



经济及社会理事会

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/40 *
24 March 1999
CHINESE
Original: ENGLISH

人权委员会
第五十五届会议
临时议程项目 9

在世界任何地区人权和基本自由
遭受侵犯的问题

特别报告员卡迈勒·霍桑先生根据人权委员会
第 1998/70 号决议提交的关于
阿富汗人权情况的报告

导 言

1. 在 1998 年,首次任命了一名特别报告员审查阿富汗的人权情况(经济及社会理事会 1984 年 5 月 24 日第 1984/37 号决议)。自那时以来,特别报告员的任期不断定期续延。费利克斯·艾尔马克拉先生自 1984 年起担任阿富汗问题特别报告员,直至 1995 年去世。白忠贤先生 1995 年 4 月获得任命,任期在 1996 年和 1997 年两次续延。但他于 1998 年底辞职。

2. 白先生在辞职以前向人权委员会提交了一份报告(1998 年 3 月 12 日的 E/CN.4/1998/71 号文件),下称 1998 年报告。他编写的一份临时报告(备忘录)转发给了大会,并附有秘书长的一份说明(1998 年 10 月 26 日的 A/53/539 号文件),下称 1998 年临时报告。

3. 现任特别报告员是人权委员会 1998 年 12 月任命的。他于 1999 年 1 月在纽约收到了一些背景文件材料,并表示迫切需要定下对阿富汗的访查,以便向委员会下届会议提交报告。他在 1999 年 2 月的第一个星期访问了日内瓦,在联合国人权事务高级专员办事处听取了背景介绍。他会见了高级专员和其他高级官员。他还会见了联合国难民事务高级专员和难民署的高级官员。

4. 自联合国阿富汗特派团(联阿特派团)的一名官员于 1998 年被杀害以后,联合国在阿富汗各机构的全部国际人员一律撤离,此后,联合国正在进行一项安全评估,特别报告员对阿富汗的访查仍然取决于这次评估的结果。在“安全状况证明有利于返回”时,联合国人员将回到阿富汗。特别报告员原定于 1999 年 2 月中旬进行访查,但被建议将访查推迟数星期。他终于在 1999 年 3 月 16 日至 18 日访查了阿富汗。1999 年 3 月 15 日、16 日、19 日、20 日他在伊斯兰堡逗留,3 月 18 日和 19 日在白沙瓦逗留。

5. 在喀布尔,特别报告员会见了外交部副部长、卫生部副部长、促进美德和防止恶行部部长及各部门的高级官员。他与联合国各机构的代表举行了一次圆桌会议。他还会见了非政府组织的代表及各界公民。特别报告员参观了梅旺德医院并走访了该市一些地方,目睹了长期战乱造成的严重破坏。

6. 在伊斯兰堡，特别报告员会见了巴基斯坦外交部长和外交部高级官员、联合国官员和在阿富汗从事人道主义援助活动的非政府组织代表。在白沙瓦，他会见了来自各方面的阿富汗难民男女、非政府组织和联合国机构的代表及政府官员。

7. 在这种情况下，特别报告员面临着难以克服的时间困难，无法完成要他于1999年3月22日之前提交的报告。由于自他的前任提交1998年报告以后出现了一些重要动态，特别报告员认为，他必须提交一份书面报告，即使是采用压缩形式也好，以便述评这些发展动态对阿富汗人权情况的影响。因此，本报告要述了关键的事实和问题，可在以后提交联合国大会的一份详细报告中加以阐发。考虑到翻译和分发所需要的时间，对特别报告员的要求是，将本报告限制在约12页的篇幅之内。

8. 特别报告员愿对阿富汗主管部门和巴基斯坦政府给予通力合作表示诚挚的谢意，并真诚感谢为执行任务所会见的联合国及其机构的官员和非政府组织代表。他尤其要感谢联合国阿富汗协调员和在伊斯兰堡和喀布尔的联合国人道主义援助协调处工作人员给予的宝贵协助，没有他们的协助，特别报告员是不可能完成访查的。

一、1998年报告提交以来的 阿富汗政局概况

9. 在本报告所涉期间(1998年9月1日—1999年3月20日)，武装冲突持续不断。联合国秘书长1998年11月23日关于阿富汗局势的报告(A/53/695-S/1998/1109)及有关文件评述了其中的主要特点。

10. 塔利班在1998年8月8日控制了马扎里沙里夫之后，接着于1998年9月13日攻占了巴米扬，除东北地区的少数省份之外，完成了对阿富汗北部的扫荡。随着塔利班在阿富汗北部攻势的继续，塔利班与伊朗伊斯兰共和国之间的紧张局势在边境沿线加剧。塔利班在1998年9月10日承认，当塔利班在马扎里沙里夫进行军事行动时，8名伊朗外交官和一名记者在伊朗总领馆内被杀，两国间局势随之急剧恶化。9月初，伊朗伊斯兰共和国在边境地区举行了一次约有70,000名士兵参与的军事演习。伊方随后于9月12日宣布，将增兵200,000名，进一步举行军事演习。为应付这一局面，塔利班从其他前线将大约10,000名战斗人员调到边境地区。

11. 虽然沿伊阿边界出现了这种事态，但塔利班坚持为争夺联合阵线在北部控制的其他地区继续作战。但是，他们对联合阵线阿赫马德·沙·马苏德部队发起的多方攻势并未成功。1998年10月17日，联合阵线的部队重新夺回了塔哈尔省省会塔卢坎。该市是8月份被塔利班攻占的。

12. 秘书长在报告中记述到：

“在这段时期内，有许多说法和可信的报告表明，作战双方均受到外部的介入，大部分介入是秘密进行的。这种外部介入最明显的例子之一是，吉尔吉斯当局最近截获一辆装满武器和弹药的火车，据说这些武器和弹药是要给联合阵线各派系的。另外，消息灵通人士向联阿特派团报告说，有一家没有标志的飞机多次飞往联合阵线的空军基地，并有大量军用品用渡船运到奥克苏斯河对岸，以增援马苏德部队。塔利班也受到同样指称。一直有报告说，其民兵部队据称从外部得到大量支持，如军事装备、专门技术和资金。”(A/33/695-S/1998/1109第10段)。

13. 秘书长的阿富汗特使拉克达尔·布拉希米先生就这些动态与阿富汗所有各派及有关国家的政府和当局领导人进行了磋商。他在1998年9月和10月及1999年2月和3月就一系列问题进行了访问，其中包括1997年和1998年的大屠杀指称、阿富汗北部爆发的激战及伊朗与塔利班之间的紧张关系。然而，这些磋商中的核心问题是为在阿富汗争取持久和平发起一个进程，制订一个框架。

14. 经过这些磋商，塔利班和联合阵线的代表于1999年3月14日在阿什卡巴德开始会谈。喀布尔电台1999年3月15日报道说，塔利班和联合阵线接受了呼吁停火和就分权办法举行会谈的一项两点和平协议。双方的发言人在1999年3月14日告诉记者，他们已经同意分享权力，并为永久停火努力。塔利班的发言人说，他们已经商定了组成“一个联合和有广泛代表性的政府”的主要原则，并且提到要建立“共同的立法机构、共同的行政机构和共同的司法机构”。预期下一轮会谈将在不久举行。

15. 这些动态提出的问题涉及到联合国在三个主要领域的活动：(a) 人道主义援助活动、(b) 与保护人权有关的责任和 (c) 联合国争取解决武装冲突和实现持久和平的作用。

二、关于社会、经济、政治因素对人权情况 影响的一般意见

16. 1998 年底总体形势的特点是，武装冲突持续不断，不能就持久和平框架达成协议造成了政治危机，继续发生侵犯和剥夺人权的事件，因联合国各机构和从事人道主义工作的其他机构的国际人员撤离而受到影响的人道主义局势进一步恶化，资源流量缩减。

17. 经济和社会及政治现实构成了一项严峻挑战。经济和社会因素包括：人命丧生普遍，社会和经济基础设施被破坏，环境退化，粮食不安全和营养不良，1998 年在阿富汗西南和东北地区发生的洪涝和地震灾害又造成了进一步损失，严重失业和贫困，非法的毒品生产进一步加剧。以下摘要列出的关键社会经济指标中，有些反映出了这几方面的因素：

人均食品消费量仍低于战前；

阿富汗多数地区存在着长期营养不良问题；

几乎没有女童上学，仅有 24 % 的男童入学；

300 多万难民仍然生活在阿富汗境外；

200 多万人国内流离失所；

700 多平方公里的土地散布着地雷和未爆弹药；

婴儿和产妇死亡率属世界最高之列；

100 万所房屋需要重修；

农村人口仅有 5 % 可获得安全用水；

在国家大部分地区，妇女因下列原因处境悲惨：普遍贫困、低识字率、参与公共生活的机会受到限制、保健设施有限、妇女在城区就业受到限制；

整个国家已经背上了世界最大麻醉品生产国的暧昧名声。

18. 当前的政治局势是，由于正在探讨向谈判和平过渡的可能性，交战出现了间歇。塔利班方面在 1998 年 8 月取得了重大的军事胜利。他们虽然争取国际承认，但却在继续奉行违背国际人权标准的政策，阿富汗作为主要国际人权文书的缔约国是受这些标准约束的。其中包括《公民权利和政治权利国际盟约》、《经济、社会、

文化权利国际盟约》、《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》和《防止及惩治灭绝种族罪公约》。阿富汗还签署了《消除对妇女一切形式歧视公约》。

19. 在为时 20 年的武装冲突中，阿富汗人民的人权受到了严重侵犯，引发这一武装冲突的是外国军队对阿富汗的入侵。1988 年签署的日内瓦协议设想，随着外国军队的撤出(于 1989 年完成)，将能为阿富汗难民自愿返回本国创造条件。阿富汗的内部事务不受干涉和干预将得到国际保障，在各项协议建立的一系列互联义务方面，将委托联合国负责监督。当时的预期是，这样就能保障阿富汗人民的人权。这一合理期望到今天仍然没能实现。

20. 前任特别报告员在 1998 年报告和 1998 年临时报告(备忘录)中提到了指称的屠杀和即审即决事件、种族暴力的暴发以及从残忍和有辱人格的处罚到有系统的性别歧视、包括不许妇女得到医疗和就业等等其他违犯人权的事件。备忘录草案送交给了塔利班代表，这些代表在 1998 年 10 月 21 日的普通照会中反驳了这些指称，他们说这些指称未经核实，而且按他们的话说，“数千名手无寸铁和爱好和平的塔利班人受到酷刑”的案件在指称中却一字未提。他们的答复中包括呼吁“世界人道主义者医治阿富汗的创伤”。

21. 医治阿富汗人民的创伤就需要制止对人权的侵犯。这种医治必须包括所有阿富汗人民无论种族、宗教和性别差异的参与。特别报告员在访问喀布尔时注意到对妇女权利的限制有所放松，在照料女性病人的一家医院见到了少数妇女医生和护士。塔利班代表对女童受教育的问题表现出了较为灵活的态度，最近一项法令允许有需要的寡妇不受妇女在城区就业的限制。特别报告员敦促说，必须保持和增加人道主义援助，不仅要满足人的基本需要从而维护数百万苦难中的阿富汗人的生命权，而且还要激励终止或大为放宽违反人权的现行限制。特别报告员如作进一步访查将有可能提出较为全面的评估，法外处决、即审即决或任意处决问题特别报告员、酷刑问题特别报告员和对妇女暴力问题特别报告员的访问，也会有助于这种评估。联合国对屠杀事件进行的调查也有可能提供有助于进行一次全面评估的材料。

22. 因而，关于联合国在阿富汗活动的 1998 年 9 月战略框架声明对该国的复杂现实所作的阐述是：“动荡和暴力的政治危机、人权和人道主义紧急事态和失去了数十年发展机会的集中表现。国家的分裂和几乎所有国家机关的瓦解也构成了‘管

理危机’。”所宣布战略框架的目的是，增强建设和平这一政治目标与国际援助活动之间的协同，提高这方面活动的有效性和连贯性，这一目的要求采用一种主动和灵活的方法，增加用于人道主义援助的资源，不能采用消极和僵化的办法，也不能削减用于人道主义援助的资源。

23. 安全理事会在1998年8月28日第1193(1998)号决议中提到了又一个相关的因素，其中指出，尽管安全理事会、大会和秘书长一再呼吁外国停止干涉阿富汗事务，包括停止外国军事人员的介入和向冲突各方供应武器弹药，但是这种干涉继续有增无已。

24. 向冲突各方不断输送武器弹药已经被认为是造成人权不断受到侵犯的一个主要原因，这使妇女和儿童受到武器使用者的任意统治，实际上使人民成为自己土地上的人质。人们表示担忧，随着春季的开始，阿富汗一些地区可能会再度爆发冲突，因为已经有报告说，有清楚迹象表明，所有各方都正在得到新的武器供应。这将使当地民众面临着从杀人复仇直到封锁造成的饥饿的严重侵犯人权行为。

25. 在通过过渡进程到建立“一个有代表性的民族团结临时政府”的建设和平战略中，联合国确认了人权的中心位置。这项政策的目标是：

“争取停止敌对行动；

“达成支持和平进程的区域政治协商一致意见；

“争取所有各方直接谈判求得政治解决。

26. 得到明确承认的是，这项战略依据的是如下设想：“阿富汗的邻国与阿富汗一样渴望和平，阿富汗发生的战争严重地影响到了各个邻国；除非停止向交战各方输送武器弹药，阿富汗不可能有和平；武器禁运只有得到各个邻国的积极协助才能取得成功；目前没有哪一个单独派别能靠自己的力量治理全部阿富汗领土，因此需要建立一个由各个不同派别组成的民族团结政府；最后，所有各派必须在人权领域特别是在妇女和少数民族待遇方面取得重大进展以便取得持久和平，得到国际承认，使重建和发展援助得以全面恢复”。

27. 安全理事会在1998年12月8日的第1214(1998)号决议中对这一战略表示赞同，重申呼吁所有国家采取坚决措施，禁止其军事人员策划或参与阿富汗境内的军事行动，并且立即停止向冲突各方供应武器弹药，并要求阿富汗各派停止歧视女

童和妇女及其他侵犯人权和违反国际人道主义法的行为，遵守这方面的国际准则和标准。

三、在阿富汗维护和落实人权的总体战略

28. 需要针对这些现实制订一项总体战略，在阿富汗维护和落实人权。正是认识到了这一必要性，联合国对自己的活动进行了一次全面审查，并正在采取步骤加强协调机制。

29. 关于联合国阿富汗特派团和所有联合国基金和方案，特别是人道主义协调办事处，秘书长决心结合上述战略框架加强此种协调。为贯彻这一决定，一旦安全条件许可，将在阿富汗各大城市部署一个特别民政股，初步由 12 名观察员组成。这个股的确切位置和职能将在预期于 1999 年 4 月前往阿富汗进行评估访查之后确定。这个股的首要目标是促进尊重人权和遵守最起码的人道主义标准，对未来的大规模和有系统侵犯人权的行为起威慑作用。由于已经收到了关于强迫遣返、生命威胁及关闭难民教育和保健设施的报告，需要对大批阿富汗难民集中聚集的地区的状况进行更为密切的监测，作为对以上任务的补充。

30. 这些发展动态是一次机会，应抓住这个机会采用一种大胆和有想象力的战略，使国际社会能够满足阿富汗人民的迫切人道主义需要，同时坚定不移地致力于以实现所有阿富汗人的人权为基础建设一个持久和平的框架。

31. 这项战略的核心内容应当包括：

- (一) 联合国必须建设和增进一个阿富汗所有各界人民都参与的一个进程，使他们能够参与奠定阿富汗持久和平的框架和基础。
- (二) 在阿什卡巴德发起的进程和“六国加二国”小组所作的努力必须坚持下去，以便与阿富汗全国各地和流落在国外的所有各界阿富汗人民继续进行有意义磋商。
- (三) 应当作为待拟框架构成部分的基本内容应该包括：(a) 承认自由选择一个基础广泛、多民族和有充分代表性的由所有各界阿富汗人民代表组成的政府的权利；(b) 一个包容性的参与进程将包括继续磋商，阐明每个过渡阶段和在每个阶段中应当采取的内容明确的步骤；(c) 当在议定

框架之内实施这一过渡时，国际社会将用其资源支持过渡进程，尤其是致力于下文第(四)段阐明的行动。

- (四) 以人权为基础的过渡进程应当通过以下方法实施：(a) 促进一个包容性、参与性进程，使所有参与人就人权的有效实施进行建设性对话；(b) 阿富汗人权方案的初步重点应当是宣讲全部人权问题(公民权利和政治权利，以及经济、社会、文化权利)；(c) 应当针对妇女和女童受到的歧视采取一项务实可行的政策，也应制订一套可借以衡量进步和遵守情况的标准和尺度；(d) 秘书长应当确保联合国在阿富汗的所有活动都考虑到不歧视妇女和女童的原则，在联合国阿富汗特派团民政股的工作中，包括工作人员的培训和挑选，都全面纳入对妇女和女童人权的性别观念和特别注意。
- (五) 应当公开敦促阿富汗冲突的所有各方重申致力于保障国际公认的人权，并采取措施防止人权受到侵犯，如故意和任意屠杀、包括强奸在内的酷刑、为了勒索赎金或出于种族、宗教或政见而绑架他人。这方面的措施应当包括接受独立和公正程序，对侵犯人权行为和违反国际法事件的报告进行调查。应将此类调查的结果提供给负责监督阿富汗人权情况的各个机关，包括特别报告员。

32. 为了加强协调以实现清楚界定的目标而采取的步骤应使联合国能够更为有效地发挥关键作用，协调谈判和平的努力，同时又保持拯救生命的人道主义援助方案。但是，必须强调，建设持久和平的方案必须适当地注意逐步实现所有阿富汗人民——阿富汗的男女老少——的人权。

-- -- -- -- --