



消除对妇女一切形式歧视公约

Distr.: General
9 November 2012
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

委员会第五十三届会议(2012年10月1日至19日)通过的 关于土库曼斯坦第三和第四次定期报告的结论性意见

1. 委员会在2012年10月11日举行的第1085和第1086次会议上(见CEDAW/C/SR.1085和1086), 审议了土库曼斯坦的第三和第四次合并定期报告(CEDAW/C/TKM/3-4)。委员会的议题和问题清单载于CEDAW/C/TKM/Q/3-4号文件, 土库曼斯坦政府的答复载于CEDAW/C/TKM/Q/3-4/Add.1号文件。

A. 引言

2. 委员会注意到缔约国提交的第三和第四次合并定期报告, 该报告基本是按照委员会的报告编写准则编写的; 但委员会感到遗憾的是, 报告系逾期提交, 并缺乏按性别细分的最新数据。委员会感谢缔约国的口头陈述(包括幻灯片展示)、对委员会会前工作组提出的议题和问题清单的书面答复以及对委员会口头提出的问题所作的进一步澄清。

3. 委员会赞扬缔约国派出的高级别和性别均衡的代表团, 该代表团由土库曼斯坦总统下属的土库曼斯坦国家民主与人权研究所所长 Yazdursun Gurbannazarova 女士阁下担任团长, 成员包括三位副部长、一名议员和土库曼斯坦妇女联盟主席。委员会赞赏代表团与委员会成员之间的建设性对话, 同时也注意到, 对一些问题的回答比较模糊, 对另一些问题则未予回答。

B. 积极方面

4. 委员会欢迎自2006年通过上一次结论性意见以来取得的进展, 包括实行了立法改革, 并通过了一系列立法措施, 其中具体提到:

- (a) 《家庭法典》(2012年);
 - (b) 《刑法典》(2010年);
 - (c) 《刑事执行法典》(2011年);
 - (d) 《法律专业人员和法律实践法》(2010年)
 - (e) 《刑事诉讼法典》(2009年);
 - (f) 《劳动法典》(2009年);
 - (g) 《教育法》(2009年);
 - (h) 《社会保障法典》(2007年);
 - (i) 《打击贩运人口法》(2007年);
 - (j) 《妇女平等国家保障法》(2007年);
 - (k) 《小额融资组织与小额融资法》(2011年)。
5. 委员会欢迎通过了以下政策:
- (a) 《国家艾滋病病毒战略》(2012-2016年);
 - (b) 《儿童早期发育国家方案》(2011-2015年);
 - (c) 《打击麻醉药品、精神药物、前体的非法贩运和向吸毒成瘾者提供援助国家方案》(2011-2015年)。
6. 委员会赞赏地注意到, 2007年设立了一个关于履行土库曼斯坦国际人权义务、包括《公约》的部门间委员会。
7. 委员会欢迎缔约国加入了:
- (a) 《公约任择议定书》(2009年);
 - (b) 《残疾人权利国际公约》(2008年);
 - (c) 《残疾人权利国际公约任择议定书》(2010年);
 - (d) 《无国籍人地位公约》(2011年);
 - (e) 《减少无国籍状态公约》(2012年)

C. 主要关注领域和建议

8. 委员会回顾, 缔约国有义务系统、持续地执行《公约》的所有规定; 委员会认为, 本结论性意见所提出的关切和建议需要缔约国给予优先注意。因此, 委员会促请缔约国在执行活动中侧重于这些领域, 并在下一次定期报告中报告所采取的行动和取得的成果。委员会呼吁缔约国向所有相关部委、议会和司法机构转发本结论性意见, 以确保其得到充分实施。

议会

9. 委员会重申，政府对充分履行《公约》义务负有首要和特别责任，但同时强调，《公约》对政府所有部门都具有约束力。委员会请缔约国鼓励议会按照其程序，在落实本结论性意见和完成缔约国下一次报告进程方面酌情采取必要步骤。

《公约》、《任择议定书》和委员会一般性建议的知晓度

10. 委员会欢迎缔约国于 2009 年 5 月 20 日批准了《公约任择议定书》。但委员会感到关切的是，缔约国普遍缺乏对实质性两性平等的概念和委员会一般性建议的认识。委员会还感到关切的是，妇女本身，尤其是农村和偏远地区的妇女不了解其根据《公约》享有的权利，因此缺乏争取自己权利的必要信息。

11. 委员会呼吁缔约国：

(a) 采取必要步骤，确保向相关利益攸关方，包括政府各部委、议会、司法机构、执法官员和社区领导人充分宣传《公约》和委员会的一般性建议以及根据《任择议定书》提出的意见，以培养对妇女人权的认识，并在国内牢固建立支持妇女平等和不歧视的法律文化；

(b) 采取一切适当措施，加强妇女、尤其是农村和偏远地区妇女对其自身权利和实现这些权利的手段的认识，包括向妇女提供关于《公约》的资料，并采用一切适当措施，如与民间社会和媒体合作。

《公约》的法律地位和歧视妇女的定义

12. 委员会感到关切的是，虽然新《宪法》第 6 条明确“承认普遍接受的国际法准则的优先地位”，并规定在发生冲突时，“适用国际条约规则”，但遗憾的是，国内法院的裁决并未充分提及《公约》和委员会的一般性建议，从而提高《公约》标准和规范的知晓度。委员会还感到关切的是，缔约国《宪法》中歧视妇女的定义只提到公民权利，因此不符合《公约》第一条的规定。委员会还对不分性别的法律可能会导致间接歧视妇女的现象长期存在再次表示关切。

13. 委员会促请缔约国：

(a) 采取措施，确保在国内法律体系中充分适用《公约》条款；

(b) 对司法机构和法律专业人员进行关于《公约》和委员会一般性建议的培训，并鼓励他们提及《公约》和其中所载的规范和标准，以提高其知晓度；

(c) 在《宪法》或《两性平等国家保障法》中列入所有权利、包括公民权利、政治权利、经济、社会和文化权利方面的平等原则，并列入符合《公约》第一条的歧视妇女的定义。

提高妇女地位的国家机制

14. 委员会对无法清楚了解缔约国提高妇女地位的国家机制情况表示关切。委员会注意到设立了民主与人权研究所、妇女联盟和机构间委员会，但感到关切的是，缔约国的机制分散，并缺乏关于其任务、权力、人力和财政资源的信息，未说明其是否有能力确保适当制定两性平等政策并在各部委和政府机构的工作中予以充分执行。委员会还对缺乏执行《公约》的国家行动计划感到关切。

15. 委员会鼓励缔约国：

(a) 建立一个提高妇女地位的国家中央机制，明确界定其任务和责任，并为其提供适当的人力、财政和技术资源，使之能够进行协调并有效开展工作，促进实现两性平等和将性别问题纳入主流；

(b) 向在提高妇女地位国家机制中工作的男女提供关于妇女权利的培训；

(c) 通过执行《公约》的国家行动计划，并重点落实本结论性意见；

(d) 加强影响评估机制，以确保适当监测和评价两性平等政策，并评估其执行情况。

国家人权机构

16. 委员会关切地注意到，尽管 2009 年对土库曼斯坦进行普遍定期审议期间提出了有关建议(见 A/HRC/10/29)，经济、社会和文化权利委员会也在 2011 年提出了相关建议(E/C.12/TKM/CO/1, 第 7 段)，但缔约国尚未根据关于促进和保护人权的国家机构地位的原则(《巴黎原则》)，建立一个在保护和促进妇女人权方面具有广泛权限的独立的国家人权机构。

17. 委员会促请缔约国在明确的时限内，根据《巴黎原则》建立一个独立的国家人权机构，其权限应包括解决与男女平等有关的各种问题。

暂行特别措施

18. 委员会再次关切地指出，缔约国明显缺乏对根据《公约》第四条第 1 款采取暂行特别措施的目的和必要性的了解。在这方面，委员会感到关切的是，显然没有作为一项必要战略有计划地采取暂行特别措施，在《公约》涵盖各个领域，尤其是在就业、参与政治和公共生活以及妇女比例不足或处境不利的其他领域加快实现男女实质性平等。

19. 委员会鼓励缔约国按照经委员会第 25 号一般性建议(2004 年)阐述的《公约》第四条第 1 款，在《公约》涵盖的所有妇女比例不足或处境不利的领域采取暂行特别措施。为此，委员会建议缔约国：

(a) 制定有时限的目标并划拨充分的资源，落实各种战略，如外联和支助方案、配额及其他注重成效的积极措施，目的是在所有领域，尤其是在就业、参与政治和公共生活方面实现男女实质性平等；

(b) 提高议员、政府官员、雇主和公众对暂行特别措施之必要性的认识，并在下一次定期报告中就采用这些措施的情况及其影响提供全面的资料。

陈规定型观念和有害习俗

20. 委员会注意到，缔约国代表团在对话期间保证，缔约国没有关于妇女着装规范的法律或行政规定或国家政策，也没有妇女或女孩因未穿民族服装或未戴头巾或无沿帽而被逐出工作场所或教育机构，但委员会仍然感到严重关切的是，某些态度和政策加深了关于各个生活领域男女角色和责任的歧视性传统规范、有害习俗、重男轻女态度和根深蒂固的陈规定型观念。委员会还感到关切的是，缔约国为纠正这些歧视性做法所作的努力有限。委员会关切地指出，这些习俗和做法导致歧视妇女和女孩的现象长期存在，表现为妇女在许多领域，包括教育、公共生活和决策领域处于不利和不平等的地位，而且暴力侵害妇女行为持续存在。但到目前为止，缔约国并未采取持续措施纠正或消除陈旧定型观念和消极的传统价值观和做法。

21. 委员会促请缔约国：

(a) 尽快按照《公约》条款制定综合战略，纠正或消除重男轻女态度和歧视妇女的陈规定型观念。此类措施应包括与民间社会和社区领导人合作，努力对社会各阶层男女进行教育并提高他们对这一问题的认识；

(b) 特别是在农村和偏远地区扩大公共教育方案；

(c) 采取针对媒体的创新措施，加强对男女平等的理解，并通过教育体系，加强妇女积极的和不同于陈规定型观念的形象；

(d) 监测和审查所采取的措施，以评估其效果，并采取适当的行动。

暴力侵害妇女行为

22. 委员会深表关切的是，缺乏处理暴力侵害妇女行为、尤其是家庭暴力和性暴力的具体立法，并缺乏关于这种行为的性质、程度和原因的资料和统计数据。委员会还深感关切的是，暴力侵害妇女行为在社会上似乎是合法的，同时存在一种对此保持沉默和不予追究的文化；因此，暴力案件被少报了，并被认为是一个应在家庭内解决的私人问题。

23. 委员会促请缔约国优先关注打击暴力侵害妇女和女孩行为的问题，并根据委员会第 19 号一般性建议(1992 年)采取综合措施，处理这种暴力行为，包括：

(a) 尽快通过一项处理一切形式暴力侵害妇女行为、包括家庭暴力和性暴力的综合法律，确保遭受暴力的妇女和女孩能够立即获得补救和保护，并进一步确保行为人受到起诉和惩处；

(b) 制定一项打击一切形式暴力侵害妇女行为的综合国家计划；

(c) 通过媒体和教育方案，提高公众认识，并对法官、检察官、警官、服务提供者、记者和学校教职员进行义务培训，确保他们对一切形式的暴力侵害妇女和女孩行为有敏感认识，并可为受害者提供适当的、对性别问题敏感的支助；

(d) 通过消除受害者的耻辱感，提高对家庭暴力和性暴力犯罪性质的认识，鼓励妇女举报此类暴力事件；并通过特别是在农村地区建立庇护所，以及加强与为受害者提供庇护和康复服务的非政府组织的合作，为受暴力侵害妇女提供适当的援助和保护；

(e) 按照性别、年龄、国籍以及受害者与行为人之间的关系，分类收集有关家庭暴力和性暴力的统计数据，并对暴力侵害妇女行为的广泛程度及其根源进行研究和/或调查。

贩运和意图营利使人卖淫

24. 委员会注意到缔约国 2007 年通过了《打击贩运人口法》，并与国际移徙组织开展了若干打击贩运的联合项目，但委员会对没有制定打击贩运和意图营利使人卖淫行为活动的国家行动计划感到关切。还令委员会关切的是，缺乏按性别和地点分列的关于缔约国境内贩运和意图营利使人卖淫情况的统计数据。委员会还感到关切的是，为预防意图营利使人卖淫行为和消除其根源所作的努力不足，并缺乏为受害者提供的保护和服务。

25. 委员会呼吁缔约国充分执行《公约》第六条，并：

(a) 在具体时限内通过一项国家行动计划，以确保《打击贩运人口法》的有效执行；

(b) 在下次报告中提供关于贩运和意图营利使人卖淫现象发生率的资料和数据；

(c) 为上述目的开展研究和调查，包括关于卖淫发生率的研究和调查，并在必要时寻求国际援助；

(d) 加强与原籍国、过境国和目的地国的国际、区域和双边合作努力，通过信息交流预防贩运活动，并协调起诉贩运者的法律程序；

(e) 解决贩运和卖淫的根源、包括贫困问题，以便消除使妇女和女孩容易遭到性剥削和贩运的原因，并通过为受害者提供庇护所和援助，努力确保其康复和重返社会。

参与政治和公共生活

26. 委员会注意到缔约国妇女担任了一些部长职位，在司法部门也占有充分的比例，但委员会感到关切的是，妇女在各级政治和公共生活，尤其是议会(17%)、地区人民委员会(16.67%)、区和市人民委员会(20.21%)及外交部门中的代

表不足。委员会还对没有为纠正这一情况采取暂行特别措施感到关切。还令委员会关切的是，负面文化态度、没有适当的配额制、潜在候选人能力建设不足、资金来源有限、后勤支持缺乏等体制障碍妨碍了妇女平等地参与政治生活。

27. 委员会呼吁缔约国：

(a) 考虑根据《公约》第四条第 1 款和委员会第 23 号(1997 年)和第 25 号(2004 年)一般性建议，采取暂行特别措施，并确立适当的配额，以加快实现妇女在所有公共和职业生活领域、尤其是在决策职位和地方行政中的平等代表权；

(b) 确保妇女享有参与政治和公共生活，包括规划、执行、监测和评估发展政策和社区项目的平等机会；

(c) 为政界人士、记者、教师和社区领导人尤其是男子提供关于性别平等的培训，使他们更好地认识到男女充分、平等、自由、民主地参与政治和公共生活是全面执行《公约》的一个必要条件。

民间社会和非政府组织

28. 委员会仍然感到关切的是，缺乏关于民间社会组织如妇女组织和人权组织的资料，对非政府组织和民间组织的登记规定了严格的法律和程序要求，并对其活动加以限制，尤其是在外国捐助方资助的项目和方案方面。

29. 委员会重申以前的建议(CEDAW/C/TKM/CO/2, 第 21 段)，促请缔约国为妇女组织和人权组织的建立和积极参与提供有利的扶持性环境，以加强缔约国的《公约》执行工作。

教育

30. 委员会欢迎缔约国 2009 年 8 月通过的《教育法》，该法保障并保护公民受教育的宪法权利，而且教育部门的工资和学生助学金增加了 40%。委员会还欢迎 2007 至 2008 年实行的 10 年制教育。但委员会感到关切的是，缺乏关于学前、小学、中学和高等教育男女孩入学率及其辍学率和辍学原因的数据。委员会还感到关切的是，虽然非传统领域的女生入学率略有上升(石油和天然气学院，24.4%；能源研究学院，23.6%；外交部学院 41.6%)，但学生和教师的传统观念往往将女生引向被认为与其社会角色和在公共生活中的地位相适合的学科领域。

31. 委员会促请缔约国进一步遵守《公约》第十条，提高对教育作为一项人权和增强妇女能力的基础所具有的重要性的认识。为此，委员会促请缔约国：

(a) 立即采取步骤，执行措施，确保女孩和妇女平等接受各级教育并防止女孩辍学，包括根据《公约》第四条第 1 款和委员会第 25 号一般性建议(2004 年)采取暂行特别措施；

(b) 消除妇女和女孩面临的教育障碍，如负面的文化态度和过重的家务负担，并采取步骤，减少和防止女孩辍学现象，加强执行使辍学女孩能够重返学校的复学政策；

(c) 采取措施，消除可能阻碍女生在中高等教育阶段接受科学教育的传统陈规定型观念和体制障碍；

(d) 加大努力，为女孩提供使之走向非传统职业道路的职业咨询，尤其是在技术职业领域。

就业

32. 委员会对继续存在的纵向和横向职业隔离及某些领域持久的男女工资差距感到关切。还令委员会关切的是《劳动法典》和 2009 年 12 月 25 日第 10732 号总统令对妇女的潜在负面影响，它们似乎过于保护妇女作为母亲的角色，并对妇女的工作时间、加班和夜班予以限制，从而限制了妇女在一些领域的经济机会。委员会还感到关切的是，缔约国有 52.8% 的妇女在非正规部门工作，农村地区的这一数字则为 65.3%。

33. 委员会促请缔约国：

(a) 加强努力，消除横向和纵向的职业隔离，并采取措施，缩小和消除男女工资差距，例如实行与提高以妇女为主的部门工资有关的公共部门岗位评估办法；

(b) 建立非正规部门的监管框架，以便为妇女提供享有社会保障和其他福利的机会；

(c) 认真审查和分析《劳动法典》和第 10732 号总统令对妇女在劳动市场上机会的影响，并作出必要修订，以确保所有工人的健康和安全，鼓励男女分担家庭责任，并推动消除歧视妇女的陈规定型观念和传统态度；

(d) 根据《公约》第四条第 1 款和委员会第 25 号一般性建议(2004 年)采取暂行特别措施，以在劳动市场上实现事实上的男女机会平等。

保健

34. 委员会欢迎缔约国在降低孕产妇和儿童死亡率方面取得的进展和所通过的土库曼斯坦新的 2011-2015 年国家生殖健康战略，并注意到对生殖健康予以了特别关注，但委员会感到关切的是，医疗服务费用增加，而服务质量仍然很差，因为病人需要携带自己的被褥、日用品和药品入院，并需支付额外费用。委员会注意到与联合国驻缔约国伙伴合作，制定了 2012-2016 年第三次全国艾滋病毒方案，但感到关切的是，在艾滋病毒/艾滋病发生率方面缺乏按性别和地区分列的资料。

35. 委员会促请缔约国：

(a) 在委员会第 24 号一般性建议(1999 年)框架内，采取一切必要措施，改善妇女获得优质医疗保健和健康相关服务的机会；

(b) 广泛促进对青春期男女的性健康和生殖健康及权利教育，特别注意早孕问题和对性传播感染、包括艾滋病毒/艾滋病的控制。

被羁押妇女

36. 委员会对达沙古兹监狱牢房的过度拥挤状况、在恶劣的气候条件下工作的囚犯、监狱官员对女犯实施的暴力和虐待以及缺乏提出申诉的适当机制和有利环境感到关切。委员会还感到关切的是，某些妇女弱势群体受到多种歧视，遭到刑事起诉和社会指责，从而妨碍了她们享有《公约》规定的所有权利。

37. 委员会呼吁缔约国：

(a) 确保妇女拥有体面的生活和工作条件，保护妇女在拘留场所免遭暴力和其他形式的虐待，并建立明确的申诉程序以及监测和监督机制；

(b) 确保对被羁押妇女提出的歧视性待遇和与性别有关的虐待指控进行有效调查，并起诉和处罚行为人。

婚姻和家庭关系

38. 委员会欢迎通过了新的《家庭法典》，将结婚年龄提高到 18 岁，并欢迎缔约国为进一步禁止一夫多妻制作出的努力，但委员会对一夫多妻现象仍然存在感到关切，并注意到缺乏关于事实婚姻的法律规定，这可能会导致妇女在分居时无法获得保护和补救。

39. 委员会建议缔约国：

(a) 根据委员会关于婚姻和家庭关系平等的第 21 号一般性建议(1994 年)，加强废除一夫多妻制的执法工作；

(b) 考虑审查《家庭法典》(2012 年)，将现行法律规定的适用范围扩大到事实婚姻中的伴侣。

数据收集

40. 委员会对缔约国提供的最新数据总体缺乏感到关切。委员会还感到关切的是，缔约国虽然收集了 GenStat 统计数据，但未予以公布。委员会注意到，需要提供按性别、年龄、种族、族裔、地点和社会经济背景分列的最新数据，这些数据是准确评估妇女状况、确定她们是否受到歧视、制定知情和有针对性的决策以及系统监测和评估在《公约》涵盖的各个领域实现妇女实质性平等的进展情况所必需的。

41. 委员会呼吁缔约国加强收集、分析和散发按性别、年龄、种族、族裔、地区和社会经济背景分列的资料和可衡量的指标，以评估妇女境况的变化趋势和在《公约》涵盖各个领域实现妇女实质性平等的进展情况。在这方面，委员会提请缔约国注意委员会关于妇女境况统计数据的第9号一般性建议(1989年)，并鼓励缔约国制定注重两性差别的指标，用于拟订、落实、监测、评估或在必要情况下审查妇女和两性平等政策。

《公约》第二十条第1款修正案

42. 委员会鼓励缔约国加快接受关于委员会开会时间的《公约》第二十条第1款修正案。

《北京宣言和行动纲要》

43. 委员会促请缔约国在履行《公约》规定的义务时，充分利用对《公约》条款予以加强的《北京宣言和行动纲要》，并请缔约国在下一期定期报告中列入有关资料。

千年发展目标

44. 委员会强调，充分有效地执行《公约》是实现千年发展目标所不可或缺的。委员会呼吁在为实现千年发展目标所作的一切努力中纳入性别观点和明确体现《公约》条款，并请缔约国在下一期定期报告中列入有关资料。

传播

45. 委员会请缔约国在土库曼斯坦广泛传播本结论性意见，让人民、政府官员、政界人士、议员、妇女组织和人权组织了解为确保妇女在法律上和事实上的平等所采取的步骤和在这方面需要进一步采取的步骤。委员会建议将传播工作扩大到地方社区层面，鼓励缔约国召开一系列会议，讨论在落实本意见方面取得的进展。委员会请缔约国继续广泛传播(特别是向妇女组织和人权组织传播)委员会的一般性建议、《北京宣言和行动纲要》以及大会题为“2000年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的第二十三届特别会议的成果文件。

批准其他条约

46. 委员会指出，缔约国加入九项主要国际人权文书¹可加强妇女在生活的各个方面对其人权和基本自由的享有。因此，委员会鼓励缔约国考虑批准尚未加入的条约，即《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。

¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》；《公民权利和政治权利国际公约》；《消除一切形式种族歧视公约》；《消除对妇女一切形式歧视公约》；《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》；《儿童权利公约》；《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》；《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》和《残疾人权利公约》。

技术援助

47. 委员会建议缔约国在制定和实施旨在落实上述建议和执行整个《公约》的综合方案时，寻求合作和技术援助。委员会还呼吁缔约国进一步加强与联合国系统专门机构和计(规)划署的合作，其中包括：联合国促进两性平等和增强妇女权能署(联合国妇女署)、联合国统计司、联合国开发计划署、联合国儿童基金会、联合国人口基金、世界卫生组织和联合国人权事务高级专员办事处。

结论性意见的后续行动

48. 委员会请缔约国在两年内提供书面资料，说明为落实上文第 15 和第 23 段所列建议采取的措施。

编写下一次报告

49. 委员会请缔约国确保各部委和公共机构参与下一次定期报告的编写工作并在此期间征询各妇女组织和人权组织的意见。

50. 委员会请缔约国在根据《公约》第十八条提交的下一次定期报告中回应本结论性意见中所表达的关切。委员会请缔约国于 2016 年 10 月提交下一次定期报告。

51. 委员会请缔约国遵循 2006 年 6 月人权条约机构第五次委员会间会议批准的“根据国际人权条约提交报告的统一准则，包括共同核心文件和专项条约文件准则”(HRI/GEN/2/Rev.6, 第一章)。委员会在 2008 年 1 月第四十届会议上通过的“专项条约报告准则”(A/63/38, 第一部分, 附件一)必须与“共同核心文件统一报告准则”一起适用。两者共同构成“《消除对妇女一切形式歧视公约》统一报告准则”。专项条约文件应限于 40 页，共同核心文件不应超过 80 页。