



人权理事会

第四十九届会议

2022 年 2 月 28 日至 4 月 1 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 12 月 1 日至 2021 年 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，包括技术援助活动。

报告侧重于援助团人权处的五个主要工作领域：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；防范酷刑和促进尊重程序保障；公民空间以及将人权纳入和平与和解进程。

报告主要侧重于在 8 月 15 日塔利班控制该国之前开展的监测和技术援助活动，应结合联合国人权事务高级专员关于对冲突中所有侵犯和践踏人权者问责情况的报告阅读。



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 12 月 1 日至 2021 年 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. 报告侧重于援助团人权处的五个主要工作领域：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；防范酷刑和促进尊重程序保障；公民空间以及将人权纳入和平与和解进程。
3. 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在阿富汗的工作提供技术和财政支持。9 月 17 日，安全理事会第 2596(2021)号决议将联阿援助团的任务延长至 2022 年 3 月 17 日。

二. 背景

4. 2021 年 4 月 14 日，美利坚合众国政府宣布将从 5 月 1 日开始从阿富汗撤军。¹ 同日，北大西洋公约组织的伙伴发表了类似声明。² 国际部队开始撤离后，尽管阿富汗政府和塔利班政治办公室分别于 2021 年 7 月 7 日和 8 日以及 7 月 17 日和 18 日在多哈举行了高级别会议，但和平进程仍然停滞不前。2021 年 5 月至 8 月，安全局势日益恶化、定点击杀和针对平民的袭击愈演愈烈，塔利班在全国发起全面攻势，获得对阿富汗的实际控制，并于 8 月 15 日抵达首都喀布尔。同日，阿富汗总统穆罕默德·阿什拉夫·加尼逃往国外，塔利班控制了阿富汗除喀布尔机场和潘杰希尔山谷部分地区之外的大部分领土。喀布尔机场一直由国际部队占领，直到 8 月 31 日留守美军撤离；潘杰希尔山谷部分地区直到 9 月仍处于抵抗力量的控制之下。8 月 15 日至 31 日，喀布尔机场局势混乱，成千上万人聚集在机场周围，希望登上国际部队安排的航班离开阿富汗。8 月 26 日，所谓的“伊拉克和黎凡特伊斯兰国—霍拉桑”(伊黎伊斯兰国—霍拉桑)声称对喀布尔机场外的自杀式袭击负责，这次袭击造成至少 170 人死亡，数百人受伤。³ 9 月 7 日，塔利班宣称成立看守政府。

三. 保护平民

5. 2021 年大部分时间里，阿富汗仍然是世界上对平民而言最危险的国家之一。2021 年 1 月至 8 月，平民特别是妇女和儿童仍然深受武装冲突之害。战斗越来越激烈，在人口稠密的城市地区也是如此，加重了对平民的伤害，7 月和 8 月上半月塔利班攻城略地向省会推进的时期，伤害尤为严重。即使在塔利班事实当局成立之后，平民所受暴力影响虽然大幅减少，但仍然因伊黎伊斯兰国—霍拉桑使用简易爆炸装置和自杀式袭击以及遗留的简易爆炸装置和战争遗留爆炸物被引爆而持续遭受暴力影响，儿童所受伤害尤其严重。

¹ 见 <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/14/remarks-by-president-biden-on-the-way-forward-in-afghanistan/>。

² 见 https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_183146.htm?selectedLocale=en。

³ 见 <https://www.un.org/press/en/2021/sc14615.doc.htm>。

6. 2021 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团和人权高专办记录的平民伤亡人数至少达到 8,300 人，其中至少 2,400 人死亡，5,900 人受伤。妇女和儿童几乎占据 2021 年前 11 个月所有伤亡平民的一半，其中妇女占 13%，儿童占 29%，这两个比例都达到有史以来的最高水平。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、定点击杀和空袭。

7. 本报告所述期间核实的平民伤亡总数与 2020 年同期相比减少了 5%。约 83% 的平民伤亡发生在 1 月 1 日至 8 月 15 日，前六个月记录的平民伤亡人数创下纪录。⁴ 事实上，2021 年 4 月美军宣布即将撤离，之后的 5 月和 6 月，联阿援助团和人权高专办记录的平民伤亡人数达到 2009 年开始系统记录以来的最高值，共有 2,392 名平民伤亡，几乎相当于前四个月的总和。

8. 联阿援助团和人权高专办认为，本报告所述期内 57% 的平民伤亡由反政府势力(主要是塔利班和伊黎伊斯兰国—霍拉桑)造成，19% 由亲政府部队(阿富汗国防和安全部队以及国际军事部队)所致。其余 24% 的平民伤亡由无法归于双方任何一方的事件引起，包括冲突各方之间的交火和战争遗留爆炸物。

9. 1 月 1 日至 8 月 15 日，大多数平民伤亡发生在冲突各方的地面交战期间，主要由塔利班和阿富汗国防和安全部队造成，特别是由于在平民居住区使用榴弹炮、迫击炮和火箭等间接火力导致。1 月 1 日至 11 月 30 日，联阿援助团和人权高专办记录的反政府势力使用简易爆炸装置和实施自杀式袭击造成的平民伤亡人数比前一年有所增加。

10. 联阿援助团和人权高专办通过与冲突各方开展公开和私下互动，倡导更好地保护平民免受伤害，与各方分享造成平民伤害事件的信息，使其进一步了解其行动对平民的影响并采取相关行动，还提出建议并提供有关预防和缓解措施的培训。联阿援助团和人权高专办与阿富汗独立人权委员会协调平民伤亡的跟踪和宣传工作。联阿援助团和人权高专办还在国际军事部队撤离前后与之举行会议，并与人权委员会和其他组织举行会议，就此如何继续开展工作提出建议。

11. 8 月 15 日之前，政府一直继续执行预防和减少平民伤亡的国家政策。计划组织一次关于减少平民伤亡的全国研讨会，并在联阿援助团和人权高专办的支持下着手建立正式的减少平民伤亡机制。

12. 联阿援助团和人权高专办继续与塔利班防止平民伤亡和申诉事务委员会保持接触，该委员会仍在审查联阿援助团和人权高专办转交的关于平民伤亡的指控。塔利班控制该国后，联阿援助团和人权高专办通过事实当局的国防部继续与塔利班开展互动和接触。

13. 2021 年 1 月至 11 月，联阿援助团发布了两份公开报告强调平民伤亡的趋势。一份是侧重于针对人权维护者和媒体工作者的暴力行为的特别报告，⁵ 援助团在报告中呼吁冲突各方采取具体措施防止平民伤亡；7 月又发布了关于在阿富汗武装冲突中保护平民的 2021 年年中更新报告。⁶

⁴ 2021 年前 6 个月共记录平民伤亡 5,183 例。

⁵ 可查阅 https://unama.unmissions.org/sites/default/files/special_report_-_killing_of_human_rights_defenders_and_journalists_2018-2021_-_unama_-_14_february_2021_english_0.pdf。

⁶ 可查阅 <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports/>。

A. 7月1日至8月15日

1. 城市地区的战斗对平民的伤害

14. 虽然在国内许多地区，包括在8月份易手的一些城市，权力得到和平移交，但在塔利班推进的最后几周，一些人口稠密的城市地区发生了激烈战斗，对平民造成了严重伤害。7月1日至8月15日，许多城市内部及周边发生战斗，拉什卡尔加、坎大哈、赫拉特和昆都士都记录了大量平民伤亡。在此期间，塔利班与阿富汗国防和安全部队之间的战斗⁷造成至少2,100名平民伤亡(近400人死亡，至少1,700人受伤)，其中包括多名儿童。⁸大多数平民伤亡由地面交战和空袭造成。

15. 自2021年7月起，许多经常传话的中间人因害怕报复而躲藏或逃离，联阿援助团的许多阿籍工作人员也因安全局势恶化而转移到国内其他地方。因此，联阿援助团和人权高专办除采用常规工作方法外还辅以远程监测，并将实况调查和报告的重点放在有关在塔利班大规模攻势期间和之后实施的侵权和虐待行为的可信指控。联阿援助团和人权高专办监测了在8月中旬塔利班夺取有效控制之前的几周发生在城市地区的武装冲突的影响。

2. 法外处决指控

16. 联阿援助团和人权高专办收到可信报告称，塔利班对平民和丧失战斗能力的阿富汗国家安全部队成员实施即决处决，特别是在新控制的地区。例如，在加兹尼省，联阿援助团和人权高专办对塔利班战斗人员在马利斯坦区至少七个地点杀害至少26名平民(一名妇女和25名16至74岁的男性平民)的指控进行了实况调查。这两个机构收到可信报告称，一些受害者在被枪杀前遭到殴打，塔利班成员放火焚烧了其中一个村庄的房屋和商铺。另有报告称，塔利班在马利斯坦杀害了丧失战斗能力的人员，包括实施斩首。

17. 同样，在坎大哈省斯平布尔达克区，7月16日后，联阿援助团和人权高专办收到可信指控称，至少有85人可能遭受了塔利班的暴行，包括杀害、强迫失踪和非法拘留。尽管联阿援助团和人权高专办于8月初派遣了一个实况调查小组到坎大哈，但由于那里的时局不断变化，无法获得足够详细的信息来确定其中有多少人被杀害、失踪或拘留，有多少人可能因为担心生命安全而逃走或躲藏起来。

18. 此外，在此期间，联阿援助团和人权高专办看到证据表明，阿富汗国防和安全部队的高级官员下达命令，如果抓获塔利班成员不得作为俘虏，应即决处决。

B. 8月15日至11月30日

19. 塔利班在8月15日获得对国家的有效控制后，几次宣称对前阿富汗国家安全部队成员和曾与国际军事部队合作的人员实行大赦。尽管有这些声明，联阿援助团和人权高专办仍收到关于前阿富汗国家安全部队成员和其他与政府有关联者遭到杀害、拘留和其他虐待的可信指控。8月15日至11月15日，联阿援助团和

⁷ 阿富汗国家安全部队也得到了国际武装军用飞机的支持。

⁸ 鉴于联阿援助团和人权高专办无法核实当时发生的所有平民伤亡，这些数字也许没有全面体现所发生的实际伤害。

人权高专办共收到 110 多起关于此类杀害的可信指控，其中至少 80 起法外杀害据报是由事实当局所为。此外，令联阿援助团和人权高专办日益关切的是，被怀疑与伊黎伊斯兰国—霍拉桑有关联的个人被法外处决，这些事件大多发生在楠格哈尔省。联阿援助团和人权高专办记录了至少 50 起此类杀人事件，包括斩首和暴尸行为。

20. 联阿援助团和人权高专办还记录了主要由伊黎伊斯兰国—霍拉桑发动的自杀式和非自杀式简易爆炸装置袭击对平民造成的持续伤害，2021 年 8 月 15 日至 11 月 30 日记录了至少 13 起影响平民的此类袭击，造成至少 850 名平民伤亡。遗留的压力板简易爆炸装置和其他战争遗留爆炸物仍然是造成平民伤害的另一个主要原因，据记录，8 月 15 日至 11 月 30 日，此类装置造成 70 多名平民伤亡。儿童受战争遗留爆炸物的影响一直格外严重，突出表明需要加大努力开展地雷风险教育和清除工作。

四. 儿童与武装冲突

21. 联阿援助团和联合国儿童基金会(儿基会)共同主持的儿童与武装冲突问题国家监测和报告任务组继续记录阿富汗境内侵害儿童的行为。⁹ 任务组核实，2021 年 1 月 1 日至 11 月 30 日，至少有 2,150 名儿童被杀害和致残(至少 570 人被杀害，1,580 人致残)，比 2020 年同期减少 13%。这些案件中有 95% 发生在 1 月 1 日至 8 月 15 日期间，如年中更新报告所记录的那样，当年前六个月被杀害和致残的儿童人数达到有史以来最高水平，在 8 月 15 日塔利班获取有效控制，塔利班部队和阿富汗国家安全部队之间的军事行动停止后，这一数字急剧下降。8 月 15 日后，战争遗留爆炸物造成的所有平民伤亡仍然几乎都是儿童，在简易爆炸装置袭击中遇难和致残的儿童也依然格外众多。¹⁰

22. 任务组核实了至少 47 起影响受教育权的事件，包括袭击学校¹¹ 和威胁、恐吓、骚扰以及绑架教育人员的事件。塔利班应对近一半的此类袭击负责，所有袭击都发生在 1 月 1 日至 8 月 15 日。

23. 任务组核实了至少 62 起影响医疗设施和卫生工作人员的事件。这些事件中，38 起是反政府势力所为，23 起是亲政府部队所为，一起是亲政府部队和反政府势力共同所为。例如，6 月 15 日，在楠格哈尔省发生的五起不同事件中，怀疑来自伊黎伊斯兰国—霍拉桑的身份不明的反政府势力对脊髓灰质炎疫苗接种者进行了有针对性的袭击，射杀六名卫生工作者，还打伤三人。

24. 任务组核实，至少 47 名男童被招募和使用，其中 24 名被塔利班招募，16 名被亲政府民兵招募，7 名被阿富汗国家警察招募。几乎所有男童都是在 8 月 15 日之前被招募。由于这个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未得到充分核实。与此同时，自塔利班接管以来，越来越容易见到其队伍中

⁹ 本报告儿童与武装冲突一节中的所有数字很可能无法全面体现实际侵犯人权行为的数量，因为本报告编写时，任务组尚未完成对一些案件的核查和/或审查，因此无法列入报告。

¹⁰ 关于 2021 年前六个月的儿童伤亡由何方造成的详情，参见年中更新报告。可查阅 <https://unama.unmissions.org/protection-of-civilians-reports/>。

¹¹ 这些事件包括直接针对学校的袭击和偶然影响到学校的无差别袭击。

的儿童，从而令人感到招募儿童的现象有所增加，尽管许多招募活动很可能发生在过去。

25. 任务组核实了对至少八名儿童的强奸和性暴力事件，涉及一名女童和七名男童；其中一名儿童是受到塔利班侵害，六名受到阿富汗国家警察侵害，一名受到阿富汗国民军和阿富汗国家警察共同侵害。六名儿童被迫成为 *bacha bazi*，这是一种有害做法，即有钱或有权者对男童进行剥削，利用其娱乐，特别是从事舞蹈和性活动。任务组收到了其他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，否则会令所涉儿童受到伤害，任务组指出，这个问题仍然存在严重少报的现象。

26. 在塔利班接管之前，阿富汗内政部在任务组的支持下，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，已阻止至少 113 名未成年申请人加入阿富汗国家警察，他们都是男童。

27. 国家监测和报告任务组在 2021 年 8 月之前与外交部和第二副总统办公室合作制定了一项关于因实际或被怀疑破坏国家安全而受到指控的被拘留儿童重返社会的政策草案。在塔利班获得有效控制时，该框架的拟订工作正在进行中。冲突的最后几周，塔利班清空拘留设施，许多人因此获释，但有些人再次被捕，还有一些据称与伊黎伊斯兰国—霍拉桑有关联的人没有获释。任务组正在就这一问题重新与事实当局接触。

28. 2021 年 6 月 20 日，国家安全委员会办公室启动了一项关于儿童保护与武装冲突的政策，该政策经安全部门的高级领导层核准，也获得总统批准。政策制定过程中，与包括国防部、内政部和国家安全局在内的安全部门以及从事儿童保护工作的国际行为者进行了协调。任务组为起草这项旨在防止六类具体严重侵害儿童行为的政策提供了技术支持，并已开始与事实当局接触，倡导致力于执行类似政策。

29. 2021 年 8 月 15 日以后，经济形势在塔利班接管后变得日益严峻，影响儿童保护的主要因素源于贫困加剧。这成为武装团体招募和使用儿童、买卖儿童以及童婚和/或强迫婚姻的驱动因素。在事实当局实施性别隔离的规定之后，引发了对女童的教育以及限制女童和男童获得教育和保健问题的严重关切。

五. 防范酷刑和尊重程序保障

30. 2021 年 2 月 3 日，联阿援助团和人权高专办发布了一份关于被阿富汗前政府拘留者所受酷刑和待遇的公开报告。报告载有 2019 年 1 月 1 日至 2020 年 3 月 31 日对 24 个省份 63 个拘留设施中因安全相关或恐怖主义相关罪行被拘留的 656 人进行访谈的结果。¹² 报告记录显示，与 2017 至 2018 年相比，阿富汗国家警察有记录可查的拘留案例中，酷刑指控率从 31.2% 降至 27.2%，国家安全局有记录可查的拘留案例中，酷刑指控率从 19.4% 降至 16%。然而，被拘留者的程序性权利，如了解其权利、接触律师、与家人沟通和及时接受医疗检查的权利，在很大

¹² 因 2020 年 3 月 31 日阿富汗爆发 2019 冠状病毒病疫情，联阿援助团和人权高专办暂时停止对被拘留者进行访谈。

程度上仍然被忽视。联阿援助团和人权高专办强调指出，审讯期间使用了隔离禁闭、单独监禁和蒙住眼睛的做法。报告得到包括阿富汗媒体在内的各类媒体的广泛报道。2021年2月4日，内政部就该报告发表公开声明，承认有义务处理警官的不专业行为，并重申致力于加强和继续改革，提高警察的专业素质，使他们在行动中遵守原则，以便在处理嫌疑人和罪犯时根据阿富汗现行法律和国际公约行事。

31. 为了减少酷刑和虐待事件，联阿援助团和人权高专办在2021年开始在选定省份为阿富汗国家警察的官员举办非胁迫性访谈技能培训。为期八天的培训员培训课程使用2020年开发的培训模块，内容包括规划/准备、接触/解释、叙述、收尾和评估(PEACE)访谈模型¹³，四个选定的外地和总部小组的七名工作人员完成了这一培训。除了如何计划复杂的访谈，培训课程还涵盖关系心理学、相关法律以及PEACE模型的每个要素。最初的项目计划是在接下来的12个月里在四个省(坎大哈、帕克蒂亚、巴尔赫和巴达赫尚)举办16个讲习班。4月7日和8日在巴达赫尚为法扎巴德的12名阿富汗国家警察调查官员举办了第一次讲习班，5月25日和26日在巴尔赫的马扎里沙里夫为12名阿富汗国家警察调查官员举办了第二次讲习班。研讨会得到的反馈表明，与会官员对该课程表示欢迎，课程重点讲解如何采取务实的审问方式，在收集可靠信息的同时避免酷刑。与此同时，联阿援助团和人权高专办在喀布尔收到了国家警察学院的请求，要求为其讲师开办培训课程，作为将PEACE访谈模型纳入阿富汗国家警察常规课程的第一步。6月和7月安全局势迅速恶化，联阿援助团和人权高专办被迫停止实施这一项目，也停止了警察学院培训课程的筹备工作。

32. 1月至5月，联阿援助团收到报告称，六所监狱中的39名囚犯和三名工作人员冠状病毒病(COVID-19)检测呈阳性。6月份左右该国发生的又一波COVID-19疫情也影响了监狱。截至6月最后一周，全国38所监狱中有21所至少有一名囚犯检测呈阳性。到7月份，COVID-19疫情似乎已经消退，六所监狱共报告26例阳性病例。

33. 1月至8月，联阿援助团和人权高专办根据2020年就COVID-19疫情确定的方法，通过每月或每周通电话的方式继续远程监测全国所有主要拘留设施，包括所有监狱、警察部门和国家安全局在各省的拘留设施和青少年改造中心。1月1日至8月15日，联阿援助团和人权高专办通过这种方式，共与34个省的33个国家安全局拘留设施、34个阿富汗国家警察设施、38个监狱和拘留设施以及34个青少年改造中心进行了1,078次接触。通话内容的重点是每个拘留场所的COVID-19疫情、过度拥挤状况和COVID-19疫苗接种等其他相关问题。每月或每周总结远程监测的结果，并与在拘留场所提供支持的主要合作伙伴分享这些结果。2021年2月，随着各拘留场所的COVID-19疫情消退，联阿援助团和人权高专办重新开始约谈被拘留者。2021年，联阿援助团和人权高专办总共对被剥夺自由者进行了239次访谈。然而，2021年6月，由于国内暴发第三波COVID-19疫情，联阿援助团和人权高专办被迫再次暂停访问拘留场所，恢复远程监测，与相关设施保持定期联系。

¹³ PEACE模型最早由大不列颠及北爱尔兰联合王国开发，是一种全球公认的符合人权标准并可有效用于获取可靠信息的模式。

34. 直到 2021 年 8 月中，监狱人口一直在增加，过度拥挤问题依然令人关切。截至 7 月底，全国 38 所监狱中至少有 28 所已达到满负荷，平均占用率约为 180%。2021 年 7 月和 8 月，塔利班控制了监狱，释放了大多数囚犯。然而，联阿援助团和人权高专办在 11 月收到信息称，国内一些最大型监狱的拘留设施仍然人满为患，原因是事实司法系统运作不稳定，导致审前被拘留者迟迟得不到处置。

35. 7 月和 8 月全国各地的安全局势和政治局势不断变化，也影响到拘留场所。7 月 7 日，塔利班袭击了巴德吉斯监狱，释放了人数不明的囚犯。针对塔利班以监狱为目标的做法，政府将全国九所监狱中至少 853 名囚犯转移到喀布尔的普勒恰尔希监狱和帕尔万的拘留设施。据报告，大多数被转移的囚犯被判犯有安全或恐怖主义方面的罪行，但其中也包括被判犯有普通罪行并被处以长期监禁或死刑的人。一些囚犯拒绝转移，导致骚乱。7 月 13 日，一名囚犯在坎大哈监狱的暴乱中被杀。据报告，当天尼姆鲁兹监狱也发生了骚乱，但无法核实伤亡总数。

36. 7 月底和 8 月上半月，塔利班夺取了省会城市，随之占领了省级监狱和其他拘留设施。截至 8 月 14 日，塔利班控制了至少 25 所省级监狱，释放了大多数被拘留者和囚犯。在某些情况下，例如在巴尔赫省和法里亚布省监狱，据报告监狱当局是在塔利班逼近省会时将囚犯释放的。联阿援助团和人权高专办收到可靠消息称，据报有三名狱警和四名囚犯在昆都士监狱被塔利班所杀，一名被关押的反塔利班民兵指挥官之子在巴达赫尚监狱被杀。

六. 死刑

37. 截至 8 月 15 日所掌握的资料表明，没有执行过公开处决。本报告编写时，还不知道被判处死刑的人数，包括判决已得到最高法院确认的人数。联阿援助团和人权高专办继续倡导政府根据国际法和国内法正式暂停死刑，并遵守公正审判的保障措施。在与事实当局的会晤中还重申了联合国在死刑问题上的政策立场。

38. 塔利班宣布将伊斯兰教法作为该国的基本法，包括在刑事司法方面。9 月 23 日，一名塔利班高级官员在接受媒体采访时表示，塔利班将执行死刑和砍手刑，尽管可能不会公开执行。¹⁴ 8 月 15 日至 11 月 30 日，联阿援助团和人权高专办没有记录任何在司法裁决后公开处决的案件。

七. 消除暴力侵害妇女行为和促进妇女权利

A. 妇女权利

39. 2021 年 8 月之前，政府在实施改善性别平等战略方面取得了进展。8 月 12 日，2021 年第 55 号总统令正式设立了妇女事务高级委员会，以监督和指导政府就实现妇女权利，特别是经济、社会和文化权利采取的行动，以及阿富汗所有社会经济发展举措中和安全及政治领域内的法律保护措施。

¹⁴ Kathy Gannon (Associated Press), “Taliban official: Strict punishment, executions will return”, 23 September 2021. Available at <https://apnews.com/article/religion-afghanistan-kabul-taliban-22f5107f1dbd19c8605b5b5435a9de54>.

40. 以促进不歧视妇女为目的的法律改革也在继续推进。2020 年 12 月 5 日，内阁立法委员会批准禁止所谓的“处女检查”，并要求总检察长办公室、阿富汗独立人权委员会和阿富汗妇女网络起草《刑法》第 640 条修正案。2021 年 5 月 25 日，妇女事务部完成了对 2009 年《消除暴力侵害妇女行为法》的审查，将罪行由 22 项增加到 29 项，作为强迫卖淫罪的一个分支，纳入了几类被视为暴力的特定行为，例如强迫妇女在聚会上跳舞，并另外增加了 12 项条款，使条款总数达到 56 项。6 月中旬，前司法部完成了对《家庭法草案》的审查，并计划在 8 月和 9 月请利益攸关方进行最后审查。

41. 2020 年 12 月 31 日，妇女事务部与总检察长办公室和独立行政改革与公务员委员会达成协议，决定设立一个打击工作场所骚扰现象的联合委员会，旨在提高妇女在公职机构中的参与，这一举措属于妇女事务部在联阿援助团和人权高专办的支持下，会同联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)和联合国阿富汗宣传小组，为纪念消除暴力侵害妇女行为国际日发起的各项倡议的一部分。7 月 14 日，妇女事务部和电信部开通了由五名专业律师主持的免费热线受理投诉，并向遭受暴力的妇女和女童提供法律咨询。

42. 2021 年 3 月 4 日为纪念国际妇女节发布的一项总统令要求提前释放被判处两年半以下监禁且为哺乳母亲的女性囚犯，以及被判处五年以下监禁的此类女性囚犯；被判处两年半以上监禁的女性囚犯，也要根据已服刑期予以减刑。3 月 7 日，由妇女事务部牵头在喀布尔举行活动，纪念阿富汗妇女一个世纪以来为阿富汗社会做出的贡献。联阿援助团和人权高专办协助在各省举行了六项活动，各行各业的 358 名妇女参加了电台的专题讨论和宣传会议，讨论阿富汗妇女在充分享有公民、政治、经济、社会和文化权利方面取得的进展和仍然存在的差距。

43. 在 8 月 15 日塔利班接管后，由于事实当局普遍压制民间社会、人权维护者和活动人士，所有关于妇女权利的宣传、讲习班和广播节目都暂时停止。女权倡导者担心自己的生命安全，纷纷逃往国外或在国内躲藏起来。事实当局的政策限制阿富汗妇女和女童享有基本权利和自由，如工作权、受教育权、行动自由及和平集会权，这些政策虽然没有在全国统一实施，但是直接阻碍了阿富汗人 20 年来在性别平等和不歧视方面取得的来之不易的进展。

B. 消除暴力侵害妇女行为

44. 2020 年 11 月 1 日至 2021 年 7 月 30 日，联阿援助团和人权高专办记录了经由正式司法程序处理的涉及暴力侵害妇女和女童的刑事犯罪指控的案件 200 起，其中包括：殴打(60 起)、强奸(34 起)、骚扰和妨碍(23 起)、谋杀(19 起)、强迫婚姻(18 起)、童婚(16 起)、致伤(15 起)、强迫自焚/自杀(13 起)、强迫卖淫(2 起)。同期，联阿援助团和人权高专办记录了经由塔利班非正式司法程序处理的 8 起案件，包括：谋杀(4 起)、不人道和残忍的待遇(3 起)、强奸(1 起)。还记录了一起与冲突有关的性暴力强奸案件。

45. 2020 年 12 月 7 日，联阿援助团和人权高专办发布了一份题为“寻求正义，惩治暴力侵害妇女和女童罪行”的公开报告，这是 2018 年 9 月至 2020 年 2 月开展 18 个月监测后取得的成果——在此期间，联阿援助团和人权高专办监测了妇女事务部、阿富汗国家警察家庭反应股和起诉暴力侵害妇女行为的专门机构根据《消除暴力侵害妇女行为法》对所报告的暴力侵害阿富汗妇女和女童的罪行采取

司法步骤的情况，以了解各机构如何处理此类罪行及如何向暴力幸存者提供补救。联阿援助团和人权高专办重点记录了 12 种暴力侵害妇女和女童的罪行：谋杀、强奸、强迫卖淫、记录和公开受害者身份、纵火焚烧或使用化学品或其他危险物质、强迫自焚或自杀或者使用毒药等危险物质、致伤或致残、以婚姻为目的或借口买卖妇女、ba'ad 做法、¹⁵ 强迫婚姻、童婚、强制隔离。

46. 在对所记录的 303 起案件进行分析后得出的主要结论是，尽管司法系统对暴力侵害妇女和女童罪行的应对措施继续改善，但在许多方面仍不能有效保护妇女和女童，她们诉诸司法的机会仍然渺茫。在联阿援助团和人权高专办记录的 303 起案件中，只有一半通过完整的司法程序得到初级法院的裁决。犯罪人被定罪的案件仅占 40% 多一点，太多的妇女和女童遭受暴力后无法伸张正义，有罪不罚现象仍然普遍存在。与联阿援助团和人权高专办以前进行的监测相比，暴力侵害妇女和女童罪行的定罪率似乎在上升，但根据《消除暴力侵害妇女行为法》，幸存者仍然承担对大多数罪行启动调查和起诉的负担。对于司法系统对待妇女和女童的方式，仍然存在多种关切，例如所谓“名誉”杀人的定罪率很低。

47. 2020 年 12 月 9 日，总检察长办公室发布了第一份关于全国暴力侵害妇女状况的报告；报告对 2019 年 12 月 22 日至 2020 年 10 月 21 日阿富汗各地起诉暴力侵害妇女行为的机构所登记的 2,435 起案件进行了分析并以此为依据。一个重要发现是，各省发生暴力事件的主要诱因是文盲和贫困。办公室强调了妇女就暴力事件和有害做法诉诸司法与妇女充分享有经济、社会和文化权利二者之间的密切联系。报告发布后，办公室于 1 月 28 日举行新闻发布会并在会上指出，在阿富汗财政年度(2019 年 12 月 21 日至 2020 年 12 月 20 日)内，经办公室登记并得到处理的 2,990 起暴力侵害妇女和女童案件中，在喀布尔登记 814 起，其他省份共登记 2,176 起。相较于前一个财政期登记和处理的案件(总数为 2,975 起，在喀布尔登记的案件数量为 1,157 起，各省登记的案件数量为 1,818 起)有所下降，一个原因是在 2020 年阿富汗境内因 COVID-19 疫情限制行动自由，影响了幸存者获得服务的机会，而且总检察长办公室和起诉暴力侵害妇女行为的省级机构等政府机构的工作时间有限。

48. 4 月 20 日，最高法院在高级委员会会议上宣布，在阿富汗纪年 1399 年(2020 年 3 月 21 日至 2021 年 3 月 20 日)，初级法院和上诉法院裁定了 1,160 起暴力侵害妇女和女童案件，涉及 1,594 名被控施害者，以及 326 起强奸案件，涉及 390 名被告。在所有 1,984 名被告中，464 人被判无罪，其余被判有罪，处罚从死刑到罚款不等。2021 年 8 月 15 日以来，联阿援助团和人权高专办无法确定事实当局报告、起诉和判决的暴力侵害妇女和女童案件的数量，也无法确定判刑、定罪率或处罚类型。尽管如此，联阿援助团和人权高专办收到报告称，幸存者及其家人因个人安全原因、因经济危机而缺少资源和/或因国内适用法律不明无法诉诸司法。

49. 本报告所述期间，联阿援助团和人权高专办就消除暴力侵害妇女行为开展了 96 次宣传和外联活动，并就两份公开报告举行了 30 次宣传会议。联阿援助团和人权高专办还举办了 41 次关于消除暴力侵害妇女和女童行为问题的提高认识活动，包括讲习班和广播节目。自 8 月以来，联阿援助团和人权高专办暂时停止了

¹⁵ Ba'ad 是一种传统的争端解决方法，要求罪犯家中的一名妇女或女童到受害者家中为仆或为妇，作为对犯罪行为的补偿。

关于消除暴力侵害妇女行为的提高认识活动、讲习班和广播节目，但继续倡导国际社会保持对暴力幸存者支助方案的资助。

八. 公民空间，包括记者、媒体工作者和民间社会行为者的安全

50. 2021 年 2 月，联阿援助团发布了一份关于 2018 年 1 月 1 日至 2021 年 1 月 31 日人权维护者、记者和媒体工作者遇害情况的特别报告，指出一种变化趋势——受害者 2018 年是在影响平民的大规模伤亡袭击中间接受害，后来则是受到故意、预谋和蓄意的袭击，特别是 2020 年 9 月 12 日阿富汗和谈开始后，至少有 11 名人权维护者和媒体工作者在定点袭击中被杀害。联阿援助团还发现，与往年不同的是，2020 年几乎无人声称或承认对任何定点击杀负责。

51. 定点击杀在平民中造成恐惧气氛，对民间社会产生寒蝉效应，让许多人权维护者、记者和媒体工作者想要离开阿富汗。2021 年 4 月，联阿援助团和人权高专办开始与国际社会成员讨论如何为面临风险的人权维护者和媒体工作者提供签证支持和重新安置方案。6 月和 7 月继续开展这项宣传工作，安全局势恶化后，联阿援助团和人权高专办与非政府组织联盟阿富汗人权维护者委员会密切合作，帮助几个省份共 97 人在阿富汗境内转移，其中 19 人是妇女。2021 年，联阿援助团和人权高专办向人权维护者和记者发出 390 多封支持信。

52. 2020 年 12 月 1 日，在民间社会团体的倡导下，根据总统令成立了由阿富汗第二副总统领导的保护人权维护者联合委员会，为政府和民间社会提供了开展讨论的平台，但该委员会未能解决人权维护者的安全关切。2021 年 2 月联阿援助团发布特别报告后，联阿援助团和人权高专办启动了关于在阿富汗落实受害者权利的专项研究，对 2018 至 2021 年遇害的人权维护者和媒体工作者的亲属进行深入访谈；这项研究未能在 2021 年 8 月 15 日前完成。

53. 民间社会组织还继续倡导反对政府正在审议的限制结社自由的新立法，政府计划通过此项法律对结社施加不必要限制和过度管控，包括对法律、行政、财务和业务事项施加过度管控。

54. 2020 年 12 月 1 日至 2021 年 8 月 15 日，联阿援助团和人权高专办记录了 44 名民间社会活动者因工作而受到影响的事件，其中 9 人是妇女。包括一名妇女在内，八人被杀，(四人被塔利班杀害，一人被伊黎伊斯兰国—霍拉桑杀害，其他三人无法确定凶手)，还有一人被塔利班打伤。其余 35 起案件涉及临时逮捕、威胁和绑架，为前政府和反政府势力所为。同一时期，联阿援助团和人权高专办记录了 42 名记者和媒体工作者(包括 8 名妇女)及 6 个电台/电视台因工作而受到影响的事件。十名受害者被杀，其中包括五名妇女和一名外国记者(五人被伊黎伊斯兰国—霍拉桑杀害，两人被塔利班杀害，其他三起案件无法确定凶手)。有三人受伤，其中一名妇女无法确定为何人所伤。其余 29 起案件涉及威胁或恐吓、临时逮捕或剥夺自由、绑架和/或袭击未遂，为前政府和反政府势力所为。与 2020 年相比，伤亡人数减少了 32%，2020 年有 9 名记者和媒体工作者被杀，10 人受伤。

55. 2021 年 8 月 16 日至 11 月 30 日，联阿援助团和人权高专办记录了 23 名民间社会活动者因工作而受到影响的事件。八人被杀害(三人被事实当局杀害，三人被伊黎伊斯兰国—霍拉桑杀害，两起案件无法确定凶手)。其余 15 起案件涉及事

实当局实施的临时逮捕、殴打和威胁。同一时期，联阿援助团和人权高专办记录了 48 名记者和媒体工作者(包括两名妇女)及一家电台/电视台因工作而受到影响的事件。两名受害者被杀害(一人被伊黎伊斯兰国—霍拉桑杀害，一人无法确定凶手)，两名受害者被身份不明的武装人员打伤。其余 44 起案件涉及临时逮捕或剥夺自由、殴打和/或威胁或恐吓，为事实当局所为。虽然伤亡数字在塔利班接管国家后有所下降，但事实当局实施的临时逮捕和殴打事件大幅增加，自 2021 年 8 月 16 日以来记录了 28 起逮捕和 10 起殴打事件。

56. 本报告所述期间，联阿援助团、人权高专办和阿富汗独立人权委员会在喀布尔和各省举行了 75 次协调会议。该委员会发布了 10 份关于各种人权问题的专题报告，包括保护平民、儿童权利、境内流离失所者、残疾人和被拘留者的权利。委员会在 9 月 18 日的声明中告知公众，自 2021 年 8 月 15 日起便无法运作。委员会的办公室已被事实当局接管，国内的工作人员没有上班。

57. 联阿援助团和人权高专办在全国组织了 27 次能力建设和外联活动，有 913 人参加，包括人权维护者、记者、政府官员、阿富汗独立人权委员会工作人员和当地社区领导人，其中 205 人为妇女。联阿援助团和人权高专办与人权维护者和记者举行了 402 次会议，与社区长者举行了 78 次会议，与政府官员举行了 88 次会议，与国际行为者举行了 56 次会议，与其他中间人举行了 142 次会议。联阿援助团和人权高专办就人权问题与事实当局举行了 13 次会议。

九. 和平与和解，包括问责和过渡期正义

58. 直到 2021 年 8 月 15 日之前，联阿援助团和人权高专办一直支持相关国家机构、阿富汗独立人权委员会和民间社会促进具有包容性且符合人权标准的和平与和解进程，以及以受害者为中心的正义。联阿援助团和人权高专办继续提高冲突各方对国际人权义务的连续性和以受害者为中心的正义的认识，包括对受害者权利和包容的认识。

59. 联阿援助团和人权高专办与秘书处政治和建设和平事务部的一名高级调解顾问合作，继续就与和平、人权和以受害者为中心的正义有关的各个方面向阿富汗独立人权委员会提供咨询，包括在与受害者融入、赔偿、记录和真相调查、问责和预防有关的领域制定可持续的政策方案。2020 年 12 月，委员会的一个代表团在多哈分别会见了塔利班和政府谈判小组的代表，以及驻多哈的相关中间人。2021 年 3 月 23 日和 8 月 6 日，委员会主席在安全理事会发言，重申包容性和平进程和切实以受害者为中心的正义措施的重要性，并详细说明了平民伤亡的趋势及其对公民空间的影响。

60. 2020 年 12 月及 2021 年 5 月和 6 月，联阿援助团和人权高专办主办了三次以受害者为中心的正义问题非正式之友小组会议，以进一步协调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者以及外交界人士在该领域的接触。12 月 10 日，联阿援助团和人权高专办的一名代表在民间社会团体组织的全国受害者大会开幕式上发表主旨演讲，强调受害者得到承认和包容的重要性。4 月 21 日，联阿援助团访问了阿富汗记忆和对话中心这一纪念性的民间社会机构，并与民间社会团体讨论了在阿富汗实现以受害者为中心的正义的可能办法。

61. 9月27日，鉴于局势发生重大变化，不再可能由国内机构开展真正和有效的调查，国际刑事法院检察官向法院预审分庭提出申请，要求准许其恢复对阿富汗局势的调查。检察官的调查曾在2020年3月暂停，当时阿富汗政府请求将调查交由国家当局进行。检察官表示，他打算重点调查据控塔利班和伊黎伊斯兰国—霍拉桑犯下的罪行，不优先考虑其他问题。

十. 与联合国人权机制的合作

62. 联阿援助团和人权高专办继续记录主要来自南部地区的强迫失踪指控，并将其转交强迫或非自愿失踪问题工作组。1月至8月，联阿援助团和人权高专办共记录16起强迫失踪指控，并向工作组发送了8起案件。此外，2月，联阿援助团和人权高专办向工作组通报了情况，重点介绍阿富汗强迫失踪案件的趋势和坎大哈省的情况，大多数指控都是在该省报告的。工作组强调，强迫失踪的发生没有时间限制，无论时间多短，而且应立即向家属提供准确信息，说明被剥夺自由者的拘留情况和拘留地点。与此同时，联阿援助团和人权高专办与总检察长分享了2019年至2021年收到的强迫失踪指控清单，主张由总检察长办公室进行调查。

63. 8月15日之前，政府对儿童权利委员会就阿富汗根据《儿童权利公约》提交的第二至第五次合并定期报告提出的问题清单作出了答复。应阿富汗常驻联合国日内瓦办事处和其他国际组织代表团的请求，对该报告的审查最终被推迟。9月30日，联阿援助团、人权高专办、儿童基金会和阿富汗独立人权委员会儿童权利专员在一次闭门会议上向委员会通报了阿富汗儿童的状况。同样，联阿援助团、人权高专办和妇女署10月19日在消除对妇女歧视委员会第八十届会议期间举行的闭门会议上，向该委员会通报了阿富汗妇女和女童的状况。

十一. 结论

64. 2021年前6个月，随着冲突加剧，对平民的伤害达到史无前例的水平。尽管8月15日之后，除小范围冲突之外，大范围的战斗已经基本结束，但阿富汗平民仍然面临遭受伊黎伊斯兰国—霍拉桑的袭击以及遗留的简易爆炸装置和战争遗留爆炸物伤害的风险，儿童所受影响尤为严重。

65. 贫困程度加剧令阿富汗人民的处境更为恶化，尤其对儿童保护问题造成影响，包括武装团体招募和使用儿童以及童婚和/或强迫婚姻的问题。由于事实当局强行推行性别隔离政策，受教育机会，特别是女童的受教育机会，以及与男童和女童平等获得教育和保健有关的更广泛的问题令人关切。

66. 尽管政府在2021年8月前一直努力确保各项法律保护措施，为妇女和女童充分享有基本权利和自由及诉诸司法提供了便利，但仍然存在重大差距。这些差距在新形势下依然存在。

67. 尽管政府在2021年8月前作出了进一步努力，但虐待和酷刑行为依然普遍，不同程度地存在于各种机构中，不尊重程序保障的现象也很常见。缺乏关于讯问方法的培训，只注重获取嫌疑人供词的问题仍然严重。监狱系统过度拥挤仍是令人关切的问题，自COVID-19疫情暴发后尤为如此。

68. 人权维护者、记者和媒体工作者等民间社会行为者以及阿富汗独立人权委员会的工作人员仍越来越多地受到针对并面临威胁、恐吓和骚扰。一些媒体由于缺乏资金、担心受到影响和无法从事实当局获得信息而停止运作。人权维护者和媒体工作者对政治和安全局势依然怀有关切并保持低调，大多进行自我审查。

69. 阿富汗独立人权委员会已经停止运作，其法律地位仍不明确。一个强大而独立的国家人权机构仍然至关重要，有利于支持阿富汗履行国际人权义务、保护人权，特别是促进受害者、妇女、少数群体和其他弱势群体有权使自己的意见得到考虑。

十二. 建议

70. 高级专员建议事实当局：

(a) 就据称侵犯人权和违反国际法的具体事件与联阿援助团和人权高专办进行接触；

(b) 优先清除战争遗留爆炸物和开展地雷风险教育，以确保民众享有安全和保障；

(c) 确保认识到儿童保护问题，考虑在其机构内为专门从事儿童保护的官员划拨资源，并立即停止在事实当局部队和其他武装团体中招募和使用儿童；

(d) 确保不存在非官方和/或私人拘留场所，没有任何被拘留者被隔离监禁，从而保证被拘留者能够迅速与拘留场所外的律师和家庭成员取得有效联系；

(e) 确保法律和政策改革在文本或效果方面不歧视妇女和女童，并完全符合国际人权标准；

(f) 确保持续努力，采取符合国际人权标准的政策，以防止、惩处和消除一切形式的暴力侵害妇女和女童行为，并确保暴力幸存者能够立即获得有效补救、庇护、法律援助和赔偿，包括补偿；

(g) 确保受害者及其家人和代表能够安全地要求问责，并能获得有效补救，包括性别敏感的包容性赔偿；

(h) 确保记者、人权维护者和民间社会行为者能够享有表达自由的合法权利并获得信息，而不用担心遭到报复或攻击；

(i) 保护和促进公民空间，包括避免通过和/或实施限制结社自由、和平集会和表达自由的法律或政策，并促进民间社会行为者更多参与国家和地方各级的政治与和平进程；

71. 联合国人权事务高级专员建议国际社会：

(a) 促进采取财政措施和提供援助，以支持紧急人道主义需求和基本服务；

(b) 支持所有旨在保护妇女和女童免遭暴力的努力，包括提供必要资源，为暴力幸存者提供社会心理和法律援助服务；

(c) 支持开展地雷风险教育和清除阿富汗境内战争遗留爆炸物的方案；

(d) 支持联阿援助团和人权高专办继续执行人权任务，并确保为其提供充足资源，通过在该国的人员和机构开展必要的人权监测、报告和宣传。
