



人权理事会

第四十六届会议

2021 年 2 月 22 日至 3 月 19 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

本报告依照人权理事会第 2/113 号决定和第 14/15 号决议提交，介绍了 2020 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(人权高专办)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；防范酷刑和尊重程序保障；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这些领域取得的成就。

报告最后向政府、反政府势力和国际社会提出了建议。



一. 导言

1. 本报告依照人权理事会第 2/113 号决定和第 14/15 号决议提交，涵盖 2020 年 1 月 1 日至 11 月 30 日。报告系与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)合作编写。
2. 报告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；防范酷刑和尊重程序保障；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. 2 月 29 日，美利坚合众国与塔利班签署了一项旨在实现阿富汗和平的协议。协议所设想的初步释囚工作已于 9 月完成。同日，阿富汗与美国签署了旨在实现阿富汗和平的联合声明，阿富汗和平谈判于 9 月 12 日启动。
5. 平民仍然首当其冲地受到武装冲突的伤害。尽管联阿援助团和人权高专办记录的与冲突有关的平民伤亡相比 2019 年同期有所减少，但平民受害情况依然严峻。不过，在美国与塔利班签署协议的前一周以及在开斋节和宰牲节宗教庆祝活动期间两次持续三天的停火期间，暴力曾短暂地停歇。造成平民伤亡总体减少的主要原因是，国际军事部队的空袭以及反政府势力的自杀式袭击造成的平民伤亡有所减少。塔利班压发式简易爆炸装置和阿富汗空军空袭造成的平民伤亡有所增多，在部分程度上抵消了上述减少。阿富汗和平谈判的启动尚未带来平民伤亡的下降。

三. 保护平民

6. 根据联阿援助团/人权高专办的记录，平民受害情况依然令人震惊，阿富汗的冲突仍是世界上最致命的冲突之一。尤为令人关切的現象是，自阿富汗和平谈判启动至 11 月 30 日，平民受害程度与 2019 年同期记录的水平相似。2020 年的头 11 个月，在所有平民伤亡中，妇女和儿童占了近半，其中妇女占 13%，儿童占 30%。地面交战是平民伤亡的主要原因，其次是自杀式和非自杀式简易爆炸装置、定点清除和空袭。
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 7,850 人(2,711 人死亡，5,139 人受伤)。与 2019 年同期相比，这一数字下降了 21%，原因是国际军事空袭以及塔利班与伊拉克和黎凡特伊斯兰国—霍拉桑(伊黎伊斯兰国—霍拉桑)发动的自杀式袭击导致的平民伤亡有所减少。联阿援助团/人权高专办认为，这些伤亡有 61%是反政府势力造成的，26%是亲政府部队造成的。其余 13%的平民伤亡是由无法归于任何一方的事件导致的，包括冲突各方之间的交火和战争遗留爆炸物。
8. 根据联阿援助团/人权高专办的记录，在冲突各方地面交战期间，发生了大量平民伤亡，特别是在平民居住区使用榴弹炮、迫击炮和火箭等间瞄火力造成的

伤亡。根据记录，塔利班使用压发式简易爆炸装置和定点清除造成的平民伤亡以及阿富汗空军空袭造成的平民伤亡也有所增多。

9. 根据联阿援助团/人权高专办的记录，曾有三三次短暂的暴力停歇，显著减少了平民伤亡，即 2 月 29 日美国与塔利班签署协议的前一周，以及开斋节和宰牲节宗教庆祝活动期间的停火。然而，自 9 月 12 日阿富汗和平谈判启动至 11 月 30 日期间，联阿援助团/人权高专办记录了大量平民伤亡，情况与 2019 年同期相似。

10. 2020 年，联阿援助团发布了五篇关于保护平民的公开报告。其中包括四篇定期报告，以及 6 月 21 日发布的一篇关于 2019 冠状病毒病(COVID-19)全球大流行期间医疗卫生系统所受攻击的特别报告。¹

11. 为了更有力地系统性监测武装冲突对受害者的影响，联阿援助团/人权高专办进行了逾 100 次访谈。从这些访谈中获得的信息突出表明，民众因武装冲突而被迫承受着多层面的影响，包括长期残疾、心理伤害和经济损害，以及失去亲人。监测显示，相比已造成的伤害，处理伤害所必需的护理和重视不足，包括对已造成的伤害缺乏承认、开展的调查数量有限、没有提供赔偿，负担得起的医护服务的供给也十分有限。

12. 联阿援助团继续公开和私下进行宣传，向冲突各方提供咨询意见，以更好地保护平民免受伤害。联阿援助团还继续传播导致平民受害的事件的有关信息，以期帮助各方更好地理解其行动对平民的影响并采取相关举措。此外，联阿援助团就防止和减少伤亡的措施提供了建议和培训。

13. 政府在北大西洋公约组织坚定支持特派团顾问的支持下，继续执行关于防止和减少平民伤亡的国家政策，包括在 2020 年第四季度恢复了避免和减少平民伤亡委员会的活动。

14. 联阿援助团与塔利班防止平民伤亡和申诉事务委员会保持了接触，该委员会仍在调查关于塔利班造成平民伤亡的指控。

A. 反政府势力

15. 1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团/人权高专办认为有 4,800 名平民伤亡(1,680 人死亡，3,120 人受伤)是由反政府势力造成的，占平民伤亡总数的 61%，比 2019 年降低了 22%。

16. 反政府势力所致平民伤亡的责任方为：塔利班(46%)、不明反政府势力(9%)，以及伊黎伊斯兰国—霍拉桑(6%)。尽管联阿援助团/人权高专办观察到 2020 年头 11 个月塔利班和伊黎伊斯兰国—霍拉桑造成的平民伤亡人数有所减少，但同一时期，不明反政府势力造成的平民伤亡人数有所增加。

17. 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使用简易爆炸装置，导致 2,611 名平民伤亡(765 人死亡，1,846 人受伤)，占有此类伤亡的 33%。非自杀式简易爆炸装置造成了所有平民伤亡的 26%，而自杀式袭击造成

¹ 关于在阿富汗保护平民的所有报告，可查阅：<http://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports>。

了所有平民伤亡的 7%。联阿援助团/人权高专办认为，955 名因地面交战而造成的平民伤亡(238 人死亡，717 人受伤)是反政府势力所致，占平民伤亡总数的 12%。

18. 联阿援助团/人权高专办记录了 1,552 名因反政府势力蓄意攻击平民而造成的平民伤亡(653 人死亡，899 人受伤)，比 2019 年同期减少 44%。联阿援助团/人权高专办还继续记录伊黎伊斯兰国—霍拉桑针对什叶派穆斯林社区(大多数为哈扎拉人)和锡克社区的袭击。2020 年的头 11 个月，联阿援助团记录了七起出于宗教动机的袭击案件，伊黎伊斯兰国—霍拉桑声称对这些袭击负责，袭击导致至少 247 名平民伤亡(87 人死亡，160 人受伤)。

19. 联阿援助团/人权高专办继续记录反政府势力使用自杀式和非自杀式简易爆炸装置及大规模枪击进行的不加区分和不相称的袭击。这种袭击包括 7 月 13 日对位于萨曼甘省艾巴克市的国家安全局总部的复合式袭击。袭击造成 91 名平民伤亡(1 人死亡，90 人受伤)，塔利班声称对此次袭击负责。另一次袭击是，10 月 18 日在古尔省的恰赫恰兰市，阿富汗国家警察该省总部附近的一辆汽车发生爆炸，造成 188 名平民伤亡(15 人死亡，173 人受伤)，无人声称对此次袭击负责。另外，伊黎伊斯兰国—霍拉桑声称对喀布尔教育设施的两次袭击负责。其中一次袭击于 10 月 24 日发生在一所大学预科教育中心，造成至少 77 名平民伤亡(25 人死亡，52 人受伤)。第二次袭击于 11 月 2 日发生在喀布尔大学，造成至少 47 名平民伤亡(20 人死亡，27 人受伤)。根据联阿援助团/人权高专办的记录，因受害者触发压发式简易爆炸装置而导致的平民伤亡增加了 43%，这种装置本质上具有滥杀滥伤性，作用相当于杀伤人员地雷，此类平民伤亡几乎全部是由塔利班造成的。

B. 亲政府部队

20. 联阿援助团/人权高专办认为，1 月 1 日至 11 月 30 日期间，亲政府部队造成了 2,033 名平民伤亡(753 人死亡，1,280 人受伤)，比 2019 年同期减少 28%。亲政府部队所致的平民伤亡占平民伤亡总数的 26%，责任方分别为阿富汗国家安全部队(22%)、国际军事部队(2%)、亲政府武装团体(1%)以及不明或多支亲政府部队(1%)。根据联阿援助团/人权高专办的记录，国际军事部队的空袭以及国家安全局特种部队和霍斯特省护卫队的搜索行动造成的平民伤亡有所减少。联阿援助团/人权高专办认为阿富汗国民军造成了更多的平民伤亡，主要原因是地面交战和空袭导致的平民伤亡有所增加。

21. 2020 年的头 11 个月，空袭造成的平民伤亡总数相比 2019 年同期有所减少，但联阿援助团/人权高专办记录的阿富汗空军空袭造成的平民伤亡有所增加，是自联阿援助团于 2009 年开始记录平民伤亡以来最高的此类空袭所致平民伤亡人数。在美国与塔利班签署协议后，国际军事部队空袭所致的平民伤亡几乎停止。在本报告所述期间，空袭造成了 617 名平民伤亡(301 人死亡，316 人受伤)，占所有平民伤亡的 8%。联阿援助团/人权高专办认为，75%的空袭所致平民伤亡是由阿富汗空军造成的。例如，9 月 19 日，阿富汗空军对昆都士省汗阿巴德地区的空袭造成了 20 名平民伤亡(15 人死亡，5 人受伤)。

22. 对于在平民居住区使用间接火力(尤其是榴弹炮和迫击炮)的现象，联阿援助团/人权高专办仍然感到关切。2020 年的头 11 个月，亲政府部队使用这类武器造

成了 1,234 名平民伤亡(355 人死亡, 879 人受伤), 占此类伤亡的 16%。这与 2019 年同期相比略有增加。在亲政府部队使用间接火力造成的平民伤亡中, 妇女和儿童所占的比例超过十分之七。联阿援助团/人权高专办认为, 这些伤亡绝大多数是由阿富汗国民军所致。例如, 6 月 29 日, 阿富汗国民军在赫尔曼德省桑金地区的一个当地集市使用间接火力, 造成 50 名平民伤亡(19 人死亡, 31 人受伤)。

四. 儿童与武装冲突

23. 由联阿援助团/人权高专办和联合国儿童基金会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实, 2020 年 1 月 1 日至 11 月 30 日期间, 发生了 1,021 起杀害和残害儿童事件, 比 2019 年同期减少 6%。

24. 所有儿童伤亡人数中, 42%由反政府势力造成, 37%由亲政府部队造成。约有 15%的儿童伤亡因无法确定具体责任方而被视为由反政府势力和亲政府部队共同造成, 2%由巴基斯坦军队跨境炮击造成。其余 4%无法归因于任何特定的冲突方。

25. 任务组核对了 59 起影响教育和教育相关人员的事件, 包括袭击学校²和教育相关人员的事件, 威胁、恐吓和骚扰事件, 以及绑架教育相关人员的事件。与 2019 年核实的 67 起事件相比, 减少了 12%。³

26. 任务组认为, 有 36 起影响教育和教育相关人员的事件是反政府势力造成, 19 起是亲政府部队造成。此外, 有两起事件是反政府势力和亲政府部队共同造成, 另有两起是不明责任方造成。例如, 5 月 1 日, 在西部地区, 塔利班在一所女子小学周围安放了遥控简易爆炸装置, 引爆并摧毁了 14 间教室中的 4 间。由于 COVID-19 大流行的相关限制, 学校没有上课, 故无人受伤。

27. 任务组核对了 73 起影响医疗保健设施和医务相关人员的事件, 相比之下, 上一次报告所述期内核对了 72 起。

28. 这些事件中, 共有 56 起认定为反政府势力造成, 九起为亲政府部队造成, 七起为亲政府部队和反政府势力共同造成, 一起为不明责任方造成。例如, 5 月 12 日, 三名身着阿富汗国家全部队制服并配备 AK-47、手榴弹和战术背心的袭击者闯入了喀布尔 Dasht-e-Barchi 有 100 张床位的医院产科病房。他们有系统地逐一经过各个房间, 向病人和医护人员开火, 包括新产妇和婴儿。共有 23 名平民在袭击中丧生, 包括 3 名儿童和 1 名医务工作者, 另有 23 人受伤, 包括 3 名儿童。无人声称对此次袭击负责。

29. 任务组核对了 31 起招募和使用儿童的事件, 涉及 166 名男童, 其中 120 名男童被塔利班招募, 7 名被亲政府民兵招募, 5 名被阿富汗国家警察招募, 4 名被阿富汗国民军地方部队招募。任务组收到的指控显示, 冲突各方还招募和使用了另外 255 名男童, 这些指控仍在核实中。由于此问题的敏感性以及保护方面的关切, 招募和使用儿童的情况仍然存在严重少报的问题。

² 这既包括直接针对学校的袭击, 也包括不加区分而偶然影响到学校的袭击。

³ 此类事件在 2019 年有所增加, 因为许多教育设施被指定为总统选举的投票中心。

30. 任务组核对了 10 起针对儿童的强奸和性暴力事件，⁴ 涉及五名女童和九名男童。在这 10 起事件中，2 起认定为塔利班造成，3 起为阿富汗国家警察造成，1 起为平民责任方造成，⁵ 1 起为亲政府民兵造成，1 起为阿富汗国民军地方部队造成，1 起为阿富汗国民军造成，1 起为阿富汗地方警察造成。其中包括一起 bacha bazi (狎戏儿童)事件，bacha bazi 是一种有害做法，即有钱或有权者利用儿童进行娱乐，特别是从事舞蹈和性活动。任务组收到了七起针对儿童的性暴力事件的指控，部分指控仍在核实中，其他指控则无法核实，否则会危及所涉儿童的生命。

31. 内政部通过阿富汗国家警察招募中心的儿童保护股，在制止和防止招募和使用未成年人现象方面取得了进展。例如，已阻止 121 名未成年申请人(均为男童)加入阿富汗国家警察，相比之下，2019 年的数据为 401 名男童。

32. 联阿援助团/人权高专办继续在监测和报告方法及武装冲突中的儿童保护问题上提高利益攸关方的认识 and 对其进行培训，对国家安全局的 30 名人权官员进行了关于保护儿童免遭招募和使用以及保护儿童免遭性暴力的培训。

33. 11 月，依照政府防止招募和使用未成年儿童的行动计划及其关于杀害和残害儿童以及对儿童实施性暴力问题的附件，内政部核可了关于维护儿童权利和保护儿童的政策。该政策于 11 月 24 日正式启动，其中包含了保护儿童免遭招募和使用以及保护儿童免遭性暴力(包括 bacha bazi 做法)的规定。

34. 联阿援助团/人权高专办继续倡导对洛加尔省男童在校内遭受性虐待的指控进行迅速、独立和公正的调查。在此推动下，总检察长办公室已设立了一个委员会，负责调查这些指控。联阿援助团/人权高专办在一项调查中向该委员会提供了关于采用关爱儿童的方法的技术咨询和指导，并主张扩大该委员会的任务范围以涵盖其他省份。该委员会已确定了 21 名嫌疑人，迄今为止已有九人被捕。其中若干人员已被判定犯有骚扰、强奸和轮奸等罪行，并被判处 5 至 22 年监禁。⁶

35. 国家安全委员会在北大西洋公约组织坚定支持特派团的支持下，起草了安全部门关于保护儿童的全国共同政策，该政策将适用于内政部、国防部和国家安全局。在本报告所述期间，随着起草和修订进程的推进，联阿援助团/人权高专办、坚定支持特派团和非政府组织提供了技术咨询。

五. 防范酷刑和尊重程序保障

36. 1 月 15 日，阿富汗总统颁布了推行监狱改革的政令。改革采用康复式方针来处理监禁事务，旨在将监狱管理职责移交给监狱管理局这一民事机构，所有的拘押所、拘留设施和监狱都将置于该机构之下。2 月 25 日，修订后的剥夺自由中心管理法经另一项总统令获得通过。尽管职责移交因 COVID-19 大流行爆发而推

⁴ 其中两起事件还涉及招募和使用儿童，因此所涉儿童的人数和事件数也计入了上一段中的总数。

⁵ 这是一起 bacha bazi 案件，对于此类案件，即便犯罪人为平民，国家监测和报告任务组也会进行监测和报告。

⁶ 截至 2020 年 11 月，任务组正在试图核实逮捕情况。

迟，但省级监狱和青少年管教中心的管理工作已分别从内政部和司法部逐步转移至监狱管理局。

37. 为了防止 COVID-19 的蔓延，阿富汗总统在 3 月至 5 月期间颁布了三项总统令，通过特赦和减刑释放囚犯。根据联阿援助团/人权高专办的记录，4 月至 10 月期间约有 11,000 人(不包括儿童)获释，占第一项总统令颁布时估计在押囚犯人数的逾四分之一。但自 6 月起，监狱人口已有所增加。联阿援助团/人权高专办仍感关切的是，截至 11 月底，超过三分之二的监狱超过了最大容量，有几所达到正常容量的三至四倍。

38. 3 月，在 COVID-19 大流行爆发后，联阿援助团/人权高专办与相关主管机构分享了一份基本人权原则概要，以针对 COVID-19 加强对被剥夺自由者的保护。联阿援助团/人权高专办已暂时停止了定期拘留监测查访以及与被拘留者的访谈，而是启动了经调整而适合所有省级监狱、拘押所和青少年管教中心的远程监测。联阿援助团/人权高专办每月两次通过不同平台与近 150 个拘留设施进行沟通，并与合作伙伴一起倡导增加对被拘留者的关注以及在这方面提供适足的资源。

39. 4 月，根据联阿援助团/人权高专办的记录，估计已有逾半数被关押在全国各地青少年管教中心的男童和女童获释，大大降低了这些中心的占用率。联阿援助团/人权高专办仍感关切的是，被指控或判定犯有与安全或恐怖主义有关罪行的儿童，主要是与反政府势力有关的儿童，一贯被排除在授予特赦或减刑的总统令之外。5 月，在喀布尔青少年管教中心，据报告有一名被怀疑感染了 COVID-19 而被隔离关押的男童自杀身亡。

40. 联阿援助团/人权高专办注意到辩护律师在 COVID-19 大流行背景下面临的若干挑战。这些律师因出行限制以及拘留设施的探视限制而难以与委托人交流，特别是难以与被拘留者交流。被拘留者缺少可以使用的电话，这阻碍了他们与律师的沟通。拘留设施空间封闭，因此无法保持足够的社交距离，也限制了私人会面。律师也难以获取总统令和案卷等相关文件的副本，增加了他们的工作难度。

41. 作为防范酷刑的工作的一部分，联阿援助团/人权高专办开始倡导制定非强制性的询问技巧准则，供执法部门使用。联阿援助团/人权高专办发现，各执法机构没有采用一致的询问技巧。只有国家安全局教授一种非强制性的询问模式并力求运用这种模式，称为“和平”(PEACE)模式。⁷

42. 联阿援助团/人权高专办已将 2014 年、2015 年、2016 年、2017 年和 2019 年发生的 11 起案件转交强迫或非自愿失踪问题工作组。这些案件中，八起认定为阿富汗国家警察造成，一起为国家安全局造成，两起为不明行为体造成，除一起外，所有案件都发生在坎大哈地区。迄今为止，试图了解亲人命运和下落的家庭一直努力未果。联阿援助团/人权高专办向地方和中央主管机构进行了宣传，倡导这些机构进行调查以确定失踪人员的命运和下落，向其家人通报调查结果，并确保责任人受到问责。

⁷ “和平”(PEACE)的每个字母代表：规划/准备(planning/preparation)、接触/解释(engagement/explanation)、陈述(account)、结束(closure)和评估(evaluation)。

六. 死刑

43. 现有资料显示，在本报告所述期间没有执行死刑。在编写本报告时，尚不得知被判处死刑者的人数，包括死刑经最高法院确认者的人数。联阿援助团/人权高专办继续倡导政府正式暂停死刑，并根据国际法和国内法遵守公正审判保障。

七. 消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利

A. 妇女权利

44. 2020 年出现了一些与保护和促进妇女权利相关的立法动态。6 月 28 日，司法部向内阁立法委员会提交了一份家庭法草案，该法进入拟订阶段已有十年。包括民间社会和阿富汗独立人权委员会在内的利益攸关方有一个月的时间对草案进行审查并提出意见。目前的草案引发了严重的人权关切，其中包含歧视性待遇，违反了阿富汗已加入的《消除对妇女一切形式歧视公约》以及《宪法》。特别是，该草案允许一夫多妻制，并规定未满 18 岁的儿童经其父亲或祖父和法院许可能够结婚。此外，该草案侵犯了妇女的权利，包括享有人身安全、行动自由、表达自由、平等法律保护 and 隐私的权利。截至 12 月，在民间社会组织和政府机构提出意见后，该法律草案正由司法部再次审查。

45. 8 月 14 日，阿富汗总统颁布了一项政令，设立了由总统办公室和妇女事务部主持的妇女高级理事会。该理事会旨在与国内和国际伙伴协调，制定政策和履行政府关于妇女权利的承诺，从而促进增强妇女权能。理事会的人员组成、职权和任务尚待具体说明。民间社会行为体已关切地提出，是否有必要单设另一个机构来处理妇女权利问题而非侧重于将性别平等纳入现有实体的主流。

46. 9 月 17 日，一项总统令规定，国民身份证还应包括持证人母亲的姓名，这是民间社会团体长期以来一直争取的变化，但仍非强制。

47. 6 月 29 日，内阁责成所有部委和政府机构与妇女事务部分享信息，说明每个实体中妇女的任职人数、担任何职以及计划采取哪些特别举措以增强妇女的权能和参与。7 月，总统下令在所有 34 个省增设一个专由妇女担任的副省长职位。这些职位预计将主要负责社会和经济事务以及增进妇女权利的工作。

48. 3 月，联阿援助团/人权高专办在阿富汗各地举办了六场纪念国际妇女节的活动，包括体育活动、圆桌会议和小组讨论，侧重于：(a) 提高对妇女和女童基本权利的认识，如不歧视和受教育权，以及(b) 消除暴力侵害妇女和女童行为的法律和体制基础设施。在国家层面，包括妇女事务部和内政部在内的若干政府实体组织了庆祝活动。

B. 消除暴力侵害妇女行为

49. 1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团/人权高专办记录了 250 起据称暴力侵害妇女和女童的刑事犯罪案件，包括殴打(83 起)；谋杀(60 起)，包括 18 起所谓的名誉杀人案件；强奸(31 起)，包括两起强奸未遂案件；骚扰和妨碍(25 起)；致伤或致死(17 起)；强迫自焚或自杀(13 起)；逼婚(11 起)；强迫卖淫(5 起)；童婚(5 起)。在至少 41 起案件中，受害者是未满 18 岁的女童。在 37 起案件中，法院将犯罪

人定罪；在另外 10 起案件中，法院宣告被指控者无罪。共有 42 起案件被原告撤回。截至 12 月，许多案件仍在司法程序中。联阿援助团/人权高专办还记录了 13 起与冲突有关的性暴力案件，其中 7 起据称是亲政府部队所为，6 起据称是塔利班所为。

50. 妇女事务部立法委员会继续推进 2019 年 4 月启动的审查 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》的工作。该部计划建立多所面向暴力行为女性幸存者的保护中心。12 月 7 日，联阿援助团/人权高专办发布了一份关于暴力侵害妇女和女童行为司法对策的公开报告，根据 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》，此类行为已属于刑事罪。⁸

51. 政府继续努力打击性骚扰和性虐待有罪不罚的现象。2019 年 7 月，总检察长办公室设立了专门的反骚扰局，并于 2020 年 5 月任命了首任局长。该局负责防止和起诉公共和私人组织中的性骚扰行为，其工作人员大多为男性，迄今为止处理的案件很少。依《反骚扰法》设立的消除骚扰妇女和儿童行为高级委员会在 2020 年仅召开过一次会议。

52. 如今，根据《消除暴力侵害妇女行为法》设立的初级检察机关和上诉检察机关在全部 34 个省份都已投入运作，增加了受害者诉诸司法的机会。在初级检察机关中，有 32 个机构的领导由女性担任。阿富汗国家警察家庭响应股也已在全部 34 个省份投入运作。这些响应股有 442 名工作人员，其中 178 人为女性。此外，已在所有省份建立了消除暴力侵害妇女行为法院，既有初级法院，也有上诉法院。

53. 9 月 3 日，内阁立法委员会提议修订《刑法》中关于所谓童贞检查的规定，使进行这种“检查”需要法院的命令和妇女的同意。该修正案经 9 月 29 日公布的总统令生效。长期以来，阿富汗独立人权委员会、妇女权利组织和消除对妇女歧视委员会一直呼吁禁止童贞检查这种做法，而该修正案远未能满足这一需求。10 月 11 日，阿富汗独立人权委员会发布了一份关于强行对违法妇女进行妇科检查的报告。作为编写这份报告的基础，对拘留场所或妇女保护中心内过去三年曾遭受妇科检查的妇女进行了调查。报告指出，92.3%的妇女在未经自己同意或没有法律命令的情况下遭受了这种检查，因此这种检查违反了《刑法》。至少 24% 的检查是以“确定”童贞为目的。

54. 1 月至 11 月，联阿援助团/人权高专办开展了 250 项关于消除暴力侵害妇女行为的宣传和外联活动，并举行了 35 次提高认识活动，受众 168 人，包括 80 名妇女。由于 COVID-19 大流行爆发，一些提高认识活动被搁置，而其他活动则通过无线电广播进行。

八. 和平与和解，包括问责制和过渡期正义

55. 联阿援助团/人权高专办向政府、阿富汗独立人权委员会和民间社会提供了支持，以促进包容性和符合人权的和平与和解进程以及促进以受害者为中心的司法。

⁸ 联阿援助团和人权高专办，“就暴力侵害妇女和女童的罪行伸张正义”，2020 年 12 月。

56. 1 月，联阿援助团/人权高专办与政治和建设和平事务部的一名调解高级顾问合作，帮助举办了为期三天的讲习班，面向阿富汗独立人权委员会领导小组，讲解国家人权机构在促进以受害者为中心的司法和包容性和平进程方面的作用。整个 2020 年，联阿援助团/人权高专办继续就与和平、人权和以受害者为中心的司法有关的各个方面向委员会提供咨询，包括在相关领域制定可持续的政策备选办法。6 月 2 日，委员会发布了一份关于将受害者纳入和平进程的立场文件，其中载有为谈判各方拟订的提议和备选办法。6 月 25 日，委员会主席在安全理事会发言，重点指出了 COVID-19 大流行对人权和平民伤亡趋势的影响，并强调了人权在和平进程中的重要性，以及切实以受害者为中心的司法措施的重要性。9 月 12 日，委员会对阿富汗和平谈判的启动表示欢迎，同时鼓励各方商定一套指导会谈的原则，例如包容性和受害者权利。

57. 联阿援助团/人权高专办提高了冲突各方对国际人权义务的连续性和以受害者为中心的司法(包括受害者权利和包容)的认识。1 月和 10 月，联阿援助团/人权高专办和荷兰驻阿富汗大使馆主办了非正式的以受害者为中心的司法“之友小组”的两次会议，以期进一步协调在这一领域与包括阿富汗独立人权委员会和民间社会在内的国家行为体以及外交界成员的接触。

58. 3 月 5 日，国际刑事法院修正了预审分庭 2019 年 4 月 12 日的裁决，授权调查 2003 年 5 月以来塔利班、阿富汗和美国部队在阿富汗领土上犯下的据称的战争罪行和危害人类罪行，以及 2002 年 7 月以来在阿富汗境外犯下的与冲突有关的罪行。3 月 26 日，政府请求推迟调查，理由是国内已在调查在阿富汗发生的据称的战争罪行和危害人类罪行。

59. 11 月 12 日，澳大利亚总理设立了特别调查员办公室，以评估和审查澳大利亚国防军督察长阿富汗调查的结果。11 月 19 日公布的调查报告发现有可信信息显示，2009 年至 2013 年期间在阿富汗发生了 23 起事件，有 39 人在这些事件中被澳大利亚特种作战特遣队成员非法杀害或按其指示被非法杀害，这可能构成战争罪。

九. 公民空间，包括记者、媒体工作者和民间社会行为体的安全

60. 民间社会组织和媒体界对表达自由和结社自由相关领域的立法草案表示关切。特别是，政府正在审议的一项关于非政府组织的法律草案设想要对协会施加不必要的限制并由政府实施过度控制，包括对法律、行政、财务和业务事项的控制。

61. 在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录了多起事件，有 58 名民间社会活动人士(包括 10 名妇女)因自己的工作而受害。有十一人遇害，其中三人被塔利班所杀。对于其他八起案件，包括 6 月份阿富汗独立人权委员会两名工作人员遇害案，无法确定责任方。此外，有三人受伤：一人被国家安全局所伤，另外两起案件责任方不明。其余 44 起案件涉及威胁或恐吓和虐待，认定的责任方为政府或反政府势力。

62. 1 月 19 日，由 32 个民间社会组织组成的联盟发布了一项保护人权维护者的战略并将之递交政府。8 月 14 日，四名特别程序任务负责人关切地指出 2020 年人权维护者遭受的袭击有所增多，吁请阿富汗政府打击此类袭击有罪不罚的现

象。⁹ 11 月 23 日，联合国人权事务高级专员在 2020 年阿富汗问题会议开幕时再次呼吁为人权维护者建立适当的保护机制。

63. 联阿援助团/人权高专办记录了多起事件，有 34 名记者和媒体工作者(包括两名妇女)以及四家广播台和电视台因其工作而受害。其中有五名受害者被杀：两人被伊黎伊斯兰国—霍拉桑所杀，另外三起案件无法确定具体责任方。此外有九人受伤：七人被伊黎伊斯兰国—霍拉桑所伤，另外两起案件无法确定具体责任方。其余 20 起案件涉及威胁或恐吓、临时逮捕或剥夺自由以及虐待，认定的责任方为政府、亲政府势力或反政府势力。相比 2019 年(四名记者和媒体工作者丧生，六人受伤)，伤亡人数略有增加。

64. 联阿援助团/人权高专办支持政府、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以及打击歧视。

65. 联阿援助团/人权高专办除了在以受害者为中心的司法方面开展工作和进行密切合作外，还在保护平民、儿童与武装冲突、妇女权利和拘留监测方面加强了与阿富汗独立人权委员会的长期接触。联阿援助团/人权高专办和该委员会在喀布尔和各省举行了 103 次协调会议。随着 COVID-19 大流行的爆发，委员会监测和报告了政府的疫情应对措施，倡导采取更好的准备和应对措施，并参与了政府的全国和地方各级协调机制。委员会发布了 14 篇专题报告，涉及各种人权问题，包括保护平民、学校和工作场所中的性虐待、获得教育和医疗保健的机会(包括在 COVID-19 疫情背景下)、被拘留者和残疾人的人权状况，以及强迫妇科检查。

66. 联阿援助团/人权高专办还在全国各地组织了 18 次能力建设和外联活动，有 507 人参加，其中 137 人为妇女。参加者包括人权维护者、记者、政府官员、阿富汗独立人权委员会的代表和地方社区领袖。10 月 26 日，在联合国成立 75 周年之际，联阿援助团/人权高专办启动了为期两个月的关键人权问题在线培训课程，受众为全国各地选出的 34 名年轻的人权维护者，包括 10 名妇女。联阿援助团/人权高专办还支持在阿富汗全国播出了七个专题广播节目，内容涉及获取信息的问题以及民间社会在促进和保护人权方面的作用。此外，联阿援助团/人权高专办主动与包括人权维护者和大学生在内的民间社会接触，分发了该国各语言版本的 COVID-19 疫情背景下的人权高专办人权准则、550 本关于人权和阿富汗相关法律的书籍以及 1,200 份人权日历。

十. 与联合国人权机制的合作

67. 3 月 10 日，消除对妇女歧视委员会发布了关于阿富汗提交的第三次定期报告的结论性意见，并就一系列问题提出了若干建议。6 月 5 日，禁止酷刑委员会通过了阿富汗提交第三次定期报告之前的问题清单。8 月 14 日，阿富汗向儿童权利委员会提交了对关于其第二至第五次合并定期报告的问题清单的答复。

68. 在建立国家报告和后续行动机制以推动落实条约机构、人权理事会特别程序和普遍定期审议提出的建议方面，政府尚未取得进展。

⁹ 人权高专办，“联合国专家吁请阿富汗防止出现更多杀害人权维护者案件”，2020 年 8 月 14 日。

十一. 结论

69. 尽管平民伤亡减少了 21%，但阿富汗仍是 2020 年最致命的居住地之一。虽然在阿富汗和平谈判的背景下，以及在秘书长关于全球人道主义停火以专注抗击 COVID-19 大流行的呼吁下，人们对停火抱有希望，但自 9 月 12 日和平谈判开始到 11 月 30 日，平民伤亡人数仍保持在与原先相似的水平。“减少暴力”周(2 月 22 日至 28 日)以及与开斋节和宰牲节有关的两次为期 3 天的停火表明，只要有政治意愿，冲突各方就有能力减少战斗。在战斗没有结束的情况下，冲突各方能够而且必须付出更多努力以保护平民免受伤害，为此应从速审查有关做法，并加强减少伤亡的措施。

70. 旨在保护平民生命的新思维和具体行动不仅将拯救数千家庭，使之免于痛苦和悲伤，还能减少相互指责，在和平谈判者间增强信心和信任。冲突各方需要承认对受害者造成的伤害，还需要响应受害者就其所致伤害获得真相、正义、补偿和赔偿的权利。

71. 妇女和女童在就暴力犯罪诉诸司法方面以及更广泛而言在享有基本权利方面仍然面临挑战。必须继续努力，确保立法框架保护和促进妇女权利而不是强化歧视性待遇，并确保相关法律得到充分执行。

72. 2020 年初启动的监狱改革注重康复式方针，是积极的一步。联阿援助团/人权高专办还注意到为防止 COVID-19 蔓延而从监狱释放大量和儿童的努力。但是，监狱系统过度拥挤仍然令人关切，而且与防止 COVID-19 蔓延有关的限制还加剧了有关问题，例如影响律师与其委托人之间互动的问题。

73. 联阿援助团/人权高专办指出，执法机构使用的审讯技巧可能并不十分适合确保防范酷刑和虐待。联阿援助团/人权高专办认为，在这方面，极为重要的是各执法机构都要采用非强制性的询问模式。

74. 民间社会行为体，包括人权维护者、记者和媒体工作者以及阿富汗独立人权委员会的工作人员，继续日益受到针对，面临威胁、恐吓和骚扰。该委员会在和平协议谈判期间和之后的促进和保护人权方面，以及在制定能维持和平的以受害者为中心的司法备选办法方面，具有关键作用。

75. 受害者、妇女和少数群体积极倡导在阿富汗和平谈判中让他们表达意见。政府有责任继续履行国际人权条约机构的义务。作出这种承认将具有重要意义，有助于不断努力充分确保促进和保护阿富汗全体居民的人权。

十二. 建议

76. 联合国人权事务高级专员建议冲突各方从速同意全面停止敌对行动，并确保妇女、青年、受害者和少数群体充分参与的进程，实现可持续和包容性的和平。高级专员建议其他国家以及国际和区域组织促进和支持这种努力。

77. 联合国人权事务高级专员建议阿富汗政府：

保护平民

(a) 执行防止和减少平民伤亡的国家政策，加强措施调查所有与冲突有关的伤害平民事件以确保问责，并进一步加强国家安全委员会和阿富汗国家安全部

队(特别是阿富汗国民军)的有关努力,系统性地记录与冲突有关的事件对平民造成的伤害;

(b) 停止在平民居住区和以平民居住区为目标使用榴弹炮和迫击炮等间瞄火力,以及其他具有广域效应的爆炸物;

(c) 继续制定和改进战术指令、接战规则和其他程序,以防止和减少与使用武装飞机有关的平民伤害;

(d) 通过一项行动计划,履行该国根据《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战争遗留爆炸物议定书》(第五号议定书)承担的义务;

妇女权利和消除暴力侵害妇女行为

(e) 加大努力,通过并实施符合国际人权标准的法律和政策框架,从而防止、惩处和根除一切形式的暴力侵害妇女行为,加强刑事司法系统确保问责的能力,并开展全国性活动,提高妇女对遭受暴力侵害时可使用的补救措施的认识;

(f) 保证遭受暴力侵害的妇女和女童能够立即获得有效的补救、庇护所、法律援助和赔偿,包括补偿;

(g) 从国家经常预算中为全国各地的无障碍庇护所和妇女保护中心提供充足的资金;

(h) 毫不拖延地落实消除对妇女歧视委员会在最近对阿富汗的审议中提出的建议;

(i) 确保现行法律(特别是《刑法》)和新立法(例如家庭法草案)不歧视妇女并符合国际人权标准;

儿童与武装冲突

(j) 通过阿富汗国家警察儿童保护股,建立一个标准化的转介系统,促进已与冲突各方分离、从拘留场所获释和/或被招募中心拒绝的儿童重新融入社会;

(k) 在议会通过 2019 年《儿童权利保护法》,该法将招募儿童、使用儿童和 bacha bazi 的做法定为刑事罪,并建立有效的调查和纪律机制,用于处置已认定对招募和使用儿童行为负有责任的指挥人员和招募人员;

(l) 将被武装团体招募的儿童首先视为受害者,优先帮助他们康复,并考虑对被指控犯有与安全或恐怖主义有关的罪行的儿童采取管辖权下放,以便这些儿童能够与家人保持更近的距离和在其原籍地附近接受审判,并根据国内和国际少年司法标准,确保充分保护因与国家安全有关的指控而被拘留的儿童的权利;

(m) 确保执行经修订的《刑法》的相关条款,将冲突各方招募和使用儿童的行为以及 bacha bazi 的做法定为刑事罪,注重向犯罪人问责,为此应迅速、有效和彻底地调查所有指控并起诉嫌疑人,包括阿富汗国家安全部队的成员;

防范酷刑和尊重程序保障

(n) 执行禁止酷刑和其他形式虐待的法律,确保所有国家主管机关维护国内法和国际法要求的防范酷刑和虐待的程序保障和其他法律保障,包括让当事人

在被捕时有机会接触律师，并确保司法机构系统性地调查酷刑指控，即便在没有医疗记录的情况下也进行这种调查，还要确保在法院诉讼程序中不采信逼供词；

(o) 终止隔离拘禁这一做法，并执行国内法，要求实施逮捕的机构将被剥夺自由者的下落告知其家人；

(p) 确保拘留场所使被剥夺自由者能够及时接触律师，包括安装电话以供与律师联系，并提供空间，供被剥夺自由者与律师进行私密的安全交流；

(q) 发布政策准则，采用非强制性的询问模式，适用于所有执法机构；

(r) 修订《刑事诉讼法》附件一，对与安全和恐怖主义有关的犯罪案件，特别是涉及儿童的案件，下放管辖权；

(s) 对强迫失踪案件进行公正、彻底和透明的调查，以确定失踪人员的命运和下落，及时将调查结果告知其家人，并确保责任人受到问责；

(t) 加入《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》；

(u) 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；

(v) 在法律上暂停死刑，尊重设立保障措施以保护死刑犯权利的国际标准，特别是《公民及政治权利国际公约》第六条，以及保护死刑犯权利的保障措施所规定的最低标准；¹⁰

(w) 找到有创造性、有效和有意义的方式，将全国各地的受害者、妇女、媒体和民间社会的意见纳入正在进行的和平进程，以确保公正和可持续的和平；

(x) 确保冲突受害者、其家人和代表能够安全地主张追究战争罪和危害人类罪犯罪人的责任并能获得有效补救，包括性别敏感的、包容性的赔偿；

(y) 在任何和平解决方案中，实施强有力的审查程序，防止参与严重罪行(如违反国际人道法和国际人权法行为)的武装团体成员被安全机构或政府机构招募，同时确保不给予全面大赦或豁免，并尊重受害者的权利；

(z) 确保消除侵犯记者和民间社会行为体权利的行为有罪不罚的现象，迅速和彻底地调查所有此类侵权行为，并将犯罪人绳之以法；确保记者和民间社会行为体享有表达自由的正当权利并能获取信息，而不用担心遭到报复或攻击；保护公民空间，包括避免通过限制结社自由和表达自由的法律；并促进让民间社会行为体更多地参与和平与和解进程；

(aa) 确保阿富汗独立人权委员会有能力对所有拘留场所进行突击查访，为该委员会提供可持续的预算，并修订授权法律，以确保其委员只能连任一次。

78. 高级专员建议国际军事部队支持阿富汗政府执行防止和减少平民伤亡的国家政策，为此应继续在政策、行动和战术层面向阿富汗国家安全部队提供培训、资源和相关支持，特别是采取减少伤亡的措施，防止间接火力、具有广域效应的爆炸性武器和武装飞机对平民造成伤害。

¹⁰ 经济及社会理事会第 1984/50 号决议，附件。

79. 高级专员建议反政府势力：

(a) 停止蓄意以平民、平民场所以及礼拜、教育和文化场所为目标，承认其受国际人道法保障的受保护地位，并适用符合国际人道法的“平民”定义；

(b) 停止不加区分地攻击宗教少数群体的成员，并停止使用仇恨言论为这种攻击辩解；

(c) 加强塔利班防止平民伤亡和申诉事务委员会的工作，并使该委员会除调查有关事件之外，更加注重防止平民伤亡，包括为此向战斗人员提供关于国际人道法的培训；

(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，确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，以及确认他们的表达自由和提出批评意见的权利，并系统性地谴责袭击媒体和民间社会的行为，承认并尊重他们的平民身份；

(f) 停止在平民经常出入的所有区域使用简易爆炸装置，停止使用非法的压发式简易爆炸装置，停止在平民居住区和以平民居住区为目标使用迫击炮和火箭等间瞄火力，并始终尊重人道主义排雷人员的平民身份；

(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，包括让人们能充分获得食物、水和卫生设施。

80. 高级专员建议冲突所有各方：

(a) 根据国际人权法和国际人道法规定的义务，采取措施防止和减少平民伤亡，包括儿童伤亡，确保犯罪人受到问责，保护医疗保健设施和人员免受攻击，并为人道主义准入提供便利，尤其是在 COVID-19 大流行的背景下；

(b) 根据国际人道法，保证保护公民空间，以及保证将包括记者、媒体工作者和人权维护者在内的民间社会行为体作为平民予以保护，并尊重他们安全和自由地监测武装冲突和进行报告的权利，使他们不用担心因为自己的工作而遭到攻击或报复。

81. 高级专员建议国际社会：

(a) 鼓励政府与国际刑事法院保持尽可能密切的合作；

(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，包括提供必要的资源，以利于暴力行为的幸存者提供社会心理和法律援助服务；

(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；

(e) 确保受害人、其家人和证人的权利在和平与和解进程与结案工作中得到尊重和保护；

(f) 通过调集资源等方式，协助政府充分履行其在防止招募未成年人行动计划之下所作的承诺，确保与国家监测和报告任务组积极合作并向其提供支持。
