



人权理事会

第三十七届会议

2018年2月26日至3月23日

议程项目2和10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告
技术援助和能力建设

阿富汗的人权状况和在人权领域取得的技术援助成果*

联合国人权事务高级专员的报告

概要

在本报告中，联合国人权事务高级专员介绍了2017年1月1日至11月30日阿富汗的人权状况，概述了联合国阿富汗援助团人权处与高级专员办事处合作开展的工作和技术援助活动。

报告侧重于人权处的五个主要工作领域，即：在武装冲突中保护平民；在武装冲突中保护儿童；消除暴力侵害妇女行为、加强妇女参与建设和平与安全以及男女平等；防止酷刑和任意拘留；以及将人权纳入和平与和解进程。

高级专员在报告最后对阿富汗政府、反政府势力、冲突各方和国际社会提出了建议。

* 本文件因提交过程中的技术错误而迟交。



一. 引言

1. 本报告系与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)合作编写,根据人权理事会第2/113号决定和第14/15号决议提交。报告所述期间为2017年1月至11月。
2. 报告侧重于人权处的五个重点工作领域,即:在武装冲突中保护平民;在武装冲突中保护儿童;消除暴力侵害妇女行为和促进男女平等;防止酷刑;支持民间社会以及将人权纳入和平与和解进程。
3. 在本报告所述期间,联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)继续为联阿援助团的人权任务提供支助。

二. 背景

4. 2017年,冲突、军事交火和反政府势力¹对城市攻击的升级继续造成大量平民伤亡(尽管有所下降)。阿富汗政府、其他国家和联合国的各种倡议继续寻求以和平方式解决冲突,但在实现和平进程方面仍未能取得进展。政府依然致力于保护人权;2018年1月,阿富汗当选为人权理事会成员国。
5. 2017年8月宣布的美利坚合众国南亚新战略导致驻阿富汗的外国部队增加。农村和城市地区的战斗仍在继续,反政府势力采取不分青红皂白和不成比例的袭击行动,造成平民伤亡和对平民的其他伤害。伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)一呼罗珊省的复原力及其蔓延加大了对平民保护的关切,并导致了更有针对性的袭击,包括对喀布尔和赫拉特的穆斯林什叶少数派的攻击。
6. 政治局势仍然不稳定,民族团结政府内部以及与议会之间在任命、预算、密集反腐和选举筹备等问题上出现周期性紧张关系。宣布将在2018年7月举行区议会选举,2019年举行总统选举。
7. 经济形势依然严峻,外国投资和就业机会很少,导致城乡普遍贫困。2016年出现阿富汗人的大规模流动,他们或动身前往欧洲,或经巴基斯坦和伊朗伊斯兰共和国返回。虽然离开本国的阿富汗人在2017年有所下降,但2017年仍有近57万人返回阿富汗,造成某些地区的社会服务瘫痪。除回返者之外,还有近435,000名新的境内流离失所者。²

¹ 各种团体,主要是塔利班、伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)一呼罗珊省,与阿富汗政府和/或国际军事力量发生武装冲突,或加入武装反对阵营。其中包括那些自称是“塔利班”的人以及直接参与敌对行动的个人和非国家有组织武装团体,如哈卡尼网络、乌兹别克斯坦伊斯兰运动、伊斯兰圣战组织、虔诚军、穆罕默德军、自称为“达伊沙”的团体,以及追求政治、意识形态或经济目标的其他民兵和武装团体,包括代表冲突一方直接参与敌对行为的武装犯罪集团。

² 国际移民组织和人道主义事务协调厅提供的数字。另见 www.humanitarianresponse.info/en/operations/afghanistan。

三. 保护平民

8. 2017 年，联阿援助团/人权高专办记录的平民伤亡人数仍然超过了 1 万人，尽管比 2016 年同期下降了 10%，这是自 2012 年以来首次出现平民伤亡人数同比下降。与冲突有关的暴力继续破坏生计、家园和财产，并限制了获得保健、教育和其他服务的机会。根据联阿援助团/人权高专办的记录，地面交火、自杀式和复合式袭击以及简易爆炸装置始终是造成平民伤亡的主要原因。此外，亲政府部队越来越多地采用的空中行动，以及反政府势力有针对性的蓄意攻击，也继续造成平民伤亡。

9. 2017 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团/人权高专办记录的平民伤亡人数为 9,687 人(3,183 人死亡，6,504 人受伤)。其中 65% 由反政府势力造成，20% 由亲政府部队(包括阿富汗国防和安全部队、亲政府武装团体和国际部队)造成。大约 11% 的伤亡是由反政府势力和亲政府部队之间的地面交火造成的，无法确定具体由冲突哪一方负责。其余的 4% 主要由战争遗留爆炸物造成，无法归于冲突的任何一方。

10. 地面交火和非自杀式简易爆炸装置造成的平民伤亡减少。然而，自杀式和复合式袭击造成的平民伤亡增加 8%，空袭造成的平民伤亡增加 5%。

11. 联阿援助团/人权高专办记录的全国各地平民伤亡人数减少，但东南和西部地区除外。亲政府部队与反政府势力之间的地面交战造成的平民伤亡减少，主要原因是前者造成的伤亡减少，这在很大程度上使该国大部分地区的平民伤亡人数总体下降。

12. 据联阿援助团/人权高专办记录，2017 年复合式和自杀性袭击造成的平民伤亡增加 8%，主要发生在中部、东南部、南部和西部地区。在东南部地区，这种袭击造成的平民伤亡增加了近九倍，南部地区则增加了七倍。

13. 伊黎伊斯兰国—呼罗珊省声称对 20 起事件负责，共造成 683 名平民伤亡，比 2016 年同类事件造成的伤亡减少 9%。其中自杀式和复合式袭击造成 657 人受伤。

14. 2017 年 5 月 31 日，联阿援助团/人权高专办记录了喀布尔发生的最大一起事件，一个车载简易爆炸装置造成 92 名平民死亡，491 人受伤。这也是联阿援助团自 2009 年有系统地记录平民伤亡以来所登记的最致命事件。没有任何团体声称对该事件负责。

15. 2017 年，联阿援助团/人权高专办发布了五份公开报告(包括两份特别报告)，着重介绍平民伤亡情况，分析主要趋势并向冲突各方提出建议。³

³ 见 2017 年第一季度平民伤亡数据：《阿富汗：武装冲突中的平民保护》，2017 年年中报告；《关于 Mirza Olang 所发生袭击的特别报告：2017 年 8 月 3 日至 5 日》；以及《武装冲突中的平民保护：对礼拜场所、宗教领导人和礼拜者的袭击》(可查阅 <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>)。

A. 反政府势力

16. 2017年1月1日至11月30日期间，联阿援助团/人权高专办认为6,252名平民伤亡(2,126人死亡和4,126人受伤)为反政府势力所致。这些数字占平民伤亡总数的65%，与2016年同期相比下降了5%。平民伤亡的主要原因是简易爆炸装置战术(即非自杀式简易爆炸装置及自杀式和复合式袭击)，占平民伤亡总数的39%。造成平民伤亡的第二大原因是地面交战，造成3,267名平民伤亡(779人死亡，2,488人受伤)，占总数的34%，比2016年同期下降19%。自杀式和复合式袭击占有平民伤亡的22%，而非自杀式简易爆炸装置袭击占17%。

17. 2017年，联阿援助团/人权高专办记录的针对平民的蓄意袭击所造成的伤亡人数为1,097人，比2016年同期下降2%。8月5日，萨尔普勒省萨伊德区的Mirza Olang村遭到一群反政府分子的袭击。该村具有战略重要性，主要居民为长期反抗反政府势力控制的什叶派哈扎拉族。袭击者为一群反政府分子，包括塔利班和当地自称属于伊黎伊斯兰国/达伊沙、派性不定的人。他们占领了该村，蓄意枪杀了24名平民(19名男子和5名男孩)和亲政府民兵中几位丧失战斗能力的作战人员。

18. 2017年1月至11月，联阿援助团/人权高专办记录的平民伤亡中，对宗教人士和礼拜场所的袭击所造成的伤亡比2016年同期增加29%。这类袭击主要是自杀式和复合式袭击，共造成486名平民伤亡(197人死亡，289人受伤)。联阿援助团/人权高专办认为40起针对宗教人士和礼拜场所的袭击中，有39起是反政府势力发动的。⁴ 联阿援助团/人权高专办记录了8起针对穆斯林什叶派礼拜场所和礼拜者的宗派袭击事件，造成390名平民伤亡(141人死亡，249人受伤)。伊黎伊斯兰国—呼罗珊省宣布对其中6起共致384人伤亡(140人死亡，244人受伤)的事件负责。在这6起事件中，有4起发生在喀布尔市，2起发生在赫拉特市。其中最致命的事件发生在10月20日，当时一名自杀式袭击者在喀布尔市向伊玛目—扎曼什希亚清真寺的妇女区投掷了一枚手榴弹，并在礼拜者中引爆了自杀式背心，造成69人死亡，60人受伤，包括妇女和儿童。宣布对事件负责的声明往往包含针对什叶派穆斯林的仇恨言论。

19. 在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录了229起与冲突有关的绑架或劫持事件，涉及898名平民；其中80人死亡，66人受伤。虽然这一数字惊人，但与2016年相比显著下降，2016年有1,844名平民被绑架。

B. 亲政府部队

20. 2017年，联阿援助团/人权高专办归于亲政府部队的平民伤亡为1,925人(685人死亡1,240人受伤)，比2016年同期下降26%。造成这一下降的主要原因有：冲突动态发生转变，平民离开长期冲突地区，阿富汗国防和安全部队采取了保护平民的措施，包括在其军事行动期间采取这类措施，并将一些军事基地迁离了平民居住地。

⁴ 有一起针对宗教学者/毛拉的杀戮系亲政府武装所为。

21. 联阿援助团/人权高专办记录的亲政府部队空袭所致平民伤亡为 598 人(272 人死亡, 326 人受伤), 比 2016 年同期增加了 5%, 占有平民伤亡人数的 6%。2 月 9 日至 11 日, 国际部队的空袭在赫尔曼德省 Sangin 区造成 26 名平民死亡, 另有 6 人受伤, 其中主要是妇女和儿童。在对反政府势力发起的空袭行动中, 似乎击中了平民住宅。他们击中了反政府势力使用的建筑附近的一所住宅和不同地区的另两个民居, 造成 20 名儿童和 5 名妇女死亡, 3 名儿童和 1 名妇女受伤。

22. 联阿援助团/人权高专办注意到报告所述期间, 政府政策和机制在减轻平民伤亡方面的积极动态。2017 年 10 月, 国家安全委员会正式批准了国家预防和减轻平民伤亡政策, 该政策旨在加强政府为防止冲突对平民造成的伤害而采取的措施。它要求阿富汗国防和安全部队在规划和采取军事行动时采取具体措施防止平民伤亡, 建立协调一致的平民伤亡追踪机制, 并调查所有平民伤亡事件。联阿援助团/人权高专办积极支持起草并提议通过该政策。

23. 2017 年 8 月 9 日, 阿富汗政府交存了《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约》及其第一至第五号议定书的批准书。这确立了为保护平民免遭战争遗留爆炸物伤害采取措施和分配更多资源的新义务。

24. 10 月 17 日, 联阿援助团/人权高专办在喀布尔举性行了保护平民年度对话, 汇集政府和军方高级代表以及国际保护界人士, 讨论履行《战争遗留爆炸物议定书》”(上述禁止或限制使用某些常规武器公约的第五号议定书)所规定的义务的计划及实施国家预防和减轻平民伤亡政策。政府和军方代表承诺在各级执行该政策, 并制定具体的行动计划来执行该政策和上述议定书。北大西洋公约组织(北约)的坚定支持特派团承诺继续支持相关活动的计划和实施。

四. 儿童与武装冲突

25. 在本报告所述期间, 负责监测和报告儿童与武装冲突问题的国家工作队核对了 1,531 起杀害和致残事件, 与 2016 年同期相比下降了 3%。工作队查实, 至少有 812 名儿童死亡, 2,162 名儿童受伤, 比 2016 年同期下降 9%。

26. 2017 年 1 月至 11 月期间, 地面交火占儿童伤亡人数的 45%, 有 1,372 名男童和女童伤亡。简易爆炸装置是致儿童伤亡的第二大原因, 造成 496 名儿童伤亡, 其次是战争遗留爆炸物, 造成 481 名儿童伤亡。空中行动造成的儿童伤亡人数比 2016 年同期增加了 35%, 为 263 名儿童。

27. 有针对性的杀人事件造成 126 名儿童伤亡, 反政府势力的自杀式袭击造成 142 名儿童伤亡, 其中中部地区儿童伤亡人数最多, 有 69 名儿童。工作队记录搜查行动所造成的儿童伤亡为 43 名, 比 2016 年同期增加 3 倍以上。

28. 所有经核实的儿童伤亡人数中, 有 44% 由反政府势力造成, 27% 由亲政府部队造成。另有 18% 的儿童伤亡由反政府势力和亲政府部队共同造成, 大约 1% 由巴基斯坦的越境炮击造成。其余的 10% 无法归因于冲突的任何具体一方。

29. 在本报告所述期间, 工作队核对了 62 起影响教育和教职人员的事件, 比 2016 年同期增加 2%。这类事件包括袭击学校和教职人员, 威胁、恐吓、骚扰、绑架教职人员以及将学校用于军事用途。工作组将 49 起此类事件归于反政府势

力；7起归于亲政府部队；3起归于反政府势力和亲政府部队双方；2起归于巴基斯坦军队。有一起事件不能归于冲突的任何具体一方。此外，工作队还记录了涉及将学校和一个教师培训中心用作军事用途的10起事件。其中6起事件归于阿富汗国防和安全部队，2起归于塔利班，2起归于伊黎伊斯兰国—呼罗珊省。

30. 2017年1月至11月，工作队核对了54起影响使用卫生设施和获得卫生人员救助的事件，与2016年同期核实的80起事件相比有所减少。有50起事件归于反政府势力，3起归于亲政府部队，包括阿富汗国民军、阿富汗国家警察和亲政府民兵；一起无法归于任何一方。

31. 由于塔利班的威胁，2017年9月，乌鲁兹甘省的31个诊所关闭了两个半月。2017年9月，塔利班还强行关闭了巴德吉斯省的25个诊所。在本报告所述期间，工作队还核对了阿富汗国民军在巴格兰省将卫生设施用作军事用途的两起事件。

32. 工作队核对了30起招募未成年人入伍事件，涉及115名男孩，他们主要被派去放置简易爆炸装置、运送炸药、进行自杀式袭击和充当间谍。这一数字与2016年同期相比有所增加，2016年经核实被招募的儿童有88名。其中，有103名男孩被反政府势力招募，12名男孩被亲政府部队招募，包括阿富汗国家警察(7名)、阿富汗地方警察(4名)和国家安全局(1名)。2017年7月，在古尔省Chughcharan区，伊黎伊斯兰国—呼罗珊省招募了11名儿童并训练他们进行袭击。

33. 工作队记录并核对了9起绑架事件，涉及至少20名儿童。其中8起由塔利班实施，涉及18名儿童，1起由伊黎伊斯兰国—呼罗珊省实施，涉及2名儿童。2017年11月2日，塔利班战斗人员在法利亚布省Bilcharagh区绑架了4名男童(4岁、10岁和11岁)。据联阿援助团/人权高专办的消息来源称，绑架的目的是向他们的父亲(亲政府民兵团体的指挥官)施压以退出与塔利班的前线战斗。

34. 工作队在报告所述期间记录了6起对儿童的强奸和性暴力事件。其中3起得到核实，涉及3名男孩：1起由塔利班实施，1起由阿富汗地方警察实施，1起由阿富汗边防警察实施。

35. 反政府势力继续阻止人道主义人员进入其控制的地区。工作队记录了27起事件，与2016年同期相比减少61%，2016年经核实的这类事件为70起。这些事件包括绑架、威胁和恐吓、杀害和伤害人道主义工作人员(大多为排雷人员)，阻止接种人员进入，以及破坏或关闭人道主义组织的设施。工作队将所有这些事件均归于反政府势力，其中包括塔利班21起，伊斯兰国—呼罗珊省3起，另外3起无法确定系谁所为。

36. 联阿援助团/人权高专办注意到，内政部继续在扩大阿富汗国家警察招募中心内的儿童保护股方面取得进展，它们负责查明未成年申请人。在本报告所述期间，内政部又建立了11个儿童保护股(坎大哈、赫尔曼德、扎布尔、尼姆鲁兹、卡比萨、霍斯特、迈丹瓦尔达克、潘杰希尔、帕尔旺、加兹尼和洛加尔省)，使儿童保护股总数达到32个。只有两个省还没有建立。在儿童保护股的努力下，阿富汗国家警察局招募中心拒绝了18个省的294名未成年申请人。

37. 2017 年 3 月，在议会休会期间以总统令方式通过了经修订的《刑法》，5 月在官方公报(第 1260 号)上发布，并被转交议会，编写本报告时仍在议会审议中。它于 2018 年 2 月 15 日生效，并在联阿援助团/人权高专办和其他机构的建议下，包含禁止武装部队(但非武装团体)招募和使用儿童招募并将之定为犯罪的规定，还有一个新章节将 bacha bazi(将男童或双性儿童用于性娱乐目的)定为犯罪。

38. 2017 年 11 月，联阿援助团和联合国儿童基金会共同说服政府将 50 名因国家安全相关指控被拘留的儿童从帕尔旺戒备最为森严的成人拘留设施转移到喀布尔省的少年改造中心，以确保他们更好地获得法律、教育和社会服务。

39. 国家安全局努力确保根据其第 0423 号指令，确保因国家安全相关指控被拘留儿童的案件在其原籍省进行处理。该局指出，2017 年 1 月至 11 月，有 110 名儿童被带到省少年改造中心，接受对其案件的进一步处理。

五. 保护免遭任意拘留与尊重公正审判权

40. 联阿援助团/人权高专办 4 月 24 日发布了 2011 年以来关于拘留问题的第四次联合公开报告。报告侧重于 2015 年国家消除酷刑计划的执行情况，所涉期间为 2015 年 1 月至 2016 年 12 月。在接受联阿援助团/人权高专办访谈的 469 名因冲突相关指控被拘留的人员中，有 39% 以可信的方式，讲述了在国家安全局和阿富汗国家警察的许多拘留设施中，在逮捕和审讯期间遭到酷刑或其他残忍、不人道或有辱人格的待遇的情况。报告还指出，这种做法普遍不被追究。

41. 在该报告发布之前，阿富汗政府表示打算撤销对《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的保留，内阁原则上已核准关于批准该公约《任择议定书》的决定。在编写本报告时，这些承诺尚未履行。政府在为竞选人权理事会成员而作出的自愿保证和承诺(A/72/377, 附件)中，确认其继续致力于批准《任择议定书》。

42. 3 月，政府以总统令方式，颁布了禁止酷刑法和新《刑法》，二者均包含了更符合《禁止酷刑公约》的酷刑定义。9 月，总统批准了禁止酷刑法附件，其中规定允许酷刑受害者向刑事和民事法院提起要求补救的法律申诉。

43. 2017 年 4 月和 5 月，禁止酷刑委员会审议了阿富汗的第二次定期报告。在 5 月 10 日通过的结论性意见(CAT/C/AFG/CO/2)中，委员会对关于广泛使用酷刑和虐待的指控以及有罪不罚的文化深表关切，呼吁阿富汗确保对所有指控进行迅速、彻底和公正的调查，并起诉被指控的犯罪人。委员会还请阿富汗政府在 2018 年 5 月 12 日之前提供资料，说明就委员会结论性意见中所载的一些时间紧迫的建议采取措施的情况。委员会还请政府提交落实其余建议的计划。

六. 死刑

44. 新《刑法》大大减少了适用死刑的罪行数量。但 2017 年 11 月 29 日，五名男子因被控绑架和谋杀指控而在喀布尔 Pul-i-Charki 监狱遭到处决。2016 年 10 月 18 日，他们在赫拉特初级法院接受审判，被判有罪并判处死刑；上诉法院于 2016 年 11 月 29 日、最高法院于 2017 年 6 月 17 日维持了这一判决。联阿援助

团/人权高专办继续倡导根据《宪法》、《刑事诉讼法》和《公民权利和政治权利国际公约》保障公正审判。在编写本报告时，仍有 720 人被关在死囚室。

七. 消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利

45. 暴力侵害妇女行为和有害传统习俗仍然是令人关切的问题。尽管根据 2009 年消除暴力侵害妇女行为法，有害的传统习俗被定为犯罪，但它们仍然被混同为伊斯兰教法或教义。因此，执法和司法从业人员适用该法的情况并不均衡。

46. 联阿援助团/人权高专办监测并记录了暴力侵害妇女和女童案件，监测了消除暴力侵害妇女行为法的执行情况，并开展了促进妇女和女童权利的宣传。尽管上述法律仍然是保护妇女和女童不受暴力侵害的主要法律框架，但它以允许申诉人在诉讼的任何阶段撤回案件(五类严重罪行⁵ 除外)的方式来促进调解，仍然是一大缺陷。

47. 2017 年 1 月至 11 月，联阿援助团/人权高专办记录了 537 起涉嫌暴力侵害妇女的案件，包括 46 起名誉杀人和 116 起谋杀。其中 96 起案件的受害者是未成年人。在记录调解的 51 起案件中，有 22 起由非正式司法机制调解。2017 年 1 月 19 日至 8 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办举行了焦点小组讨论，933 名参加者(包括 446 名妇女)表示，由于缺乏调解暴力侵害妇女案件的法律框架或准则，调解工作对妇女幸存者产生了不利影响。在 34 次焦点小组讨论中，有 30 次讨论的受访者建议加以规范。2016 年 8 月向司法部送交了调解条例草案，供提交部长理事会批准和核可，但该草案尚未最后敲定。

48. 政府在 15 个省另加喀布尔市开设了审理暴力侵害妇女案件的法庭。所有 34 个省都设立了负责起诉暴力侵害妇女案件的办公室，其中 25 个办公室有女检察官。尽管取得了这些进展，但妇女在诉诸司法方面仍然困难重重，原因除其他外包括：大多数司法部门所在的省会城市距离远、旅费高；安全状况不稳定，对妇女旅行造成危险；而由男性护送的要求限制了保密性。

49. 2 月 11 日，在努尔斯坦省 Wama 地区，一位 17 岁女孩和一名男子在他们寻求保护的警察局附近遇害。据称他们是被家人和社区成员杀害的，并被指为私奔。2017 年 1 月至 11 月，联阿援助团/人权高专办记录了 4 起反政府势力以道德犯罪——如私奔、实施或企图实施 zina(婚外性行为)——为名进行平行司法处罚的事件，致使四名妇女被处决，包括一名被投掷石块和鞭打致死的妇女。这种做法违反了阿富汗《宪法》，构成严重侵犯人权的行。

50. 2017 年 4 月 18 日，总统夫人推出了一项旨在消除早婚和童婚的国家行动计划(2017-2021 年)。该计划的着眼于处理阿富汗早婚和童婚问题的复杂性，鼓励利益攸关方考虑其根源，并确定在获得和提供有效和高效服务方面需要改进的领域。但是迄今为止，实施进展缓慢，并缺乏资金。

51. 2017 年 3 月 8 日，政府启动了一项关于赋予妇女经济权力的国家优先计划，该计划旨在扩大妇女获得经济资源的机会，为女童提供信息、技能和正规教

⁵ 强奸、强迫卖淫、记录和公布受暴力侵害妇女的身份、以燃烧或使用化学品或毒药的方式进行伤害或恐吓、以及强迫自焚。

育，并促进法律和政策框架，增进妇女权利。根据该计划，行政长官办公室于 8 月 8 日设立了赋予妇女权力执行委员会，以促进利益攸关方之间的高层协调。

52. 2017 年 3 月 5 日，外交部开始起草提交消除对妇女歧视委员会的阿富汗第三次定期报告：应于 2017 年 7 月提交的该报告初稿是在联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)的支持下编写的，目前正在审议之中；可能向委员会提交报告的日期尚未确定。

53. 在本报告所述期间，阿富汗国家警察中的妇女比例与 2016 年同期相比提高了 8%(截至 2017 年 11 月 21 日，从 3,126 名女警增加到 3,797 名女警)。为了解决警察部队和工作场所中对妇女的性骚扰问题，内政部致力于完成其内部申诉程序，从而落实 2016 年 7 月作出的关于建立这种机制的决定，其中根据 2016 年 11 月 21 日发布的总统令，指示所有安全部门机构加强妇女在工作场所的安全。根据阿富汗独立人权委员会 2017 年 11 月 25 日发布的题为“在防务和安全部门就业的妇女状况”的报告，在警察部队 579 名女性被调查者中，20%声称她们在工作场所受到过性骚扰。但委员会在报告中还指出，自 2017 年 3 月以来，内政部未记录任何关于女警察受到性骚扰的投诉。

54. 总的来说，打击工作场所对妇女性骚扰的机制基本上是无效，因为存在少报问题，这主要是由于这个问题所带来的社会耻辱。2017 年 3 月至 11 月期间，妇女事务部登记了一项投诉，而妇女和儿童法律研究基金会的一项研究显示，2016 年 3 月至 2017 年 3 月，消除对妇女骚扰省级委员会登记了 10 项投诉：赫拉特省 2 项，巴米扬省 8 项。⁶ 2017 年 1 月 9 日，上议院和下议院联合委员会批准了 12 月 31 日在官方公报上发布的消除对妇女和女童骚扰法。

55. 尽管取得了一些进展，但妇女仍然面临参与公共生活，包括社会和经济活动的障碍。具体挑战包括安全局势、反政府势力施加的限制以及有害的传统习俗。针对妇女、特别是在政府工作的妇女的攻击和威胁继续存在。6 月 28 日，塔利班在巴达赫尚省法扎巴德市袭击杀害了两名女警察。7 月 29 日，一名地方女记者在法拉省法拉市受到塔利班的威胁。

56. 在撰写本报告时，议会正在审查新《刑法》。该法改善了阿富汗在刑事司法方面遵守国际标准的情况，并将强迫性的贞操测试定为犯罪，这种测试是执法机构内普遍用于“证明”有通奸行为的做法。但是，2017 年 8 月，根据政府的指示，删除了关于暴力侵害妇女行为的整个章节，从而给这些改善蒙上了一层阴影。这项决定是在妇女团体开展的宣传运动之后作出的，她们担心议会可能会修改该章节，使妇女受到的保护少于现行的 2009 年法。

57. 政府继续努力增加妇女在和平进程中的作用，这是参加 5 月 15 日至 17 日举行的第四次阿富汗妇女研讨会的 105 名妇女重申的一个紧急事项。7 月 2 日，高级和平委员会任命了 5 名新的女性成员，使执行局(4 名)和大会(8 名)中的妇女代表增加到 12 名。各和平委员会 480 名成员中有 65 名妇女：高级和平委员会 12 名，省级和平委员会 53 名。妇女还参加了高级和平委员会的所有五个委员会；然而，委员会联合秘书处的七个部门中只有一个由妇女领导。

⁶ 见妇女和儿童法律研究基金会：“呼吁终止对阿富汗境内妇女和女童的性骚扰”，2018 年 1 月 1 日。

58. 虽然政府继续执行关于安全理事会涉及妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家计划，但缺乏资金妨碍了其工作。10月23日，外交部宣布，该计划的5,200万美元订正预算已于9月份最终确定；但该预算于2017年12月被进一步修订。政府一直在就融资机制与捐助方进行接触。

59. 尽管取得了一些进展，但妇女担任决策职位的比例仍然很低。2月21日，阿富汗中央统计组织公布了关于男女在决策中作用的调查结果，该调查结果表明，妇女参与决策的比例在2013-2016年仅增加了0.8%，从2013年的9.9%增至2016年的10.7%。⁷

60. 同样，妇女在公务部门的任职人数仍低于政府设定的30%的目标。联阿援助团/人权高专办继续提议加强妇女对阿富汗公务员制度、政治和社会生活领域以及和平谈判的参与，并开展活动提高公众对妇女权利的认识。10月17日至11月22日，它在12个省组织了13次全球开放日对话活动，共有来自21个省的364人参与(包括303名妇女)。这一进程在11月22日于喀布尔举行的一次活动中达到高潮，此次活动汇集了来自民间社会(包括妇女组织)、政府和主要选举利益攸关方的31名妇女和5名男性。对话侧重于加强妇女参与阿富汗整个选举进程的各个方面。联阿援助团/人权高专办汇编了这些磋商期间收集的信息，并非正式分发了一份非公开报告。该报告还将作为联阿援助团/人权高专办就加强妇女参与定于2018年和2019年举行的选举的各个阶段向政府提出建议的参考资料。

八. 和平与和解，包括问责制与过渡时期司法

61. 2017年，联阿援助团/人权高专办与民间社会、人权维护者和阿富汗独立人权委员会进行了合作，以结束对侵犯人权行为的有罪不罚现象，支持消除歧视的努力，并促进包容各方的和平协定。它特别支持努力促进妇女、女童、少数群体和其他弱势群体人权的核心理念，以及他们对包括和平进程在内的政治和社会领域的积极参与。

62. 在2016年10月政府与武装团体伊斯兰党达成协议之后，该团体领导人古尔布丁赫克马蒂亚尔于2017年5月返回了喀布尔。人权高专办仍感关切的是，协议条款赋予该团体领导人豁免权，包括释放其囚犯，这会妨碍起诉可能对战争罪、灭绝种族罪、危害人类罪和其他严重侵犯人权行为负有法律责任的人。2017年，有两批、分别为55名和13名囚犯获释，并设想再释放几百人。

63. 联阿援助团/人权高专办密切关注国际刑事法院的动态和该法院预审分庭首席检察官11月20日提出的正式请求，即要求给予司法授权，开始调查2003年5月1日以来被指在阿富汗犯下的战争罪和危害人类罪。鉴于阿富汗的情况，预审分庭允许延长据称所犯战争罪和危害人类罪的受害者提出申诉的期限，截止到2018年1月31日。

64. 联阿援助团/人权高专办与过渡时期司法协调小组的20个成员组织进行了合作，以促进为实现可持续和基于正义的和平及和解进程所作的努力。该小组在2017年11月26日发布的新闻声明中表示支持国际刑事法院检察官的决定。此

⁷ 中央统计组织，“男女参与决策情况”，2016年，第三阶段，第27页。

外，它要求政府履行《罗马规约》规定的义务，支持和保护受害者、证人和访问该国的国际刑事法院人员。政府在为竞选人权理事会成员而作出的自愿保证(A/72/377, 附件)中，再次承诺与该法院合作，并邀请该法院访问阿富汗。

65. 联阿援助团/人权高专办继续监测和平与和解努力，并通过促进民间社会的空间，提高其宣传技能和对国际人权规范和标准的理解，促进民间社会参与和平进程。联阿援助团/人权高专办与阿富汗独立人权委员会一起组织了圆桌讨论会和研讨会，促进民间社会参与和平进程和民间社会组织的能力建设。它还支持各网络参与人权监测和报告工作。2017 年期间，联阿援助团/人权高专办举办了 59 场活动，聚集了民间社会活动家、人权维护者、媒体和记者，讨论促进人权、言论自由、保护记者、拓宽民间社会空间和妇女参与等问题。在 27 个省举办的这些活动共有 1,475 人参加(其中约三分之一为妇女)。

66. 联阿援助团/人权高专办最后确定了通过近年来的地方磋商所制定的 34 个省级和平路线图。在一个伙伴组织在四个省(巴米杨、昆都士、帕尔旺和巴尔赫)开展的建设和平项目中，就其中 4 个路线图与当地社区进行了讨论；在 2017 年 10 月举行的全国会议上，与阿富汗高级和平委员会就讨论结果进行了商议。路线图将于 2018 年初发布。

67. 联阿援助团/人权高专办继续与阿富汗独立人权委员会进行建设性接触，经常就保护平民、支持人权维护者和暴力侵害妇女行为幸存者等问题进行合作，同时还就其与联合国人权机制接触中的敏感案例和问题进行高级别协商。

68. 联阿援助团/人权高专办通过南部和中部地区的当地无线电台，参与广播 18 个提高公众认识的无线电节目，以促进和保护人权，特别是妇女权利、言论自由和保护平民。

九. 记者和媒体工作者的安全

69. 联阿援助团/人权高专办密切监测政府与阿富汗媒体组织和记者联合会共同执行的《确保记者和媒体安全和安保程序》⁸ 的适用情况，监督媒体和政府联合委员会为记者安全和安保所做的工作。它注意到，尽管政府批准了获取信息的法律，但个人和记者在从政府来源获得准确信息方面仍面临挑战。

70. 2017 年，包括人权维护者和媒体人员在内的民间社会行为者面临更多的威胁和限制。反政府势力对媒体工作者和妇女活动人士的袭击表明了民间社会所面临的挑战。人权维护者还因与国家安全有关的指控遭到安全当局的逮捕和恐吓。

71. 反政府势力对记者和媒体机构实施了威胁、恐吓、蓄意攻击和杀戮行为，并将特定媒体机构列为“军事目标”。两家电视台，即喀布尔的沙姆沙德电视台和楠格哈尔的阿富汗广播电视台遭到伊斯兰国—呼罗珊省的袭击。古尔省的一个地方广播电台遭到袭击并被烧毁。

⁸ 由人权高专办存档。

72. 2017 年，包括 3 名记者在内的 14 名媒体工作人员遇难。其中 4 人在伊斯兰国—呼罗珊省 5 月 17 日对楠格哈尔阿富汗广播电台发动的袭击中死亡；1 人在巴格兰遭到身份不明枪手的袭击；4 人在 5 月 31 日的喀布尔爆炸事件中死亡。另有 2 人在阿富汗议会电视台遭到的自杀式袭击中遇难。

73. 此外，还收到了关于国家行为者或地方权力掮客对记者进行殴打、任意拘留和骚扰以及妨碍获取信息和报道的报告。

74. 2017 年，联阿援助团/人权高专办还核实了对民间社会活动人士和人权维护者的威胁，这些威胁造成了恐惧气氛，并进一步限制了他们开展工作的能力。它记录了 12 起此类威胁案件，主要是反政府势力在中部、南部、东北部和东南部地区以及中部高地制造的。7 月 18 日，来自巴德吉斯省的一名人权维护者受到塔利班的威胁，并被要求辞职。

75. 由阿富汗独立人权委员会制定并随后于 2016 年 12 月 19 日获得通过的人权维护者保护战略，包括对处境危险的人权维护者进行临时或永久性重新安置的可能性，是保护人权维护者方面的一个积极步骤。

76. 2017 年 7 月，政府提出了一项法律草案，以取代有关集会、示威和罢工的法律。在民间社会组织和阿富汗独立人权委员会对该法可能会对集会自由造成的限制表示担忧后，对其做了修正并以总统令方式于 9 月 5 日予以通过，然后于 10 月 2 日转交议会。在撰写本报告时，议会尚未采取行动。

十. 与联合国人权机制的合作

77. 2017 年 4 月，联阿援助团/人权高专办在审议阿富汗第二次定期报告之前，在非公开会议上向禁止酷刑委员会做了通报。还与消除一切形式种族歧视委员会秘书处进行了交流，该委员会三十多年来一直在等阿富汗提交定期报告。2018 年政府的工作计划中增加了这个问题。政府打算在 2018 年 3 月之前向儿童权利委员会提交第二次至第五次报告。

78. 2017 年 8 月 15 日，政府向人权理事会的所有特别程序发出了长期邀请。10 月 16 日，大会选举阿富汗为人权理事会成员，自 2018 年 1 月 1 日起为期三年。政府正在努力履行其自愿承诺(见 A/72/377, 附件)，其中包含关于加强法治、妇女、儿童、境内流离失所者和难民的权利以及问责制的积极因素。政府还承诺于 2018 年底为定于 2019 年 1 月进行的第三轮普遍定期审议提交报告。联阿援助团/人权高专办将支持政府履行这些承诺。

十一. 结论

79. 2017 年，安全局势总体恶化，缺乏用于执行公共政策的资源，对人权状况造成了不利影响。平民伤亡率依然很高，持续的冲突和不安全状况给政治和经济带来了进一步的不确定性。因此，实现可持续和平的前景仍然有限。

80. 虽然政府采取了加强尊重妇女权利的措施，但妇女在包括和平进程在内的所有生活领域的实际参与率仍然很低。妇女还继续遭受各种形式的暴力和骚扰。

81. 通过的新《刑法》为建立进步的法律框架开辟了道路，将若干有害做法定为犯罪，并列入了指挥责任；但关切依然存在，尤其是在有关暴力侵害妇女行为的规定被取消以后。

82. 公民空间仍受巨大制约。包括人权维护者、特别是女性人权维护者和活动人士在内的民间社会行为者以及记者面临威胁、恐吓和骚扰行为，有时甚至是致命的袭击。

83. 虽然国际刑事法院检察官关于推进阿富汗局势的决定可能会为重大罪行提供急需的问责制，但该法院可对其开展调查并作出裁决的 2003 年以后的少数案件可能不足以满足许多阿富汗人对正义的期盼。因此需要采取国家一级的补充举措。

十二. 建议

84. 联合国人权事务高级专员建议阿富汗政府：

(a) 通过扩大和实施法律框架和加强有关机构，创造有利于尊重人权的气氛，并履行为竞选人权理事会成员而向大会作出的自愿保证和承诺；

(b) 执行关于预防和减少平民伤亡的国家政策，并最后确定相关行动计划，其中应包括防止敌对行动中造成伤亡的具体目标和措施；加强调查所有与冲突有关的伤害平民事件的措施；以及进一步加强记录冲突相关事件的专门机构；

(c) 制订行动计划，履行《禁止或限制使用某些可被认为具有过分伤害力或滥杀滥伤作用的常规武器公约战争遗留爆炸物议定书(第五号议定书)》规定的义务；

(d) 建立和扩大阿富汗国防和安全部队的的能力，以便充分监测、查明和防止招募未成年人案件，在各省设立儿童保护股；为由于年幼而未被阿富汗国防和安全部队征募或已从现役退伍的儿童解决缺乏相关服务和替代办法的问题；

(e) 根据国家和国际少年司法标准制定和执行业务程序和规章，并审查未经审判而被长期拘留儿童的案件，确保因国家安全相关指控而被拘留的儿童享有正当程序和充分保护的权利；

(f) 确保在阿富汗和平与和解进程中包括适当的针对儿童的规定和充足的资源；

(g) 确保侵犯行为的受害者获得有效补救；加强程序，确保对性别问题敏感和包容性的赔偿，包括赔偿与冲突有关的暴力事件中伤亡的平民家属，提高公众对赔偿程序的认识；并特别注意确保妇女和女童平等和切实获得这些补救的机会；

(h) 加强努力，通过和实施符合国际人权标准的法律和政策框架，预防、惩罚和消除一切形式的暴力侵害妇女行为；加强刑事司法系统的能力，确保问责，并在全国开展宣传，提高妇女对暴力案件中可用补救办法、包括调解程序的认识；

(i) 加快完成并向消除对妇女歧视委员会提交国家定期报告；

(j) 确保迅速执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家计划，提供专门的人力和财政资源并建立问责机制，跟踪和报告有效适用的情况，确保妇女有意义地参与所有和平与和解进程；

(k) 让民间社会有意义地参与和平与和解进程的所有阶段，保护参与和平与和解进程和过渡司法举措的民间社会行为者、特别是妇女和女童的空间；

(l) 实施严格的核查程序，防止犯有诸如违反国际人道主义法和国际人权法等严重罪行的武装团体成员作为和平解决办法的一部分被招募进安全部队或政府机构，同时确保不实行全面大赦或有罪不罚，并确保受害者的权利得到尊重；

(m) 确保解决侵犯记者和民间社会成员行为有罪不罚的问题，所有侵犯行为都得到迅速彻底的调查，并将犯罪者绳之以法，并确保记者和民间社会行为者得以享受言论自由和获取信息的合法权利，而不必担心报复或袭击；

(n) 在法律上暂停死刑，并尊重关于提供保障、保护死刑犯权利的国际标准，特别是《公民权利和政治权国际公约》第六条和经济及社会理事会第 1984/50 号决议附件中所规定的最低标准；根据《公约》第十四条，改善司法机构的能力，在所有刑事诉讼中，保障公平审判和适当程序；借鉴其他面临大规模暴力和暴力事件并转向废除死刑同时寻求为受害者伸张正义国家的经验；

(o) 在 2018 年 5 月 12 日前将落实禁止酷刑委员会关于阿富汗第二次定期报告的结论性意见(CAT/C/AFG/CO/2)中所载部分或全部建议的计划通知该委员会；

(p) 启动包容性进程，编写并向消除种族歧视委员会提交长期未交的报告，并就族裔和宗教多样性以及歧视问题开展公开辩论。

85. 联合国人权事务高级专员建议反政府势力：

(a) 停止对平民(包括政府官员、记者、部落长老、宗教领袖、人权维护者、法官和检察官)和平民地点以及礼拜和文化场所外的蓄意攻击，承认其根据国际人道主义法得到保障的平民性质；

(b) 发表声明，承认民间社会行为者，特别是人权维护者和记者，包括妇女和女童的重要作用，以及他们言论自由和提出批评意见的权利，谴责对媒体和民间社会的袭击，承认并尊重他们的平民身份；

(c) 停止在平民常去的所有地区使用简易爆炸装置，并停止使用非法压发式简易爆炸装置以及从平民居住区或者向这些地区发射爆炸性武器，特别是迫击炮、火箭弹和手榴弹；并始终尊重人道主义排雷人员的平民地位；

(d) 维护国家领导人关于受塔利班影响地区妇女和女童人权的声明，特别是停止攻击和威胁女童教育、教师和一般教育部门；

(e) 停止对宗教少数群体成员不分青红皂白的攻击，并停止使用仇恨言论来说明这样做的理由。

86. 联合国人权事务高级专员建议冲突各方：

(a) 力行克制，不以包括学校和医院在内的民用物体为目标，并采取必要措施停止对民用物体不加区分的攻击；

(b) 促进所有人获得人道主义援助，并确保人权行为者能够按照国际人道主义法和国际人权法监测和报告影响到平民和民用物体的攻击；

(c) 确保追究袭击平民和民用物体的肇事者的责任，特别是在这类袭击违反国际人道主义法或国际人权法的情况下；

(d) 为民间社会，包括人权维护者、记者和其他媒体工作人员，特别是妇女和女童提供有利的环境，使之能够安全自由地活动；

(e) 保障对民间社会行为者，包括记者和人权维护者的保护，将他们视为国际人道主义法规定的平民，尊重他们自由监测和报告武装冲突而不必担心因其工作而受到袭击或报复的权利。

87. 联合国人权事务高级专员建议国际社会：

(a) 支持阿富汗安全部队努力防止平民伤亡，保护平民免遭与冲突有关的暴力行为的伤害；

(b) 鼓励阿富汗政府履行在其成为人权理事会成员之前作出的保证和承诺，包括与国际刑事法院的合作；

(c) 通过技术支助、资源以及有针对性的宣传，支持阿富汗政府努力推动妇女、和平与安全议程，包括执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家计划；

(d) 向冲突各方提倡让妇女有效和有意义地参与非正式和正式和平谈判，并通过今后的和平协议保护妇女的权利；

(e) 通过支持民间社会行为者参与过渡时期司法工作以及积极参与和平与和解进程，促进公正和包容的和平进程；

(f) 确保受害者及其家属和证人的权利在和平与和解进程和解决办法中得到尊重和保护；

(g) 通过调动资源协助阿富汗政府充分履行其关于武装冲突中儿童问题行动计划做出的承诺。