



人权理事会

第三十一届会议

议程项目 2 和 10

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
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

联合国人权事务高级专员关于 2015 年阿富汗人权状况和人权
领域技术援助成果的报告*

概要

本报告介绍了 2015 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间阿富汗的人权状况，概述了联合国阿富汗援助团(联阿援助团)人权股与联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)合作开展的核心工作和技术援助活动。

报告提出了与在武装冲突中保护平民相关的一些重要人权问题，尤其是以下问题：对妇女和儿童的影响；拘留场所继续实施酷刑和虐待；普遍的暴力侵害妇女现象；仍然没有对违反和侵犯人权者追究责任。本报告概述了联阿援助团/人权高专办为处理这些问题开展的监测、记录、宣传和 Related 活动。

报告提请注意武装冲突对保护人权产生的影响。平民其实仍然遭受着暴力的最大伤害。根据联阿援助团/人权高专办的记录，2015 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间有 3,234 名平民被杀害，6,935 名平民受伤，平民伤亡人数为 2009 年以来最高。

本报告重点介绍了阿富汗政府为恪守其在国际人权法之下的承诺开展的主要活动，包括在妇女权利、和平与安全及防止酷刑方面通过国家行动计划。报告最后对政府、反政府势力和国际社会提出了具体建议。

* 为反映最新情况发展，本报告在截止日期之后提交。



目录

	段次	页次
一. 导言		3
二. 保护平民		4
A. 反政府势力.....		5
B. 亲政府部队.....		7
C. 儿童与武装冲突问题.....		8
三. 防止任意拘留与尊重公平审判权.....		9
四. 暴力侵害妇女行为和增进妇女权利.....		11
五. 和平与和解，包括问责制与过渡时期司法.....		13
六. 对国家机构的支持		14
七. 与联合国人权机制的合作		14
八. 结论		15
九. 建议		15

一. 引言

1. 本报告根据人权理事会 2006 年 11 月 27 日第 2/113 号决定和 2010 年 6 月 18 日第 14/15 号决议提交，系与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)合作编写。
2. 联阿援助团/人权高专办继续推行一项在阿富汗增进人权的总体战略，方法包括进行有针对性的监测、记录、报告和分析，开展宣传，参与战略伙伴关系，以及与政府、国家机构和民间社会行为者、阿富汗全国的社区和国际伙伴开展对话。
3. 2015 年，联阿援助团/人权高专办确定了五个重点工作领域：在武装冲突中保护平民；人权和在武装冲突中保护儿童；消除暴力侵害妇女行为和促进两性平等；防止酷刑和任意拘留；以及将人权纳入和平与和解进程。此外，联阿援助团/人权高专办支持加强阿富汗独立人权委员会。这些优先事项体现了人权高专办/联阿援助团的使命以及阿富汗人民关切的主要人权问题，也是阿富汗政府从国际行为者那里接管安全和其他责任以后实施改革议程的重点领域。
4. 艰难的政治过渡和严重的经济问题使阿富汗 2015 年面临叛乱加剧的局面。塔利班和其他反政府势力加紧努力夺取领土，并不断试图控制主要的人口中心。虽然政府和塔利班之间的和平谈判取得一些成绩，但并没有削弱塔利班进一步控制领土的努力，暴力事件也未见减少。2015 年，阿富汗部队与反政府团体之间的战斗有所增加，还出现了宣誓效忠于所称“达伊沙”组织的一些新团体，特别是在楠格哈尔省。联阿援助团/人权高专办注意到，这些团体的出现使平民感到严重关切。
5. 10 月 15 日，美利坚合众国总统巴拉克 奥巴马宣布延长美国在阿富汗的驻军时间至 2016 年后，并承诺在 2017 年初之前维持驻军 5,500 人。阿富汗总统阿什拉夫 加尼欢迎这一声明，认为这样做有助于加强稳定。12 月 1 日，北大西洋公约组织(北约)宣布同意“坚定支持特派团”2016 年全年继续驻守阿富汗，2017 年全年为阿富汗国家安全部队 350,000 人提供资金，并确保 2018 年至 2020 年为阿富汗国家安全部队供资。
6. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办记录了 10,169 起平民伤亡(3,234 名平民被杀，6,935 人受伤)，伤亡人数比 2014 年同期增加 4%，为 2009 年以来最高伤亡人数。增加的伤亡主要源于阿富汗部队与反政府势力的地面交锋升级，特别是在昆都士市，喀布尔市发生几起大型自杀式袭击也是原因之一。
7. 虽然联阿援助团/人权高专办记录的由反政府势力造成的平民伤亡有所减少，但塔利班和其他团体仍然是大多数平民伤亡的责任者。反政府势力继续发动复合式自杀袭击，并蓄意杀害平民。
8. 主管人权事务的助理秘书长伊万 西蒙诺维奇于 4 月 15 日至 22 日访问了阿富汗，在访问期间与喀布尔、卡比萨和楠格哈尔省的相关当局进行了交流，他鼓励促进人权，尤其是更好地保护平民，并促请阿富汗政府批准《联合国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任择议定书》。

9. 虽然阿富汗政府 2015 年提出了加强遵守国际人权标准的明确承诺，但联阿援助团仍记录了一些侵犯和违反人权的行为，包括广泛和普遍的暴力侵害妇女和女童行为，以及犯罪者不受处罚的总体环境。

二. 保护平民

10. 自国际部队 1 月 1 日向阿富汗国家安全部队最后移交安全责任以来，反政府势力比往年加倍试图控制人口中心，夺取更多的区行政中心。昆都士市于 9 月被塔利班短暂占领，成为 2001 年塔利班政权被推翻以来第一个被其攻陷的省会城市。

11. 尽管国际部队从 1 月 1 日起过渡为“培训、提供咨询和协助”的角色，但因战斗加剧，所以还继续为阿富汗国家部队提供支持。然而，由于出现了新的武装反对派团体，披露穆拉·奥马尔的死讯后塔利班分裂，以及国内某些地方重新出现亲政府武装团体等原因，导致保护平民的任务变得更加复杂。

12. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，与冲突相关暴力导致的平民伤亡人数与 2014 年同期相比增加了 4%。当前的数字表明，2015 年是联阿援助团/人权高专办自 2009 年以来记录平民伤亡人数最多的一年。

13. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办记录了 10,169 起平民伤亡(3,234 名平民被杀，6,935 人受伤)。联阿援助团/人权高专办能够确定其中 64% 为反政府势力所致，16% 为亲政府部队(定义为阿富汗国家安全部队、亲政府武装团体和国际部队)所致。因亲政府部队与反政府势力地面交战导致的 17% 的伤亡无法判定由谁造成。主要由战争遗留爆炸物导致的 3% 的平民伤亡未判定肇事方。

14. 虽然某些趋势，如蓄意杀害平民有所增加的趋势在全国各地是一致的，但联阿援助团/人权高专办记录的所有地区的平民伤亡人数与 2014 年相比有所降低，只有东北部和中部地区除外。在中部地区，特别是在喀布尔市，复合式自杀袭击导致平民伤亡人数增加。

15. 9 月 28 日，塔利班发起攻击并占领东北部的昆都士市。由于亲政府部队试图夺回该地区，所以造成当地超过两星期的城市战斗。战斗一直持续至 10 月 13 日，塔利班正式宣布撤出该城。在此期间，联阿援助团/人权高专办记录了昆都士市和周边地区因冲突相关事件导致 848 名平民伤亡(289 人死亡，559 人受伤)的初步数字。据报告，绝大多数平民伤亡是因为塔利班士兵和阿富汗安全部队之间的地面战所致。联阿援助团/人权高专办还接到有关定点或蓄意杀害及并行司法处罚导致平民死伤的报告。¹

16. 联阿援助团还记录了 10 月 3 日国际军事部队对昆都士市一家无国界医生组织的医院进行空袭导致 67 名平民伤亡(30 人死亡，37 人受伤)的初步数字。发生袭击时，该医院其实还是一座在充分运转的医疗设施，因此完全受到国际人道主义法的

¹ 见联合国阿富汗援助团和联合国人权事务高级专员办事处，“阿富汗：人权和武装冲突中保护平民问题：昆都士省特别报告（2015 年 12 月）。

保护。所有军队有义务在任何时候尊重和保护的平民，医疗设施和人员是特别保护的。此外，不得将那些失去战斗力的人员作为攻击对象。² 无论所涉空军为何方空军，也无论接受医疗服务的患者从属关系如何，这些义务均适用。违反这些义务也意味着对生命权的侵犯。³ 负责阿富汗问题的秘书长特别代表兼联阿援助团团长、联合国人权事务高级专员、负责儿童与武装冲突问题的秘书长特别代表和主管人道主义事务副秘书长兼紧急救济协调员都强烈谴责此次袭击，并呼吁对该事件进行独立和公正的调查。

17. 塔利班在占领昆都士期间，明显有针对性地系统搜查人权维护者和政府雇员的住所，并破坏和和抢掠政府、非政府组织和联合国的财产及工作场所。昆都士居民抱怨水和电力中断及粮食短缺，人道主义援助的进入因战斗受到极大限制，导致这种情况更加恶化。在此期间缺乏治理和法治，使最基本的人权得不到保护。塔利班进城后，立即释放了昆都士监狱的 600 多名男性囚犯，⁴ 据称他们还为一囚犯提供武器，让他们加入打击阿富汗安全部队的行列。在这种混乱导致的环境中，任意杀害、机会主义犯罪和破坏行为完全不受惩罚。联阿援助团/人权高专办确认，害怕武装男子或机会主义罪犯实施性暴力，加上一些未经证实的性虐待的报道，是大量妇女离开该城市的一个主要原因。

18. 整个 2015 年期间，作为对阿富汗政府和阿富汗人民的支持，为和平奠定基础，联阿援助团继续与包括塔利班在内的冲突各方进行接触，倡导保护平民及保护妇女和儿童的权利。

19. 2 月和 3 月，联阿援助团/人权高专办发布了两份公开报告，突出强调平民伤亡数字、介绍主要的趋势和分析，并向所有各方提出减少平民伤亡的建议(见关于武装冲突中保护平民的年度报告和年中报告)。

A. 反政府势力

20. 联阿援助团/人权高专办认为，2015 年前 11 个月所有平民伤亡中有 64% 为包括一系列武装反对派团体在内的反政府势力所致。与 2014 年以来这类团体造成的平民伤亡数量相比，这一数字下降了 10%。与往年一样，没有人宣布对归咎于反政府势力的大多数事件负责。

21. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，简易爆炸装置和复合式自杀袭击占反政府势力导致所有平民伤亡的 40%。尽管简易爆炸装置造成的伤亡人数与 2014 年同期相比减少了 20%，但仍然造成 663 名平民死亡和 1,571 人受伤(共 2,234 名平民伤亡)。尽管这种装置造成平民伤亡总数下降，但据联阿援助团/人权高专办记录，压发式简易爆炸装置造成的平民伤亡增加了 35%。8 月 7 日，喀布尔市的两起自杀式袭击导

² 见红十字国际委员会，习惯国际人道主义法——第 47 条规则。攻击非战斗人员数据库，可查阅：https://www.icrc.org/customary-ihl/eng/docs/v1_rul_rule47，最近查阅日期：2015 年 11 月 24 日。

³ 阿富汗在国际人权法之下的义务在武装冲突期间仍然适用。

⁴ 关押在昆都士监狱的妇女当时也离开了监狱。

致 42 名平民死亡，313 人受伤，是联阿援助团/人权高专办自 2009 年开始系统记录这类伤亡情况以来平民伤亡人数最多的一天。在其中的一起袭击事件中，一枚自杀式车载简易爆炸装置在 Shahid Shah 地区引爆，造成 15 名平民死亡，283 人受伤。塔利班在其网站上发表了声明，否认对袭击事件负责。

22. 2015 年全年，反政府势力继续将目标对准为阿富汗政府和国家安全部队及国际军事力量工作或被认为支持上述各方的平民百姓，对他们进行屠杀。1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办记录了定点杀害导致的 1,266 起平民伤亡(773 名平民死亡，493 人受伤)，比 2014 年同期增加了 24%。塔利班声称对联阿援助团/人权高专办在其网站上记录的定点杀害所致平民伤亡的 20% 负责。例如，9 月 7 日，塔利班发表声明，宣布对杀害坎大哈市的一名平民负责，声称他是政府和国际军事部队的间谍。

23. 反政府势力越来越多地将目标对准文职政府。联阿援助团/人权高专办记录了 174 起直接袭击文职政府工作人员或办公场所的事件，这些事件造成 941 人伤亡(147 人死亡，794 人受伤)。对文职政府的袭击导致的总伤亡人数比 2014 年同期增加了 110%。针对文职政府工作人员或政府办公场所的自杀式袭击事件导致的伤亡人数最多，随后是地面交锋和定点杀害。

24. 10 月 12 日，塔利班军事委员会发表一项声明，谴责两个阿富汗电视台(Tolo 电视台和 1 电视台)报道其占领昆都士市的情况，并指出，这些媒体将被视为“合法军事打击目标”，电台的工作人员被视为“敌人”，该做法明显是为了威胁和恐吓记者。声明是在两个电视台报道塔利班占领昆都士期间实施所称虐待行为后发表的。10 月 16 日，塔利班在其网站上发表一篇文章，直接呼吁对“为西方工作并接受西方资助的”媒体机构和记者进行攻击。文章中复制了 10 月 12 日声明中使用的语言，并声称这类媒体机构“必须成为坚定的军事打击目标，必须将其清除”。

25. 10 月 26 日，一辆运送阿富汗独立人权委员会工作人员去委员会设在楠格哈尔省贾拉拉巴德市办公地点上班的班车被一个遥控的简易爆炸装置引爆。两名男性雇员死亡，六人受伤，其中包括一名女性。据委员会报告，袭击之前没有收到任何针对该办公室的具体威胁或恐吓。委员会、联阿援助团和人权高专办发表声明谴责该袭击事件。

26. 联阿援助团注意到，哈扎拉族平民被反政府势力杀害和绑架的情况有所增加。例如，10 月 13 日，反政府势力在加兹尼省东南部绑架七名哈扎拉族平民，包括一名女孩和两个男孩。11 月 6 日至 8 日期间，反政府势力处决了在南方的查布尔省阿尔甘达卜地区绑架的所有七人；还有关于扎布尔两个相互对立的反政府团体之间发生冲突的报告。

27. 2015 年上半年，反政府势力在 10 起事件中至少绑架了 97 名哈扎拉社区成员。除一次事件以外，其他所有事件都发生在哈扎拉人和非哈扎拉人混居的巴尔赫、法利亚布、加兹尼、古尔、萨尔普勒和乌鲁兹甘省。联阿援助团确认，在被绑架的 97 名哈扎拉族人中有 78 人被释放，但无法核实其他人质的下落。绑架的动机包括利用人质勒索赎金、交换被拘留者，以及怀疑人质为阿富汗国家安全部队成员，但有

些绑架事件的动机不明。2月23日，在一起引起公众广泛关注的事件中，反政府势力在查布尔省 Shah Joy 地区绑架了两辆公共汽车上的30名哈扎拉乘客，因为他们从赫拉特乘车去喀布尔。有三名受害者在关押期间被反政府势力杀害，据报告有两人因自然原因死亡。其余人质在5月至8月期间获释，据报告是因为与一批被政府拘留的人进行交换。

B. 亲政府部队

28. 1月1日至11月30日期间，联阿援助团/人权高专办记录了由亲政府部队造成的1,648起平民伤亡(540名平民死亡，1,108人受伤)，比2014年增加了30%。伤亡人数增加的原因是阿富汗国家安全部队增加了对反政府势力的进攻和反击，包括在平民聚居区内部和附近实施打击。在此期间由亲政府部队造成的平民伤亡中有58%是由于使用了爆炸性武器，包括火箭弹、迫击炮弹和手榴弹。例如，6月9日，阿富汗国家部队向塔利班在法里亚布省 Ghormach 区的一个据点发射迫击炮弹，击中一个平民住宅，杀死三名儿童和一名男子，一名妇女受伤。

29. 与以前观察到的趋势相反，空中行动2015年造成275名平民伤亡(147人死亡，128人受伤)，增加了77%。其中，国际军事部队造成165名平民伤亡(104人死亡，61人受伤)。国际部队造成的平民伤亡与2014年同期相比增加了14%，主要原因是10月3日对无国界医生组织在昆都士的医院进行的轰炸，造成67名平民伤亡(30人死亡，37人受伤)。

30. 阿富汗空军造成的伤亡占因空中行动导致伤亡人数的40%(110名平民伤亡：43人死亡，67人受伤)。2015年下半年阿富汗空军行动导致的平民伤亡比上半年有所增加。联阿援助团/人权高专办促请国际部队加强对阿富汗空军的支持，并鼓励实施有效的预防措施，以防止平民伤亡，并将过去几年在减少空中行动导致伤亡方面学到的最佳做法制度化。

31. 在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办认为有130起平民伤亡(50人死亡，80人受伤)是由亲政府民兵造成的，这一数字比2014年同期增加了76%。几乎所有伤亡都是因亲政府的民兵蓄意杀害及与反政府势力地面交战造成的。

32. 联阿援助团/人权高专办再次对当局未能保护平民社区成员的人权免遭亲政府武装团体侵犯和伤害以及仍未对这类行动追究责任表示关切。联阿援助团/人权高专办注意到，记录的亲政府武装团体侵权事件数量巨大，但对这类团体侵犯人权的调查和起诉数量极小，二者之间存在巨大差距。联阿援助团/人权高专办强调，对侵犯人权案件和罪行有罪不罚导致长期的不安全感，有损对平民的保护，而且削弱法治。亲政府武装团体的侵权模式以及对其有罪不罚的现象损害政府的合法性，助长持续的暴力循环。

33. 联阿援助团/人权高专办在2013年和2014年都提出了这一问题，但发现在针对阿富汗国家安全部队成员导致平民伤亡的问题追究部队责任方面几乎没有任何进展，安全部队内部仍然缺少一个对有关平民伤亡的指控进行系统性调查、启动补

救措施和开展后续行动的长期机制。国防部起草了一份关于减少平民伤亡的部长级政策，但代理部长尚未签署该政策。虽然北约驻军计划在 2016 年 1 月将避免和减少平民伤亡问题委员会从国际军事监管过渡为一个由阿富汗主导的机构，但 2015 年 12 月底时还没有迹象表明国际军事部队已设立支持这一过渡的相应机构和程序。联阿援助团/人权高专办虽然注意到因一些重大案件对阿富汗国家部队成员进行的调查和起诉，但也注意到，大多数案件没有得到调查，或者在进行了一次非正式调查后即开始指责反政府势力。

C. 儿童与武装冲突问题

34. 儿童继续遭受与冲突有关的暴力的直接和间接影响。据联阿援助团/人权高专办核实，1 月 1 日至 11 月 30 日期间发生了 1,189 起事件，导致 645 名儿童死亡，1906 名儿童受伤(共 2,551 人伤亡)。经核实的事件表明，有 645 名儿童(477 名男童、155 名女童和 13 名性别不明儿童)死亡，1,906 名儿童(1,381 名男童、491 名女童和 34 名性别不明儿童)受伤。平均而言，2015 年期间，全国各地每星期有超过 58 名儿童被杀和受伤，约 25% 的平民伤亡为儿童伤亡。

35. 2015 年，地面交战仍然是导致最多儿童伤亡的原因，有 1,301 名儿童伤亡。简易爆炸装置是造成儿童伤亡的第二大原因，导致 512 名儿童伤亡，然后是战争遗留爆炸物(297 人伤亡)和反政府势力的自杀式袭击(178 人伤亡)。据记录，中部地区的伤亡人数最多。国际部队的空袭导致 60 名儿童死亡或受伤，这一数字 2014 年为 51 人。反政府势力造成的伤亡占经核实的记录总伤亡人数的 44%，亲政府部队占 23%。

36. 据联阿援助团/人权高专办记录，1 月 1 日至 11 月 30 日期间有 101 起事件影响到学校和相关人员，比 2014 年减少 35%，2014 年报告了 155 起这类事件。这方面包括记录的 61 起对教职人员的威胁、恐吓和骚扰，12 起定点杀害，11 起绑架和 8 起简易爆炸装置事件。这些事件造成 15 名平民死亡，15 人受伤，蓄意针对教职人员的袭击以及在学校内或附近地区引爆简易爆炸装置是伤亡的主要原因。至少有 87 起经核实的事件可归咎于反政府势力。

37. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办记录了 62 起影响医院和医护人员的事件和袭击，其中包括 55 起归咎于反政府势力的事件。其中一些事件导致六名平民死亡，四人受伤。另一些事件包括绑架 44 名医护人员和 28 起威胁、恐吓和骚扰案件。对提供医疗服务影响最大的一起事件是 10 月 3 日对无国界医生组织在昆都士医院的空袭，30 名平民在空袭中死亡，37 人受伤，医院的主楼被炸毁(见以上第 16 段)。

38. 与冲突相关的暴力继续阻碍获得医疗服务，特别是妇女获得医疗服务。11 月 7 日，因为法里亚布省 Ghormach 区唯一的医疗设施在塔利班占领 Ghormach 区中心后关闭，导致一名孕妇和她未出生的婴儿死亡。

39. 在审查所述期间，负责监察和报告儿童与武装冲突问题的国家工作队核对了 11 起冲突方招募未成年人和利用儿童的事件，2014 年该数字为 17 起。被招募的儿童被派去放置简易爆炸装置，运送爆炸物，进行自杀式袭击和充当间谍。塔利班征聘了六名男孩，阿富汗地方警察聘用了两名男孩，阿富汗国家部队聘用了三名儿童，阿富汗国家警察征聘了三名儿童。

40. 在审查所述期间，负责监测和报告的国家工作队记录了六起涉及绑架 33 名儿童的事件，所有这些事件都是反政府势力所为。九名儿童在关押期间死亡，其中两个男孩的父亲是阿富汗国家警察部队的警员，一个男孩的父亲是政府雇员，还有两个男孩是阿富汗国家警察部队的未成年休班警员。

41. 11 月，联阿援助团/人权高专办和联合国儿童基金会(儿童基金会)为内政部访问在赫拉特省的阿富汗国家警察招募中心儿童保护单位提供了协助。设立儿童保护单位是阿富汗政府努力遵守 2011 年关于防止招募未成年人的政府和联合国行动计划的一个组成部分。截至 11 月底，已在四个省建立了这类单位，四个省均位于西部地区。访问之后，内政部表示将根据政府的行动计划和路线图，致力于将儿童保护单位扩大至所有招募中心，从巴尔赫省和楠格哈尔省开始。

42. 2015 年 6 月，阿富汗独立人权委员会设立了一个宣传委员会，旨在制定一项行动计划，消除成年男子玩弄男孩或鸡奸及以其他形式性虐待男孩的现象。作为委员会的成员，联阿援助团/人权高专办和儿童基金会为关于禁止这类做法并将这类做法定为犯罪的法律草案提供了技术支持。截至 11 月底，该草案仍在司法部接受审查。

43. 经过两年多拖延，监测和报告任务组于 7 月 21 日举行会议，通过了职权范围并设立了一个关于儿童与武装冲突问题的工作层面技术机制。国家监测和报告任务组的成员再次作出承诺，并支持协助政府履行其在行动计划和路线图之下的义务，以实现将阿富汗国家警察从秘书长关于儿童与武装冲突问题报告附件所载名单中移除的目的。

三. 防止任意拘留与尊重公平审判权

44. 与冲突有关的被羁押者受到的待遇，尤其是在国家安全局受到的待遇，仍然是令人严重关切的人权问题。

45. 联阿援助团/人权高专办基于 2013 年 2 月至 2014 年 12 月期间对 128 个拘留场所的 790 名被羁押者进行的访谈，于 2 月份发表了第三份关于与冲突有关的被羁押者所受待遇的公开报告。

46. 该报告发现，在阿援助团/人权高专办采访的 790 人当中，有三分之一(35%，即 278 人)在被国家安全局、阿富汗国家警察、阿富汗地方警察和阿富汗国家部队羁押期间受到酷刑或虐待。联阿援助团/人权高专办记录了 16 种不同的酷刑手段，包括用电线、管子、软管和木棒长时间猛烈殴打(包括殴打脚掌)，拳打脚踢身体的

各个部位，拧捏生殖器，及威胁处决和/或性攻击。联阿援助团还记录了拔除被羁押者手脚指甲和将衣服或塑料袋塞进他们口中使其窒息的做法。

47. 虽然与上一观察期(2011年10月至2012年10月)相比，联阿援助团/人权高专办记录的遭受酷刑或虐待的受访囚犯总体比例降低了14%，但发现，使用酷刑仍然普遍不被追究责任，在整个23个月的观察期内，只有国家安全局两名官员中的一人因酷刑被起诉的记录。

48. 该报告的主要建议包括设立一个独立的国家预防酷刑机制，关闭非官方拘留中心，并及时、公正和彻底调查所有酷刑指控，以确保追究责任。

49. 政府对报告作出了积极反应，发布了一份有关消除酷刑的国家计划，在其中承诺将开始批准《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任择议定书》的进程，并根据议定书的要求建立一个国家预防酷刑机制。国家计划还包括立法、预防、教育和能力建设措施，旨在促进问责制并确保更有效地履行阿富汗根据国际法和国内法消除酷刑的义务。

50. 2015年6月，加尼总统承诺签署《禁止酷刑公约》。政府首席执行官阿卜杜拉·阿卜杜拉在9月28日向联合国大会发言时重申这一承诺。截至11月底时，司法部还在拟订一项新的反酷刑法，预计该法将纳入大量为酷刑受害者提供补救的条款。

51. 尽管政府作出了承诺，但全国各地的拘留场所，尤其是由国家安全局管理的拘留场所实施酷刑的做法仍然非常普遍。发布报告后，联阿援助团/人权高专办继续对25个省的拘留场所与冲突有关的被羁押者，包括对少年犯进行访谈。据透露，被羁押者在被捕、受审或拘留期间继续受到与2015年2月报告中记录的情况类似的酷刑或虐待。大多数案件涉及国家安全局管理的场所，但联阿援助团/人权高专办还记录了阿富汗地方警察、阿富汗国家警察和阿富汗国家部队实施虐待和酷刑的案件。

52. 此外，加尼总统于9月2日签署了一项对2014年《刑事诉讼法》进行修订的法令(第76号总统令)，⁵目的在于“有效起诉恐怖主义罪行以及《关于危害国内和外部安全的罪行的法律》中规定的大多数罪行的犯罪者”。⁶该法令可能增加任意拘留和酷刑的风险。事实上，该法令第10条对在一个“特别场所”对政府认为可能对国家安全造成实际或潜在威胁的个人进行预防性拘留作了规定。可不经指控拘留嫌疑者，如有必要，拘留时间可无限期延长。第10条还适用于被判刑而已服刑期满的囚犯。该条完全推翻了上届政府的立场。前总统卡尔扎伊曾在多个场合强烈谴责美国军方在巴格拉姆的拘留场所未经指控羁押与冲突有关的人士，不允许他们诉诸

⁵ 在第1132号政府公报中发布的《刑事诉讼法》关于恐怖主义罪行和危害国内和外部安全的罪行的附件1(2015年10月19日在第1190号政府公报中发表)。

⁶ 第76号总统令，第1条—“本附件旨在有效起诉恐怖主义罪行以及《关于危害国内和外部安全的罪行的法律》第1、2、3、4、5、6、7、8、9、10、12、13、14、15、16、23、27和28条规定的罪行的犯罪者”。(除其他外，上述条款包括叛国、间谍、恐怖主义、颠覆、破坏、宣传、泄露国家机密、劫持人质以及为敌人提供协助等罪行)。

阿富汗法律系统。他对此问题的关切终于使巴格拉姆作为美国开办的拘留场所于 2014 年 5 月关闭，该场所移交阿富汗政府管辖。

53. 该法令也对《刑事诉讼法》作了修订，允许安全官员在将安全罪行嫌疑者送交检察官之前最长将其拘留 10 天，允许检察官在将嫌疑犯送交法官审理之前最长可命令将其拘留 60 天。

54. 《刑事诉讼法》的条款已违反阿富汗在《公民权利和政治权利国际公约》之下的国际义务，⁷因为这些条款授权安全人员羁押个人 72 小时，授权检察官在发生轻罪的情况下羁押嫌疑人长达七天，在重罪情况下可羁押嫌疑人长达 15 天。总统令关于该法的修正案更严重违反相关国际标准，大幅度增加了长期在押者在没有司法监管以及监督人员无法接触的情况下受到虐待和酷刑的风险。

四. 暴力侵害妇女行为和增进妇女权利

55. 在本报告所述期间，继续普遍存在的暴力侵害妇女现象仍然是令人严重关切的问题。1 月至 11 月底，联阿援助团/人权高专办记录了阿富汗各地 838 起暴力侵害妇女的指控案件，其中包括 98 起谋杀，46 起强迫自焚，24 起“名誉杀害”，41 起强奸，398 起殴打和割伤，73 起强迫婚姻和 27 起未成年人结婚。在所有记录的案件中，145 名受害者是未成年人。联阿援助团/人权高专办重申，依照国际法，相关当局有义务采取必要的行动，预防暴力侵害妇女行为，保护妇女免受这类行为伤害并对这类行为作出反应，不论肇事者是私人还是公共行为者。

56. 在 6 月 16 日人权理事会第二十九届会议上，暴力侵害妇女、其原因及后果问题特别报告员向理事会通报了她在 2014 年 11 月访问阿富汗的情况。虽然在处理妇女和女童的状况方面取得了一些进展，但她指出，大多数阿富汗妇女仍然被边缘化，受到歧视，并极易遭受暴力。

57. 2015 年的两起案件尤其引起了国内和国际上广泛的公开谴责：一名年轻妇女因烧毁一本古兰经的不实指控，于 3 月 19 日在喀布尔市被一群暴徒杀害；另一名妇女因被指控通奸，于 10 月 25 日在古尔省被反政府分子用石块砸死作为惩罚。这两起事件清楚地提醒我们阿富汗妇女所面临暴力的性质。

58. 4 月 19 日，联阿援助团/人权高专办发布了一份题为“阿富汗妇女眼中的司法：通过调解和法院裁决处理的暴力侵害妇女案件”的报告，记录了从妇女自身的角度出发就暴力案件诉诸司法的有利因素和障碍。该报告是根据 2014 年 8 月至 2015 年 2 月期间对阿富汗 34 个省中 18 个省的 110 名受暴力侵害的妇女和女孩的采访编写的。据报告显示，在妇女诉诸司法和获得补救方面，大多采用了调解而非法院判决

⁷ 根据《公民权利和政治权利国际公约》第九条第 3 款，“任何因刑事指控被逮捕或拘禁的人，应被迅速带见审判官或其他经法律授权行使司法权力的官员”。虽然“迅速”一词的确切含义可能依客观情况的不同而不同，但在人权事务委员会看来，拖延从被逮捕时算起不得超过几天，任何超过 48 小时的拖延都必须是例外。（见人权事务委员会，第 35 号一般性意见，2014 年 12 月 16 日，CCPR/C/GC/35，第 33 段）。

的方式。报告强调，之所以采用调解方式存在若干原因，包括认为刑事司法系统在处理妇女的指控方面存在缺陷，所称的腐败、滥用权力和缺乏专业精神等。联阿援助团/人权高专办的结论指出，大多数受访妇女没有寻求刑事处罚，主要要求获得民事补救，如离婚、公平的赡养费和子女的监护安排，或要求在没有暴力的环境中生活。报告呼吁通过法律、体制和政策改革，改善妇女在发生暴力的情况下诉诸司法的途径。

59. 联阿援助团/人权高专办继续开展活动，提高公众对保护暴力幸存者的法律保障措施的认识。例如，3月1日至11日在阿富汗各地举办了国际妇女节活动，举办活动的城市包括阿萨达巴德、巴米扬、赫拉特、贾拉拉巴德、喀布尔、坎大哈、昆都士、迈丹沙赫尔、马扎尔、卡来诺和沙拉那。

60. 联阿援助团/人权高专办为包括乌里玛理事会、法律专家、部落长老、宗教领袖、执法和司法官员、非政府组织、民间社会行为者和暴力行为的女性幸存者在内的至少500名男子和妇女提供了关于国际和国内法框架下，包括伊斯兰法框架下的妇女权利的培训。例如，联阿援助团/人权高专办提供了关于人权和妇女权利的培训，培训对象至少245人，包括女警官、女警察委员会成员，以及部署在巴米扬省，戴孔迪省和帕克蒂亚省的家庭问题应对股。

61. 6月30日，加尼总统就安全理事会第1325(2000)号决议启动了第一个国家行动计划，重申该国政府致力于在阿富汗落实妇女与和平及安全议程。国家行动计划载有政府关于战略干预的承诺，旨在提高妇女在参与、保护、预防、救济和康复等领域发挥的作用。联阿援助团/人权高专办继续提倡迅速执行行动计划，认为这是必要和紧迫的，以便有效地为妇女发挥领导作用创造机会，促进决策进程并最终影响阿富汗的政治和安全过渡，包括建设和平的议程。

62. 9月至11月期间，作为其对安全理事会第1325(2000)号决议宣传工作的一部分，联阿援助团/人权高专办协助举办了九个开放日活动，参加者包括370多名民间社会的妇女代表，包括来自阿富汗各地的大学生和地方和平活动分子。与会者呼吁让妇女在政治与和平进程中发挥有意义的作用，而不是仅仅将她们视为需要受保护的受害者。在本报告所述期内，联阿援助团/人权高专办倡导采取具体举措，确保有利于妇女参与选举进程、对性别问题有敏感认识的包容性环境，并向选举改革特别委员会提出了一系列具体的暂行特别措施。根据2015年9月6日第84号总统令⁸和委员会的建议，省议会和地区议会为女性代表保留的席位恢复到至少25%。

63. 在16天推动制止基于性别的暴力运动期间，政府依据2014年3月至2015年3月期间从妇女事务部、内政部和总检察长办公室收集的数据，发布了关于2009年《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况的第三份报告。联阿援助团/人权高专办在这方面提供了大量分析和拟订报告方面的支持。依据该报告，上述三个机构共登

⁸ 第84号总统令（2015年9月6日）是一项关于签署《选举法》修正条款和增加一些条款的立法令。

记了 5,720 个案件，其中有 3,038 个案件中的行为可依照《消除暴力侵害妇女行为法》进行起诉。

64. 妇女在公共场所的安全问题仍令人关切，骚扰现象仍然普遍。部长会议于 9 月通过了“禁止骚扰妇女条例”，⁹旨在防止和应对工作场所和公共场所的骚扰问题。但该条例并未规定提出申诉或启动调查的程序，仅提及一份有待今后拟订的法律。

65. 与妇女权利有关的问题仍是 9 月 5 日高级官员会议期间讨论的最主要问题：政府与国际社会达成一致的“相互问责促进自力更生框架”包括反腐败、治理、法治和人权等方面关于两性的指标，即：(a) 关于扶持妇女，特别是消除暴力侵害妇女行为方面的法律和政策框架取得明显进展；(b) 促进妇女参与政府，包括参与司法和安全部门工作；(c) 执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划；(d)编写和执行关于反骚扰的条例；(e) 执行关于《消除暴力侵害妇女行为法》执行情况的几份报告中提出的建议，并在所有省份的总检察长办公室设立专门处理暴力侵害妇女案件的检察单位。框架所载将在 2016 年底完成的相关短期目标还包括：(a) 在 2015 年底捐助方资金获批后，于 2016 年上半年开始执行关于安全理事会第 1325 (2000)号决议的国家行动计划；(b) 在 2016 年上半年颁布一项有关反骚扰的条例，旨在改善妇女在公共部门的工作环境；(c) 在 2016 年 12 月之前在 26 个省份设立专门处理暴力侵害妇女案件的检察单位。上述指标和目标体现了联阿援助团/人权高专办向政府和捐助方所做的有力宣传。

66. 在本报告所述期间，妇女参与政治、经济和社会生活的进展仍然比较缓慢。民族团结政府任命了四名妇女担任部长级职位，分别为妇女事务部；高等教育部；劳动、社会事务、烈士和残疾人事务部；以及禁毒部。有两名妇女被选为戴孔迪省和古尔省省长；后者 2015 年 12 月被调离其职位，成为喀布尔省副省长。尽管包括乌里玛理事会成员在内的保守派表示反对，但有一名妇女获得最高法院法官提名。但她因为在国民议会(人民院)缺九票，所以没有当选。虽然这些任命符合 2014 年 12 月在阿富汗问题伦敦会议期间所作承诺，但妇女在领导职位的代表性仍然极低，往往限于在省会就职，而且常常是象征性的。

67. 征聘女警官的人数虽有所提高，但妇女在阿富汗国家警察内部的代表性仍然很低，10 月底时只有约 2,700 人(占总人数的 1.5%)。8 月份，为了增加征聘人数，内政部和妇女事务部签署了一份谅解备忘录，要求妇女事务部各地方办事处查明有兴趣加入警察学院的适合的妇女人选，并散发信息和宣传材料，以吸引更多妇女加入阿富汗国家警察部队。还启动了支持女警官的项目，如提供单独的房间和洗手间等。

五. 和平与和解，包括问责制与过渡时期司法

68. 2015 年，联阿援助团/人权高专办继续为阿富汗人民和平对话第三阶段提供支持。1 月 15 日在喀布尔市举行了全国对话会议，为阿富汗各地的民间社会活动分子

⁹ 在 2015 年 10 月 3 日政府公报第 1185 号特刊中发布。

提供了一个论坛，与第二副总统和其他民族团结政府当局当面讨论建设和平的机制。会议结束时，代表们发表了一份联合声明，呼吁政府支持查明的作为各省民间社会宣传委员会重点目标的四个方面的工作：(a) 促进维护人权和法治及打击有罪不罚文化和普遍存在的腐败现象等具有响应性的国家机构；(b) 加强安全机构，解除非法武装团体和其他亲政府民兵的武装并消除其权力；(c) 公平的社会和经济发展，促进创造就业，加强教育系统；(d) 包容各方的和平进程。

69. 1月1日至11月30日期间，有32个省设立了民间社会委员会，其中共有362名男性成员(74%)和127名女性成员(26%)。这些委员会与当局一道宣传十点国家和平路线图、载于对话第二阶段摘要报告的33项建议，以及省级和平路线图。按照由阿富汗领导和自主开展建设和平举措的原则，联阿援助团/人权高专办作为阿富汗人民和平对话指导委员会的秘书处发挥了促进作用，同时支持民间社会组织领导一项具有包容性并以权利为中心的宣传进程，使阿富汗人民的声音能够得到地方政府机构、全国团结政府及政策制定者的倾听和考虑。

70. 2015年，各省宣传委员会在32个省举行了278场宣传会议，旨在开展工作并鼓励省级政府各部门的主管机构，包括省长、执法机构负责人、负责安全机构的个人以及公共服务提供者实施改革，以促进尊重人权和法治。

六. 对国家机构的支持

71. 2015年初，增进和保护人权国家机构国际协调委员会资格认证小组委员会基于其五年的认证审查，作出了关于阿富汗独立人权委员会地位的决定。因为对该委员会成员的遴选与委任过程、委员会对国际捐助方的依赖以及两性成员比例失调等问题的关切，所以小组委员会将该决定推迟了一年。经过审查，该委员会保留了其“A”级地位认证。

72. 2015年，阿富汗独立人权委员会继续处理认证小组委员会提出的关切问题。联阿援助团/人权高专办继续致力于加强这一重要机构以及支持执行其战略行动计划。联阿援助团/人权高专办促请国家团结政府确保该委员会继续保持其独立性、可信度和工作效力。

七. 与联合国人权机制的合作

73. 联阿援助团/人权高专办协助开展了一项由人权高专办的一名专家提供的能力建设方案，旨在为司法部人权支助股挑选一些专家，负责监测和执行2015年3月对阿富汗进行的普遍定期审议提出的建议。该培训的目的是提高人权支助股在处理政府执行普遍定期审议建议和收集数据之间存在的巨大差异的能力。联阿援助团/人权高专办9月份招聘了一名国家顾问，协助该股开展这项工作。该顾问根据国际人权规范和标准以及衡量普遍定期审议和条约机构建议执行情况的指标对国内法进行了审查。

74. 根据人权高专办的宣传和建设，人权支助股主张通过一项关于支持政府机构促进人权的条例，恢复 2014 年 8 月获得部长理事会核准的工作组委员会(以前称为人权事务协调委员会)。该委员会负责协调政府部门评估国家和国际机构关于人权义务及其在政府机构内部适用的建议。

75. 该条例得到加尼总统核准，于 2014 年 9 月 17 日在政府公报上发表。委员会于 2015 年 1 月 19 日举行了第一次会议。委员会由司法部长担任主席，其成员包括来自以下部委的代表：国防部；内政部；外交部；教育部；财政部；妇女事务部；公共卫生部；难民和归国部；信息和文化部；劳动、社会事务、烈士和残疾人事务部；以及总检察长办公室、阿富汗独立人权委员会和民间社会组织的代表。

八. 结论

76. 阿富汗政府面临的安全，政治和经济挑战，加上法治机构薄弱、持续存在有罪不罚现象及影响妇女的根深蒂固的歧视性做法等，都对该国的人权状况产生不利影响。2015 年全年，平民仍然是冲突的主要受害者。联阿援助团/人权高专办记录了 2009 年以来最高的平民伤亡数字。

77. 违反和侵犯人权者，特别是攻击平民、暴力侵害妇女、实施酷刑和虐待、杀人和以其他形式实施伤害的犯罪者不受惩罚的文化普遍存在。

78. 面对持续的暴力和政治动荡局势，政府采取了一些增进和保护人权的步骤。这方面的主要成就包括：就安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议颁布了一项国家行动计划；制定了有关消除酷刑的国家计划；以及在“相互问责促进自力更生框架”内纳入了人权指标并规定了应实现的目标。联阿援助团/人权高专办全力支持这些举措，它们对确保所有阿富汗人民的基本权利得到保护和维护至关重要。

79. 建设促进人权和加强保护的文化需要阿富汗各级政府当局作出长期政治承诺，也需要继续得到国际社会的支持。联阿援助团/人权高专办 2016 年及今后将继续努力与政府、安全机构、民间社会、国际社会和其他相关利益攸关方合作，以加强增进和保护阿富汗境内的人权。

九. 建议

80. 联合国人权事务高级专员提出建议如下：

81. 阿富汗政府应采取以下行动：

(a) 启动和执行有力措施，以保护平民，特别是保护弱势群体免受武装冲突的伤害；

(b) 加强对亲政府部队导致平民伤亡事件的跟踪以及减少这类伤亡的机制，并追究相关责任；确保对阿富汗国家安全部队、亲政府民兵和盟军违反国际人道主

义法和人权法及侵犯人权的案件追究责任，并起诉和惩罚负责人；继续专门提供一切必要资源，以便充分执行制止简易爆炸装置的国家战略；

(c) 立即解散并解除亲政府民兵的武装，调查、起诉和惩罚侵犯人权和实施其他罪行的犯罪者，确保招募进正规安全部队的个人都经过充分审查；

(d) 加强执行法律和指令，以防止招募和利用未成年人及其他严重侵犯儿童权利的行为，并确保对这类行为追究责任；同时确保国家安全人员执行这些法律和指令；

(e) 采取切实步骤，执行 2015 至 2022 年有关安全理事会第 1325(2000) 号决议的国家行动计划，提供专门的人力和财政资源，并制定问责机制，追踪和报告在妇女与和平及安全议程方面的进展；

(f) 确保认真执行保护妇女权利，包括保护妇女免受暴力侵害的法律框架；特别是建设国家机构在这方面的能力；

(g) 确保认真执行关于消除酷刑的国家计划；

(h) 请酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题特别报告员访问阿富汗，协助提供综合应对措施，以防止和处理拘留场所的虐待问题；

(i) 确保人权高专办/联阿援助团和阿富汗独立人权委员会的监察员可不受任何阻碍进入所有拘留场所。

82. 反政府势力应采取以下行动：

(a) 立即停止蓄意以民用地点和平民，包括以人权维护者、非政府组织工作人员、记者和政府官员作为攻击对象的行为；

(b) 停止在平民居住的地区间接和不分对象地使用燃烧武器和爆炸性武器，并执行禁止使用压发式简易爆炸装置的指令；

(c) 在受塔利班影响地区强制执行塔利班领导者关于妇女和女童人权，尤其是关于受教育权的声明；

(d) 执行塔利班领导者命令保护平民和禁止攻击平民居住区的指令，并对针对和伤害平民者追究责任。

83. 国际社会应采取以下行动：

(a) 继续支持政府执行在国际人权法之下的承诺；

(b) 支持政府制定一项减少平民伤亡的国家政策，并执行一项防止平民在敌对行动中伤亡的行动计划；

(c) 制定相关基准，确保阿富汗参与实施酷刑和虐待的机构采取步骤防止这类行为，加强监督并建立问责制；

(d) 支持政府通过执行有关安全理事会第 1325(2000)号决议的国家行动计划，确保推进妇女与和平及安全议程，并确保制定有效的问责机制，以跟踪和报告相关进展及管理捐助资金的情况；

(e) 支持政府在落实“相互问责促进自力更生框架”规定的人权指标和目标方面取得进展。
