度上国际部队所采用的与拘留有关的法律和政策仍然是值得关注的严重问题。鉴于缺乏符合根据国际人权法律和人道主义法律标准及适用的国家法律阿富汗所应承担义务的法律框架，迫切需要进行改革。在某些情况下，人权高专办/联阿援助团注意到国际部队小分队的现行政策和做法有些变化，但整个拘留情况改善有限，特别是在一些人被怀疑参与冲突的情况下。2006年《国际安全援助部队关于非国际安全援助部队人员的标准行动程序》所确定现行国际安全援助部队抗暴政策规定，在军事行动中拘留人员的时间限制为

96 小时，在此之后，要求国际安全援助部队或将被拘留者释放或将其移交阿富汗当局。尽管这个 96 小时限制适用于作为国际安全援助部队一部分的任何国际部队，但一些安全部队提供国，包括美国、联合王国和加拿大，却在标准行动程序上加上了本国的防止误解说明。按照这些说明，拘留时间可在不通过应有程序和没有阿富汗司法当局监督的情况下延长。

43. 另外，许多这种被拘留者的实际接收单位是阿富汗国家安全局，它负责关押由国际安全援助部队直接移交或通过阿富汗国家警察或阿富汗国防军转交的人员。国际安全援助部队的某些提供国与阿富汗政府签署了关于由各自国家分队移交被拘留者的谅解备忘录，并获得关于被拘留者待遇的外交保证，包括不将任何移交的被拘留者判处死刑的保证。谅解备忘录中似乎规定，有关国际安全部队提供国代表、阿富汗独立人权委员会和红十字国际委员会可接触被转移的被拘留者。

44. 关于由国际安全援助部队向阿富汗当局，特别是向国家安全局移交的被拘留者的情况和待遇，能从阿富汗当局获得的资料有限。依靠这个机构尤其令人关切，因为国家安全局的行动仍然不受法律限制，没有一个关于其调查、逮捕和拘留权力的明确法律框架。国家安全局有关在其控制下的拘留设施的行动规则和程序是分类的，但不向公众、辩护律师或被拘留者提供。

45. 9 月，人权高专办/联阿援助团开始在全国执行关于关押条件和遵守对被拘留者的司法保障的拘留监督和倡导项目。通过这一行动对一般审判前被拘留者和国家安全局的被拘留者的公正审判保障和人道待遇进行了审查。

46. 国家安全局继续经管拘留设施，在那里，被拘留者被关押相当时间而见不到亲属或辩护律师，有时拘留会变成与世隔绝的监禁。许多被拘留者报告曾被逼供或被迫在不认识或不懂的文件上签字或按手印。同一些文件随后在法庭上被用作对他们不利的证据。国家安全局有时还拒绝释放法院已宣布无罪的被拘留者，声称这种开释是因为法官受到恐吓或法官腐败。

47. 美国军队在阿富汗采取抗暴行动时对人员实行拘留也是令人关切的问题。自 2009 年 9 月以来，联阿援助团一直在关注美国军事行动程序的改革，包括经修订的被拘留者审查程序的执行情况和更广泛的阿富汗拘留程序改革。美国军队关闭了 Bagram 剧院的拘押设施，将所有被拘留者转移到在 Bagram 内的一个被称为 Parwan 拘留设施的新设施。他们在新年设施实行了新的政策，包括设立一个被拘留者审查委员会和修订审查程序。新的被拘留者审查委员会程序为被拘留者提供一个个人代表以在程序中帮助他；改进了通知程序，可参加审讯和召唤“可合理得到的”证人。

48. 虽然新的美国军事拘留审查程序是对以前做法的显著改进，但仍有许多与被拘留者受公正审判的保障有关的问题。人权高专办/联阿援助团观察了这些新程序的执行情况，包括对被拘留者审查委员会的听证实行监督。这个审查机构负责确定在美国关押下的被拘留者是否符合拘留标准，包括是否应当无条件释放或

移交阿富汗当局提起刑事诉讼或参加和解方案。在这种程序中，被拘留者没有权利接触辩护律师，而是由一名指定人员作为其个人代表(通常是一名军官)，他帮助他们准备和提交自己的案件和抗辩证据。虽然这些人被要求努力代表被指定被拘留者的最大利益，但这样的代表却很少能找到，只有 9 名个人代表，他们每年要处理 1,000 多个案件，因而限制了代表的有效性。另外，对在审被拘留者可得到的资料有极严格的限制，因为美国军队将大量资料分类，因而被拘留者不可能直接得到资料。这种限制使被拘留者及其代表很难做出可信的辩护。自 2010 年 1 月以来，约有 1,500 名人员经过被拘留者审查委员会的听证，只有 8% 的案件的当事人被完全释放，这至少表明，律师援助在多数这些审查的案件中的有效性是值得怀疑的。人权高专办/联阿援助团曾建议军方努力防止任意拘留，同时，使被拘留者能通过一种更有效的机制对拘留提出异议。

六. 对国家机构的支援

A. 促进人权和公民责任的国家优先方案

49. 人权高专办/联阿援助团在 7 月 20 日举行的喀布尔会议上积极支持民间社会和阿富汗独立人权委员会参与。在喀布尔会议上，政府保证与民间社会和阿富汗独立人权委员会在治理范围内一起落实《促进人权和公民责任的国家优先方案》。这项计划突出了针对阿富汗全国社区、促进建立一个更知情的公众和公民社会、同时加强政府责任的人权、法律意识和公民教育方案的重要性。阿富汗独立人权委员会牵头，协调政府各部和民间社会团体的活动。人权高专办/联阿援助团作为方案工作组成员发挥了支援作用。

50. 按照在喀布尔会议上做出的承诺，为落实《促进人权和公民责任的国家优先方案》，阿富汗独立人权委员会与政府各部和民间社会一起制定了一项 6 个月行动计划和一项 3 年工作计划。《方案》除其他外特别包括修订《和平、和解和正义行动计划》执行时间表以及计划的加强司法部人权支援小组技术能力的活动。到 9 月，阿富汗独立人权委员会已经完成了它建议的修订并已提交政府审查并制定预算和采取进一步行动。

B. 阿富汗独立人权委员会

51. 人权高专办/联阿援助团继续在国家 and 地区各级向阿富汗独立人权委员会提供技术援助。人权高专办/联阿援助团与阿富汗独立人权委员会保护平民特别调查组密切合作，并交换关于造成平民伤亡的重大案件的资料。在 2010 年议会选举过程中，人权高专办/联阿援助团向阿富汗独立人权委员会提供了技术援助，帮助它开展与选举有关的各种活动和参加执行提高认识的方案，特别是关于妇女参加选举工作的方案。

52. 作为保证长期可持续性和可行性努力的一部分，阿富汗独立人权委员会与人权高专办/联阿援助团和主要捐助者一起，继续促请政府为阿富汗独立人权委员会的活动提供经费。政府表示同意为阿富汗独立人权委员会提供经费并建立一个长期的独立预算机制以促请该委员会的完全独立。

53. 阿富汗独立人权委员会对这一决定表示欢迎，认为这是政府履行关于向委员会提供政治和财政支持的承诺的第一步。执行 2010 年 10 月 18 日决定至今进展缓慢，财政部质疑是否有必要修改《预算法》以为阿富汗独立人权委员会建立一个独立的预算单位。人权高专办/联阿援助团一直在协助阿富汗独立人权委员探索不会损害该委员会的实际或认为的独立性的国家供资模式。根据联大 1993 年通过的与增进和保护人权国家机构的地位有关的原则(《巴黎原则》)，拥有一个独立的国家供资机制是国家人权机构的一项核心合法性原则。

C. 司法部

54. 9 月 29 日，司法部内人权支援小组正式成立。小组负责加强政府按照《宪法》改造国际人权义务的能力。进一步加强这个小组是在喀布尔会议上所做承诺之一。

55. 作为其对人权支援小组的支持的一部分，人权高专办/联阿援助团对该小组新招聘的工作人员进行了关于从人权角度出发看问题的培训，以提高他们对政府各部发展规划如何体现人权观念的认识。为支持该小组、外交部和其他利益攸关方制定的在政府内落实人权理事会普遍定期审议建议的行动计划，人权高专办/联阿援助团帮助举行了一次研讨会。该小组将落实建议纳入了其年度工作计划，并一直在争取将其活动与喀布尔会议通过的《促进人权和公民责任国家优先方案》协调起来。

56. 秘书长在 2010 年 4 月的调查结果中说，“在武装冲突中，一些派别招募或利用儿童，杀害或残害儿童，或对儿童进行强奸和实行其他性暴力行为”，其中就有阿富汗国家警察和一些反政府集团(A/64/742-S/2010/18, 附件一)，作为对这一调查结果的响应，政府于 11 月 30 日完成了处理这些问题的行动计划的制定。

七. 结论

57. 在阿富汗，由于武装冲突加剧平民伤亡增加、对平民的保护减少、根深蒂固的有罪不罚现象、缺少有效发挥作用和独立的“法制机构”、伤害、贬低和羞辱妇女和剥夺其基本人权的普遍习俗等长期存在的人权问题，仍然在严重破坏着增进和保护人权的努力。虽然政府当局为建立和平和法制采取了一些步骤，但各种机构却仍然脆弱。法律和政策框架需要进行大量审查工作，改革以及增进和保护人权的现行法律和政策仍需大力加强和更有效地执行。阿富汗的国际伙伴应这些领域加倍提供支援，确保在军事和安全行动中对平民和被拘留者权利的保护。

八. 建议

58. 联合国人权事务高级专员建议：

(a) 塔利班和其他反政府分子撤消要求杀死平民的一切命令和讲话，遵守国际人道主义法律、规则和原则，包括塔利班在《塔利班行为准则》以及关于在计划自杀式袭击和背信弃义行为时防止平民伤亡的其他文件中承诺要遵守的规则；

(b) 国际部队和阿富汗国家全部队充分执行旨在减少平民伤亡的措施并进一步加强对平民的保护，立即对所有涉及平民伤亡的事件进行可靠、公正和透明的调查，包括公开和及时报告调查的进展和结果，对被发现对违反军法和国家刑法行为负有责任的任何人采取适当的纪律措施或实施刑事诉讼。国际部队，为造成平民死亡或受伤或对平民财产造成破坏的一切军事行动，对平民/受害者及时给予适当和透明的赔偿；

(c) 阿富汗政府重申其对正义的承诺，与对严重国际罪行和侵犯人权行为的肇事者的有罪不罚现象作斗争；废除《大赦和国家稳定法》，因为它明显违反《宪法》规定和政府的国际条约义务；

(d) 阿富汗政府，从包括总统在内的最高级开始，继续公开强调，增进和保护妇女权利是和平、再融合与和解的组成部分和主要优先事项，是国家政治、经济和安全战略的中心支柱。政府加速执行《阿富汗提高妇女地位国家行动计划》，特别是《消除对妇女暴力法》的全国执行战略，国际捐助者加强对这些行动的支援。作为要立即采取的一个步骤，总统可通过法令要求释放因“逃跑”被捕的妇女或女孩，因为根据阿富汗法律逃跑不是一种罪行；

(e) 最高法院和总检察长办公室发布指示，要求法院和检察院适用《消除对妇女暴力法》。警察和检察官对所有关于《消除对妇女暴力法》定为犯罪的有害传统习俗的申诉进行登记，总检察长办公室及时对这种案件进行调查和起诉。司法部与防止对妇女暴力国家高级委员会合作对所有执法人员进行《消除对妇女暴力法》和能力建设培训；

(f) 宗教领袖与朝圣和宗教事务部及妇女事务部一起制定和分发对毛拉、伊玛姆和宗教教师的妇女权利和《消除对妇女暴力法》培训方案。宗教领袖宣讲不符合伊斯兰教义和原则的有害习俗，同时在伊斯兰教法专家进行关于伊斯兰教和妇女权利的公开讨论；

(g) 虽然《阿富汗和平与再融合方案》是走向结束冲突的重要一步，但政府及其国际伙伴仍须采取一切必要措施，确保政治赦免不被利用来免除严重国际罪行和侵犯人权行为的犯罪嫌疑人的责任。战斗人员审查、冤情解决和囚犯释放机制不应被利用来逃避刑法和诉讼，而要重申加强法制和司法机构的必要性；

(h) 政府作为最紧迫事项采取措施确保民间社会，特别是妇女团体有更多代表，更多参与和平和再融合进程；

(i) 政府及其国际伙伴立即采取措施解决在保证被拘留者接受公正审判的权利方面的缺陷问题。在这方面，优先行动应包括在全国加强和改善被拘留者对法律援助的利用，确保联合国阿富汗援助团和阿富汗独立人权委员会能不受限制地访问所有拘留设施，特别是国家安全局掌管的设施，对被拘留者关于虐待和酷刑的所有申诉进行调查，释放所有刑期已满仍被监禁或已被法院认定无罪的人员；

(j) 为解决现有刑事司法框架的各种不足问题，政府和议会按照喀布尔阿富汗问题国际会议所商定，加速批准《刑事诉讼法》草案。政府为国家安全局的逮捕和拘留行动制定一个明确的法律框架，其中要取消安全局单独掌管一些拘留设施的权力，加强对被拘留者情况的监督和对其权利的尊重，为侵犯这些权利的行为提供有效的补救措施；

(k) 驻阿富汗国际部队，包括美国和其他向国际安全援助部队提供军队的国家的部队扩大或建立监督和保护向阿富汗安全局或阿富汗国家安全部队移交的被拘留者的机制，确保这种被拘留者不遭受酷刑和不人道待遇，其受公正审判的权利不受侵犯。对仍在国际部队关押下的被拘留者，应当为他们加强和加快程序改革，确保被拘留者能利用应有的基本程序。美国军事拘留审查委员会等机制应当更透明，尊重被拘留者在审查过程中得到有效法律支持和援助的权利，其中包括提高在美国关押下的人员可利用的个人代表的人数和资质。