



人权理事会

第四十届会议

2019年2月25日至3月22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2018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联合国人权事务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；儿童与武装冲突；妇女权利、消除暴力侵害妇女行为以及加强妇女参与建设和平与安全；防止酷刑和任意拘留；民间社会空间以及将人权纳入和平与和解进程。报告还重点介绍了技术合作行动和成就的重要领域。

高级专员最后对阿富汗政府、反政府势力和国际社会提出了建议。

* 因提交方无法控制的情况，经协议，本报告迟于标准发布日期发布。



一. 导言

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2018年1月1日至11月30日。
2. 报告侧重于联阿援助团人权处的五个重点工作领域,即:在武装冲突中保护平民;儿童与武装冲突;妇女权利、消除暴力侵害妇女行为以及加强妇女参与建设和平与安全;防止酷刑和任意拘留;民间社会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)继续为联阿援助团的人权任务提供技术和资金支助。

二. 背景

4. 2018年初,喀布尔和贾拉拉巴德发生了两起重大袭击事件,1月20日至27日期间造成至少143名平民死亡,265人受伤。在日益增长的政治不确定性和有限的和平前景中,对安全问题的关切增加了。反政府势力在农村和城市地区发动了一轮有针对性的袭击行动,使武装冲突继续对平民造成严重伤害。冲突升级以及塔利班和伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国)–霍拉桑省发动的袭击增加,继续造成大量平民伤亡,据联合国记录,2018年前九个月的平民死亡人数是2014年以来的同期最高数字。
5. 另一方面,在和平谈判方面取得进展。2月,政府提出与塔利班进行无条件和谈。但塔利班没有作出正式答复,而是宣布发动一年一度的春季攻势。6月,政府宣布单方面停止敌对行动十天,塔利班则宣布停火三天,以庆祝斋月结束。在此期间,塔利班战斗人员进入城市,与家人共同庆祝,没有受到阿富汗国防和安全部队的阻拦。然而,冲突各方重新陷入交战。
6. 年中停火之后,阿富汗发生了一场大规模的公民和平运动,包括从拉什卡尔加到喀布尔的游行,参加者要求武装团体放弃暴力并为和平解决冲突进行谈判。然而,冲突各方对这一和平呼吁一直置之不理。塔利班想方设法扩大地盘,给阿富汗国防和安全部队带来挑战。持续交战使平民对不安全长期感到担忧,平民伤亡居高不下,对平民和民用基础设施造成其他与冲突相关的伤害。持续交战对公共服务造成破坏,影响了经济、社会及文化权利享受,导致广泛的境内流离失所问题。
7. 反政府势力特别是塔利班发动的有针对性的蓄意袭击持续造成平民伤亡,特别是妇女和儿童。伊黎伊斯兰国–霍拉桑省继续针对哈扎拉族什叶派穆斯林少数群体发动袭击,以煽动派别纷争。与此同时,美利坚合众国继续执行2017年8月宣布的南亚新战略,导致外国部队增加,使北大西洋公约组织(北约)在阿富汗有更多自主权发动空袭。由于空袭增加,据联阿援助团/人权高专办记录,亲政府部队发动的空袭造成的平民伤亡人数增加了。
8. 选民登记中心以及其他与选举有关的目标受到一轮有针对性的袭击之后,阿富汗期待已久的议会选举于10月20日、21日和27日举行。这三天期间,联阿援助团记录的平民伤亡人数超过了特派团2009年开始系统记录以来的以往任何

一个选举日。在整个选民登记期间和选举日，反政府势力，主要是塔利班，以用于选举相关目的的民事物体为目标，包括学校和清真寺。这些暴力行为包括使用直接针对平民的战术，以此作为一场蓄意行动的一部分，其目的是扰乱和破坏选举进程以及防止人民行使政治参与权。

三. 保护平民

9. 在本报告所述期间，平民伤亡数量处在与 2017 年相同的高水平上。与冲突有关的暴力继续破坏生计、家园和财产，造成数以千计的家庭流离失所，并限制了获得保健、教育和其他服务的机会。冲突对妇女和儿童造成严重影响。根据联阿援助团/人权高专办的持续记录，自杀式袭击和非自杀式简易爆炸装置一直是平民伤亡的主要原因，其次为地面交火。反政府势力造成的平民伤亡继续增加，迄今为止在本报告所述期间的总体平民伤亡中占比最高，亲政府部队造成的平民伤亡与 2017 年同期相比也增加了 17%。

10. 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 10 269 人(3 464 人死亡，6 805 人受伤)。联阿援助团/人权高专办将其中 65% 归于反政府势力，22% 归于亲政府部队(包括阿富汗国防和安全部队、亲政府武装团体和国际军队)。10% 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 3% 主要由战争遗留爆炸物造成，无法归于冲突的任何一方。

11. 联阿援助团/人权高专办记录的阿富汗所有地区的平民伤亡人数都有增加，仅有中部高地以及南部和西部地区除外。

12. 地面交火和战争遗留爆炸物造成的平民伤亡减少了，但自杀式和复合式¹ 袭击造成的平民伤亡增加了 28%，空袭造成的平民伤亡增加了 40%，这些增加超出了前述伤亡的减少。复合式和自杀式袭击造成的平民伤亡数量上升主要发生在东部和中部地区。此类袭击在东部地区造成的平民伤亡增加了十倍，主要在楠格哈尔。空袭造成的伤亡人数在所有地区都有增加，仅有南部和西部地区以及中部高地除外。

13. 伊黎伊斯兰国—霍拉桑省声称对 38 起事件负责，共造成 1 752 名平民伤亡(514 人死亡，1 238 人受伤)，是该团体 2017 年声称负责的伤亡人数的近两倍。其中自杀式和复合式袭击造成 1 631 人受伤。

14. 联阿援助团/人权高专办记录有 1 003 名平民伤亡是由与议会选举相关的暴力行为造成的。据特派团记录，在投票的三天期间有 479 名平民伤亡(64 人死亡，415 人受伤)，其余伤亡是在 4 月 14 日至 10 月 19 日的选举前活动期间发生的。

¹ 一种有组织的蓄意袭击，包括自杀装置(即随身携带的简易爆炸装置或自杀车辆携带的简易爆炸装置)、多名袭击者和多种装置(即随身携带的简易爆炸装置和迫击炮)。必须同时具备所有三项要素，才可被视为复合式袭击。

15. 2018 年，联阿援助团发布了八份公开报告(包括四份特别报告)，包括与人权高专办联合发布的报告，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。²

A. 反政府势力

16. 1 月 1 日至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办认为 6 631 名平民伤亡(2 095 人死亡，4 536 人受伤)为反政府势力所致。这些数字占平民伤亡总数的 64%，与 2017 年同期大体持平。平民伤亡的主要原因是简易爆炸装置战术(包括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 44%。自杀式和复合式袭击占有平民伤亡的近 26%，非自杀式简易爆炸装置袭击占近 18%。反政府势力在地面交火期间造成 1 332 名平民伤亡(285 人死亡，1 047 人受伤)，占平民伤亡总数的 13%，是造成平民伤亡的第二大原因。

17. 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 3 975 人(1 315 人死亡，2 660 人受伤)，比 2017 年同期增长 57%。其中包括九起反政府势力针对什叶派穆斯林少数群体发动的宗派袭击，其中大部分人为哈扎拉族，造成 732 名平民伤亡(219 人死亡，513 人受伤)。伊斯兰国—霍拉桑省声称对除一起事件外的所有其他事件负责。

18. 伤亡人数增加多因与选举有关的事件中对平民发动的袭击。例如，从 4 月 14 日选民登记期开始至选举前一天，联阿援助团核对了 154 起与选举有关的安全事件，造成 512 名平民伤亡(156 人死亡，356 人受伤)，245 名平民被绑架。妇女和儿童在伤亡人数中占 35%。仅 4 月 22 日在喀布尔市和 5 月 6 日在霍斯特市发生的两起致命袭击便造成超过 250 名平民伤亡。

19. 在经联阿援助团/人权高专办核实的与选举有关的平民伤亡总数中，87 起伤亡(38 人死亡，49 人受伤)是由针对议会候选人的袭击造成的，其中 8 人丧生。在投票的三天期间针对选民和投票中心的暴力行为又造成 479 名平民伤亡(64 人死亡，415 人受伤)，是联阿援助团/人权高专办 2009 年开始系统地记录平民伤亡以来，在选举日对平民造成伤害最大的一次。除生命损失和其他伤害之外，这种模式的袭击、威胁和恐吓还剥夺了阿富汗公民在不必担心受到伤害的情况下自由参与政治进程的权利。

20. 在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录了 249 起与冲突有关并由反政府势力实施的绑架或劫持事件，涉及 1 806 名平民；其中 54 名受害者被杀害，23 人受伤。

² 《武装冲突中保护平民：2017 年年度报告》(2018 年 2 月)；《关于武装冲突中保护平民的季度报告：2018 年 1 月 1 日至 3 月 31 日》(2018 年 4 月)；《选民登记初期与选举有关的袭击和侵犯人权行为》(2018 年 5 月)；《特别报告：2018 年 4 月 2 日在昆都士省达什蒂阿齐县发生的空袭》(2018 年 5 月)；《关于武装冲突中保护平民的年中报告：2018 年 1 月 1 日至 6 月 30 日》(2018 年 7 月)；《特别报告：不加区分地蓄意使用简易爆炸装置对阿富汗平民造成的伤害增加》(2018 年 10 月)；《关于武装冲突中保护平民的季度报告：2018 年 1 月 1 日至 9 月 30 日》(2018 年 10 月)；以及《特别报告：2018 年选举暴力事件》(2018 年 11 月)。所有报告均可查阅：<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>。

B. 亲政府部队

21. 1月1日至11月30日期间，联阿援助团/人权高专办归于亲政府部队的平民伤亡为2 289人(1 007人死亡，1 282人受伤)，比2017年同期增长17%。这些伤亡主要由阿富汗国防和安全部队造成，大部分伤亡是地面交火导致的，尽管据联阿援助团/人权高专办记录，此类平民伤亡下降了7%。亲政府势力造成平民伤亡的第二大原因是空袭，据联阿援助团/人权高专办记录，比2017年同期增长40%。加之搜查行动造成的平民伤亡也有大幅增加，这大大抵消了地面行动所造成平民伤亡的减少，³ 导致平民伤亡总数增加。

22. 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837人(410人死亡，427人受伤)，占有平民伤亡人数的8%。例如，4月2日，阿富汗空军的直升机在昆都士省达什蒂阿齐县Laghmani村进行空中行动，在一所伊斯兰学校旁举行的户外宗教仪式上发射了多枚火箭弹并使用重机枪开火，当时聚集了数百男子和男童。经联阿援助团/人权高专办核实，这次空袭造成95名平民伤亡(30名儿童死亡，65名平民受伤，其中49人为儿童)。联阿援助团就这一事件发布了一份特别公开报告，随后总统正式道歉。

23. 一个令人日益关切的领域是亲政府部队的搜查行动造成的平民伤亡。2018年，联阿援助团/人权高专办记录了搜查行动期间的326名平民伤亡(258人死亡，68人受伤)，是2017年同期这一数字的近三倍。联阿援助团/人权高专办将其中近三分之二的伤亡归于国家安全局特种部队单独或与国际军队共同进行的搜查行动。联阿援助团/人权高专办还收到内容一致的可信报告称，国家安全局特种部队和包括霍斯特保护部队在内的亲政府武装团体实施蓄意破坏平民财产、非法拘留和其他侵犯人权行为。联阿援助团/人权高专办继续与国家安全局特种部队寻求解决途径，以解决关于影响平民事件的事实争端。联阿援助团/人权高专办仍然表示关切，这些部队的侵犯人权行为似乎没有被追究责任。

24. 联阿援助团/人权高专办注意到，在本报告所述期间，政府政策和机制在减轻平民伤亡方面继续取得积极进展。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。联阿援助团/人权高专办还注意到，协调一致的平民伤亡追踪机制在北约的“坚定支持”顾问的指导下继续改进其运作。

25. 政府根据《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、第二(1996年修订)、第三、第四和第五号附加议定书所承担的义务于2月9日生效。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。

26. 在整个报告所述期间，联阿援助团/人权高专办为加强对平民的保护，继续与省级、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，向冲突各方以及可能影响其行动的其他各方进行宣传。定期对话促使政府和国际军队发布命令和政策，旨在更好地保护平民，使他们不受对平民造成最大伤害的战术之害。

³ 空袭和搜查行动造成的伤亡增加数量多于地面行动造成的伤亡减少数量，导致亲政府部队造成的平民伤亡总数增加9%。

四. 儿童与武装冲突

27. 1月1日至11月30日期间，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1 171起杀害和残害儿童事件，与2017年同期相比下降了24%。与2017年同期相比，儿童伤亡数量减少了4%，经工作队核实，至少有832名儿童被杀害，2 017名儿童受伤。

28. 在本报告所述期间，地面交火是造成儿童伤亡的最主要原因，占此类伤亡人数的40%，有1 141名男童和女童伤亡(273人死亡，868人受伤)。简易爆炸装置是第二大原因，造成483人伤亡(116人死亡，367人受伤)，再其次的原因是战争遗留爆炸物，造成405人伤亡(130人死亡，275人受伤)。令人关切的是，空中行动造成的儿童伤亡增加了55%，工作队记录了407名儿童伤亡(179人死亡，228人受伤)，2017年同期的儿童伤亡人数则为263人(113人死亡，150人受伤)。工作队记录的自杀式袭击造成248名儿童伤亡(65人死亡，183人受伤)，与2017年同期相比增加了75%。有针对性的杀人事件造成78名儿童伤亡(40人死亡，38人受伤)，与2017年同期相比减少近40%。

29. 工作队记录了阿富汗所有地区的儿童伤亡情况，其中南部(699人)、东部(544人)和北部(427人)地区的伤亡人数最多。

30. 所有儿童伤亡人数中，45%由反政府势力造成，33%由亲政府部队造成。15%的儿童伤亡由反政府势力和亲政府部队共同造成，1%由越境炮击造成，其余6%无法归咎于冲突的任何一方。

31. 在本报告所述期间，工作队核对了179起影响教育和教职人员的事件。此类事件包括袭击学校⁴和教职人员，威胁、恐吓和骚扰事件，绑架教职人员以及将学校用于军事用途。此外，经工作队核实，81起与选举有关的事件影响到被指定为议会选举的选民登记中心和投票站的学校。工作队将164起影响学校和相关人员的事件归咎于反政府势力，13起归咎于亲政府部队，2起由反政府势力和亲政府部队共同造成。工作队还核对了4起将学校用于军事用途的事件，其中3起由阿富汗国民军造成，1起由伊黎伊斯兰国—霍拉桑省造成。

32. 工作队核对了57起影响卫生设施和相关人员的事件，与2017年持平。其中41起由反政府势力造成，14起由亲政府部队造成，2起由反政府势力和亲政府部队共同造成。8月2日，在坎大哈省本杰瓦尔县Talaqan村，一辆救护车在将一名临产孕妇从Mushan村送往坎大哈市途中被遥控的简易爆炸装置击中，造成6名平民受伤，救护车受损。6月13日，在努尔斯坦省坎迪什县，反政府势力纵火焚烧县医院大楼、设备和救护车，还给六名工作人员戴上手铐并将他们劫持，其中包括一名医生、两名男护士、一名司机和两名保安。这些工作人员在几小时后获释，未受伤害。此次事件之后，该诊所暂停服务。

33. 此外，工作队核对了12起招募和使用儿童的事件，涉及35名男童(其中塔利班招募5名男童，巴基斯坦塔利班运动17名，亲政府民兵7名，阿富汗地方警察3名，伊黎伊斯兰国—霍拉桑省2名，阿富汗国家警察1名)。工作队还记

⁴ 其中包括直接针对学校的袭击以及对学校造成附带影响的不加区分的袭击。

录了关于招募和使用 16 名儿童的可信指控(塔利班 11 名, 阿富汗地方警察和阿富汗国家警察各 2 名, 国家安全局和塔利班共同招募和使用 1 名)。

34. 工作队核对了 17 起绑架事件, 涉及至少 42 名男童(塔利班 12 起, 涉及 36 名男童, 伊黎伊斯兰国—霍拉桑省 2 起, 涉及 3 名男童, 以及自称的伊黎伊斯兰国、阿富汗地方警察和巴基斯坦塔利班运动各 1 起, 各涉及 1 名男童)。

35. 工作队还核对了 4 起侵犯男童和女童的强奸和性暴力事件, 其中 3 起由阿富汗国民警察实施, 1 起由阿富汗地方警察实施。其中包括一起狎戏男童案件, 这是一种男童被有钱或有势的男子用于娱乐, 特别是跳舞和性活动的有害做法, 另一起案件中, 一名女童被用于狎戏目的。工作队还收到了其他性暴力侵害儿童案件的指控, 但由于涉及敏感问题, 无法对这些指控进行核实。出于同样的原因, 此类案件经常报告不足, 因此, 这些数字可能没有反映出这些事件在该国的严重程度。

36. 在本报告所述期间, 工作队核对了 39 起阻止人道主义人员通行的事件, 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。工作队将其中 34 起事件归咎于反政府势力(塔利班 24 起, 伊黎伊斯兰国—霍拉桑省 9 起, 未确定的反政府势力 1 起), 5 起归咎于亲政府部队(亲政府民兵 2 起, 阿富汗国家警察和国家安全局各 1 起, 国家安全局和阿富汗国家警察共同实施 1 起)。

37. 工作队还注意到, 内政部在增加阿富汗国家警察招募中心内的儿童保护股方面取得进一步进展, 在乌鲁兹甘省和努尔斯坦省建立了儿童保护股, 使在所有 34 个省建立儿童保护股的工作完成。通过这一机制, 327 名未成年申请者(325 名男童和 2 名女童)被阻止加入阿富汗国家警察队伍, 2017 年的这一数据为 294 名男童。

38. 联阿援助团/人权高专办、阿富汗独立人权委员会和工作队共同努力, 促使 2 月生效的经修订的《刑法》将狎戏男童定为刑事犯罪。经修订的《刑法》还将武装部队招募和使用儿童以及伪造国民身份证定为刑事犯罪。⁵

39. 5 月, 联阿援助团/人权高专办向政府提交了一份特别机密报告, 其中记录了阿富汗民众对冲突各方普遍招募和使用儿童以及在阿富汗导致此类做法的根本原因和推动因素的认识和意见。该报告的基础是关于联阿援助团/人权高专办人权小组 2016 年 10 月 15 日至 2017 年 12 月 31 日期间进行的近 700 次访谈和监测的分析。其中强调, 招募和使用儿童在阿富汗被视为普遍做法, 据报告称, 塔利班是主要实施者。阿富汗各地民众还指控武装部队, 特别是阿富汗地方警察和阿富汗国家警察, 利用男童进行性虐待, 包括狎戏男童。

40. 8 月 6 日, 联阿援助团/人权高专办与政府、国际军队和阿富汗独立人权委员会的代表举行了一次活动, 讨论打击性暴力侵害儿童, 特别是狎戏男童不受惩罚现象的策略。这次活动提供了一次机会, 就提高认识、促进问责以及为消除狎戏男童做法制定战略的必要性进行讨论。在本报告所述期间, 联阿援助团/人权高专办和工作队一道与总检察长办公室和国家安全局开展合作, 倡导将被拘留儿童

⁵ 伪造国民身份证是助长招募儿童加入阿富汗武装部队, 特别是阿富汗地方警察的一项因素。

从国家安全局转移到少年管教中心。被拘留的青少年未经指控被关押在成人设施中，这种做法违反了《刑事诉讼法》和《少年诉讼法》。11 月，55 名被拘留儿童被转移到少年管教中心，这是使他们获得康复和提供社会心理支助的第一步。

五. 防止任意拘留与尊重公平审判权

41. 联阿援助团/人权高专办欢迎政府在履行国家消除酷刑计划所列的政府承诺方面所取得的进展。

42. 2 月，政府通过了经修订的《刑法》，其中载有与《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》基本一致的酷刑定义。

43. 4 月，阿富汗加入《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》，其中要求政府在加入一年之内设立一个独立的国家预防机制，以防止酷刑和其他形式的虐待。同月，阿富汗撤销了对《禁止酷刑公约》的保留，从而承认禁止酷刑委员会有权对其领土内的酷刑指控进行秘密调查。

44. 6 月，政府提交了关于禁止酷刑委员会结论性意见后续行动的报告(CAT/C/AFG/CO/2/Add.1)，概述了在落实委员会关于包括有罪不罚文化、逼供和死刑(CAT/C/AFG/CO/2,第 8 (c)、28 (c)和 34 (a)段)在内的具体关切领域的一些建议方面所取得的进展。在 2018 年 10 月 23 日的一封信函中，禁止酷刑委员会要求缔约国提供补充资料。

45. 10 月，反酷刑法在官方公报中公布。该法对补偿作出规定，使酷刑受害者得以向刑事和民事法院提起法律申诉，还设立了一个反酷刑委员会，其任务包括监督拘留场所和调查关于酷刑和其他形式虐待的指控。

46. 对 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 10 月 15 日期间在联阿援助团定期监测拘留情况框架内所进行访谈的初步分析显示，在此期间，受访被拘留者就国家安全局和阿富汗国家警察设施中的酷刑和其他形式虐待提供可信报告的比例总体下降。⁶ 尽管存在这种下降趋势，但联阿援助团/人权高专办注意到，被阿富汗国防和安全部队羁押者遭受虐待的可信报告数量仍然居高不下。

六. 死刑问题

47. 经修订的《刑法》大大减少了适用死刑的罪行数量。联阿援助团/人权高专办注意到，政府在 2018 年没有执行死刑。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《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 836 人被关在死囚室。

⁶ 联阿援助团/人权高专办计划在 2019 年上半年发布一份关于 2017 年 1 月 1 日至 2018 年 12 月 31 日期间被阿富汗国防和安全部队羁押的与冲突有关的被拘留者待遇情况的公开报告。初步结果可能会发生变动。

七. 消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利

A. 妇女权利

48. 政府继续努力推动促进和保护妇女权利。10 月，关于妇女继承权和财产所有权以及在战争和紧急情况下保护妇女的两项政策重新提交给内阁的性别问题委员会供其批准。第一项政策草案旨在促进妇女的经济赋权和财务独立，第二项政策草案旨在确保国家在紧急情况下为保护妇女采取全面应对措施。

49. 3 月 8 日，阿富汗在全国范围为庆祝国际妇女节举办了 30 多项活动。联阿援助团/人权高专办与联合国伙伴共同举办了 14 项活动，着重强调妇女权利以及妇女在和平与安全决策进程中的重要作用。

B. 消除暴力侵害妇女行为

50. 3 月 3 日发布的第 262 号总统令修订了 2017 年《刑法》，使《消除暴力侵害妇女行为法》(2009 年)仍然适用。这对于确保继续从法律上保护妇女和女童免遭暴力侵害妇女的犯罪行为是必要的，因为 2017 年 8 月，除《刑法》适用的谋杀和性侵犯罪行外，已从经修订的《刑法》中删除关于暴力侵害妇女行为的整个章节。同日还签署了第 259 号总统令，使性侵犯、殴打致伤和致残以及协助和教唆罪行的量刑规定与《刑法》相一致。

51. 5 月，总检察长办公室聘用 93 名妇女担任检察官，从而得以向各省和各县调派更多女检察官，并将根据《消除暴力侵害妇女行为法》设立的由妇女领导的检察部门从 34 个省中的 25 省增至 31 省。阿富汗有 2 826 名检察官，包括 130 名派往全国各地的消除暴力侵害妇女行为检察部门的检察官，其中 75 人是妇女。根据《消除暴力侵害妇女行为法》设立的法院数量从 2017 年的 15 个增至本报告所述期间的 22 个，向这些法院调派了 92 名法官，其中 25 人是妇女，出于安全原因，她们大多留在喀布尔。

52. 仍有报告发生暴力侵害妇女的事件，包括有害传统习俗。1 月至 11 月，联阿援助团/人权高专办记录了 318 起据称暴力侵害妇女的案件，包括谋杀(91 起)、名誉杀人(25 起)、性侵犯(30 起)、殴打(94 起)和童婚(15 起)。其中 63 起案件的受害者是未成年人。记录的 318 起案件中，20 起获得调解(根据《消除暴力侵害妇女行为法》设立的机构调解 10 起，非正式司法机制调解 10 起)；1 起由于缺乏证据而结案；另 1 起由于被指控的行为人死亡而结案。9 起案件在幸存者与犯罪者之间的问题解决后由原告撤销。

53. 妇女庇护所由妇女事务部监督，向暴力幸存者提供保护以及社会心理和法律援助服务。然而，由于本报告所述期间的捐助资金减少，非政府组织在 21 个省运作的 28 个庇护所中有 2 个减少服务。

54. 5 月 29 日，联阿援助团/人权高专办发布了题为《有冤不申和有罪不罚：关于暴力侵害妇女刑事犯罪的调解工作》的报告。7 月 17 日，联阿援助团/人权高专办举行了一次国家会议，汇聚了 40 名政府、民间社会、国际社会和联合国伙伴的高级别代表，旨在促进关于落实报告建议的联合行动。6 月至 11 月期间，联阿援助团/人权高专办与国家和非国家伙伴举行了约 23 次关于落实建议的宣传

会议。10 月，总检察长办公室设立了一个监外教养局，其任务是根据 2017 年《刑法》制定一项非监禁刑罚办法方面的政策。联阿援助团/人权高专办主张，应当在这样一项政策中纳入监外教养办法，以适用情节较轻的暴力侵害妇女罪行。

55. 6 月，政府开始执行 2017 年《禁止骚扰妇女和儿童法》，并设立了一个高级委员会，负责监督政府的执行工作。根据《刑法》和《禁止骚扰妇女和儿童法》，骚扰妇女儿童是一项罪行，但报告不足仍是查明主要趋势和模式的一项挑战。随着《刑法》将强迫妇女接受妇科检查定为刑事犯罪，3 月，民间社会组织设立了一个保护和支助妇女免遭强迫妇科检查的工作组，对旨在消除这种做法的战略宣传进行协调。内政部随后于 4 月发布一项全国性口头指示，禁止执法实体强迫被拘留妇女接受此类检查。

56. 7 月 29 日，劳动、社会事务、烈士和残疾人事务部与联合国儿童基金会发布了《阿富汗童婚问题：改变话语》报告。这份报告对五个省的社区的知识、态度和做法进行了背景分析。8 月，联阿援助团/人权高专办开始向省级和县级伙伴宣传终结这种做法的重要意义，因为这种做法是《消除暴力侵害妇女行为法》所规定的犯罪行为，而且会对少女造成长期伤害。令人关切的是，8 月至 11 月期间，在受到干旱和贫穷影响的地区，特别是赫拉特省和巴德吉斯省，境内流离失所家庭由于极端情况卖掉了 161 个子女。

C. 妇女、和平与安全

57. 3 月，高级和平委员会联合秘书处将所有 34 个省的省级和平委员会中的妇女人数从 2 名增加到 3 名。在和平委员会的 114 名妇女中，102 名任职于省级和平委员会，12 名任职于高级和平委员会。尽管这是可喜进展，但妇女在和平进程和地方和平倡议中的代表人数仍然不足。

58. 7 月 31 日，政府发布了关于阿富汗执行安全理事会第 1325 (2000)号决议的国家计划的执行情况的第二份进展报告，涵盖时期为 2016 年 9 月至 2017 年 9 月。政府在报告中指出，国家安全部门机构中的妇女人数增加了，包括担任高级别和指挥职务的妇女，国家军队中的妇女比例从 2015 年的 1.3%增至 2016 年的 2.5%，国家警察中的妇女比例从 2015 年的 0.5%增至 2016 年的 0.6%。⁷

59. 尽管登记参加 2018 年议会选举的农村妇女数量不多，但 850 万登记选民中有 35%是妇女(相较于 2014 年总统选举增加 8%)。竞选 249 个议会席位的 2 565 名候选人中有 417 名妇女。有 7 429 个妇女投票站，而男子投票站为 11 667 个，约有 13 000 名阿富汗妇女担任选举观察员。

60. 2018 年，联阿援助团/人权高专办举办了 11 项与妇女、和平与安全全球开放日有关的活动，34 个省中有 16 个省派代表参加。活动有 249 名阿富汗人出席(212 名妇女和 37 名男子)，他们就阿富汗妇女对和平进程和地方和平倡议的参与

⁷ “阿富汗贯彻联合国安理会第 1325 号决议(妇女、和平与安全)国家行动计划的 2017 年进展报告”，2017 年，第 13 页。

交流了意见和建议。讨论的重点是解决阻碍妇女参与和平进程的根深蒂固的文化规范和歧视性做法。

61. 11月25日，联合国在阿富汗庆祝消除暴力侵害妇女行为国际日，标志着“消除性别暴力16日行动”全球运动开始。在这一背景下，11月25日至12月10日期间，联阿援助团/人权高专办与合作伙伴共同举办了13次讲习班、圆桌会议、小组讨论，一场艺术竞赛以及围绕“点亮橙色：#HearMeToo”全球主题发出的广播信息。这项运动重点关注各省普遍存在的暴力侵害妇女和女童的罪行，如某些有害传统习俗、具体罪行报告不足以及为确保有效问责对刑事司法服务所作的改进。

八. 和平与和解，包括问责与过渡期司法

62. 联阿援助团/人权高专办继续与民间社会和阿富汗独立人权委员会积极合作，促进民间社会空间和对人权维护者的保护，终结侵犯人权行为的有罪不罚现象，支持消除歧视的努力，并促进包容性和平与和解进程。联阿援助团/人权高专办还支持努力促进妇女、女童、少数群体和其他弱势群体人权的核心理念，以及确保他们参与包括和平进程在内的政治和社会领域。

63. 联阿援助团/人权高专办继续与民间社会领导的过渡期司法协调小组进行合作，该小组由20个组织组成，这些组织积极促进阿富汗战争受害者对基于正义的和平与和解进程发表意见。2018年，该小组在喀布尔、巴尔赫、赫拉特和巴达赫尚举办了七次协调会议和纪念活动，包括12月10日全国战争受害者日在喀布尔举办的一次摄影展。

64. 国际刑事法院的检察官2017年11月20日向预审分庭请求给予司法授权，以便开始调查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，此后，阿富汗战争受害者及其代表向国际刑事法院提交了近800份材料。联阿援助团/人权高专办通过帮助受害者准备材料的阿富汗律师协会，提高了公众对国际刑事法院程序的认识。

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参与空间、提高其宣传技能和促进其对国际人权机制和标准的理解，倡导民间社会团体参与这一进程。在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办举办了39次圆桌讨论会、讲习班和研讨会，以促进民间社会的空间和参与以人权为基础的和平进程，并使民间社会活动人士和人权维护者能够对人权进行监测、报告和宣传。2018年，联阿援助团/人权高专办为7个广播节目的播出提供支持，以促进阿富汗的人权价值观。

66. 4月30日，联阿援助团/人权高专办在喀布尔发布了34个省级和平路线图的汇编。随后在20个省举行了20次宣传活动和省级路线图发布会，有约616名阿富汗人参加，其中包括地方当局、民间社会和媒体组织(460名男子，156名妇女)。

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接触，定期举行协调会议，其目的是分享信息，倡导保护宗教和族裔少数群体的权利，并就暴力侵害记者、媒体工作者、民间社会活动人士和人权维护者的事件采取后续行动。5月9日，委员会在喀布尔举行了一次关于问责、人权、正义及和平的全国会

议。主管人权事务的助理秘书长出席了此次会议。6月26日，联阿援助团/人权高专办举办了一次关于民间社会编写利益攸关方报告的培训，这些报告是定于2019年1月21日举行的该国第三轮普遍定期审议的组成部分。

68. 阿富汗独立人权委员会的委员任期于6月30日结束。7月9日发布的一项总统令修订了之前在5月26日发布的一项命令，规定了选举新委员的程序。这项命令建立了一套两级审查制度，确保终选的27名申请人具有适当资格和多样性，再由总统从中选择9人。

九. 记者和媒体工作者的安全

69. 记者和媒体工作者继续面临反政府势力和亲政府部队的恐吓和暴力。在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录了6个省中发生的31起与冲突有关的事件(反政府势力30起，身份不明的犯罪者1起)。这些事件造成15名记者被杀害，13名记者受伤，1起威胁事件，以及一家广播电台和一家电视台被烧毁。4月30日，在喀布尔的一次有针对性的袭击中，9名记者在履行职责时被杀害，6名记者受伤。

70. 10月16日，政府启动了记者支助基金，其目的是帮助记者和死难媒体工作者家属。联阿援助团/人权高专办继续与民间社会组织 and 政府官员进行合作，以促进保护记者和媒体工作者。

十. 与联合国人权机制的合作

71. 2018年，联阿援助团/人权高专办继续支持政府加强能力，与包括普遍定期审议进程在内的联合国人权机制增进合作。联阿援助团/人权高专办与政府正在进行讨论，为支持设立一项国家报告和后续行动机制提供技术援助商定时限。10月22日，政府提交了第三轮普遍定期审议的国家报告。

72. 11月5日，外交部向联阿援助团/人权高专办告知，数份报告的起草工作正在进行中，即提交消除种族歧视委员会、残疾人权利委员会、消除对妇女歧视委员会和儿童权利委员会的报告。

73. 阿富汗政府继续努力执行关于执行安全理事会第1325(2000)号决议的国家计划，利用自身能力，在没有国际社会支持的情况下执行行动计划第一阶段。政府关于此项国家计划执行情况的第三份报告预计将于12月提交。

74. 8月，阿富汗在联阿援助团/人权高专办的技术支持下开始起草一项反歧视法，其目的是保障少数群体、妇女和其他边缘群体的权利。

十一. 结论

75. 2018年，政府再次发出的和平呼吁对阿富汗平民的困境影响甚微。尽管平民伤亡总数与2017年基本持平，但联合国在本报告所述期间记录的平民死亡人数是2014年以来的最高数字。

76. 随着安全局势继续恶化，一场民间运动所提出的实现和平和武装团体放弃暴力的要求仍然没有得到重视。伊斯兰斋月结束时，阿富汗人民目睹了前所未有的

停火。然而，在反政府势力针对城乡平民发动的激烈战斗和有针对性的袭击中，和平的希望仍然渺茫。

77. 人民的政治参与权受到反政府势力的严重威胁，他们在议会选举的三天期间对选民登记中心和投票站开展了一轮有针对性的袭击。

78. 政府努力落实在竞选人权理事会成员席位时所作的保证。4 月，阿富汗加入了《禁止酷刑公约任择议定书》，并撤销了对《禁止酷刑公约》的保留。政府还采取了旨在建立国家报告和后续行动机制的措施，并加快起草提交条约机构的数份待交报告。

79. 促进妇女权利方面的进展仍然缓慢，妇女继续遭受暴力侵害。3 月发布的第 262 号总统令修订了 2017 年《刑法》，使《消除暴力侵害妇女行为法》继续适用，因为 2017 年 8 月已从《刑法》中删除关于暴力侵害妇女行为的整个章节。

80. 民间社会行为体，包括妇女和人权维护者、记者和媒体工作者，继续面临威胁、恐吓和骚扰，民间社会空间因而受到限制。

十二. 建议

81. 人权事务高级专员提出以下建议。

82. 阿富汗政府应：

(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，并继续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) 与防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚小组委员会协商，建立防止酷刑的国家预防机制；

(c) 继续执行国家预防和减轻平民伤亡政策，加强调查所有与冲突有关的伤害平民事件的措施，并进一步加强记录冲突相关事件的专门实体；

(d) 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；

(e) 加强阿富汗国家警察内的儿童保护股的能力，通过主动监测，特别是在检查站，监测、查明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性暴力侵害儿童的报告，并为被阿富汗国防和安全部队拒绝招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；

(f) 加强法律和政策，防止学校被用于军事用途，以补充阿富汗 2015 年 5 月通过的《安全学校宣言》中所载的声明；

(g) 确保执行经修订的《刑法》将猥亵男童定为刑事犯罪的相关规定，重点是对行为人追究责任，包括阿富汗国防和安全部队成员；

(h) 确保侵犯人权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，包括对冲突相关暴力事件中伤亡平民的家属的赔偿，提高公众对赔偿程序的认识；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；

(i) 确保冲突的受害者、其家属和代表能够安全地倡导对战争罪和危害人类罪的行为人追究责任；

(j) 加强与国际刑事法院的协调，为国际刑事法院代表访问阿富汗提供便利；

(k) 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，提高妇女对包括调解程序在内的暴力案件中可用补救办法的认识；

(l) 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，提供专门的人力和财政资源，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；

(m) 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门或政府机构，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；

(n) 确保消除对记者和民间社会行为体实施侵犯权利行为而不受惩罚的现象，所有侵犯权利行为都得到迅速彻底的调查，并将行为人绳之以法；确保记者和民间社会行为体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；保护民间社会空间，加强民间社会行为体对和平与和解进程的参与；

(o) 在法律上暂停死刑，并尊重为保护死刑犯的权利提供保障措施的国际标准，特别是《公民权利和政治权利国际公约》第六条和保护死刑犯权利的保障措施中所规定的最低标准(经济及社会理事会第 1984/50 号决议，附件)；

(p) 严格执行禁止酷刑和其他形式虐待的国家法律；确保国家和国际法律要求的旨在防止酷刑和虐待的程序性和其他法律保障措施得到所有国家当局的支持；并采取步骤，确保庭审不接受逼供供词作为证据；

(q) 按照《公民权利和政治权利国际公约》第十四条，提高司法机构保障公正审判的能力，包括因国家安全相关指控被拘留的少年的公正审判，以及在所有刑事诉讼中保障正当法律程序的能力。

83. 反政府势力应：

(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的蓄意攻击，承认其根据国际人道主义法得到保障的受保护地位；

(b) 停止对宗教少数群体成员不加区分的攻击，并停止使用仇恨言论作为这种行为的理由；

(c) 尊重政治参与权，停止对选举相关设施和人员发动袭击，并特别注意确保保护选举过程中使用的学校、卫生设施和清真寺不受袭击；

(d) 采取措施，执行禁止招募和使用儿童的指令，确保对为军事目的招募和使用儿童的指挥官追究责任；

(e) 发表声明，承认民间社会行为体，特别是人权维护者和记者，包括妇女和女童的重要作用，以及他们的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；

(f) 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，特别是间接发射系统，并始终尊重人道主义排雷人员的平民地位；

(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，特别是停止攻击和威胁女童教育、教师和一般教育部门。

84. 冲突各方应：

(a) 根据国际人权法和人道主义法规定的义务，采取预防措施，减少平民伤亡，包括儿童伤亡，确保追究行为人的责任，为提供人道主义援助提供便利；

(b) 保障对民间社会空间和民间社会行为体的保护，包括对记者、人权维护者和媒体工作者的保护，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工作受到袭击或报复的权利。

85. 国际社会应：

(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) 支持政府通过提供必要资源，向暴力幸存者提供不间断的社会心理和法律援助服务，促进保护妇女和女童；

(c) 鼓励政府履行在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；

(d) 通过技术支助、资源以及有针对性的宣传，支持政府努力推动妇女、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，促进公正和包容的和平进程，增进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) 协助政府，特别是通过调动资源，充分履行根据防止招募未成年人行动计划所作的承诺，并确保与国家监测和报告工作队积极合作并向其提供支持。