



消除对妇女一切形式歧视公约

11 June 2007
Chinese
Original: English

消除对妇女歧视委员会

第三十八届会议

2007年5月14日至6月1日

消除对妇女歧视委员会的结论意见：巴基斯坦

1. 委员会在2007年5月22日举行的第783次和第784次会议(见CEDAW/C/SR.783和784)上,审议了巴基斯坦的初次、第二次和第三次合并定期报告(CEDAW/C/PAK/1-3)。委员会的议题和问题清单载于CEDAW/C/PAK/Q/3号文件,巴基斯坦的答复载于CEDAW/C/PAK/Q/3/Add.1号文件。

引言

2. 委员会赞扬该缔约国加入《消除对妇女一切形式歧视公约》。委员会感谢缔约国提交了初次、第二次和第三次合并定期报告,该报告遵循了委员会的报告编制准则,提到了委员会的一般性建议,但对报告逾期提交感到遗憾。

3. 委员会感谢缔约国提交了对委员会会前工作组所提议题和问题清单的书面答复,感谢缔约国对委员会口头提出的问题做出口头说明和进一步阐释。

4. 委员会赞扬缔约国派出以妇女发展部秘书为首的代表团,代表团成员包括负责执行《公约》的其他各部代表。委员会感谢代表团与委员会成员进行了建设性的对话,使委员会能够进一步深入了解巴基斯坦妇女的真实情况。

积极方面

5. 委员会赞扬缔约国近来为消除对妇女歧视和促进两性平等进行法律改革。委员会特别欢迎缔约国的下列举措:为了加强妇女对国民议会和参议院的政治参与,2002年根据《法律框架令》对《宪法》第51和59条进行了修订;2000年对1951年《巴基斯坦公民法》进行了修订,以便使外国配偶的子女能够获得国籍;2002年通过了《防止和控制贩运人口法令》;2004年通过了便于起诉“名誉



杀人”的《刑法修正案》；2006 年通过了《保护妇女法》(刑法修正案)，对《Hudood 法令》的某些条款做了修订。

6. 委员会祝贺缔约国于 1998 年通过《国家行动计划》，2002 年通过《提高妇女地位和增强妇女力量国家政策》，2005 年启动《两性平等改革行动计划》。
7. 委员会欣见缔约国为支持实施《公约》作出了一系列机构安排，包括 2004 年重组妇女发展部、2000 年成立妇女地位全国委员会以及在联邦、省和地区各级设立协调机制。
8. 委员会欣见已采取举措为妇女暴力受害者提供支助，包括由内政部在国家警察署内成立性别犯罪小组、由法律、司法与人权部下设一个人权小组，授权处理全国范围的侵犯人权案例，其中特别提到妇女。
9. 委员会赞扬缔约国于 1989 年成立第一妇女银行，通过小额信贷计划赋予妇女经济权力。
10. 委员会赞扬缔约国以透明协商进程编写报告，其中有政府和民间社会成员并得到国民议会妇女工作常设委员会的赞同。

主要关切领域和建议

11. 委员会提请注意，缔约国有义务系统地、持续地实施《公约》的所有规定。委员会认为，从现在到下一次定期报告提交之日，缔约国需要优先重视本结论意见提出的关切和建议。因此，委员会吁请缔约国在执行《公约》的活动中重点关注这些领域，在下次定期报告中汇报已采取的行動和取得的成果。委员会还吁请缔约国将本结论意见发交各相关部委和议会，确保这些意见能得到充分实施。
12. 委员会对缔约国加入《公约》时宣布对《公约》的加入须以巴基斯坦伊斯兰共和国《宪法》条款为准表示关切。
13. 委员会欢迎缔约国证实在加入《公约》时发表的声明不会对其履行充分遵守《公约》一切条款的义务构成任何限制，为此敦请缔约国毫不拖延地撤消有关《公约》的声明。
14. 委员会注意到《宪法》第 25(2) 和 27 条规定法律面前人人平等，包括基于性别的平等，但委员会关切的是，缔约国的《宪法》或其他适当立法没有根据《公约》第 1 条对歧视作出定义，也没有根据《公约》第 2(a) 条纳入男女平等规定。
15. 委员会建议在《宪法》或其他适当立法中纳入根据《公约》第 1 条对歧视妇女所作的定义，包括直接和间接歧视，以及根据《公约》第 2(a) 条提出的男女平等规定。

16. 委员会对公约尚未充分纳入缔约国国内法律，对一些法律中继续存在法律上对妇女的歧视表示关切，这些法律包括不准巴基斯坦籍妇女将国籍传给外籍配偶的1951年《公民法》；1984年关于妇女证词价值的《证据法》；1979年《Hudood法令》，特别是与“Zina 犯罪”有关的《Hudood法令》条款。

17. 委员会吁请缔约国全面和系统审查及修订一切歧视性立法，包括1951年《公民法》、1984年《证据法》和1979年《Hudood法令》，并制定有时限的目标，以便与民间社会，包括妇女组织协商，毫不拖延地全面实施《公约》一切条款和委员会一般性建议。

18. 委员会欣见缔约国为消除对妇女的歧视和促进两性平等进行了一些法律改革，但是对采取的措施不足以确保快速有效实施这些新法律以及是否建立和利用了补救机制表示关切。委员会对缔约国没有采取充分的具体行动确保法官、治安法官和执法人员完全熟悉这些立法改革表示关切。

19. 委员会请缔约国在下次报告中提供资料说明为确保实施订正的法律而采取的行动并评估这些订正的法律对按照《公约》第2(a)条切实实现男女平等原则所产生的影响。委员会还建议缔约国特别针对法官、律师和执法人员开展教育和培训方案，使他们了解有关消除对妇女歧视和促进两性平等的立法改革。委员会建议以妇女为目标，开展有关《公约》和相关法律的提高认识运动，使她们能够了解自己的权利和利用补救机制。

20. 委员会欢迎妇女发展部和全国妇女地位委员会作出努力，但是感到关切的是，提高妇女地位国家机制得不到充分授权、没有足够的人力和财政资源来全面履行其职责及促进提高妇女地位和两性平等。委员会还感到关切的是，妇女发展部能力有限，难与联邦和省级所有两性平等机制开展有效协调与合作，也很难与妇女组织开展合作。委员会的另一关切是缺乏一个根据《公约》标准和规定监督《国家行动计划》和《两性平等改革行动计划》执行情况的有效机制。

21. 委员会建议缔约国提供充足的人力和财政资源，加强国家机制，使其能够更加有效地履行其职责。这尤其包括应有足够的能力和授权来协调各个两性平等机制，积极执行《公约》，推动在所有部门和各级政府使用两性平等主流化战略及进行协调，并加强与民间社会的合作。委员会还建议在国家、地区和地方各级对公职人员进行两性平等问题培训和能力建设。委员会还建议，通过现有的协调机制建立问责制，确保在联邦、省和区一级执行《国家行动计划》和《两性平等改革行动计划》时，《公约》标准和规定能得到统一适用。

22. 委员会关切地注意到对妇女和女孩的暴力行为依然存在，包括家庭暴力、强奸和为维护名誉所犯罪行。委员会对 Qisas 和 Diyat 法律尤其感到关切，该法律允许暴力受害者或其嗣子确定是否实施惩罚 (Qisas) 或支付补偿金 (Diyat) 或

原谅被告，因此使得对妇女实施暴力者尤其是为了名誉而对妇女犯罪者可以逍遥法外。委员会关切地注意到报告中缺乏有关对妇女的一切形式暴力行为的数据。

23. 委员会敦促缔约国优先重视通过一个全面方法，处理对妇女和女孩的一切形式的暴力行为，同时考虑到委员会关于暴力侵害妇女行为的一般性建议 19。委员会呼吁缔约国在一个明确的时间框架内确保 Qisas 和 Diyat 法律，不适用于对妇女施暴和为了名誉对妇女施暴案件，并通过《家庭暴力法》，以确保作为暴力受害者的妇女和女孩能够获得保护和有效补偿，对施暴者进行有效起诉和处罚。委员会还建议就暴力侵害妇女行为对公职人员，特别是执法人员、司法人员和保健工作者进行对性别问题有敏感认识的培训，使他们敏感地注意到一切形式暴力侵害妇女的行为，并能对这种行为作出适当反应。委员会还呼吁缔约国在下次报告中纳入按农村和城市地区分列的有关对妇女一切形式暴力行为的数据。

24. 委员会关注，非正式的调解论坛（jirgas）仍起作用，做出的决定是要对妇女施暴，尽管高等法院判定取消这种形式。

25. 委员会敦促缔约国毫不拖延地执行高等法院的判决，取消非正式的调解论坛，确保参与决定、构成对妇女施暴的论坛成员对此负责。

26. 委员会对刑事司法领域内缺乏处理暴力侵害妇女行为的问责制表示关切。

27. 委员会建议缔约国采取各项措施，确保犯罪者得到起诉和惩罚，从而结束对妇女的暴力行为有罪不罚的现象。此外，委员会呼吁缔约国对在暴力侵害妇女的案件中未能履行职责的机构实施制裁。

28. 委员会感到严重关切的是，对于妇女和男子在家庭、工作场所以及社会中的角色和职责，始终存在重男轻女的态度和传统和文化上根深蒂固的定型观念，这严重妨碍了妇女享有人权，阻碍了《公约》的充分执行。委员会还感到关切的是，由非国家行为者（包括通过非法媒体）煽动原教旨主义、恐吓和暴力行为的普遍趋势正在以宗教名义严重阻碍妇女享有人权。

29. 委员会敦促缔约国加强努力，制定和实施全面提高意识方案，促进社会各阶层加深对男女平等的理解和支持。这些努力应按照《公约》第 2(f) 条和第 5(a) 条的要求，改变有关妇女和男子在家庭、工作场所以及社会中的角色和职责的定型观念和传统规范，并加强社会对男女平等的支持。委员会还呼吁缔约国快速采取行动，消除非国家行为者通过对伊斯兰教的曲解及使用恐吓和暴力手段所产生的影响，因为这些影响正在阻碍妇女和女孩享有人权。

30. 委员会对于巴基斯坦是贩运妇女和女孩的来源国、过境国以及目的地国依然表示关切。委员会还感到关切的是，2002 年《防止和控制贩运人口法令》并未充分解决被贩运妇女和女孩的需求，也没有使她们免于受到非法移徙的起诉。

31. 委员会呼吁缔约国修订 2002 年《防止和控制贩运人口法令》，确保被贩运妇女和女孩的人权能够得到保护。委员会鼓励缔约国批准《联合国打击跨国有组织犯罪公约》及其关于《防止、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》。委员会敦促缔约国收集和分析有关人口贩运的数据，并加强起诉和处罚贩运者的工作。委员会还建议缔约国采取各项措施，帮助贩运受害者妇女和女孩实现康复并重新融入社会。

32. 委员会赞赏国民议会中为妇女保留了 60 个席位，参议院中保留了 17 个席位以及地方机构中保留了 33% 的席位，但是对于妇女在政府部门任职的人数依然很低表示关切。委员会特别关切地注意到高等法院中的女法官人数很少，而最高法院中根本没有女法官。

33. 委员会鼓励缔约国采取持久措施，包括根据《公约》第 4 条第 1 款和委员会一般性建议 25 采取暂行特别措施，加速增加妇女在公共和政治生活所有领域的选举和任命机构中的人数。委员会请缔约国在下一期定期报告中提供联邦和省级政府部门和司法部门中妇女相对于男子在人数和级别上的比较数据以及一段时间的趋势。委员会还请缔约国提供资料，说明妇女是否能够不受法律上和事实上的任何限制，行使参与国家公共生活所有领域的权利。委员会请缔约国提供资料，说明为加强妇女参与公共和政治生活，尤其是参与决策而采取的各项措施所产生的影响。

34. 委员会对于出生登记和婚姻登记不完善表示关切。委员会注意到缔约国已在努力解决近 50% 的妇女没有国民身份证的问题，但是依然关切地看到，较高比例的妇女可能无法行使选举权，也无法受益于政府的援助计划。

35. 委员会敦促缔约国加紧努力，确保实现出生和婚姻的普遍登记，并确保所有妇女都拥有国民身份证。委员会呼吁缔约国在下一期定期报告中提供有关妇女相对于男子拥有国民身份证比例的资料。

36. 委员会对尤其是农村地区妇女的高文盲率、女孩的低入学率及高辍学率感到关切。委员会还感到关切的是，教育领域两性隔离现象持续存在，对妇女的职业机会造成影响。委员会还对学校教学大纲和课本中持续存在的陈规定型观念表示关切。

37. 委员会呼吁缔约国高度重视降低妇女的文盲率，特别是降低农村地区妇女的文盲率。委员会敦促缔约国加强遵守《公约》第 10 条，并提高对把教育作为人权和实现妇女赋权基础的重要性的认识。委员会鼓励缔约国采取步骤，克服构成女孩和妇女受教育障碍的传统观念。委员会建议缔约国执行各项措施，确保女孩和妇女可以平等获得各级教育，并使女孩能够继续学业。委员会还建议，应积极鼓励妇女扩大教育和职业选择。委员会请缔约国对学校教学大纲和课本

进行一次全面审查，以消除性别定型观念，并为教师提供对性别问题有敏感认识的培训。

38. 委员会对妇女在正式就业中面临的歧视表示关切，妇女所受歧视表现在妇女的失业率较高、存在性别工资差异和职业上的隔离。委员会还关切非正规经济部门的妇女状况，特别是关切得不到劳动法保护、在家里工作的工人的状况。

39. 委员会敦促缔约国依照《公约》第 11 条确保在劳工市场上男女机会均等。委员会请缔约国在下次报告中提供详细资料，说明妇女在正规和非正规经济部门的就业情况和所采取的措施，包括立法、方案、监测机制和补救办法及其对实现妇女机会均等所产生的影响。委员会还请缔约国批准国际劳工组织（劳工组织）第 177 号《家庭工作公约》。

40. 委员会尤其关切农村地区的妇女得不到保健服务，特别是性健康和生殖健康服务，还关切堕胎率和避孕药具使用率低之间的联系。由于非法堕胎是造成孕产妇死亡的一个主要原因，委员会对巴基斯坦法律把堕胎视作应加惩罚的罪行深表关切，这会促使妇女寻求不安全的非法堕胎，从而危及其生命和健康。

41. 委员会请缔约国根据《公约》第 12 条和委员会关于妇女和健康的一般性建议 24 采取具体措施，促进妇女享有保健，特别是性健康和生殖健康服务。委员会请缔约国为防止意外怀孕采取措施，包括以负担得起的价格更广泛和不加限制地提供各种避孕药具和计划生育办法，且加强男女对计划生育的了解和认识。委员会还吁请缔约国通过查明和消除产妇产死亡原因及提供产前协助来减少孕产妇死亡率。委员会还吁请缔约国采取措施确保妇女不会因为缺乏控制生育的适当服务而寻求非法堕胎等不安全的医疗措施。委员会建议缔约国根据委员会关于妇女和健康的一般性建议 24 以及《北京宣言和行动纲要》，考虑审查与堕胎有关的法律，以废除对堕胎妇女的惩罚性规定，使其享有优质服务，避免因不安全堕胎引起的并发症，且减少孕产妇死亡率。委员会注意到，在执行女保健人员方案的地方，妇女健康指标有所改善，因此建议采取步骤把这一方案扩大到最需要的农村和其它地区。委员会鼓励缔约国争取联合国系统专门机构的国际援助，如联合国开发计划署、联合国人口基金和世界卫生组织，以执行措施让妇女获得医疗服务。

42. 委员会特别关切农村地区妇女的状况，农村地区妇女往往缺乏保健、教育、清洁饮水和卫生服务，且缺乏实际生存的手段和机会，包括对土地的获取。委员会感到遗憾的是，缺乏残疾妇女及针对其情况所采取措施的资料。

43. 委员会请缔约国特别注意农村妇女的需要，确保赋予其权力，使其参与决策进程，且确保其享有保健、教育、清洁饮水和卫生服务，还享有实际生存的手段和机会，包括获取土地。委员会还请缔约国在下次报告中提供详细资料，说明残疾妇女的状况及针对其状况采取的措施。

44. 委员会关切的是，根据 1939 年《穆斯林解除婚姻法》，在解除婚姻期间，妇女不享有与男子同等的权利。委员会还关切地注意到，根据 1929 年《限制童婚法》，男孩的最低结婚年龄是 18 岁，女孩是 16 岁。委员会还关切持续存在的强迫婚姻和早婚现象。

45. 委员会请缔约国修改《1939 年解除穆斯林婚姻法》，废除所有歧视性规定，把女孩最低法定结婚年龄提高到 18 岁，以便符合《儿童权利公约》第 1 条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第 16 条第 2 款以及委员会关于婚姻和家庭关系平等的一般性建议 21。委员会还要求采取措施废除强迫婚姻。

46. 委员会注意到为促进妇女权利所开展的各种方案，但是，委员会感到遗憾的是，报告中没有提供资料说明这些方案所产生的影响。

47. 委员会吁请缔约国在下一份报告中纳入详细资料，说明为促进妇女权利而执行的各项方案的规模和范围、特别是它们所产生的影响。

48. 委员会鼓励缔约国批准《消除对妇女一切形式歧视公约任择议定书》，并尽快接受关于委员会开会时间的《公约》第 20 条第 1 款的修正案。

49. 委员会敦请缔约国在履行《公约》义务时，充分利用加强《公约》各项规定的《北京宣言和行动纲要》，还请缔约国在下一份定期报告中纳入这方面的资料。

50. 委员会还强调，充分、有效执行《公约》对实现千年发展目标必不可少。委员会要求在实现千年发展目标的所有工作中都纳入性别观点，明确反映《公约》的各项规定，并请缔约国在下一份定期报告中纳入这方面的资料。

51. 委员会注意到，各缔约国遵守七项主要国际人权文书¹可增进妇女在生活的各个方面享有人权和基本自由。因此，委员会鼓励巴基斯坦政府考虑批准尚未加入的条约，即，《公民及政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《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》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

52. 委员会要求在巴基斯坦广泛散播本结论意见，使巴基斯坦人民，包括政府官员、政界人士、议员及妇女组织和人权组织了解为确保妇女法律上和事实上的平等已经采取的步骤，以及就此需采取的进一步步骤。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《公约》及其《任择议定书》、委员会一般性建议、《北京宣言和行动纲要》以及题为“2000 年妇女：二十一世纪两性平等、发展与和平”的大会第二十三届特别会议的成果。

¹ 《经济、社会、文化权利国际公约》、《公民及政治权利国际公约》、《消除一切形式种族歧视国际公约》、《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》和《保护所有移徙工人及其家庭成员权利国际公约》。

53. 委员会请缔约国根据《公约》第 18 条在其 2009 年 4 月到期的下一次定期报告中对本结论意见所述关切问题作出答复。
