



人权理事会

第四十三届会议

2020年2月24日至3月20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

摘要

在本报告中，联合国人权事务高级专员介绍了2019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(联阿援助团)人权处与联合国人权事务高级专员办事处合作开展的工作，包括技术援助活动。

报告侧重于人权处的五个主要工作领域：在武装冲突中保护平民；儿童与武装冲突；消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利；防止酷刑和尊重程序上的保障；公民空间以及将人权纳入和平与和解进程。高级专员重点指出了人权处提供的技术援助以及在各个领域取得的成就。

高级专员在报告的结尾对政府、反政府势力和国际社会提出了具体建议。



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 2019 年 1 月 1 日至 11 月 30 日。
2. 联合国人权事务高级专员侧重于联阿援助团人权处的五个优先工作领域, 即: 在武装冲突中保护平民; 儿童与武装冲突; 消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利; 防止酷刑和尊重程序上的保障; 公民空间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)继续为联阿援助团人权处提供技术和资金支助。

二. 背景

4. 2019 年上半年, 与冲突有关的平民伤亡大幅减少; 然而, 联阿援助团/人权高专办记录的 7 月、8 月和 9 月的极端暴力事件造成了数量空前的平民伤亡。2019 年第三季度, 联阿援助团/人权高专办见证了自 2009 年开始系统记录以来单季度人数最多的平民伤亡。平民伤亡人数的急剧增加主要是由于使用简易爆炸装置的自杀式和非自杀式袭击激增, 这些袭击是以塔利班为主的反政府势力造成的。继 2018 年记录的趋势之后, 亲政府部队空袭造成的平民伤亡也有所增加。
5. 9 月 7 日, 在塔利班声称于 9 月 5 日杀害一名美利坚合众国士兵之后, 美国宣布将停止与该团体已持续一年多的直接对话。同年早些时候, 阿富汗内部非正式会谈在莫斯科和多哈举行, 与会者以个人身份出席。9 月 28 日举行了第一轮总统选举。选民投票率低于 2014 年总统选举和 2018 年议会选举。

三. 保护平民

6. 武装冲突继续对平民造成破坏性影响, 造成生命损失、肢体残缺和生计丧失, 限制了获得教育和医疗保健的机会, 并使许多家庭流离失所。在本报告所述期间, 记录的平民伤亡人数与 2018 年相比略有下降。妇女和儿童受到严重影响, 占平民伤亡的 42%。使用爆炸装置, 包括在自杀式袭击中使用爆炸装置, 是造成平民伤亡的主要原因, 其次是地面交火。反政府势力继续造成大多数平民伤亡。尽管与 2018 年相比, 反政府势力造成的平民伤亡减少了 9%, 但亲政府部队造成的平民伤亡增加了 16%。
7. 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 9 720 人(3 138 人死亡, 6 582 人受伤)。联阿援助团/人权高专办将其中 62% 归因于反政府势力, 28% 归因于亲政府部队(包括阿富汗国防和安全部队、国际军事部队和亲政府武装团体)。其余的平民伤亡是由无法归因于任何一方的事件造成的, 包括冲突当事方之间的交火和战争遗留爆炸物。

8. 据联阿援助团/人权高专办记录, 2019 年前 11 个月, 阿富汗一半地区的平民伤亡人数减少, 而中部高地、北部、东北部和西部地区的伤亡人数增加。

9. 联阿援助团/人权高专办认为, 自 2018 年以来, 某些趋势仍在继续: 地面交火造成的平民伤亡进一步减少, 空中行动造成的平民伤亡继续上升。自杀式袭击造成的平民伤亡减少, 而使用非自杀式简易爆炸装置造成的平民伤亡增加。

10. 联阿援助团/人权高专办记录了与 2019 年总统选举有关的暴力事件造成的 473 名平民伤亡, 主要是塔利班造成的。¹ 仅在 9 月 28 日投票日, 与选举有关的暴力就造成 280 名平民伤亡(31 人死亡, 249 人受伤); 7 月和 9 月发生的两起与选举有关的袭击造成 152 名平民伤亡(51 人死亡, 101 人受伤)。² 此外, 塔利班针对总统选举的攻击侵犯了阿富汗人安全和自由参加选举的权利。

11. 2019 年, 联阿援助团发布了 6 份公开报告(包括 2 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

A. 反政府势力

12. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间, 联阿援助团/人权高专办认为 6 063 名平民伤亡(1 542 人死亡, 4 521 人受伤)为反政府势力所致, 占平民伤亡总数的 62%, 与 2018 年相比减少了 9%; 46%的平民伤亡由塔利班造成, 13%由伊黎伊斯兰国-霍拉桑省造成, 3%由不明反政府势力造成。反政府势力造成平民伤亡的主要原因是在自杀式和非自杀式袭击中结合使用简易爆炸装置, 占平民伤亡的 42%。自杀式和复合式袭击占有平民伤亡的 20%, 而非自杀式袭击中使用简易爆炸装置占 22%。反政府势力在地面交火(造成平民伤亡的第二种战术)期间造成 1 181 名平民伤亡(239 人死亡, 942 人受伤), 占平民伤亡总数的 12%。

13. 在本报告所述期间, 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 2 738 人(784 人死亡, 1 964 人受伤), 比 2018 年同期减少 32%。这种蓄意袭击的事件包括与总统选举有关的袭击和针对什叶派穆斯林少数群体的袭击, 其中大多数是哈扎拉族。联阿援助团记录了伊黎伊斯兰国-霍拉桑省声称对什叶派穆斯林少数群体发动的 7 起出于宗派动机的袭击, 造成 473 名平民伤亡(112 人死亡, 361 人受伤)。在本报告所述期间, 反政府势力造成的平民伤亡总体下降的主要原因是, 因伊黎伊斯兰国-霍拉桑省造成的这些类别的袭击所导致的平民伤亡减少了 48%。

14. 联阿援助团/人权高专办还继续记录反政府势力发动的滥杀滥伤、格外严重的自杀式和非自杀式袭击。在 2019 年的前 11 个月, 其中一些袭击影响了学校和医院, 妨碍提供和获得教育和医疗服务。7 月 7 日, 在加兹尼省加兹尼市, 塔利

¹ 与 2018 年议会选举有关的暴力事件造成 1 007 名平民伤亡(226 人死亡, 781 人受伤)。

² 最终平民伤亡数字将在《武装冲突中保护平民: 2019 年年度报告》中发布(预计将于 2020 年 2 月发布)。

³ 见联阿援助团平民保护报告, 可查阅: <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>。其中两份报告是与人权高专办一起发布的。

班在国家安全局大院入口处附近引爆了一枚卡车炸弹，该大院位于居民区，靠近三所私立学校。袭击造成 174 名平民伤亡(6 人死亡，168 人受伤)，大部分是附近学校的学生。由于学校受损，不得不提供紧急帐篷和垫子，以便继续提供教育服务。9 月 19 日，在查布尔省卡拉特市，塔利班声称袭击了国家安全局总部，损坏了附近的省医院，造成 158 名平民伤亡(28 人死亡，130 人受伤)，其中包括病人、来访的家属和卫生工作者。

15. 联阿援助团/人权高专办记录了因受害者引爆的压板简易爆炸装置造成的 608 名平民伤亡(256 人死亡，352 人受伤)，这些装置本质上是无差别伤人的，起到了地雷的作用。

B. 亲政府部队

16. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办认为 2 757 名平民伤亡(1 358 人死亡，1 399 人受伤)为亲政府部队所致，比 2018 年同期增加 16%。这些伤亡占平民伤亡总数的 28%，其中 16%由阿富汗国家安全部队造成，8%由国际军事部队造成，2%由亲政府武装团体造成，3%由不明或多支亲政府部队造成。同样，由亲政府部队造成的大多数平民伤亡的事件类型是地面交火，其次是空中行动和搜索行动。地面交火和空中行动造成的平民伤亡均有所增加，后者造成的受害者人数是联阿援助团/人权高专办自 2009 年开始系统记录平民伤亡以来最多的。

17. 联阿援助团/人权高专办继续记录到亲政府空袭造成的平民伤亡增加，这是自 2014 年以来观察到的趋势。在本报告所述期间，空袭造成 1 000 名平民伤亡(660 人死亡，340 人受伤)，主要由国际军事部队造成，占有平民伤亡的 10%。例如，9 月 19 日，在楠格哈尔省的 Khogyani 区，美国驻阿富汗部队(驻阿美军)针对伊黎伊斯兰国-霍拉桑省控制的一个林区内的人进行了多次空袭，造成 30 名平民伤亡(20 人死亡，10 人受伤)。受害者当时正在为松子业采摘松果。他们已经提前书面通知了包括阿富汗国家安全部队在内的当局他们在该地区工作的计划。事件发生后不久，驻阿美军向其中 8 名遇难者的家人支付了赔偿，承认他们是平民。10 月，联阿援助团/人权高专办就 5 月 5 日驻阿美军对法拉省据称的毒品加工设施进行的空袭发布了一份联合报告，空袭造成至少 39 名平民伤亡(30 人死亡，5 人受伤，4 人情况不明)，其中包括 14 名儿童和 1 名妇女。报告的结论是，基于毒品设施及相关工人可能对冲突一方的战争努力作出经济或财务贡献就将其作为攻击目标可能不合法，这些设施和工人应受到保护。

18. 联阿援助团/人权高专办继续对亲政府部队的搜查行动造成平民伤亡感到关切。联阿援助团/人权高专办记录了搜查行动期间的 306 名平民伤亡(232 人死亡，74 人受伤)，比 2018 年减少 4%。联阿援助团/人权高专办将这些伤亡中的绝大多数归因于国家安全局特种部队以及霍斯特保护部队和沙欣部队这两个亲政府武装团体单独或与国际部队合作开展的行动。除平民伤亡外，联阿援助团/人权高专办还多次对这些部队侵犯和践踏人权的事件表示关切，包括任意逮捕、法外处决和损坏平民财产，这些事件引发了抗议活动，并在当地社区中引起挫败感。联阿

援助团/人权高专办注意到，在 2019 年下半年，已经开始对一些事件进行调查，总统发表了关于需要改变国家安全局特种部队行为的声明。

19. 联阿援助团/人权高专办注意到，随着政府采取政策并建立减少和预防平民伤亡的机制，对平民伤亡的关注继续增加。政府继续执行国家安全委员会 2017 年批准的国家预防和减轻平民伤亡政策，协调一致的平民伤亡追踪机制在北大西洋公约组织(北约)的“坚定支持”顾问的指导下继续改进其运作。

20. 2018 年 2 月 9 日生效的《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)的执行工作也取得了进展。截至 2019 年 12 月，政府正在讨论一项草案机制，这将确定执行议定书的具体责任。

21. 联阿援助团/人权高专办继续定期与省级、区域和高级政府和军方代表以及国际保护界进行军民对话，以加强对平民的保护。因此展开了调查，政府和国际军队发布了命令和政策，以期更好地保护平民，使他们不受对平民造成最大伤害的战术影响。

四. 儿童与武装冲突

22. 由联阿援助团/人权高专办和联合国儿童基金会(儿基金)共同主持的联合国儿童与武装冲突问题国家监测和报告任务组核对了 1 054 起杀害和残害儿童事件，与 2018 年同期相比减少了 12%。在本报告所述期间，记录了 2 923 名儿童伤亡(796 人死亡，2 127 人受伤)，占有平民伤亡的 30%，与 2018 年同期相似。造成儿童伤亡的主要原因是地面交火、自杀式和非自杀式简易爆炸装置以及战争遗留爆炸物。

23. 任务组记录了阿富汗所有地区的儿童伤亡情况，其中南部(595 人)、东部(478 人)和北部(443 人)地区记录的人数最多。

24. 所有儿童伤亡人数中，49%由反政府势力造成，33%由亲政府部队造成。约 12%的儿童伤亡由反政府势力和亲政府部队共同造成，1%由巴基斯坦军事部队越境炮击造成，其余 5%无法归因于冲突的任何一方。

25. 在本报告所述期间，任务组核对了 66 起影响教育及教育相关人员的事件，包括袭击学校和教育相关人员、威胁、恐吓、骚扰和绑架教育相关人员。在 66 起事件中，有 21 起针对被指定为总统选举投票中心的教育设施。任务组将 54 起此类事件归因于反政府势力；9 起归因于亲政府部队；2 起归因于反政府势力和亲政府部队双方；1 起归因于巴基斯坦军队。例如，7 月 1 日，塔利班对喀布尔的国防部设施进行了一次复杂的袭击。在一个车载简易爆炸装置被引爆后，携带 AK-47 步枪的塔利班成员进入附近的一栋建筑，该建筑的一楼属于一所私立学校，大约 300 名学生正在那里上课。这次袭击造成 7 名平民死亡，其中包括 1 名男童，144 名平民受伤，其中包括 21 名男童和 7 名女童。该地区的 6 所学校在袭击中受损。

26. 任务组核对了 70 起影响卫生保健设施和卫生相关人员的事件。其中 52 起由反政府势力造成，17 起由亲政府部队造成，1 起由亲政府部队和反政府势力共同造成。

27. 此外，任务组核对了 27 起招募和使用儿童案件，涉及 63 名男童(塔利班招募了 56 名男童，阿富汗国家警察招募了 3 名，阿富汗地方警察招募了 2 名，亲政府民兵招募了 1 名，阿富汗地方警察和亲政府民兵共同招募了 1 名)。任务组收到关于冲突各方招募和使用另外 21 名男童的指控，在编写本报告时，这些指控正在核实之中。任务组核对了 9 起 14 名男童被绑架的事件(7 起 12 名男童被绑架的事件涉及塔利班，一名男童被阿富汗国家警察绑架，另一名男童被亲政府民兵绑架)。

28. 任务组还核对了 7 起针对 4 名女童和 13 名男童的性暴力事件，包括强奸。4 起事件由塔利班造成，2 起由阿富汗国家警察造成，1 起由阿富汗国家警察和阿富汗地方警察共同造成。其中包括两起猥亵男童事件，⁴ 涉及两名男童。任务组还收到了 16 起性暴力侵害儿童事件的指控，但由于涉及敏感问题以及出于保护受害者的关切，无法对这些指控进行核实。这些数字很可能没有充分反映影响儿童的性暴力事件程度。

29. 任务组核对了 19 起阻止人道主义通行的事件，包括绑架、威胁和恐吓、杀害和伤害人道主义人员，以及劫掠人道主义物资。任务组将其中 18 起事件归因于反政府势力(塔利班 13 起，伊黎伊斯兰国-霍拉桑省 3 起，不明反政府势力 2 起)，1 起事件归因于亲政府部队。

30. 任务组注意到，在所有省份，内政部在通过阿富汗国家警察招募中心内的儿童保护单位防止招募和使用儿童方面取得进一步进展。联阿援助团/人权高专办和儿基会一直在向儿童保护单位提供技术支持，在本报告所述期间，这些单位阻止了 401 名男孩被招募到阿富汗国家警察队伍中。

31. 3 月 5 日，总统令颁布了《儿童权利保护法》(《儿童法》)。该法律将儿童定义为未“过完”18 岁的人。该法律是 2014 年商定的合规路线图的优先事项之一，路线图中详细说明了全面实施 2011 年行动计划的措施，以结束在阿富汗国家安全部队中招募和使用儿童。该法律包括禁止猥亵男童以及招募和使用儿童的条款，这些条款也纳入了 2018 年修订后的《刑法》中。联阿援助团/人权高专办曾积极与政府接触，以确保纳入这些规定。

32. 《儿童法》还设立了一个保护儿童权利的国家委员会，由第二副总统担任主席，任务是遵守和保护儿童权利，监督和评估法律规定的执行情况，并确保各部委以及相关政府和非政府组织之间的协调。10 月 22 日，该委员会下属的一个国家技术委员会举行了首次会议，以制定执行《儿童法》的国家行动计划，并建立一个监测机制，确保该法律的适当执行。

⁴ 这是一种男孩被有钱或有权势的男人利用来娱乐，特别是跳舞和进行性活动的做法。2018 年 2 月生效的修订后的《刑法》将这种做法定为刑事犯罪。

33. 联阿援助团/人权高专办继续就武装冲突中保护儿童、特别是就防止性暴力(如猥亵男童)对主要利益攸关方进行宣传和培训。其中包括为洛加尔省的 30 名教师举办一期培训班,为坎大哈省的 83 名法官、检察官和阿富汗国防安全部队人员举办两期培训班。

34. 11 月中旬,洛加尔省的一个民间社会组织在媒体报道的助力下,提请公众注意关于在学校中普遍存在性侵儿童行为的指控。联阿援助团/人权高专办举行了一系列宣传会议,包括与总检察长举行宣传会议,并通过儿童与武装冲突问题之友小组,呼吁迅速、独立、透明和公正地调查这些指控。⁵

五. 防止酷刑和尊重程序上的保障

35. 4 月 17 日,联阿援助团/人权高专办发布了关于 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间与冲突有关的被拘留者待遇的两年定期报告。报告中提出的分析基于对 618 名被拘留者的采访,这些被拘留者被关押在政府在 28 个省开设的 77 个拘留设施中。联阿援助团/人权高专办在报告中指出,与冲突有关的被拘留者的百分比总体下降,从 2015 年 1 月 1 日至 2016 年 12 月 31 日的上一个报告期间的 39%降至 31.9%,这些人可信地报告了在阿富汗国家全部队羁押期间的酷刑和虐待情况。减少的原因是联阿援助团/人权高专办协调一致地开展宣传和提供技术支持,这也致使政府采取了具体措施,包括执行国家消除酷刑行动计划和制定防止酷刑和虐待的国家框架。

36. 6 月,阿富汗国民军关闭了帕尔旺设施中专门用于作为纪律措施实行单独囚禁的区域。在上述报告中,联阿援助团/人权高专办对该设施使用单独监禁作为唯一的惩戒措施表示关切。

37. 联阿援助团/人权高专办继续监测全国各地的拘留情况,截至 11 月 30 日在全国拘留场所进行了 499 次面谈。2019 年,联阿援助团/人权高专办开始汇编关于遵守和履行对防止酷刑和虐待至关重要的程序上保障的数据,例如告知被剥夺自由者他们的权利、接触律师的机会、与家人的联系以及抵达拘留设施后的医疗检查。对 2019 年 1 月至 9 月期间收集的数据进行的初步分析表明,总体而言,国家安全和阿富汗国家警察设施中对此类保障的遵守和履行情况仍然非常松懈。

38. 联阿援助团/人权高专办注意到国家安全局人权干事等内部监测机制发挥的重要作用。总检察长办公室还通过其拘留监测指导委员会发挥重要的预防作用,通过其反酷刑委员会确保问责。反酷刑委员会也已开始运作,这是一个根据 2018 年反酷刑法成立的机构间实体,由包括国家安全和内政部在内的主要安全机构成员组成。

39. 尽管该国已于 2018 年 4 月加入了《禁止酷刑公约》任择议定书,但政府尚未采取任何具体步骤设立国家防范机制。联阿援助团/人权高专办继续倡导设立该机制。

⁵ 见 <https://unama.unmissions.org/children-and-armed-conflict>。

40. 联阿援助团/人权高专办还对反政府势力拘押人员遭受酷刑和虐待的指控表示关切。2019年5月，联阿援助团发表新闻声明，表示严重关切塔利班对被拘留者实施虐待和酷刑的可信报告以及一些被拘留者被杀的指控。据报告，被拘留者还被单独关押在条件恶劣的地下设施中。⁶

六. 死刑

41. 修订后的《刑法》大幅减少了可判处死刑的罪行数目，现有信息表明，2019年没有执行死刑。然而，在编写本报告时，据报告约有700人被判死刑，其中约100人被判犯有危害内外安全罪。联阿援助团/人权高专办继续倡导政府正式暂停死刑，还倡导根据国际法和国内法，保障公正审判。

七. 消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利

A. 妇女权利

42. 政府继续努力推动促进和保护妇女权利。3月4日，内阁性别平等委员会与有关部委签署了一项关于执行妇女继承权和财产所有权政策的谅解备忘录，⁷并原则上批准了一项关于在战争和紧急情况下保护妇女的政策，以及另一项关于让妇女更多地参与选举的政策。

43. 3月4日至14日，联阿援助团/人权高专办在阿富汗各地举办了八次纪念国际妇女节的活动。这些活动包括圆桌讨论会和专题小组讨论，提高了对妇女和女童权利问题的认识，如享有受教育和进行体育活动的机会以及消除暴力犯罪行为，包括性侵犯、未成年婚姻和强迫婚姻。3月14日，联合国在喀布尔庆祝国际妇女节，举办了“一个联合国”公共活动，重点宣传在各专业领域的阿富汗妇女榜样。

44. 对阿富汗妇女生活有影响的两项关键法律仍在协商中。经过十年的发展，家庭法草案力求阐明与婚姻、离婚、婚姻财产、继承和子女监护有关的符合人权的规定，而民事纠纷调解法则努力确保对非正式司法系统、族长会议和协商会议的民事诉讼程序进行正式的司法监督。

45. 尽管取得了一些进展，但妇女在参与公民和公共生活、包括社会和经济活动以及诉诸司法方面，仍面临障碍。存在的挑战包括持续的不安全状况以及对行动造成的相应限制，因女性文盲率高导致的缺乏法律意识，有关性别规范的保守社会文化习俗，具体表现为对妇女和女童的歧视和虐待，包括有害的传统习俗，以及在公共和私营部门提供服务方面的歧视。这些因素大大削弱了执行赋予妇女权利的法律和政策的力度，使这些法律和政策对大多数妇女无效。因此，加强扶持权利的环境对于缩小话语权和决策权方面的性别差距至关重要。

⁶ <https://unama.unmissions.org/un-grave-concern-about-accounts-taliban-ill-treatment-detainees>。

⁷ 这项政策由妇女事务部监督和监测，并由总检察长办公室、阿富汗独立人权委员会、阿富汗独立律师协会以及司法部、教育部、高等教育部、朝觐和宗教事务部以及工商部执行。

B. 消除暴力侵害妇女行为

46. 在本报告所述期间，妇女事务部立法委员会继续审查 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》。1 月，在总检察长办公室召开的打击暴力侵害妇女行为全国协调和法治会议上，检察机关、警察、法院、妇女事务部和省级妇女事务局的代表得出结论认为，所有暴力侵害妇女案件都应根据 2009 年法律处理；只能在民事案件中进行调解，不能在刑事案件中进行；鉴于儿童无法对性关系表示知情同意，涉及女童的案件(如强迫婚姻或童婚，或赠送女童以解决争端(巴得))将被视为强奸。

47. 政府采取措施打击性骚扰和性虐待有罪不罚现象。7 月 11 日，一起针对女足运动员的性骚扰案件被移交给喀布尔负责审理暴力侵害妇女行为案件的法院。有 6 人被控强奸、性骚扰、滥用管辖权和隐瞒犯罪，但有 3 名嫌疑人仍然在逃。10 月，总检察长办公室成立了反骚扰总局。该局旨在遏制犯罪并表明政府对起诉施害者的严肃态度，有权处理工作场所和高等院校反骚扰投诉委员会职权范围以外的案件。

48. 内阁立法事务委员会提议对 2017 年《刑法》第 640 条进行修正，以保留法院下令进行“处女检验”的可能性。该条只允许在法院命令或受害者同意的情况下进行这种检验。阿富汗独立人权委员会和民间社会组织呼吁政府在法律和实践 中禁止一切形式的法证“处女检验”。

49. 支持幸存者诉诸法律的刑事司法系统基础设施得到进一步加强，增聘了 92 名检察官，得益于此，34 个省级暴力侵害妇女行为起诉股中有 32 个由女检察官领导。政府还为征聘和留用女性检察官提供了激励措施，例如在社区期望马哈拉姆(男性护送)的省份招聘一名男性家庭成员，并在入职考试中特别考虑女性申请者。根据《国家司法和司法改革计划》(2017-2021 年)概述的结构改革，总检察长办公室正在努力实现女性工作人员占 23% 的目标。

50. 阿富汗各地继续增加审理暴力侵害妇女行为案件的法院；在本报告所述期间设立了 6 个新法院。目前在 28 个省份有两个这样的法院：一个初级法院和一个上诉法院。

51. 其中五个法院由女性法官担任院长(塔哈尔省、帕尔旺省和卡比萨省的上诉法院，喀布尔和巴尔赫省的初级(市)法院)。

52. 包括有害传统习俗在内的暴力侵害妇女事件仍有报道。在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录了 403 起涉嫌暴力侵害妇女和女童的刑事犯罪案件，包括殴打(140 起)、谋杀(63 起)、强奸(52 起)、致伤或致残(30 起)、强迫妇女自焚或自杀(29 起)、强迫婚姻(17 起)、名誉杀人(15 起)和童婚(10 起)。在 93 起案件中，受害者是未成年人。在记录的 307 起案件中，有关机构调解了 3 起，7 起案件因没有原告而结案。在 38 起案件中，施害者被法院定罪；在另外两起案件中，法院宣判被告无罪。有 46 起案件在幸存者和施害者达成和解后由原告撤销。

53. 联阿援助团/人权高专办与国家或非国家合作伙伴就消除暴力侵害妇女行为开展了 323 次宣传和外联活动，包括 28 次关于 2018 年联阿援助团/人权高专办消除暴力侵害妇女行为报告的活动，并举办了 44 次提高认识活动，有 970 人参加，包括 721 名妇女。

C. 妇女、和平与安全

54. 在本报告所述期间，鉴于全国对和平进程的持续讨论，更加重视维护、促进和推进迄今取得的人权成就，特别是在妇女权利方面。这推动了全国人权维护者的宣传工作，鼓励政府和塔利班让妇女平等参与和平进程讨论。

55. 2 月 28 日，阿富汗各界约 4 000 名妇女在喀布尔集会，向加尼总统提交了一份致阿富汗政府、塔利班和国际社会的 15 条决议。这项决议是与 34 个省的 15 000 名阿富汗妇女进行了为期 6 个月的全国协商的结果，该决议强调妇女必须参与和平进程，并强调必须在和平谈判期间保护她们的权利。4 月 29 日至 5 月 3 日举行的协商和平支尔格大会公报包括一项 23 点决议，其中有两项专门提到妇女和妇女权利。⁸ 妇女占代表的 30%，担任 50 个委员会中 13 个的主席，(5 名成员中)有 2 名妇女当选为大会副主席。

56. 妇女参与执法的人数略有增加，从 2018 年的 3 200 名女警察增至编写本报告时的 3 617 名女警察。职场骚扰仍令安全部门女性人员关切。2019 年 3 月，内政部批准了其针对女警察的内部性骚扰投诉机制、⁹ 性别政策和女警察激励政策。

八. 和平与和解，包括问责制和过渡期正义

57. 联阿援助团/人权高专办继续支持政府、阿富汗独立人权委员会和民间社会促进扩大民主空间、保护人权维护者、追究侵犯人权行为的责任、打击歧视、促进包容且符合人权的和平与和解进程以及过渡期正义。为促进这些议程，联阿援助团/人权高专办在全国范围内组织了 45 次活动，有 1 069 名(267 名妇女)人权维护者、记者、政府官员、委员会和当地社区领袖参加。联阿援助团/人权高专办还支持在阿富汗各地广播专题广播节目。10 月，联阿援助团/人权高专办在赫拉特牵头举办了两次关于妇女参与促成和平及过渡期正义的培训班。

58. 2 月，联阿援助团/人权高专办为政治和建设和平事务部高级调解顾问为期两周的访问提供了支助。高级顾问就过渡期正义、在促成和平中促进人权以及和平进程中的包容性和参与度等领域向联阿援助团提供了建议。联阿援助团/人权高专办继续跟进这些建议，包括组织与当地学者的讨论，探讨有关根据伊斯兰法增进

⁸ 第 7 条规定，应加强《宪法》规定的公民权利，包括妇女权利，因为这些权利是和平进程的基础，这意味着人权不应受到损害。第 18 条规定，参与谈判的人应包括阿富汗各界人士，包括妇女，但没有具体规定任何配额。

⁹ 正在制定一项执行计划，该计划将于 2020 年付诸实施。

和保护人权的问题。8月25日，联阿援助团和荷兰驻阿富汗大使馆成立了关于过渡期正义的非正式“之友小组”，以进一步协调参与这一领域的工作。

59. 2月14日，联阿援助团/人权高专办在喀布尔参加了民间社会发起的阿富汗记忆与对话中心的落成仪式。该中心收集了遗属(受害者的家人和亲属)制作的“记忆盒”，里面装满了精心挑选的个人物品和他们所爱的人的故事。在常务副秘书长7月份对阿富汗进行为期两天的访问期间，向她展示了该中心开展的宣传工作。

60. 4月12日，国际刑事法院第二预审分庭一致驳回检察官2017年11月20日提出的对阿富汗境内所指控的危害人类罪和战争罪进行调查的请求。¹⁰ 法官们决定，对阿富汗情势进行调查无助于伸张正义。9月27日，国际刑事法院上诉分庭安排在12月4日至6日举行听证会，听取受害者和检察官对第二预审分庭4月12日裁决提出的上诉的口头辩论。鉴于所涉法律问题的重要性，上诉分庭邀请感兴趣的國家出席听证会，并邀请学术和民间社会专家提交申请作为法庭之友参加听证会。

61. 联阿援助团/人权高专办继续为司法部起草反歧视立法提供技术援助，以保护族裔和宗教少数群体、妇女和女童以及其他弱势群体的权利。联阿援助团/人权高专办定期出席负责审查法律起草进展情况的工作组的会议。

62. 联阿援助团/人权高专办继续积极与阿富汗独立人权委员会进行长期接触。7月17日，经过一年多的甄选过程，阿富汗总统任命了9名新委员(包括4名妇女，包括新主席)。联阿援助团/人权高专办进一步加强了与该委员会在职能审查和财政可持续性、国家人权机构全球联盟重新认证、过渡期正义、与民间社会行为体的合作以及其他领域的合作。

63. 2019年3月和4月，阿富汗独立人权委员在关于妇女在阿富汗和平与安全中的作用的國家调查中，在33个省举行了公开听证会。联阿援助团/人权高专办出席了在喀布尔、巴米扬、赫拉特、赫尔曼德和坎大哈省举行的听证会，并在会上倡导在和平进程中促进人权和妇女权利。

九. 记者、媒体工作者和民间社会行为体的安全

64. 在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录了25名记者和媒体工作者(包括两名妇女)因工作而受到影响的事件。受害者中，4人死亡(1人被塔利班杀害，1人被伊黎伊斯兰国-霍拉桑省杀害，2名被害者的凶手不明)，6人受伤(3人被塔利班伤害，3人被伊黎伊斯兰国-霍拉桑省伤害)。其余15起案件涉及政府、亲政府或反政府势力的威胁或恐吓、临时逮捕或剥夺自由、殴打或其他虐待。与前一年相比，伤亡数字略有下降，前一年有10名记者和媒体工作者被杀，15人受伤。

¹⁰ 得到了代表6000名个人、1690个家庭和26个村庄的699名受害者代表的支持。

65. 6月24日,在政府通过广告呼吁公众向当局报告任何可疑活动后,塔利班发表声明,警告媒体停止播放“政府出资的反圣战宣传”,否则将被视为军事目标。塔利班发表声明后,两名记者辞职,当地一家无线电台关闭。

66. 联阿援助团/人权高专办记录了影响10名民间社会活动者(包括5名妇女)的事件,这些事件涉及与其工作有关的威胁、殴打和临时逮捕。5起事件为塔利班所为,3起为政府所为,1起为当地宗教团体所为。在一起案件中,无法确定施害者身份。

十. 与联合国人权机制的合作

67. 2019年,联阿援助团/人权高专办继续支持该国政府加强其与包括普遍定期审议在内的联合国人权机制互动协作的能力。

68. 1月7日至9日,联阿援助团/人权高专办实施了一项技术援助方案,以支持政府、民间社会组织和阿富汗独立人权委员会落实条约机构提出的建议,以及在普遍定期审议范围内提出的建议。该方案包括一系列的三个讲习班,共有106人(包括21名妇女)参加,其中包括部际委员会成员、参加审查阿富汗的普遍定期审议工作组会议的代表团、民间社会组织和独立人权委员会成员。

69. 1月,在第三轮普遍定期审议期间,阿富汗收到了258项建议。在人权理事会第四十一届会议上,阿富汗政府接受了235项建议,注意到22项建议,部分接受了1项建议。政府接受的建议包括继续执行措施,以尽量减少、调查和起诉平民伤亡以及酷刑和虐待指控;执行消除暴力侵害妇女行为的法律;确保妇女充分参与包括和平与和解进程在内的公共和政治生活;保护记者和人权维护者。部分接受的建议涉及对犯罪时不满17岁的人减刑(接受)和立即暂停执行死刑(注意到)。注意到的建议涉及暂停死刑和(或)废除死刑,以及加入阿富汗尚未加入的人权条约和其他条约。

70. 阿富汗政府宣布计划建立一个国家报告和后续行动机制,以促进落实条约机构、人权理事会特别程序以及在普遍定期审议范围内提出的建议。

十一. 结论

71. 2019年,平民的困境没有改善,甚至恶化。与2018年不同的是,在本报告所述期间没有停火。与2018年记录的数字相比,平民伤亡略有下降,和平的希望仍然渺茫。

72. 政治参与权受到反政府势力的严重威胁,平民受到严重暴力影响,特别是在总统选举当天。民间社会行为体、人权维护者、记者和媒体工作者继续面临威胁、恐吓和骚扰。

73. 在10月的认证过程中,阿富汗独立人权委员会的A级地位得到了确认,这突显出委员会在促进和保护人权以及维护迄今取得的人权成果方面的重要作用。

74. 针对妇女和女童的暴力行为和有害传统习俗依然盛行，这影响她们享有基本权利和自由，阻碍她们积极参与公民和公共生活，其中一个重要原因是施害者仍然逍遥法外。颁布《儿童权益保护法》，对禁止狎戏男童以及招募和使用儿童作出了规定，这是 2019 年的一个可喜进展。

75. 尽管对被政府拘留者实施酷刑和虐待的指控有所减少，但这些做法仍然普遍存在，对预防至关重要的程序上的保障没有得到充分落实。政府并没有采取具体行动建立国家防范机制。

十二. 建议

76. 联合国人权事务高级专员建议阿富汗政府：

(a) 通过扩大和实施符合人权的法律框架以及加强相关机构，创造有利于尊重人权的环境，并继续履行其为支持竞选人权理事会成员而向大会作出的自愿保证和承诺；

保护平民

(b) 继续执行预防和减轻平民伤亡的国家政策，加强调查所有与冲突有关的伤害平民事件的措施，以确保问责，并进一步加强国家安全委员会和阿富汗国家安全部队系统记录与冲突有关的事件对平民造成的伤害的工作；

(c) 立即解散所有非法武装团体和民兵，并解除其武装，包括霍斯特保护部队和沙欣部队，并按照严格的审查程序将其成员正式纳入阿富汗国防和安全部队；加强国家安全局特种部队开展的行动的透明度和问责制，这些行动似乎不属于官方政府指挥系统，而且是与国际军事行为体协调的结果；调查关于非法武装团体和民兵侵犯人权和违反国际人道法的所有指控，以确保问责；

(d) 通过一项行动计划，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；

儿童与武装冲突

(e) 加强阿富汗国家警察儿童保护单位的能力，通过主动积极的监测，特别是在检查站监测、识别和防止招募和使用未成年人；调查所有关于招募和使用儿童以及对儿童实施性暴力的报告；解决阿富汗国家安全部队拒绝招募或退役的儿童缺乏服务和替代办法的问题；

(f) 加强法律和政策，防止将学校用于军事用途，以补充阿富汗 2015 年 5 月通过的《安全学校宣言》中的声明；

(g) 将被武装团体招募的儿童首先视为受害者，优先考虑帮助他们恢复正常生活，并考虑在儿童被指控犯有与安全或恐怖主义有关的罪行的案件中下放管辖权，以便他们能够更靠近家人，并在其原籍地附近受审；

(h) 确保执行经修订的《刑法》的相关规定，将狎戏男童定为刑事犯罪，重点追究施害者责任，包括追究阿富汗国家安全部队成员的责任；

防范酷刑和尊重程序上的保障

(i) 与防范酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇或处罚小组委员会协商，建立一个防范酷刑的国家防范机制；

(j) 严格执行禁止酷刑和其他形式虐待的法律，确保所有国家当局维护国家和国际法要求的防范酷刑和虐待的程序和其他法律保障，并采取步骤确保司法部门系统调查酷刑指控，即使是在没有医疗记录的情况下，并确保在法庭审理中不得将逼供作为证据；

(k) 停止禁止与外界接触的羁押，严格执行要求拘留当局告知被拘留者家属其下落的国家法律；

(l) 为调查人员和法医设施分配足够的资源，以改善法医证据的使用，从而减少调查和审判过程中对嫌疑人陈述的依赖；

(m) 根据《公民及政治权利国际公约》第十四条，提高司法机构在所有刑事诉讼中保障公平审判和正当程序的能力；

(n) 加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；

(o) 在法律上暂停死刑，尊重保障面临死刑者权利的国际标准，特别是《公民及政治权利国际公约》第六条和保障面临死刑者权利的保障措施规定的最低标准；¹¹

妇女权利和消除暴力侵害妇女行为

(p) 通过采用和实施符合国际人权标准的法律和政策框架，进一步努力防止、惩罚和消除一切形式暴力侵害妇女行为；加强刑事司法系统确保问责的能力；在全国范围内开展宣传运动，提高妇女对暴力事件中可用补救措施的认识，包括调解程序；

(q) 确保迅速执行关于执行安全理事会第 1325 (2000)号决议的国家计划，为此提供专门的人力和财政资源，并建立问责机制，跟踪和报告其有效实施情况，以确保妇女有意义地参与所有和平与和解进程；

和平与民间社会

(r) 确保侵犯人权行为的受害者获得有效补救；加强程序，确保敏感顾及性别问题的包容性赔偿，包括赔偿在与冲突有关的暴力中伤亡的平民家属，并提高公众对这些程序的认识；特别注意确保妇女和女童平等、有效地获得上述补救；

¹¹ 经济及社会理事会第 1984/50 号决议，附件。

(s) 确保冲突受害者及其家属和代表能够安全地主张追究战争罪和危害人类罪施害者的责任；

(t) 在所有和平解决方案中，实施强有力的审查程序，防止参与严重犯罪，如违反国际人道法和国际人权法的武装团体成员被安全或政府机构招募，同时确保不给予全面大赦或豁免，并尊重受害者的权利；

(u) 确保终止对侵犯记者和民间社会行为体的施害者有罪不罚的现象，迅速彻底调查所有侵权行为，并将施害者绳之以法；确保记者和民间社会行为体享有表达自由和获取信息的合法权利，让他们不必担心遭到报复或攻击；保护公民空间，促进民间社会行为体更多地参与和平与和解进程；

(v) 确保阿富汗独立人权委员会能够对所有拘留场所进行突击访问，为该委员会提供可持续的预算，并修订其授权法律，将其委员的任期限制为一年。

77. 高级专员建议国际部队：

(a) 彻底审查和加强战术协议，以防止平民伤亡，特别是在进行空袭以支持实地受到攻击的阿富汗和(或)国际部队的情况下，或在建筑物进行空袭的任何情况下；审查针对与“维持战争”活动有关联的目标和个人的政策，以确保这些政策符合国际人道法；

(b) 继续进行行动后审查和调查；在空中行动和搜索行动被指造成平民伤亡后，确保透明度，以确定更广泛的伤害模式；改进行动做法，促进问责；确保对遭受的任何伤害提供及时和充分的赔偿。

78. 高级专员建议反政府势力：

(a) 停止蓄意以平民、平民地点以及礼拜和文化场所为目标，承认其受国际人道法保障的受保护地位；

(b) 停止不分青红皂白地攻击宗教少数群体成员，并停止使用仇恨言论为这些行为辩解；

(c) 尊重政治参与权，停止针对选举相关设施和人员的袭击；确保选举中使用的学校、卫生设施和清真寺免受袭击；

(d) 采取措施执行禁止招募和使用儿童的指令，并确保追究为军事目的招募和使用儿童的指挥官的责任；

(e) 发表声明，承认包括人权维护者和记者在内的民间社会行为体的重要作用及其表达自由和发表批评意见的权利；系统地谴责攻击媒体和民间社会的行为，承认并尊重媒体和民间社会的平民地位；

(f) 停止在平民经常出入的所有地区使用简易爆炸装置，停止使用非法压板简易爆炸装置，停止从平民居住区以及向平民居住区发射爆炸性武器，特别是间接瞄准射击系统；始终尊重人道主义排雷员的平民地位；

(g) 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，特别是停止对女童教育、教师和教育部门的攻击和威胁；

(h) 立即停止酷刑和虐待，确保人道的拘留条件，包括可以充分获得食物、水和卫生设施。

79. 高级专员建议所有冲突当事方：

(a) 根据国际人权和人道法规定的义务，采取预防措施减轻平民伤亡，包括儿童伤亡，确保追究施害者责任，并为人道主义援助准入提供便利；

(b) 根据国际人道法，保障公民空间和民间社会行为体，包括记者、媒体工作者和人权维护者作为平民受到保护，并尊重他们安全和自由地监测和报告武装冲突的权利，让他们不必担心因工作受到攻击或报复。

80. 高级专员建议国际社会：

(a) 鼓励阿富汗政府履行其在成为人权理事会成员之前所作的保证和承诺，包括与国际刑事法院合作的承诺；

(b) 支持阿富汗国家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；

(c) 支持政府保护妇女和女童免受暴力侵害，包括为暴力幸存者提供心理社会和法律援助服务所需的资源；

(d) 通过技术支持、资源和有针对性的宣传，支持政府努力推进妇女、和平与安全议程，包括执行关于执行安全理事会第 1325(2000)号决议的国家计划；

(e) 向冲突当事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，并通过未来的和平协议保护她们的权利，促进公正和包容性的和平进程，鼓励民间社会积极参与和平与和解进程；

(f) 确保受害者及其家属的权利以及证人的权利在和平与和解进程与解决方案中得到尊重和保护；

(g) 通过资源调动等方式，协助政府充分履行其在防止招募未成年人行动计划中所作的承诺，并确保与国家监测和报告任务组积极合作，并支持该任务组；

(h) 协助政府加强刑事司法系统，包括改进调查方法和减少对嫌疑人陈述作为证据材料的依赖。