



## **РУКОВОДСТВО УВКБ ООН ПО ОЦЕНКЕ НЕОБХОДИМОСТИ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ В ОТНОШЕНИИ АФГАНЦЕВ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ**

Настоящее руководство рассматривает вопросы, наиболее часто встречающиеся при рассмотрении ходатайств о предоставлении убежища, направленных в различные инстанции, и предназначено главным образом для специалистов, принимающих решения о предоставлении убежища. Данный документ не претендует на то, чтобы считаться исчерпывающим источником информации об условиях в рассматриваемой стране или последней инстанцией в принятии решений о предоставлении статуса беженца. Информация и мнения третьих сторон, включенные в данный документ, могут не совпадать с официальной позицией УВКБ ООН.

**Управление Верховного комиссара ООН по делам беженцев  
(УВКБ ООН)  
Афганистан  
декабрь 2007 года**

# Содержание

<b>СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ</b> .....	<b>5</b>
<b>РЕЗЮМЕ</b> .....	<b>6</b>
А. Ситуация в Афганистане в настоящее время.....	6
Б. Оценка необходимости международной защиты в отношении афганцев, ищущих убежище .....	7
1. Основные группы риска.....	7
2. Исключение.....	11
3. Дополнительные соображения.....	11
4. Возможность поиска убежища или переселения внутри страны.....	12
5. Отмена статуса в связи с изменением обстоятельств.....	12
<b>I. ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>14</b>
<b>II. СИТУАЦИЯ В АФГАНИСТАНЕ</b> .....	<b>15</b>
А. Общая информация.....	15
Б. Политическая ситуация.....	17
В. Национальное законодательство.....	21
1. Конституция.....	21
Г. Государственные и политические структуры.....	22
1. Лойя Джирга.....	22
2. Президент и Кабинет министров.....	22
3. Национальная ассамблея.....	23
4. Уолеси Джирга.....	24
5. Мешрано Джирга.....	24
6. Провинциальные советы.....	26
7. Районные советы.....	26
8. Политические партии.....	26
9. Парламентские группы в <i>Уолеси Джирга</i> .....	27
а) Эстиклал-и-Мили – Национальная независимая группа.....	28
б) Низарат-и-Милли – Национальная группа по мониторингу.....	28
в) Тараки Хва – группа «За прогресс».....	28
г) Хат-и-Сеовум – группа третьей линии.....	28
д) Афганистан.....	29
10. Избирательная система.....	29
11. Национальные комиссии.....	29
а) Независимая комиссия по административной реформе и государственной службе.....	30
б) Независимая комиссия Афганистана по правам человека.....	30
Д. Система правосудия.....	31
1. Верховный суд.....	31
2. Апелляционные суды.....	32
3. Суды первой инстанции.....	32
4. Генеральный прокурор.....	32

5. Министерство юстиции.....	33
6. Традиционные механизмы разрешения споров.....	35
Е. Военная инфраструктура и система безопасности.....	35
1. Международные силы безопасности.....	35
2. Группы провинциальной реконструкции.....	36
3. Национальная армия Афганистана.....	37
4. Афганская национальная полиция.....	37
5. Программа создания афганских национальных вспомогательных отрядов полиции.....	38
Ж. Безопасность.....	38
1. Вооруженный конфликт и потери среди мирного населения.....	39
2. Разоружение незаконных вооруженных формирований.....	42
3. Мины и неразорвавшиеся снаряды.....	43
З. Соблюдение прав человека.....	44
1. Национальное законодательство и международное право.....	44
2. Свобода слова.....	45
3. Свобода вероисповедания.....	46
4. Ситуация с женщинами и девочками.....	48
5. Доступ к правосудию.....	53
6. Содержание под стражей.....	54
7. Правосудие в переходном периоде.....	54
8. Национальная хартия по достижению мира и согласия.....	55
И. Социально-экономическая и гуманитарная ситуация.....	56
1. Продовольственная безопасность.....	56
2. Доступ к здравоохранению.....	57
3. Доступ к безопасной питьевой воде.....	58
4. Доступ к образованию.....	59
5. Занятость.....	60
6. Земля и жилье.....	61
а) ситуация в сельской местности.....	61
б) ситуация в городской местности.....	62
с) Национальная программа выделения земли.....	64
К. Положение внутренне перемещенных лиц.....	65
Л. Общие вопросы, касающиеся добровольного возвращения в Афганистан.....	66

<b>III. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА АФГАНЦЕВ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ, И БЕЖЕНЦЕВ.....</b>	<b>69</b>
А. Основные вопросы.....	69
Б. Вопросы предоставления статуса беженца в соответствии с критериями Конвенции 1951 года.....	70
1. Афганцы, воспринимаемые как критики группировок или отдельных людей, контролирующих определенную территорию.....	72
2. Должностные лица.....	74
3. Этнические меньшинства.....	74
4. Обращенные из ислама в другие религии.....	75
5. Определенные группы женщин.....	76

6. Дети без попечения взрослых.....	77
7. Жертвы серьезных травм (включая сексуальное насилие).....	78
8. Люди, подвергающиеся риску, или жертвы пагубной традиционной практики.....	79
9. Гомосексуалисты.....	80
10. Афганцы, имеющие отношение к международным организациям и силами безопасности.....	81
11. Землевладельцы.....	82
12. Афганцы, ассоциируемые с Народно-демократической партией Афганистана.....	82
V. Вопросы исключения на основании статьи 1F Конвенции о статусе беженца 1951 года.....	84
1. Сотрудники органов безопасности, включая агентов ХАД и отдельных должностных лиц коммунистического режима.....	84
2. Командиры и члены вооруженных формирований и милиции.....	85
3. Члены и командиры отрядов движения «Талибан» и «Хизб–и-Ислами Хикматияр».....	86
G. Вопросы, касающиеся других форм международной защиты.....	86
D. Гуманитарные соображения, связанные с возвращением в Афганистан....	88
1. Одинокие родители с маленькими детьми, имеющие низкий доход или без поддержки семьи и/или местного сообщества.....	88
2. Пожилые люди без сопровождения.....	88
3. Люди с медицинскими проблемами или с ограниченными возможностями (физическими или умственными).....	88
E. Поиск убежища внутри страны.....	89
Ж. Вопросы прекращения статуса на основании статьи 1C(5) и (6) Конвенции 1951 года в отношении афганских беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите.....	91

## СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АНП	Афганская национальная полиция
ВПЛ	Внутренне перемещенные лица
ГПР	Группы провинциальной реконструкции
МПООНА	Миссия помощи ООН Афганистану
МСБ	Международные силы безопасности
НАА	Национальная армия Афганистана
НДПА	Народно-демократическая партия Афганистана
НКАПЧ	Независимая комиссия Афганистана по правам человека
НКАРГС	Независимая комиссия по административной реформе и государственной службе
ООН	Организация Объединенных Наций
ПРООН	Программа развития ООН
СВУ	Самодельное взрывное устройство
СПЧ	Совет по правам человека
УВКБ ООН	Управление Верховного Комиссара ООН по делам беженцев

## РЕЗЮМЕ

### ***А. Ситуация в Афганистане в настоящее время***

Падение режима Талибан в декабре 2001 стало началом радикальных изменений в Афганистане. В стране прошли свободные выборы Президента, была принята новая Конституция, создана Национальная ассамблея. Ограничения, введенные группировкой Талибан, в том числе и в области образования девочек и соблюдения основополагающих прав женщин, были отменены на законодательном уровне, хотя это не всегда означает их непреклонное соблюдение на практике, к тому же международное сообщество выразило готовность содействовать развитию страны. Появилась надежда, как в самом Афганистане, так и за рубежом, что при поддержке международного сообщества страна сможет начать новую страницу своей истории после десятилетий насилия и нищеты. Этот оптимизм был ознаменован возвращением на Родину, начиная с 2002 года, более 4 миллионов афганцев.

В некоторых областях действительно наблюдались заметные улучшения, в частности, в доступе к медицинским услугам и образованию. Однако успех в области экономического развития и, что еще важнее, в обеспечении безопасности, оказался достаточно смутным. *Укрепившиеся повстанцы усилили атаки на правительственные войска, что влияет на все большую часть страны.* Применение силы в ходе операций по борьбе с повстанцами и рекордное количество террористических актов, совершенных террористами-смертниками, порождает новые перемещения [населения внутри страны] и препятствует возвращению беженцев. Разведение опийного мака и торговля наркотиками в сочетании с ухудшающейся ситуацией в области безопасности подрывают усилия по обеспечению стабильности и осложняют доступ к законным способам зарабатывать средства к существованию. Контроль, а в некоторых случаях даже присутствие правительственных органов, ограничены во многих районах провинций, охваченных конфликтом.

Данное руководство, опубликованное Управлением Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВК ООН) для широкого использования впервые с момента падения режима «Талибан», предназначено в первую очередь в помощь тем, кто вовлечен в деятельность определения и принятия решений по индивидуальным ходатайствам о предоставлении статуса беженца, а также тем кто принимает участие в выработке стратегий работы с людьми, ищущими убежище, и признанными беженцами из Афганистана. В дополнение к обзору текущей политической, социально-экономической ситуации и ситуации с безопасностью в Афганистане данный документ дает определение группам населения, подверженным наибольшему риску в Афганистане, и описывает причины такого риска. Документ также содержит анализ применения положений об исключении и концепции альтернативного поиска убежища внутри страны (внутреннего перемещения). В заключение предложены рекомендации в отношении людей, нуждающихся в международной защите, но не подпадающих под критерии описанные в Конвенции 1951 года, и тех, чье возвращение не является возможным в силу их определенной уязвимости.

## **Б. Оценка необходимости международной защиты в отношении афганцев, ищущих убежище**

Согласно определению понятия беженец, данного в Конвенции 1951 года, опасения лица являются вполне обоснованными, если существует разумная вероятность причинения ему в какой-либо форме вреда/ущерба, которого он опасается. Обоснованность опасений необходимо оценивать в контексте ситуации в стране происхождения, учитывая личные характеристики, опыт и деятельность заявителя, и, если необходимо, других людей. При рассмотрении ходатайств афганцев необходимо также принимать во внимание семейные, политические и родовые связи, которые традиционно являются основными средствами обеспечения личной защиты и экономического выживания. Более того, учитывая общее отсутствие эффективной защиты государства в целом, в частности, но не только в зонах конфликта, необходимо обращать особое внимание на факты преследования со стороны негосударственных субъектов.

В международном праве нет определения термина «преследование». Угроза жизни или свободе, другой значительный ущерб или серьезные нарушения прав человека квалифицируются как преследование. Жестокая дискриминация также может быть приравнена к преследованию, особенно когда существует угроза жизни человека. Дискриминационные меры, сами по себе не носящие серьезного характера, могут рассматриваться как преследование в совокупности (кумулятивный эффект).

Одним из критериев определения статуса беженца является связь между определенным актом или мерой и, по крайней мере, одним из оснований, определенных Конвенцией 1951 года. Афганские женщины на большей части территории страны обязаны следовать определенному кодексу поведения. В тех случаях, когда женщина отказывается ему следовать или ее поведение каким-либо образом не соответствует этому кодексу, и ей грозит за это наказание, считается что у нее могут быть вполне обоснованные опасения быть преследуемой. Неисполнение женщиной традиционной роли и неповиновение ограничениям, накладываемым на поведение женщин, могут рассматриваться как принадлежность к определенной религиозной группе и/или приверженность политическим убеждениям, так как неповиновение может рассматриваться как противостояние традиционной структуре власти.

### **1. Основные группы риска**

*Афганцы, воспринимаемые как критично настроенные в отношении группировок или лиц, контролирующих определенную территорию.*

Афганцы, выражающие свои политические убеждения, подвергаются риску, если их убеждения воспринимаются как противостояние интересам местных и региональных командиров, влиятельных групп или вооруженных оппозиционных формирований, прежде всего таких как Талибан и союзников этого движения или отрядов военного командира Гульбуддина Хикматияра, этнического пуштуна.

Этому риску, помимо прочих, подвергаются журналисты и люди, чьи политические связи и взгляды отличаются от взглядов сторонников вооруженных формирований, имеющих фактическую власть на этой территории.

### *Должностные лица*

Должностные лица, в том числе чиновники местного и регионального уровней, судьи и сотрудники правоохранительных органов, все чаще становятся мишенью для угроз и убийств, в особенности на территориях, где присутствие правительственных органов ограничено. Эти люди иногда получают «ночные послания» с угрозами о нападении в случае продолжения несения службы в государственных органах или в случае сотрудничества с международными силами.

### *Этнические меньшинства в определенных районах*

Продолжающиеся усилия по решению проблем этнических меньшинств увенчались более терпимым к ним отношением в некоторых районах. Тем не менее, представители этнических меньшинств в некоторых районах все же могут подвергнуться гонениям - физическому насилию, задержаниям, дискриминации, приравненной к преследованию со стороны властвующих субъектов на местах. В таких случаях дискриминация часто проявляется в ограничении доступа к образованию и другим социальным услугам, политическому представительству, осуществлению права на собственность и землю.

### *Обращение из ислама в другие религии*

Афганцы, подозреваемые или обвиняемые в обращении из ислама в христианство или другие религии, подвергаются риску преследования. Риск исходит от членов семьи и/или родственников, а также от членов всего местного сообщества. Тяжкое наказание согласно закону также может грозить тем, кто не отречется публично от своей новой религии.

### *Определенные группы женщин*

Афганские женщины, живущие как в городской, так и в сельской местности, должны следовать традиционным консервативным нормам поведения во избежание физического и психологического насилия. Женщины, подверженные повышенному риску включают тех, чье поведение рассматривается как нарушение господствующих социальных норм или действительно таковым является, например иностранные жены афганцев и женщины без попечения мужчины. Одиноким женщинам без попечения мужчины (мужа, отца, брата или другого



члена семьи) трудно содержать себя, принимая во внимание действующие во многих районах социальные запреты на передвижение в общественных местах без сопровождения мужчины, а также постоянные проблемы из-за отсутствия физической защиты. У женщин, пострадавших от домашнего насилия, которым посчастливилось найти пристанище в одном из нескольких существующих приютов, впоследствии не будет возможности нормально жить ни в одной другой части страны. В отсутствие какого-либо альтернативного долгосрочного решения большинство женщин возвращаются в семьи после получения заверений в безопасности. Подобная ситуация говорит об отсутствии гарантий безопасности для одинокой женщины в Афганистане без поддержки мужчины, члена семьи, который мог бы взять на себя традиционную функцию защиты.

### *Дети без сопровождения взрослых*

Дети без сопровождения взрослых в Афганистане особенно подвержены риску насилия и эксплуатации, в том числе торговля детьми и использования детского труда. Государство неспособно обеспечить таким детям защиту и приют. Дети без поддержки какого-либо родственника, даже отдаленного, наверняка останутся бездомными и подвергнутся насилию.

### *Жертвы серьезных травм (в том числе сексуального насилия)*

Возможность получить психосоциальную посттравматическую поддержку в Афганистане ничтожно мала. Более того, в более консервативных районах социальные нормы не оставляют жертвам изнасилования или других форм сексуального насилия ничего, кроме изгнания из семьи и социальной изоляции и таким образом без традиционных механизмов защиты. Если факт насилия станет известным, жертва рискует подвергнуться дальнейшему плохому обращению.

### *Люди, подверженные риску стать жертвами традиционной, наносящей вред практики*

Примеры традиционных, наносящих вред обычаев в Афганистане - это брак по принуждению, ранний брак, убийство во имя чести, задержание за поведение, не являющееся по закону преступлением, кровная месть. Подобная практика затрагивает как мужчин, так и женщин, хотя последние страдают от этого несравнимо сильнее. Женщины без действенной поддержки мужчины или семьи и одинокие женщины брачного возраста в Афганистане редкость, и на них смотрят с определенным подозрением. Они подвергаются большому риску принудительно быть отданными замуж своими родственниками. Одинокие женщины могут подвергнуться изоляции со стороны местного сообщества или стать предметом сплетен, которые могут разрушить их репутацию и социальный статус, что в свою очередь грозит им оскорблениями, домогательствами, запугиванием со стороны

мужчин и даже похищением и изнасилованием. В большинстве подобных случаев государство не выступает в качестве эффективного защитника женщины.

### *Гомосексуалисты*

Открытые гомосексуальные отношения в Афганистане с его консервативными социальными нормами невозможны. В дополнение к тому, что мужчины и женщины, имеющие гомосексуальные отношения, могут подвергнуться насилию со стороны членов своей семьи или местного сообщества, большинство толкований применяемого уголовного права позволяет предположить, что гомосексуальные действия влекут за собой суровое наказание, если об этом станет известно властям.

### *Афганцы, связанные с международными организациями и силами безопасности*

Афганцы, работающие или связанные с международными организациями или силами безопасности в районах с активной антиправительственной деятельностью или в местности, куда проникают отряды Талибан или Хизб-и-Ислами, подвергаются повышенному риску стать мишенью угроз.

Люди, подвергающиеся нападению, включают гражданских служащих, таких как водители грузовиков или строители, переводчики, сотрудники гуманитарных организаций и журналисты.

### *Землевладельцы*

Землевладельцы, требующие возвращения или компенсаций за отнятую влиятельными командирами или местными властями землю или имущество, подвергаются риску насилия и/или ареста, если они не имеют политической, родовой или семейной защиты. Судебные решения в пользу законных прав владельцев собственности на практике не реализуются в эффективную государственную защиту, которая зависит от желания и способности местных властей помочь в разрешении подобных споров.

### *Афганцы, имеющие отношение к Народно-демократической партии Афганистана*

Если некоторые бывшие члены НДПА и чиновники павшего коммунистического режима смогли воспользоваться защитой своей семьи, родовыми или политическими связями, то другие, не имеющие защиты местного сообщества, остаются подверженными риску преследования за свои прошлые политические взгляды и связи. Такой риск распространяется на широко известных или высокопоставленных членов НДПА, членов их семей, а также

сотрудников органов безопасности. Несмотря на то, что особому риску ответного насилия подвержены люди, ассоциируемые с нарушением прав человека при коммунистическом режиме, ходатайства о предоставлении убежища людям, служившим в вооруженных силах, полиции и органах безопасности, а также некоторых высокопоставленных членов партии и чиновников отдельных министерств требуют тщательной оценки на предмет соответствия положениям об исключении согласно Конвенции 1951 года.

## **2. Исключение**

Учитывая длительную историю серьезных и широко распространенных нарушений международного гуманитарного права в Афганистане, причины, по которым можно применить положения об исключении, могут обнаружиться во многих индивидуальных заявлениях о предоставлении убежища. Тщательная оценка на предмет исключения должна проводиться на индивидуальной основе и только после того, как будет установлено, что заявитель соответствует критериям защиты, как описано в данном руководстве. Как указано выше, подобное возможно в случаях с афганцами, служившими в вооруженных силах, полиции, органах безопасности, высокопоставленными государственными служащими отдельных министерств при режимах Тараки, Хафизуллы Амина, Бабрака Кармаля и Наджибуллы.

Некоторые деяния членов вооруженных формирований, противостоявших коммунистическому режиму и советской оккупации – с 27 апреля 1978 года до падения режима Наджибулы в апреле 1992 – квалифицируются как военные преступления и преступления против человечности, совершенные как в отношении комбатантов, так и гражданских лиц. Подобным же образом в период с 1992 по 1996 гг. вооруженный конфликт между различными группами также сопровождался серьезными нарушениями международного права в области прав человека и гуманитарного права.

Применимость положений об исключении необходимо проанализировать и в отношении членов и боевых командиров движения Талибан, Хизб-и-Ислами Хикматияр и других вооруженных групп, вовлеченных в повстанческую борьбу.

## **3. Дополнительные соображения**

Как было сказано выше, определение понятия «беженец» предполагает наличие связи с одним или более оснований, перечисленных в Конвенции 1951 года. Когда такой связи нет, следует предусмотреть возможность предоставления дополнительных форм защиты или, в случае рассмотрения заявлений УВКБ ООН, статуса мандатного беженца в рамках расширенного определения «беженец» людям, ищущим убежища из Афганистана или тем, кто не может туда вернуться по причине серьезной неизбирательной угрозы жизни, физической безопасности и свободе. Значительные районы Афганистана до сих пор являются зоной конфликта и/или неподконтрольны центральному правительству. Принимая во внимание отсутствие эффективной государственной защиты в сочетании с риском

насилия, заявления о предоставлении международной защиты людям, спасающимся бегством из этих районов, следует рассматривать в их пользу. Внизу приведен список угроз, который не является исчерпывающим.

- усиление мер по борьбе с повстанцами со стороны (МСБ)/НАТО, включая воздушные обстрелы, которые переросли в открытые боевые действия в южных, юго-восточных и восточных провинциях;
- неизбирательные нападения антиправительственных субъектов путем, помимо прочего, постоянного использования оружия неизбирательного характера (самодельных взрывных устройств (СВУ) на дорогах, ракетных обстрелов, бомб и атак террористов-смертников) включая атаки на гражданские объекты такие как школы, учителя и религиозные фигуры;
- действия по устрашению, включая произвольные убийства, похищения и другие угрозы жизни, безопасности и свободе антиправительственными субъектами и региональными боевыми командирами, милициейским коинандованием и преступными группами; и
- незаконный захват земли и конфискации с ограниченной возможностью восстановления прав или получения компенсации.

Более того, УВКБ ООН призывает государства из гуманитарных соображений с осторожностью подходить к рассмотрению возможности возвращения людей в Афганистан. Возвращение и реинтеграция семей с маленькими детьми с одним из родителей, с пожилыми, больными или нетрудоспособными людьми без поддержки семьи и/или местного сообщества не будет долгосрочной и устойчивой.

#### **4. Возможность поиска убежища или перемещения внутри страны**

По мнению УВКБ ООН, такая альтернатива для людей, спасающихся от преследования или общей ситуации насилия, как бегство или перемещение внутри страны, в Афганистане в общем неосуществима. Во многих случаях сфера влияния местных боевых командиров и вооруженных групп распространяется за пределы местности, которую они непосредственно контролируют, так как они могут иметь связи с более влиятельными силами, в том числе связи на центральном уровне. Ввиду ограниченной возможности государственных органов контролировать ситуацию и продолжающегося конфликта, государство в большинстве случаев не в состоянии обеспечить своим гражданам эффективную защиту, если источником преследования являются негосударственные структуры.

В афганском обществе семейные/родственные связи и связи внутри местного сообщества – это основные средства обеспечения защиты и экономического выживания, включая доступ к жилью. Поэтому вероятность того, что афганцы смогут вести относительно нормальную жизнь без особых трудностей на новом месте, даже в городе, где у них нет сильных связей, ничтожно мала.

#### **5. Отмена статуса в связи с изменением обстоятельств**

Несмотря на значительные позитивные изменения в стране с 2002 года вероятность достижения страной долгосрочного мира и развития неопределенна. Ухудшение ситуации с обеспечением безопасности в стране отмечается усилением антиправительственных выступлений в районах, ранее считавшихся относительно безопасными. Частые акты насилия, как со стороны антиправительственных формирований, так и в связи с антитеррористическими операциями, а также со стороны местных командиров, привела к внутренним перемещениям и в настоящее время не способствует возвращению беженцев в Афганистан. Так как силам национальной безопасности все с большим трудом удается держать под контролем многие районы страны, вряд ли можно говорить о соответствующем использовании положений о прекращении Статей 1С (5) или (6) Конвенции 1951 г.

## I. ВВЕДЕНИЕ

Данное руководство разделено на 3 части, включая введение (часть I). Часть II содержит общую информацию об Афганистане, в том числе описание национального законодательства, системы управления, политических структур и военной структуры. Эта часть руководства также даст общую картину относительно безопасности в стране, соблюдения прав человека, социально-экономических условий, в том числе наличия доступа к земле и жилью, так как эти вопросы очень важны при определении необходимости международной защиты и для информирования людей, выразивших желание вернуться на Родину. В заключение дается обзор ситуации с перемещением людей внутри страны – явлением, имеющим место в течение длительного времени, - и соображения, которые необходимо учесть при рассмотрении возможности возвращения афганцев.

Часть III содержит подробную информацию о стране, необходимую для оценки потребности в международной защите афганцев, ищущих убежище за рубежом. В этой части дается описание основных групп людей, рассматриваемых как принадлежащих к группе риска, рассматривается природа этого риска, а также говорится об обеспечении национальной защиты в тех случаях, где есть такая возможность.

В процессе оценки ходатайств афганцев о предоставлении убежища возможны заявления отдельных людей, которые по результатам индивидуальной оценки могут рассматриваться как подверженные риску преследования, но не заслуживающие международной защиты по Конвенции 1951 года. Часть III дает рекомендации относительно заявлений о предоставлении защиты, которые могут инициировать анализ применимости положений об исключении Конвенции 1951 года.

Принимая во внимание открытый конфликт в Афганистане, учащающиеся неизбирательные нападения на мирное население, отсутствие национальной защиты, возможны дела, в которых предоставление международной защиты оправдано, даже если нет особой связи с критериями, определенными в Конвенции 1951 года. В части III обсуждается подобная ситуация с перечислением причин возможного риска. В данном контексте следует отметить, что доступ к зонам конфликта для сотрудников ООН значительно ограничен, что сказывается на реализации проектов, мониторинге и обеспечении защиты. Учитывая изменчивую ситуацию в отношении безопасности, данный документ не дает оценку безопасности на уровне районов.

Часть III также содержит краткое описание групп людей, оценка заявлений которых о предоставлении им убежища может не выявить необходимости в международной защите, но в случае с которыми государства должны подходить к возможности принудительного возвращения их в Афганистан с большой осторожностью с учетом гуманитарных соображений.

И в заключение, часть III дает руководство по альтернативе перемещения внутри страны в поисках защиты и применению положений о прекращении, изложенных в статье 1С (5) и (6) Женевской конвенции.

## II. СИТУАЦИЯ В АФГАНИСТАНЕ<sup>1</sup>

### А. Общая информация

Афганистан – это страна общей площадью 647 500 кв. км, не имеющая выхода к морю. Афганистан граничит с шестью государствами: Пакистаном (общая протяженность границы 2 430 км), Таджикистаном (1 206 км), Ираном (936 км), Узбекистаном (137 км) и Китаем (76 км). Территория Афганистана большей частью горная; 12% территории составляют пахотные земли, 3% покрыто лесом и около 46% – это пастбища.<sup>2</sup>

Территория страны административно разделена на 34 провинции<sup>3</sup>, две из которых – Панджшир и Дайкунди – были образованы в 2004. Эти 34 провинции в свою очередь делятся на 361 район<sup>4</sup> и управляются следующим образом:

- Провинция – самая крупная административная единица, возглавляемая губернатором (*Уаали*), который обычно назначается Президентом. Губернаторы подотчетны министру внутренних дел. В настоящее время в корпусе губернаторов есть только одна женщина, г-жа Хабиба Сураби, руководящая провинцией Бамьян.
- Город (главным образом столицы провинций и другие города) – административная единица, которой руководит мэр. Город в свою очередь состоит из нескольких муниципальных округов, во главе которых также стоят мэры. Мэры больших городов в настоящее время назначаются Президентом, но в итоге будут избираться в соответствии с электоральным и муниципальным правом.
- Район (*Уолусуали*) – это децентрализованная административная единица внутри провинции, главным образом в сельской местности, возглавляемая районным администратором. Кандидатуры районных губернаторов выдвигаются губернаторами провинций и назначаются министром внутренних дел. В соответствии с Указом Президента №36 34 провинции, 361 район и муниципальные округа, включая районные центры без округов, являются избирательными округами.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Данный документ охватывает события, произошедшие в Афганистане в период с июня 2005 г. по ноябрь 2007 г.

<sup>2</sup> Центральное разведывательное управление, *The World Factbook: Afghanistan (Мировые факты: Афганистан)*, 6 декабря 2007, см. на сайте: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.html> (далее "ЦРУ, Мировые факты: Афганистан").

<sup>3</sup> *Афганистан Онлайн*, «География – провинции», 5 октября 2005 г.; см. на сайте: <http://www.afghan-web.com/geography/provinces.html>

<sup>4</sup> 68 районов в настоящее время невозможно картографировать, так как их точные границы еще не установлены. См. Указ Президента №36 об установлении электоральных округов (*Хаеза*) Палаты народов Национальной Ассамблеи (*Уолеси Джирга*), подписанный 5 июня 2004 г., на сайте: [http://www.jemb.org/eng/LegalFramework/Basic Legislation/Decree on Electoral Constituences \(English\).pdf](http://www.jemb.org/eng/LegalFramework/Basic%20Legislation/Decree%20on%20Electoral%20Constituences%20(English).pdf), и Статью 11 Закона о выборах, введенного в действие Указом Президента №28, подписанного в июне 2004 г., на сайте: <http://www.jemb.org/eng/Legal Framework/Basic Legislation/Electoral Law/English Decree.pdf> (далее «Закон о выборах»).

<sup>5</sup> Делимитация границ районных избирательных округов выявила споры об определении районов и трудности с совмещением установленных до войны административных районов с *де-факто* районами, которые были учреждены во время войны и чье руководство было назначено. Кабинет министров недавно постановил, что разрешить этот сложный

- Сельские населенные пункты составляют основные сообщества в сельских районах, а *гузар* (район в населенном пункте) является подразделением *нахия* (муниципального округа).

Точная численность населения страны неизвестна, но приблизительные оценки говорят о 24 миллионах человек, большинство из которых живет в сельской местности (71.2%). Городские жители составляют примерно 28.8% населения. Прирост численности населения составляет 2.5% в год.<sup>6</sup> Предполагается, что до конфликта приблизительно 80-85% населения Афганистана напрямую или косвенно зависело от сельского хозяйства, что наверняка меняется в настоящее время из-за массового переселения населения в городскую местность.<sup>7</sup> Около 4 миллионов зарегистрированных афганцев до сих пор живут за рубежом – большинство из них находится в соседнем Иране (920 000)<sup>8</sup> и Пакистане (2.15 миллиона)<sup>9</sup>.

Государственными языками являются дари и пушту,<sup>10</sup> на которых говорит 50% и 35% населения соответственно.<sup>11</sup> Конституция также предусматривает, что тюркские языки (т.е., узбекский, туркменский, балучи, пашаи, нуристан и памири (*Алсана*)) имеют статус третьего официального языка в тех регионах, где на них говорит большинство населения.<sup>12</sup>

Говоря об этническом составе населения, Конституция гласит, что афганскую нацию составляют следующие этнические группы: пуштуны, таджики, хазары, узбеки, туркмены, балучи, пашаи, нуристан, аймаки, арабы, кыргызы, кызылбаши, гуджуры, брахвуи и др.:<sup>13</sup>

- пуштуны составляют самую многочисленную группу населения (около 42%), которая делится на две большие подгруппы: дуррани и гилзай, которые в свою очередь делятся на меньшие группы и племена. Большинство пуштунов ведут оседлый образ жизни, тогда как некоторые из них, *кучи*,

вопрос должна будет Национальная Ассамблея. В результате этого были отложены выборы в районные советы. См. Генеральная ассамблея ООН, «Ситуация в Афганистане и ее влияние на мир и международную безопасность. Международная помощь в поддержку установления мира, нормальной деятельности и реконструкции пострадавшего от войны Афганистана», A/59/744-S/2005/183, 18 марта 2005 г., стр. 2-3, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42d791844>

<sup>6</sup> Программа развития ООН, «Афганистан, Национальный отчет о человеческом развитии 2004 – безопасность с человеческим лицом: вызовы и обязательства», 21 февраля 2005 г., см. на сайте: <http://www.undp.org/dpa/nhdr/af/AfghanHDR2004.htm> (далее «ПРООН, Афганистан, Национальный отчет о человеческом развитии 2004»). См. также: Центральный статистический офис Афганистана, «Население», см. на сайте: <http://www/cso-af.net/cso/index.php?page=14&block=6>, и «Перепись», см. на сайте: <http://www/cso-af.net/cso/index.php?page=14&language=en&block=2&menutitle=Census>.

<sup>7</sup> Центральный статистический офис Афганистана, «ВВП», см. на сайте: <http://www/cso-af.net/cso/index.php?page=21&language=en&block=2&menutitle=GDP>.

<sup>8</sup> Регистрация афганских беженцев в Иране, Атаеш II регистрация, Правительство Ирана, май 2006.

<sup>9</sup> Регистрация афганцев в Пакистане, УВКБ ООН/Министерство штатов и пограничных регионов, Правительство Пакистана, 2007.

<sup>10</sup> Статья 16 Конституции Афганистана, см. на сайте [http://www.jemb.org/eng/Legal Framework/Legislation of Reference/Constitution \(English\).pdf](http://www.jemb.org/eng/Legal%20Framework/Legislation%20of%20Reference/Constitution%20(English).pdf) (далее «Конституция»).

<sup>11</sup> ЦРУ, *World Factbook: Afghanistan*, см. сноску 2 выше. S

<sup>12</sup> Статья 16 Конституции Афганистана, см. сноску 10 выше.

<sup>13</sup> Статья 4 Конституции Афганистана, см. сноску 10 выше.



ведут полукочевой и кочевой образ жизни, в основе которого лежит скотоводство;

- таджики (около 27%) – это афганцы, говорящие на персидском языке (дари);
- хазара (около 9%), узбеки (около 9% населения), туркмены, балучи, пашаи, нуристаны, аймаки, арабы, кыргызы, кызылбаши, гуджур, брахуи и другие малочисленные подгруппы (13%).<sup>14</sup>

Конституция Афганистана гарантирует «равенство всех этнических групп и племен»<sup>15</sup> и запрещает дискриминацию.<sup>16</sup>

Ислам является государственной религией Афганистана.<sup>17</sup> Большинство населения – сунниты (80%), тогда как шииты, включая небольшую группу исмаилитов, составляют 19% населения страны.<sup>18</sup> В Афганистане также проживают хинду и сикхи – составляющие меньшинство. Последователи других религий свободны исповедовать свою религию и отправлять религиозные ритуалы в рамках положений Конституции и других законов.<sup>19</sup>

## **Б. Политическая ситуация**

Переходный политический период в Афганистане, начало которому положил Боннский процесс<sup>20</sup> (2002-2005), был ознаменован важными изменениями в политической жизни, включая свободные выборы Президента<sup>21</sup> и принятие Конституции,<sup>22</sup> и завершился вступлением в силу новой Национальной Ассамблеи.<sup>23</sup> Однако способность Правительства управлять страной, как и сама его структура, до сих пор находится в переходном состоянии. Несмотря на значительный прогресс, достигнутый в построении государственных структур управления, реформирование общественного сектора, включая систему выплаты зарплат, отбор и компетентность государственных служащих, займет много времени, особенно на провинциальном и районном уровнях.<sup>24</sup> Более того,

<sup>14</sup> Австрийский центр изучения и документирования страны происхождения и вопросов убежища (ACCORD), *Страновой отчет по Афганистану*, 11-й европейский семинар по информации о странах происхождения (Вена, 21-22 июня 2007 г.), ноябрь 2007, стр. 2, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid-473451a31e> (далее «ACCORD, *Страновой отчет по Афганистану*», см. сноску 2 выше).

<sup>15</sup> Статья 6 Конституции Афганистана, см. сноску 10 выше.

<sup>16</sup> Статья 22 Конституции Афганистана, см. сноску 10 выше.

<sup>17</sup> Статья 2 Конституции Афганистана, см. сноску 10 выше.

<sup>18</sup> ACCORD, *Страновой отчет по Афганистану*, стр. 2, см. сноску 14 выше. См. также CIA, *World Factbook: Afghanistan*, см. сноску 2 выше.

<sup>19</sup> Статья 2 Конституции Афганистана, см. сноску 10 выше.

<sup>20</sup> В декабре 2001 под эгидой ООН в Бонне, Германии, состоялась встреча известных афганских деятелей с целью достижения консенсуса о временной структуре руководства страны до учреждения постоянного репрезентативного демократически избранного правительства. Боннское соглашение определило процесс разработки новой Конституции и порядок проведения президентских и парламентских выборов. Оно также учредило Временную афганскую администрацию (ВАА), состоящую из 30 членов и возглавляемую председателем, инаугурация которой состоялась 22 декабря 2001 с шестимесячным мандатом.

<sup>21</sup> Выборы Президента прошли 9 октября 2004 г. См. *Заявление Объединенного совета по проведению выборов (JEMB) о дате проведения выборов*, 9 июля 2004 г., Объединенный совет по проведению выборов, см. на сайте: [http://www.unaama-afg.org/docs/nonUN\\_Docs/Electoral\\_Docs/JEMB\\_statement&releases/JEMB\\_Statement\\_on\\_Elections-English.doc](http://www.unaama-afg.org/docs/nonUN_Docs/Electoral_Docs/JEMB_statement&releases/JEMB_Statement_on_Elections-English.doc).

<sup>22</sup> Конституция была принята 3 января 2004 г. См. сноску 10 выше.

<sup>23</sup> Президент Карзай открыл первую сессию Национальной ассамблеи 19 декабря 2005 года. См. «Состав Национальной Ассамблеи», Канцелярия Президента Исламской Республики Афганистан, см. на сайте: <http://www.president.gov.af/english/composition.msp>.

<sup>24</sup> Совет безопасности ООН, «*Отчет о миссии Совета Безопасности ООН в Афганистан*», 11-16 ноября 2006 г., S/2006/935, 4 декабря 2006 г., см. на сайте: <http://www.un.org/Docs/sc/missionreports/html> (далее «СБ ООН, *Отчет 11-16 ноября 2006 г.*»).

политические, институциональные и экономические достижения все больше находятся под угрозой, так как ситуация с обеспечением безопасности значительно ухудшилась в южных, юго-восточных, восточных, центральных и западных регионах страны из-за растущего числа вооруженных нападений оппозиционных Правительству сил.<sup>25</sup> Ухудшающаяся ситуация с безопасностью в стране осложняется увеличением выработки опийного мака и связанным с этим трафиком наркотиков в этих регионах.<sup>26</sup>

Сотрудничество Афганистана и международного сообщества нашло свое подкрепление в создании дорожной карты, обрисованной в Афганском пакте,<sup>27</sup> который представляет собой стратегическую основу для укрепления мира и стабильности и продвижения равномерно распределенного экономического роста, рассчитанный на 2006-2010 годы. В соответствии с Национальной стратегией развития Афганистана (НСРА)<sup>28</sup> Афганский пакт сформулировал план сотрудничества в трех взаимосвязанных сферах: 1) безопасность; 2) государственное управление, верховенство закона и соблюдение прав человека; 3) экономическое и социальное развитие.<sup>29</sup> Пакт особенно подчеркивает взаимосвязанность этих трех областей. Для каждой из этих областей были разработаны и согласованы индикаторы с установлением определенного срока достижения каждого. Борьба с производством наркотиков и выращиванием опийного мака отражена в каждой из областей. В области государственного управления, главенства закона и соблюдения прав человека Афганский пакт делает особый акцент на создании функционирующих институтов управления на провинциальном уровне. Под этим подразумевается гражданская администрация, полиция, тюремно-исправительные учреждения и судебные органы. Наряду с усилиями по реформированию системы государственной службы путем внедрения системы государственного управления, основанной на компетентности служащих, от Правительства ожидается усиление мер по борьбе с растущей коррупцией.

В НСРА сформулированы план и приоритеты Правительства в области развития.<sup>30</sup> Промежуточная НСРА (П-НСРА) была выполнена в конце 2005 года, что ознаменовало собой завершение предварительного этапа подготовки полной НСРА на 2007-2010 гг.<sup>31</sup>

---

<sup>25</sup> Генеральная Ассамблея ООН, «Ситуация в Афганистане и ее влияние на мир и международную безопасность. Отчет Генерального Секретаря ООН», A/62/345-S/2007/555, 21 сентября 2007 г., см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=46fb71e32> (далее «ГА ООН, Ситуация в Афганистане 21 сентября 2007 г.»).

<sup>26</sup> Производство опиума в 2006 году выросло на 51%, площадь, занятая под мак, увеличилась на 59%. См. «Экономист», страновой отчет – 2006, Отдел по сбору данных, «Экономист».

<sup>27</sup> Афганский пакт был принят на Лондонской конференции по Афганистану, прошедшей в Лондоне 31 января-1 февраля 2006 г; см. на сайте: <http://www.andcs.gov.af/ands/I-A/INDS/ands-documents.asp?page=883736numbpar=cc&lang=eng&cont=right&class=dari> (далее «Афганский пакт»).

<sup>28</sup> См. официальный сайт НСРА: <http://www.andcs.gov.af>.

<sup>29</sup> В соответствии с Афганским пактом (см. сноску 27 выше) за выработку общих направлений и общее руководство реализацией НСРА несет ответственность правительственный Комитет по надзору. Работая под общим руководством Комитета по надзору, Рабочий комитет консультативной группы (КГ) НСРА, возглавляемый министром финансов, наделен обязанностями по руководству, координации и мониторингу выполнения НСРА. См. документы НСРА на сайте: <http://www.andcs.gov.af/ands-documents.asp?page=883736numbpar=css&lang=eng&cont=right&class=dari>.

<sup>30</sup> Видение развития Правительства Афганистана отражено в Афганском пакте и отчете 2005 года о Целях развития тысячелетия («Видение 2020»), См. сноску 27 выше и «Страновой отчет Исламской Республики Афганистан за 2005 год – Видение 2020, 2005»; см. на сайте: [http://www.andcs.gov.af/src/MDGs\\_Reps/MDGR2005.pdf](http://www.andcs.gov.af/src/MDGs_Reps/MDGR2005.pdf) (далее «Отчет о ЦРТ, 2005»).

<sup>31</sup> НСРА, «Ключевые факты о НСРА», см. на сайте: [http://www.andcs.gov.af/src/jcmb/icmb2/coll/4.1\\_Key\\_facts\\_on\\_ANDCS\\_English.pdf](http://www.andcs.gov.af/src/jcmb/icmb2/coll/4.1_Key_facts_on_ANDCS_English.pdf)

С 2002 года был достигнут определенный прогресс в восстановлении страны и постепенном расширении основных государственных социальных услуг, в том числе по здравоохранению и образованию. Тем не менее, доступ к базовым учреждениям здравоохранения и образования, особенно в сельской местности, остается ограниченным.<sup>32</sup> Ситуация для многих афганцев осложняется бедностью и продовольственной ограниченностью.<sup>33</sup>

Что касается политической ситуации внутри страны, две палаты Парламента постепенно увеличили свое влияние внутри правящей структуры, о чем говорят недавние беспрецедентные обсуждения нового бюджета, законов о средствах массовой информации и амнистии. Отношения между законодательной и исполнительной ветвями власти развиваются динамично и могут меняться и дальше, так как внутри Парламента формируются новые альянсы, создавая силу в противовес влиянию исполнительной ветви власти.<sup>34</sup>

Говоря о ситуации в регионе, отношения между Пакистаном и Афганистаном зависят от проблем обеспечения безопасности, так как Афганистан все больше обеспокоен вылазками антиправительственных сил с территории Пакистана. Афганистан неоднократно взывал к Правительству Пакистана с просьбами решить эту проблему. Со своей стороны, Пакистан выразил намерение возвести оградительные сооружения на границе, чем вызвал усиление критики со стороны Афганистана. Присутствие большого числа афганцев в Пакистане в разное время ассоциировалось в обеих странах с проблемами в обеспечении безопасности.<sup>35</sup>

В попытке снизить напряжение между двумя странами, особенно по трансграничным вопросам, Президент Карзай и Президент Мушарраф на саммите в Вашингтоне в сентябре 2006 года и саммите в Анкаре в апреле 2007 договорились рассматривать усилия по борьбе с терроризмом и антиправительственными действиями в качестве приоритета, в частности, предложив созвать Региональную *джиргу* – собрание племенных старейшин и лидеров - по установлению мира.<sup>36</sup> Четырехдневная афгано-пакистанская *джирга* по установлению мира, прошедшая в августе в Кабуле, указала на необходимость совместного решения целого ряда общих проблем, начиная с борьбы с терроризмом. На этом собрании Президент Мушарраф признал, что действиям Талибан внутри Афганистана оказывается поддержка в некоторых пограничных районах Пакистана.<sup>37</sup> Участники собрания сфокусировались на необходимости добиваться стабильности в регионе. Реализация и мониторинг договоренностей, достигнутых на *джирге по установлению мира* и сформулированных в ее декларации, будут обязанностью постоянной Совместной комиссии *джирги* по

---

<sup>32</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека, «*Экономические и социальные права в Афганистане II*», август 2007, см. на сайте: [http://www.ighrc.org.af/Rep\\_Eng\\_Economic\\_Soc\\_Rights\\_II\\_30\\_aug\\_2007.htm](http://www.ighrc.org.af/Rep_Eng_Economic_Soc_Rights_II_30_aug_2007.htm) (далее: «НКАПЧ, *Экономические и социальные права*»).

<sup>33</sup> НКАПЧ, «*Экономические и социальные права*», см. сноску 32 выше. Полный текст Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах см. на сайте: <http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

<sup>34</sup> Совет безопасности ООН, «*Ситуация в Афганистане и ее влияние на мир и международную безопасность. Отчет Генерального секретаря ООН*», A/61/799-S/2007/152, 15 марта 2007 г., см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/nwmain?docid=461cacc52> (далее «СБ ООН, *Ситуация в Афганистане 15 марта 2007 г.*»).

<sup>35</sup> Там же.

<sup>36</sup> Там же.

<sup>37</sup> ГА ООН, «*Ситуация в Афганистане 21 сентября 2007 г.*», пункт 27, см. сноску 25 выше.

установлению мира, состоящей из 50 членов, которые будут собираться каждые 2 месяца.<sup>38</sup>

Центральным вопросом в отношениях между Афганистаном и Ираном продолжает оставаться социально-экономическое сотрудничество. Несмотря на публичную демонстрацию взаимной поддержки и сотрудничества, на отношениях между двумя странами в последнее время сказался так называемый «депортационный кризис»,<sup>39</sup> начавшийся в феврале 2007 года, когда Правительство Ирана через ряд средств массовой информации заявило о своих планах тщательной проверки и упорядочения пребывания иностранцев на своей территории, включая меры по депортации в 2007 году афганцев, не имевших документов. Иранские власти приступили к реализации своих заявлений 23 апреля с депортации афганцев через Милак-Заранжский контрольно-пропускной пункт на границе на юго-западе Афганистана.<sup>40</sup> Вследствие неспособности вовремя отреагировать на нужды депортированных с территории Ирана афганцев, Национальная ассамблея Афганистана выразила вотум недоверия 10 мая 2007 г. министру по делам беженцев и репатриации, г-ну Мохаммаду Акбару Акбару, и 12 мая 2007 г. – министру иностранных дел, г-ну Дадфару Рангуину Спанта. Президент Карзай направил дело на рассмотрение в Верховный суд, чтобы тот вынес решение о том, насколько легитимно было смещение министра за вопросы, не подпадавшие в ведение его министерства. В момент обращения в Верховный суд министр иностранных дел все еще занимал свой пост, тогда как г-н Акбар был смещен и его пост министра по делам беженцев и репатриации занял г-н Шир Мохаммад Этебари.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Совместная афгано-пакистанская декларация *джирги* по установлению мира, подписанная в Кабуле 12 августа 2007 г.; доступна на сайте: <http://www.embassyofafghanistan.org/08.14.2007newsjirga.html>

<sup>39</sup> ГА ООН, «Ситуация в Афганистане 21 сентября 2007 г.», пункт 28, см. сноску 25 выше.

<sup>40</sup> Human Rights Watch, «Иран: остановить массовую депортацию афганцев; расследовать нарушения в трех пунктах временного задержания», 19 июня 2007 г.; см. на сайте: <http://hrw.org/english/docs/2007/06/18/iran16206.htm>

<sup>41</sup> Карлотта Галл, «Афганские парламентарии голосуют против министра иностранных дел», «Нью-Йорк Таймс», 13 мая 2007 г.; <http://www.nytimes.com/2007/05/13/world/asia/13kabul.html?n=Top/News/World/CountriesandTerritories/Iran>.

## **В. Национальное законодательство**

### **1. Конституция**

Конституция Афганистана<sup>42</sup> была официально подписана Президентом Карзаем 26 января 2004 г. В ней Афганистан провозглашен Исламской Республикой,<sup>43</sup> предусмотрен избираемый Президент, кабинет министров, судебная власть и Национальная ассамблея, состоящая из двух палат – *Уолеси Джирга* (Палата народов) и *Мешрано Джирга* (Палата старейшин).<sup>44</sup> Конституция также декларирует равенство мужчин и женщин. Одновременно с обязательством соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и международные договора, к которым присоединился Афганистан,<sup>45</sup> Конституция гласит, «что никакой закон не может противоречить принципам и положениям святой религии ислам в Афганистане».<sup>46</sup>

В Статье 130 Конституции<sup>47</sup> предусмотрено, что в отсутствие соответствующего национального закона суды будут принимать решение в соответствии с «*правом Ханафи*»<sup>48</sup> и «в рамках, установленных Конституцией». В качестве исключения Статья 131 Конституции предусматривает, что шиитская школа права применяется при рассмотрении дел последователей шиитской ветви, имеющих личный характер. Более того, в тех случаях, когда рассматриваются дела последователей шиитской ветви и когда Конституция или другие законы не дают исчерпывающего ответа, суды будут выносить решение в соответствии с шиитским правом.<sup>49</sup>

Международные соглашения, к которым присоединился Афганистан, составляют важную правовую основу, в рамках которой применяются национальные законы. Хотя Конституция Афганистана не конкретизирует, положения какого права – международного или национального – следует применять в случаях, когда национальные законы вступают в противоречие с этими соглашениями, базовый принцип международного права гласит, что государства не могут ссылаться на свои национальные законы или Конституцию в оправдание нарушения международного права. Тем не менее, непонятно, какое право превалирует, если положения международного договора рассматриваются как противоречащие принципам ислама.

---

<sup>42</sup> Полный текст Конституции Афганистана см. сноску 10 выше. Более подробную информацию о процессе разработки Конституции см. Отдел исследований и оценки Афганистана (ОИОА), «Справочник от А до Я по Афганистану», пятое издание, ноябрь 2006 г., см. на сайте: [http://www.arei.org.af/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=17](http://www.arei.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=17) (далее «ОИОА, Справочник от А до Я»). См. также Барнетт Р. Рубин, *Создание Конституции Афганистана*, Журнал демократии, том 15, №3, июль 2004 г., стр. 5-19; см. на сайте: [www.cic.nyu.edu/archive/pdf/JOD\\_published.pdf](http://www.cic.nyu.edu/archive/pdf/JOD_published.pdf)

<sup>43</sup> Статья 1 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>44</sup> Главы 3-4 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>45</sup> Статья 7 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>46</sup> Статья 3 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>47</sup> Статья 130 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>48</sup> Среди 4 исторически сложившихся суннитских школ правовой мысли в исламе школа Ханафи является старейшей и наиболее либеральной школой, которая делает особый акцент на человеческих причинах. См. Глобальная безопасность, «Военные: ислам Ханафи», 26 апреля 2005 г.; см. на сайте: <http://www.globalsecurity.org/military/intro/islam-hanafi.htm>.

<sup>49</sup> Статья 130 Конституции, см. сноску 10 выше.

## **Г. Государственные и политические структуры**

### **1. Лойя Джирга**

*Лойя Джирга* (Большая ассамблея), играющая во многом роль Конституционной Ассамблеи, состоит из членов Национальной ассамблеи и председателей провинциальных и районных советов.<sup>50</sup> Министры, Верховный судья, члены Верховного суда и Генеральный прокурор могут участвовать в заседаниях *Лойя Джирга* без права голоса. *Лойя Джирга* может быть созвана в следующих случаях:

- при необходимости принятия решений по вопросам независимости, национального суверенитета, территориальной целостности и высших интересов страны;
- при внесении изменений в Конституцию;
- при предъявлении обвинений Президенту в соответствии с Конституцией.

### **2. Президент и Кабинет министров**

Исполнительная ветвь центрального Правительства Афганистана состоит из Канцелярии Президента, двух вице-президентов, Генерального прокурора, 25 министров, различных независимых органов, например, Департамента национальной безопасности, Центрального статистического офиса и других органов центрального Правительства. В начале 2006 г. функции ряда министерств были объединены и таким образом создан более упорядоченный Кабинет.<sup>51</sup>

Президент избирается прямым тайным голосованием сроком на пять лет и может быть избран максимум на два срока.<sup>52</sup> Кандидаты в президенты называют двоих кандидатов в вице-президенты в момент выдвижения своей кандидатуры. Президент избирается абсолютным большинством голосов в прямых президентских выборах. Если ни один из кандидатов не получает более 50 процентов голосов, первые два кандидата, получившие наибольшее количество голосов, участвуют во втором туре. Президент является главой государства, председателем Кабинета министров и главнокомандующим Вооруженными силами Афганистана.<sup>53</sup> Президент назначает министров, Генерального прокурора, Генерального директора Центрального банка Афганистана, членов Верховного суда и других чиновников.<sup>54</sup> Назначения на эти должности требуют одобрения *Уолеси Джирга* (нижней палаты Национальной ассамблеи).<sup>55</sup>

Первый Кабинет министров Афганистана был сформирован Президентом Карзаем в марте 2006 г. после выборов в Парламент и провинциальные советы. Кабинет, состоящий из технократов, представляющих различные этнические и

---

<sup>50</sup> Статья 110 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>51</sup> ОИОА, *Справочник от А до Я*, стр. 65, см. сноску 42 выше.

<sup>52</sup> Статья 61 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>53</sup> Статья 64 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>54</sup> Там же.

<sup>55</sup> Там же.

политические группы со всей страны, состоит из 25 министров и одного главного министра.<sup>56</sup> Президент Карзай принял присягу министров 2 мая 2006 г.<sup>57</sup>

### 3. Национальная ассамблея

Учрежденная Конституцией Национальная ассамблея состоит из двух палат: *Мешрано Джирга* (Сенат или Верхняя палата) и *Уолеси Джирга* (Палата представителей или Нижняя палата).<sup>58</sup>

Национальная ассамблея является высшим законодательным органом страны,<sup>59</sup> и наделена полномочиями пересмотра всех законов, принятых Кабинетом министров и Президентом во время переходного периода. Быть одновременно членом *Мешрано Джирга* и *Уолеси Джирга* невозможно.<sup>60</sup> Кроме того, членами Национальной ассамблеи могут быть только граждане Афганистана.<sup>61</sup> Кандидаты в члены *Уолеси Джирга* должны быть в возрасте 25 лет или старше на момент выдвижения своей кандидатуры в *Уолеси Джирга*, а кандидаты в члены *Мешрано Джирга* - 35 лет или старше на момент назначения в Верхнюю палату.<sup>62</sup>

Новая Национальная ассамблея была созвана в первый раз 19 декабря 2005 года после выборов в сентябре 2005 г.<sup>63</sup>

Национальная ассамблея наделена следующими полномочиями:<sup>64</sup>

- ратифицировать, вносить изменения и отменять законы и указы, имеющие статус законов;
- утверждать планы экономического, социального, культурного и технологического развития;
- утверждать государственный бюджет, выдавать разрешения на получение займов;
- учреждать, менять и распускать административные единицы;
- ратифицировать или выходить из международных договоров и соглашений; и
- другие полномочия, предусмотренные Конституцией Афганистана.

Политика в определенной области и законодательные акты могут быть инициированы Канцелярией Президента, отдельными министерствами или Национальной ассамблеей,<sup>65</sup> и становятся законом после одобрения их обеими палатами Парламента и утверждения Президентом.<sup>66</sup>

---

<sup>56</sup> См. полный список членов Кабинета на *Афганистан Онлайн*, «Члены Кабинета Президента Карзая», 25 сентября 2007 г.; см. на сайте: [http://www.afghan-web.com/politics/cabinet\\_members.html](http://www.afghan-web.com/politics/cabinet_members.html)

<sup>57</sup> Исламская Республика Афганистан, «Кабинет»; см. на сайте: <http://www.president.gov.af/english/cabinet.msp> (просматривался 14 декабря 2007 г.).

<sup>58</sup> Статья 82 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>59</sup> Статья 81 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>60</sup> Там же.

<sup>61</sup> Статья 85 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>62</sup> Там же.

<sup>63</sup> Канцелярия Президента Исламской Республики Афганистан, «Состав Национальной Ассамблеи»; см. на сайте: <http://www.president.gov.af/english/composition.msp>.

<sup>64</sup> Статья 90 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>65</sup> Статья 95 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>66</sup> Статья 94 Конституции, см. сноску 10 выше.

#### 4. Уолеси Джирга

*Уолеси Джирга* – это Нижняя палата (Палата представителей) Национальной ассамблеи. Члены *Уолеси Джирга* избираются сроком на 5 лет свободным прямым тайным голосованием в провинциальных избирательных округах.<sup>67</sup> В настоящее время *Уолеси Джирга* состоит из 249 мест<sup>68</sup>; Конституцией предусмотрено 250 мест максимум.<sup>69</sup> Места в Нижней палате распределены по провинциям в зависимости от численности населения в них. 68 мест, в среднем по два от каждой провинции, закреплены за женщинами.<sup>70</sup> 10 мест выделено на *кучи* (кочевое население), три из которых должны быть заняты женщинами. Состав членов Нижней палаты Национальной ассамблеи отражает политическое и этническое разнообразие Афганистана. В нее входит большое число представителей определенных профессий, группа сторонников светского устройства (некоторые из которых были известны в коммунистическом правительстве в 1980-х), бывшие боевые командиры (*джихади*) и небольшое число бывших членов движения «Талибан». Некоторые члены Национальной ассамблеи обвиняются в серьезных нарушениях прав человека, что вызывает определенное беспокойство в связи с их иммунитетом и предоставлением им национальной защиты.<sup>71</sup> В сложившейся благоприятной ситуации из 68 женщин, избранных в Нижнюю палату, некоторые получили свои места благодаря набранному количеству голосов, достаточному для прохождения в Парламент, без ссылки на квоту, предусмотренную избирательным правом.<sup>72</sup> Спикером *Уолеси Джирга* был избран Мохаммад Юнус Кануни, бывший кандидат в Президенты.<sup>73</sup>

#### 5. Мешрано Джирга

*Мешрано Джирга*, Верхняя палата Национальной ассамблеи Афганистана, которую также называют Сенатом, состоит из 102 членов.<sup>74</sup> В соответствии с Конституцией члены *Мешрано Джирга* избираются и назначаются следующим образом:<sup>75</sup>

- каждый из провинциальных советов избирает одного из своих членов в депутаты *Мешрано Джирга* сроком на четыре года;
- каждый из районных советов каждой провинции избирает одного человека сроком на три года;

---

<sup>67</sup> Статья 83 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>68</sup> Канцелярия Президента Исламской Республики Афганистан, «Состав Национальной Ассамблеи»; см. на сайте: <http://www.president.gov.af/english/composition.msp>.

<sup>69</sup> Статья 83 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>70</sup> Там же.

<sup>71</sup> Генеральная Ассамблея ООН, «Ситуация в Афганистане и ее влияние на мир и международную безопасность», A/60/712, 7 марта 2006 г., пункт 6; см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4415a1cd21> (далее «ГА ООН, «Ситуация в Афганистане 7 марта 2006 г.»).

<sup>72</sup> Там же.

<sup>73</sup> ГА ООН, «Ситуация в Афганистане 7 марта 2006 г.», пункт 8, см. сноску 71 выше.

<sup>74</sup> Канцелярия Президента Исламской Республики Афганистан, «Состав Национальной Ассамблеи»; см. на сайте: <http://www.president.gov.af/english/composition.msp>.

<sup>75</sup> Статья 84 Конституции, см. сноску 10 выше.



- Президент назначает оставшуюся одну треть членов Сената из экспертов и известных пытных людей (включая двух представителей нетрудоспособного населения и двух представителей кочевников – *кучи*) сроком на 5 лет. Половина назначаемых Президентом депутатов должны быть женщинами.

В ноябре 2005 г. в соответствии с Законом о выборах<sup>76</sup> каждый провинциальный совет избрал из числа своих членов двух представителей в *Мешрано Джирга*. Из 64 избранников 6 были женщины.<sup>77</sup> 9 декабря того же года с утверждения Объединенного совета по проведению выборов Президент Карзай назначил в *Мешрано Джирга* 34 человека (в том числе 17 женщин).<sup>78</sup> Так как выборы в районные советы были отложены, *Мешрано Джирга* пока не включает в себя представителей районных советов. Избирательный процесс был завершён 9 декабря 2005 г. с инаугурацией Национальной ассамблеи. *Мешрано Джирга* выбрала в спикеры бывшего Президента Афганистана, Сибхатуллу Моджадедди.<sup>79</sup>

В первые месяцы функционирования Национальной ассамблеи в центре обсуждения в основном находились административные вопросы и вопросы общественной значимости, например, угроза безопасности страны или вопрос того, должны ли мужчины сопровождать своих родственниц, депутатов Парламента, во время официальных командировок. В 2006 году Национальная ассамблея выросла в живой форум, где обсуждался широкий ряд вопросов, который все пристальнее проверял действия исполнительной власти и представлял все большую силу в противовес ей. Национальная ассамблея за последние 3 года пересмотрела около 200 законов и указов Президента. Были обсуждены правила и процедуры функционирования Национальной ассамблеи, включая процедуры утверждения членов Кабинета министров. Говоря о Кабинете министров, Нижняя палата Национальной ассамблеи 27 февраля 2007 г. приняла решение использовать свои полномочия по утверждению Кабинета, предусмотренные Конституцией, на индивидуальной, а не на коллективной основе.<sup>80</sup>

Обе палаты Парламента активно рассматривали и внесли изменения в целый ряд законов, в том числе Закон о провинциальных советах, Закон о тюремно-исправительных учреждениях, кодекс ювентильной юстиции (по делам несовершеннолетних), Закон о борьбе с наркотиками, Закон об охране окружающей среды, Закон о Комиссии по исполнению Конституции и Закон о структуре Правительства.

## 6. Провинциальные советы

<sup>76</sup> Закон о выборах, см. сноску 4 выше.

<sup>77</sup> ГА ООН, «Ситуация в Афганистане 7 марта 2006 г.», пункт 7, см. сноску 71 выше.

<sup>78</sup> Там же.

<sup>79</sup> ГА ООН, «Ситуация в Афганистане 7 марта 2006 г.», пункт 8, см. сноску 71 выше.

<sup>80</sup> ГА ООН, «Ситуация в Афганистане 7 марта 2006 г.», параграфы 8-9, см. сноску 71 выше. Национальная ассамблея также посвятила 4 дня обсуждению растущей угрозе стабильности страны. В обсуждениях в Национальной ассамблее заметную роль сыграли женщины и наряду с ними менее известные депутаты.

34 провинциальных совета<sup>81</sup> имеют в своем составе от 9 до 29 членов в зависимости от численности населения провинции, избираемых в каждом отдельном провинциальном округе. Кандидаты в члены совета должны проживать в провинции, от которой они баллотировались на выборы, и не могут баллотироваться одновременно в *Уолеси Джирга* и провинциальный совет.<sup>82</sup> Пересмотренный Закон о выборах гласит, что четверть мест в провинциальном совете закреплена за женщинами. На 420 имеющихся мест в провинциальных советах приходится 121 женщина. 5 мест в советах, выделенных для женщин, тем не менее, остаются вакантными до следующих выборов из-за недостатка женщин-кандидаток в провинциях Нангархар, Урузган и Забол.

## 7. Районные советы

Для организации управления на местном уровне и для обеспечения возможности активного участия населения в местном управлении были учреждены районные советы. Члены этих советов избираются свободным прямым тайным голосованием сроком на 3 года.<sup>83</sup> Выборы в районные советы, тем не менее, были отложены до тех пор, пока *Уолеси Джирга* не разрешит споры по поводу границ районов. Между тем, во многих регионах были созданы местные комитеты по развитию, члены которых были назначены провинциальными властями, а не избраны путем голосования, и которые частично взяли на себя функции будущих избираемых районных советов.

## 8. Политические партии

Граждане Афганистана имеют право создавать общественные организации и политические партии при условии, что их программа и устав не противоречат принципам ислама, положениям и ценностям Конституции и их организационная структура и источники средств доступны и известны общественности.<sup>84</sup> Более того, им запрещается иметь военные цели, а также входить в структуру или ассоциироваться с иностранными политическими партиями.<sup>85</sup>

Закон о политических партиях<sup>86</sup> запрещает формирование партий по этническому и языковому признаку, исламской школе мысли и религии.<sup>87</sup> Сформированная в соответствии с законом партия не может быть распущена без законных на то причин и без решения уполномоченного суда.<sup>88</sup> Министерство юстиции утверждает все большее число заявок на регистрацию политических

---

<sup>81</sup> Статья 138 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>82</sup> В соответствии со Статьей 84 Конституции человек, избранный в Палату старейшин теряет членство в своем провинциальном совете и поэтому на его место в совете будет в соответствии с законом назначен другой человек. См. сноску 10 выше.

<sup>83</sup> Статья 140 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>84</sup> Статья 35 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>85</sup> Там же.

<sup>86</sup> Закон о политических партиях был одобрен Советом министров 8 сентября 2003 г. и утвержден Указом Президента №73 14 октября 2003 г. См. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42d645564> (далее «Закон о политических партиях»).

<sup>87</sup> Статья 6 Закона о политических партиях, см. сноску 86 выше.

<sup>88</sup> Статья 35 Конституции, см. сноску 10 выше.

партий и все больше партий получают аккредитацию.<sup>89</sup> Применение Закона о политических партиях, запрещающего партиям иметь военизированные формирования, оказалось действенным инструментом разоружения и демобилизации бывших вооруженных отрядов моджахедов и исламских партий, созданных до принятия закона.

В последнее время на политической арене произошли некоторые изменения, затронувшие структуры влиятельных политических партий. Например, после назначения г-на Зарара Ахмеда Мукбеля, влиятельного члена «Хизби Джамият-и-Ислами Афганистан», министром внутренних дел три независимо друг от друга зарегистрированные политические партии слились с «Хизби Джамият-и-Ислами»: 1) «Нухзат Мели Афганистан», возглавляемая Ахмадом Уали Масудом; 2) «Хизби Итедал Мели Ислами Афганистан» во главе с Кара Биг Айзидом Яром; и 3) «Хизби Афганистан Науин», возглавляемая Мохаммадом Юнусом Канони.<sup>90</sup>

## 9. Парламентские группы в Уолеси Джирга

Другим событием в политической жизни страны было формирование новой политической группировки - Объединенного национального фронта,<sup>91</sup> представляющего собой широкую коалицию бывших и действующих военных командиров, командиров отрядов, воевавших против советских войск, бывших коммунистических лидеров и представителей различных социальных и этнических групп.<sup>92</sup> Многие из его членов входили в прошлом в состав Объединенного исламского фронта (более известного как Северный альянс).<sup>93</sup> Наиболее известные его члены – бывший Президент Афганистана Устад Раббани, спикер Парламента Юнус Кануни, первый вице-президент Зия Масуд, министр энергетики и водных ресурсов Исмаил Хан, маршал Фахим, генерал Дустум, министр внутренних дел в правительстве Народно-демократической партии Афганистана Гулабзой, генерал при режиме НДПА Нур уль Хак Улуми и внук короля Мустафа Захир. Члены Объединенного фронта будут возглавлять его поочередно, при это первые шесть месяцев его главой будет Устад Раббани.<sup>94</sup> На официальном представлении Объединенного фронта Устад Раббани озвучил его платформу, которая содержит предложения по строительству парламентской системы с премьер-министром и президентом, изменении избирательной системы с системы единого непередаваемого голоса на систему формирования Парламента по партийным спискам, введению института избираемых губернаторов провинций, укреплению сил национальной безопасности и ликвидации тюрем в Афганистане,

---

<sup>89</sup> Полный список «зарегистрированных политических партий» см. на сайте Министерства юстиции Исламской Республики Афганистан: <http://www.moi.gov.af/polpartieslist.html> (документ просматривался 14 декабря 2007 г.).

<sup>90</sup> Исламская Республика Афганистан, Министерство юстиции, список «зарегистрированных политических партий»; см. на сайте: <http://www.moi.gov.af/polpartieslist.html>

<sup>91</sup> Более подробную информацию об Объединенном Национальном Фронте см. на сайте: <http://www.afgha.com/?q=node/2472>.

<sup>92</sup> Агентство «Франс Пресс», «Афганцы формируют «объединенный фронт», 3 апреля 2007 г.; см. на сайте: <http://www.afghanistannewscenter.com/news/2007/april/apr32007.html#3>; см. также Рон Синовитц «Афганистан: новый политический блок объединяет бывших противников» радиостанция «Свободная Европа/Свобода», 5 апреля 2007 г.; см. на сайте: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/04/d0dfc5f9-e7de-4027-a98b-022e279abbe3.html>.

<sup>93</sup> Там же.

<sup>94</sup> Там же.

находящихся в ведении иностранного военного контингента.<sup>95</sup> Объединенный фронт также поднял вопрос присутствия иностранных войск на территории Афганистана, их роли и правовой основы их пребывания, а также роли международных военных сил, содержащих тюрьмы.

В течение 2006 г. в *Уолеси Джирга* наблюдались некоторые перегруппировки в раскладе сил и появление новых политических лидеров.

#### **а) «Эстиклал-и-Мили» – Национальная независимая группа**

«*Эстиклал-и-Мили*» (Национальная независимая группа) – это первая парламентская группа, созданная в Нижней палате. Ее возглавляет Сайед Мустафа Каземи, бывший министр торговли во временном и переходном правительствах и депутат Парламента из Кабула, а также спикер недавно созданного Объединенного национального фронта. Спикером этой группы является Нурзия Атмар, депутат Национальной ассамблеи из Нангархара. В состав группы входит 23 депутата Парламента.<sup>96</sup>

#### **б) «Низарат-и-Милли» – Национальная группа по мониторингу**

Второй созданной парламентской группой является «*Низарат-и-Милли*» (Национальная группа по мониторингу), возглавляемая Мохаммадом Азимом, инженером по образованию и бывшим членом «*Хизб-и-Ислами*», который в настоящее время является членом недавно созданного Объединенного национального фронта и депутатом Парламента от провинции Баглан. От лица группы выступает Мохаммад Алим Сайии, депутат Парламента от провинции Тахар. В состав группы входит 21 депутат.<sup>97</sup>

#### **в) «Тараки Хва» – группа «За прогресс»**

«*Тараки Хва*» (группа «За прогресс») – третья созданная парламентская группа. Во главе ее стоит Мохаммад Найим Фарахи, независимый депутат Парламента из провинции Фарах. От лица группы выступает Наджла Дехкан Нежад, депутат Парламента из провинции Герат. Мохаммад Найим Фарахи недавно присоединился к Объединенному национальному фронту.<sup>98</sup>

#### **г) «Хат-и-Сеовум» – Группа третьей линии**

Следующая сформированная в Нижней палате парламентская группа – это «*Хат-и-Сеовум*» (Группа третьей линии). Она состоит из 21 депутата Парламента и возглавляет ее Шукрия Баракзай, депутат из Кабула. Другие известные члены

---

<sup>95</sup> Там же.

<sup>96</sup> Konrad Adenauer Stiftung (KAS), *Парламентский бюллетень*, том 1, выпуск 4, 9 мая 2007 г., стр. 4; см. на сайте: [http://www.kas.de/proj/home/pub/80/1/year-2007/dokument\\_id10879/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/80/1/year-2007/dokument_id10879/index.html) (далее: «КАС *Парламентский бюллетень*»).

<sup>97</sup> КАС, «*Парламентский бюллетень*», стр. 5, см. сноску 96 выше.

<sup>98</sup> КАС, *Парламентский бюллетень*, стр. 5, см. сноску 96.

этой группы – Абдулкабир Ранджбар, депутат Парламента из Кабула, Нур Акбари, депутат из Дайкунди, Даоуд Султанзой, депутат из Газни и Нашим Уантануал, депутат из Урузгана.<sup>99</sup>

#### д) «Афганистан»

Пятая по счету сформированная в Нижней палате группа называется просто «Афганистан». Возглавляет ее Мирваис Ясени, бывший заместитель министра по борьбе с наркотиками и депутат Парламента из провинции Нангархар. Мухаммад Хуссаин Фахими, депутат Парламента из провинции Сарипол, является его заместителем. От лица группы выступает Хомира Акахиль. Во время создания этой группы в начале апреля 2007 года она состояла из 41 депутата, что сделало ее крупнейшим объединением в Нижней палате.<sup>100</sup>

Такой расклад свидетельствует об определенном недовольстве избранных депутатов избирательной системой, действовавшей при выборах 2005 года, результатом которых стала расколота Нижняя палата и отсутствие взаимосвязи между парламентскими группами.

### 10. Избирательная система

В соответствии с Законом о выборах избирательное право является всеобщим и распространяется на мужчин и женщин 18 лет и старше.<sup>101</sup> Первый послевоенный афганский закон о выборах был подписан тогдашним временным Президентом Карзаем в мае 2004 года. Пересмотренный закон был утвержден Указом Президента 29 апреля 2005 года, завершив, таким образом, долгие дебаты о системе избрания представителей в *Уолеси Джирга*. Была выбрана система единственного непередаваемого голоса.<sup>102</sup>

### 11. Национальные комиссии

Независимая комиссия по административной реформе и государственной службе (НКАРГС) и Независимая комиссия Афганистана по правам человека (НКАПЧ), созданные в соответствии с Боннским соглашением, продолжают активно участвовать в укреплении государственных руководящих институтов, как будет указано ниже. С целью пропаганды примирения с «Талибаном» и усиления мирного процесса в целом Президент Карзай учредил в марте 2005 года Национальную комиссию по установлению мира<sup>103</sup> и назначил ее главой профессора Сегатуллу Муджадедди – спикера Верхней палаты Национальной

---

<sup>99</sup> KAS, *Парламентский бюллетень*, стр. 5, см. сноску 96.

<sup>100</sup> KAS, *Парламентский бюллетень*, стр. 2 и 5, см. сноску 96.

<sup>101</sup> Статья 13 Закона о выборах, см. сноску 4 выше.

<sup>102</sup> Указ Президента №21 об образовании независимой Комиссии по выборам, подписанный 19 января 2005 года; см. на сайте: [http://www.jemb.org/eng/Legal Framework/Decree on the Establishment of the IAEC \(English\)2005.pdf](http://www.jemb.org/eng/Legal Framework/Decree on the Establishment of the IAEC (English)2005.pdf)

<sup>103</sup> Комиссия так же известна как Независимая комиссия по установлению мира в Афганистане и как Комиссия по укреплению мира и стабильности, см. Амин Тарзай, «Афганистан: кто же является врагом?», RFE/RL, 23 ноября 2005 г.; см. на сайте: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2005/11/28c5611-dcc7-4059-bb24-8f17547ff960.html>.

ассамблеи. В результате работы этой Комиссии около 3,500 вооруженных членов движения «Талибан» присоединились к процессу установления мира, а некоторые из них были освобождены из тюрем в заливе Гуантанамо и Баграме. Несмотря на отказ руководства «Талибана» ответить на призывы Правительства Афганистана о примирении, Комиссия продолжает функционировать, давая таким образом возможность командирам вооруженных формирований и членам «Талибана» и «Хизб-и-Ислами» среднего звена присоединиться к мирному процессу.

#### **а) Независимая комиссия по административной реформе и государственной службе**

НКАРГС, созданная в соответствии с Боннским соглашением, была учреждена Указом Президента в мае 2002 г.<sup>104</sup> Комиссия является государственным органом, чьи полномочия заключаются в координации процесса реформы государственного управления.<sup>105</sup>

#### **б) Независимая комиссия Афганистана по правам человека**

НКАПЧ была создана в июне 2002 года Указом Президента.<sup>106</sup> Ее создание было позднее закреплено в Конституции 2004 г.,<sup>107</sup> а мандат и полномочия были в дальнейшем отрегулированы в Законе о структуре, полномочиях и мандате Независимой комиссии Афганистана по правам человека.<sup>108</sup> Комиссия играет активную роль в выявлении проблем с соблюдением прав человека и дает рекомендации по решению этих проблем. Основная цель учреждения этой комиссии заключалась в создании эффективного, достоверного и устойчивого независимого национального института по правам человека<sup>109</sup> и укреплении национального потенциала по пропаганде и защите прав человека.<sup>110</sup>

---

<sup>104</sup> Указ №26 – Указа (№26) Президента Переходного Исламского Государства Афганистан, «О правилах функционирования и деятельности независимой Комиссии по административной реформе и государственной службе», 6 июня 2003 г.; см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42665fc2>.

<sup>105</sup> Более подробную информацию см. Канцелярия Президента Исламской Республики Афганистан, «Управление, главенство закона и права человека»; см. на сайте: <http://www.president.gov.af/english/np/governance.msp>.

<sup>106</sup> Декрет Главы временной администрации Афганистана о создании независимой Комиссии Афганистана по правам человека, 6 июня 2002 г.; см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42d6423d4>.

<sup>107</sup> Статья 58 Конституции, см. Сноску 10 выше.

<sup>108</sup> Указ Президента №16 об утверждении Закона о структуре, полномочиях и мандате независимой Комиссии Афганистана по правам человека, 22/2/1384 (12 мая 2005 г.); см. на сайте: [http://www.aihrc.org.af/law\\_of\\_aihrc.pdf](http://www.aihrc.org.af/law_of_aihrc.pdf) (далее: «Закон о структуре НКАПЧ»).

<sup>109</sup> НКАПЧ как национальный институт по правам человека была создана в соответствии с международными стандартами, описанными в Парижских принципах (Генеральная Ассамблея ООН, «Принципы в отношении статуса национальных институтов», Резолюция Генеральной Ассамблеи 48/134 от 20 декабря 1993 г.; доступна на сайте: <http://www.ohchr.org/english/law/parisprinciples.htm>).

<sup>110</sup> Цели Комиссии заключаются в следующем: 1) мониторинг ситуации с правами человека в стране; 2) пропаганда и защита прав человека; 3) мониторинг ситуации с фундаментальными правами и свободами человека и доступа людей к ним; 4) выяснение и проверка случаев нарушений прав человека; и 5) меры по улучшению и пропаганде соблюдения прав человека в стране. См. Статью 5 Закона о структуре НКАПЧ, см. сноску 108 выше.

## Д. Система правосудия

Конституция признает судебную власть отдельным органом Исламской Республики Афганистан.<sup>111</sup> Судебная ветвь власти состоит из Верховного суда (*Стера Махкама*), апелляционных судов и судов первой инстанции, структура и юрисдикция которых определены законом<sup>112</sup>.

### 1. Верховный суд

Верховный суд является высшим судебным органом в Афганистане.<sup>113</sup> В его полномочия входит анализ законов, указов, международных соглашений и международных конвенций на предмет их соответствия афганской Конституции.<sup>114</sup> Верховный суд состоит из девяти судей, назначаемых Президентом на 10 лет с одобрения *Уолеси Джирга*.<sup>115</sup> Президент назначает одного из девяти судей Председателем Верховного суда. Верховный суд управляет кадрами, бюджетом и определяет политику на всех уровнях судебной системы: от национального до районного.<sup>116</sup>

5 августа 2006 года девять новых судей Верховного суда принесли присягу. Новый состав суда считается умеренным, технократическим и образованным.<sup>117</sup> В настоящее время Верховный суд имеет следующий состав:

- Абдул Салам Азими, председатель;
- Мухаммад Касим Хашимзай, судья;
- Абдул Рашид Рашид, судья;
- Гулям Наби Науаи, судья;
- Бахуддин Баха, судья;
- Замин Али Бехсуди, судья;
- Мохаммад Касим, судья;
- Мохаммад Алим Насими, судья; и
- Мохаммад Омар Баракзай, судья.<sup>118</sup>

В октябре 2006 г. председатель Азими представил стратегию реформы Верховного суда,<sup>119</sup> рассчитанную на 5 лет и направленную на достижение индикаторов, определяющих уровень соблюдения закона в стране, установленных

<sup>111</sup> Статья 16 Конституция, см. сноску 10 выше.

<sup>112</sup> Закон об организации и юрисдикции судов в Исламской Республике Афганистан, опубликованный в «Официальной газете» 21 мая 2005 года; см. на сайте:

[http://www.afghanistantranslation.com/Laws/Law\\_on\\_Organization\\_and\\_Jurisdiction\\_of\\_Courts\\_of\\_Afghanistan\\_English\\_rev-MGH-ET.doc](http://www.afghanistantranslation.com/Laws/Law_on_Organization_and_Jurisdiction_of_Courts_of_Afghanistan_English_rev-MGH-ET.doc) (далее: «Закон о судах»). Данный закон делит суды на 3 уровня: 1) Верховный суд; 2) апелляционные суды; 3) суды первой инстанции. Закон разрешает мобильные суды или позволяет судьям в выполнении своих функций передвигаться по стране, если это необходимо и одобрено Президентом.

<sup>113</sup> Статья 116 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>114</sup> Статья 121 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>115</sup> Статья 117 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>116</sup> Статьи 124 и 125 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>117</sup> ОИОА, *Справочник от А до Я*, см. сноску 42 выше.

<sup>118</sup> *Афганистан Онлайн*, «Ветви правительства – судебная», см. на сайте: <http://www.afghan-web.com/politics/government.html#judicial> (документ просматривался 14 декабря 2007 г.)

<sup>119</sup> См. Верховный суд, «Стратегия судебной системы Исламской Республики Афганистан с акцентом на приоритетах», 15 апреля 2007 г., см. на сайте: <http://iojt3conference.net/docs/ponencia29.pdf> (далее «Верховный суд, Стратегия»).

Афганским пактом и НСРА. Данная стратегия, помимо прочего, включает в себя план по систематическому анализу системы оплаты работы судей, назначений, повышений и дисциплины.<sup>120</sup> Были предусмотрены меры по заполнению вакантных должностей в судебной системе и по обеспечению соответствия вновь назначенных судей высочайшим стандартам профессионализма.<sup>121</sup>

## 2. Апелляционные суды

Апелляционные суды создаются во всех провинциях.<sup>122</sup> Они контролируют правильность постановлений и решений, принятых судами первой инстанции, и имеют полномочия исправлять, опровергать, подтверждать или аннулировать эти постановления и решения. Апелляционные суды также уполномочены разрешать конфликты юрисдикции судов первой инстанции.<sup>123</sup>

## 3. Суды первой инстанции

Суды первой инстанции функционируют в пяти сферах юрисдикции: центральные провинциальные суды, суды по делам несовершеннолетних, суды по коммерческим и торговым делам, суды по семейным делам и районные суды.<sup>124</sup> Все уголовные и гражданские дела первоначально рассматриваются соответствующим судом первой инстанции. При наличии жалоб на процедуру рассмотрения или решение суда первой инстанции дело рассматривается в соответствующем апелляционном суде, который может направить дело в Верховный суд. Многие дела передаются на обжалование, что рассматривается некоторыми экспертами как серьезный барьер в эффективном функционировании судебной системы.<sup>125</sup>

## 4. Генеральный прокурор

Генеральная прокуратура является независимым органом, наделенным главным образом полномочиями по расследованию и обвинению.<sup>126</sup> 28 августа 2006 г. Президент Афганистана Хамид Карзай назначил Генеральным прокурором Афганистана Абдула Джабара Сабита. С этим назначением была развернута широкомасштабная кампания по борьбе с коррупцией:<sup>127</sup> отстранены несколько высокопоставленных прокуроров, арестованы должностные лица провинциального и районного уровня и начато расследование их действий. Более

---

<sup>120</sup> Афганский пакт, см. сноску 27 выше. См. также документы НСРА на сайте: <http://www.ands.gov.af/ands-documents.asp?page=88376&numbpar=c&lang=eng&cont=right&class=dari>.

<sup>121</sup> Верховный Суд, *Стратегия*, стр. 4, см. сноску 119 выше.

<sup>122</sup> Статья 31 (1) Закона о судах, см. сноску 112 выше.

<sup>123</sup> Статьи 33 и 34 Закона о судах, см. сноску 112 выше.

<sup>124</sup> Статья 40 Закона о судах, см. сноску 112 выше.

<sup>125</sup> ОИОА, *Справочник от А до Я*, см. сноску 42 выше.

<sup>126</sup> Центр политики и человеческого развития, *Отчет по человеческому развитию, Афганистан, 2007* «Соединяя модернизм и традиции: главенство закона и поиск справедливости», 2007, стр. 79, см. на сайте: <http://www.cphd.af/nhdr/nhdr07/nhdr07.html>.

<sup>127</sup> МПООНА, *Обзор системы правосудия Афганистана*, март 2007 г. (далее «МПООНА, Обзор системы правосудия»).



того, главным прокурором в провинции Герат впервые в стране была назначена женщина. Несмотря на предпринятые действия, тем не менее, необходимы дальнейшие институциональные реформы Генеральной прокуратуры для повышения эффективности в борьбе с коррупцией.<sup>128</sup>

## 5. Министерство юстиции

Министерство юстиции, возглавляемое Сарваром Данишем, отвечает, помимо прочего, за разработку новых законов, пересмотр существующей законодательной основы с целью достижения индикаторов соблюдения закона в стране и обеспечения их соответствия с Конституцией и международными обязательствами Афганистана. В ведении Министерства юстиции также находятся тюремно-исправительные учреждения и учреждения временного заключения. В мае 2005 г. Министерство юстиции обнародовало свою пятилетнюю стратегию под названием «Справедливость для всех»<sup>129</sup> и разработало программу улучшения компетенции своего законодательного департамента *Такнин*. Несмотря на то, что уже были разработаны более ста законопроектов, многие из которых предназначены для замены ранее принятых законов, организация консультаций для обсуждения законопроектов оставляет желать лучшего.

Основная задача заключается в разработке законопроектов и пересмотре действующих законов с целью приведения их в соответствие с Конституцией и международными стандартами в области прав человека. В стране действует Конституция 2004 г., принят ряд законов и постановлений в соответствии с ее положениями. Тем не менее, значительная часть законодательства была принята во время действия предыдущих режимов. Статус этих законов подчас неясен, многие противоречивы и требуют пересмотра.<sup>130</sup>

Функционированию системы правосудия продолжают мешать серьезные системные проблемы.<sup>131</sup> Несмотря на достигнутый прогресс в обучении судей и прокуроров и укреплении судебного представительства, строительство и ремонт зданий судов и тюрем<sup>132</sup> и возросшую возможность получения правовой помощи в больших городах,<sup>133</sup> отсутствие сильных государственных институтов, особенно в сельской местности, низкие зарплаты судей и прокуроров, широко распространенная коррупция, влияние боевых командиров и невозможность обеспечения безопасности для отправления правосудия, персонала, работающего в судах, жертв и свидетелей продолжает подрывать способность правовой системы функционировать независимо и беспристрастно.<sup>134</sup> Такое положение дел никак не способствует установлению общественного доверия к этим

---

<sup>128</sup> Там же.

<sup>129</sup> Правительство Исламской Республики Афганистан, Министерство юстиции, «Справедливость для всех. Комплексный анализ для установления правосудия в Афганистане», май 2005 г., см. на сайте:

[http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/Justice for all MOJ Afgh.pdf](http://www.cmi.no/pdf/?file=/afghanistan/doc/Justice%20for%20all%20MOJ%20Afgh.pdf) (далее «Справедливость для всех»).

<sup>130</sup> МПООНА, «Обзор системы правосудия», см. сноску 127 выше.

<sup>131</sup> Амнести Интернешнл, «Афганистан: восстанавливая главенство закона», 14 августа 2003 г., см. на сайте: <http://www.amnesty.org/library/index/engasa110212003>.

<sup>132</sup> МПООНА, «Обзор системы правосудия», см. сноску 127 выше.

<sup>133</sup> Там же.

<sup>134</sup> СБ ООН, «Ситуация в Афганистане 15 марта 2007 г.», см. сноску 34 выше.

институтам. Соблюдение законов и внедрение международных стандартов в новое законодательство также остается проблемой из-за слабости институционального потенциала.<sup>135</sup> Многие судьи не знают законов и принимают решения без какой-либо ссылки на нормативно-правовые акты. Личное мнение судьи, особенно на районном уровне, остается первоисточником законности.<sup>136</sup> Таким образом, сфера действия государственной судебной системы значительно разнится в зависимости от региона страны; большое количество споров в Афганистане разрешается в соответствии с традиционной, а не формальной судебной системой, особенно в сельской местности.<sup>137</sup>

Стратегия ожидаемой реформы системы правосудия была утверждена Правительством Афганистана в октябре 2005 г. Стратегия «Справедливость для всех» была разработана консультативной группой во главе с министром юстиции.<sup>138</sup> До формального утверждения «Справедливость для всех» широко обсуждалась, а кульминацией процесса обсуждения стала национальная конференция, прошедшая в Кабуле в августе 2005 г.

Стратегия разделена на 5 сфер деятельности: реформа законодательства, создание и укрепление институтов, доступ к правосудию, традиционное правосудие и координация. МПООНА и ПРООН поддержали проведение серии совещаний рабочих групп с участием соответствующих министерств и международных партнеров для реализации приоритетов стратегии.<sup>139</sup>

Одобренный на Лондонской конференции в январе 2006 г. Афганский пакт определил реформу системы правосудия в качестве приоритета для Правительства Афганистана и обязал Правительство обеспечить к 2010 г. достижение ряда индикаторов «верхнего уровня».<sup>140</sup> Эти индикаторы включают правовую основу в поддержку Конституции, функционирующие судебные институты, реформы для укрепления надзорных механизмов и укрепление профессионализма, вызывающие доверие институты правосудия и их единство, восстановление судебной инфраструктуры и тюремно-исправительных учреждений.<sup>141</sup> Приоритет должен быть отдан установлению в каждой провинции функциональных институтов, включая тюремно-исправительные учреждения и суды.

---

<sup>135</sup> МПООНА, «Обзор системы правосудия Афганистана», март 2007 г.

<sup>136</sup> Там же.

<sup>137</sup> Там же.

<sup>138</sup> «Справедливость для всех», см. сноску 129 выше. Разработка стратегии получила поддержку Программы развития ООН (ПРООН), МПООНА и других ключевых партнеров.

<sup>139</sup> МПООНА, «Обзор системы правосудия», см. сноску 127 выше.

<sup>140</sup> Афганский пакт, см. сноску 27 выше.

<sup>141</sup> Афганский пакт определил 4 компонента индикаторов по установлению законности в стране, а именно: а) к 2010 г. создать правовую основу в поддержку Конституции, включая гражданское, уголовное и коммерческое право, распространить ее среди всех судебных и законодательных институтов и обнародовать; б) к 2010 г. в каждой провинции Афганистана должны функционировать институты правосудия, а время, затраченное в среднем на разрешение споров в суде, должно быть минимально возможным; в) к концу 2006 г. инициировать процесс пересмотра и реформы процедур надзора в отношении коррупции, отсутствия должного процесса рассмотрения дел в суде и судебных ошибок, завершить его к концу 2010 г.; реформы должны укрепить профессионализм, единство и доверие к ключевым институтам системы правосудия (Министерство юстиции, судьи, Генеральная прокуратура, Министерство внутренних дел и Национальное управление безопасности).

## 6. Традиционные механизмы разрешения споров

В Афганистане доминирует обычное право, где традиционные механизмы разрешения споров, такие, как *Шура*<sup>142</sup> и *Джирга*, часто используются при рассмотрении уголовных и гражданских дел вместо формального слушания в суде, включая споры по браку и земле.<sup>143</sup> *Шура* и *Джирга* – это старинные особенности социальных структур Афганистана. Традиционные механизмы разрешения споров продолжают господствовать, особенно в сельской местности, и очень часто в ущерб правам женщин и детей.<sup>144</sup> Почти без исключения членами *Джирги* являются мужчины. Решения *Джирги* обязывают всех к исполнению, а санкции за неисполнение суровы – поджог дома нарушителя, изоляция или изгнание из сообщества и насильственное выселение из поселения.

Поводом для особого беспокойства является практика *бад*, согласно которой девочек в возрасте от 7 лет могут отдать в обмен на урегулирование случаев мести и убийств.<sup>145</sup> Неспособность государства вмешаться в такие случаи продемонстрировал ответ Верховного суда на письмо Фонда правовых исследований по вопросам женщин и девочек, афганского НПО, с вопросом о политике Верховного суда в отношении *бад*. Объясняя свое нежелание вмешиваться в подобные случаи, Верховный суд отвечает следующее:

«Сейчас рано предпринимать действия против местной традиционной практики в провинциях, где женщины не могут пользоваться гражданскими и политическими правами, потому что там законы государства подменены традицией. На это уйдет много времени.»<sup>146</sup>

## Е. Военная инфраструктура и система безопасности

### 1. Международные силы безопасности

Миссия международных сил безопасности (МСБ) заключается в оказании помощи Правительству Афганистана в создании стабильной и безопасной обстановки для народа Афганистана. МСБ были созданы Резолюцией Совета

---

<sup>142</sup> За более подробной информации о функционировании *Джирги* или *Шуры* обращайтесь в Международный правовой фонд, «Обычное право Афганистана», сентябрь 2004 г., см. на сайте: [http://theif.org/Customary\\_Laws.pdf](http://theif.org/Customary_Laws.pdf).

<sup>143</sup> Из 11,000 интервью по мониторингу соблюдения прав человека, проведенных УВКБ ООН и Независимой комиссией по правам человека в 2006 г., 59.1% интервьюируемых пытались решить свои проблемы при помощи традиционных механизмов разрешения споров, таких, как *Шура/Джирга*, семьи и муллы. 36.3% опрошенных обратились за помощью в государственные учреждения (Правительство/местные власти, суд и полиция). Из числа людей/учреждений, в которые обращались за помощью в решении своих проблем опрошенные, чаще всего Правительство/местные власти были неспособны оказать помощь (57.9% опрошенных).

<sup>144</sup> Совет по правам человека, *Отчет Верховного комиссара по правам человека о ситуации с правами человека в Афганистане и о результатах технической помощи в области прав человека*, Совет по правам человека, A/HCR/4/98\*, 5 марта 2007 г., см. на сайте: [http://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?c=2&su=14](http://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?c=2&su=14) (далее «СПЧ, Отчет Верховного Комиссара по правам человека»).

<sup>145</sup> Там же.

<sup>146</sup> Фонд правовых исследований по вопросам женщин и девочек, «*Бад, болезненное успокаивающее*», 2004., стр. 52. В отчете не указано, исходило ли письмо от Верховного суда как коллегиального органа, председателя или Секретариата Верховного суда.

Безопасности ООН 1386 от 20 декабря 2001 г. Это многонациональные силы безопасности, уполномоченные ООН находиться в Афганистане, а не миротворческая миссия ООН.<sup>147</sup> 5 октября 2006 г. МСБ взяли на себя ответственность за операции по обеспечению международной стабильности и безопасности на всей территории Афганистана, охватив бывшие коалиционные силы в восточной части страны.<sup>148</sup> 7 февраля 2007 г. МСБ насчитывали 35 460 военнослужащих, и еще 8 000 солдат оставались под командованием коалиции, возглавляемой США.<sup>149</sup> Несмотря на значительные усилия по укреплению безопасности в стране при поддержке сил НАТО/МСБ, защита каждого отдельно взятого афганца является ответственностью национальной армии Афганистана и национальной полиции.

## 2. Группы провинциальной реконструкции

В дополнение к МСБ международные и коалиционные военные силы создали так называемые группы провинциальной реконструкции (ГПР). Их задачи заключаются в оказании помощи Правительству Афганистана в расширении своего контроля, способствовании обеспечению безопасной обстановки в провинциях, в том числе установление связи с местными властями, поддержке реформы сектора безопасности и реконструкции. ГПР организованы в пять региональных управлений, распределенных следующим образом: центр (Кабул), север (Мазар-и Шариф), запад (Герат), юг (Кандагар) и восток (Баграм).<sup>150</sup>

В настоящее время ГПР созданы в 25 населенных пунктах:

- Кундуз, Мейманех, Пол-и-Комри, Мазар-и Шариф и Фейзабад (север);
- Герат, Фарах, Кали-е и Чагхаран (запад);
- Кандагар, Лашкар Га, Тарин Ковт и Калат (юг); и
- Баграм, Бамьян, Шаран, Газни, Гардез, Асадабад, Джалалабад, Панджшир, Мехтерлам, Ковуст, Нуристан и Вардак (восток).<sup>151</sup>

ГПР остаются важным элементом стратегии МСБ/НАТО. Предпринимаются меры по координации деятельности ГПР в соответствии с целями развития Правительства Афганистана. В августе 2006 года Президент Карзай утвердил Концепцию МСБ о зонах развития на юге. Эти зоны соответствуют стратегически важным географическим областям, где улучшение безопасности и государственного контроля является приоритетом для страны.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> См. более подробную информацию в разделе «Международные силы безопасности» на сайте: <http://www.jfcs.nato.int/?tsfsg=dd157622944d699df14d7a77e6feefd0>. См. Совет Безопасности ООН, Резолюция 1386 (2001) S/Res/136/2001, 20 декабря 2001 г.; см. на сайте: <http://www.un.org/Docs/scres/2001/sc2001.html>.

<sup>148</sup> СБ ООН, Отчет 11-16 ноября 2006 г., пункт 13, см. сноску 24 выше.

<sup>149</sup> СБ ООН, Ситуация в Афганистане 15 марта 2007 г., пункт 33, см. сноску 34 выше.

<sup>150</sup> Государственный департамент США, Бюро по Южной и Центральной Азии, Сборник фактов: провинциальные отряды реконструкции Афганистана, 20 февраля 2007 г., см. на сайте: <http://www.state.gov/p/sca/rls/fs/80706.htm>.

<sup>151</sup> Там же.

<sup>152</sup> СБ ООН, Ситуация в Афганистане 15 марта 2007 г., пункт 34, см. сноску 34 выше.

### 3. Национальная армия Афганистана

С изданием Указа Президента о воинской службе<sup>153</sup> воинская служба в Афганистане стала добровольной в первый раз за всю историю страны. Предполагается, что численность созданной в мае 2002 г. Национальной армии Афганистана (НАА) вырастет к 2010 г. до 70 000 солдат. Обучение солдат НАА началось еще в самом начале переходного периода. В настоящее время численность состава в Главном штабе, в пяти региональных управлениях и подразделениях логистики, административных подразделениях и структурах обучения составляет 32 000. Еще 7 500 либо обучаются, либо в отпуске по состоянию здоровья, либо ожидают нового назначения. Личный состав армии составляет примерно 25 000.<sup>154</sup>

Хотя нехватка личного состава и вооружений, выплата зарплат продолжают оставаться проблемой, которая не позволяет НАА функционировать полностью, ООН отмечает достижение определенного прогресса, особенно в сфере логистики, администрации и основных структурах армии. Более того, меры по обеспечению этнического баланса и эффективности НАА были успешными.<sup>155</sup> Достигнутый прогресс значителен, принимая во внимание одновременное участие НАА в военных операциях на юге страны.<sup>156</sup>

### 4. Афганская национальная полиция

Учитывая острую необходимость в полиции, нехватку обучения, вооружений, сильного командования и структуры контроля имеющихся подразделений, усилились меры по обучению и развертыванию сил афганской национальной полиции (АНП). Начавшаяся глубокая реформа существующей структуры и расширение полиции привели к тому, что полиция в марте 2007 года насчитывала 61,879 сотрудников. Реформа АНП началась с отбора офицеров и глав провинциальных департаментов полиции. Несмотря на то, что в целом реформа завершилась без больших трудностей, 14 человек (некоторые из них связаны с преступными и незаконными вооруженными группировками, а некоторые ассоциируются с нарушениями прав человека) были назначены на свои посты с нарушением процесса отбора.<sup>157</sup> Несмотря на озабоченность, выраженную международным сообществом по этому поводу, все они, тем не менее, были взяты на работу с испытательным сроком, но в январе 2007 г. все, за исключением троих, были уволены. Проблемы с созданием профессиональной полиции остаются, так как такие факторы, как низкая заработная плата, политическое вмешательство в функционирование полиции, слабая дисциплина

---

<sup>153</sup> Указ №162 о военной службе, 3 апреля 2002 г. Последующий Указ, изданный в мае 2003 г., гласит, что «возраст призыва афганских граждан на действительную военную службу составляет от 22 до 28 лет». См. Коалицию по борьбе с использованием детей-солдат, *Глобальный отчет 2004 – Афганистан*, 2004, на сайте: [http://www.child-soldiers.org/document\\_get.php?id=843](http://www.child-soldiers.org/document_get.php?id=843).

<sup>154</sup> Там же, пункт 30-31.

<sup>155</sup> Там же, пункт 32.

<sup>156</sup> Там же.

<sup>157</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, пункт 64, см. Сноску 144 выше.

среди офицеров и повсеместная коррупция продолжают подрывать развитие АНП.<sup>158</sup>

## **5. Программа создания афганских национальных вспомогательных отрядов полиции**

16 августа 2006 года Президент Карзай объявил о создании временных вспомогательных отрядов полиции для укрепления сил постоянной полиции.<sup>159</sup> Эти вспомогательные отряды полиции должны быть интегрированы в ведение и контроль Министерства внутренних дел. Программа была инициирована в шести провинциях, в которых наиболее сильны антиправительственные вооруженные выступления: Фарах, Газни, Хельманд, Кандагар, Урузган и Забул, а в последующем распространилась на провинции Герат, Кунар, Лахман, Логан, Нангархар, Нуристан, Пактья и Пактика. Несмотря на запланированный к 1 мая 2007 года набор и обучение 9,063 полицейских, к июню 2007 года во вспомогательные отряды полиции было набрано, обучено и вооружено лишь 3,212 человек.

## **Ж. Безопасность**

Афганский пакт и НСРА определили основу стратегического развития для защиты прав человека в Афганистане на институциональном уровне. Тем не менее, отсутствие безопасных условий острейшей проблемой соблюдения прав и свобод человека в стране.<sup>160</sup>

Угрозу для создания безопасной обстановки в стране представляют следующие источники:

- группы, являющиеся идеологическими противниками Правительства Афганистана, включая движение «Талибан» и боевого командира Гульбуддина Хикматияра и его группу «Хизб-и-Ислами»;
- региональные боевые командиры; и
- преступные группировки, вовлеченные в процветающую в настоящее время торговлю наркотиками.<sup>161</sup>

Отсутствие безопасности характеризуется различного рода угрозами жизни, физической неприкосновенности и стабильности в целом. Подобные угрозы исходят из следующего:<sup>162</sup>

- усиление военных действий международных сил безопасности (МСБ)/НАТО против антиправительственных формирований, включающих воздушные обстрелы, которые привели к эскалации конфликта в открытые боевые действия в южных, юго-восточных, восточных, западных и центральных

---

<sup>158</sup> Там же.

<sup>159</sup> Совет Безопасности ООН, *Отчет миссии Совета Безопасности в Афганистан, 11-16 ноября 2006 г.*, см. сноску 24 выше.

<sup>160</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, см. сноску 144 выше.

<sup>161</sup> Human Rights Watch, *Глобальный отчет 2007 – Афганистан*, 11 января 2007 г., см. на сайте:

<http://www.hrw.org/wr2k7/pdfs/afghanistan.pdf> (далее «HRW, Глобальный отчет 2007»).

<sup>162</sup> Данные о безопасности в стране из системы безопасности ООН.

провинциях, не позволяющих гражданским лицам безопасно передвигаться по этим провинциям;

- нападения антиправительственных элементов с регулярным использованием, помимо прочего, самодельных взрывных устройств (СВУ) на дорогах, ракетных обстрелов, атак террористов-смертников, включая атаки на так называемые «легкие» цели, например, школы, учителей и религиозных лидеров;
- систематические угрозы, убийства, похищения и другие угрозы жизни, безопасности и свободе антиправительственными субъектами, региональными боевыми командирами и преступными группировками; и
- незаконный захват земли и конфискации с ограниченной возможностью восстановления прав или получения компенсации;
- межрелигиозные и межэтнические конфликты, а также борьба вооруженных группировок за пастбищные земли;
- слабые неадекватные действия центрального Правительства по борьбе с насилием и по защите гражданского населения.

Подобные угрозы наблюдались в последние несколько месяцев<sup>163</sup>, начиная с ноября 2007 г., в некоторых районах южных, юго-восточных, северных, северо-восточных, западных и центральных провинций Афганистана.

Небезопасная ситуация, сложившаяся вдоль Кандагарской кольцевой дороги, продолжает вызывать особую озабоченность, так как антиправительственные и криминальные группировки, действующие к северу и западу от Кандагара, серьезно затрудняют передвижение гражданских лиц, правительственных сил и торговые передвижения по направлению в столицу и из нее. Ограничения передвижения в связи с действиями антиправительственных и криминальных группировок также осложняют оказание гуманитарной помощи и помощи в области развития ввиду продолжающихся нападений на подрядчиков и исполнительных партнеров.<sup>164</sup>

## 1. Вооруженный конфликт и потери среди мирного населения

В 2007 году насилие, вызванное вооруженным конфликтом, было самым жестоким с момента падения режима талибов в 2001 году, от чего страдает все больше гражданских лиц. В 2007 году беспорядочные нападения антиправительственных группировок возросли, по меньшей мере, на 20% по сравнению с 2006 годом. В среднем, в 2007 году на один месяц приходилось 548 инцидентов. К примеру, в 2006 году в месяц в среднем было зарегистрировано 425 случаев.<sup>165</sup> К концу сентября 2007 г. террористами-смертниками было совершено более 100 нападений, тогда как в 2006 г. за весь год было зарегистрировано 123 нападения.<sup>166</sup> Несмотря на то, что 76% всех нападений

---

<sup>163</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, см. сноску 144 выше.

<sup>164</sup> Данные о безопасности в стране из системы безопасности ООН. См. также Всемирная продовольственная программа, *Небезопасная ситуация, ставящая под угрозу поставки продовольствия в западный Афганистан*, 22 июня 2007 г., см. на сайте: <http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=2543>.

<sup>165</sup> ГА ООН, «*Ситуация в Афганистане 21 сентября 2007*», пункт 7. см. сноску 25 выше.

<sup>166</sup> Там же.

террористов-смертников были направлены против международного военного контингента и афганских сил безопасности, жертвами их стали главным образом гражданские люди, случайно находившиеся рядом. 143 человека из числа мирного населения погибло в результате нападений террористов-смертников только в период с 1 января по 31 августа 2007 г.<sup>167</sup> Мишенью террористов-смертников были также школы, студенты, государственные служащие, люди, ассоциируемые с международными силами безопасности и международными организациями, оказывающими стране помощь, старейшины, муллы и полиция.<sup>168</sup> Самыми кровопролитными были инциденты в южных и юго-восточных регионах Афганистана.

Страх среди гражданского населения также подогревается продолжающимся распространением среди афганцев, сотрудничающих с международными силами безопасности и международными организациями, так называемых «ночных посланий» с угрозами смерти, отправляемых предположительно талибами.<sup>169</sup>

Нестабильность в стране ухудшается и в связи с операциями сил ННА/МСБ/НАТО против антиправительственными группировками,<sup>170</sup> а также с увеличением числа преступных группировок и наркопроизводителей, связанных с антиправительственными вооруженными формированиями.<sup>171</sup> В 2007 году антитеррористические военные операции НАТО, проводимые ранее на юге Афганистана, распространились на некоторые районы на востоке, юго-востоке, центре и западе страны, включая провинции Вардак, Газни, Хельманд, Урозган, Кунар, Нуристан, Пактику, Шинданд, Бала Мурхаб и Гурмач.<sup>172</sup>

Несмотря на ограниченный доступ к зонам конфликта, Офису Верховного комиссара по правам человека стало известно о ряде инцидентов, повлекших за собой гибель гражданских лиц,<sup>173</sup> включая воздушную бомбардировку в мае 2006 года в районе Каджаки провинции Хельманд силами НАТО/МСБ. Кроме того, выяснилось, что во время рейда НАТО/МСБ в деревне Дехжавз провинции Урузган по поиску предполагаемого лагеря подозреваемых в террористической деятельности, было убито 10 и ранено 27 мирных жителей. В отчете Верховного комиссара также выражается озабоченность по поводу затянувшейся операции «Медуза» в районах Жерай/Панджуай, во время которой солдатами НАТО/МСБ были предположительно убиты гражданские лица.<sup>174</sup> В декабре 2006 года в районе Мандозай провинции Хост было убито 5 членов известной семьи, что заставило местное население открыто протестовать против сил международной коалиции.<sup>175</sup>

4 марта 2007 года после взрыва автомобиля, начиненного взрывчаткой, направленного на конвой специальных сил корпуса военно-морской пехоты США,

---

<sup>167</sup> Там же.

<sup>168</sup> Там же.

<sup>169</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, пункт 28, см. сноску 144 выше.

<sup>170</sup> Под антиправительственными группировками подразумеваются различные группы, в том числе племенные вооруженные формирования, оспаривающие власть Правительства, преступные сети и идеологические противники Правительства.

<sup>171</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, пункт 63, см. сноску 144 выше.

<sup>172</sup> Данные о безопасности в стране из системы безопасности ООН.

<sup>173</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, параграфы 27-29 и 33-37, см. сноску 144 выше.

<sup>174</sup> Там же, пункт 34.

<sup>175</sup> Там же, пункт 36.



американские солдаты открыли беспорядочный огонь по машинам и пешеходам на месте взрыва, а также по различным целям на расстоянии 16 км вдоль дороги.<sup>176</sup> В результате этого погибло, по меньшей мере, 12 человек и 35 было ранено, в том числе женщины и дети.<sup>177</sup> В тот же день национальная армия и силы международной коалиции обстреляли с воздуха и артиллерийским огнем жилой район в деревне Джабар провинции Каписа, в результате чего погибло 9 мирных жителей, в том числе две беременные женщины и 4 ребенка, и были ранены еще 5, хотя целью атаки было двое мужчин, подозреваемых в терроризме.<sup>178</sup> Кроме того, жертвами воздушных обстрелов в рамках операции «Ахиллес», проводимой в долине Сангин провинции Хельманд силами НАТО с апреля 2007 года, самой крупной операции сил НАТО против талибов, стали и мирные жители.<sup>179</sup>

Несмотря на предпринятые Правительством и МСБ/НАТО усилия по решению данной проблемы, Human Rights Watch (HRW) выразил серьезную обеспокоенность по поводу того, насколько военные НАТО способны отличить мирных жителей от повстанцев, если чаще всего они прибегают к бомбардировкам с воздуха, чтобы компенсировать недостаток пехоты.<sup>180</sup>

По данным Правительства, в результате вооруженного конфликта 15,000 семей в провинциях Урузган, Хельманд и Кандагар были вынуждены покинуть свои дома (приблизительно 80,000 человек), а воздушные бомбардировки местности Зирко провинции Шинданд в апреле 2007 года привели к перемещению еще большего количества мирных жителей.<sup>181</sup> Хотя точное число перемещенных людей неизвестно, по мнению старейшин, пострадало от трех до пяти тысяч семей.<sup>182</sup> Эскалация конфликта в другие районы приведет к росту перемещенных людей. Непрерывающийся конфликт, страх быть убитыми талибами, разрушенные дома и нарушенный уклад жизни – все это делает возвращение внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) в места своего проживания почти невозможным.

Вооруженный конфликт все больше затрудняет реализацию многих программ - строительство дорог, восстановление аэропорта, проведение переписи, строительство телекоммуникационных сооружений, образование, здравоохранение, сельское хозяйство и национальную программу солидарности (программа демократизации и развития местного сообщества).<sup>183</sup> Вооруженный конфликт подорвал систему образования – из-за закрытия школ и оттока учителей и НПО, работающих в сфере образования, особенно пострадали некоторые

---

<sup>176</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека (НКАПЧ), «Беспорядочное применение излишней силы против гражданского населения силами США после взрыва автомобиля со взрывчаткой в провинции Нангархар 4 марта 2007 г., апрель 2007 г., см. на сайте: <http://www.aihrc.org.af/Investigation.pdf>

<sup>177</sup> Там же.

<sup>178</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека (НКАПЧ), «Нарушения международного гуманитарного права в Афганистане: предмет озабоченности», апрель 2007 г. стр. 3, см. на сайте: [http://www.aihrc.org.af/IHL\\_practices\\_and\\_examples\\_final\\_Coalition\\_Vioalatiion.pdf](http://www.aihrc.org.af/IHL_practices_and_examples_final_Coalition_Vioalatiion.pdf)

<sup>179</sup> ББС, «Воздушные атаки «убивают мирных афганцев», 9 мая 2007 г., см. на сайте: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/6637957.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6637957.stm)

<sup>180</sup> HRW, *Глобальный отчет 2007*, см. сноску 161 выше.

<sup>181</sup> Отчеты, полученные УВКБ ООН от Министерства по делам беженцев и репатриации.

<sup>182</sup> МПООНА, «Обзор системы правосудия», см. сноску 127 выше.

<sup>183</sup> Международная кризисная группа (МКГ), «Афганский пакт под угрозой», Брифинг по Азии, №59, 29 января 2007 г., стр. 8, см. на сайте: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?1=1&id=4631>

районы провинций Хельманд, Забул, Урузган, Пактика, Газни, Хост, Пактия и Кунар. Свыше 200 школ были сожжены или частично разрушены, а 200,000 учащихся по всей стране остались без обучения из-за закрытия школ.<sup>184</sup> HRW считает нападения на школы военными преступлениями, так как целенаправленные действия против мирных жителей и мирных поселений – это несоблюдение закона вооруженных конфликтов.<sup>185</sup>

## 2. Разоружение незаконных вооруженных формирований

Процесс разоружения, демобилизации и реинтеграции (РДР) так называемых сил афганской милиции (САМ) был завершен в июне 2006 года, в ходе которого было свыше 10,880 единиц тяжелых вооружений.<sup>186</sup> Города Гадез, Мазар-и Шариф и Бамьян сейчас относительно свободны от действующего тяжелого оружия. Сдача оружия наряду с демобилизацией сил афганской милиции снизила возможность конфликтов между различными группировками той интенсивности и размаха, которые наблюдались в северных провинциях в 2002-2004 годах и западных провинциях в 2006 году.<sup>187</sup>

В июле 2004 года Указом Президента №50 остатки САМ и других вооруженных формирований были объявлены вне закона.<sup>188</sup> По приблизительным оценкам, в состав свыше 1,800 незаконных вооруженных формирований входит около 120,000 человек. Разоружение незаконных вооруженных формирований (РНВФ) способствует восстановлению законности и улучшению контроля государства.<sup>189</sup>

Процесс разоружения, тем не менее, далеко не закончен. Процесс был инициирован в период перед парламентскими выборами и выборами в провинциальные советы в 2005 году, его основная стадия пришлась на период с 1 мая до 7 июня 2006 года. С сентября 2006 по 25 февраля 2007 года было сдано только 4,496 единиц легкого и тяжелого оружия. К концу 2006 года цели и условия программы, по мнению Объединенного секретариата разоружения (органа, отвечающего за реализацию программы РНВФ), были выполнены только в 3 районах пяти провинций, запланированных в рамках программы.<sup>190</sup> Предполагается, что на сдачу оружия, особенно на севере, повлияло ухудшение ситуации в целом.<sup>191</sup> Трудности в реализации программы потребовали ее пересмотра основными заинтересованными сторонами, результатом которого стал план действий, утвержденный Президентом Карзаем 7 февраля 2007 года. План ставит своей целью дать новый толчок процессу разоружения, в частности,

---

<sup>184</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, пункт 31, см. сноску 144 выше.

<sup>185</sup> HRW, *Глобальный отчет 2007*, см. сноску 161 выше.

<sup>186</sup> Совет Безопасности ООН, «Ситуация в Афганистане и ее влияние на мир и международную безопасность», A/61/326-S/2006/727, 11 сентября 2006 г., параграфы 25-30, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/nwmain?docid=453785780> (далее «СБ ООН, Ситуация в Афганистане 11 сентября 2006 г.»).

<sup>187</sup> Там же.

<sup>188</sup> Указ Президента №50 о разоружении, демобилизации и реинтеграции сил афганской милиции, 14 июля 2004 г., см. на сайте: <http://www.diag.gov.af/decree.htm>.

<sup>189</sup> Разоружение незаконных вооруженных формирований, «Стратегия разоружения незаконных вооруженных формирований в Афганистане (РНВФ)», 26 января 2006 г., см. на сайте: <http://www.diag.gov.af/DIAG Strategy 2206-01-26.pdf>.

<sup>190</sup> СБ ООН, «Ситуация в Афганистане 15 марта 2007 г.», пункт 23, см. сноску 34 выше.

<sup>191</sup> Там же.

путем наделения советника по национальной безопасности функцией координации между министерствами и отчетности, а Министерства внутренних дел – руководящей ролью в реализации программы.

### 3. Мины и неразорвавшиеся снаряды

Афганский пакт содержит ряд индикаторов по разминированию территории. В частности, к 2010 году в соответствии с обязательствами Афганистана по Оттавской Конвенции<sup>192</sup> площадь заминированной территории и территории, где есть неразорвавшиеся снаряды, должна быть уменьшена на 70%, к концу 2007 года должны быть найдены и уничтожены склады с противопехотными минами, а к концу 2010 году должны быть уничтожены все небезопасные, излишние и непригодные к использованию боеприпасы.<sup>193</sup>

Несмотря на достигнутый в последнее десятилетие благодаря программе действий по разминированию Афганистана (ПДРА) прогресс, Афганистан остается страной с наибольшим количеством мин. По результатам оценки вреда, нанесенного минами/фугасами,<sup>194</sup> завершенной к концу января 2005 года, в течение двух лет до проведения этого исследования от мин пострадало 2,245 человек, 922 из которых было убито, а 1,323 – ранено. По данным оценки, 2,368 населенных пунктов в 259 районах подвержены опасности разрыва мин и неразорвавшихся снарядов, а это 4,2 миллиона человек (около 15% населения), включая 1,6 миллиона человек, живущих в районах со средней и высокой степенью опасности. Исследование подтвердило наличие 4 514 потенциально опасных районов общей площадью 715 кв. км, из которых 281 (12%) считаются очень опасными, 480 (20%) – средней опасности и 1 607 (61%) – невысокой степени опасности. Исследование обнаружило, что затронуты все провинции (кроме двух – Урузгана и Дайнкунди), однако, 75% потенциально опасных районов и столько же погибших в недавнее мирных жителей приходится на 12 провинций. Половина потенциально опасных районов расположена в 6 провинциях с Кабулом на первом месте. Кроме того, 45% гражданских лиц, погибших от мин и неразорвавшихся снарядов в последнее время, зарегистрировано в провинциях Кабул, Парван и Такхар. Исследование обнаружило, что из 4514 потенциально опасных районов в Афганистане только 10 ограждены и только 542 имеют предупреждающие знаки, тогда как 3962 потенциально опасных района (87%) никак не отмечены и не ограждены.

В 2007 году от мин продолжали гибнуть люди. К 15 июня 2007 года Центр ООН по разминированию Афганистана зарегистрировал 194 новые жертвы разрыва мин/снарядов, из которых 32 погибли, а 162 были ранены. От противопехотных мин пострадал 41 человек, от противотанковых мин - 17, других неразорвавшихся снарядов – 108, причины гибели остальных неизвестны.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Афганистан ратифицировал Конвенцию по запрету использования, хранения, производства и передачи противопехотных мин и по их уничтожению 11 сентября 2002 г. Полный текст Конвенции можно на сайте: [http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/\(httpAssets\)/8FD9CC31A4CA8B32C112571C7002F3F3E/\\$file/APLC+English.pdf](http://www.unog.ch/80256EDD006B8954/(httpAssets)/8FD9CC31A4CA8B32C112571C7002F3F3E/$file/APLC+English.pdf).

<sup>193</sup> Афганский пакт, см. сноску 27 выше.

<sup>194</sup> Исламская Республика Афганистан, Центр по исследованиям, *Оценка вреда, нанесенного минами/фугасами*, 28 августа 2005 г., доступна на сайте: [http://www.sac-na.org/pdf\\_text/afghanistan/AFG\\_ExecSummary\\_Engl.pdf](http://www.sac-na.org/pdf_text/afghanistan/AFG_ExecSummary_Engl.pdf).

<sup>195</sup> Landmine Monitor, *Отчет 2007*, см. на сайте: <http://www.icbl.org/lm/2007/afghanistan.html>.

### 3. Соблюдение прав человека

#### 1. Национальное законодательство и международное право

Статья 7 Конституции подчеркивает готовность Афганистана соблюдать Устав ООН, международные договоры и конвенции, к которым Афганистан присоединился и Всеобщей декларации прав человека.

Защита прав человека и принцип равенства (отсутствие дискриминации) подтверждается Статьей 6 Конституции, которая призывает создать *«процветающее и прогрессивное общество на основе социальной справедливости, охраны человеческого достоинства, защиты прав человека, демократии, достижения национального единства и равенства всех племен и народов и сбалансированного развития всех районов страны»*.

Афганистан присоединился к шести из семи основных международных правовых документов по правам человека, а именно:

- Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах;<sup>196</sup>
- Международному пакту о гражданских и политических правах;<sup>197</sup>
- Конвенции против пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства наказания;<sup>198</sup>
- Международной конвенции об искоренении всех форм расовой дискриминации;<sup>199</sup>
- Конвенции о правах ребенка<sup>200</sup> и двум факультативным протоколам к ней (Факультативному протоколу о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии<sup>201</sup> и Факультативному протоколу о вовлечении детей в вооруженный конфликт)<sup>202</sup>; и
- Конвенции об искоренении всех форм дискриминации против женщин.<sup>203</sup>

---

<sup>196</sup> Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (ICESCR) был ратифицирован Афганистаном в апреле 1983 г., см. на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/cescr.htm>.

<sup>197</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах (ICCPR) был ратифицирован Афганистаном в апреле 1983 г. Афганистан не присоединился ни к первому Факультативному протоколу к этому пакту, дающему Комитету полномочия рассматривать жалобы граждан о нарушении пакта государством, присоединившимся к нему, ни ко второму Факультативному протоколу к пакту о запрете смертной казни. Пакт см. на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/ccpr.htm>.

<sup>198</sup> Конвенция против пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства наказания (CAT) была ратифицирована Афганистаном в июне 1987 года. Афганистан не присоединился к Факультативному протоколу к Конвенции, принятому Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 2002 г., чья цель заключается в том, чтобы создать систему регулярных посещений мест лишения свободы независимыми международными и национальными органами для предотвращения пыток и другого жестокого, бесчеловечного или унижающего человеческого достоинства наказания. Конвенция доступна на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/cat.htm>.

<sup>199</sup> Международная конвенция об искоренении всех форм расовой дискриминации (CERD) была ратифицирована Афганистаном в августе 1987 года. Афганистан признал полномочия Комитета по искоренению всех форм расовой дискриминации получать и рассматривать индивидуальные жалобы о нарушениях прав человека, подпадающих под положения этой Конвенции. Конвенция доступна на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/cerd.htm>.

<sup>200</sup> Конвенция о правах ребенка (CRC) была ратифицирована в апреле 1994 г. Конвенция доступна на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/crc.htm>.

<sup>201</sup> Факультативный протокол о торговле детьми, детской проституции и детской порнографии (OP-CRC-SC) был ратифицирован Афганистаном в октябре 2002 года. Протокол см. на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/crc-sale.htm>.

<sup>202</sup> Факультативный протокол о вовлечении детей в вооруженный конфликт (OP-CRC-SC) был ратифицирован Афганистаном в сентябре 2003 года. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/54/263 от 25 мая 2000 г. вступила в силу 12 февраля 2002 г. Протокол см. на сайте: <http://www2ohchr.org/english/law/crc-conflict.htm>.

<sup>203</sup> Конвенция об искоренении всех форм дискриминации против женщин (CEDAW) была ратифицирована Афганистаном в апреле 2003 года. Афганистан не присоединился к Факультативному протоколу к Конвенции, принятому Генеральной Ассамблеей ООН 6 октября 1999 г. Ратифицируя этот протокол, государство признает полномочия Комитета по

Афганистан также ратифицировал четыре Женевские конвенции,<sup>204</sup> Римскую хартию о Международном уголовном суде,<sup>205</sup> Конвенцию 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года.<sup>206</sup>

## 2. Свобода слова

Конституция Афганистана и Закон о средствах массовой информации, принятый в августе 2005, гарантирует нерушимость свободы слова, право на публикацию без предварительного разрешения государственных органов,<sup>207</sup> что свидетельствует о положительном развитии ситуации, так как предыдущий Закон о прессе<sup>208</sup> не был исчерпывающим и, кроме того, насчитывал 37 определений преступлений, на которые можно было сослаться в оправдание ограничений свободы слова для журналистов (например, темы, которые могли рассматриваться как оскорбления в адрес граждан Афганистана, ислама или попытки ослабить афганскую армию).<sup>209</sup>

Закон о средствах массовой информации, утвержденный указом Президента в 2005 году, был одобрен нижней палатой Парламента, *Уолеси Джирга*, в мае 2007 года. Этому предшествовали бурные дебаты в обществе, вызванные попыткой Парламента установить правительственный контроль над государственной телерадиокомпанией Афганистана, а также подвергнуть содержание вещания/публикаций негосударственных средств массовой информации цензуре и правительственному контролю.<sup>210</sup> Закон еще должен быть рассмотрен *Мешрано Джирга* до получения одобрения Президента.<sup>211</sup>

Попытки ограничить средства массовой информации в свободе выражения имели место и в 2006-2007 гг.<sup>212</sup> Глава государственной телерадиокомпании Афганистана ушел в отставку, сославшись на давление со стороны Министра культуры и информации, требовавшего изменить вещание в сторону более благоприятного для Правительства освещения информации. В июне 2006 год спецслужба Афганистана, Национальный директорат безопасности (НДС), издал директиву, запрещающую вещание/опубликование материалов, которые могут быть истолкованы как противоречащие интересам национальной безопасности

---

искоренению всех форм дискриминации против женщин – органа, отслеживающего соблюдение государствами этой конвенции, - получать и рассматривать жалобы от отдельных лиц или групп, если эти жалобы подпадают под его юрисдикцию. CEDAW доступна на сайте: <http://www.2ohchr.org/english/law/cedaw.htm>.

<sup>204</sup> четыре Женевские конвенции были ратифицированы в сентябре 1956 г. Афганистан не присоединился к двум факультативным протоколам. Женевские конвенции и два факультативных протокола доступны на сайте: <http://www.cicr.org/ihl.nsf/CONFVPRES?OpenView>.

<sup>205</sup> Римская хартия о Международном уголовном суде была ратифицирована в феврале 2003 г.; доступна на сайте: <http://www.2ohchr.org/english/law/criminalcourt.htm>.

<sup>206</sup> Конвенция 1951 г. о статусе беженцев и Протокол к ней 1967 года были ратифицированы в августе 2005 г. Оба документа доступны на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3be01b964>.

<sup>207</sup> Статья 34 Конституции, см. сноску 10 выше. Закон о средствах массовой информации можно найти на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42d63b2b4>.

<sup>208</sup> Закон о прессе был принят в феврале 2002 года; см. на сайте: <http://www.idlo.int/AfghanLaws/2002-2003.htm>.

<sup>209</sup> ЮНЕСКО, *Критика афганского закона о прессе*, 4 сентября 2002, см. на сайте:

[http://portal.unesco.org/ci/ev.php?URL\\_ID=3979&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201&reload=1093342661](http://portal.unesco.org/ci/ev.php?URL_ID=3979&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201&reload=1093342661).

<sup>210</sup> СБ ООН, *Ситуация в Афганистане 15 марта 2007 г.*, пункт 40, см. сноску 144 выше.

<sup>211</sup> За дополнительной информацией в отношении Закона о средствах массовой информации смотрите BBC, *Afghan media pin hopes on new law*, 5 June 2007 [http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south\\_asia/6718899.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/6718899.stm).

<sup>212</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, пункт 28, см. сноску 144 выше.

и/или присутствию сил международной безопасности.<sup>213</sup> Эта директива подверглась серьезной критике Human Rights Watch и была отменена после высказанных протестов.<sup>214</sup> В другом случае из-за якобы неверного освещения фактов в новостях нападкам со стороны Генерального прокурора Афганистана подверглась одна из самых популярных частных телевизионных компаний «Толо».<sup>215</sup>

Кроме давления властей на журналистов, в 2006 и 2007 гг. имели место случаи нападений на средства массовой информации. В мае 2006 г. «Ариана-ТВ» подверглась нападению демонстрантов в Кабуле, а двое немецких журналистов были убиты в провинции Баглан в октябре 2006 г.<sup>216</sup> Более того, независимых журналистов все чаще обвиняют в сотрудничестве с афганскими или иностранными спецслужбами, поэтому они все чаще становятся жертвами нападений антиправительственных субъектов, примером чего может служить похищение афганского и иностранного журналистов в марте 2007 г. в южной провинции Хельманд. Их обвинили в шпионаже в пользу сил международной коалиции. Афганский журналист был обезглавлен, а немецкий журналист был освобожден в обмен на освобождение из заключения некоторых членов движения «Талибан».<sup>217</sup>

### 3. Свобода вероисповедания

Достоверных статистических данных о религиозном составе населения Афганистана нет. По оценкам наблюдателей, 80% населения страны составляют мусульмане-суниты, 19% - шииты и менее одного процента населения – это представители других религий: немногочисленные последователи христианства, скрывающие свою религиозную принадлежность,<sup>218</sup> сикхи и последователи индуизма<sup>219</sup> и приблизительно 400 афганцев, исповедующих религию Баха'и и живущих главным образом в Кабуле.

Хотя по Конституции ислам является государственной религией и *«ни один закон не может противоречить священной религии ислам»*,<sup>220</sup> Конституция также гласит, что *«последователи других религий имеют право исповедовать свою религию и отправлять в рамках закона религиозные ритуалы»*.<sup>221</sup>

Конституция ссылается на законы шариата в случаях, не предусмотренных Конституцией или Кодексом наказаний (таких как обращение в другую веру или богохульство). Обращение из ислама в другую религию рассматривается как

---

<sup>213</sup> Там же.

<sup>214</sup> Human Rights Watch, «Афганистан: снимите новые ограничения на средства массовой информации», 22 июня 2006 г., см. на сайте: <http://hrw.org/english/docs/2006/06/21afghan13605.htm>.

<sup>215</sup> Агентство «Рейтерс», «Правительство Афганистана нападает на телекомпанию из-за новостей», 18 апреля 2007 г., см. на сайте: <http://www.reuters.com/article/latest/Crisis/idUSSP284319>.

<sup>216</sup> СПЧ, *Отчет Верховного Комиссара по правам человека*, пункт 48, см. сноску 144 выше.

<sup>217</sup> Там же.

<sup>218</sup> По приблизительным оценкам, это от 500 до 800 человек. См. Госдепартамент США, Бюро по демократии, правам человека и труду, *Международный отчет о свободе вероисповедания, 2007: Афганистан*, 14 сентября 2007 г., см. на сайте: <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2007/90225.htm> (далее «США, Отчет о свободе вероисповедания, 2007»).

<sup>219</sup> Там же. Предполагается, что в Афганистане проживает 3,000 сикхов и индуистов.

<sup>220</sup> Статья 3 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>221</sup> Статья 2 Конституции, см. сноску 10 выше.

измена и поэтому, в соответствии с определенным толкованием законов шариата наказывается смертью.

История с заключением в тюрьму Абдул Рахман<sup>222</sup> свидетельствует о конфликте между законами шариата и статутным правом и вызывает беспокойство по поводу компетентности судебных органов, роли духовных лиц в отправлении правосудия и применения смертной казни. Он был заключен в тюрьму в марте 2006 года за переход из ислама в христианство, за что ему грозила смертная казнь. Позднее он был освобожден из-за проблем с психическим здоровьем и в последующем получил убежище в Италии. Клерикалы организовали в Мазар-и Шарифе демонстрацию протеста, в которой приняло участие более 700 человек, требовавших смерти Рахмана и выступавших против вмешательства других государств в это дело.<sup>223</sup>

По данным отчета Генерального секретаря ООН, после дела Рахмана, получившего широкую огласку, было зарегистрировано три схожих случая преследования афганских христиан. В двух случаях семьи, несколько членов которых перешли в христианство, подверглись угрозам со стороны местного сообщества и в итоге решили бежать. В третьем случае новообращенный в христианство был заключен в тюрьму по обвинению в убийстве. Находясь в тюрьме, он был убит одним из заключенных, узнавших о его религиозной принадлежности.<sup>224</sup>

Хотя Конституция и другие законы не устанавливают прямого запрета миссионерства, оно в целом рассматривается властями и обществом как противоречащее принципам ислама. Поэтому практикуется оно скрыто.<sup>225</sup> В августе 2006 г. 1,000 членов группы христианской помощи из Южной Кореи были депортированы из Афганистана после того, как их обвинили в попытках обратить мусульман в христианство.<sup>226</sup>

Индуисты и сикхи жалуются на дискриминацию при трудоустройстве в местные и центральные органы власти. Более того, их дети не могут посещать школы из-за травли их учителями и учащимися. Правительство предприняло некоторые шаги по защите этих детей, в частности, открыло первую

---

<sup>222</sup> Абдул Рахман – гражданин Афганистана, мусульманин по рождению, будучи за рубежом принявший христианство, в марте 2006 года был заключен в тюрьму по обвинению в отречении от ислама и обращении в христианство, за что ему грозила смертная казнь. См. также: М. Кнуст, «Афганский отступник – право на справедливый судебный процесс в выборе между законами ислама и правами человека в Конституции Афганистана», Макс Планк UNYB, том 10, 2006 (далее «М. Кнуст»).

<sup>223</sup> США, *Отчет о свободе вероисповедания, 2007*, см. сноску 218 выше. Дополнительную информацию о реакции общественности на освобождение Рахмана и последующее предоставление ему убежища третьей страной см. в Д. МакКензи и В. Амани, «Может ли ислам и демократия сосуществовать в Афганистане?», Институт конфликтов и мира, отчет о восстановлении Афганистана, 29 марта 2006 года, см. на сайте: [http://www.iwpr.net/?p=arr&s=f&o=260618&apc\\_state=hemparr](http://www.iwpr.net/?p=arr&s=f&o=260618&apc_state=hemparr), а также: Т. Албоун, «Ярость в Кабуле по поводу обращенного в христианство, которому грозит смерть», «Times Online», 21 марта 2006 г., см. на сайте: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article743381.ec>; и И. Фишер и Е. Поволедо, «Италия предоставляет убежище афганскому новообращенному христианину», «New-York Times», 30 марта 2006 г., см. на сайте: <http://www.nytimes.com/2006/03/30/international/asia/30afghan.html>.

<sup>224</sup> СБ ООН, «Ситуация в Афганистане 11 сентября 2006 г.», пункт 45, см. сноску 186 выше; см. также: США, *Отчет о свободе вероисповедания, 2007*, см. сноску 218 выше.

<sup>225</sup> США, *Отчет о свободе вероисповедания, 2007*, см. сноску 218 выше.

<sup>226</sup> Там же. См. также: ББС, «Кабул депортирует корейских христиан», 3 августа 2006 г., см. на сайте: [http://www.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/5243448.stm](http://www.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/5243448.stm); и Р. Синович, «Кабул отменяет мероприятие христианской группы и изгоняет организаторов», радио «Свободная Европа»/«Свобода», 4 августа 2006 г., см. на сайте: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2006/08/f8a9e931-ebb3-4843-9e62-53c83c3db93f.html>.

финансируемую государством школу для детей-сикхов и индуистов в Газни.<sup>227</sup> Хотя сикхам и индуистам позволено открыто практиковать свою веру, они сталкиваются с трудностями при получении места для кремации.<sup>228</sup>

В мае 2007 г. Верховный суд издал постановление о статусе религии Баха'и, в котором говорится, что эта вера не имеет никакого отношения к исламу и является одной из форм богохульства. Постановление также гласит, что все последователи Баха'и – неверные, а все мусульмане, обращенные в Баха'и, будут считаться изменниками. Следовательно, афганцы, перешедшие из ислама в Баха'и, могут подвергнуться риску преследования, как и новообращенные христиане.<sup>229</sup> Ранее полиция арестовала одного из последователей Баха'и, после того, как его жена (мусульманка, а в этом случае брак запрещен) сообщила властям о его верованиях. Он провел в тюрьме 31 день без предъявления ему каких-либо обвинений, но был освобожден после вмешательства международного сообщества, и, по всей видимости, бежал из страны.<sup>230</sup>

В августе 2006 г. Правительство Афганистана объявило о своем намерении восстановить в Министерстве по делам религий управление по предупреждению распространения порока и пропаганде добродетели, известное при режиме талибов своими нарушениями прав женщин и религиозных меньшинств,<sup>231</sup> однако этому воспрепятствовали прогрессивные силы в Правительстве и гражданском обществе и сумели заблокировать эту инициативу.<sup>232</sup>

#### 4. Ситуация с женщинами и девочками

В последние пять лет инициативы по обеспечению гендерного равенства стали одним из приоритетов деятельности Правительства Афганистана и международного сообщества. Сразу после свержения режима талибов было создано Министерство по делам женщин, а в 2003 г. Афганистан ратифицировал Конвенцию ООН по искоренению всех форм дискриминации против женщин.

Конституция Афганистана устанавливает равные права и обязанности граждан перед законом.<sup>233</sup> В соответствии со Статьей 44 государство обязано «разрабатывать и внедрять эффективные программы с целью обеспечения образования для женщин». В 2005 г. был принят Национальный план действий по делам женщин, установивший цели, которые планируется достичь к 2010 году. В плане определены четыре приоритетных направления обеспечения гендерного

---

<sup>227</sup> США, *Отчет о свободе вероисповедания, 2007*, см. сноску 218 выше.

<sup>228</sup> Там же. См. также: Хинду, «Сикхи в Афганистане в поисках места для кремации», 19 сентября 2007 г., см. на сайте: <http://www.hindu.com/2007/09/19/stories/2007091961511500.htm>; Р. Чохан, «Жизнь – ад для афганских сикхов», «The Tribune», 27 сентября 2007 г., см. на сайте: <http://www.tribuneindia.com/2007/20070928/main5.htm>; «The Tribune», «Недовольные афганские сикхи везут гроб в штаб-квартиру ООН: мусульмане не дают кремировать», 17 сентября 2007 г., см. на сайте: <http://www.tribuneindia.com/2007/20070918/world.htm#3>.

<sup>229</sup> США, *Отчет о свободе вероисповедания, 2007*, см. сноску 218 выше.

<sup>230</sup> Там же.

<sup>231</sup> Там же. См. также: Human Rights Watch, «Афганистан: возможное возвращение управление порока и добродетели», 18 июля 2006 г., см. на сайте: <http://www.hrw.org/english/docs/2006/07/18/afghan13759htm>; С. Ламб, «Министерство порока» наполняет страхом сердца женщин», «Times Online», 23 июля 2006 г., см. на сайте: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/article691340.ece>; Т. Коглан, «Недовольство планом Карзая вернуть религиозную полицию «Талибана», «The Independent», 17 июля 2006 г., см. на сайте: <http://www.independent.co.uk/world/asia/article1181612.ece>.

<sup>232</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, пункт 51, см. сноску 144 выше.

<sup>233</sup> Статья 22 Конституции, см. сноску 10 выше.



равенства – здравоохранение, образование, правовая защита и экономические права. План получил свое подтверждение в Афганском пакте, который предусмотрел его полное осуществление к концу 2010 года и который должен быть утвержден Парламентом в 2007 году. Кроме того, равенство полов и права женщин признаны одним из важных компонентов НСРА. В результате такого пристального внимания к гендерному равенству и предпринятых в некоторых областях действий представительство женщин в Парламенте и государственном секторе увеличилось, количество женских организаций в городах растет и к ним присоединяется все больше женщин.<sup>234</sup>

В органах государственного управления были созданы различные механизмы, позволяющие реализовывать в своей деятельности гендерные приоритеты и дающие возможность поднять и обсудить вопросы гендерного равенства на уровне определения политики, например, гендерные отделы, женские *шур* и управления по делам женщин. Были созданы и уже функционируют межминистерские и межведомственные органы, иницирующие, координирующие и отслеживающие исполнение мероприятий по обеспечению гендерного равенства, в частности, межминистерская комиссия по искоренению насилия против женщин, межминистерская рабочая группа по гендеру и статистике, координационный совет по НПО. Для достижения индикаторов гендерного равенства, установленных Афганским пактом и НСРА, в рамках рабочей группы по правовой реформе в качестве подгрупп были созданы консультативная рабочая группа по гендеру и техническая совещательная группа по делам женщин и детей, а также рабочая группа по уязвимым женщинам. С помощью этих механизмов вопросы гендерного равенства остаются приоритетными в процессах развития страны.

Благодаря этим инициативам, в последние пять лет наблюдаются заметные улучшения активности женщин и их участия в общественной жизни страны. Женщины составляют 27% депутатов Национальной ассамблеи и занимают 1/6 мест в Верхней палате, что ставит Афганистан в ряд двадцати стран с наибольшим представительством женщин в законодательной власти. Многие женщины и девочки смогли вернуться в школу, а государственные органы начали активно решать проблемы женщин и девочек, в том числе проблему насилия против женщин.<sup>235</sup>

Улучшение положения женщин остается, тем не менее, одной из самых трудных задач, так как правовая и социальная дискриминация женщин – это глубоко укоренившаяся практика, нестабильность растет, а традиции доминируют. Афганские женщины и девочки продолжают страдать от своего низкого социального, экономического и политического статуса. Женщины в постоянной беспросветной бедности являются одной из самых уязвимых групп населения в Афганистане, а возможности их социальной поддержки (обучение навыкам, образование и т.п.) крайне трудно реализовать ввиду особенностей культуры и традиций. Несмотря на серьезные достижения разница между положением мужчин и положением женщин огромна. Только 12.6% взрослых женщин умеют

---

<sup>234</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, пункт 13, см. сноску 144 выше

<sup>235</sup> Национальная стратегия развития Афганистана, проект стратегии гендерного равенства на 2008-2013 гг..., 9 октября 2007 г.

читать, писать и считать;<sup>236</sup> очень немногие из них трудоустроены.<sup>237</sup> Афганские женщины - одни из самых обездоленных в мире с точки зрения индикаторов человеческого развития: средняя продолжительность их жизни - 42 года, материнская смертность составляет 1,600 на 100,000 родов, а уровень грамотности – 14% девушек и женщин в возрасте 15 лет и старше.<sup>238</sup> Несмотря на то, что число девочек, посещающих школу, быстро увеличилось после падения режима талибов, только 37% девочек школьного возраста ходили в школу в 2006 г.,<sup>239</sup> так как нападения на школы, имевшие место в 2005-2006 годах, больше всего повлияли на посещаемость школ девочками.

В большинстве случаев женщинам запрещено работать за пределами своего дома. Запрет исходит от родственников-мужчин, племенных и религиозных лидеров. Свобода передвижения женщин очень ограничена, особенно в сельской местности. В большинстве сел женщины могут передвигаться только в пределах домовладения за исключением необходимости идти за водой. В некоторых случаях эта свобода распространяется на работу на полях. В городе же женщины имеют немного большую свободу передвижения, но в любом случае требуется сопровождение мужчины (*махран*). Одинокие женщины брачного возраста редко появляются на улице одни, потому что им грозят оскорбления и похищение с целью женитьбы.<sup>240</sup>

Практика детских браков и угроза принудительного замужества является причиной большинства случаев бытового насилия.<sup>241</sup> По подсчетам Независимой комиссии Афганистана по правам человека (НКАПЧ), от 60 до 80 % всех браков в Афганистане заключаются по принуждению, около 57 % девушек выходят замуж в возрасте до 16 лет.<sup>242</sup> Афганская культура характеризуется сильной патриархальной системой, в которой семья занимает центральное место, а особенностью социальной системы является крайнее гендерное расслоение. Брак мужчин и женщин почти всегда организует их семья. Такие союзы обычно заключаются между родственниками, внутри общины или клана. Ни мужчина, ни женщина не могут воспротивиться воле семьи в выборе супруга. Даже высокообразованные женщины, работающие в международных НПО, сообщали о том, что они не могли повлиять на решение семьи в выборе мужа или времени бракосочетания.<sup>243</sup> Широко практикуется брак в обмен на уплату долга или разрешение спора. В таких случаях девушку, которую выдают замуж, обменивают на другую девушку из семьи жениха и она выходит замуж за брата невесты, а иногда и за ее отца. По существу, девушки и женщины становятся товаром, который продают за деньги, обязательства или честь.<sup>244</sup> Другой афганский обычай – вдова должна выйти замуж за члена семьи умершего мужа, даже против своей

---

<sup>236</sup> ПРООН, *Национальный отчет о человеческом развитии, 2007*, см. на сайте:

<http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/afghanistan/nhdr2007.pdf>.

<sup>237</sup> НСРА, проект системы социальной защиты, включая гуманитарную помощь, на 2008-2013 годы, 16 октября 2007 г.

<sup>238</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п. 6, см. сноску 144 выше.

<sup>239</sup> Там же, п. 8

<sup>240</sup> Там же, пп. 18-23.

<sup>241</sup> Там же.

<sup>242</sup> Там же, п. 8.

<sup>243</sup> S. Bahgam и W. Mukhatari, «Исследование детских браков в Афганистане», Medica Mondiale, май 2004 года, см. на сайте: [http://www.medicamondiale.org/download/doku\\_report/mm\\_Child\\_marriage\\_report\\_2004\\_e.pdf](http://www.medicamondiale.org/download/doku_report/mm_Child_marriage_report_2004_e.pdf).

<sup>244</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, см. сноску 144 выше.

воли. Если же она не выходит замуж повторно, то семья умершего мужа принимает все решения, касающиеся ее семьи. Несмотря на то, что сыновья вдовы зачастую воспринимаются как обуза, они, тем не менее, считаются «собственностью» семьи мужа.<sup>245</sup> Женщины лишены основных гражданских прав, в том числе в случае развода, получения опеки или наследства.<sup>246</sup>

По афганскому законодательству официальный минимальный возраст вступления в брак составляет 15 лет.<sup>247</sup> В дополнение к физическому и психологическому насилию, которому подвергаются женщины, принудительное вступление в брак и раннее замужество являются насилием в отношении женщин. Ранний брак не дает возможность девушкам получить образование и в последующем самостоятельно работать. Еще не развившись физически полностью физически, они вынуждены рожать детей, что часто приводит к серьезным физическим и психологическим травмам, а иногда и к пожизненным физическим и/или эмоциональным нарушениям.<sup>248</sup> Соответствующие законы не действуют, правонарушители не наказываются.<sup>249</sup> Так как только 5% браков регистрируется, подобная незаконная практика остается за пределами формальной правовой системы.<sup>250</sup>

Кроме принудительных и ранних браков, бытового насилия, сексуальных домогательств и изнасилований, самыми вопиющими видами насилия против женщин в Афганистане являются трафик женщин и детей и убийства во имя чести. Большинство женщин в сельской и городской местности подвергаются бытовому насилию, помимо других видов насилия. По данным исследования НКАПЧ, более 50% женщин подвергаются избиениям. Бытовое насилие имеет не только тяжелые физические и психологические последствия для женщин, оно может заставить женщину прибегнуть к таким крайним мерам как самосожжение, самоубийство, побег из семьи, вынужденное занятие проституцией и употребление наркотиков. По данным Комиссии, с 22 августа по 30 декабря 2005 года 462 женщины в результате бытового насилия пристрастились к наркотикам. По оценкам НКАПЧ, самосожжение и убийство женщин чаще всего происходит в западных и юго-восточных регионах Афганистана: 150 случаев самосожжения выявлено в западных регионах и 34 – на юго-востоке. Чаще всего женщины убегают из дома из-за домашнего насилия и ограничений, налагаемых семьей, в южных и юго-восточных регионах. Выявлено 200 таких случаев в Кандагаре, 17 – на юго-востоке и 12 – на востоке страны в 2006 году. В течение 2005 года Комиссия выявила 197 попыток самоубийства в Герате, из которых 69 – со смертельным исходом. 35 таких случаев было зарегистрировано в провинции Кандагар. По оценкам Комиссии, причиной большинства этих случаев было домашнее насилие. В большинстве провинций домашнее насилие может вынудить женщину заниматься проституцией. В течение 2006 года офис

---

<sup>245</sup> Там же.

<sup>246</sup> Human Rights Watch, «Надежда и страх: запугивание и нападения на женщин в общественной жизни в Афганистане», октябрь 2004 г., см. на сайте: <http://hrw.org/backgrounders/asia/afghanistan1004>.

<sup>247</sup> Статья 71 Конституции, см. сноску 10 выше.

<sup>248</sup> СПЧ, Отчет Верховного комиссара по правам человека, см. сноску 144 выше.

<sup>249</sup> Там же.

<sup>250</sup> Там же.

Комиссии в восточной зоне зарегистрировал 6 случаев трафика женщин и 20 случаев продажи женщин за наркотики в провинции Хельманд. Такие случаи имеют место в большинстве регионов Афганистана. Кроме того, неосведомленность и трудный доступ к реализации своих законных прав способствуют полигамии и домашнему насилию в отношении женщин.<sup>251</sup>

Самосожжение является самой отчаянной мерой, используемой афганскими женщинами, чтобы остановить жестокое насилие. Сложившаяся ситуация с насилием против женщин в Афганистане не может объясняться только культурой и традициями без учета конфликта и пост-конфликтной ситуации.<sup>252</sup> Четыре фактора лежат в основе уязвимости женщин и сохранению насилия: (1) традиционный патриархальный гендерный порядок; (2) разрушение социальных защитных механизмов; (3) несоблюдение законов; и (4) бедность и отсутствие безопасности в стране.<sup>253</sup>

На способность женщин защитить себя влияет их ограниченное участие в социальной, экономической и политической жизни страны, низкая осведомленность о своих правах, традиционные ценности, а также дискриминация их *де-юре* и *де-факто*. Последняя усугубляется постоянными конфликтами в некоторых регионах страны.<sup>254</sup> Женщины, ведущие активную гражданскую и политическую жизнь, с мужеством смотрят в лицо насилию и угрозам, в том числе смерти.<sup>255</sup>

Несмотря на отсутствие доступа ко многим регионам страны, НКАПЧ зарегистрировала 1545 случаев насилия против женщин с января по ноябрь 2006 года, включая самосожжение, обмен девушками в ходе решения спора, принудительный брак и сексуальные насилия. Из 200 случаев принудительное замужество встречалось чаще всего.<sup>256</sup> Министерство по делам женщин зарегистрировало более 500 случаев насилия в отношении женщин, включая 197 случаев самосожжения только в провинции Герат.<sup>257</sup> Почти во всех случаях акты насилия были совершены мужчинами—членами семьи. Большинство женщин не заявляют о насилии, включая домашнее, из-за страха репрессий, отсутствия систематической поддержки и услуг для жертв насилия, безнаказанность преступников и нетерпимость со стороны общества.<sup>258</sup>

Для организации защиты и создания механизмов реагирования для женщин из групп риска были проведены определенные мероприятия.<sup>259</sup> В 2005 году в районном отделе полиции 10 Кабула был создан семейный отдел, чтобы дать возможность женщинам, пострадавшим от бытового насилия или других

---

<sup>251</sup> *Ibid.*

<sup>252</sup> *Ibid.*

<sup>253</sup> *Ibid.*

<sup>254</sup> ЮНИФЕМ Афганистан, *Специальный фонд по снижению насилия в отношении женщин – первая заявка на предложения*, 15 ноября 2007 г., см. на сайте: [http://afghanistan.unifem.org/media/press/2007/EVAW\\_specialfund\\_071001.html](http://afghanistan.unifem.org/media/press/2007/EVAW_specialfund_071001.html).

<sup>255</sup> Сафия Амаджан, выдающийся педагог, активистка в борьбе за права женщин, государственный служащий, была убита в Кандагаре в сентябре 2006 года. Малалай Джойя, член парламента из Фараха, подверглась физическим нападениям в *Уолеси Джирга*, ей угрожали смертью, когда она выступила с критикой членов Парламента, известных своими нарушениях прав человека в прошлом и в настоящем.

<sup>256</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п. 19, см. сноску 144 выше.

<sup>257</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека, *Отчет по оценке общего положения женщин в Афганистане*, 8 марта 2006 года, см. на сайте: [http://www.НКАПЧА.org.af/rep\\_eng\\_wom\\_situation\\_8\\_march.htm](http://www.НКАПЧА.org.af/rep_eng_wom_situation_8_march.htm).

<sup>258</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п. 19, см. сноску 144.

<sup>259</sup> УВКБ ООН/ЮНИФЕМ, *«Продвигаясь к интегрированной стратегии для Афганистана: заметки о результатах защиты женщин в группе риска»*, июль 2006 года.

преступлений, могли обратиться в полицию. Такой же отдел существует в Герате, три других открыты в Мазар-и-Шарифе. В настоящее время в Кабуле, Герате и Мазар-и-Шарифе существуют приюты для женщин из группы риска, где они могут найти временную защиту и получить психологические, юридические и медицинские услуги. Кроме этих очень ограниченных услуг в перечисленных районах, возможность получения защиты и помощи женщинами из группы риска или пережившими насилие в других городах и сельской местности ничтожно мала. Несмотря на некоторые сдвиги, возможность решить ситуацию с насилием в Афганистане остается ограниченной, в частности, в отношении оказания психологической поддержки и законного представительства, включая услуги адвоката. Долгосрочное решение для женщин, которые ищут спасение в приютах, до сих пор проблематично. Хотя социальные работники все чаще применяют передовые подходы, воссоединение с расширенной семьей остается наиболее распространенным решением, что со временем приводит к возобновлению насилия. Для большого числа женщин воссоединение с семьей – не выход, и многие продолжают оставаться в полузаточении в приютах, без какой-либо надежды на решение проблемы в ближайшие годы.

## **5. Доступ к правосудию**

В Афганистане большинство обвиняемых по уголовным делам не имеют юридического представительства. Задержанные месяцами ожидают предъявления обвинения или суда и только некоторые имеют юридическое представительство. Доступ к правовой помощи улучшился в больших городах центрах, однако, практикующих адвокатов немного. На октябрь 2006 года в Министерстве юстиции было зарегистрировано только 223 адвоката, получивших лицензии. Департамент по оказанию юридической помощи Верховного суда насчитывает только 19 адвокатов, несмотря на тот факт, что и Конституция и Уголовно-процессуальный кодекс гарантируют бесплатное юридическое представительство несостоятельным обвиняемым по уголовным делам. В настоящее время предпринимаются попытки образовать независимую ассоциацию адвокатов с целью повышения профессиональных стандартов и организации курсы при поступлении и программы дальнейшего образования. В стадии обсуждения находится законопроект по юридическим профессиям.

В последнем отчете представительства Верховного комиссара по правам человека говорится, что судебная система Афганистана неспособна защитить женщин и обеспечить им справедливое правосудие.<sup>260</sup> Женщин и девушек арестовывают за нарушение моральных норм и совершение поступков, не считающихся уголовным преступлением, например, за то, что воспринимается, как плохое поведение, в частности, побег из дома.<sup>261</sup> Женщин задерживают без оснований и/или признают виновными в супружеской измене, если они сообщают о преступлениях сексуального характера. Они лишены справедливого судебного разбирательства и юридических гарантий. Зачастую женщин, переживших

---

<sup>260</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п.п. 14-17 и 21, см. сноску 144 выше.

<sup>261</sup> Там же.

насилие, возвращают к мужчине, совершившему его.<sup>262</sup> Приговор в отношении женщин, признанных виновными в совершении сексуальных преступлений, например, супружеской измены, во много раз суровее, чем в отношении мужчин, которых часто просто освобождают или приговаривают к незначительному наказанию.<sup>263</sup>

## 6. Содержание под стражей

Тюрьмы в ведении Министерства юстиции есть в 34 провинциях Афганистана. Условия содержания в большинстве из них не соответствуют минимальным международным стандартам.<sup>264</sup> Тюрьмы перенаселены и еще свыше 1 000 заключенных в 112 провинциальных тюрьмах должны быть размещены. В январе 2007 года центральный департамент тюрем объявил о закрытии финансового года с большим дефицитом, а большинство сотрудников в провинциях не получали зарплату в течение четырех месяцев. Отсутствие сильной независимой ассоциации адвокатов и государственной юридической помощи является серьезным препятствием в обеспечении прав обвиняемых и юридического представительства для тех, кто не может позволить частную правовую помощь.<sup>265</sup> Незаконные задержания, особенно женщин и детей, вызывают серьезную озабоченность соблюдением прав человека.<sup>266</sup>

Применение переходного Уголовно-процессуального кодекса, принятого в 2004 году, было сопряжено с целым рядом трудностей.<sup>267</sup> Несмотря на проведение в 2006 году интенсивных программ обучения судей, прокуроров и полицейских по новому законодательству, существует достаточно доказательств того, что установленные законом сроки задержания, а зачастую и другие основные права почти никогда не соблюдаются.<sup>268</sup>

Первые результаты совместной кампании, инициированной МПООНА и НКАПЧ в октябре 2006 года с целью анализа соблюдения процессуальных норм в местах содержания под стражей по всей стране, показывают, что почти во всех случаях нарушаются сроки досудебного содержания, подозреваемым не предоставляется адвокат, а с целью получения признания применяются пытки и жестокое обращение.<sup>269</sup>

## 7. Правосудие в переходном периоде

Основным достижением периода переходного правосудия стал трехлетний План действий “Мир, согласие и справедливость в Афганистане”, введенный в

---

<sup>262</sup> Там же.

<sup>263</sup> Там же.

<sup>264</sup> Там же, пп. 54-62.

<sup>265</sup> Там же.

<sup>266</sup> Там же.

<sup>267</sup> Там же.

<sup>268</sup> Там же.

<sup>269</sup> Там же.

действие Президентом Карзаем 10 декабря.<sup>270</sup> План затрагивает преступления, совершенные с 1978 года вплоть до образования Временного правительства Афганистана в декабре 2001 года, содержит пять основных элементов: (1) признание страданий афганского народа; (2) необходимость укрепления государственных учреждений; (3) образование Комиссии правды и справедливости; (4) достижение согласия между афганцами; и (5) создание должного механизма ответственности за совершенные преступления.

Данный план действий, тем не менее, не получил единогласной поддержки и вызвал бурную реакцию со стороны известных фигур, в том числе из Правительства и Парламента.<sup>271</sup> В отчете представительства Верховного комиссара по правам человека отмечается, что *“неспособность предотвратить возможность избрания в Парламент людей, известных нарушениями прав человека, в сочетании с существующей практикой назначения лиц, подозреваемых в нарушении прав человека, на высокие посты в Правительстве усилила фактическую безнаказанность в Афганистане”*. В отчете утверждается, что с учетом этих проблем полная реализация правительственного плана «Мир, согласие и справедливость» маловероятна.<sup>272</sup>

О лицах, которые, как утверждается, ответственны за серьезные нарушения прав человека, включая военные преступления во время конфликта, в отчете говорится, что *“они не понесли наказания, а некоторые даже занимают должности в Правительстве”*.<sup>273</sup>

## 8. Национальная хартия по достижению мира и согласия

20 февраля 2007 года Верхняя палата афганского Парламента обсудила и приняла Национальную хартию по достижению мира и согласия,<sup>274</sup> принятую Нижней палатой Парламента 31 января 2007 года. Данная хартия, считающаяся законом об амнистии, запрещает судебные разбирательства в отношении *“политических партий и воюющих групп”* за *“борьбу друг против друга”*, а также лиц, которые сражались против Исламской Республики Афганистан, но при условии, что *“уважают Конституцию и законы страны”*.<sup>275</sup>

Хартия также дает возможность отдельным лицам и группам, до сих пор находящимся в оппозиции Исламской Республике Афганистан воспользоваться ее положениями, если они присоединятся к процессу установления национального согласия, уважая и соблюдая Конституцию и другие законы страны.<sup>276</sup>

---

<sup>270</sup> Правительство Афганистана, Независимая комиссия по правам человека и МПООНА, «Мир, согласие и справедливость в Афганистане» План действий, 6-7 июня 2005 года, см. на сайте: [http://www.aihrc.org.af/tj\\_actionplan\\_19\\_dec\\_05.htm](http://www.aihrc.org.af/tj_actionplan_19_dec_05.htm)

(далее: “Национальная хартия по достижению мира и согласия”)

<sup>271</sup> КПЧ, Отчет верховного комиссара по правам человека, п.40, см. сноску 144.

См. также, Human Rights Watch, *Афганистан: ответственность за военные преступления против мира*, 12 декабря 2006 года, см. на сайте <http://hrw.org/english/docs/2006/12/11/afghan14826.htm>.

<sup>272</sup> КПЧ, Отчет верховного комиссара по правам человека, п.п. 39-40, см. сноску 144.

<sup>273</sup> *Ibid.*, п.44

<sup>274</sup> Азиатский центр прав человека, «Афганская хартия безнаказанности: неудача Президента Карзая», 21 февраля 2007, см. на сайте: <http://www.achrweb.org/Review/2007/155-07.htm>.

<sup>275</sup> Статья 2 Национальной хартии по достижению мира и согласия», см. на сайте: [http://www.aihrc.org.af/charter\\_national\\_reconciliation.htm](http://www.aihrc.org.af/charter_national_reconciliation.htm) (далее «Хартия по достижению мира и согласия”).

<sup>276</sup> Статья 4 Хартии по достижению мира и согласия, см. сноску 275 выше.

## И. Социально-экономическая и гуманитарная ситуация

Бедность – одна из самых больших проблем, существующих сегодня в Афганистане, будучи одновременно причиной и следствием ухудшения ситуации с безопасностью в стране.<sup>277</sup> К наиболее пострадавшим группам населения относятся женщины, дети, люди с ограниченными возможностями, пожилые и не имеющие земли. Из-за повсеместной безработицы большинство афганцев не в состоянии удовлетворить свои самые основные потребности. Трудовая миграция является основным источником дохода. Многие семьи рассчитывают на транснациональные сети, функционирующие между Афганистаном и соседними странами, надеясь на работу за рубежом.<sup>278</sup>

В 2006 году в результате нестабильности в стране ООН и другие международные организации не смогли в полной мере оказать гуманитарную помощь в зонах конфликта, не говоря уже о реализации долгосрочных программ развития. Несмотря на успехи в достижении краткосрочных целей, определенных Афганским пактом, достижения по ряду ключевых индикаторов вряд ли будут возможны, если нестабильность и конфликт не будут урегулированы.<sup>279</sup> Отчет, опубликованный НКАПЧ, отмечает, что правительство Афганистана в настоящее время не в состоянии выполнить минимальные обязательства в рамках Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, ратифицированного Афганистаном в 1983 году.<sup>280</sup>

### 1. Продовольственная безопасность

В первом отчете Афганистана о достижении Целей развития тысячелетия<sup>281</sup> говорится, что 40% сельского населения не может рассчитывать на достаток продуктов питания для удовлетворения своих самых основных потребностей. По данным агентств ООН, в 2006 году не хватило 1.2 миллиона метрических тонн урожая в 2006 году. Два с половиной миллиона людей пострадали от засухи, половина из которых – дети.<sup>282</sup>

По данным отчета по оценке национального риска и уязвимости за 2005 год<sup>283</sup>, около 6,6 миллионов афганцев не могут удовлетворить минимальные потребности в питании. Кроме того, около 400000 людей страдают ежегодно от природных катастроф – засух, наводнений, землетрясений и тяжелых природных условий. В результате засухи на востоке, юге и юго-востоке страны в 2006 году было собрано намного меньше урожая зерновых, чем изначально ожидалось.

---

<sup>277</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п.3, см. сноску 144 выше.

<sup>278</sup> См. публикации отдела исследований и оценок в Афганистане об уязвимости и образе жизни на сайте:

[http://www.areu.org.af/index.php?option=com\\_content&task=view&id=30&Itemid=35](http://www.areu.org.af/index.php?option=com_content&task=view&id=30&Itemid=35).

<sup>279</sup> Заметки Объединенного совета по координации и мониторингу, декабрь 2006 г., см. на сайте:

<http://www.andc.gov.af/ands/jcmb/index.asp?j1=collapse&j2=collapse&j3=collapse&j4=collapse&j5=expand>

<sup>280</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека, «*Экономические и социальные права в Афганистане II*», см. сноску 32.

<sup>281</sup> Исламская Республика Афганистан, *Страновой отчет о целях развития тысячелетия за 2005 год*, сентябрь 2005 года, см. на сайте: [http://www.andc.gov.af/src/src/MDGs\\_Reps/MDGR\\_2005.pdf](http://www.andc.gov.af/src/src/MDGs_Reps/MDGR_2005.pdf) (further: “ЦРТ отчет 2005”).

<sup>282</sup> ЮНИСЕФ, “Статистика по странам: Афганистан”, см. на сайте: [http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan\\_statistics.html](http://www.unicef.org/infobycountry/afghanistan_statistics.html) (далее “ЮНИСЕФ”).

<sup>283</sup> Министерство реабилитации и развития и Центральный офис по статистике, *Отчет по оценке национального риска и уязвимости, 2005 год*, июнь 2007 года, см. на сайте: [http://www.cso-af.net/nrva2005/docs/Final\\_NRVA\\_2005\\_Report.pdf](http://www.cso-af.net/nrva2005/docs/Final_NRVA_2005_Report.pdf).



54% детей в возрасте до пяти лет отстают в росте, 6.7 % истощены. 72% детей в возрасте до пяти лет и 48 % женщин страдают от анемии.<sup>284</sup>

## 2. Доступ к здравоохранению

Средняя продолжительность жизни в Афганистане, как мужчин, так и женщин, составляет 42 года. Это один из самых низких показателей в мире. Материнская и младенческая смертность – одна из самых высоких в мире, составляя соответственно 1600 на 100000 родов и 210 на 1000 живорождений. В 2000 году на 100000 родов пришлось 1900 женщин, умерших от осложнений во время беременности и родов.<sup>285</sup> Менее 15% родов происходят в присутствии обученных медицинских работников.<sup>286</sup> По результатам отчета, опубликованного в сентябре 2006 года, отмечается некоторое улучшение показателей материнского здоровья, но разница между городом и селом остается серьезной.<sup>287</sup>

Ранняя беременность в результате раннего брака повышает риск смертности во время родов. Подсчитано, что 16% афганских девочек выходят замуж в возрасте до 15 лет, а 52% вступают в брак до достижения ими 18 лет.<sup>288</sup> Меньше 40% афганских детей получают жизненно важные вакцины.

Говоря о доступе к здравоохранению, в существующей инфраструктуре бедной системы здравоохранения Афганистана наблюдается очень сильный уклон в сторону города. В общей сложности, система насчитывает только 210 медицинских учреждений с местами для госпитализации пациентов. За исключением четырех провинций, коэффициент врачей на долю пациентов составляет одного врача на 10000 пациентов.

Тем не менее, в области здравоохранения был достигнут заметный прогресс, благодаря тому, что Правительство расширило основной пакет медицинских услуг. В рамках Национальной политики здравоохранения на 2005-2009 годы министерство общественного здравоохранения пытается улучшить оказание услуг на уровне первичной медико-санитарной помощи, основного пакета медицинских услуг (ОПМУ), а также базового пакета больничных услуг (БПБУ). ОПМУ включает здоровье матери и младенцев, здоровье детей и

---

<sup>284</sup> Всемирная продовольственная программа, «Афганистан: Обзор продовольственной безопасности», 2007 год, см. на сайте: [http://www.wfp.org/country\\_brief/indexcountry.asp?country=004](http://www.wfp.org/country_brief/indexcountry.asp?country=004).

<sup>285</sup> Всемирная Организация Здравоохранения, *Информация о смертности по стране в 2006 году*, 2006 г., см на сайте: [http://www.who.int/whosis/mort/profiles/mort\\_emro\\_afg\\_afghanistan.pdf](http://www.who.int/whosis/mort/profiles/mort_emro_afg_afghanistan.pdf).

<sup>286</sup> ПРООН, *Отчет о человеческом развитии, Афганистан, 2004 год*, п. 27, см. сноску 6 выше. По результатам опроса по соблюдению прав человека, проведенного в 2006 году НКАПЧ и УВКБ ООН, только 34.2 % респондентов ответили, что врач/медсестра (12.9 %) или акушерка/обученный медработник (21.3 %) присутствовали у них во время родов.

<sup>287</sup> Университет Джона Хопкинса, Школа общественного здравоохранения Блумберга, Индийский научно-исследовательский институт управления здравоохранением, *Результаты исследования сектора здравоохранения Афганистана – национальные результаты и результаты по провинциям*, сентябрь 2006 г., см. на сайте: [http://www.jhsph.edu/refugee/response\\_service/afghanistan/Afghanistan\\_Balanced\\_Scorecard.pdf](http://www.jhsph.edu/refugee/response_service/afghanistan/Afghanistan_Balanced_Scorecard.pdf).

<sup>288</sup> Отчет ЦРТ, 2005 год (отчетный доклад), стр. xvii, см. сноску 30. По результатам опроса по соблюдению прав человека, проведенного в 2006 году НКАПЧ и УВКБ ООН, 12.3 % респондентов ответили, что дети в их семьях вступают в брак до 16 лет. Из детей, вступивших в брак до 16 лет, 84.7 % (1314) составляли девочки, 15.3% - мальчики. См. НКАПЧ, «*Экономические и социальные права*», п. 31, см. сноску 32 выше.

вакцинацию, общественное питание, инфекционные болезни, психическое здоровье, инвалидность и поставку основных лекарственных препаратов.<sup>289</sup>

Три основные цели НПМУ:

- определить стандартный пакет клинических, диагностических и административных услуг для районных, провинциальных или национальных больниц;
- служить руководством для министерства, НПО и доноров по укомплектованию больниц медицинским персоналом, обеспечению лекарственными средствами для обеспечения оказания определенного набора услуг на каждом уровне; и
- способствовать развитию системы направлений, позволяющей интегрировать ОПМУ в больницах.

Стандартный перечень услуг в рамках НПМУ включает в себя следующее:

- на уровне районных больниц: 30-75 коек, базовые операции, лекарственные препараты, услуги по акушерству и гинекологии, педиатрии, психическому здоровью, стоматологии, а так же вспомогательные службы по питанию, фармации, физиотерапии, лаборатории, радиотерапии и банк крови;
- на уровне провинций: 100-200 коек, в дополнение к услугам, оказываемым районными больницами, провинциальные больницы будут оказывать услуги по реабилитации и осуществлять контроль инфекционных заболеваний; и
- региональные больницы: 200-400 коек, в дополнение к объему услуг, оказываемому провинциальными больницами, региональные больницы будут выполнять общие хирургические операции, оказывать медицинскую помощь по урологии, неврологии, ортопедии, пластической хирургии, сердечно-сосудистой медицине, эндокринологии, дерматологии, онкологии, судебной медицине и другие, более сложные вспомогательные услуги.<sup>290</sup>

### 3. Доступ к безопасной питьевой воде

Глобальный отчет по человеческому развитию за 2006 год<sup>291</sup> содержит основные стандарты безопасности питьевой воды, согласно которых 20 литров чистой воды на одного человека в день считается применимым стандартом прав человека, а также выделение государством минимум 1% валового внутреннего продукта (ВВП) для обеспечения равного доступа к воде и поддержания адекватных санитарных условий.

Задача 13 Целей развития тысячелетия для Афганистана заключается в том, чтобы снизить наполовину к 2020 году количество людей, не имеющих постоянного доступа к безопасной питьевой воде.<sup>292</sup> В настоящее время 77% процентов населения Афганистана не имеет доступа к “усовершенствованным

---

<sup>289</sup> Министерство общественного здравоохранения, *Национальная политика в области здравоохранения на 2005-2009 годы и Национальная стратегия здравоохранения на 2005-2006 годы*, 26 марта 2005 г., стр. 19, см. на сайте: [http://203.215.43.35/resources/budget/formulation/sectors/health/policyand\\_strategy/national\\_health\\_policy\\_and\\_strategy\\_26\\_March\\_05.doc](http://203.215.43.35/resources/budget/formulation/sectors/health/policyand_strategy/national_health_policy_and_strategy_26_March_05.doc).

<sup>290</sup> Там же, стр. 20.

<sup>291</sup> Программа развития ООН, *Отчет о человеческом развитии, 2006 год – Что скрывается за нуждой: власть, бедность и глобальный кризис с водой*, 9 ноября 2006 года, см. на сайте: <http://hdr.undp.org/hdr2006/> (далее “ПРООН, Отчет о человеческом развитии, 2006 г.”).

<sup>292</sup> Отчет ЦРТ, 2005 год, см. сноску 281

источникам воды”.<sup>293</sup> Следовательно, только 23% афганского населения имеет доступ к безопасной воде, 18% – в сельской и 43% - в городской местности. Доступ к адекватным санитарным условиям еще ниже – 12%, по приблизительным оценкам.<sup>294</sup>

Правительство поставило цель уменьшить количество людей, не имеющих устойчивого доступа к усовершенствованным источникам воды до 38,5% к 2020 году.<sup>295</sup>

Результаты опроса, проведенного с целью мониторинга соблюдения прав человека в 2006 году НКАПЧ и УВКБ ООН, показывают, что 51% опрошенных использует крытые источники воды, такие, как крытые колодцы и артезианские скважины, в то время как 49% пользуется открытыми источниками воды. Кроме того, 68% респондентов ответили, что у них были проблемы с водой, в частности, касавшиеся ее качества (48%), наличия (24%) и физического доступности (23%) источников воды.<sup>296</sup>

#### 4. Доступ к образованию

Коэффициент грамотности в Афганистане – один из самых низких среди развивающихся стран. Средний коэффициент грамотности взрослого населения составляет 28% общей численности населения, коэффициент грамотности женщин составляет 12,6%.<sup>297</sup> Исключение девочек из процесса обучения в школе в период правления движения «Талибан» в период с 1995 по 2001 годы усилило гендерное неравенство в области грамотности. В рамках кампании ЮНИСЕФ “Снова в школу”, начатой в 2002 году, в школу вернулось более трех миллионов учеников, а количество учащихся значительно выросло. В настоящий момент 5,1 миллиона детей посещает школу. Из них около 4,5 миллиона детей обучается в начальной школе (в том числе 1,53 миллиона девочек). 37% девочек в возрасте 7-12 лет впервые пошли в школу. Несмотря на относительный успех кампании “Снова в школу”, примерно 2 миллиона детей в настоящее время не посещают школу, из них 1,2 миллиона - девочки.<sup>298</sup>

Основными причинами низкой посещаемости школы девочками являются недостаток школ или квалифицированных учителей, затрудненный физический доступ к школам из-за проблем с безопасностью (угроза нападений или похищения) и негативное отношение родителей к образованию девочек.<sup>299</sup> Кроме

---

<sup>293</sup> По оценкам ПРООН, улучшенным источником воды считается тот, из которого можно получить «безопасную» воду; к таким источникам относится водопроводная вода, артезианский колодец, колонка, крытый колодец, крытый родник или собранная дождевая вода. ПРООН, *Отчет о человеческом развитии, 2006 г.*, стр. 410, см. сноску 291 выше.

<sup>294</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека, «*Экономические и социальные права в Афганистане II*», стр. 25-26, см. сноску 32 выше.

<sup>295</sup> Там же, стр. 27.

<sup>296</sup> Там же, стр. 25-26.

<sup>297</sup> ЦРУ, «*Мировые факты: Афганистан*», см. сноску 2 выше.

<sup>298</sup> ЮНИСЕФ, см. сноску 282.

<sup>299</sup> Во время опроса проведенного с целью мониторинга соблюдения прав человека в 2006 году НКАПЧ и УВКБ ООН, 98% респондентов ответили, что начальная школа доступна для мальчиков, 90% опрошенных – для девочек. Более того, 73,6% респондентов ответили, что их мальчики регулярно посещают школу, а у 11,4% мальчики никогда не посещали школу; 63,3% показали, что их девочки регулярно посещают школу, тогда как 22,6% заявили, что они никогда не посещали школу. Основной причиной (27,5% респондентов) непосещения школы девочками является отсутствие физического доступа в школы, в том числе далекое расстояние от дома и проблемы с безопасностью. Что касается коэффициента окончания

того, ранние браки заставляют многих девочек бросить школу. Исследование НКАПЧ обнаружило, что число девочек, не окончивших начальную школу, почти в два раза больше, чем мальчиков. Для решения проблем, связанных с обучением девочек, министерство образования проводит обучение женщин-учителей и предлагает землю и жилье женщинам-учителям в регионах, испытывающих недостаток в квалифицированных женщинах-учителях.

Как говорилось выше, на системе образования сказывается ухудшающаяся ситуация с безопасностью из-за вооруженных конфликтов, особенно на юге, юго-востоке и востоке страны. Было сожжено свыше 200 школ и около 400 закрыто в 2006 году. Кроме того, во время военных столкновений было убито, по меньшей мере, 15 учителей.<sup>300</sup>

## 5. Занятость

По приблизительным подсчетам, безработица в Афганистане составляет 32%, а среди женщин и людей с ограниченными возможностями она гораздо выше. Афганцы имеют низкий доступ к образованию, а право на труд почти не существует.<sup>301</sup> К концу 2010 года афганское Правительство намерено обучить 150000 афганцев навыкам, имеющим спрос на рынке труда, предполагается, что 40% из них будут женщины. Бедность в регионах, пострадавших от конфликта, недостаток ресурсов, необразованность и всеобщее разочарование ведет к тому, что ряды мятежников постоянно пополняются.

Что касается возвратившихся афганцев, то результаты мониторинга соблюдения прав человека, проведенного НКАПЧ и УВКБ ООН, подтверждают, что большая часть опрошенных (91%) вернулась в места прежнего проживания. Только 9% людей вернулось в другие регионы Афганистана. Тому были названы следующие причины: отсутствие жилья (67%) и работы (18%). Говоря об источниках дохода, 62% опрошенных назвали основным источником дохода семьи несельскохозяйственную деятельность, более 50% заявили, что полагаются на поденный заработок на работе, не требующей квалификации. Из 37% опрошенных, чей основной источник дохода – это сельскохозяйственная работа, 58% владеют землей, а 11% были поденными рабочими. Из 65% респондентов, имевших работу, 60% ответили, что их средний дневной заработок составляет менее 50 афгани (\$ 1) в день.

Незащищенность перед несостоятельностью – результат почти полного погружения в экономику наличных денег и зависимость от городского рынка труда. Возможность получения работы неквалифицированными и менее грамотными рабочими обычно сводится к поденной работе, на которую есть много претендентов. Возможность трудоустройства неквалифицированных и менее конкурентоспособных людей, пожилых, людей с ограниченными возможностями и проблемами со здоровьем, непостоянна и носит сезонный характер.

---

начальной школы, 39,7% респондентов ответили, что их девочки бросают школу до 6 класса, 19,1% ответили, что их мальчики оставляют школу до окончания 6 класса. НКАПЧ, «*Экономические и социальные права*», см. сноску 32 выше.

<sup>300</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п. 31, см. сноску 144 выше.

<sup>301</sup> Международная Организация Труда, «*Ситуация с трудом в Афганистане: факты и вопросы*», см. на сайте: [www.unama-afg.org/docs/ UN-Docs/ fact-sheets/ILO-FAQ-eng.doc](http://www.unama-afg.org/docs/UN-Docs/fact-sheets/ILO-FAQ-eng.doc).

## 6. Земля и жилье

Реализация права на землю, жилье и собственность является серьезной проблемой и препятствует возвращению беженцев и их реинтеграции, так же, как и безопасность землевладения. Ситуация с землей и собственностью в Афганистане была описана и проанализирована в ряде исследований<sup>302</sup> и сейчас признано, что налицо первоочередная необходимость решения данной проблемы с учетом как правовой, так и экономической ситуации в стране.

В Афганском пакте определены задачи по решению вопросов земли и собственности путем регистрации земли и создания системы разрешения споров по земле:

*“Процесс регистрации земли во всех административных единицах и регистрация права собственности начнется во всех основных городских регионах к концу 2006 года, а в остальных регионах - к концу 2008 года. Справедливая система разрешения споров о земле начнет функционировать в конце 2007 года (см. следующие пункты, в которых оговаривается процесс возвращения/возмещения). Регистрация сельской земли начнется к концу 2007 года”*.<sup>303</sup>

### а) Ситуация в сельской местности

Пахотные земли составляют 12% территории Афганистана. В сельской местности велико число людей, не имеющих или почти не имеющих земли. Менее 10% населения владеет примерно 40% пахотных земель. До 36% землевладельцев имеет землю в кредит на выгодных для кредитора условиях, что способствует росту задолженности и уязвимости. Официальные земельные книги там, где они существуют, ненадежны. Традиционный или предписанный законом контроль границ между пахотными землями и пастбищами был разрушен, как следствие растет число вторжений, посягательств и споров, состояние окружающей среды ухудшается. Ситуация усугубляется существующими противоречиями в правовых нормах, в результате чего правовой статус землевладения неясен ни с точки зрения формальной системы правосудия, ни неформальной. При такой ситуации с властью закона делает его применение или усиление в настоящее время маловероятным.<sup>304</sup> Власть и влияние вооруженных политических группировок распространяется как на формальную, так и неформальную систему правосудия, что оставляет сельчан на милость этих групп

---

<sup>302</sup> См. Л. А. Уили, «Спор о земле и мир в Афганистане», Отдел исследований и оценки Афганистана, февраль 2004 г.; UN-Habitat, «Предварительное исследование вопросов землевладения в городах Афганистана с акцентом на Кабуле», март 2003 г., см. на сайте: [http://www.fukuoka.unhabitat.org/out/siryo/project\\_b/01/Afghan\\_Land\\_Report.5\\_Aug\\_03.pdf](http://www.fukuoka.unhabitat.org/out/siryo/project_b/01/Afghan_Land_Report.5_Aug_03.pdf) (далее «UN-Habitat»).

<sup>303</sup> Афганский пакт, см. сноску 27 выше.

<sup>304</sup> См. Л. А. Уили, «Спор о земле и мир в Афганистане», см. сноску 302 выше.

с ограниченной возможностью доступа к правосудию.<sup>305</sup> Повсеместное деградация земельных ресурсов осложняет ситуацию с водой, землей и доступом к природным ресурсам. Конфликт, засуха, перемещение и рост населения, отсутствие какой-либо местной и национальной политики способствовало эрозии почвы, исчезновению лесов и опустыниванию.<sup>306</sup>

## б) Ситуация в городской местности

Предполагаемое число городских жителей в Афганистане составляет 6,4 миллиона человек, 30% населения страны, проживающее главным образом в городах Кабул, Герат и Джалалабад.<sup>307</sup> Большинство городов в настоящее время испытывает приток возвращающихся горожан и ВПЛ; к 2015 году ожидается, что число горожан в Афганистане удвоится, превышая темпы роста сельского населения в два раза.<sup>308</sup>

Быстрый рост городов, скорее всего, приведет к увеличению числа бедного и уязвимого населения и поэтому городское планирование и развитие столкнется с серьезными проблемами.<sup>309</sup> Между положением сельских и городских афганцев есть существенные различия, способные вызвать рост незащищенности и бедности жителей городов. Одним из таких различий является отсутствие жизненно важных социальных сетей среди городских бедняков по сравнению с сельскими общинами. Что касается надежды на помощь членов семьи, то исследования показали, что домовладения или расширенные семьи являются основной социальной сетью в Афганистане. Однако последнее исследование не обнаружило традиционных систем деления и перераспределения ответственности в расширенных городских семьях, существование которых было подтверждено в сельской местности.<sup>310</sup> Другим серьезным затруднением является то, что в городе царит экономика наличных денег, а ситуация с трудоустройством неопределенна, что вынуждает людей полагаться на случайные поденные заработки, являющиеся основным источником дохода.<sup>311</sup>

Ситуация с землевладением в городской местности имеет те же проблемы и сложности, что и в сельской местности.<sup>312</sup> Закон о собственности устарел и не применяется. Власти непоследовательны в признании собственности, нередки ситуации с наличием нескольких владельцев одной и той же собственности из-за продажи государственных квартир и земельных участков, а также продаж без учета прав других лиц на наследство. Управление муниципальной

---

<sup>305</sup> Программа молодежи международного женского центра Фейнштейна, Университет Тафтс, «Безопасность населения и жизнь сельских афганцев», июнь 2004 г., стр. 55, см. на сайте:

[http://fic.tufts.edu/downloads/human\\_security\\_and\\_livelihoods\\_of\\_rural\\_afghans.pdf](http://fic.tufts.edu/downloads/human_security_and_livelihoods_of_rural_afghans.pdf).

<sup>306</sup> Там же.

<sup>307</sup> Правительство Афганистана, «Обеспечение будущего Афганистана – достижения и путь вперед», 17 марта 2004 г., см. на сайте: <http://www.adb.org/Documents/Reports/Afghanistan/securing-afghanistan-future-final.pdf>.

<sup>308</sup> Там же.

<sup>309</sup> Стефан Шутте, «Уязвимость горожан в Афганистане: исследования в трех городах»; рабочие доклады, Отдел исследований оценки Афганистана, май 2004 г., стр. 3, см. на сайте:

[http://www.areu.org.af/?option=com\\_docman&Itemid=&task=doc\\_download&q](http://www.areu.org.af/?option=com_docman&Itemid=&task=doc_download&q) (далее «Шутте, Уязвимость горожан в Афганистане».)

<sup>310</sup> Там же.

<sup>311</sup> Там же.

<sup>312</sup> UN-Habitat, см. сноску 302 выше.

собственностью осуществляется непоследовательно, а существующий генеральный план устарел и не соответствует реальности.

На этом фоне вопросы земли и собственности представляют для многих афганцев серьезную проблему, включая репатриантов, как с точки зрения выживания, так и обеспечения их прав и правовой безопасности.<sup>313</sup>

Учитывая ключевую важность землевладения в получении дохода и выживании, возвращение большого количества людей, не владеющих землей либо потому, что они никогда раньше ею не владели, либо потому, что они были вынуждены продать или бросить ее, покидая страну, представляет большую проблему. Принимая во внимание имевшиеся случаи незаконного захвата государственных земель и трудности в определении принадлежности земли государству, выделение государственных земель было заморожено соответствующим указом Президента.<sup>314</sup> Исключения возможны в отношении городского жилья - такие решения находятся в ведении Комиссии по городскому развитию и жилью, однако формальные критерии схем предоставления жилья еще не разработаны.

Небольшой размер земельных участков – еще одна проблема. Особенно она затрагивает афганцев, вернувшихся на родину, чьи семьи выросли за время отсутствия, и земли, которой они владеют, уже недостаточно, чтобы удовлетворить их потребности.

Жизнь многих афганцев, не имеющих земли, зависит от условий аренды земли в обмен на будущий урожай, которые затруднительно или подчас невозможно обеспечить или изменить. Некоторые вернувшиеся афганцы говорят о том, что такая аренда стала носить эксплуататорский характер, снижая размер их дохода.

Имеет место захват и конфискация земель местными боевыми командирами или представителями этнического большинства, что создает препятствие возвращению людей на Родину. Вернувшимся афганцам бывает трудно восстановить права на свою собственность по возвращении. Причиной захвата земель является использование традиционных пастбищных земель под пашню, что ставит под угрозу и даже лишает беженцев и ВПЛ возможности вернуться делает, если основным видом их деятельности было разведение скота.

Во многих случаях возникали споры о праве владения землей и собственностью как результат притязаний на землю или жилье нескольких человек, так как во времена различных режимов право собственности на одно и то же имущество предоставлялось разным людям.

Имели место случаи выселения, когда людей, в том числе вернувшихся на Родину афганцев, выселяли из домов и с земель, где они проживали, без выплаты компенсации. Такие выселения случались, когда влиятельные командиры и/или лица притязали или приобретали эти дома и землю.

---

<sup>313</sup> УВКБ ООН, *Процесс репатриации афганских беженцев*, 1 сентября 2003 года, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/nwmain/opendocpdf.pdf?docid=3fccca304>.

<sup>314</sup> Указ Президента No. 99 о нераспространении нетронутых и некультивируемых государственных земель, 24 апреля 2002 г. (4/2/1381), см. на сайте: <http://www.idlo.org/AfghanLaws/2002-2003.htm>.

### с) Национальная программа выделения земли

Указ Президента о выделении государственных земельных участков возвращающимся безземельным афганским беженцам и вынужденным переселенцам был издан в конце 2005 года.<sup>315</sup> При содействии министерства по делам беженцев и репатриации данный указ одобрил распределение нетронутых и некультивированных государственных земель возвращающимся беженцам для удовлетворения их потребностей и строительства жилья. В течение первого года реализации схемы были выбраны 53 000 вернувшихся семей и 3 000 (около 15 000 человек) физически переехали на заново приобретенный участок и начали строительство жилья. Для поддержки данной схемы Правительство Афганистана выделило 2,5 миллиона долларов из национального бюджета развития на 1385 афганский год (21 марта 2006 года–20 марта 2007) и 4 миллиона долларов из бюджета 1386 афганского года (21 марта 2007 года – 20 марта 2008 года). В конце 2006 года правительство США выделило помощь в размере 4,5 миллиона долларов, которые должны были использоваться НПО на строительство жилья, дорог и водозаборных скважин в пяти пилотных регионах. В 2007 году дальнейшее расширение схемы выделения земли потребовало совместных усилий всех партнеров – вовлеченных министерств, доноров, НПО, УВКБ ООН и других агентств ООН для удовлетворения минимальных потребностей и обеспечения деятельности соответствующих институтов для управления и координации реализации данной схемы.

Критерии отбора, изложенные в Указе, довольно общи и зависят от интерпретации, и поэтому требуют уточнения, в частности, в отношении возвращения афганских беженцев и ВПЛ *Кучи*, а также в отношении афганских ВПЛ, перемещенных за пределы их родных провинций, и не имеющих возможности вернуться. Однако критерии предусматривают, что схема предназначена для беженцев и ВПЛ, не имеющих ни земли, ни дома, зарегистрированных на их имя, их супругов или детей, находящихся в Афганистане. При рассмотрении Правительством права вернувшихся беженцев на получение земли приоритет отдается лицам с ограниченными возможностями, вдовам или семьям без мужчины – главы семьи.

В идеале землю по данному указу стоит распределять в местах происхождения вернувшихся беженцев. Однако, если в провинции происхождения нет государственной земли, репатрианты и ВПЛ, имеющие на это право по указу, получают землю в соседней провинции, если в этой провинции имеется такая возможность.<sup>316</sup> Размер участка земли варьируется в зависимости от провинции и составляет от 3 до 6 *Бисвас*.<sup>317</sup> В указе отмечается, что получатель земли должен заплатить взнос за землю, построить дом на

---

<sup>315</sup> Указ Президента No. 104 о распределении земли для обустройства репатриантов и ВПЛ, подписанный в 2005 году.

<sup>316</sup> Там же.

<sup>317</sup> *Бисвас* равен 100 квадратным метрам.



полученной земле по спецификациям, предоставленным властями, и он не имеет права продавать этот участок в течение десяти лет.<sup>318</sup>

В 2006 году, УВКБ ООН определило семьи нескольких вернувшихся *Кучи* в Хост, Пактью, Майдан Вардак и другие провинции, которые подверглись дискриминации местными представителями власти. Такая ситуация возникла из-за того, что Указ №104 истолковывался не в пользу *Кучи*, большинство которых имеет не одну, как закреплено в Указе, а две провинции происхождения: первая – летняя для выпаса скота, а вторая – зимняя резиденция, а также из-за отсутствия четких руководств отбора претендентов. Вернувшиеся *Кучи* рассматривались как сезонные мигранты и, следовательно, не попадали в категорию лиц, имеющих право на получение земли по Указу.

С целью комплексного решения вопроса о размещении *Кучи*, включая внутренне перемещенных *Кучи* и вернувшихся беженцев, в 2005 году была создана комиссия, в состав которой вошли представители нескольких министерств под общим руководством Министерства жилья и городского планирования. В обязанность комиссии вменялось тщательное изучение вопроса *Кучи* с последующей выработкой наглядного плана.<sup>319</sup> Однако до сегодняшнего времени не произошло заметных изменений, а вынесение решения по выделению земли *Кучи* во многих провинциях задерживается. Случаи с *Кучи* отдельных племен рассматриваются властями непоследовательно и поэтому решения непредсказуемы.

## К. Положение внутренне перемещенных лиц

Внутренне перемещенные лица (ВПЛ) в Афганистане попадают под совместную функциональную ответственность Министерства по делам беженцев и репатриации (МБР) и Министерства реабилитации и развития села. УВКБ ООН оказывает поддержку МБР в разработке стратегии развития и реагировании.<sup>320</sup>

Совместными усилиями в 2003 году был разработан Национальный план по ВПЛ. План содержит стратегию по выработке долгосрочных решений через оказание помощи в возвращении на родину и размещении. Стратегия размещения предусматривает преобразование лагерей ВП в постоянные поселения для предотвращения дальнейшего перемещения в соответствии с Руководящими принципами ООН по внутреннему перемещению,<sup>321</sup> гуманитарными стандартами и национальным законодательством.

По последним данным, из всех людей, перемещенных до марта 2002 года, около 129 044 человек находятся в Афганистане, проживая в условиях, схожих с

---

<sup>318</sup> Статья 11 (с) Указа Президента No 104. См. сноску 315 выше.

<sup>319</sup> Приказ Президента Исламской Республики Афганистан №951 от 11.02.1384 (1 мая 2005) об образовании Комиссии по решению проблемы поселения *Кучи*.

<sup>320</sup> Министерство по делам беженцев и репатриации, *Стратегия Министерства для национальной стратегии развития Афганистана (с фокусом на определении приоритетов)*, март 2007 года, см. на сайте: [http://www.andis.gov.af/strategies/src/Social\\_Protection/MoRR\\_English.pdf](http://www.andis.gov.af/strategies/src/Social_Protection/MoRR_English.pdf).

<sup>321</sup> ГС ООН, *Отчет представителя Генерального Секретаря, г-на Франсуа М. Денг, подготовленный в соответствии с резолюцией 1997/39. Приложение: Руководящие принципы по внутреннему перемещению*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 февраля 1998, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3d4f95e11>.

лагерями, преимущественно на юге страны.<sup>322</sup> Распределение ВПЛ по регионам на конец 2006 года выглядит следующим образом:

- около 112 107 человек в южном регионе, главным образом в лагерях/поселениях в провинциях Кандагар и Хельманд;
- около 11 153 человек в западном регионе - в поселении Маслах в Герате;
- около 3 600 человек в Кабуле и других районах центрального региона; и
- около 3 285 человек в северном регионе.

С 2002 года, 98 415 внутренне перемещенных семей, или 487 547 человек, была оказана помощь в возвращении в районы предыдущего проживания в Афганистане. ВПЛ, получившие помощь, вернулись на север страны (168 579), запад (154 098), центр (124 155), юг (22 001), юго-запад (4 001) и другие области Афганистана (520).<sup>323</sup>

Военные действия в районах Панджвей и Заре Дашт провинции Кандагар вызвали новое перемещение людей на юге летом 2006 года. По предварительным подсчетам руководства провинций, речь идет о 15 000 человек, но для УВКБ ООН оказалось затруднительным получить точные и надежные данные для подтверждения указанных цифр. Воздушные бомбардировки в апреле 2007 года в области Зиркох в Шинданде также повлекли за собой перемещение населения. Несмотря на отсутствие точных данных по количеству перемещенного населения, старейшины данной области утверждают, что общее число вынужденных переселенцев составило от трех до пяти тысяч семей.<sup>324</sup> В северных регионах 144 этнических узбека были вынуждены переехать в город Маймана из 300 семей, перемещенных в провинцию Фарияб летом 2006 года в результате вооруженного конфликта между последователями (местными командирами) двух политических партий («Джунбиш» и «Азади»).

Ответные меры ООН под руководством МПООНА намеревались оказать помощь руководству провинций – Комитетам по управлению чрезвычайными ситуациями – в оказании гуманитарной помощи, в сотрудничестве с группами провинциальной реконструкции. Большинство новых ВПЛ живет с родственниками, а их возвращение на родину откладывается из-за продолжающихся столкновений, запугивания и опасения быть убитыми боевиками «Талибан», а также из-за разрушения их домов и образа жизни.

## **Л. Общие вопросы, касающиеся добровольного возвращения в Афганистан**

С 2002 года около 3,9 миллиона афганцев вернулись в Афганистан при содействии УВКБ ООН, в том числе 3,05 миллиона из Пакистана, около 848 000 из Ирана и 13 091 из стран Центральной Азии, Европы и др. В дополнение к афганцам, вернувшимся при содействии УВКБ ООН, около 1,1 миллиона вернулись самостоятельно из Пакистана (более 302 000) и Ирана (более 841 000).

---

<sup>322</sup> УВКБ ООН, *Оперативный информационный отчет, июнь 2007 года*, июнь 2007 года, часть 2, см. на сайте: <http://www.aims.org.af/rootll.aspx?seckeyf=485Г> (далее "УВКБ ООН, Рабочая информация").

<sup>323</sup> Там же.

<sup>324</sup> МПООНА, *Отчет: миссия в Шинданд*, 1 мая 2007 года. См. также МПООНА, *Темы для обсуждения*, 7 мая 2007 года, см. на сайте: <http://www.unama-afg.org/news/ pb/ english/2007/May/07may7.html>.

Свыше 439 000 человек было вынуждено оставить Пакистан (5 631) и Иран (433 578). В общей сложности число людей, вернувшихся из Пакистана, Ирана и других стран составляет 5,3 миллиона человек.<sup>325</sup>

По последним статистическим данным, около четырех миллионов афганцев все еще проживают в соседних странах: 2,15 миллиона в Пакистане,<sup>326</sup> 920 000 в Иране и 286 000 афганцев остаются в других странах.<sup>327</sup>

Оказание помощи в добровольном возвращении в Афганистан регулируется трехсторонним соглашением, которое подписали Афганистан, УВКБ ООН и несколько стран, принявших афганских беженцев. Новое трехстороннее соглашение было подписано с Ираном в Машаде в феврале 2007 года, что является основанием для возвращения до 19 марта 2008 года.<sup>328</sup> Действие обновленного трехстороннего соглашения между УВКБ ООН, Исламской Республикой Пакистан и Исламской Республикой Афганистан было утверждено до 31 декабря 2009. В дополнение к этому трехстороннему договору по возвращению в Афганистан, включающие параметры поэтапного и скоординированного возвращения людей, не нуждающихся в международной защите и без острых гуманитарных потребностей, были заключены с Францией,<sup>329</sup> Великобританией,<sup>330</sup> Нидерландами,<sup>331</sup> Данией,<sup>332</sup> Норвегией,<sup>333</sup> Швейцарией<sup>334</sup> и Швецией, что характерно только для афганской операции. В настоящее время обсуждается возможность заключения подобного трехстороннего соглашения с Правительством Бельгии.

Традиционные семейные и общинные структуры в афганской родовой системе представляют собой основной механизм защиты и преодоления

---

<sup>325</sup> УВКБ ООН, *Оперативная информация*, части 1 и 2, см. сноску 322 выше.

<sup>326</sup> УВКБ ООН/ Министерство штатов и приграничных регионов Правительства Пакистана, Национальная база данных и орган регистрации (НБДОР), *Регистрация афганцев в Пакистане, 2007 год*, май 2007 года, см. на сайте [http://www.unhcr.org/pk/emergency/Registration\\_Report.pdf](http://www.unhcr.org/pk/emergency/Registration_Report.pdf).

<sup>327</sup> УВКБ ООН, «Дороги домой из Ирана в Афганистан», 30 мая 2007 года, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/news/NEWS/465d802a4.html>.

<sup>328</sup> Статья 29 Совместной программы между Правительством ИРИ, Переходным Исламским Государством Афганистан и УВКБ ООН по добровольному возвращению афганских беженцев и вынужденных переселенцев, подписанной 16 июня 2003 года, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42fb47e54>. Первая совместная программа действовала до 20 марта 2005 года и в последний раз продлевалась 27 февраля 2007 года, см., например, новости IRIN, *Афганистан-Иран: продление сроков добровольного возвращения афганских беженцев*, 28 февраля 2007 года, см. на сайте: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=70450>.

<sup>329</sup> Трехстороннее соглашение между Правительством Французской республики, Правительством переходного Исламского Государства Афганистан и УВКБ ООН (L'accord tripartite entre le Gouvernement de la République française, le Gouvernement de l'Etat de transition islamique d'Afghanistan et le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés), Париж, 28 сентября 2002, см. на французском языке на сайте: [http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MAEJ0230061D\\_](http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MAEJ0230061D_).

<sup>330</sup> Трехсторонний Меморандум о взаимопонимании между Правительством Соединенного Королевства Великобритан и Северной Ирландии, Переходной Исламской Администрацией Переходного Исламского Государства Афганистан и УВКБ ООН, Кабул, 12 октября 2002 г., см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=SUBSITES&page=SUBSITES&id=3f5d9799a>.

<sup>331</sup> Трехсторонний Меморандум о взаимопонимании между Правительством Нидерландов, Переходным Исламским Государством Афганистан и УВКБ ООН, Гаага, 18 марта 2003 года, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=42fb2c164>.

<sup>332</sup> Трехсторонний Меморандум о взаимопонимании между Переходным Исламским Государством Афганистан, Правительством Дании и УВКБ ООН, Копенгаген, 18 октября 2004 г., см. на сайте <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=SUBSITES&page=SUBSITES&id=430d7bec2>.

<sup>333</sup> Трехсторонний Меморандум о взаимопонимании между Правительством Норвегии, Исламской Республикой Афганистан и УВКБ ООН, Кабул, 10 августа 2005 г., см. на сайте <http://www.unhcr.org/cgi-in/texis/vtx/home/opendoc.pdf?tbl=SUBSITES&page=SUBSITES&id=430afab82>.

<sup>334</sup> Accord tripartite entre le Conseil fédéral suisse, le Gouvernement de la République islamique d'Afghanistan et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, Женева, 5 октября 2006 г., см. на французском языке на сайте: [http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/internationale\\_rechtsquellen/ruecknahmeabkommen.Par.005.5.File.dat/Afghanistan\\_f.pdf](http://www.bfm.admin.ch/etc/medialib/data/migration/rechtsgrundlagen/internationale_rechtsquellen/ruecknahmeabkommen.Par.005.5.File.dat/Afghanistan_f.pdf).

трудностей. Поддержка семьи, расширенной семьи и рода сводится только к тем регионам, где существуют семейные или общинные связи, в частности, в регионах происхождения или постоянного проживания. Афганцы, возвращающиеся туда, где они раньше никогда не жили, могут столкнуться с непреодолимыми трудностями, и не только во время обустройства на новом месте, но так же и с проблемами безопасности. Риском, сопряженным с отсутствием безопасности, может быть риск незаконного задержания и ареста, заказных убийств в результате межэтнических конфликтов и внутрисемейных неурядиц. В конечном счете, несмотря на значительные достижения в реинтеграции вернувшихся в Афганистан беженцев, нужды огромны и городские центры будут вынуждены принимать новых людей, которые им будет очень трудно разместить.

Принимая во внимание специфику страны, УВКБ ООН рекомендует воздержаться от возвращения людей в регионы, не являющиеся местом происхождения или предыдущего проживания, где у них нет эффективных семейных или родовых связей. Такая позиция соответствует Заключению Исполнительного комитета №40, которое гласит:

*“УВКБ ООН оказывает содействие в добровольном возвращении только в тех случаях, если возвращение возможно в регионы предыдущего проживания в стране происхождения. Опыт УВКБ ООН показывает, что возвращение в регионы, не являющиеся регионом происхождения или предыдущего местожительства, может отрицательно повлиять как на защиту репатриантов, других людей, так и процесс стабилизации, реинтеграции и согласия”.*<sup>335</sup>

Те же принципы применяются в отношении возвращения людей, которые не нуждаются в международной защите. Исполнительный комитет в своем заключении №96 (LIV) 2003 года в отношении возвращения людей, не нуждающихся в международной защите, *“подчеркивает важность обеспечения устойчивости возвращения и уклонения от дальнейших перемещений в странах в постконфликтном периоде, а также отмечает, что этому может способствовать поэтапное возвращение лиц, не нуждающихся в международной защите”.*<sup>336</sup>

---

<sup>335</sup> УВКБ ООН, *Глобальные консультации по международной защите /Третий этап: добровольное возвращение на Родину*, E/C/GC/02/5, 25 апреля 2002 г., стр. 7, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3d62695d4>.

<sup>336</sup> УВКБ ООН, *Заключение о возвращении лиц, не нуждающихся в международной защите*, No. 96 (LIV) – 2003 год, 10 октября 2003 г., п. 1, см. на <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f93b1ca4>.

### III. МЕЖДУНАРОДНАЯ ЗАЩИТА АФГАНЦЕВ, ИЩУЩИХ УБЕЖИЩЕ, И БЕЖЕНЦЕВ

#### A. Основные вопросы

Вопреки положительным политическим изменениям, имевшим место в Афганистане, укрепление государственного управления, социально-экономическое развитие и обеспечение безопасности своих граждан представляет для государства серьезный вызов.

Несмотря на некоторые успехи, существуют предположения, что некоторые из государственных деятелей связаны с вооруженными формированиями и криминальными группировками.<sup>337</sup> Еще большую озабоченность вызывает ухудшение ситуации с безопасностью в стране, что проявляется в увеличении насилия, связанного с антиправительственными действиями. Недавний всплеск насилия в южном, юго-восточном, восточном, западном и центральном регионах страны подвергает серьезному риску достижения в политической, экономической и социальной сферах. Острота и регулярность антиправительственных выступлений, рост и интенсивность военных операций заставляют большинство афганцев больше всего беспокоиться о собственной безопасности. Разрушительное влияние военного конфликта на экономический рост в охваченных столкновениями регионах вызывает не меньшую озабоченность. Без немедленного вмешательства в данную ситуацию, вооруженный конфликт будет иметь глубокие негативные последствия для процесса, инициированного Боннским соглашением и принятием Афганского пакта<sup>338</sup>, и уже достигнутых в рамках этого процесса результатов.

Возобновление во многих регионах страны активности старых и появление новых полевых командиров и рост насилия как следствие вооруженного конфликта является фактором, требующим особого внимания при оценке возможного риска, который может исходить из различных негосударственных источников.<sup>339</sup> Правительственный контроль в ряде восточных, юго-восточных, южных, центральных и западных провинций страны сведен почти к нулю из-за растущего числа вооруженных столкновений и *фактического* контроля над ними движения «Талибан». Более того, вспышки насилия в результате действий преступных группировок на севере Афганистана продолжают представлять серьезные трудности для властей в некоторых районах.

---

<sup>337</sup> Международная амнистия, «Афганистан: проблемы защиты прав человека, с которыми сталкивается Национальная ассамблея и провинциальные собрания, – открытое письмо к кандидатам», 15 сентября 2005 года, см. на сайте: <http://web.amnesty.org/library/index/engasa110112005>.

<sup>338</sup> СБ ООН, «Ситуация в Афганистане 11 сентября 2006 г.», см. сноску 186 выше.

<sup>339</sup> УВКБ ООН, «Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженца по Конвенции о статусе беженцев 1951 года и Протоколу 1967 года», 1 января 1992 года, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b3314>. В параграфе 65 Руководства говорится, что «обычно преследование ассоциируется с действиями властей страны. Преследование так же может исходить от различных групп населения, не соблюдающих стандарты, установленные законами страны [ ... ]. В тех случаях, когда грубые дискриминационные или другие агрессивные действия совершаются определенными группами местного населения, а органы власти, зная о таких действиях, закрывают на них глаза, отказываются или неспособны предоставить эффективную защиту, подобные действия могут считаться преследованием.»

В свете вышесказанного определенные группы афганцев, как будет подробно изложено далее, могут нуждаться в международной защите в качестве беженцев согласно Конвенции 1951 г., при условии проведения оценки индивидуальных обстоятельств каждого. Другие, в зависимости от положения и местожительства, могут нуждаться в международной защите в связи с нарушением прав человека и повсеместным насилием в отдельных регионах страны. Небезопасные в настоящее время регионы страны в данном документе не перечислены ввиду постоянного изменения ситуации в стране.

## **Б. Вопросы предоставления статуса беженца в соответствии с положениями о включении Конвенции 1951 года**

Статья 1A(2) Конвенции 1951 года устанавливает, что определение “беженец” применимо к любому человеку, который *“в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может воспользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего пребывания в результате подобных действий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений”*.

Данное определение содержит как субъективный, так и объективный элемент. Субъективность заключается в испытываемом человеком опасении нанесения ему вреда в случае возвращения его в страну происхождения или, если речь идет о человеке без гражданства, страну прежнего пребывания. Объективный элемент – это достаточная обоснованность подобных опасений, то есть наличие разумной вероятности нанесения вреда, которого опасается человек, либо любой другой его формы.

Обоснованность опасений определяется в контексте общей ситуации в стране происхождения с учетом личных характеристик, опыта и деятельности заявителя и других людей в тех случаях, где это применимо. Даже если человек не сталкивался с угрозой или риском нанесения ему вреда лично, события, происходящие в районе его или ее проживания или затрагивающие других людей, находящихся в подобном положении или имеющих схожие личные характеристики, могут, тем не менее, стать причиной возникновения вполне обоснованных опасений быть преследуемым. Поэтому для проведения полного анализа заявления о предоставлении убежища необходимо иметь полную картину данных о человеке, его/ее личных обстоятельств, а также ситуации в регионе его/ее происхождения или проживания в Афганистане. Одним из элементов такой оценки должен стать анализ семейных связей заявителя и его/ее связей внутри сообщества с целью выявления возможных имеющихся механизмов традиционной защиты от фактически находящихся у власти сил. Для этого необходимо устанавливать в каждом конкретном случае близких и дальних

родственников, их местонахождение, прежнее и текущее социальное положение, политические и родовые связи в Афганистане или за его пределами.

В международном праве нет определения «преследования». Угроза жизни или свободе, причинение другого серьезного вреда или серьезные нарушения прав человека могут квалифицироваться как преследование. Кроме того, преследование не сводится только к нанесению физического вреда. Грубая дискриминация так же может быть приравнена к преследованию, особенно если речь идет об угрозе нормальному образу жизни. Поэтому меры, ограничивающие возможность человека зарабатывать себе на жизнь и таким образом угрожающие его выживанию, считаются преследованием. Дискриминационные меры, которые сами по себе не представляют серьезной угрозы, могут в совокупности рассматриваться как преследование.

В Афганистане людей похищают, убивают по заказу, люди запуганы вооруженными группировками, налицо угроза актов беспорядочного насилия – взрывы террористов-смертников и использование самодельных взрывных устройств. Дискриминация проявляется в разных формах, начиная с отказа в доступе к услугам, лишения земли и заканчивая широкомасштабными запретами и ограничениями, налагаемыми на женщин, в основе которых лежат консервативные социальные нормы, а не закон.

Соответствие положениям о включении, подразумевает связь между конкретным действием или мерами, приравненными к преследованию, и, по меньшей мере, одним из оснований, определенных в Конвенции 1951 года, - расой, религией, национальностью, политическим убеждением и принадлежностью к определенной социальной группе. Возможны случаи, когда налицо преследование по двум и более признакам, указанным в Конвенции.

Насилие, имеющее место во время вооруженных конфликтов, в большинстве случаев является результатом политических убеждений, так как люди, подвергающиеся нападению, воспринимаются как люди, связанные с или поддерживающие Правительство или международное сообщество. Акты преследования в результате высказанной критики или неподчинения местным полевым командирам так же связаны с политическими убеждениями, как и угрозы тем, кто ранее имел отношение к Народно-демократической партии Афганистана.

Принадлежность к определенной социальной группе в контексте Афганистана зачастую сочетается с вероисповеданием и (приписываемым) политическим убеждением. Соответствующее руководство УВКБ ООН устанавливает, что:

*“определенная социальная группа – это группа людей, которых объединяет общая характеристика, кроме риска стать жертвой преследования, или воспринимаемая обществом как отдельная группа. Зачастую такая характеристика является врожденной и неизменной или неотъемлемой частью идентичности, сознания человека или реализации им своих прав”.*<sup>340</sup>

---

<sup>340</sup> УВКБ ООН, «Руководство по международной защите № 2: принадлежность к определенной социальной группе в контексте Статьи 1А(2) Конвенции 1951 г. и/или Протокола 1967 г. о статусе беженцев», 7 мая 2002 г., HCR/GIP/02/02, пункт 11, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3d36f23f4>.

Таким образом, есть два способа определения социальной группы: с одной стороны, придерживаясь так называемого подхода «защитная характеристика», группой считается объединение людей, обладающих неизменной общей характерной чертой, либо такой чертой, которая является настолько фундаментальной для человеческого достоинства, что человека нельзя заставить отказаться от нее. С другой стороны, люди, обладающие общей характерной чертой, благодаря которой они становятся узнаваемой группой или выделяются из общества, также могут образовывать определенную социальную группу.<sup>341</sup>

Принадлежать к определенной социальной группе в контексте Афганистана могут, помимо прочих, гомосексуалисты, жертвы серьезных травм, о которых стало известно другим людям, дети без сопровождения взрослых, лица, подвергающиеся риску губительной традиционной практики, а также женщины с определенными характеристиками.

Афганские женщины должны следовать определенным правилам поведения. Если женщина отказывается соблюдать определенные правила поведения или ее поведение не соответствует им, она подвергается наказанию, в результате чего она может иметь вполне обоснованные опасения стать жертвой преследований. Преследование может принять форму унижений или другой формы насилия, а также дискриминационные ограничения в отношении получения образования, появления на улице без сопровождения родственника-мужчины или трудоустройства. Риск, возникающий в связи с несоблюдением традиционных ролей и наложение ограничений на поведение женщины, может рассматриваться либо как связанный с вероисповеданием либо с политическими убеждениями, так как несоблюдение установленных норм может восприниматься как противостояние традиционным структурам власти.

На основании имеющейся об Афганистане информации можно считать, что следующие группы людей могут подвергнуться риску насилия, притеснений или дискриминации и могут подпадать под действие Статьи 1 А(2) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев 1951 г., в зависимости от обстоятельств каждого конкретного случая.

#### **1. Афганцы, воспринимаемые как критично настроенные в отношении группировок или отдельных людей, контролирующих определенную территорию**

Афганцы, выражающие свои политические убеждения, подвергаются риску, если их убеждения воспринимаются как противостояние интересам местных и региональных командиров, группам влияния или вооруженным оппозиционным формированиям, прежде всего «Талибану» и союзникам этого движения, или отрядам военного командира Гульбуддина Хикматияра, этнического пуштуна. Этому риску, помимо прочих, подвергаются люди, чьи политические связи и взгляды отличаются от взглядов сторонников вооруженных формирований, фактически находящихся у власти на этой территории.

---

<sup>341</sup> Там же, пп. 6-7.



Несмотря на то, что в последние два года выросло число политических партий во всей стране, наблюдаются неравные условия осуществления политических прав. Хотя были созданы благоприятные условия для осуществления широкого круга политических мероприятий в Кабуле, в других частях страны политическая деятельность не приветствуется и ограничивается. Осуществление политических прав ограничивается отдельными субъектами (высокопоставленными или влиятельными должностными лицами или военными командирами), находящимися у власти, так, как они считают это необходимым.<sup>342</sup> Политические партии и активисты в Кабуле и других провинциях чрезвычайно осторожны в выражении своих взглядов.<sup>343</sup>

Реализация политических прав также создает проблемы для физической безопасности отдельных афганцев, особенно в сельской местности.<sup>344</sup> Нападения талибов и других антиправительственных сил привели к значительному ухудшению ситуации с безопасностью во всех регионах (в восточном, центральном, юго-восточном, южном и западном регионах), за исключением севера и северо-востока, что, в частности, выразилось в гибели мирных жителей. Обычным явлением в некоторых из этих регионов стали так называемые "ночные послания", в которых всех граждан или отдельных лиц предостерегают от поддержки Правительства или работы в международных организациях. К группе риска, в частности, относятся афганцы, поднимающие вопросы прошлых преступлений и грубых нарушений прав человека, совершенных в период с 1992 по 1996 годы, люди, заявляющие о нарушениях прав человека в настоящий момент, люди, критикующие властные структуры и местных командиров, а также афганцы, работающие в западных организациях или те, которые пропагандируют западные ценности. Пример Малалай Джойя, женщины-депутата из провинции Фарах, которая подверглась физическим и словесным нападкам своих коллег из Парламента после того, как она заявила, что некоторые из них были "полевыми командирами" и поэтому не могут быть членами нового афганского Правительства, является ярким подтверждением обстановки, в которой афганцы осуществляют свои гражданские и политические права.<sup>345</sup> 21 мая 2007 года Уолеси Джирга проголосовали за отстранение Малалай Джойя от законодательной власти на три года на основании клеветы.

Ограничения в отношении средств массовой информации в свободе высказываний все еще вызывает озабоченность.<sup>346</sup> Дебаты вокруг нового закона о СМИ показывают, насколько трудно достичь консенсуса относительно свободы СМИ. Понимание «свободы слова» ограничено, ситуация усугубляется тем, что в

---

<sup>342</sup> Независимая комиссия Афганистана по правам человека – МПООНА, *Совместная проверка политических прав: национальный отчет*, 17 июля 2004 года, см. на сайте: <http://www.aihrc.org.af/jvopfr.htm>.

<sup>343</sup> Там же.

<sup>344</sup> Там же.

<sup>345</sup> См., например, радио «Свободная Европа», «Афганистан: Отстраненный депутат настаивает на том, что ее голос – это глас народа», 24 мая 2007 года, см. на сайте: <http://www.rferl.org/featuresarticle/2007/05/3E02C247-B2A5-40CD-98ED-93C95972C14A.html>; журнал «Телеграф», «Малалай Джойя: мужество в огне», 29 сентября 2007 года, см. на сайте: [http://www.telegraph.co.uk/arts/main.jhtml?xml=/arts/2007/09/29/sm\\_joya.xml&page=1](http://www.telegraph.co.uk/arts/main.jhtml?xml=/arts/2007/09/29/sm_joya.xml&page=1); также см. BBC, «В профиль: Малалай Джойя», 12 ноября 2005 года, см. на сайте: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/4420832.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4420832.stm).

<sup>346</sup> См. раздел Н(2) Свободы выражения.

стране господствуют политические и вооруженные группировки, а не закон. Все это заставляет журналистов осторожно относиться к высказыванию мнений по деликатным вопросам и заставляет их придерживаться умеренных и общепринятых взглядов. В частности, консервативные силы пытались взять СМИ под свой контроль, угрожая и физически расправляясь с журналистами.<sup>347</sup> Неоднократные задержания и угрозы в адрес Камран Мир Хазар, журналиста национальной программы радионовостей «*Salaam Watandar*» и главного редактора веб-сайта «КабулПресс» являются примером давления, которое могут оказывать власти Афганистана на журналистов, выступающих против коррупции и политики Правительства.<sup>348</sup> Кроме цензуры и давления со стороны должностных лиц, журналисты подвергаются угрозам и нападениям со стороны негосударственных субъектов.

Журналисты могут подвергнуться преследованиям со стороны негосударственных субъектов, если они будут публично высказываться с критикой в адрес *моджахедов*, мятежников, изобличать случаи нарушения прав человека, коррупции, взяточничества или выражать мнения о религии, светском образе жизни, свободе, не соответствующих консервативным социальным нормам.

## 2. Должностные лица

Заказные убийства должностных лиц областного и районного уровня, судей и сотрудников правоохранительных органов, местных высокопоставленных чиновников и общественных деятелей-женщин, вызывает все большую тревогу.<sup>349</sup> В августе 2006 года две женщины, члены местного совета провинции Лагхман, были вынуждены переехать в столицу провинции после угроз убийства.<sup>350</sup> В сентябре 2006 года был убит руководитель департамента провинции Министерства по делам женщин в Кандагаре. В октябре был убит член местного провинциального совета в Кандагаре и совершены две попытки убийства действующего губернатора провинции Хельманд.<sup>351</sup> В октябре 2006 года при взрыве бомбы террористом-смертником погиб губернатор провинции Пактья. Среди других убитых заместитель руководителя провинциального совета провинции Тахар, члены *Shura-e-Ulema* (один в Кандагаре, два в Хельманде, один в Кунаре).<sup>352</sup> Двое судей, один из района Сангин провинции Хельманд, второй из района Нирх провинции Майдан Вардак, были убиты талибами в 2006 году.<sup>353</sup>

## 3. Этнические меньшинства

---

<sup>347</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, пп. 46-52, см. сноску 144 выше.

<sup>348</sup> Комитет по защите журналистов, «*Афганистан: веб-журналисты задерживались дважды*», 25 сентября 2007 года, см. на сайте: [http://www.cpi.org/cases07/asia\\_cases\\_07/afghan04july07ca.html](http://www.cpi.org/cases07/asia_cases_07/afghan04july07ca.html).

<sup>349</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п. 30, см. сноску 144 выше.

<sup>350</sup> Там же.

<sup>351</sup> Там же.

<sup>352</sup> Там же.

<sup>353</sup> International Herald Tribune и Associated Press, «*Список нападений террористов-смертников в Афганистане*», 23 января 2007 года, см. на сайте: [http://www.ihf.com/articles/ap/2007/01/23/asia/AS-GEN-Afghan-Suicide-Attacks-Glance.php#end\\_main](http://www.ihf.com/articles/ap/2007/01/23/asia/AS-GEN-Afghan-Suicide-Attacks-Glance.php#end_main).

Несмотря на предпринимаемые Правительством меры по решению проблем афганцев, проживающих на территориях, где они составляют этническое меньшинство, а также на некоторые улучшения в ряде провинций, представители этнических меньшинств все-таки подвергаются аресту, физическому насилию и угрозам со стороны местных полевых командиров и властных структур. Дискриминация, приравниваемая к преследованию этнических меньшинств, также имеет место, чаще всего в форме отказа в доступе к образованию и другим услугам и политическому представительству.

Этнические пуштуны из северного и центрального Афганистана,<sup>354</sup> в частности из некоторых районов Джоузжан, Сар-и-Пул, Фариаб и Каписа, могут подвергнуться преследованиям, будучи не в состоянии восстановить право на свои земли и другую собственность вследствие перемещения. Подобным же образом, несмотря на то, что большинство афганских гуджуров из провинции Баглан смогли вернуться, афганские гуджуры из Тахара все еще сталкиваются с серьезными трудностями, как упоминалось выше.<sup>355</sup> Как правило, лица, ищущие убежище, являющиеся у себя в районе этническим меньшинством, подвергаются большому риску, если пытаются заявить свои права на землю и другую собственность.

#### 4. Обращенные из Ислама в другие религии

Как говорилось в разделе о свободе вероисповедания, Конституция Афганистана не затрагивает вопросы обращения в другую веру, и хотя призывает уважать права и основные свободы человека, отсылает к законам шариата по вопросам, не оговоренным Конституцией. По законам шариата обращение в другую веру наказывается смертью. Следовательно, риск преследований вполне обоснован для афганцев, подозреваемых или обвиняемых в обращении в христианство или другую веру.<sup>356</sup>

Случай с Абдулом Рахманом, заключенным в тюрьму в марте 2006 года за обращение из ислама в христианство, которому грозил смертный приговор, подтверждает крайнюю деликатность темы свободы вероисповедания в Афганистане.<sup>357</sup> Несмотря на то, что этот случай вызвал огромный интерес средств массовой информации, он не единственный. За более подробной информацией о подобных случаях обращайтесь в раздел о свободе вероисповедания.

В свете решения Верховного суда, принятого в мае 2007 года, объявляющего веру Баха'и отличной от ислама и признающего ее одной из форм

---

<sup>354</sup> Пуштуны – самая большая этническая группа в Афганистане, однако составляющая меньшинство на севере. Присутствие пуштунов на севере является результатом политики расселения пуштунов на севере, проводимой в предыдущих столетиях. После смещения режима талибов в УВКБ ООН продолжают поступать сообщения о притеснении пуштунов, живущих в сельской местности, и мирных жителей – запугивании, дискриминации, актах насилия, бандитизме и преследованиях со стороны местных боевых командиров и членов группировок, контролирующих север.

<sup>355</sup> Встречи УВКБ ООН с местными властями, 2007 год.

<sup>356</sup> ACCORD, Страновой отчет по Афганистану, см. сноску 14 выше. См. также СБ ООН, «Ситуация в Афганистане 11 сентября 2006 года», см. сноску 186 выше; см. также США, «Отчет о свободе вероисповедания», 2007 год, см. сноску 218 выше.

<sup>357</sup> М. Кнуст, см. сноску 222 выше.

богохульства, афганцы, исповедующие эту религию, подвергаются риску преследований, как и новообращенные христиане:

*“Обращение из ислама считается отступничеством и наказывается смертью, согласно некоторых интерпретаций законов шариата. Афганский гражданин, обращенный из ислама (мужчина старше 18 лет или женщина старше 16 лет в здравом уме) в другую веру, имеет в своем распоряжении три дня, чтобы отречься от своего обращения. В противном случае будет наказан смертью через повешение.”<sup>358</sup>*

Новообращенные сталкиваются с серьезными проблемами еще и потому, что члены семьи и рода считают их позором для себя. Новообращенные могут подвергнуться изоляции и сильному давлению с целью заставить их отказаться от своего решения и раскаяться. В случае же отказа члены семьи могут прибегнуть к угрозам, запугиванию, а иногда и к физическому насилию, что может угрожать жизни.

## **5. Определенные группы женщин**

К афганским женщинам, которые остаются жертвами постоянного преследования или подвергаются риску преследования, могут относиться следующие группы женщин в зависимости от обстоятельств в каждом конкретном случае:

- женщины, которые приняли западный образ жизни, и которые воспринимаются как нарушительницы доминирующих социальных норм, в том числе активистки в области защиты прав женщин;
- иностранные жены афганцев; и
- женщины без защиты мужчины.

Афганские женщины, живущие как в городской, так и сельской местности, должны следовать традиционным консервативным нормам поведения, во избежание физического и психологического насилия. Давление на женщин со стороны семьи, местного сообщества и общественного мнения очень сильное. За поведением женщины на рабочем месте пристально наблюдают. Афганки, жившие за рубежом и принявшие “западные” ценности, считающиеся несовместимыми с социальными традициями и нормами афганского сообщества, могут продолжать пользоваться относительной социальной, культурной и экономической свободой, только если они рассчитывают на сильную поддержку семьи.<sup>359</sup> На такую поддержку можно с большей вероятностью рассчитывать в

---

<sup>358</sup> США, Отчет о свободе вероисповедания, 2007 год, см. сноску 218. Кроме того, в отчете сообщается, что:

*“маловероятно, что данное решение суда повредит иностранцам веры бахай, находящимся в Афганистане, однако, оно может создать потенциальные проблемы для небольшой группы населения бахай в Афганистане, в частности в вопросах брака. Многие афганцы бахай состоят в браке с афганскими мусульманами, и это решение может быть использовано судами для аннулирования таких браков. В результате может возникнуть достопримечательное различие между тем, как суды рассматривают веру бахай, по отношению к христианству и иудаизму, так как иудейки и христианки (но не женщины бахай) могут вступать в официальный брак с мусульманами. (Мусульманки могут выходить замуж только за мусульман) Граждане Афганистана, обращенные из ислама в веру бахай, подвергаются риску преследований, так же как и обращенные в христианство. Остается только посмотреть, как правительство будет относиться ко второму поколению бахай, которое технически не было обращено, а родилось в семьях последователей бахай, однако многие до сих пор считаются богохульниками”.*

<sup>359</sup> Интервью УВКБ ООН с возвратившимися женщинами, 2006 год.

Кабуле, чем в провинциях.<sup>360</sup> УВКБ ООН известны случаи самосожжения женщин, вернувшихся из Ирана. Причиной таких случаев стали социальные запреты, наложенные на женщин по возвращении. Женщины, вернувшиеся из Ирана, которые были опрошены УВКБ ООН, также выразили свою обеспокоенность по поводу отсутствия каких-либо общественных и социальных возможностей и деятельности для женщин, а также серьезных ограничений свободы передвижения, которым зачастую подвергают женщину члены семьи и сообщество в целом. Афганские традиции запрещают женщине передвигаться без сопровождения мужчины (*махарам*). Более того, женщины испытывают давление со стороны семьи и вынуждены носить *бурку* или *чадру*.

Одиноким женщинам, у которых нет родственников-мужчин в Афганистане, желающих и способных оказать им поддержку, сталкиваются с проблемой социальных ограничений, включая ограничение свободы передвижения. Кроме того, одинокие женщины, у которых отсутствует защита и поддержка со стороны семьи, подвергаются повышенному риску насилия и принуждения к замужеству. Индивидуальная оценка эффективности семейных связей афганских женщин без сопровождения имеет решающее значение, принимая во внимание тот факт, что десятилетия войны и нищеты разрушили традиционные семейные механизмы защиты и взаимоотношений. Если семья решит принять одинокую женщину-родственницу, существует риск ее эксплуатации и принудительного замужества.<sup>361</sup>

Уязвимость одиноких женщин в Афганистане является результатом социальных традиций и гендерных ценностей, согласно которым женщины не должны жить независимо от их семей. Одиноким женщинам без поддержки семьи может быть временно размещена в приютах, содержащихся афганскими НПО в Кабуле и Герате, но это краткосрочная «безопасная гавань», так как долгосрочных решений нет. Даже в случае домашнего насилия зачастую у женщины или девушки нет альтернативы возвращению домой.

Активистов за права женщин запугивают, им угрожают, особенно если они открыто выступают в защиту прав женщин, высказываются о роли ислама или поведении боевых командиров.<sup>362</sup>

## 6. Дети без сопровождения взрослых

Афганистан присоединился к Конвенции о правах ребенка в 2002 году<sup>363</sup> и укрепил национальную законодательную базу по защите детей. Однако в текущей ситуации, характеризующейся несоблюдением закона и слабым контролем государственных структур, влиянием местных полевых командиров, высоким уровнем преступности, случаями торговли детьми и детского труда, детей продолжают эксплуатировать. Много детей работает на улицах Кабула, Джалалабада, и Мазар-и-Шарифа. Среди работающих детей преобладают

---

<sup>360</sup> Интервью УВКБ ООН с возвратившимися женщинами, 2006 год.

<sup>361</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, п. 19, см. сноску 144 выше.

<sup>362</sup> См. Human Rights Watch, *Кампания за участие женщин в выборах 2005 года в Афганистане*, август 2005 года, см. на сайте: <http://hrw.org/backgrounder/wrd/afghanistan0805/afghanistan081705.pdf>.

<sup>363</sup> Конвенция о правах ребенка, см. сноску 200 выше.

мальчики в возрасте 8-14 лет, работают так же девочки в возрасте 8-10 лет, но их гораздо меньше. Основная причина, заставляющая детей выходить на улицы в поисках работы, – бедность.<sup>364</sup> Несколько детских домов в Кабуле и *марастуны*<sup>365</sup> в других городах, находящихся в ведении государства Общества Красного Полумесяца Афганистана, не могут предложить долгосрочных решений для детей без попечения взрослых и детей без родителей. В этих учреждениях практикуют очень строгие критерии временного приема детей. Мальчики старше 15 лет не принимаются. Следовательно, дети и подростки старше 15 лет без семьи, близких, родственников в Афганистане остаются на улице и могут стать субъектом дальнейшей эксплуатации. Если нет возможности организовать специальные скоординированные мероприятия по безопасному и организованному возвращению домой и попытки отыскать родственников или воссоединиться с семьей не увенчались успехом, возвращение детей без попечения взрослых в Афганистан подвергнет их риску эксплуатации и жестокого обращения.

## 7. Жертвы серьезных травм (включая сексуальное насилие)

Возможность получить психосоциальную посттравматическую поддержку в Афганистане ничтожно мала.<sup>366</sup> Понятия «психоанализ» как профессии не существует в системе общественного здравоохранения. Полученная травма обсуждается с членами семьи и друзьями пострадавшего, если вообще обсуждается. В этой связи особую озабоченность вызывает ситуация с женщинами, многие из которых пострадали от сексуального насилия, включая изнасилование.<sup>367</sup> Кроме того, строжайшие социальные запреты не позволяют раскрывать факт сексуального насилия, будь то женщины или мужчины, тем самым не оставляя им никакой возможности поговорить даже с ближайшими членами семьи. В наиболее консервативных регионах социальные нормы требуют, чтобы семья отказалась от жертвы изнасилования или другого сексуального насилия, если об этом станет известно общественности, что ведет к социальной изоляции и потере традиционных механизмов защиты. Можно

<sup>364</sup> По данным отчета об экономических и социальных правах в Афганистане, 48,8 % респондентов заявили, что один в их семье работал один ребенок, 19,4 % сообщили, что работает большинство детей. Респонденты, имеющие детей младшего школьного возраста, назвали работу основной причиной постоянного отсутствия мальчиков на занятиях в школе (36,6 %). См. Независимая комиссия Афганистана по правам человека, «*Экономические и социальные права в Афганистане*», май 2006 года, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/tehis/vtx/home/pendoc.pdf?tbl=SUBSITES&page=SUBSITES&id=449aabc2>.

<sup>365</sup> «Места помощи» на пушту, давняя традиция в Афганистане. Образованные Правительством в качестве общественных учреждений в 1930 г., они предлагают самым бедным временное размещение и обучение. См. Международная федерация обществ Красного Креста и Красного Полумесяца, «*Марастуны предлагают убежище самым нуждающимся жителям Кабула*», 12 августа 2003 г., см. на сайте: <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/AllDocsByUNID/609d5c3a2a1d21dbc1256d800041ff52>.

<sup>366</sup> В некоторых региональных больницах есть психиатрические отделения, но только одна больница в Кабуле оказывает психологическое консультирование, а также международная НПО и тоже в Кабуле.

<sup>367</sup> Любое проявление того, что может быть названо «депрессией» лечится врачом лекарственными препаратами. Врачам не хватает диагностических и аллопатических ресурсов, поэтому депрессию лечат большими дозами валиума или других препаратов. В Афганистане практически нет специалистов. Изнасилование не является социально признанной категорией и только иногда признается в качестве правовой категории. В отчете Международной комиссии юристов говорится, что женщины не рассматриваются законом наравне с мужчинами. Их судят по обычному праву, в соответствии с которым жертва насилия наверняка будет признана проституткой и подвергнется наказанию, чем насильник. Мужчины, ставшие жертвой изнасилования, вне обсуждения. Известны случаи сексуального насилия против детей, но они не признаются. Поддержка жертв изнасилования в стране отсутствует.

сделать вывод, что жертвы такой травмы подвергаются риску дальнейших преследований, если их проблема станет. Пострадавшие, которым необходимо лечение и консультирование, которое, к слову, оказывается в Афганистане не всегда и не везде, должны, по мнению УВКБ ООН, получить международную защиту.

## **8. Жертвы пагубной традиционной практики или люди, подвергающиеся такому риску**

Примерами традиционной практики, наносящей вред в Афганистане является принудительный и ранний брак, убийства во имя чести, задержание за поведение, официально не считающееся противозаконным, кровная месть, от которых могут пострадать и мужчины и женщины. Женщины, тем не менее, страдают несоразмерно больше. Следующие группы подвержены наибольшему риску насилия, притеснений или дискриминации:

- женщины и мужчины, подверженные риску или уже ставшие жертвами традиционной практики, в том числе раннего и принудительного брака или брака по обмену;<sup>368</sup>
- женщины, вступающие в брак без согласия своей семьи, отказывающиеся выйти замуж за мужчину, выбранного семьей, или вышедшие замуж в стране убежища, вышедшие замуж за человека не мусульманской веры или воспринимаемые как нарушающие положения ислама;
- женщины и мужчины, подверженные риску, или уже или ставшие жертвами наказания за поступки, не считающиеся по закону преступлением (нарушения морали); и
- женщины и мужчины, которые могут стать жертвой родовой вражды, - конфликта между враждующими семьями, племенами и вооруженными группировками, возникающего в результате споров и убийств из-за собственности<sup>369</sup> или запятнаной чести женщины.

Основная угроза физической безопасности женщины зачастую исходит из самой семьи. Главной причиной семейных споров часто является положение женщины, которое имеет прямое отношение к чести семьи.<sup>370</sup> Власти обычно не могут или не хотят вмешиваться в конфликт, чтобы защитить женщину от угрозы, исходящей от ее семьи. Женщин лишают свободы за социальные и сексуальные проступки: отказ вступить в брак по принуждению, уклонение от брака или внебрачные отношения.<sup>371</sup> Власти отмечают, что заключение под стражу подчас необходимо для защиты женщины от актов мести членов ее семьи.

Женщины без эффективной поддержки мужчины или семьи и одинокие женщины брачного возраста составляют особую группу в Афганистане, и к ним относятся с подозрением. Существует опасность принуждения вступления в брак против своей воли, но по настоянию семьи. Одинокие женщины в афганском сообществе подвергаются гонениям, или являются предметом злых сплетен, что

---

<sup>368</sup> Такая практика в Афганистане называется "*Бад дадан*".

<sup>369</sup> На основе традиционной афганской поговорки: "*зар, зан, замин*" – золото, женщина и земля.

<sup>370</sup> Там же.

<sup>371</sup> СПЧ, Отчет Верховного комиссара по правам человека, п. 15, см. сноску 144 выше.

наносит непоправимый вред их репутации и социальному положению. В результате такие женщины подвергаются повышенному риску жестокого обращения, угроз, притеснений и запугивания со стороны афганских мужчин, включая угрозу похищения, сексуального надругательства или изнасилования. В большинстве таких случаев правительство не имеет достаточно полномочий, чтобы защитить женщину.

Вернувшиеся женщины, вдовы и женщины–главы семейств часто наталкиваются на многочисленные препятствия – выселение, лишение собственности и незаконный захват земли, трудности в получении наследства, спекуляция домами и землей, принудительный брак вдов, чтобы сохранить землю и собственность в семье, а также отсутствие доступа в суды.<sup>372</sup> Что касается вдов, особое внимание следует обратить на желание членов семьи умершего мужа повторного брака вдовы, по традиции в некоторых регионах страны брат умершего мужа женится на вдове с ее согласия или без него.

Кровная вражда – это многолетний спор или борьба с повторяющимися циклами ответного насилия между сторонами. Группы людей, особенно семья или род ассоциируют себя с родственниками убитого или оскорбленного человека. В такой ситуации семья или род жертвы хочет отомстить убив, нанеся физические увечья и/или публично оскорбив злоумышленника (-ов) или членов его/ее семьи или рода.

Зачастую кровная вражда возникает в связи с предположительным оскорблением чести женщины, нарушении права собственности на имущество, землю и воду. В соответствии с нормами кодекса *Паштунвали* причинами кровной мести/культуры мести является нарушение “*зар, зан, замин*” – золото, женщина и земля. Результатом спора за воду, землю или незаконных отношений с женщиной являются убийство или нанесение увечий, что далее становится причиной кровной мести и обычно она заканчивается смертью злоумышленника, членов его/ее семьи или рода, или обменом девушек в качестве компенсации за совершенные преступления.

Десятилетия войн и вооруженных конфликтов укрепили традицию кровной мести, теперь она является обычным явлением в вооруженных группировках, состоящих из представителей не пуштунов, а других этнических групп: таджиков, узбеков и хазарейцев.

## 9. Гомосексуалисты

Информации по вопросу гомосексуальности почти нет, учитывая, что данная тема является табу в Афганистане. Тем не менее, есть данные, что в прошлом, особенно во время вооруженного конфликта, боевые командиры, главы родов и другие влиятельные фигуры держали мальчиков для разных целей, в том числе сексуальных. В одном исследовании говорится, что “*секс между афганскими мужчинами – это тайна, известная всем*”. Практика использования мальчиков для получения удовольствия применяется чаще, чем

---

<sup>372</sup> Экономический и Социальный Совет ООН, *Отчет Генерального Секретаря о положении женщин и девочек в Афганистане*, E/CN.6/2005/5, 22 декабря 2004 г., см. на сайте: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/660/96/PDF/N0466096.pdf?OpenElement>.



предполагается.<sup>373</sup> Такие отношения часто носят насильственный и меркантильный характер – более влиятельные взрослые мужчины используют в своих интересах бедность некоторых семей и юношей, не оставляя им выбора. Было зарегистрировано несколько случаев похищения мальчиков для сексуальной эксплуатации их взрослыми мужчинами.<sup>374</sup>

Тем не менее, открытые гомосексуальные отношения невозможны. Гомосексуалисты вынуждены скрывать свою сексуальную ориентацию. Гомосексуальность противоречит исламу и наказывается смертью, будучи преступлением *Худуд*.<sup>375</sup>

## 10. Афганцы, имеющие отношение к международным организациям и силами безопасности

Афганцы, работающие или имеющие какое-либо отношение к международным организациям и силам безопасности в регионах, где имеют место антиправительственные вооруженные выступления или отмечается проникновение боевиков движения «Талибан» и «Хизб-э-Ислами», подвергаются все возрастающей опасности.

Рост числа заказных убийств и угроз в адрес афганцев, работающих в международных организациях и силах безопасности, основывается на предполагаемой связи с центральным Правительством и его сторонниками. В провинциях, где присутствуют антиправительственные отряды, готовые к активным действиям, распространяются листовки, предостерегающие афганцев от работы на Правительство, его сторонников и международные организации оказывающих помощь.<sup>376</sup>

В 2006 и 2007 годах в Кандагаре, Хельманде и Кунаре было зарегистрировано несколько нападений на афганцев, которых обвинили в сотрудничестве с силами международной коалиции.<sup>377</sup> Нападения осуществлялись на гражданских рабочих: водителей грузовиков или строителей. В 2007 году отмечался рост числа похищений людей с политическими и

---

<sup>373</sup> Государственный департамент США, Бюро демократии, правам человека и труду, *Страновой отчет о правах человека за 2006 год, Афганистан*, 6 марта 2007 г., см. на сайте: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78868.htm>.

<sup>374</sup> УВКБ ООН, Интервью с представителями афганских органов власти и репатриантами, 2006 год.

<sup>375</sup> Ст. 130 Конституции гласит, что «суды должны применять положения Конституции и других законов. Если к делу невозможно применить ни одно из положений Конституции или других законов, суды должны обеспечить правосудие наилучшим возможным образом, руководствуясь нормами права Ханафи в пределах, установленных данной Конституцией», см. сноску 10 выше.

<sup>376</sup> В Кандагаре распространялись листовки с угрозами убить «всех и каждого», кто работает на американских военных. Листовки угрожающего содержания, распространявшиеся в провинции Логар, содержали фотографию жертвы, работавшей в НПО по сельскохозяйственному развитию (DACAAR), убитой в провинции Газни. В ноябре 2003 года в провинции Вардак были обнаружены листовки, в которых афганцев предупреждали о последствиях работы в НПО. Угрозы безопасности заставили некоторые НПО прекратить свою деятельность в провинциях. Директор отдела международных отношений и планирования Красного Полумесяца подтвердил, что нападения стали причиной значительного сокращения операций организации за пределами Кабула. См. Х. Ибрагим и С. Таракхел, «Сотрудники гуманитарных организаций в опасности», Институт отчетности о войне и мире, 9 сентября 2003 г., см. на сайте:

[http://iwpr.net/?p=arr&s=f&o=153129&apc\\_state=henfarr153293](http://iwpr.net/?p=arr&s=f&o=153129&apc_state=henfarr153293). Помимо угроз в адрес сотрудников НПО, они могут стать жертвами организованной преступности, широко распространенной в крупных городах – Мазар-и-Шарифе, Джалалабаде и Кабуле. Афганцы, работающие в гуманитарных организациях, особенно в национальных, считаются состоятельными. Следовательно, они могут стать жертвами грабежа и похищения членов их семей с целью получения выкупа; см. Human Rights Watch, «Афганистан: рост числа нападений на сотрудников гуманитарных организаций и гражданское население», 27 июня 2002 г., см. на сайте: [http://hrw.org/english/docs/2002/06/27/afghan4061\\_txt.htm](http://hrw.org/english/docs/2002/06/27/afghan4061_txt.htm).

<sup>377</sup> СПЧ, *Отчет Верховного комиссара по правам человека*, пп. 27-29, см. сноску 144 выше.

уголовными целями. С января по май 2007 года произошли три похищения, имевшие большой политический резонанс. Если в первом случае инцидент разрешился освобождением всех похищенных сотрудников гуманитарных организаций, то похищение иностранного журналиста и его афганского партнера завершилось освобождением иностранного журналиста и обезглавливанием афганца.<sup>378</sup>

## 11. Землевладельцы

При некоторых обстоятельствах афганские землевладельцы могут подвергнуться опасности преследований со стороны государства и негосударственных структур. Риск увеличивается, если боевые командиры или местные власти захватывают дома, и владелец добивается возвращения собственности, даже при наличии соответствующего судебного решения. В такой ситуации законные собственники могут подвергаться обоснованной опасности, если они не имеют политической, родовой или семейной защиты, а власти не могут или не желают защитить их права, включая наблюдение за исполнением судебного решения.<sup>379</sup> Местная милиция или сотрудники органов безопасности могут избить, задержать или арестовать законного собственника.

Свежим примером такого преследования государственными и негосударственными структурами является выступление землевладельцев 1 июля 2006 года в районе Пагман Кабула против захвата своих земель.<sup>380</sup> Два участника выступления были убиты, некоторые получили ранения, около 30 человек, арестованных сотрудниками органов безопасности, удерживались в течение некоторого времени, а другие были вынуждены покинуть страну.<sup>381</sup> Есть и другие случаи захвата земель должностными лицами и бывшими боевыми командирами в различных провинциях Афганистана, когда действительных собственников задерживали, им запрещали поднимать вопрос о земле или компенсации за землю под угрозой смерти. Землевладельцы, выступающие против незаконного изъятия, могут подпадать под положения Конвенции 1951 года на основании вменяемых им политических убеждений или принадлежности к определенной социальной группе.

## 12. Афганцы, ассоциируемые с Народно-демократической партией Афганистана

Большая часть членов бывшей Народно-демократической партии Афганистана (НДПА), впоследствии переименованной в партию «*Ватан*» (Родина), и бывших сотрудников органов безопасности, в том числе и

---

<sup>378</sup> ВВС, «Талибы убили афганского репортера», 8 апреля 2007 г., см. на сайте:

[http://news.bbc.co.uk/2/hi/south\\_asia/6537097.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/6537097.stm).

<sup>379</sup> УВКБ ООН, Интервью с беженцами, 2007 год.

<sup>380</sup> Землевладельцы выступали против Расула Саяфа, лидера фундаменталистской партии «*Иттехад-и-Ислами*», в настоящее время депутата Парламента Афганистана, Хаджи Шералама Ибрахими, бывшего боевого командира из той же партии и бывшего губернатора провинции Газни и бывшего главы вооруженных отрядов Иттехада.

<sup>381</sup> Революционное объединение женщин Афганистана, «*Люди Пагмана против Саяфа*», 12 июля 2006 г., см. на сайте: <http://www.rawa.org/paghman.htm>.

специальной службы (*Кхад*), работает в Правительстве.<sup>382</sup> В конце 2003 года состоялся съезд НДПА, который привел к созданию в 2005 году партии «*Хизб-и-Мутахид-и-Мили*» (Национальная объединенная партия) – новой партии, членами которой стали 600 человек. Члены бывшей НДПА, по некоторым данным, создали несколько других партий.<sup>383</sup>

Большинству бывших членов НДПА и должностным лицам коммунистического правительства, в особенности находящимся под защитой и имеющим крепкие связи с влиятельными группировками, ничто не угрожает, но некоторым высокопоставленным членам НДПА грозит преследование, если они вернуться в провинцию Кунар или некоторые другие восточные районы. Степень риска зависит от личных обстоятельств каждого человека, его семьи, профессии, связей, а также отношения к нарушениям прав человека при коммунистическом режиме в Афганистане в 1979-1992 годах.<sup>384</sup>

К числу бывших высокопоставленных членов НДПА, не имеющих покровительства исламских политических партий, родов или влиятельных личностей, и которые могут подвергаться риску преследования, можно отнести:

- высокопоставленных членов НДПА<sup>385</sup>, независимо от того, являлись они членами блоков *Парчам* или *Халк* в партии или нет; они подвергаются риску, если они имели широкую общественную известность, и эта группа включает в себя (1) высокопоставленных членов Центрального комитета и комитетов провинций НДПА, а также членов их семей; и (2) секретари комитетов НДПА при общественных учреждениях; и
- бывших должностных лиц органов безопасности при коммунистическом режиме, в том числе сотрудников *Хад*, которые могут подвергаться преследованиям особенно со стороны населения, то есть членов семей их жертв, учитывая отношение этих людей к нарушениям прав человека во время коммунистического режима.

При рассмотрении заявлений военных, политиков и сотрудников органов безопасности, а также высокопоставленных чиновников из правительства и отдельных министерств, необходимо тщательно оценить применимость положений об исключении Статьи 1F Конвенции 1951 года, так как большинство этих бывших должностных лиц было прямо или косвенно вовлечено в серьезные и масштабные нарушения прав человека.

---

<sup>382</sup> SocialistWorld.net, *Мафия, боевые командиры и бывший джихад побеждают на выборах*, 8 ноября 2005 г., см. на сайте: <http://socialistworld.net/eng/2005/11/08afghanistan.html>

<sup>383</sup> Полный список зарегистрированных политических партий см. в списке лицензированных политических партий, Министерство юстиции Исламской Республики Афганистан, см. на сайте: <http://www.moj.gov.af/polpartieslist.html> [просматривался 14 декабря 2007 г.].

<sup>384</sup> МВД Великобритании, *Операционное руководство: Афганистан*, 20 апреля 2007 г., см. на сайте <http://www.unhcr.org/cgi-bin/textis/vtx/refworld/nwmain?docid=46f0edbb2>.

<sup>385</sup> НДПА была основана в 1965 году. В 1967 года партия раскололась на два блока: «*Халк*» («Народ»), возглавляемый Нур Мохаммедом Тараки и Хафизуллой Амином, и «*Парчам*» («Знамя»), возглавляемый Бабраком Кармалем. *Халк* имела больше сельских членов, преимущественно этнических пуштунов. «*Парчам*» был более ориентирован на городских жителей, в нем доминировал язык дари. В 1977 году оба блока объединились под давлением Советского Союза. В 1988 году название партии было изменено на «*Ватан*» (Родина). Правительство НДПА пало в 1992 году, когда после заключения Пешаварского соглашения войска моджахедов вошли в Кабул и последний Президент коммунистического правительства Афганистана, Мохаммед Наджибулла (ранее возглавлявший секретную службу *Хад*), был вынужден искать убежище в здании ООН в Кабуле, где он оставался до тех пор, пока он не был убит талибами, захватившими Кабул в 1996 году.

## **В. Вопросы касающиеся положения об исключении на основании статьи 1F Конвенции о статусе беженца 1951 года**

Учитывая грубые масштабные нарушения прав человека и международного гуманитарного права в Афганистане, во время рассмотрения заявлений о предоставлении статуса беженца могут возникнуть вопросы об исключении.

Положения об исключении, сформулированные в Статье 1F Конвенции 1951 года, предусматривают отказ в предоставлении статуса беженца людям, которые соответствуют критериям определения беженца в соответствии со Статьей 1A Конвенции 1951 года, но которые признаются не заслуживающими международной защиты по причине совершения определенных действий. Учитывая возможность серьезных последствий исключения из международной защиты, важно подходить к применению положений об исключении с особой осторожностью и только после полной оценки обстоятельств дела. Каждый такой случай необходимо рассматривать с учетом того, соответствует ли исключаемое деяние определению преступления, данного в статье 1F, а также несет ли ответственность данное лицо индивидуально за совершение рассматриваемого нарушения. Рассматривая ответственность, необходимо установить, совершил ли заявитель преступление или принимал участие в совершении преступления по собственной воле или по приказу высокопоставленных чиновников. Тот факт, что заявитель в какой-то момент занимал высокий пост во времена репрессивного режима или был членом организации, вовлеченной в незаконные деяния, еще не предполагает личной ответственности заявителя за исключаемые акты. Более того, анализ доводов в защиту и соображения пропорциональности должны быть частью процесса принятия решения. Подробное руководство по применению положений об исключении содержится в Руководстве УВКБ ООН по международной защите.<sup>386</sup>

Нижеприведенные категории дел описываются на основании данной доктрины и, по мнению УВКБ ООН, требуют тщательной оценки на предмет применимости положений об исключении. Категории исключения, которые представлены далее, не претендуют на то, чтобы быть исчерпывающими; индивидуальные дела, выходящие за пределы данного документа, потребуют тщательного изучения на предмет исключения.

### **1. Сотрудники органов безопасности, включая агентов ХАД и отдельных должностных лиц коммунистического режима**

При рассмотрении дел военных, политиков и сотрудников органов безопасности, а также высокопоставленных членов Правительства и отдельных министерств во времена режимов Тараки, Хафизуллы Амина, Бабрака Кармаля и Наджибуллы,<sup>387</sup> необходимо тщательно оценивать применимость положений об

---

<sup>386</sup> УВКБ ООН, Руководство по международной защите No. 5: применение положений об исключении: Статья 1F Конвенции о статусе беженца 1951 года, HCR/GIP/03/05, 4 сентября 2003 года, см. на сайте <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/nwmain?docid=3f5857684>.

<sup>387</sup> Данный период новейшей истории Афганистана начался с военного переворота 27 апреля 1978 года, в результате которого к власти пришла НДПА. Этот период продолжался и в течение советской оккупации, которая началась 27 декабря 1979 года и длилась вплоть до падения Правительства Наджибуллы 15 апреля 1992 года.

исключении Статьи 1F Конвенции 1951 года. Сюда относятся дела бывших сотрудников ХАД (*Khadamate Ettelaate Dowlati*), Государственной службы информации.

Что касается дел офицеров Министерства обороны и Министерства внутренних дел, а также службы безопасности, необходимо оценить их участие в операциях во время которых широко применялись аресты гражданского населения, пытки, исчезали люди, практиковалось унижительное обращение и наказание, преследование и убийства без суда и следствия,<sup>388</sup> как например, массовые убийства после государственного переворота 1978 года и суровое подавление сопротивления земельной реформы во время правления Хафизуллы Амина. Кроме того, необходимо тщательно изучить роль этих людей в военных операциях, так как многие из них нарушили международное гуманитарное право, намеренно направляя свои действия против гражданского населения.<sup>389</sup>

## 2. Командиры и члены вооруженных формирований и милиции

Деятельность членов вооруженных формирований в период вооруженного сопротивления коммунистическому режиму и советской оккупации – с 27 апреля 1978 года до падения режима Наджибуллы в апреле 1992 года – требует пристального внимания. Многие деяния приравниваются к военным преступлениям и преступлениям против человечности, направленные как против членов противостоящих группировок, так и мирных жителей. Такие деяния включают политические убийства, репрессии и убийства без приговора суда, изнасилования, в том числе и гражданских лиц по причине их работы в государственных учреждениях и школах или пренебрежения исламскими социальными нормами и традициями. К другим нарушениям относятся казни военнопленных без приговора суда и нападения на мирных жителей.<sup>390</sup>

Ситуация с соблюдением прав человека и безопасностью в Афганистане заметно ухудшилась еще до образования в Кабуле временного Правительства, возглавляемого Себхатуллой Моджаддеди, учрежденного в рамках Пешаварского соглашения от 26 апреля 1992 года. В Кабуле и других регионах Афганистана различные группировки начали борьбу за раздел власти. Период 1992-1996 годов характеризовался вооруженной борьбой за контроль и власть, сопровождавшейся грубыми нарушениями международного гуманитарного права и прав человека.<sup>391</sup>

Поэтому дела отдельных командиров и членов исламских партий, имеющих связь с вооруженные формирования, включая «Хизб-и-Ислами», (*Хикматияр и*

---

<sup>388</sup> Международная амнистия, «Нарушения прав человека и основных свобод в Демократической Республике Афганистан», ASA/11/04/79, сентябрь 1979 года. См. также Комиссию ООН по правам человека, Отчет о ситуации с соблюдением прав человека в Афганистане, подготовленный специальным докладчиком, г-ном Феликсом Эрмакора, в соответствии с резолюцией Комиссии по правам человека 1985/38, E/CN.4/1986/24, 17 февраля 1986 г., см. на сайте: <http://documents-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G86/105/43/pdf/G8610543.pdf?OpenElement>; Human Rights Watch, «Слезы, кровь и плач: права человека в Афганистане с момента интервенции 1979–1984 гг.», отчет о соблюдении прав человека, США-Хельсинки, декабрь 1984 г., см. на сайте: <http://hrw.org/reports/1984/afghan1284.pdf>.

<sup>389</sup> Human Rights Watch, «Всеми сторонами конфликта: нарушение законов военного времени в Афганистане», отчет Хельсинки Watch/Asia Watch, март 1988 г., см. на сайте: <http://hrw.org/reports/1988/afghan0388.pdf> (далее «HRW, Все сторонами конфликта»); см. также Human Rights Watch, «Забывтая война: нарушение прав человека и законов военного времени после вывода советских войск», 1 февраля 1991 г., см. на сайте: <http://www.hrw.org/reports/1991/afghanistan>.

<sup>390</sup> HRW, «Всеми сторонами конфликта», см. сноску 389 выше.

<sup>391</sup> См. Международная амнистия, «Афганистан: кризис в области прав человека и беженцев», ASA 11/02/95, февраль 1995 г., см. также Международная амнистия, «Афганистан: казни, ампутации и убийства», ASA 11/05/95, апрель 1995 г.

Халис), «Хизб-и-Вахадат» (обе ветви/или все девять партий, образующих «Хизб-и-Вахадат»), «Джамият-и-Ислами» (включая «Шура-и-Низар»), «Джонбеш-и-Мелли-Ислами», «Иттехад-и-Ислами», «Харакат-и-Инкилаб-и-Ислами» (возглавляемая Мохаммадом Наби Мохаммади) и «Харакат-э-Ислами», требуют пристального внимания.

### **3. Члены и командиры отрядов движения «Талибан» и «Хизб-и-Ислами Хикматияр»**

Вопрос о применимости положений об исключении возникает в тех случаях, когда можно четко установить участие членов и командиров отрядов движения «Талибан» в грубых нарушениях прав человека и гуманитарного права во время правления этого режима и после его свержения. Умышленные нападения боевиков-талибов на мирных жителей, массовые казни, намеренное систематическое уничтожение уклада жизни путем политики «выжженной земли», и насильственное переселение имеют массу документальных подтверждений.

Возможность применения положений об исключении необходимо рассматривать и в отношении отдельных членов и военных командиров движения «Талибан», «Хизб-и-Ислами Хикматияр»<sup>392</sup> и других вооруженных формирований, участвующих в настоящее время в военных действиях в Афганистане, когда можно достаточно точно установить их причастность к серьезным нарушениям прав человека и гуманитарного права. С начала 2006 года «Талибан», «Хизб-и-Ислами Хикматияр» и другие вооруженные группировки в Афганистане совершили большое количество вооруженных нападений напрямую на гражданское население, и нападений не учитывающих последствий этих действий на мирных жителей. Умышленные нападения на гражданское население боевиков «Талибана» включают засады, бомбежки и другие насильственные действия.<sup>393</sup>

## **Г. Вопросы, касающиеся других форм международной защиты**

Люди, которые не соответствуют критериям положения о включении согласно Конвенции 1951 года, возможно, из-за отсутствия связи с основаниями, перечисленными в Конвенции (*раса, религия, национальность, политические убеждения или принадлежность к особой социальной группе*), могут, тем не менее, нуждаться в международной защите по причине серьезных угроз жизни, физической безопасности или свободе в результате нарушений общественного порядка. Большая часть территории Афганистана до сих пор представляет собой зону активного конфликта и неподконтрольна Правительству. Принимая во внимание недостаточную государственную защиту в данных регионах и постоянный риск вспышек насилия, вопрос о предоставлении международной защиты следует рассматривать в пользу людей, происходящих родом из тех мест.

---

<sup>392</sup> Human Rights Watch, «Цена человеческой жизни: последствия вооруженных нападений в Афганистане», том 19 No. 6(C), апрель 2007 г., см. на сайте: <http://www.hrw.org/reports/2007/afghanistan0407/>.

<sup>393</sup> Там же.

УВКБ ООН называет такую защиту, предоставляемую государствами, дополнительной. Формы защиты разные: по некоторым региональным правовым инструментам, такие люди попадают под расширенное определение понятие «беженец»,<sup>394</sup> в то время как в других регионах и странах, в частности, в Европе,<sup>395</sup> предоставление различных форм защиты закреплено в региональном и национальном законодательстве.

В контексте Афганистана УВКБ ООН рекомендует рассмотреть возможность предоставления дополнительных форм защиты людям, не подпадающим под определение беженца, или статуса беженца в рамках расширенного его определения в случае вынесения решения УВКБ ООН, если они родом из районов страны, в которых в последнее время наблюдалось какое-либо из нижеперечисленных явлений:

- усиление борьбы международных сил безопасности (МСБ)/НАТО против антиправительственных формирований, включая воздушные обстрелы, которые привели к эскалации конфликта в открытые боевые действия в южных, юго-восточных и восточных провинциях;
- нападения антиправительственных субъектов с использованием, помимо прочего, самодельных взрывных устройств (СВУ) на дорогах, ракетных обстрелов, атак террористов-смертников, включая нападения на школы, учителей и религиозных лидеров;
- угрозы, убийства, похищения и другие угрозы жизни, безопасности и свободе антиправительственными субъектами и региональными боевыми командирами, милицией и преступными группами; и
- незаконный захват земли и конфискации с ограниченной возможностью восстановления прав или получения компенсации.

На ноябрь 2007 года такая ситуация сложилась в некоторых регионах на юге, юго-востоке, севере, северо-востоке, востоке, западе и в центральных районах Афганистана.<sup>396</sup> Нестабильность в стране отрицательно сказывается на свободе передвижения по территориям, где в данный момент происходят военные столкновения, и где нарушена гражданская, коммерческая деятельность и деятельность государственных органов. Следовательно, афганцы, проживающие на этих территориях, или пересекающие небезопасные регионы, подвергаются серьезной опасности насилия. Особую опасность для афганцев, передвигающихся по небезопасным регионам, представляют засады, воздушные

---

<sup>394</sup> Конвенция по особым аспектам проблем беженцев в Африке (Конвенция ОАЕ), 10 сентября 1969 г., см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b36018> и Картахенская декларация по беженцам (Картахенская декларация), 22 ноября 1984 г., см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b36ec>.

<sup>395</sup> Директива Совета Евросоюза 2004/83/ЕС от 29 апреля 2004 г. по минимальным стандартам признания беженцами или лицами, нуждающимися в международной защите, граждан третьих государств или лиц без гражданства и содержание предоставляемой защиты (Квалификационная директива), см. на сайте <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4157e75e4>. Данная директива устанавливает условия предоставления дополнительной защиты лицам, подвергающимся реальному риску "серьезного вреда". Согласно статье 15 Квалификационной директивы, серьезный вред включает в себя: (1) вынесение или исполнение смертного приговора; (2) пытки, бесчеловечное или унижающее достоинство обращение, наказание заявителя в стране происхождения; или (3) серьезная угроза жизни человека в результате вспышек насилия в ситуациях международных или внутренних вооруженных конфликтов.

<sup>396</sup> Вследствие быстро меняющейся ситуации с безопасностью, УВКБ ООН не имеет возможности предложить список безопасных территорий в данном документе. Сотрудники представительства, однако, продолжают отслеживать ситуацию в различных регионах Афганистана и могут предоставлять периодические комментарии.

бомбардировки, перекрестный огонь во время военных операций и опасность подстерегающая на контрольно-пропускных пунктах, контролируемых повстанцами. Афганцы, которые каким-либо образом ассоциируются с международным сообществом или Правительством, подвергаются особому риску при поездках по территориям военных действий.

#### **Д. Гуманитарные соображения, связанные с возвращением в Афганистан**

Некоторым афганцам может быть отказано в предоставлении международной защиты из-за несоответствия критериям определения беженца, но УВКБ ООН настоятельно рекомендует странам с осторожностью подходить к принудительному возвращению этих людей в Афганистан из гуманитарных соображений. В контексте возвращения в Афганистан к крайне уязвимым случаям могут быть отнесены следующие:

##### **1. Одиноким родители с маленькими детьми, имеющие низкий доход или без поддержки семьи и/или местного сообщества**

Одиноким родители с маленькими детьми, особенно женщины, учитывая культурные ограничения, налагаемые на свободу их передвижения и работу, не смогут прожить в Афганистане без поддержки семьи или местного сообщества, в том числе финансовой помощи.

##### **2. Пожилые люди без сопровождения**

Пожилые люди без поддержки родственников или своего сообщества в большинстве случаев подвержены риску в Афганистане. Как правило, пожилые люди не могут работать или каким-либо образом обеспечивать себя и поэтому они зависят от поддержки семьи. В отсутствие таковой таким людям будет крайне тяжело выжить. Хотя местное сообщество может обеспечить добровольную помощь на один или два дня (*ашар*) уязвимым пожилым людям, которые могут дни и ночи проводить в мечетях, существуя на пожертвования прихожан, так как государственная помощь не существует. Но, стоит отметить, что ни в Кабуле, ни в других регионах Афганистана нет приютов или домов престарелых. По мнению УВКБ ООН, одинокие пожилые люди без поддержки семьи, способной и желающей им помогать, не смогут обеспечить себя по возвращении в Афганистан.

##### **3. Люди с ограниченными возможностями (физическими или умственными)**

Больным людям или инвалидам, которые не могут работать или жить самостоятельно в Афганистане, не стоит возвращаться в страну при отсутствии там эффективной поддержки со стороны семьи и/или общины. Это могут быть люди, ставшие инвалидами в результате перенесенных заболеваний, таких как



полиомиелит или менингит, жертвы разорвавшихся мин, люди, получившие увечья во время войны, жертвы несчастных случаев, люди с тяжелыми врожденными отклонениями, включая слепых, глухих и немых. Люди с психическими заболеваниями, нуждающиеся в долгосрочном лечении или специальном уходе, также не смогут существовать в Афганистане без поддержки со стороны семьи. В стране насчитывается всего несколько специализированных учреждений и специалистов. Проблема усугубляется для людей с тяжелыми психическими отклонениями, которые не в состоянии обеспечить себя сами. Необходимо отметить, что потребителей наркотиков, употребляющих их нерегулярно семьи зачастую считают психически больными. Программы по борьбе с употреблением наркотиков, хотя и являются частью стратегии Правительства Афганистана по борьбе с наркотиками, находятся в начальной стадии своей реализации и могут предложить очень ограниченные услуги, которые необходимо ожидать в течение длительного времени.

Возвращение в Афганистан людей с определенными медицинскими состояниями крайне проблематично при отсутствии там эффективной поддержки со стороны семьи или местного сообщества, а также должного ухода в период лечения. К таким лицам относятся больные проказой, перенесшие инфаркт миокарда, страдающие туберкулезом, имеющие перелом костей, осложненный диабет, хронические обструктивные легочные заболевания, остеомиелит, незначительные психические расстройства и осложненный ревматический артрит.<sup>397</sup> Принимая во внимание, что больницы предоставляют только основные услуги, потребуется помощь семьи для приобретения лекарств, поддержки пациента в повседневной основной деятельности (передвижении, личной гигиене и снабжение продуктами питания). Люди с другими заболеваниями вряд ли получат лечение и лекарственные препараты в Афганистане в настоящее время. К таким заболеваниям относятся ВИЧ и СПИД, сердечные заболевания, требующие оперативного вмешательства, заболевания, требующие пересадку органов и нейрохирургических операций, онкологические заболевания, требующие радиотерапии, гемофилия, почечная недостаточность.<sup>398</sup> Кроме того, в зависимости от местонахождения, количество учреждений вторичного и третичного оказания медицинской помощи ограничено.

В таких условиях УВКБ ООН настоятельно рекомендует странам убежища предложить некоторым афганцам хотя бы временные решения, и не прибегать к принудительному возвращению из гуманитарных соображений.

## ***Е. Поиск убежища внутри страны***

При рассмотрении заявлений о предоставлении статуса беженца, в которых установлено обоснованное опасение преследований в определенных регионах страны происхождения, оценка наличия возможности переселения в другой

---

<sup>397</sup> Информация, представленная в данном разделе документа, получена в результате исследования медицинских учреждений Афганистана, проведенного УВКБ ООН. В обсуждениях принимали участие медицинские учреждения, включая Cure International Hospital, Blossoms International Hospital, D K German Medical Diagnostic Centre, Kaisha Health Care (индийская больница), Enfants Afghans (французская педиатрическая больница) и Escorts Amiry (кардиологическая больница).

<sup>398</sup> Там же.

регион требует анализа двух ее аспектов – необходимости и разумности. В обоих случаях необходимо учитывать личные обстоятельства каждого заявителя и условия в стране происхождения.<sup>399</sup>

Что касается «применимости» поиска убежища внутри страны или альтернативы переселения в другой регион, особенно важно оценить желание и способность государства обеспечить защиту от преследования, исходящего от негосударственных субъектов. Местные полевые командиры и вооруженные группы в Афганистане выступают в роли преследователей как на местном, так и высшем уровнях.<sup>400</sup> Иногда они тесно связаны с местными властями, иногда могут иметь связь и находиться под покровительством влиятельных фигур национального масштаба, в результате чего их действия чаще всего остаются безнаказанными, а государственные структуры вряд ли способны защитить от риска, ассоциируемого с этими субъектами. В большинстве случаев, государство неспособно эффективно защитить от преследований негосударственных субъектов. Связи с другими людьми и структурами могут подвергнуть людей риску за пределами зоны влияния местных боевых командиров, в том числе и в Кабуле, в зависимости от обстоятельств каждого конкретного случая. Даже в таком городе, как Кабул, разделенном на районы (*гозары*), в которых люди хорошо знают друг друга, риск преследований сохраняется, так как новость о вновь прибывших распространяется очень быстро.

При отсутствии риска преследования или другого серьезного вреда следует задуматься о разумности и обоснованности переезда. Необходимо учесть вопросы безопасности и стабильности, стандарты соблюдения прав человека и возможность экономического выживания, чтобы определить, сможет ли человек вести сравнительно нормальную жизнь без тяжелых лишений, принимая во внимание его/ее ситуацию.<sup>401</sup>

Традиционная расширенная семья и связи внутри местного сообщества до сих пор являются основным механизмом защиты и выживания. Афганцы полагаются на эти структуры и связи для обеспечения собственной безопасности и экономического выживания, включая возможность приобретения жилья и средств к адекватному существованию. На защиту семьи и рода можно положиться там, где существуют семейные или общественные связи. Как показывают исследования уязвимости городского населения, расширенная семья остается основной социальной сетью в Афганистане, а традиционные системы деления и перераспределения бремени менее эффективны в расширенных городских семьях.<sup>402</sup> Маловероятно поэтому, что афганцы смогут вести относительно нормальный образ жизни на новом месте, без острых лишений, не имея эффективных связей, в том числе и в городе.<sup>403</sup>

---

<sup>399</sup> УВКБ ООН, *Руководство по международной защите № 4: поиск убежища внутри страны или альтернатива перемещения в контексте Статьи 1A(2) Конвенции 1951 года и/или Протокола 1967 года о статусе беженцев*, HCR/GIP/03/04, 23 июля 2003 года, стр. 3, см. на сайте: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f2791a44> (далее «УВКБ ООН, Поиск убежища внутри страны или альтернатива перемещения»).

<sup>400</sup> СПЧ, Отчет Верховного комиссара по правам человека, см. сноску 144 выше.

<sup>401</sup> УВКБ ООН, *Поиск убежища внутри страны или альтернатива перемещения*, см. сноску 399 выше.

<sup>402</sup> Schütte, *Уязвимость городского населения в Афганистане*, см. сноску 309 выше.

<sup>403</sup> Action Contre la Faim, *Уязвимые семьи в Кабуле*, январь 2004 г., см. на сайте: [http://www.aah-usa.org/news/Kabul\\_report.pdf](http://www.aah-usa.org/news/Kabul_report.pdf). В отчете отмечается, что в некоторых частях города, особенно в районе центрального базара, довольно высока плотность расположения домов. 51% семей живут в одной комнате. Отчет также иллюстрирует, что у семей низкий уровень безопасности на уровне домохозяйств, а 33,48% человек, приносящих доход в семью, рассчитывают на поденный заработок. Непостоянный доход и, следовательно, способность оплачивать аренду является

## **Ж. Вопросы прекращения статуса на основании статьи 1С(5) и (6) Конвенции 1951 года в отношении афганских беженцев и лиц, нуждающихся в международной защите**

В соответствии со Статьей 1С Конвенции 1951 года статус беженца может быть прекращен либо вследствие изменения личных обстоятельств беженца, либо изменения объективных условий в стране происхождения, на основании которых принималось решение о предоставлении статуса беженца. Что касается последнего, то изменения должны иметь фундаментальный, длительный, эффективный характер.

В свете затянувшегося конфликта в Афганистане особое внимание следует уделять качеству национальной защиты. Это нечто большее, чем просто физическая безопасность, она подразумевает доминантное состояние мира и безопасности, наличие центральной власти, основных структур государственного управления, включая функционирующую систему обеспечения закона и правосудия, и возможность для граждан осуществлять свое право на нормальное существование.

Несмотря на положительные достижения в реализации Боннского соглашения, движение на пути к устойчивому миру и развитию с 2002 года медленное и неопределенное. Добровольное возвращение на родину было основным долгосрочным решением, последовательно и успешно применяемым до настоящего времени.<sup>404</sup> Однако ситуация в настоящее время во все большем количестве районов и провинций Афганистана поставила устойчивость этого решения под сомнение. Это отражается в снижении числа людей, добровольно возвращающихся в эти регионы; с 2006 года наблюдается тенденция снижения возвращения в Афганистан, что является важным показателем изменения ситуации в стране.<sup>405</sup>

Ухудшение ситуации с безопасностью в стране в течение 2007 года характеризуется ростом антиправительственных выступлений в южных, юго-восточных, восточных, центральных и западных регионах страны. Регулярность насильственных действий со стороны антиправительственных элементов, а также интенсивность военных операций по подавлению вооруженных антиправительственных выступлений имеют глубокие последствия для населения в пострадавших регионах. Военные операции про- и антиправительственных сил привели к жертвам среди гражданского населения, и стали основной причиной внутреннего перемещения населения.<sup>406</sup> Силы национальной безопасности с трудом удерживают контроль во многих регионах страны. В настоящее время они не в состоянии взять на себя главенствующую роль в обеспечении безопасности в

---

предметом особой озабоченности. В Кабуле и его пригородах аренда варьируется в среднем от \$50 за одну комнату без удобств до \$3000 в богатых районах Кабула, например, в районе Вазир Акбар Хан. Стоимость аренды в Кабуле возросла в последнее время на 300% от профессионального месячного заработка, даже в пригороде. В сельской местности нет возможности снимать жилье в аренду. У людей есть собственные дома; война и рост семьи означает, что большинство домов перенаселено, а несомненное право на землю, свободную от мин, - довольно редкое явление. Жители городской местности в большинстве случаев испытывают нужду. Имея средний заработок в \$20, семьи не могут позволить себе арендовать жилье даже за обычную цену в \$150.

<sup>404</sup> УВКБ ООН, *Рабочая информация*, часть 1, см. сноску 322 выше.

<sup>405</sup> ГА ООН, «*Ситуация в Афганистане 21 сентября 2007 года*», см. сноску 25 выше.

<sup>406</sup> Там же.

тех регионах или остановить негативные тенденции, отмечавшиеся в течение года.

Доходный потенциал страны остается довольно скромным. Правительство очень сильно зависит от внешнего финансирования даже для поддержания своих базовых рабочих нужд. Влияние могущественного сектора по производству наркотиков на государственное управление также очевидно. В таких условиях способность национальных и провинциальных институтов управления объединить, возглавить и управлять раздробленным многонациональным обществом, защитить и улучшить осуществление базовых прав и жизни своих граждан остается слабой.

Страна действительно претерпела значительные политические изменения. Был смещен режим «Талибан», прошли выборы, было сформировано новое Правительство. По мнению УВКБ ООН, эти перемены, тем не менее, пока не позволяют ссылаться на положения о прекращении Статей 1С(5) или (6) Конвенции 1951 г. Произшедшие изменения не создали безопасную ситуацию и не позволили эффективно управлять страной. Во многих регионах страны вооруженный конфликт продолжает угрожать мирному населению, а государство не может обеспечить защиту от насилия. В заключение можно сказать, что к афганцам, которым был предоставлен статус беженца по причине обоснованного страха преследования во время предыдущего режима или которые уже пользуются дополнительными формами защиты, не следует применять положения о прекращении по причине «прекратившихся обстоятельств» Статьи 1С(5) или (6) Конвенции 1951 года. При оценке изменений обстоятельств можно использовать Руководство по международной защите №3: прекращение статуса беженца в соответствии со Статьей 1С(5) и (6) Конвенции 1951 г. о статусе беженцев (положения о прекратившихся обстоятельствах).