



人权理事会

第三十四届会议

2017年2月27日至3月24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

本报告根据人权理事会第2/113号决定和第14/15号决议提交。报告介绍了2016年1月至11月期间阿富汗的人权状况，概述了联合国阿富汗援助团人权股与联合国人权事务高级专员办事处合作开展的核心工作和技术援助活动。

报告重点放在人权股五个重点工作领域，即：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、加强妇女参与建设和平与安全以及男女平等；防止酷刑和任意拘留；以及将人权纳入和平与和解进程。

报告最后对政府、反政府势力和国际社会提出了具体建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 背景	3
三. 保护平民.....	3
A. 反政府势力.....	5
B. 亲政府势力.....	6
四. 儿童与武装冲突.....	7
五. 保护免遭任意拘留与尊重公平审判权.....	9
六. 死刑问题.....	9
七. 暴力侵害妇女行为和增进妇女权利.....	10
八. 和平与和解，包括问责制与过渡时期司法.....	12
九. 记者和媒体工作者的安全.....	13
十. 与联合国人权机制的合作.....	15
十一. 结论	15
十二. 建议	15

一. 引言

1. 本报告根据人权理事会第 2/113 号决定和第 14/15 号决议提交。报告所述期间为 2016 年 1 月至 11 月，与联合国阿富汗援助团(联阿援助团)合作编写。
2. 报告重点放在联阿援助团人权股五个重点工作领域，即：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、加强妇女参与建设和平与安全以及男女平等；防止酷刑和任意拘留；以及将人权纳入和平与和解进程。
3. 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任务规定提供支助，联阿援助团人权股股长是联合国人权事务高级专员在阿富汗的代表。

二. 背景

4. 2016 年，阿富汗的政治和安全局势依然脆弱。战斗在今年第二季度加剧，并在本报告所述期间的剩余时间里持续剧烈发生。阿富汗政府及其国际伙伴试图扭转塔利班和其他反政府势力取得的成果。与冲突有关的暴力事件造成平民伤亡的数量仍居高不下。为保持比原先设想的更多驻留，对计划裁减外国部队的人数进行了调整。7 月，北大西洋公约组织(北约)宣布在 2016 年之后继续对“坚定支持特派团”提供支助，为阿富汗政府部队提供军事人员和捐赠。¹
5. 9 月 29 日，阿富汗政府和古勒卜丁伊斯兰党签署了一项和平协议。10 月 4 日至 5 日，在布鲁塞尔国际捐助方会议上，为 2017-2020 年发展援助认捐 136 亿欧元，但没有提及人权问题。

三. 保护平民

6. 平民不断受到武装冲突的影响。包括塔利班在内的反政府势力攻击政府控制的居民点的次数增多，加上新出现的反对派武装团体的扩大，还有迹象显示该国部分地区有亲政府武装团体复兴，使保护平民的工作更趋复杂。
7. 与 2015 年同期相比，2016 年 1 月至 11 月期间，与冲突有关的暴力造成平民伤亡人数增加 1%。虽然平民伤亡总数与 2015 年大量伤亡的记录相当，但儿童伤亡人数增加了 20%，妇女伤亡减少 8%。
8. 在本报告所述期间，联阿援助团/人权高专办记录有 10,533 男女平民和儿童伤亡。联阿援助团/人权高专办认为其中 62% 为反政府势力所致，24% 为亲政府部

¹ 见 www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133171.htm?selectedLocale=en。

队(包括阿富汗国防和安全部队、亲政府武装团体和国际部队)所致；10%为亲政府部队和反政府势力地面交战所致，但无法归咎于冲突中具体哪一方；其余4%主要由战争遗留爆炸物造成，无法归咎于任何一方。

9. 联阿援助团/人权高专办记录的定点和蓄意杀害以及简易爆炸装置造成的平民伤亡人数减少。但战争遗留爆炸物造成的平民伤亡增加了76%，而空袭造成的平民伤亡增加了86%。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2015年相比有所降低，只有中部、南部、北部和西部地区除外。

10. 10月3日，在东北部地区，塔利班对昆都士发起攻击，占领了该城市大部分地区，在城区引发了战斗，持续将近两个星期，直到10月12日，政府部队宣布已重新控制整个城市。联阿援助团/人权高专办核实，10月3日至12日，有52名男女平民和儿童被杀害或受伤，联阿援助团/人权高专办继续调查关于另外99名平民伤亡的指控。绝大多数平民伤亡是因为塔利班战士和阿富汗安全部队之间的地面交战所致。在其他地方，反政府势力对政府控制下的区域不断发起攻击，试图夺取法拉、赫尔曼德和乌鲁兹甘省首府。每一处地方都有平民伤亡和人口流离失所的记录。

11. 2016年，联阿援助团/人权高专办的记录显示，由于复合式和自杀式袭击，主要是喀布尔发生了几次大规模袭击，全国各地的平民伤亡人数在总体上增加了10%，而在喀布尔，这种战术造成的平民伤亡则增加了77%。

12. 伊拉克和黎凡特伊斯兰国(伊黎伊斯兰国/达伊沙)——霍拉桑省²声称对7月23日哈扎拉社区平民在喀布尔和平示威发起自杀式袭击负责。在袭击期间，有85名平民被杀害，413人受伤。这是2009年以来联阿援助团/人权高专办记录的死伤人数最多的一次事件，当时联阿援助团刚开始记录平民伤亡情况。此外，在本报告所述期间，这是对什叶派少数民族发起的四次袭击之一。³

13. 2016年，联阿援助团/人权高专办发布了三份关于平民状况的公开报告，着重报告了平民伤亡数字、分析了主要趋势，并向冲突各方提出建议。⁴

² 自称“伊斯兰国”的所有派系在阿富汗通常被称为“达伊沙”，这是阿拉伯语首字母缩略词。

³ 第三节A概述了其他事件。

⁴ 见 https://unama.unmissions.org/sites/default/files/poc_annual_report_2015_final_14_feb_2016.pdf, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/protection_of_civilians_in_armed_conflict_midyear_report_2016_final_rev.1-9sept.pdf, https://unama.unmissions.org/sites/default/files/19_october_2016_-_un_chief_in_afghanistan_renews_call_for_parties_to_protect_civilians_english.pdf and https://unama.unmissions.org/sites/default/files/23_july_suicide_attack_against_peaceful_demonstration_-_18_oct_2016.pdf。

A. 反政府势力

14. 联阿援助团/人权高专办认为, 2016 年 1 月至 11 月期间, 平民伤亡中有 62% 即 6,496 名平民(其中 1,958 人死亡, 4,538 人受伤)为反政府势力所致。“反政府势力”一语用来指各种武装团体, 包括塔利班、达伊沙和伊斯兰党。这一数字表明, 与 2015 年同期相比, 此类团体造成的平民伤亡总数下降 1%。

15. 简易爆炸装置仍然是平民伤亡的第二大原因, 联阿援助团/人权高专办的记录显示, 这类装置造成的平民伤亡人数下降了 13%(2015 年的记录显示下降比率相似), 但因这类装置死伤的平民有 1,984 人。因简易爆炸装置死伤的平民人数占平民伤亡总数的 19%, 而复合式和自杀式袭击和简易爆炸装置袭击合起来造成的死伤人数占平民伤亡总数的 37%。塔利班宣称对 2016 年 4 月 19 日喀布尔负责要人警卫工作的安全局一次复合式袭击负责, 一辆载有大量炸药的卡车爆炸, 造成 56 名平民死亡, 337 人受伤。6 月 20 日, 反政府势力在巴达赫尚省基山姆区的市场地区引爆遥控简易爆炸装置, 炸死 12 名平民, 炸伤 36 人。没有人宣称对这次袭击负责。

16. 反政府势力继续将目标对准为阿富汗政府和国际军事力量工作或被认为支持上述各方的平民百姓。在本报告所述期间, 联阿援助团/人权高专办记录了定点杀害和蓄意袭击平民造成的 1,078 起平民伤亡, 比 2015 年同期减少了 21%。3 月 5 日, 在坎大哈市, 反政府势力开枪打死在清真寺前工作的一名看守。塔利班宣布对该起事件负责, 声称受害者为情报部门工作。

17. 联阿援助团/人权高专办记录的反政府势力 2016 年前 10 个月对宗教人士和礼拜场所的袭击造成平民伤亡人数比 2015 年同期增加了 27%, 2016 年记录在案共有 290 人因这类事件伤亡, 其中大多数是由于定点杀人。

18. 联阿援助团/人权高专办记录了对什叶派穆斯林祈祷者聚会纪念穆斯林阿舒拉节时的两次袭击。10 月 11 日, 一名身穿阿富汗国家警察制服的自杀式袭击者在喀布尔什叶派圣殿 Karte Shakhi 清真寺不分青红皂白地开枪, 造成 19 人死亡, 包括 4 名妇女和 2 名儿童, 另有 60 人受伤, 其中包括 25 名妇女和 4 名儿童。如果不是阿富汗安全部队在袭击者引爆其自杀背心之前将其击毙, 伤亡人数会更高。达伊沙声称对这起事件负责。10 月 12 日, 在巴尔赫省巴尔赫区一个清真寺入口处, 一个遥控的简易爆炸装置被引爆, 造成 18 名平民死亡(11 名男子和 7 名儿童), 另有 67 人受伤(31 名男子和 36 名儿童)。联阿援助团/人权高专办记录了另外两起针对什叶派穆斯林的事件。11 月 21 日, 一名自杀式袭击者在喀布尔的一个清真寺引爆了身上的简易爆炸装置, 炸死 40 名男性平民, 炸伤 74 名其他男性。达伊沙宣称对这次袭击负责。11 月 22 日, 反政府势力在赫拉特市拉扎伊清真寺引爆遥控简易爆炸装置, 使四名男性朝拜者受伤。没有人声称对这一行为负责。

19. 此外, 联阿援助团/人权高专办记录了多起反政府势力绑架哈扎拉族平民的事件。但在报告中, 基于族裔或宗教的歧视性意图没有被说成是扣押人质勒索赎

金或交换被关押的拘留者这类行为的动机；在所报告的这类行为的动机里包括涉嫌为政府提供支助或加入阿富汗国防和安全部队。6月1日至17日，在萨尔普勒省桑查拉克区塔利班控制地区反政府势力绑架了22名哈扎拉族平民，其中包括3名妇女和1名儿童。8月29日，在乌鲁兹甘省卡里耶区，反政府势力绑架了五名哈扎拉族男子；在当地部落长老的交涉下，五人最终全部获释。

B. 亲政府势力

20. 在报告所述期间，联阿援助团/人权高专办认为有2,493起平民伤亡是由亲政府部队造成的，比2015年增加了44%。伤亡人数增加的原因是阿富汗国防和安全部队在平民聚居区内部和附近增加了对反政府势力的进攻和反击。2015年记录的趋势仍在继续，在报告所述期间，由亲政府部队造成的平民伤亡中，有47%是由于使用爆炸性武器，主要是迫击炮、火箭和手榴弹。这一趋势继续下去，2015年记录的平民伤亡人数的47%，亲政府部队造成的，在本报告所述期间产生的，主要是使用爆炸性武器，迫击炮，火箭和手榴弹。11月3日，阿富汗国防和安全部队向塔利班在法利亚布省赫瓦贾萨卜兹波什区的一个阵地发射迫击炮弹，其中一枚炮弹落在一家正在举行婚礼的平民院落，炸死12名平民，其中有6名女孩和4名男孩，另有13人受伤，其中有10名女孩。

21. 联阿援助团/人权高专办记录的亲政府部队空袭造成的平民伤亡人数与2015年同期相比增加了86%，这类事件造成548名平民伤亡，占有平民伤亡的5%。阿富汗空军的空袭造成大部分这类伤亡(218人)。10月27日，阿富汗国民军对乌鲁兹甘省德拉武德地区的塔利班战士进行空袭，造成四名平民死亡。11月2日，国际军事部队在昆都士市对塔利班进行空袭，造成32名平民死亡，另有36人受伤，其中大部分是妇女和儿童。

22. 2016年1月26日，避免和减少平民伤亡委员会的职责从北约转交给阿富汗政府。联阿援助团/人权高专办鼓励阿富汗政府确保阿富汗领导的委员会能够作为一个突出重点的运作机制，查明可以改善减少平民伤亡工作的领域，欢迎国际社会为加强这一机制提供支助。委员会起草了一项关于减少平民伤亡的国家政策，并设立了一个工作组，以起草一项执行该项政策的行动计划。工作组第一次会议于10月2日举行。联阿援助团是工作组成员，就国际法和惯例提供技术支持。

23. 联阿援助团/人权高专办还欢迎阿富汗政府采取减少平民伤亡的举措。特别是政府在2016年批准了上述关于减少平民伤亡的国家政策。它还设立了一个高级别工作组，旨在促进政策驱动的关于现行保护平民关切事项的对话，并支助实施更好的减少平民伤亡的做法。民族团结政府行政长官担任该工作组组长，工作组于2016年6月30日举行了首次会议。

四. 儿童与武装冲突

24. 2016 年 1 月至 11 月，负责监察和报告儿童与武装冲突问题的国家工作队(从 1,754 起所报告事件中)核对了 1,501 起杀害和致残事件，与 2015 年同期相比增长了 23%。国家工作队查实至少有 820 名男女儿童被杀害，2,344 名男女儿童受伤。平均而言，每星期有超过 66 名儿童被杀害或受伤，而 2015 年为 55 人。

25. 2016 年，地面交战仍然是 50%以上儿童伤亡的原因，有 1,602 名男女儿童伤亡。战争遗留爆炸物是儿童伤亡的第二主要原因，共有 531 名儿童伤亡，之后是简易爆炸装置，造成 509 名儿童伤亡。空袭造成 183 名儿童伤亡，而 2015 年为 59 人。7 月 25 日，国际军事部队对楠格哈尔省阿钦区一个居民区里的达伊沙军事阵地进行了空袭。发射的一枚炮弹没有击中目标，而是击中附近一所民宅，杀死四名平民，包括一名女孩。

26. 定点杀害事件造成 138 名儿童伤亡，反政府势力的自杀式袭击造成 129 名儿童伤亡，记录的中部地区儿童伤亡人数最多，有 70 名儿童伤亡。特派团记录的涉及儿童的 72 起事件主要是威胁、恐吓和绑架。

27. 在所有经核实的儿童伤亡数字中，反政府势力实施的案件占 42%；有 32% 的案件是亲政府部队所为。另有 15% 的儿童伤亡可归咎于反政府部队和亲政府部队，其余 13% 无法归咎于冲突的任何一方。

28. 2016 年 1 月至 9 月之间，国家监察和报告工作组核对了 61 起影响到教职人员事件的报告，这一数字与 2015 年同期相比减少了 53%。影响到受教育机会的事件包括蓄意攻击和阻止获得教育的事件，包括纵火事件、在学校放置或引爆简易爆炸装置、绑架、威胁、恐吓和骚扰教职人员以及把学校用于军事用途。工作队把 54 起事件归咎于反政府势力，5 起事件与亲政府势力有关，另外 2 起其他事件无法归咎于冲突的任何一方。此外，工作队记录了 15 起事件涉及将学校和一个教师培训中心用于军事用途。在这些袭击事件中，有 12 起是阿富汗国防和安全部队造成，2 起事件由塔利班造成，1 起事件归咎于亲政府民兵。

29. 2016 年 1 月至 9 月期间，国家监测和报告工作队核对了 80 起攻击、威胁和影响到医院和医务人员事件的报告，其中 70 起归咎于反政府势力。发生这些事件是因为地面交战和定点袭击，包括恐吓、威胁、骚扰、绑架医护人员、对医疗设施的搜查和将其用作军事用途。4 月 16 日，在楠格哈尔省纳齐扬区，达伊沙的好战分子发表书面威胁，迫使 Dwa Khwly 基本医疗中心的工作人员离开，随后占领并掠夺了该设施，抢走设备。工作队还核对了 14 起将医疗设施用作军事用途的事件，其中 9 起归咎于阿富汗国防和安全部队，2 起归咎于塔利班，2 起归咎于不明武装团体，塔利班和阿富汗国防和安全部队各占 1 起。

30. 国家监察和报告工作组核对了 39 起招募未成年人入伍事件，涉及 66 名男孩，他们主要被派去放置简易爆炸装置、运送炸药、进行自杀式袭击和充当间谍。这一数字表明，与 2015 年相比，使用或招募的儿童人数有所增加，2015 年

报告和经过核实的被招募和使用的儿童有 48 名。工作队将招募 56 名男孩归咎于反政府势力，招募 10 名男孩归咎于亲政府部队。例如，2016 年 7 月 8 日，在帕克蒂亚省加德兹区，反政府势力从当地宗教学校招募一名 13 岁男孩，进行一次自杀式袭击。这个男孩在家里试穿自杀炸弹背心时死亡。

31. 监测和报告国家工作队记录了九起绑架事件，涉及至少 23 名儿童。反政府势力实施了六次绑架，工作队将其中五次归咎于塔利班。阿富汗国防和安全部队于 2016 年 9 月 19 日在拉格曼省阿灵岭区实施了其余绑架事件，七名年龄在 7 至 16 岁之间的儿童和来自 Shamsakhail 学校的一名后勤人员被绑架，作为对塔利班绑架一名阿富汗国民军士兵的回应。族群长老干预并谈判释放了所有被绑架者。

32. 监测和报告国家工作队核实了三起对四名男孩和一名女孩的强奸和性暴力事件，其中两起是当地警察所为，一起由塔利班施行。

33. 反政府势力继续阻止其控制区域内的儿童获得人道主义援助。监测和报告国家工作队核实了 70 起这类事件，与 2015 年相比，这个数字下降了 19%，当时经核实的有 86 起这类事件。核实的事件包括绑架、恐吓、杀害和伤害人道主义工作人员(大多数为排雷人员)、阻止接种人员进入和破坏人道主义组织的设施。工作队将 94% 的这类事件归咎于反政府势力。

34. 4 月 18 日，联阿援助团/人权高专办与联合国儿童基金会(儿基会)联合发布了“教育和医疗保健面临风险：阿富汗影响儿童获得医疗保健和教育的主要趋势和事件”。⁵ 该报告记载了 2013 年 1 月至 2015 年 12 月期间，与冲突相关的暴力事件以及冲突各方的威胁和恐吓，伤害医务人员和教职人员、减少医疗保健的机会以及限制儿童获得基本保健服务和受教育的机会。

35. 监测和报告国家工作队注意到内政部在阿富汗国家警察招募中心扩大儿童保护股方面取得重大进展。2016 年 1 月至 11 月，阿富汗国家警察建立了 12 个儿童保护股，使该国儿童保护股总数达到 17 个。

36. 2016 年 6 月 18 日，内政部发布了一项指令，禁止在媒体上曝光因国家安全罪被逮捕的儿童。教育部分别于 6 月 4 日和 7 月 4 日向所有相关安全部门发出两项指示，强调阿富汗对“安全学校宣言”的承诺，并呼吁安全部队停止将军校用于军事目的。7 月 2 日，国家安全局发布了一项指示，禁止在拘留设施内关押儿童，或将他们转至成人监狱。

37. 2016 年 9 月 3 日，联阿援助团与阿富汗独立人权委员会和赫拉特新闻和文化事务部协同主办了一次关于武装冲突对儿童影响的电影节。包括赫拉特和巴德吉斯省的妇女和残疾人社区成员在内的人提交了 32 部影片，获奖影片由赫拉特省一名 16 岁的女学生导演和制作。

⁵ 见 https://unama.unmissions.org/sites/default/files/education_and_healthcare_at_risk.pdf。

五. 保护免遭任意拘留与尊重公平审判权

38. 在报告所述期间，与冲突有关的被拘留者的待遇仍然是主要关注事项。根据对几百名与冲突有关的被拘留者的访谈，其中包括国家安全局、阿富汗国家警察和阿富汗国民军在 26 个省份关押的青少年，联阿援助团认为，被拘留者遭受酷刑或虐待的程度超过援助团在 2015 年公开报告中所记录的情况。⁶ 在大多数案件中，当局采用酷刑和虐待来逼供。虽然大多数有记录的案件涉及据称在国家安全局设施内发生的事件，联阿援助团还是注意到阿富汗国家警察使用酷刑和虐待的情况也大量增加。自 2015 年 12 月以来，阿富汗政府在履行其 2015 年消除酷刑国家计划的承诺方面实际进展甚微。值得注意的是，对被指控犯有酷刑和虐待行为的罪犯的追责问题仍然存在。

39. 在编写本报告时，司法部正在最后敲定一项新的反酷刑法草案，提供机会使有关酷刑的定义与阿富汗承担的国际人权义务相一致。尽管总统自 2015 年 6 月以来公开做出承诺，但阿富汗政府尚未批准《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》。

40. 联合国人权事务高级专员关切地注意到，阿富汗政府对联阿援助团人权工作人员进入拘留设施增加了限制，防止他们监测与冲突有关的被拘留者的待遇。2016 年 9 月至 10 月，内政部中央监狱管理局暂停核准联阿援助团进入其设施与被拘留者进行访谈。此外，自 2016 年 8 月中旬以来，已正式拒绝联阿援助团进入死囚区与囚犯进行访谈。

41. 2016 年年中，国民议会否决了第 76 号总统令第 10 条，该条规定，在“特别设施”中，可对涉嫌对国家安全构成实际或潜在威胁的个人进行防范性拘留。但该法令中其他有问题的条款却依然有效，包括将因危害国家安全罪被逮捕的人被带见法官的时限延长到 60 天的条款。

六. 死刑问题

42. 2016 年 5 月 8 日，先前根据国家安全法被判处死刑的六名罪犯被处决。联阿援助团/人权高专办不断倡导尊重《宪法》、《刑事诉讼法》和《公民权利和政治权利国际公约》规定的公平审判保障，特别是鉴于人们持续关注被拘留者遭受酷刑和虐待的问题。人权高专办还敦促阿富汗总统不要核准死刑判决，立即正式暂停使用死刑并加速法律改革，包括《刑法》和《刑事诉讼法》，允许将死刑减刑为终身监禁。

⁶ 见 http://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_detention_report_2015_revised.pdf。

七. 暴力侵害妇女行为和增进妇女权利

43. 阿富汗政府继续努力解决暴力侵害妇女和女童的问题。2016年1月31日，总统主持设立了一项赞助紧急服务的基金，专门为遭受暴力有生命危险的幸存妇女提供服务，如医疗和临时住宿。为了确保该基金能提供所需的各种支持，增加资金至关重要。政府于6月11日通过了消除暴力侵害妇女行为的2016-2020年战略和行动计划，但在编写本报告时尚未开始宣传。

44. 暴力侵害妇女行为和有害做法普遍存在，仍然令人深为关切。2016年1月至11月，根据联阿援助团/人权高专办的记录，由反政府势力掌控的平行司法系统对被控犯有所谓道德罪(诸如婚外性行为和卖淫)的妇女做出了10项处罚。这些判决致使几个省份里四名妇女被处决、五名妇女遭鞭刑。此外，在6月，反政府势力试图在塔哈尔省对一名妇女执行石刑判决，但在长老谈判之后免除了刑罚。因道德罪行对妇女和女童做出死刑判决和体罚大多发生在塔利班控制或影响的地区。这类做法违反《宪法》，根据国内法规定属于犯罪行为，等于侵犯人权。

45. 联阿援助团/人权高专办记录了605起指称暴力侵犯妇女的案件，包括谋杀、强迫自焚、名誉杀人、强奸、殴打和割伤以及强迫婚姻。其中118起案件的受害者是未成年人。虽然大多数案件仍在审理之中，但按照2009年消除对妇女暴力法第39条的规定，至少有86起案件(其中大多涉及殴打和割伤)成为调解主体，其中57件由主管机构调解、21件由传统司法机制调解或非政府组织调解(8件)。联阿援助团在基层与686名妇女和126名调解员就其调解暴力案件的经验进行了焦点小组讨论，其结果表明需要规范方法和监督机制以确保维护妇女幸存者的权利。

46. 联阿援助团/人权高专办不断倡导以人权为基础采取预防和应对行动。然而，执法人员向联阿援助团/人权高专办承认他们无法调查反政府势力控制的地区暴力侵害妇女的事件，并逮捕被指控的肇事者。因此，冲突造成了有罪不罚的风气，由此受害者被剥夺了获得有效补救的权利，包括对性别问题有敏感认识的赔偿。这种情况，特别是在处理暴力侵害妇女问题方面，进一步削弱了大众对当局实施法制能力的信任。

47. 阿富汗政府继续开展修订《刑法》的工作，以在2016年12月之前将全部经修订的法律提交给国民议会。联阿援助团/人权高专办与联合国和民间社会密切合作，推动将国际人权准则付诸实施以更好地保护妇女免受暴力侵害。

48. 尽管取得了一些进展，但妇女在参与政治、经济和社会生活方面仍然面临严重阻碍，这归咎于几个因素，例如暴力横行、反政府势力施加明确限制、存在着根深蒂固的歧视性社会规范，阻碍妇女行使其权利。这些社会障碍阻止妇女从事需要与男子密切互动的工作。2016年仍然发生了针对杰出妇女的威胁和攻击事件。除其它事件外，加兹尼市妇女事务部部长于2016年7月26日遭到不明攻击者的袭击。

49. 妇女在工作场所遭受骚扰(包括性骚扰)仍然令人关切。根据 2015 关于消除对妇女骚扰的条例,在若干省份建立了委员会以预防和应对骚扰事件。联阿援助团/人权高专办在提倡迅速建立这类委员会和传播其职权方面发挥了积极作用。11 月 9 日,议会下院通过了一项关于消除对妇女和女童骚扰的法律。

50. 2016 年 10 月底,妇女在阿富汗国家警察中的人数增加到 2,880 人,大约只相当于整个部队的 1.8%。2016 年 6 月,联阿援助团/人权高专办与该国的 34 个省中的 19 个省的 314 名女警官和阿富汗国家警官进行的磋商表明,内政部为吸收妇女进入阿富汗国家警察部队而采取的措施在女警官职业化和赋予女警察权力方面取得了可观的进展。然而,仍然令人担忧的是对她们的保护,特别是她们在工作场所受到骚扰的问题,以及在地区一级执行性别政策问题。联阿援助团/人权高专办与阿富汗政府和捐助方分享了磋商的结果和有关建议。

51. 2016 年 7 月 11 日,内政部建立了投诉机构以防止和应对针对女警官的性骚扰。四个国际组织之一的联阿援助团/人权高专办要求向该机制提供技术支援,该机制将于 2016 年底以前召开第一次会议。

52. 阿富汗政府加紧努力确保妇女在公共领域的代表性。值得注意的是,于 2016 年 8 月 22 日通过并于 9 月 25 日颁布的选举法包含了临时特别措施,诸如在省、区和乡村委员会中至少要为妇女代表保留 25% 的席位。然而,许多障碍继续阻碍妇女进入政府机构并增加席位。⁷

53. 2016 年 2 月 3 日,阿富汗政府确定由巴米扬省前省长和现任妇女权利首席执行官顾问 Habiba Sarabi 博士作为参加今后和平对话谈判小组妇女代表。她还在 2016 年 2 月 21 日被任命为高级和平委员会新负责人的六名副手之一。⁸此外,要求两名女性——阿富汗妇女网络主任和一名总统任命的参议员——与四名男性顾问一道在委员会发挥咨询作用。阿富汗和平与和解战略设想妇女在中央和地方各级委员会中占有 30% 的席位。联阿援助团/人权高专办为委员会女性成员在战略上提供技术支持,以在妇女有意义的参与下实现全面和平进程,包括听取妇女的心声、经验和建议。

54. 阿富汗政府还制定了计划,以执行、监测和评价安全理事会关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议的国家计划,有关资金问题尚在讨论中。迅速执行对确保妇女有效参与建设可持续和平与安全至关重要。

55. 在过去的一年中,联阿援助团/人权高专办开展了提高公众对妇女权利认识的宣传活动。联阿援助团/人权高专办与国家机构和民间社会合作,通过演讲报告、圆桌会议和辩论的方式接触到赫拉特、法拉、扎布尔、巴尔赫、巴格兰和霍

⁷ 阿富汗妇女事务部,“工作场所的障碍:分析和建议”,(2016 年)。

⁸ 阿富汗高级和平委员会是阿富汗和平与重返社会方案的组成部分,是前总统哈米德·卡尔扎伊为了促进阿富汗的和平于 2010 年 9 月 5 日建立的。

斯特省内 1,000 多名阿富汗人。2016 年 10 月至 11 月，联阿援助团/人权高专办在 16 个省，包括区级，就人权和保护妇女免遭暴力的国内法律框架培训了 447 名“女警委员会”成员。

56. 2016 年 10 月 26 日，联合国在喀布尔主持了关于安全理事会第 1325(2000) 号决议的年度全球开放日活动，主题是“阿富汗妇女与暴力极端主义”，此外，9 月至 11 月还在全国举行了 13 个区域开放日活动。400 多名参与者，其中一半以上是民间社会的妇女，认识到妇女在促进和平社会和挑战激进意识形态防止其社区及家庭成员成为暴力极端分子方面的关键作用。

57. 联阿援助团/人权高专办为举办第四期国际妇女电影节做出了贡献，电影节于 2016 年 10 月 19 日至 22 日在喀布尔举行。该节日通过电影放映和辩论，大大提高了公众对阿富汗和世界各地妇女和女童地位的认识。

八. 和平与和解，包括问责制与过渡时期司法

58. 2016 年 9 月 22 日，阿富汗政府与古勒卜丁·希克马蒂亚尔领导的武装团体阿富汗伊斯兰党签署了一项和平协议。根据协议规定，伊斯兰党有义务解散其军事和准军事结构，以确保永久停火，承认和执行《宪法》。然而，联合国人权事务高级专员关切地注意到，该协议为该组织的领导人和成员以往的政治和军事行动提供了豁免。此外，该协议还规定，将伊斯兰党的战斗人员纳入阿富汗安全部队，但没有审查过程，以确定他们可能涉及过去的违反行为的情况。高级专员提醒该国政府其在国际法之下的义务，国际法禁止全面大赦，从而阻碍起诉可能严重违反国际人权法和国际人道主义法(包括犯有战争罪和危害人类罪)的刑事责任人。此外，高级专员还敦促阿富汗政府确保将受害者及其家属的权利作为任何和平进程的核心，否则，和平与和解将不可持续。

59. 联阿援助团/人权高专办不断监测和平与和解努力，并鼓励民间社会有意义地参与和平进程。联阿援助团/人权高专办在 2015 年作为“阿富汗人民和平对话”的组成部分做出努力，这涉及到通过建立省级民间社会宣传委员会和一个全国指导委员会为民间社会提供支助，省级宣传委员会在 2016 年呼吁执行省级和平路线图所载建议，这一路线图是根据在全国范围内与 4,500 多名阿富汗人磋商制定的。在磋商期间为实现性别均衡而作出了努力，但这些努力的结果在各地区参差不齐。总体而言，有 67% 的磋商参与者是男性，33% 是妇女。然而，委员会成员报告说，不断恶化的安全局势阻碍了她们的行动自由和言论自由的权利。具体而言，在进入许多地区和社区时，她们都受到阻碍，其自由宣传问责制和人权保护的能力受到影响。联阿援助团/人权高专办作为“阿富汗人民和平对话”秘书处为民间社会省级宣传委员会和完成 34 个省级和平路线图国家指导委员会提供技术援助，在一些省份的善治方面取得进展，并有可能为可持续和平铺平道路。

60. 此外，联阿援助团/人权高专办还不断支助民间社会、监测人权维护者、民间社会和媒体工作者的状况，并与政府合作，鼓励采取措施，确保民间社会的空间受到维护、保护和尊重。2016 年，通过与阿富汗独立人权委员会合作，联阿援助团/人权高专办在全国各地举办了 11 次能力建设讲习班，有 203 名民间社会(男子和妇女)代表参加了如何有效地参与国际人权机制的培训。在讲习班期间，民间社会行为者对其工作面临的各种挑战提出关切，包括：得不到地方当局的认可和尊重；政治干预；资金减少；威胁、恐吓和反政府势力、军阀以及有时是地方当局其他形式的虐待；以及对这类侵权行为没有适当的保护和补救。此外，武装冲突进一步阻碍了民间社会进入主要行政中心以外的地区及行动自由和集会自由受到限制。

61. 除了这些对妇女造成特别严重影响的困难外，妇女权利活动家报告说，她们在倡导或维护妇女权利时常常受到包括自己家人在内的社区成员的羞辱和骚扰。由于男性主导社会的传统规范，妇女参与的空间已经受到限制，这种空间受到民间社会行动主义诸多障碍的进一步限制。

62. 联阿援助团/人权高专办继续支持阿富汗独立人权委员会。委员会在 2016 年面临的一个关键挑战是工作人员留用问题，因为大量合格工作人员外流，转而参加政府办公室的工作或寻求薪水更高的工作机会。为了加强委员会的能力，联阿援助团/人权高专办邀请三名委员会工作人员参加同国际刑事调查研究所一起举办的培训讲习班。该讲习班于 8 月 21 日至 25 日在多哈举行，目的是加强阿富汗处理违反国际人权法、国际人道主义法以及国际犯罪行为的人权监察员的调查和文档技能。

九. 记者和媒体工作者的安全

63. 2016 年期间，冲突各方没有对言论自由权以及接收和传播信息权表现出尊重。联阿援助团/人权高专办关切地注意到，武装冲突加上对媒体工作者的直接威胁和攻击，以及缺乏国家保护，不仅阻止记者充分行使其寻求和传播信息的权利，而且据说还常常导致记者自我审查以避免遭受报复或更换驻地以寻求安全或保护。

64. 据称，在 2016 年，缔约国行为者对记者进行殴打、任意拘留和骚扰，并阻碍他们获取信息和报道。特别是联阿援助团/人权高专办收到指控说试图报道包括国家安全局在内的阿富汗安全部队造成的安全事件的记者受到虐待。联阿援助团/人权高专办不知道是否对此类事件进行了调查。

65. 反政府武装团体对记者进行恐吓、蓄意攻击和杀戮。在 2016 年，12 名记者被杀害(9 名男子，2 名妇女)。其中七人因与媒体有关而被塔利班杀害(见下文第 66 段)，三人在冲突地区执行任务期间因袭击被误杀，还有两人据称因犯罪动机事件而被害。

66. 塔利班不断对媒体网点进行威胁和恐吓，将特定媒体网点标示为“军事目标”。继他们 2015 年威胁 Tolo 电视台之后，又在 2016 年 1 月 26 日使用车载简易爆炸装置对 Moby 集团(Tolo 电视台的母公司)运营的班车进行自杀式袭击，造成 8 名平民死亡(包括 7 名 Tolo 电视台工作人员)，30 名其它人受伤。塔利班声称对此次袭击负责，称这是对 Tolo 电视台严重敌视伊斯兰的报复，说该电视台是美利坚合众国的机构和宣传机器、不尊重昆都士公民，不实指控处决、抢夺、绑架和其他虐待行为。

67. 国际人权法和国际人道主义法为记者和其他媒体专业人员行使言论自由权免遭威胁和袭击提供了有效的规范性保护。⁹ 特别是，国际人道主义法禁止对记者蓄意袭击，因为他们不是所报道的敌对行动的参与者，他们并没丧失其平民的身份。因此，蓄意袭击 Moby 集团班车的行为很可能构成战争罪。联阿援助团/人权高专办关切地注意到，塔利班针对独立媒体网点所发表的一些威胁性言论，称这些媒体是“入侵者控制的傀儡”。联阿援助团/人权高专办还记录了诸如达伊沙等反政府势力对楠格哈尔省贾拉拉巴德广播电台发出的威胁和恐吓。

68. 许多阿富汗人权维护者报告说，反政府势力的袭击、针对记者和人权维护者的威胁以及日益加剧的不安全因素都影响了他们倡导人权的能力，造成了恐怖气氛，而且政府未能提供足够的支持确保他们的安全。法拉、赫尔曼德和昆都士省扩大的塔利班武装行动使得数十名记者和民间社会行为者担心报复而逃离这些省份。

69. 因此，联阿援助团/人权高专办欢迎阿富汗政府再次承诺解决对记者的暴力问题。总统于 2016 年 1 月 31 日发布了一项法令，申明阿富汗对媒体言论自由的承诺。然而，该法令所载语言也显示，政府可以国家安全为由，控制或限制新闻记者的言论自由。根据该法令，于 3 月 8 日成立了一个委员会，以调查 2001 年以来针对新闻记者和媒体工作人员的谋杀和暴力案件。委员会收到了有关 679 起案件的资料，其中 252 起因时限已过或因不安全无法进入特定地区了解情况而被撤销。

70. 此外，2016 年 6 月 1 日，在喀布尔与欧洲联盟举行的人权对话期间，阿富汗政府承诺指示阿富汗国防和安全部队尊重言论自由和保护人权维护者。随后，内政部和国家安全局向其工作人员发布了尊重言论自由的指示；但国防部尚未这样做。政府还承诺在 2016 年年底之前建立一个机制，在安全部门之间分享有关威胁记者和民间社会成员的信息。虽然内政部尚未付诸实施，过去一年里已分享过有关个案的信息。

⁹ 见 A/HRC/24/23。

十. 与联合国人权机制的合作

71. 2016年11月11日至20日，在联合国人道主义事务协调厅、联合国难民事务高级专员办事处和人权高专办的共同支持下，境内流离失所者人权问题特别报告员访问了阿富汗。在访问结束时，特别报告员发表了一项声明，敦促国家和国际行为者在处理全国各地成千上万因冲突而新近流离失所或一再或长期流离失所者的问题时表现出一致性。他还呼吁更多地支持和资助持久解决国内流离失所者的困境、改善获得国民身份证的途径，全面执行2014年关于境内流离失所者的国家政策。

十一. 结论

72. 2016年，平民仍然遭受冲突的最严重影响。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，不断收到关于暴力侵害妇女、酷刑和虐待行为的报告。尤其令人关切的是，儿童伤亡人数激增令人震惊，比2015年增加了20%。

73. 过去一年来，由于安全局势的恶化以及需要解决同时出现的政治和经济问题，阿富汗政府面临极大障碍。司法和法治方面持续存在体制弱点，并且普遍存在违法和虐待行为有罪不罚现象，对人权状况继续产生不利影响。

74. 确保尊重人权只有在追究犯罪者侵犯人权行为的责任时才能成为现实。对侵权和虐待行为切实追责是结束暴力和有罪不罚循环并走向民族和解和可持续和平的唯一途径。

75. 持久解决办法的另一个重要组成部分是所有阿富汗人，特别是妇女的积极和包容性参与。正如阿富汗政府在2016年公开承认的那样，妇女在建立持久和平方面的作用不可或缺。因此，联阿援助团/人权高专办将加紧努力与政府、民间社会、国际社会和其他利益攸关方合作，建立尊重人权和保护平民的文化。

十二. 建议

76. 联合国人权事务高级专员建议应对上述情况采取下列行动。

77. 阿富汗政府应：

(a) 通过扩大和落实法律框架并根据国家领导人保证人权的一再承诺加强有关机构，创造有利于尊重人权的气氛；

(b) 执行关于减少平民伤亡的国家政策，并最后确定相关行动计划，其中应包括防止敌对行动中造成伤亡的具体目标和措施，并预期在政府内部设立一个专门的专业实体，调查所有与冲突有关的平民伤害事件，包括与冲突有关的性暴力；

(c) 建立和扩大阿富汗国防和安全部队的的能力，以便充分监测、查明和防止招募未成年人案件，在尚未建立儿童保护股的省份建立儿童保护股，为年幼不能被阿富汗国防和安全部队征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；

(d) 根据国家和国际少年司法标准制定和执行业务程序和规章，确保因国家安全相关指控而被拘留的儿童享有正当程序和充分保护的权利，审查未经审判被长期拘留的儿童案件；

(e) 确保在阿富汗和平与和解进程中包括适当的针对儿童的规定和充足的资源；

(f) 确保侵犯行为的受害者获得有效补救，并加强程序，确保对性别问题敏感和包容性的赔偿，包括赔偿与冲突有关的暴力事件中伤亡的平民家属，提高公众对赔偿程序的认识，特别注意妇女和女孩平等和切实获得的机会；

(g) 加强努力，预防、惩罚和消除一切形式的暴力侵害妇女行为；通过和实施符合国际人权标准的法律和政策框架，加强刑事司法系统的能力，确保问责，并在全国开展宣传，提高妇女对暴力案件中可利用补救措施的认识；

(h) 确保迅速执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家计划，提供专门的人力和财政资源和问责机制，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；

(i) 使民间社会有意义地参与执行阿富汗和平与和解战略的所有阶段，保护参与和平与和解进程和过渡司法举措的民间社会行为者的空间，特别是妇女和女孩；

(j) 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队或政府机构，同时确保不实行全面大赦，确保受害者的权利得到尊重；

(k) 确保解决侵犯记者和民间社会成员行为有罪不罚的问题，所有侵犯行为都得到迅速彻底的调查，并将犯罪者绳之以法，使记者和民间社会行为者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；

(l) 在法律上暂停死刑，并尊重关于提供保障、保护死刑犯权利的国际标准，特别是《公民权利和政治权国际公约》第六条和经济及社会理事会第 1984/50 号决议附件中所规定的最低标准，根据《公约》第十四条，改善司法机构的能力，在所有刑事诉讼中，保障公平审判和适当程序，借鉴其他面临大规模暴行和暴力事件并转向废除死刑同时寻求为受害者伸张正义国家的经验。

78. 反政府势力应：

(a) 停止蓄意针对平民，除礼拜和文化场所外，还应停止对平民的蓄意袭击，特别是文职政府官员、记者、部落长老、宗教领袖、人权维护者、法官和检察官以及平民地点，承认其根据国际人道主义法得到保障的平民性质；

(b) 发表声明，承认包括妇女和女孩的民间社会行为者，特别是人权维护者和记者的重要作用，以及他们言论自由和批评意见的权利，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；

(c) 停止在平民常去的所有地区使用简易爆炸装置，特别是在滥杀滥伤和不成比例的复合式和自杀式袭击中使用，停止使用非法压发式简易爆炸装置；

(d) 维护国家领导人关于在塔利班影响地区妇女和女孩人权的声明，特别是停止攻击和威胁女童教育、教师和一般教育部门；

(e) 停止从和向平民居住区发射爆炸性武器，特别是迫击炮、火箭和手榴弹。

79. 冲突各方应：

(a) 力行克制，不以包括学校和医院在内的民用物体为目标，并采取必要措施停止对民用物体不加区别的攻击；

(b) 促进所有人获得人道主义援助，并确保人权行为者能够按照国际人道主义法和国际人权法监测和报告影响到平民和民用物体的攻击；

(c) 确保追究袭击平民和民用物体的肇事者，因为这类袭击违反国际人道主义法或国际人权法；

(d) 为民间社会、人权维护者、记者和媒体工作人员提供有利的环境，特别是妇女和女孩，使之能够自由活动，包括促进人权和法治，而不必担心受到恐吓、骚扰、逮捕、拘留或其他侵犯人权的行为；

(e) 保障对记者、民间社会行为者和人权维护者的保护，他们根据国际人道主义法为平民，尊重他们自由监测和报告武装冲突的权利，而不必担心因其工作而受到袭击或报复。

80. 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) 通过技术援助和支助以及有针对性的宣传，支持阿富汗政府努力推动妇女、和平与安全议程，包括执行关于安全理事会第 1325(2000)号决议的国家计划；

(c) 向冲突各方提倡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；

(d) 通过支持民间社会行为者参与过渡时期司法工作以及积极参与和平与和解进程，促进公正和包容的和平进程；

(e) 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；

(f) 通过调动资源协助阿富汗政府充分履行其关于武装冲突中儿童问题行动计划做出的承诺。
