



大会

Distr.: General
8 January 2015
Chinese
Original: English

人权理事会

第二十八届会议

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 2014 年阿富汗人权状况和
人权领域技术援助成果的报告

概要

2014 年，阿富汗的安全、政治和经济过渡困难重重，人权状况因此受到不利影响。反政府势力企图利用这种乱局，加强了攻势，导致地面作战加剧，平民伤亡增加。与 2013 年同期相比，2014 年前 11 个月因冲突导致的平民伤亡人数增加了 19%。据联合国阿富汗援助团(联阿援助团)和联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)的记录，2014 年已成为 2009 年之后平民伤亡人数最多的一年。

暴力侵害妇女和女童的行为没有得到处置，依然广泛存在，对拘留人员实施酷刑等虐待行为仍然没有受到制裁。

尽管冲突局势恶化，侵犯人权的行为持续不断，但 2014 年 9 月组建了致力于改革的民族团结政府，目前的确存在加强和扩展人权保护的良机。要使改革落地生根，必须追究侵犯人权行为肇事者的责任，以巩固改革措施。

联阿援助团/人权高专办还继续推行“在阿富汗牢固树立人权”的总体战略，支持全体阿富汗人民享有人权。为此开展了专门的研究、文献收集、报告和宣传工作，并与该国政府、国家机构、民间社会行为者和社群、以及阿富汗境内所有国际伙伴组成了战略伙伴关系，进行了对话。



联阿援助团/人权高专办列出了 4 个优先领域：在武装冲突中保护平民，包括儿童；消除暴力侵害妇女行为；防止酷刑和任意拘留；和平与和解进程中的人权问题。此外，联阿援助团/人权高专办还提供支助并开展宣传，以提高阿富汗独立人权委员会的效力和独立性。这些优先事项体现了联阿援助团的任务，突出了阿富汗人民令人关切的主要人权问题。这些优先事项也是阿富汗新当选政府应予关注的重要领域，在国际行为者移交安全事务和其他责任之后，就此推动改革议程。

目录

	段次	页次
一. 导言	1-6	4
二. 保护平民.....	7-27	5
A. 反政府势力.....	10-14	5
B. 亲政府部队.....	15-19	6
C. 儿童与武装冲突问题.....	20-27	7
三. 保护免遭任意拘留与尊重公平审判权.....	28-37	9
四. 暴力侵害妇女行为和增进妇女权利.....	38-45	11
五. 和平与和解(包括问责制与过渡时期司法)	46-47	13
六. 对国家机构的支持.....	48-51	13
七. 与联合国人权机制的合作.....	52-54	14
八. 结论.....	55-56	15
九. 建议.....	57-59	15

一. 导言

1. 本报告根据 2006 年 11 月 27 日人权理事会第 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。自提交上一份报告(A/HRC/25/41)之后，阿富汗 2014 年结束的安全、政治和经济过渡困难重重，境内的人权状况因此受到不利影响。
2. 4 月 5 日举行了总统选举，没有一位候选人赢得 50%以上的选票。6 月 14 日在两名主要候选人之间进行了第二轮选举。对于数百万阿富汗人参与投票所展现的决心和阿富汗安全部队在叛乱威胁面前的表现，国内和国际社会均感欣慰。虽然选举期间平民伤亡巨大(总计 532 人)，但叛乱没有对选举进程造成重大破坏。
3. 投票后数周内，舞弊指控引发政治紧张局势，导致严重的政治僵局，极大破坏了政治、安全、经济和社会环境的稳定。在联合国与国际社会的调解下，两名候选人同意接受国际监督下的审计，局面得到缓解。最终阿什拉夫·加尼就任总统，组建了致力于改革的民族团结政府，由阿卜杜拉·阿卜杜拉任政府长官。上述政局变化使我们有理由在持续动荡的局面下保持谨慎乐观。
4. 2013 年平民伤亡人数已然不低，2014 年又大幅上升，令人严重关切。与 2013 年同期相比，2014 年 1 月至 11 月与冲突有关的暴力造成的平民伤亡增加了 19%，是联阿援助团/人权高专办自 2009 年以来记录下的最高值。虽然四分之三的平民伤亡由反政府势力造成，但阿富汗政府军造成的平民伤亡也有所增加。地面作战首次成为平民伤亡的主要原因，越来越多的平民在交火中受伤或死亡。平民伤亡增加对儿童的影响尤为严重：与 2013 年的记录相比，儿童伤亡率上升了 33%。2014 年 1 月至 11 月，在阿富汗每周至少有 44 名儿童因此死亡或受伤。
5. 2013 年 4 月启动的第二阶段阿富汗人民和平对话已于 2014 年结束。该计划采取包容、基于权利的方针推动和平与和解，使阿富汗人能够就和平、和解、安全、经济发展、人权、司法和法治方面的前景表达自己的意见。联阿援助团/人权高专办支持民间社会主导了这项计划。第二阶段对话推动拟定了 34 个省份的路线图，被民间社会作为宣传工具。人民对话指导委员会已经请求将报告的结论和建议提交加尼总统。
6. 暴力侵害妇女和女童行为十分普遍，而且问责不力，仍然令人严重关切。政府发布了关于《消除对妇女暴力法》执行情况的最新报告，指出记录在案的暴力侵害妇女事件共计 5,406 起，增加了 20%；其中 3,715 起可依法起诉。政府在报告中指出，对暴力侵害妇女案件(包括严重罪行)进行调解的做法十分普遍。2014 年，内政部取得了显著进展，拟定了各项政策和指令，旨在在工作场所中加强对女警员的保护。阿富汗妇女积极参与 2014 年的总统选举和省议会选举。然而，由于 2013 年《选举法修正案》削减了省议会为妇女代表保留的席位，所以妇女参政的比例有所下降。

二. 保护平民

7. 2014 年，与冲突有关的暴力对平民的影响日益严重，平民伤亡人数较 2013 年再度攀升。反政府势力(塔利班和其他反对派武装团体)加强了对阿富汗国家全部队的袭击，因为叛乱分子企图利用总统选举的乱局，在国际军事力量完成向阿富汗军队移交安全责任后加强控制。由于来自反政府势力的压力日增，且阿富汗国家全部队伤亡严重，阿富汗军队不得不集中力量自保和收复失地，这便限制了他们在保护平民免受与冲突有关的暴力影响方面发挥的首要作用。

8. 与 2013 年同期相比，2014 年 1 月至 11 月因冲突导致的平民伤亡人数增加了 19%。2014 年从而成为联阿援助团/人权高专办自 2009 年以来记录下的平民伤亡人数最多的一年。2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团/人权高专办共记录平民伤亡 9,617 人次(3,188 人丧生，6,429 人受伤)。联阿援助团认为，75%的平民伤亡由反政府势力造成，11%由包括阿富汗国家全部队和国际军事力量在内的亲政府部队造成，9%由亲政府部队和反政府势力之间的地面作战造成，责任无法明确。4%的平民伤亡无法确定具体原因，主要是由战争遗留爆炸物所致，还有 1%的伤亡来自于越境轰炸。

9. 2014 年的新趋势是更多平民因阿富汗国家全部队和反政府势力之间的地面作战而致死致伤，平民居住区的情况尤为严重。平民伤亡大都源于此因。前几年，反政府势力使用简易爆炸装置造成平民伤亡的人数一直最多。2014 年，冲突各方日益重视在地面加强控制，引发了反政府势力和亲政府部队之间大量的武装冲突，在东部、东南部和南部地区尤为严重。

A. 反政府势力

10. 2014 年，75%的平民伤亡由反政府势力(包括一系列反对派武装团体)造成，与 2013 年同期持平。塔利班宣称负责的事件也有所增加，共导致 1,700 名平民死伤，较 2013 年同期增加了 88%。不过同前些年一样，对于联阿援助团/人权高专办认定由反政府势力造成的大部分事件，没有人宣布承担责任。

11. 2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，反政府势力使用简易爆炸装置和发起自杀与混合式袭击造成的伤亡占平民伤亡总数的 46%。仅简易爆炸装置就造成 800 名平民死亡，2011 名平民受伤(2,811 名平民伤亡)，较前一年同期相比增加了 5%。2013 年，压发式简易爆炸装置造成的平民伤亡减少了 44%，但 2014 年这一数字又提高了 9%。2014 年 11 月 23 日在帕克蒂卡省 Yahyakhel 区发生了一起特别严重的事件，一名自杀式袭击者在当地观看排球锦标赛的大批群众中间引爆了身上的简易爆炸装置。据称该自杀式袭击者的目标是人群中的阿富汗地方警察。包括 21 名儿童在内的 58 名平民丧生，85 人受伤，其中有 26 名儿童。尚未确定这次袭击由哪个反政府势力团体负责。

12. 2014 年全年，反政府势力继续将目标对准为阿富汗政府和军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，据联阿援助团/人权高专办记录，定点袭击共造成 967 名平民伤亡(649 死 318 伤)，较 2013 年同期减少了 11%。很多情况下，塔利班在网站上宣称对定点袭击负责，由塔利班造成的伤亡数字占总数的 63%。例如，2014 年 8 月 30 日，塔利班宣称对法拉省 12 名劳工遇害、5 名劳工受伤的事件负责，指称他们是亲政府民兵。

13. 反政府势力试图通过威胁参与选举的平民及以他们为袭击目标，扰乱 2014 年的两轮选举。(4 月 4 日和 5 日举行的)第一轮选举的周末，211 起与冲突有关的事件造成 208 名平民伤亡(45 死 163 伤)。大部分事件(91%)直接以选民、候选人、独立选举委员会雇员或保障投票站安全的警察为目标。(6 月 13 日和 14 日举行的)第二轮选举的周末，暴力升级，169 起与冲突有关的事件造成 324 名平民伤亡(82 死 242 伤)。大部分事件(85%)仍然直接以参与选举者为目标。6 月 14 日发生在赫拉特的一起严重事件中，塔利班在 12 名男子投票后斩断了他们的手指。反政府势力的袭击没有严重扰乱选举进程。

14. 反政府势力加强了对宗教领袖的威胁，日益把他们作为袭击目标。联阿援助团/人权高专办记录了 24 起宗教领袖或礼拜场所直接受到威胁或袭击的事件，共造成 58 名平民伤亡(18 死 40 伤)。袭击宗教领袖或礼拜场所造成的伤亡总数较 2013 年同期相比，增加了 57%。大多数袭击针对的是为阿富汗安全部队阵亡人员主持葬礼的毛拉和公开表示支持政府的宗教人士。2014 年前 11 个月，反政府势力组织的“平行法院”实施的处死、断肢和殴打等事件也增加了一倍，因此造成的平民伤亡人数也翻了两番，达到 92 人，其中 77 死 15 伤。

B. 亲政府部队

15. 2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，据联阿援助团/人权高专办记录，亲政府部队造成 1,085 名平民伤亡(446 死 639 伤)，较 2013 年增加了 21%。伤亡人数增加的原因是阿富汗国家安全部队与反政府势力在相互争夺的地区加强了进攻与反击行动。例如，在阿富汗国民军 8 月 18 日昆都士市的一次行动中，14 名平民，包括 4 名妇女和 4 名儿童被杀，还有 14 名平民受伤。

16. 联阿援助团/人权高专办强调，随着 2014 年安全事务移交结束，阿富汗国家安全部队相关机构中缺少常设机构，来系统地调查有关平民伤亡的指控，启动补救措施和采取后续行动。2012 年 5 月设立的总统信息协调中心平民伤亡情况追踪组，仅记录自安全机构收到的平民伤亡报告，并不接受来自个人或组织的申诉。联阿援助团/人权高专办尚未发现阿富汗国家安全部队的问责工作有任何改善，安全部队造成平民伤亡的事件仍未得到调查或引发起诉。新政府已经承诺将减少平民伤亡作为优先事项，并修改有关夜间袭击和在平民居住区使用迫击炮的操作程序。

17. 联阿援助团/人权高专办记录了地方警察在数个区域实施的侵犯人权行为。据联阿援助团/人权高专办记录, 2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日, 地方警察造成 89 名平民伤亡(44 死 45 伤), 较 2013 年减少了 20%。然而, 地方警察造成平民死亡的人数却增加了 42%。大多数情况下, 死伤的原因是地方警察实施了侵犯人权行为, 包括处罚和报复杀人。目前的问责机制是内政部地方警务司监测与调查处, 该部门 2014 年的工作鲜有成效。只有少数地方警察实施的侵权行为受到了起诉和定罪, 该部门无权监测和跟踪起诉程序, 这限制了在地方警察部门加强问责的效果。

18. 战争遗留爆炸物仍然对平民构成严重威胁, 对儿童的威胁尤甚。遗留爆炸物造成的平民伤亡增加了 10%, 主要原因是地面作战加剧。在联阿援助团/人权高专办的不断号召下, 国际安全援助部队(安援部队)与国际社会继续采取重大步骤, 确保清除废弃靶场的未爆弹药。安援部队对 20 多个靶场进行了表层清除, 并承诺于 2015 年初(早于最初设想的 2015 年 12 月)完成所有靶场的表层清除工作。2014 年 10 月, 美国国会核准拨款 2.5 亿美元, 以根据需要对高爆炸药靶场进行浅层清除。2014 年地面作战激增, 未爆弹药风险加剧, 阿富汗国家安全部队务须得到充分支持, 标记危险区域, 确保清除战场上的未爆弹药, 继续开展宣传方案, 使儿童了解未爆弹药的危险。联阿援助团/人权高专办谴责反政府势力 12 月 13 日在赫尔曼德省的一次袭击中打死 11 名、打伤 6 名阿富汗排雷人员。

19. 空袭造成的平民伤亡延续了联阿援助团/人权高专办 2013 年观察到的下降趋势; 2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日, 空袭造成的平民伤亡总数减少了 21%, 致死 92 人, 致伤 54 人。遥控驾驶航空器(无人机)造成的平民死伤减少了 10%, 致死 31 人, 致伤 22 人。8 月 26 日, 昆都士省一起无人机空袭造成两名平民死亡, 6 人受伤, 其中包括两名儿童。十余幢民宅被毁。联阿援助团/人权高专办已敦促国际军事力量彻底审查交战前设定目标的标准, 并采取必要的预防措施, 防止平民伤亡。

C. 儿童与武装冲突

20. 报告所涉期间, 冲突性质发生了变化, 对儿童造成了极大影响。2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日, 经报告与核实的儿童伤亡人数较 2013 年同期纪录的数字增加了 33%。2014 年 1 月 1 日至 11 月 30 日, 由联合国领导的监测与报告国家工作队核对了据报 995 起致死致残事件中的 925 起。经核实的事件表明, 至少有 597 名儿童(442 名男童、131 名女童、24 名儿童性别不明)死亡, 还有 1,501 名儿童(1,075 名男童、374 名女童、52 名儿童性别不明)受伤。2014 年 1 月至 11 月, 在阿富汗每周至少有 44 名儿童死亡或受伤。

21. 地面作战造成的儿童伤亡人数最多, 有 1,014 名儿童因此死亡或受伤。简易爆炸装置是儿童伤亡的第二大主要原因, 死伤人数达到 568 人, 全部由反政府势力造成。战争遗留爆炸物在报告所涉期间造成 264 名儿童伤亡, 包括 226 名男童。反政府势力的自杀式袭击造成 198 名儿童伤亡, 南部地区记录的死伤人数最

高。国际部队的空袭在报告所涉期间造成 31 名儿童伤亡。在经报告与核实的儿童伤亡总数中，56%由反政府势力负责，15%由国际安全部队和阿富汗安全部队负责。余下的 27%，责任尚不明确。

22. 2014 年 1 月至 11 月，工作队记录了 203 起袭击学校及相关人员和占领校园的事件。其中 155 起事件经过核实，与 2013 同期报告的 73 起类此事件相比，显著增多。对学校的袭击既包括蓄意袭击，也包括在校园交战、布设和引爆简易爆炸装置、绑架工作人员、威胁和骚扰教员等影响受教育机会的事件。2014 年，至少有 79 起经核实的事件起因在于，总统选举期间直接将设有投票站的学校作为袭击目标。

23. 报告所述期间，工作队收到 45 起低龄征兵的报告，涉及 53 名男童和 2 名女童，工作队能够核实的事件有 14 起。据称被征募的儿童从事各种军事活动，例如布设简易爆炸装置、运输爆炸物、实施自杀式袭击、从事间谍活动和提供性服务。至少有 8 名被征募的男童在布设或组装简易爆炸装置或实施自杀式袭击时丧生，另有 6 名男童受伤。在经核实的事件中，反政府团体对征募 15 名男童负有责任，阿富汗地方警察征募了 1 名男童，东北地区的亲政府民兵征募了 1 名男童。据报告，2013 年有 79 名儿童被征募和使用，与之相比，2014 年的征募儿童的人数有所下降。

24. 阿富汗的武装团体和武装部队成员继续绑架儿童。报告所述期间，报告了 20 起绑架事件，涉及 35 名儿童(34 名男童和 1 名女童)，工作队能够核实的事件有 14 起，涉及 21 名男童和 1 名女童。反政府势力，主要是塔利班对 12 起经核实的事件负有责任。亲政府部队绑架了 1 名男童和 1 名女童。

25. 包括塔利班在内的反政府势力仍然阻止其控制区域内的儿童获得人道主义援助。在据报 74 起此类事件中，联阿援助团/人权高专办能够核实 66 起。核实的事件包括绑架、恐吓、打死和打伤人道主义工作人员(大多数为排雷人员)，阻止接种人员进入，破坏人道主义组织的设施。

26. 虽然政府取得了一些进步，但是工作队得到的信息显著表明，在全面执行政府防止低龄征兵行动计划方面仍然存在诸多挑战，包括年龄甄别程序有限，而且据报告，阿富汗国家警察和地方警察都征募未满 18 岁的儿童。因此，在最近一份秘书长关于儿童与武装冲突的报告中(A/68/878-S/2014/339)，仍将国家警察和地方警察列为征募儿童兵的机构。

27. 在联阿援助团/人权高专办和联合国儿童基金会的支助下，政府制订了一份防止低龄征兵行动计划履约路线图。路线图得到了儿童与武装冲突问题部际指导委员会的核准，执行工作也取得了进展。作为路线图的一项内容，联阿援助团/人权高专办为起草总统令，规定低龄征兵属非法行为提供了技术支持。总统令已于 11 月 1 日获议会下议院通过，本报告完稿时正待上议院批准。还制订了国家准则，加强了年龄核实手段。另一件有助于减少低龄征兵现象的重要事件，是内政部长批准了国家出生登记战略。

三. 保护免遭任意拘留与尊重公平审判权

28. 过去一年中, 阿富汗监狱中关押的成人和少年人数由 2013 年的 32,157 减少至 27,859(截至 2014 年 10 月 22 日)。这个数字包括阿富汗全境中央监狱管理局下辖设施和少年管教与改造中心关押的 12,221 名拘留人员和 15,638 名囚犯。

29. 监狱中关押的人员包括 7,555 名因武装冲突被拘留或监禁的人员, 但不包括由国家警察或国家安全局审前拘留的人员。大多数情况下, 与冲突有关的拘留人员被长期任意拘留, 违反了阿富汗法律, 特别是 2014 年《刑事诉讼法》规定的合法拘留时限和正当程序保障。在被国家警察或国安局拘押期间, 这些人员大都沒有辯護律師, 未被告知所受指控, 也沒有出庭受審。

30. 与冲突有关的拘留人员被国家警察或国安局拘押期间的待遇, 仍然属于令人严重关切的人权问题。与往年一样, 2014 年实施酷刑的方式通常是采取逼供手段。在审讯期间, 阿富汗官员对拘留人员施以酷刑, 主要是为了获取口供与情报。发现的一个新趋势是在偏远的小型拘留设施中实施酷刑, 由于阿富汗的安全局势普遍较差, 拘留状况监测组织无法抵达这些场所。联阿援助团/人权高专办将于 2015 年初发布第三份重要报告, 说明在与冲突有关的拘留人员的待遇方面令人关切的人权问题。

31. 联阿援助团/人权高专办 2013 年拘留状况报告中有一项两年来尚未实施的重要建议, 即按照《防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》设立独立的国家防止酷刑机制, 尽管阿富汗尚未批准这项任择议定书。该机制可以设在阿富汗独立人权委员会内部, 应赋予其权力并增强其能力, 以视察所有拘留设施。联阿援助团/人权高专办还鼓励政府邀请酷刑和其他残忍、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, 就如何解决酷刑和虐待问题提供建议。

32. 2014 年全年, 联阿援助团/人权高专办重点监督政府执行第 129 号总统令的情况。政府实况调查团在一份报告中确认了联阿援助团 2013 年 1 月报告中的结论。前总统卡尔扎伊对此作出回应, 于 2013 年 12 月 16 日下达了这项总统令。该法令命令国安局、总检察长办公室、内政部、司法部和最高法院调查有关酷刑的指控, 起诉涉嫌肇事者, 释放被任意拘留的人员与囚犯, 向被拘留者提供获得辩护律师与医务人员的便利, 以防止酷刑和任意拘留, 确保问责, 每 3 个月向总统办公厅汇报工作。联阿援助团/人权高专办的结论表明, 虽然在 2013 年取得了一些进展, 但是与冲突有关的拘留人员在拘留设施中继续遭受酷刑和虐待, 鲜有指控得到调查、起诉或就其采取纪律行动。政府采取的措施, 例如开展内部调查和设立国安局人权官员教导队等措施, 力度不够, 不足以防范和消除酷刑。第 129 号总统令本身不能有效遏制酷刑; 要终止有罪不罚现象, 将肇事者绳之以法, 需要加强问责。

33. 联阿援助团/人权高专办获知的酷刑肇事者得到起诉、审理(2014 年 4 月中)和监禁的唯一案例涉及乌鲁兹甘省两名国安局官员。其他几起案例中, 实施酷刑

或虐待的国安局人员被调往其他岗位，或者仅需承诺不再重犯。未发现有任何国家警察因酷刑或虐待指控受到调查或起诉。

34. 辩护律师可以进入省国安局的拘留设施，但通常只有在调查阶段结束后才能见到被拘留者。司法部法律援助处能力不足，难以独立应对目前法律援助辩护律师短缺的问题。拘留设施中的大部分医护人员缺乏独立性，因为他们直接向国安局和内政部报告，担心如果自己支持身体虐待或酷刑的结论，会遭到报复。

35. 最高法院向法官下达了指令，提醒他们拒绝采纳刑讯逼供获得的口供，驳回完全依靠刑讯逼供获得证据的案件。然而，这些义务在实践中没有得到尊重，对于刑讯逼供的指控，检察官或法官通常置之不理或予以驳回。这些口供在法庭上成为证明案件成立和为定罪提供理由的首要依据。

36. 安援部队对联阿援助团/人权高专办 2013 年 1 月 20 日报告¹ 中的结论作出反应，暂停向阿富汗 35 个拘留设施移送其抓捕的人员，重新拟订拘留证审查程序，在其中纳入检查措施，对所有国家警察和国安局审讯员和拘留场所工作人员加强有关人权原则和非胁迫式审讯技术的培训和能力建设及辅导。2014 年，联阿援助团/人权高专办未记录任何国际部队抓捕的人员在移送阿富汗拘留设施后遭受酷刑的事件。然而，联阿援助团/人权高专办的确记录了阿富汗安全部队在得到国际军事力量支持的行动中所抓捕的人员，随后在阿富汗拘留机构中遭受酷刑的事件。北大西洋公约组织(北约)“坚定支持特派团”将于 2015 年作为安援部队的后续特派团开始工作，但它的工作不包括监测拘留状况。2014 年，阿富汗政府继续为拟订提交禁止酷刑委员会的国家报告给予关注并投入资源。2013 年 9 月至 2014 年 11 月，外交部主办了 1 次省级会议和 3 次全国会议，使安全、司法和民间社会等 13 个机构的政府官员参与报告进程。2014 年 11 月，外交部还发布了一份由知名学者撰写的阿富汗酷刑问题文献汇编。2014 年 10 月，加尼总统视察了喀布尔中央监狱，并命令有关部门继续监测和报告拘留人员的状况。

37. 10 月 8 日，在 Paghman 犯下武装抢劫和轮奸罪行的 5 名罪犯被处以极刑。他们被处死前，联合国人权事务高级专员致函加尼总统，要求推迟执行死刑，以便能够进行司法复审，确保维护被告接受公正审判的权利。他们无疑犯下了令人发指的罪行。但是高级专员表示严重关切的是，定罪所遵循的法律程序不符合有关公正审判的国家标准和国际标准。联阿援助团/人权高专办收到了可信指控，称被定罪的这些人在审前拘留期间遭受了虐待，在法律诉讼期间无法获得充分的法律代理，起诉的法律依据不明。高级专员促请政府暂停执行死刑，批准《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》。10 月中旬，加尼总统宣布，政府将审查所有法院将犯人判处死刑的案件。

¹ 可参阅 www.unama.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=VsBL0S5b37o%3D&tabid=12254&language=en-US。

四. 暴力侵害妇女行为和增进妇女权利

38. 2014 年, 暴力侵害妇女行为泛滥, 同时问责不力, 依然令人严重关切。不安全感、文化信仰、受害者对于遭受报复和诋毁的担心, 致使暴力侵害妇女事件的报案率一直很低, 对于综合分析发展趋势构成重大障碍。

39. 联阿援助团/人权高专办依据在 2013 年 12 月《前进之路: 阿富汗实施<消除对妇女暴力法>近况》² 这份报告中的结论和建议, 继续就暴力侵害阿富汗妇女和女童的有关问题开展监测、报告和宣传活动。2014 年 1 月至 11 月, 实地工作组在全国各地记录了 302 起据称暴力侵害妇女案件, 包括 91 起谋杀、29 起被迫自焚、27 起强奸、135 起殴打和挫伤、52 起强迫婚姻和 21 起童婚案。联阿援助团/人权高专办促请当局遵守阿富汗的国际义务和国家义务, 为各省消除暴力侵害妇女行为委员会提供技术支持。总体而言, 此类委员会在全国各地的运作情况各不相同。这项机制在很多省份面临各种挑战, 如缺勤、缺少专门的技术知识、有关部门不愿组建委员会。同时也出现了一些进展: 2014 年, 总检察长办公室下辖的消除暴力侵害妇女行为起诉小组派驻各省的单位由 8 个增至 18 个。

40. 2014 年 3 月 1 日, 政府发布了第一份关于 2009 年《消除对妇女暴力法》实施情况的报告。报告依据的是 2012 年 3 月至 2013 年 3 月自全国 34 省中 32 个省份收集的数据。2014 年 11 月 24 日发布了第二份报告, 述及 2013 年 3 月至 2014 年 3 月的情况, 依据的是自所有 34 个省份收集的数据。联阿援助团/人权高专办与联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)一道, 为政府编写报告提供了大量支助。第一份报告记录了 4,505 起暴力侵害妇女事件, 其中 3,396 起可以根据《消除对妇女暴力法》进行起诉。第二份报告表明, 记录在案的暴力侵害妇女行为增加了 20%(5,406 起), 其中 3,715 起可依法起诉。两份报告均指出, 对暴力侵害妇女案件, 包括罪行严重的案件, 进行调解的做法十分盛行。第二份报告还发现, 暴力侵害妇女案件很少通过刑事司法程序解决, 司法程序的结果是对肇事者实施制裁或宣告无罪。报告建议了一系列补救行动, 包括建立综合数据库、加强国家消除暴力侵害妇女行为委员会和省级委员会, 提高对相关法律的认识; 这些建议与联阿援助团/人权高专办的建议一致。

41. 政府发起了讨论, 研究国家机构如何对暴力侵害妇女案件采用调解手段。在联阿援助团/人权高专办的技术支持下, 妇女事务部和财政部于 2014 年 9 月 16 日举办了全国会议, 会后设立了起草委员会, 负责就调解的方法和标准起草详细的指导意见, 包括哪些具体行为可以进行调解, 以及规范调解工作的最低要求和后续机制。由于调解做法依然普遍, 所以务须制订标准化准则, 以确保仅就个别罪行采取调解程序和办法, 罪行严重的不能使用, 还要确保调解程序公正、安

² 可参阅 http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/Documents/UNAMA%20REPORT%20on%20EVAW%20LAW_8%20December%202013.pdf。

全、自愿、保密、不受任何形式的恐吓或歧视，而且充分尊重受害人的权利和尊严。

42. 2014 年期间，内政部取得了显著进展，拟订了各项政策和指令，旨在加强工作场所中对女警员的保护。2013 年曾有人提出严重关切，指出女警员遭受性暴力和性骚扰的现象十分严重，国家警察部门中女警员的权力受到男警员的损害。2014 年 1 月，内政部批准了一项女警员融入战略，旨在为国家警察雇用的女警员创造一种保护的氛。该战略包含性骚扰的全面定义，并加强措施禁止性骚扰。此外，2014 年 3 月 10 日，设立了部际委员会，负责起草实施这项战略的行动计划，由联阿援助团/人权高专办为部际委员会提供技术支持。2014 年 8 月 13 日，内政部通过了最后的计划，其中包括各项措施，提高国家警察部门中女警员的参与、加强对她们的保护和她们的专业化水平。由于提倡加强问责，该计划的内容包括设立独立有效的申诉和监测单位，调查不当和违规行为。当务之急是在全国各地迅速执行该行动计划。国家警察部门中女警员的总体比例很低：截至 2014 年 10 月，女警员仅占 1.5%；全体 153,000 警员中仅有 2,334 名女性。加尼总统已经宣布，解决性骚扰问题是他要优先处理的事项之一；联阿援助团/人权高专办应他的请求，就此提交了一份简要说明，依据国际标准和最佳做法提出了建议。

43. 在法律方面的进展包括，2009 年《消除对妇女暴力法》仍然以总统令的形式颁布，因为担心被否决而没有送交议会批准。直到 2014 年 12 月，由司法部牵头的刑事法律改革工作组(刑法改革小组委员会)仍在进行内部讨论，拟提议将这项法律中的刑事条款纳入修订后的《刑法》，这将有助于巩固这项法律迄今取得的成果。

44. 2014 年，在妇女参与总统选举和省议会选举方面出现了令人鼓舞的进展，她们作为选民、候选人、选举工作人员和观察员参加选举。4 月和 6 月举行的两轮选举中，虽然面临恐吓、后勤方面的限制以及社会中不鼓励妇女参与公共生活的根深蒂固的保守观念，妇女在投票者中的比例仍然分别达到 36%和 38%。参与竞选的妇女人数达到前所未有的水平，在总统候选人中占 9%，在省议会选举候选人中占 11%。然而，最后计票时，由于 2013 年《选举法修正案》将省议会中为妇女代表保留的席位比例由 25%降至 20%，妇女赢得了 458 个席位中的 97 席(21%)；相较于 2009 年选举中赢得了 458 个席位中的 132 席(29%)，严重下滑。随着妇女代表比例下降，各方开始担心她们能否在国家政治议程中有效促进性别平等。

45. 为了强调政府致力于推动妇女参与政治、和平和安全进程，指导委员会于 2014 年批准了《执行安理会第 1325(2000)号决议国家行动计划》。2014 年 5 月，阿富汗政府与民间社会合作，向联合国提交了关于执行《北京宣言和行动纲

领》的第二份报告。³ 为了纪念 2014 年 11 月 25 日至 12 月 10 日全球举行的一年一度的消除性别暴力 16 日运动，联阿援助团/人权高专办与其他伙伴合作，在全国各地开展辩论、广播节目和讲习班等宣传活动，使人们进一步认识到务须采取行动，打击暴力侵害妇女和女童的行为。

五. 和平与和解(包括问责制与过渡时期司法)

46. 2014 年，联阿援助团/人权高专办继续支持阿富汗人民和平对话倡议。该倡议采取基于权利的方针推动和平与和解，使阿富汗人能够就和平、和解、安全、经济发展、人权、司法和法治方面的前景表达自己的意见。计划分为两个阶段执行：2011 年 10 月至 12 月是第一阶段；2013 年 4 月至 2014 年 12 月是第二阶段。本着由阿富汗自主领导和平建设倡议的原则，联阿援助团/人权高专办发挥了促进作用，支持民间社会主导了这项包容各方的、以权利为中心的进程，使新一届政府和决策者能够听到和考虑阿富汗人民的呼声。作为这项倡议的内在组成部分，制订了 34 个省份的路线图，被民间社会团体作为宣传工具。

47. 6 月 10 日，联阿援助团协助阿富汗民间社会联合举行记者招待会，发布了第二阶段阿富汗人民和平对话的总结报告，报告题为《建设包容性和平进程的基础》。⁴ 40 页的报告概述了全国 34 个省份参与第二阶段对话的 4,648 名阿富汗男子、妇女和青年的意见。报告指出，要实现持久和平，至关重要的是解除地方民兵的武装、撤销他们的权利，解决警察和司法部门腐败横行、有罪不罚的现象，解决使武装冲突范围扩大的族裔间紧张关系、部落争端和派系冲突，尊重人权，在全国各地平等提供发展援助和服务。报告还载有依据上述结论提出的包括 10 项内容的国家和平路线图。10 月 12 日，人民对话指导委员会向总统办公厅发送了一封公开信，要求就国家和平路线图开展讨论。

六. 对国家机构的支持

阿富汗独立人权委员会

48. 2014 年 1 月 28 日，增进和保护人权国家机构国际协调委员会认证小组委员会发布了对阿富汗独立人权委员会 5 年一次的资格认证审查结果，宣布推迟一年作出认证决定。同时还发布了声明，对委员的遴选与任命程序，对委员会国际捐助筹资方面的独立性以及委员会工作人员中男女成员比例失调的问题表示关切。

³ 可参阅 www.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/59/national_reviews/afghanistan_review_beijing20.ashx。

⁴ 可参阅 http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Eng_%20Report%20-%20Afghan%20Peoples%20Dialogues.pdf。

49. 自那时起，委员会努力解决提出的各项关切，包括获取总统令，修改遴选和任命程序，以确立符合《关于国家机构的地位的原则》(《巴黎原则》)的透明、多方参与的多元化程序；执行全面的性别平等政策，提高工作人员中妇女的比例；使政府承诺增加 2014 年对委员会的预算拨款。2014 年 10 月 27 日至 31 日，认证小组委员会对委员会进行了重新认证审查，本文撰稿时，仍未得出审查结果。联阿援助团/人权高专办促请新政府确保委员会继续拥有独立性、可信度和效力。联阿援助团/人权高专办还再次建议公开发布委员会的冲突分析报告，以此增进和平与和解。

50. 委员会在联合国开发计划署的支持下，与联阿援助团/人权高专办协商制订了新的《2014-2019 五年期战略行动计划》，该计划于 2014 年 12 月 10 日发布。计划确立了 5 项战略目标：鼓励政府、个人和民间社会组织并使它们有能力增进、保护和尊重人权；领导阿富汗人权运动，倡导变革；监测政府遵守国家和国际人权义务的情况；捍卫和保护侵权行为受害者的权利；确保委员会的效力和其干预措施的影响。联阿援助团/人权高专办仍然致力于巩固这个重要的国家机构及支持其战略行动计划的执行。

51. 8 月 20 日，委员会发布了全国调查报告，调查 *Bacha Bazi* (“玩弄男童”) 的原因和后果。这是有权势的阿富汗男子对男童进行性剥削，通常使其成为性奴的一种行为。委员会访问了全国 14 个省份的肇事者、受害者、地方精英人士和证人，呼吁政府修订法律，明确将这种行为列为罪行，纠正有罪不罚的氛围，保护受害者，以便消除这种虐待行为。报告认为，滋生这种现象的因素包括：法治薄弱、腐败、贫穷、国内存在非法武装团体。委员会目前正在起草一项宣传战略和行动计划，联阿援助团/人权高专办将对此提供支助。

七. 与联合国人权机制的合作

52. 2014 年 1 月 27 日至 2 月 7 日，普遍定期审议工作组举行了第十八届会议。2014 年 1 月 27 日举行的第 2 次会议对阿富汗进行了审议。工作组在 2014 年 1 月 31 日举行的第 10 次会议上通过了关于阿富汗的报告。阿富汗代表团在开场发言中承认，恐怖主义、极端主义、毒品、国内某些地区的不安全局势等挑战，影响了人权领域的进展速度。代表团指出，妇女权利和性别平等问题仍然是政府的首要任务，并强调阿富汗颁布了《消除对妇女暴力法》，设立了暴力侵害妇女案件特别检察办公室，而且为遭受家庭暴力的妇女建立了 16 个保护中心/庇护所；代表团还强调指出，政府成功地增加了受教育机会，改善了卫生保健服务，而且阿富汗已经成为大多数国际核心人权文书的缔约国。

53. 工作组在回应时提出的问题主要涉及以下方面：未能有效应对暴力侵害妇女行为增多的现象；警方大肆实施任意逮捕和拘留；拘留设施中的酷刑和其他虐待案件；境内流离失所者的人权状况；童工比例高；安全局势脆弱，面临众多严峻挑战。89 个国家提出了 224 项建议，涉及广泛的人权问题；政府接受了 189

项建议，拒绝了 12 项建议，还有 23 项建议有待进一步考虑。联阿援助团/人权高专办将与各方伙伴合作，帮助政府执行已经接受的建议。

54. 11 月 4 日至 12 日，暴力侵害妇女行为及其因果问题特别报告员拉希达·曼朱对阿富汗进行了访问，期间她在喀布尔、赫拉特和贾拉拉巴德会见了政府高级官员、阿富汗独立人权委员会主席、民间社会代表和外交人士。特别报告员在访问结束时发表的公开讲话中指出，自前任报告员 2005 年访问阿富汗以来，阿富汗在立法和制度建设方面取得了积极进展。然而，她特别敦促政府机构解决以下问题：缺少全面、一致的系統，以收集有关暴力侵害妇女行为的数据；对于保护妇女和女童免遭暴力的法律，没有进行有效的解释和加以切实执行；她还敦促政府为庇护所调拨适当的资源和支助。特别报告员将于 2015 年 6 月向人权理事会提交最后报告。

八. 结论

55. 阿富汗的安全、政治和经济过渡困难重重，人权状况因此受到不利影响。反政府势力企图利用这种乱局，加强了攻势，导致地面作战加剧，平民伤亡增加。局势不稳也影响了经济，危及可持续发展。在 2014 年 12 月 3 日和 4 日举行的阿富汗问题伦敦会议期间，国际社会按照此前在 2012 年 7 月举行的阿富汗问题东京会议商定的优先事项和捐资承诺，再次重申致力于建设阿富汗的未来，并且发出了强烈的政治信号，表示支持加尼总统的政府和改革计划。民族团结政府的组建为巩固和扩展人权保护提供了契机。要做到这一点，必须追究侵犯人权行为肇事者的责任。

56. 各方尤其欢迎新政府发表了坚定的公开声明，强调人权尤其是妇女权利为雄心勃勃的社会改革议程中的重要内容。联阿援助团/人权高专办全面支持政府采取各项举措，打击性骚扰、赋予妇女权利、解决有关境内流离失所者的问题，集中力量处理拘留人员的权利问题。而且多年以来，似乎首次出现了实现实质性和平与和解进程和过渡期司法的可能。人权决不能成为牺牲品，妇女必须在所有谈判中发挥充分、积极的作用；这两点对于实现可持续和平至关重要。人权高专办和更广泛的联合国系统已做好准备，在此关键时刻发挥积极、坚定的作用，支持阿富汗政府牢固树立所有阿富汗人的人权。

九. 建议

57. 联合国人权事务高级专员提出建议如下：

阿富汗政府应采取以下步骤：

(a) 采取具体措施，减少地面作战造成的平民伤亡，修改和加强战术指令、交战规则和其他程序，确保阿富汗国家安全部队所有人员接受有关平民保护

措施和减少平民伤亡的适当培训并为之提供资源，加强问责，并停止向平民居住区发射迫击炮弹、火箭弹和手榴弹；

(b) 加强政府中负责追查亲政府部队所致平民伤亡的机构，减少这种伤亡并追究责任；调查所有指称阿富汗国家安全部队、亲政府民兵和联合部队违反国际人道主义法和国际人权法及侵犯人权的指控；根据阿富汗法律和国际法的规定，起诉和惩处查获的责任人；

(c) 继续提供一切必要资源，以全面执行应对简易爆炸装置的国家战略；作为优先事项，进一步建设阿富汗国家安全部队的的能力，使之能够指挥、管控及有效开展行动，应对和处置简易爆炸装置，包括利用其中包含的信息；

(d) 继续解散非法民兵和武装团体并解除他们的武装；

(e) 为警察和检察官制定和实施详细的指导意见，规定就记录在案的暴力侵害妇女事件进行调解的方法、标准、最低要求和后续机制；

(f) 在 6 个月内制订一项今后两年内实施的具体计划，以增强消除暴力侵害妇女行为这项工作的重要性，其中包括消除对妇女歧视委员会 2013 年 7 月建议的措施；

(g) 在负责执行《消除对妇女暴力法》的政府机构开展能力建设，将这项法律作为警察部门和检察机关培训课程中的必修内容；通过扩大立法和指令的范围，确保全方位解决暴力侵害妇女问题；

(h) 按照《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》中国家预防机制的模式，设立独立的监督和问责机制；

(i) 全面执行第 129 号总统令，尤其要确保追究酷刑肇事者的责任；

(j) 确保阿富汗国家警察、国安局、关押拘留人员的其他机构，以及检察官和法院迅速、独立地调查酷刑和虐待指控，并惩处肇事者；确保检察官和法院对通过酷刑和虐待获得的证据不予采纳；

(k) 邀请酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚问题报告员访问阿富汗，帮助该国全面应对在拘留设施中防止虐待的问题；

(l) 全力支持阿富汗独立人权委员会公开发布冲突分析报告，以此增进和平与和解；

(m) 暂停执行死刑，批准《旨在废除死刑的公民权利和政治权利国际公约第二项任择议定书》。

58. 反政府势力应采取以下步骤：

(a) 停止向平民居住区发射迫击炮弹、火箭弹和手榴弹；

(b) 停止大肆滥用简易爆炸装置的做法，尤其是在平民经常出入的地区，停止使用非法压发式爆炸装置；

(c) 停止故意以平民为目标和杀害平民的做法，撤销准许袭击和杀害平民的命令，尤其不能袭击和杀害宗教人员、司法部门和文职政府工作人员；

(d) 停止袭击平民活动的地点，例如公路、市场、餐馆、民宅、领事馆、文职政府办公场所(包括法院)，也停止自这些地点发动袭击。

(e) 采用符合国际人道主义法的“平民”定义，在袭击中遵守国际人道主义法，包括显著区别、相称有度和审慎提防的原则，以防止平民伤亡；

(f) 实施行为守则、下达指示和指令，命令其成员预防和避免平民伤亡，并对以平民为目标、致平民死伤者追究责任；

(g) 平行司法机构停止实施处死、断肢、肉刑、殴打等非法制裁手段。

59. 国际社会应采取以下步骤：

(a) 考虑进一步支持政府执行消除暴力侵害妇女行为的各项方案，包括执行消除对妇女歧视委员会 2013 年 7 月提出的建议；实施包含具体指标的联合监测框架，以便将为消除暴力侵害妇女行为增加的拨款与可衡量的结果挂钩；

(b) 继续支持阿富汗独立人权委员会，公开谴责可能损害其独立性或效力的任何干预、安全威胁或政治压力；

(c) 继续支持阿富汗国家安全部队，确保部队在 2015 和 2016 年获得充足的资源、培训和设备，以便指挥、管控及有效开展行动，应对和处置简易爆炸装置，包括利用其中包含的信息；

(d) 继续努力标记和清除(包括表层和浅层清除)所有国际军事基地和安援部队开始行动后关闭的靶场中的未爆弹药；

(e) 在北大西洋公约组织“坚定支持特派团”和阿富汗国家安全部队内部建立机制，向有关当局通报空袭和地面行动后疑有未爆弹药的情况，确保对疑似危险区域进行标记和清除；

(f) 继续与政府合作，若国际安全部队或情报部门参与的行动中发生了平民伤亡，开展行动后的审查和调查，继续采取适当步骤，确保问责和赔偿，以及改进行动方式；

(g) 确保对涉及酷刑和虐待的阿富汗机构的所有援助均取得可衡量的具体效果，以改善监督和问责工作，尤其是预防、禁止和处罚使用酷刑的工作。