



---

第五十八届会议

议程项目 117(c)

人权问题：人权情况及特别报告员和代表的报告

阿富汗境内妇女和女孩的状况\*

秘书长的说明

秘书长谨向大会成员转送人权委员会关于对妇女暴力行为及其因果问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克按照委员会第 2003/77 号决议提交的关于阿富汗境内妇女和女孩状况的报告。

---

\* 本文件迟交，是为了尽可能列入最新的资料。



人权委员会关于对妇女暴力行为及其因果问题特别报告员关于阿富汗境内妇女和女孩状况的报告

摘要

关于对妇女暴力行为及其因果问题特别报告员在本报告中欢迎阿富汗政府批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》，认为这是阿富汗政府显示政治意愿和承诺停止性别歧视的一个象征。但是，尽管过去一年取得了一些进展，特别报告员强调令人担忧的问题依然存在，还有任务尚待完成。特别是，特别报告员敦请阿富汗政府采取步骤，消除让对妇女施暴者逍遥法外的现象，同时建立法治。在这方面，特别报告员强调作为第一步，必须按照国际标准进行法律和司法改革，以促进和保护妇女和女孩的权利。

目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-2	3
二. 妇女和女孩的机会和持续存在的脆弱性 .....	3-16	3
三. 促成变化的媒介和机制 .....	17-19	6
四. 结论和建议 .....	20-33	7

## 一. 引言

1. 本报告是按照人权委员会关于阿富汗境内妇女和女孩的状况的第 2003/77 号决议提交的。委员会在该项决议中吁请阿富汗过渡当局在执行《波恩协定》时，尊重和保护阿富汗妇女和女孩的人权，包括向妇女事务部提供适当的支助，保护妇女免遭任何形式的暴力，确保她们平等享有教育和保健机会，处理她们遭到法外拘留的问题，并确保她们充分参与阿富汗各个生活领域（第 10(e) 段）。委员会请关于对妇女暴力行为的特别报告员继续审查阿富汗境内的妇女和女孩的状况并向大会和委员会提交一份报告。

2. 本报告补充了我的前任向委员会上届会议提交的题为“1994 至 2003 年对妇女暴力行为方面的国际、区域和国家事态发展”最后报告中有关阿富汗问题的部分。（E/CN.4/2003/75/Add.1 第 893-904 段）。这份最后报告概述了阿富汗境内的妇女和女孩的状况，特别侧重于法律、政策、方案和关切的问题。为避免重复，本报告只列入有关的新的事态发展，努力查明妇女和女孩可掌握的机会以及继续存在的脆弱性。建议将这份报告与早期的那份报告一并研读。本报告是在对有关这一主题的现有相关资料进行案头审查后写成的。<sup>1</sup>

## 二. 妇女和女孩的机会和持续存在的脆弱性

3. 安全、政治稳定和可持续经济秩序仍然是阿富汗社会重建过程中面临的重大挑战。在对所有可靠的资料进行审查后表明，因维持战争经济和进一步破坏国家稳定而从中渔利的势力仍很活跃，与国家当局的合法机制和机构走得很近。这种状况对努力建立一个具有透明度、没有恐吓、骚扰、压迫和暴力的有利环境构成了威胁，起到了破坏作用。毫无疑问，在这种“动乱”状态中妇女和女孩的脆弱性将继续存在。

4. 不过，在本报告审查期间，阿富汗境内也出现了一些重大的正面的事态发展。其中对妇女和女孩的状况具有最重大意义的是 2003 年 3 月 5 日毫无保留地批准了《消除对妇女一切形式歧视公约》。批准这项国际“妇女民法典”的《公约》，为阿富汗妇女为决定本国的改革方向和建立法治作出努力和贡献提供了一次宝贵的机会。《公约》提供了国际法律框架，可以指导进行国内法律改革和采取行动的举措，以促进和保护阿富汗境内的妇女的权利，特别是消除教育、就业、婚姻和家庭关系、保健、生殖健康、政治、财政和法律等重大领域存在的歧视。阿富汗独立人权委员会已将《公约》翻译成普什图文和达里文，并在阿富汗全国分发。还进行了一些培训，以确保了解《公约》的原则和报告义务。国际社会必须进一步支持这方面的努力。

5. 还令人感到鼓舞的是，尽管障碍重重，很多妇女仍力求参与为起草新宪法而举行的公共协商。希望新宪法的最后草案能够考虑并纳入阿富汗妇女的期望和阿

富汗根据《公约》应承担的国际义务。新宪法如何调和竞争的主张和利益以及形形色色的法律传统的要求，是一个对妇女和女孩的地位产生根本影响和后果的问题。因此，随着过渡进程的继续推行，必须采取措施，确保妇女充分参与制宪支尔格大会以及审查和通过宪法进程的各个阶段。

6. 尽管有报告指出今年阿富汗的某些地区取得了进展，但是不断恶化的安全局势和不足的国际援助破坏了重建的努力和为成功执行发展计划和方案提出的倡议。此外，喀布尔妇女和女孩的状况与阿富汗其他地区的妇女和女孩的状况悬殊，农村和城市地区的条件也差别很大。施暴者逍遥法外和政治局势持续不稳定，为产生对妇女的新形式暴力和歧视创造了条件，处于弱势的人为改变现状需要承担很大的风险。与此同时，保守的风气、专制的态度和歧视性习俗，起到了维持和延续性别偏见以及在私人和公共领域对妇女进行多种形式歧视和采取多种形式暴力的作用。尽管禁止女性接受教育和参加工作的国家政策已被废除，社区和家庭继续对妇女和女孩的行为、行动和活动施加限制。即使有些地方已经放松直接限制，继续存在的不利的社会政治环境抑制了妇女采取主动行动，她们充满恐惧，而不是充满信心。

7. 报告显示，在施政问题上，喀布尔与周围地区存在严重差距。在喀布尔以外地区，当地指挥官的存在和影响对妇女的安全构成威胁，据报道，这些人犯下勒索、抢劫、骚扰、绑架和性虐待妇女的行为，却逍遥法外。据报道，强奸妇女，包括在北部少数族裔社区发生的对妇女和女孩进行轮奸的严重事件，对游牧群体的妇女和女孩、女性援助人员、援助人员家庭的女性成员进行强奸，这种现象在全国不安全的环境下已经司空见惯，屡屡发生。此外，自从塔利班被推翻以来，长期存在而始终未解决的族裔间紧张和冲突导致特别是北方普什图人的新一波的人口流动和流离失所，使发生冲突和凌辱事件的可能性大大增加。据报道，普什图人受到各种凌辱，包括性暴力、屠杀、勒索和抢劫。

8. 攻击女校危害了女孩重返学校的能力。此外，干旱、战争和恶化的经济条件也对女孩的教育产生负面影响，因为家庭宁可将女儿早早嫁出去，而且年龄越来越小，有时候是为了从接受财礼的传统习俗中得到财政上的好处。这一做法不仅剥夺了女孩发展个人能力的机会，而且也造成她们早孕和经常怀孕，使她们因怀孕和生育而产生并发症的风险增大。

9. 阿富汗妇女受到各种歧视的事实也反映在司法制度中。根据所收到的资料显示，妇女受害者和被告被剥夺诉诸司法的机会，她们在正规和非正规司法制度中都受到歧视。<sup>2</sup> 警察和司法官员对性别问题缺少敏感认识，使个体妇女受到的不公平待遇更加严重和多样化。男性法官和检察官对影响妇女生活的问题，包括性虐待和身体虐待事件普遍缺乏敏感认识 and 了解。据报道，针对妇女的犯罪者很少受到起诉。必须从多方面着手，纠正这一广泛和持续存在的问题，包括增强弱势妇女的能力，免费提供法律意见和咨询，培训司法人员和赋予 2002 年 3 月成立

的阿富汗女法官协会权力。但是最重要的是，迫切需要采取措施，确保在刑事司法制度内不容许对妇女采取暴力的行为者逍遥法外。在过去一年里，已为推动法官和律师的培训和能力建设方案采取了鼓舞人心的举措。阿富汗在建立法治和无障碍司法制度方面无疑已迈出虽小但却是重要的步骤。

10. 在阿富汗，家庭暴力十分普遍，被看成是一件私事。当局和警方都没有认识、解决和适当处理妇女的配偶或其他家庭成员在家庭内部对妇女采取的暴力行为。即使在重大案件中，警方和法院也没有将家庭暴力作为刑事犯罪处理。由于这些因素，据报道，只有在民事法庭的离婚诉讼中才考虑在家庭中对妇女的暴力行为。据报道，即使这样法官也不认为有关身体虐待的指控会使丈夫承担任何一种刑事责任。法院在家庭暴力案件中喜欢使用伴侣调解的方法，妇女总是被送回到粗暴的丈夫身边。不将这种行为定罪，或不向家庭暴力受害妇女提供任何形式的支助，使妇女或第三方几乎不可能将这类案子提交法院。医学专业人士提供的报告表明受到家庭暴力的妇女无法与粗暴的丈夫离婚经常导致自杀现象。还据报道，有些地区的医院接收很多起被烧伤的女性受害者的病历，这些案件很少受到调查。还有很多妇女因“离家出走”而被拘留，据报道，她们试图逃避受虐待的关系（见下文）。

11. 在刑事司法制度中也很少对强奸案提出起诉。部分原因是因为刑事调查部门没有能力对强奸案进行适当调查，而且对性犯罪的现有态度是设法压制受害者和证人。据警方和检察官说，处女检验结果和（如果有证人）证人的证词是目前能够在法院就强奸案提出的唯一辅助证据。被强奸者往往不愿意向当局投诉，她们害怕受到进一步羞辱和以从事非法性活动的罪名受到起诉。

12. 在阿富汗国家法律中，未成年婚姻和强迫婚姻构成犯罪。但是实际上，强迫少女成婚是普遍存在的现象。在某些情况下，女孩被卖给比她们年长得多的男子。由于司法人员，乃至广大社会的态度，一般都不将这种行为作为刑事犯罪处理。这种情况包含了对妇女人权的双重侵犯。一方面是剥夺了妇女掌握自己生活的权利，另一方面则将她们置于受到潜在虐待和生命受到威胁的环境之下。

13. 由于上述做法的内在矛盾，妇女继续处于弱势，仍会因拒绝接受包办婚姻、逃离粗暴丈夫或家庭以及婚外性关系或通奸等社会行为或性行为而被当作犯罪或罪行遭到监禁。

14. 其中很多妇女都是在少女时被强迫成婚或被家人出卖。无论是哪种情况，都很可能屡屡受到丈夫或新家庭中的成员的性虐待、殴打和凌辱。尽管后果危险，这些妇女还是选择逃离家庭，往往是在另一个男子的帮助下，这就为指控犯有婚外性关系或通奸罪提供了依据。在婚外性关系或通奸案件中，对于强迫婚姻和虐待的举证不会导致对此行为负责者的惩罚。法官在裁决这类案子时，一般都不会适当审查和考虑被告妇女的背景，包括所受到的任何身体暴力或性暴力的性质和程度。

15. 妇女在其案子交由法官审理之前，可在监狱被关上几个月，所处的条件连最起码的国际标准都达不到。拘禁往往是正当的，其理由是必须保护妇女不受家人或社区的暴力惩罚，必须符合社会习俗和社区意识，或除拘禁以外社会或机制没有其他办法。

16. 以部族法和传统准则解决争端和冲突的非正规司法机制支尔格的做法也使妇女和女孩的人权受到侵犯。支尔格受理各种案件，从土地和用水纷争，到谋杀、深仇血恨和各种“异常行为”等。支尔格进行判决的目的是为了按照习俗标准恢复社区和谐，其判决往往建立在宗法等级基础之上，对妇女和青年形成歧视。例如，支尔格经常用来终止冲突双方（即家庭）之间敌对的一个方法就是作出赔偿。其形式可能是有罪的一方向受害家庭提供一名或多名少女，以补偿受到的冤屈或损失。根据事件的性质，解决冲突的办法也可能是双方家庭交换女孩。这种解决冲突或赔偿损失的办法往往造成冲突家庭成员的婚姻，其目的不仅是为了维护“公正”，也是为了敌对双方建立联盟。但是根据国际法，这种做法违反了对奴役和歧视的禁令，并构成了酷刑或残忍，不人道或有辱人格的待遇。没有证据表明国家为防止这种滥用权力的现象、为拯救女孩或起诉罪犯采取任何措施。

### 三. 促成变化的媒介和机制

17. 妇女事务部是为促进妇女参与重返社会和重建进程而特别设立的主要体制机构。鉴于阿富汗妇女长期受到歧视和境内的局势持续不安全，该部可在促进、协调和提高阿富汗妇女权利方面发挥作用。妇女事务部需要更多的支助和资源，以建立能力，协调《公约》的执行以及对有关部委，特别是国家边远地区有关部委的整套政策和方案提供可靠的指导。

18. 2002年6月设立了阿富汗独立人权委员会（独立人权委员会）。其任务是调查和监督所有侵犯人权的事例和建立人权教育方案。独立人权委员会设立了各地区办事处，并正在接受、积极调查有关侵犯人权的指控，以及提供培训和开展人权认识活动。独立人权委员会有一个具体关于妇女权利的行动计划。根据工作计划，其主要目标是：(一) 促进对妇女权利的认识和促进妇女参与政府事务；(二) 改进独立人权委员会、政府各部门、联合国机构以及国际和国家非政府组织之间的协调；(三) 监督和报告喀布尔和各省侵犯妇女权利的事件；(四) 支持妇女在知情的情况下积极参加制宪支尔格大会和选举，以及确保将男女平等纳入宪法；(五) 监督阿富汗的立法制度，以确保尊重妇女的权利；(六) 在监督和调查科的协助下监督监狱和拘留中心妇女的状况；(七) 培训独立人权委员会工作人员保护和促进妇女的权利。独立人权委员会及其卫星办事处的工作因能力不足而受到限制，特别是在开展司法各方面的监督方案，包括法院监察方面。联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)正为加强独立人权委员会提供技术援助，但是迫切需要国际社会提供进一步援助。

19. 2002 年 11 月成立了由 11 名阿富汗著名法律专家组成的司法改革委员会。司法改革委员会的任务是“按照伊斯兰原则、国际标准、法治和阿富汗法律传统，重建国内司法制度”。但是作为《波恩协定》的一个产物，司法改革委员会在司法行政方面不能发挥正式作用。其作用只限于提出改革战略和寻求国际捐款援助。因此，司法改革委员会的成功与否取决于正规司法机构——最高法院、司法部和检察长办公室——是否推行委员会所建议的改革。但是，司法改革委员会已协助编纂了适用的法律，它还举行了正在重新起草法律，包括刑法的各工作组会议，以提交阿富汗过渡当局。司法改革委员会还成功地着手建立了一个法律教育中心，最近其成员还进行了一次司法制度的调查。根据与最高法院和司法部的协定，法律教育中心组织了年轻律师的司法培训。所有希望获得司法任命的年轻律师都须成功地完成这项培训。为现任法官和检察官开展的第二个培训方案是由国际发展法组织负责的。在此应当指出，国际发展法组织显然决定不将妇女人权和对性别问题的敏感性纳入其训练单元，因为据认为，“这对阿富汗人来说过于敏感”。此事引起了严重的关注。这项决定将对妇女诉诸司法产生严重影响，应当认真审查。

#### 四. 结论和建议

20. 阿富汗还远远没有实现政治稳定，这是为编写本报告审查资料后产生的压倒性共识。这不仅对阿富汗过渡当局，而且对整个国际社会以及对促进妇女和女孩人权及保护她们不受多种形式暴力和凌辱，都仍然是一项重大挑战。总之，在阿富汗建立法治将继续是政府、非政府和国际组织的一个紧急优先事项。不能将阿富汗妇女看成是被动的观众，或是这一进程中的受益者之一。她们必须参与设计和塑造她们国家的未来和她们自己的未来的每一个阶段。因此，鉴于上述意见，谨提请国家和国际两级的有关行动者注意下列各项建议。

##### 国家一级

21. 阿富汗过渡当局和阿富汗各集团在实施《波恩协定》时必须：

(a) 根据国际法，充分尊重所有人的人权和基本自由，不进行任何歧视，包括基于性别、种族或宗教的歧视；

(b) 严格履行除其他外，与妇女和女孩有关的人权文书和国际人道主义法规定它们的义务。

22. 阿富汗过渡当局必须提供必要的支助和资源，使妇女事务部能够在阿富汗全境内有效运作及遵守《消除对妇女一切形式歧视公约》和消除对妇女歧视委员会关于制止侵犯妇女和女孩人权的一切行为的一般性建议 19 规定的义务。

23. 阿富汗过渡当局应当带头并确保消除社区中侵犯妇女人权的有害行为和礼节。应当执行涉及立法和教育改革及通过媒体开展提高认识方案的多方面战略，以协助改变歧视性态度和社会行为，包括交换女孩作为对男子犯罪的赔偿。



24. 应当动员所有有关行动者包括妇女本身参加促进妇女全面参与国家的政治、社会和经济生活领域的蓬勃运动。在此范围内，应当通过正规和非正规教育，使包括男子在内的社会各个方面能够敏感地认识到妇女在社会中发挥作用的重要性和她们对阿富汗重建的潜在贡献。其他穆斯林国家在这方面的良好做法和这些国家与妇女团体的对话，将有助于支助这一进程和增强男女改革促进者的力量。

25. 政府解决对妇女暴力行为的政策和方案必须侧重于促进有关妇女的人权，必须采取措施防止这些妇女因进一步边缘化、被刑事定罪、受轻蔑或被孤立而更易于遭受暴力和凌辱。

26. 成为性犯罪受害者的妇女不是罪犯；因此不应对她们采取违反其本人意愿的有辱人格的保护性措施。应当以尊重妇女权利和自由的另行措施取代保护性拘留，不再将其作为对待基于性别的暴力受害者的一种手段。应当开放与政府和非政府实体合办的庇护所，以便向妇女暴力受害者提供安全以及法律和心理咨询。这些妇女重返家庭和社区必须经过精心的设计、监督和监察，使她们不再蒙羞和进一步受到凌辱。

27. 只要阿富汗妇女仍然成为蓄意的和多种形式的暴力的目标，她们的人权就不能充分实现，她们就无法平等参与社会和对社会作出贡献。因此，阿富汗过渡当局必须将促进和保护妇女的平等和人权，适当努力防止、调查和惩罚对妇女一切形式的暴力行为，作为一个高等优先事项，为此应当：

(a) 实施国际人权准则和充分执行有关对妇女和女孩暴力行为的国际人权文书；

(b) 采取一切必要措施，增强妇女力量、加强她们的经济独立性、保护和促进她们充分享有所有人权和基本自由，使妇女和女孩能够更好地保护自己避免暴力，并使她们能够寻求和要求正义；

(c) 谴责对妇女的暴力行为，不得以宗教或文化的名义援用习俗、传统或做法，以逃避承担消除这些暴力的义务；

(d) 加紧努力，制定和/或利用教育、社会和其他旨在防止暴力的措施，包括通过和执行法律、传播信息、与社区参与者积极合作、在可能的情况下通过建立和加强支助服务，培训法律、司法和保健人员；

(e) 制定及必要时加强和修订国内法律，包括措施，加强对受害者的保护，以便调查、起诉、惩罚和纠正使妇女和女孩受到各种形式暴力的不法行为，无论是发生在家庭、工作场所、社区还是社会，无论是发生在拘留所还是在武装冲突的局势下。确保国内法律符合有关国际人权文书和人道主义法，并采取行动调查和惩罚对妇女犯下暴力行为的人；



(f) 除其他外，在《消除对妇女的暴力行为宣言》和与消除对妇女的暴力行为有关的区域文书的指导下，在所有适当的级别拟定、执行和促进消除对妇女的暴力行为的行动计划；

(g) 支持妇女组织和非政府组织提出的有关消除对妇女的暴力行为的倡议，在国家一级，建立和/或加强与有关非政府组织和社区组织以及公共和私营机构之间的合作关系，以便制定和有效执行有关对妇女暴力行为的条款和政策，包括在向受害者提供支助服务的领域；

(h) 加紧努力，提高对妇女暴力行为的集体和个人认识；加强男子在防止和消除暴力行为方面的作用；鼓励和支持采取主动行动，促进对妇女施暴者的行为变化；

(i) 通过筹资为司法、法律、医疗、社会、教育、警察、教化、军事、维和、人道主义救济和移民事务人员制定和/或加强培训方案，以防止因滥用权力而导致对妇女的暴力行为，并使这些人员敏感地认识到基于性别行为的性质和暴力的威胁；

(j) 审查性别角色的陈规定型观念所产生的影响及采取措施扭转这些助长对妇女暴力行为蔓延的观念，包括与联合国系统、区域组织、民间社会、媒体和其他有关行为者合作。

28. 执法和司法机构必须进行能力建设，以确保刑事司法制度能够将对妇女施暴者、包括实施强迫婚姻和贩卖女孩的人绳之以法。阿富汗过渡当局应在国际社会的协助下，将调查和起诉对妇女的犯罪行为纳入为警察、检察官和法官举办的所有培训方案。此外，所有方案还必须包括培训，以便以适当方法对待妇女受害者和妇女被告。为了保证能够有效地将这些关注纳入各项方案，应根据具体的干预模式制定和逐项列明方案预算。此外，阿富汗过渡当局必须为司法和执法官员制定充分列入程序的行为守则，以确保尊重和保护妇女受害者和妇女被告。必须向被认为犯下社会罪行而面对家庭暴力的妇女提供保护。

29. 必须采取平等权利措施，增加女性警员、检察官和法官的人数。阿富汗刑事司法制度中女性专业人员不足，使妇女诉诸司法无门和在刑事司法制度中受到歧视的现象倍加严重。阿富汗过渡当局应在国际社会的协助下，确保妇女平等任职于警察和司法部门。

30. 阿富汗过渡当局和国际社会必须立即采取行动，确保新宪法和现行法律能够完全符合《公约》和《公民及政治权利国际盟约》中保障平等和不歧视的条款。特别是应当采取步骤，确保将对妇女的暴力行为，包括强奸、出卖或交出妇女和女孩以解决纷争或作为赔偿以及强迫婚姻作为刑事犯罪。

31. 阿富汗过渡当局应当废除歧视妇女和女孩、导致对她们的关押、残酷、非人道和有辱人格的惩罚的法律，包括与婚外性关系和通奸有关的法律。所有对司法

制度的审查工作还应包括对现行非正规司法机制的分析。这方面的审查必须评估司法制度是否实施符合人权保护，包括公平审判权和禁止酷刑、虐待和不歧视的程序和法律。必须特别注意国际法和国内法赋予妇女和女孩的权利。为了履行适当努力保护人权的义务，阿富汗过渡当局必须确保支尔格和 shuras（议会）全面遵守国际人权法。对有迹象表明支尔格或议会犯有侵犯人权行为的所有案件都必须彻底调查，凡参与这些侵犯人权案件的人必须抓拿归案。

#### 国家一级

32. 国际社会必须继续提供支助，以按照《波恩协定》完成过渡进程。对财政援助作出认捐的捐助国应尽快兑现承诺。国际社会应当提供长期援助和为目前的预算提供支助，以支付阿富汗过渡当局的费用以及用于阿富汗社会和经济重建、阿富汗社会的复原，并为阿富汗妇女带来一个可持续的变化。

33. 国际社会必须继续支持安全理事会履行任务，即投入国际安全援助部队，稳定安全局势，向中央行政当局提供支助，同时组建国家安全部队。

#### 注

<sup>1</sup> 亚肯·埃蒂尔克是在 2003 年 8 月担任特别报告员的职务的，因此没有足够的时间对阿富汗进行一次实况调查。

<sup>2</sup> 特别报告员收到的资料由联合国阿富汗援助团、人权事务高级专员办事处、大赦国际和人权监察站提供。