



人权理事会

第五十三届会议

2023年6月19日至7月14日

议程项目3

促进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会及文化权利，包括发展权

阿富汗妇女和女童的状况

阿富汗人权状况特别报告员和歧视妇女和女童问题工作组的报告\*

概要

在本报告中，阿富汗人权状况特别报告员和歧视妇女和女童问题工作组描述了阿富汗妇女和女童遭受的广泛和系统性歧视，特别是自2021年8月15日阿富汗伊斯兰共和国垮台以来，并强调了阿富汗妇女在这种压迫条件下的韧性和力量。

\* 本报告逾期提交，以纳入最新信息。



## 一. 导言

1. 人权理事会第 51/20 号决议请阿富汗人权问题特别报告员和歧视妇女和女童问题工作组编写一份关于阿富汗妇女和女童状况的联合报告。现按照这一要求向理事会提交本报告。

2. 特别报告员和工作组共访谈了 79 名阿富汗人(67 名女性和 12 名男性), 其中 63 人(51 名女性和 12 名男性)在阿富汗境内, 包括人权维护者、记者、律师、学者、企业家、教师、学生、社会服务提供者和女商人。此外, 他们于 2023 年 3 月对 18 个省的 2112 名阿富汗女性进行了调查, 并借鉴了 11 个省另外 159 名焦点小组女性参与者对调查结果的看法。<sup>1</sup>

3. 特别报告员和工作组主席于 2023 年 4 月 27 日至 5 月 4 日访问了阿富汗。专家访问了喀布尔和马扎里沙里夫, 进行了实地走访, 并会见了事实上的当局的代表、民间社会、妇女团体、企业家、宗教领袖、教师、记者、侵犯人权行为的受害者个人、联合国实体和外交界。他们在访问期间收集的资料如下。

## 二. 背景

### A. 历史背景

4. 阿富汗妇女和女童权利的历史颇为动荡, 并非一直稳定进步, 而是经历了曲折反复。该国的多样性和辽阔幅员, 再加上不同统治政权大相径庭的政治意识形态, 深刻影响着进步的速度和普及程度。妇女于 1919 年获得选举权。1923 年、1964 年和 1976 年的宪法逐步载入妇女权利, 并最终承认法律面前的性别平等。然而, 这些进步的变化受到保守派的阻挠。实际上, 全国各地的进展参差不齐, 而且农村地区的妇女无法享有与城市妇女相同的权利。尽管如此, 阿富汗妇女运动及其身居要职的盟友一直在挑战根深蒂固的父权社会, 这几乎贯穿了整个二十世纪, 女性享有的权利越来越多, 特别是受教育权和就业权。

5. 1979 年外国军队入侵, 阿富汗陷入战争, 性别平等进程出现急剧逆转, 因为同样得到外国势力支持的圣战者作为抵抗力量在反抗侵略的同时, 将妇女解放视为外界政策强加给阿富汗的信条, 并极力寻求扭转这一局面。在此期间, 妇女的人权遭到严重践踏和侵犯。

6. 1989 年外国军队撤出后, 圣战者各派别之间爆发内战。1992-1996 年内战期间, 妇女的人权遭到严重侵犯, 包括法外处决、酷刑、性暴力、失踪、流离失所、强迫婚姻、贩运人口和绑架, 以及限制接受教育。内战助推了塔利班的兴起, 塔利班对伊斯兰教法进行极端解释, 宣布成立伊斯兰酋长国, 并于 1996 年控制了阿富汗大部分地区。

7. 在 1996-2001 年第一届塔利班政权下, 妇女权利进一步倒退。塔利班以宗教和担心妇女“安全”为借口, 实质上将妇女和女童囚禁在家中, 禁止她们接受教育, 她们没有男性亲属陪同不得外出, 不能就业和公开演讲。塔利班禁止男医生给女性看病, 医疗服务因此名存实亡。此外, 塔利班还实施了其他限制措施。

<sup>1</sup> 见 <https://www.bishnaw.com/surveys/en>。

8. 2001 年塔利班政权因外国干预被推翻后，阿富汗伊斯兰共和国成立，在阿富汗妇女坚定的引领下，妇女权利的进展有所恢复。全国各地的进展参差不齐，边缘化妇女继续面临不成比例的挑战，她们主要分布在农村地区。尽管如此，截至 2021 年，仍取得了不少成就：妇女权利和性别平等被载入 2004 年《宪法》和其他法律，包括《消除暴力侵害妇女行为法》；批准《消除对妇女一切形式歧视公约》；以及建立妇女事务部、阿富汗独立人权委员会、支持受害者的专门服务部门和性别暴力问责机制。妇女可以担任议员、部长和外交官，可以在高级别岗位上任职，包括出任法官和独立委员会主席。立法、体制和代表性的变化给妇女和女童带来了巨大希望。然而，其他法律则阻碍妇女享有其权利，如《什叶派个人地位法》(2009 年)和《国家稳定与和解法》(2008 年)，后者是一部阻碍妇女诉诸司法的大赦法。此外，妇女和女童继续遭受严重不平等，持续的武装冲突仍对她们造成影响。

9. 尽管阿富汗和其他相关国家通过了安全理事会关于妇女与和平与安全的第 1325(2000)号决议，并于 2015 年制定了相关的国家行动计划，妇女并不能实质性地参与各种关于和平的讨论。

10. 2020 年美利坚合众国与塔利班签订《实现阿富汗和平协定》(《多哈协定》)，表明所有各方都愿意为了政治上的权宜之计而无视妇女权利。这一进程既不透明也不包容，而且在很大程度上将妇女排斥在外。协定为塔利班的回归铺平了道路，但对妇女权利只字不提，也没有提供任何保障。塔利班于 2021 年 8 月获得对该国的有效控制，之后发生了系统性侵犯妇女权利的行为，触目惊心。用阿富汗境内一名妇女的话来说，就是“我们只是活着，但并不是在生活”。

## B. 政治和经济背景

11. 塔利班于 2021 年 8 月 15 日控制了卡布尔，到 8 月 30 日，国际部队已经撤出该国。塔利班宣布成立“阿富汗伊斯兰酋长国”，即 1996 年至 2001 年期间使用的国名。毛拉 Haibatullah Akhundzada 又名 Amir-ul-Momineen，是事实上的当局的首脑，拥有绝对权力。2021 年 9 月 7 日，塔利班宣布临时内阁的成员及国家和省级其他重要职务的人选，临时内阁的成员全部为男性，其中大部分是普什图人。立法机构和其他民主机构被解散。自掌权以来，事实上的当局多次公开和私下表示，他们致力于根据他们对伊斯兰教和阿富汗文化的看法维护妇女权利。2021 年 8 月 17 日，塔利班发言人 Zabihullah Mujahid 在新闻发布会上强调，“我们将允许妇女工作和学习……妇女将在社会中非常活跃，但要在伊斯兰教的框架内”。2021 年 9 月 10 日，事实上的当局在给联合国的一封信中重申这一承诺，并信誓旦旦地说将在国际社会的帮助下逐步采取具体步骤。<sup>2</sup>

12. 该国经济目前面临严峻挑战，其存放在外国银行中的国有资产被冻结，公共支出降低，家庭收入下降、失业率高企，消费减少，支付系统中断，供应不畅。尽管阿富汗人的生活趋于稳定，通货膨胀率走低，出口和税收有所增加，但阿富汗仍饱受贫困的困扰，粮食没有保障，三分之二以上的人需要紧急人道主义援助。政策继续限制女性接受教育和就业，银行部门持续动荡，国际社会的援助随

<sup>2</sup> A/HRC/49/24, 第 34 段。

时可能减少，这将进一步危及经济和人民的生存，尤其会影响到权利已经受到限制和侵犯的妇女，进一步加剧她们的经济不自由和面对下行风险的脆弱性。<sup>3</sup>

### C. 法律框架

13. 在评估阿富汗妇女和女童的人权状况时，特别报告员和工作组考虑了《世界人权宣言》、人权条约<sup>4</sup>和《国际刑事法院罗马规约》，阿富汗是该规约的缔约国。

14. 事实上的当局掌权后，中止了 2004 年《宪法》和所有国内立法，特别是《消除暴力侵害妇女行为法》，并废除了促进性别平等和防止性别暴力的机构和机制，如阿富汗独立人权委员会和妇女事务部。事实上的当局声称，他们正在审查所有法律是否符合伊斯兰教法。截至 2023 年 5 月，审查的结果尚未公布。因此，在过去 21 个月中是否有任何国内法保护妇女和女童权利不得而知。

## 三. 系统性性别歧视

15. 包括《世界人权宣言》在内的核心多边人权文书保障每个人享有平等和不受歧视的基本权利，包括不因生理性别和/或社会性别而遭受任何区别对待的权利。《消除对妇女一切形式歧视公约》第五条(a)项特别呼吁缔约国改变男女的社会和文化行为模式，以消除基于性别而分尊卑观念或基于男女定型任务的偏见、习俗和一切其他作法。

16. 事实上的当局声称，他们尊重阿富汗根据伊斯兰教法批准的条约，这是一种含糊的说法，没有澄清他们对国际人权法持有何保留意见，如果有的话。他们非但没有像自己声称的那样“保护”妇女和女童，反而针对妇女和女童颁布限制性法令，废除打击性别暴力的法律保护 and 问责机制，持续剥夺权利，从而使最极端的性别歧视和普遍的审查永久化。

### A. 限制措施

17. 阿富汗妇女和女童当前遭受系统性歧视，最能说明问题的例子之一是不断颁布法令、命令、宣言和指令以限制她们的权利，包括她们的行动、着装和行为自由，以及她们获得教育、工作、医疗和司法服务的机会。2021 年 9 月至 2023 年 5 月期间，共发布 50 余项法令，包括：

- 2021 年 9 月 18 日：限制女童接受六年级以上教育
- 2021 年 12 月 23 日：司机(男性)驾车运送不戴“适当头巾”的女性或无男性亲属陪同的女性，里程不得超过 72 公里

<sup>3</sup> 世界银行，《阿富汗最新动态》，“适应新现实”，2022 年 10 月。

<sup>4</sup> 包括《消除对妇女一切形式歧视公约》、《儿童权利公约》及其三项任择议定书、《妇女政治权利公约》、《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》及其任择议定书、《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》、《经济社会文化权利国际公约》和《残疾人权利公约》及其《任择议定书》。

- 2022年3月27日：限制妇女和女童进入公园，禁止女性在没有男性亲属陪同的情况下乘坐国内和国际航班
- 2022年5月7日：要求妇女遵守“适当头巾”的规定，最好是穿一种遮住面部的黑色宽松衣服(chadari)，或者无故不出门(“遵守头巾规定的首选和最好形式”)
- 2022年5月21日：电视节目女主持人被要求遮住面部
- 2022年6月1日：所有四至六年级的女童在上学途中必须遮住面部
- 2022年8月23日：女性政府工作人员被要求留在家中不上班
- 2022年11月10日：禁止女性使用健身房
- 2022年11月11日：禁止女性进入喀布尔的公园；随后在法利亚布省发表一份书面声明，禁止女性进入公共浴室、健身房、体育俱乐部和游乐园
- 2022年12月20日：女性上大学的权利被“暂停”
- 2022年12月22日：禁止女童接受六年级以上任何形式的教育
- 2022年12月24日：“暂停”女性在国内和国际非政府组织工作的权利
- 2023年4月4日：禁止阿富汗女性在联合国工作

18. 除了众多限制性法令之外，2021年12月发布的一项法令禁止强迫婚姻，意图较为积极，但根据伊斯兰教法保留了针对寡妇继承的歧视性条款。

19. 据信，这些法令主要由 Amir-ul-Momineen 下发给相关行政实体，然后由其向公众发布。向公众发布的方式有很多种：中央和省级当局发布官方指示，官员发表讲话，以及通过社交媒体和主流媒体公布。1990年代颁布的法令并未被撤销，包括“暂时”禁止女童接受教育的禁令。事实上的当局已责成调整后的总检察长办公室和事实上的扬善抑恶部监测法令的执行情况。情报总局负责执行限制措施，逮捕、拘留和审讯涉嫌违反法令的个人，如教育倡导者和抗议者，据称在某些情况下还使用了酷刑。

20. 虽然这些法令的主要意图是限制妇女和女童的权利，但一些法令针对的是男性，例如，如果一名公务员的妻子或女儿不戴“合适头巾”，他将面临停职。专家深感关切的是，因妇女和女童的行为而对男性实施惩罚，其目的是将对妇女和女童的歧视和暴力行为正常化，并消灭女性的能动性。

21. 一些法令在宣布时被描述为是临时性的，在某些措施完成后会终止，例如，2022年8月23日的新闻发布会宣布女性政府工作人员须留在家中，塔利班发言人解释说，安全部队没有“接受过如何与妇女交谈的培训。在采取完全的安全措施之前，我们希望女性(女性政府雇员)留在家里”。根据国际法，权利可以受到合法的限制，然而，这些限制必须是必要的、相称的、非歧视性的和透明的，受到监督和审查，并且是为了保护生命、健康或安全而采取的。在这种情况下，专家认为各项限制既不合理也不正当。

22. 总体而言，这些法令严重限制了妇女和女童参与社会、获得基本服务和谋生的能力。妇女将不断宣布限制措施描述为“墙一天天地封上”，她们感到“室

息”，日积月累已经让她们“看不到希望”。一名监测塔利班执政以来宣布和执行限制措施情况的记者解释说，“在早期的新闻发布会上，我们问‘你对妇女和女童有什么打算？’有人告诉我们，‘等等，等等，你们会理解我们对女性的立场。’最初，我们以为这意味着会有一些小的改变，我们可以继续工作、上学等等。但随着时间的推移，我们逐渐意识到，他们企图慢慢抹杀女性。”

23. 这些法令往往很笼统，例如缺少关于执行和惩罚违法行为的定义或细节，导致一种没有法律确定性的恐惧气氛，生活在其中的人只能自我审查，以避免受到个别塔利班官员的惩罚，这些官员对如何限制和惩罚所谓的违法行为有自己的理解。执行缺少一致性，尤其是在地方一级。虽然有时可以找到临时的办法来缓解法令造成的巨大损害，但这不是长久之计。

## B. 妇女参与政治和公共生活

### 1. 代表性

24. 2021年8月31日，外交部代理副部长宣布，不会有女性在塔利班政府中担任高级领导职务。女性现在完全被排除在阿富汗的政治和公共生活之外，没有女性担任官员或政治职务，只剩下为数不多的女公务员。

25. 2021年8月之前，女性占议会下院议员的27%，上院议员的22%，公务员的30%，并在政府、独立委员会和司法机关中担任要职。这些官员中有很多人已经离开该国，但许多留下来的人生活在恐惧之中，她们害怕因与前政权合作而遭到报复，哪怕已经宣布了“大赦”。专家对前官员继续遭到报复性袭击深感关切。

26. 2021年9月18日，妇女事务部的办公室被改为扬善抑恶部的办公室，该部因素来压制妇女权利而臭名昭著。废除立法机构和妇女事务部剥夺了女性被代表和参与决策的机会，实质上是剥夺了她们的政治参与权。

27. 由于女公务员被要求留在家，她们在公务员队伍中的参与率大幅下降。妇女仍可以从事某些工作，例如在机场和安全部门，以及在教育和医疗部门。塔利班宣称女公务员仍在领取工资，尽管工资有所降低，专家经确认后认为至少在某些情况下的确如此，但这绝非阻止她们实现工作权的正当理由。

### 2. 参与

28. 妇女参加了2002年紧急大会(支尔格大会)，并在2003年制宪支尔格大会中发挥了积极作用，还作为选民和候选人参加了随后的总统和议会选举。2004年至2019年期间，妇女占选民30%以上。<sup>5</sup>今天，她们被排除在所有形式的政治和公共生活之外。

29. 2021年8月以来，妇女领导了和平的公众示威以主张权利，尤其是教育、就业、参与公共生活以及行动和言论自由。这些抗议往往遭遇过度使用武力、恐吓、逮捕、任意拘留(某些情况下可能构成强迫失踪)和虐待。2021年9月，塔利班颁布一项法令，禁止未经批准的示威活动，此后的环境越来越不利于举行抗议活动。公众示威经常被强行镇压，哪怕组织者得到了举行示威的许可。例如，

<sup>5</sup> 国际妇女争取和平与自由联盟向消除对妇女歧视委员会提交的意见，2020年。

2022 年 10 月，Zarifa Yaqubi 在一次关于妇女抗议运动的新闻发布会上与四名男性一起被捕，虽然该新闻发布会事先得到批准。Yaqubi 没有受到任何指控，但她和她的男性同事都被单独监禁了 40 天。

30. 专家收到了许多可信的报告，称塔利班官员野蛮殴打、任意逮捕和拘留女性抗议者，其中许多人在获释之前必须保证停止活动并对其受到的待遇保密，而且还要支付钱款。受害者称塔利班官员为了获取示威组织者的信息，对她们实施了性别暴力，包括往往构成酷刑的性暴力。公开声明支持妇女权利的男性也遭到逮捕、拘留和虐待。Matiullah Wesa 是一个当地非政府组织的创始人，倡导教育权，特别是女童的教育权，他于 2023 年 3 月 27 日在没有针对他的具体指控下被捕，目前仍被拘留。

31. 尽管威胁和恐吓持续不断，对逮捕、酷刑和拘留的恐惧也一直存在，妇女仍然是自身权利的主要倡导者，她们审时度势，另辟蹊径，勇敢地进行示威。

32. 在国际层面，虽然阿富汗妇女能够定期在人权理事会和安全理事会上发言，但她们被排除在审议阿富汗局势的重要国际会议之外，这违背了妇女与和平与安全框架、《消除对妇女一切形式歧视公约》第八条和第 30 号一般性建议(2013 年)的精神。

## C. 经济和社会生活

### 1. 教育

33. 与 1996 年至 2001 年期间一样，塔利班剥夺了女童和妇女接受小学以上教育的权利，违反了《经济社会文化权利国际公约》第十三条、《消除对妇女一切形式歧视公约》第十条和《儿童权利公约》第二十八条和第二十九条所规定的事实上的当局的义务。禁止女童接受教育的禁令使阿富汗成为世界上唯一禁止女童和年轻妇女进入中学和高等教育机构的国家。

34. 几十年的冲突严重阻碍了阿富汗的教育系统。在共和国时期，尽管宪法、法律和政策对妇女和女童的受教育权作出了强有力的承诺，但由于不安全、贫穷、流离失所、教育机构距离遥远、卫生设施不足和性别不平等，获得教育很困难，特别是在农村地区。居住在塔利班控制区的儿童处境尤为不利。由于教育的供求瓶颈，估计 2015 年有 370 万儿童(约占小学适龄人口的 43.7%)失学，女童受到的影响最大，尤其是在南部省份。<sup>6</sup>

35. 尽管存在上述挑战，女童教育仍取得了重大进展。根据联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)统计研究所的数据，2001 年至 2018 年期间，女童在各级教育中的入学率每年都有所增加。到 2018 年，女生在小学生中占 39%，在初中学生中占 35.7%，在高中学生中占 34% (2001 年在各级学生中这一比例均为 0%)。妇女识字率从 2011 年的 17% 增加到 2018 年的 30%。<sup>7</sup> 根据世界银行的数据，到 2020 年，6% 的大学适龄女性接受了高等教育。

<sup>6</sup> 阿富汗伊斯兰共和国教育部、联合国儿童基金会(儿童基金会)和 Samuel Hall, 《全球失学儿童倡议：阿富汗国别研究》，教育部，儿童基金会、Samuel Hall 和美援署，喀布尔，2018 年。

<sup>7</sup> 《受教育权：对阿富汗的厉害关系？20 年回顾》，教科文组织，2021 年。

36. 塔利班在掌权几天后就开始宣布临时禁令，且逐渐加码。2021 年 8 月 29 日，事实上的高等教育部宣布禁止大学男女同校。9 月 12 日，他确认女童和男童在各个年级都要隔离，妇女和女童必须戴头巾。<sup>8</sup> 四天后，事实上的教育部宣布，从 9 月 18 日起，只有男童可以上中学，只有男老师可以任教。2021-2022 学年期间，至少有 13 个省的中学仍然对女童开放，但大多数中学此后都对女童关闭了大门。

37. 2022 年 10 月，年轻女性被允许参加为数不多的几所大学的入学考试，并被告知她们只能在自家附近的公立大学就读。然而，2022 年 12 月 20 日，高等教育代理部长宣布立即暂停妇女和女童接受高等教育，直至另行通知。此外，自 2022 年 11 月以来，由于强制性的男性亲属陪同政策，获得海外高等教育奖学金的年轻女性被禁止独自离开该国。<sup>9</sup>

38. 教育机构也遭受恐怖袭击，妇女和女童受到影响。例如，2022 年 9 月 30 日，喀布尔的 Kaaj 教育中心遭受袭击，54 人丧生，另有 114 人受伤，大多数受害者是年轻的哈拉扎妇女和女童，她们正在准备大学入学考试。

39. 剥夺教育对妇女和女童产生了毁灭性影响，是阿富汗人离开该国的一个重要原因，因为父母希望为他们的女儿提供教育机会。一些女大学生告诉专家：

- “自从大学禁止我们入校以来，已经过去了 5 个月零 10 天……我的性别囚禁了我。”
- “这个国家的所有女童和妇女都被囚禁在家中。我们感到沮丧和绝望。我们没有未来。”

一些中小学学生对他们说：

- “我们想回学校。”
- “我想成为一名医生。”

40. 在 2023 年 3 月进行的调查中(见前文第 2 段)。2,112 名妇女被问及她们最担心的限制是什么：禁止受教育、禁止妇女流动、缺乏避孕手段、以上都不是或者以上都是。很能说明问题的是，908 人(43%)回答的是“以上都是”，紧随其后的是 784 人(36%)回答“禁止受教育”，年轻女性尤其关注教育问题。

41. 大多数阿富汗人，包括塔利班的一些成员，不支持将女童和妇女排除在教育系统之外，并严重关切这样做对整个国家的后果。阿富汗著名宗教学者发言支持女童接受教育，因为禁令没有宗教或文化上的正当理由。公然侵犯接受优质教育的基本权利不仅会影响一生的就业机会，而且也会影响获取医疗等基本服务。

42. 为了支持女童和年轻妇女继续学业，采用了许多灵活和新颖的方法，包括在线学习，但是并没有做到人人平等，也并非长久之计。受访者一再要求专家提供支持，以帮助强化和恢复女童现场接受教育的权利，她们说：“我们应该在常规的班级里学习”，“女童属于学校！”

<sup>8</sup> “阿富汗：塔利班宣布对女学生的新规定”，英国广播公司新闻，2021 年 9 月 12 日。

<sup>9</sup> “没有男性亲属陪同的女性被禁止离开阿富汗机场”，阿姆鲁电视台，2022 年 11 月 8 日。

43. 虽然该国许多妇女和女童表示，向女童和妇女重新开放中学和大学是她们当前最看重的事情，其他人则严重关切课程的重大变化。专家看到的一份草案反映了这一点，该草案体现了更为保守和宗教化的取向，虽然妇女可以讲授一些科目(人权明确不在其中)，但她们必须配戴头巾，且目的是培养虔诚贞洁的年轻女性。专家尊重将学校重新向女童开放作为当务之急的呼吁，但认为，如果这样的课程得以实施，受教育权将无法实现，其中包括优质和全面的教育，以及尊重基本权利和性别平等。

## 2. 就业

44. 事实上的当局正在侵犯妇女的工作权<sup>10</sup>，表现为禁止妇女注册组织，不允许妇女在非政府组织和外国组织(如大使馆和联合国)工作，指示大多数部门的女公务员不要上班，限制没有男性亲属陪同的妇女进入工作场所，以及阻止妇女接受专业培训。

45. 根据世界银行的数据，在过去二十年里，妇女在劳动力中的参与率一直停滞在 16%左右(2013 年至 2019 年间出人意料地上升至 22%)，使阿富汗成为女性劳动力参与率最低的国家之一。从 2021 年第二季度到 2022 年第四季度，女性就业率下降了 25%，相比之下，男性就业率下降了 7%。<sup>11</sup>

46. 限制的妇女的工作权，首当其冲的是从事新闻和媒体工作的女性。2021 年 8 月前，超过 1,700 名女性媒体工作者(包括 1,139 名记者)活跃在该国。喀布尔陷落后，80%的女记者失去了工作。女记者发现她们获取信息的途径受到限制，她们再也不能参加新闻发布会，并被要求在电视节目中戴面罩。

47. 2022 年 12 月 24 日，代理经济部长发函禁止妇女在国际和国内非政府组织工作，这严重影响了其提供重要服务的能力，包括残疾康复和法律援助等非人道主义服务。一些主要的人道主义组织随后暂停或减少了其业务，因为它们依赖女性工作人员提供服务，这样做也是出于人权的原则。在一个非常保守和重男轻女的社会中，女性援助人员在提供人道主义援助方面的作用至关重要，因此，这项禁令危及数百万需要援助的阿富汗人的生命，特别是以女性为户主的家庭。

48. 2023 年 4 月 5 日，事实上的当局发布了一项全国禁令，禁止阿富汗妇女在联合国工作。大多数外国大使馆也接到阿富汗妇女不能再去上班的通知。2023 年 4 月 28 日，为了回应安全理事会第 2681(2023)号决议通过后对这些决定的广泛谴责，塔利班领导人表示，“这是阿富汗的内部社会事务，不影响外部国家。我们仍然致力于确保阿富汗妇女的所有权利，同时强调必须尊重多样性，而不是搞政治化。”

49. 由于众多的禁令，居家个体经营已成为妇女参与劳动力市场的主要形式。访问期间收集的证词表明，施行极端限制性的社会经济政策对妇女从事商业经营造成了严重影响，女商人和女企业家的收入直线下降，使得她们经常无法支付员工工资。一些女企业家说，一些供应商不愿意把原材料卖给她们，理由是女性不应

<sup>10</sup> 《经济社会文化权利国际公约》第六条，《消除对妇女一切形式歧视公约》第八条、第十一条和第十三条。

<sup>11</sup> “2022 年阿富汗就业：快速影响评估”，《劳工组织简报》，2023 年 3 月 7 日。

经营企业，女性至少要做到有男性亲属陪同。专家接到消息说存在一些可以雇佣女工的妇女市场和工厂，但无法评估其有多大影响。

50. 在 2023 年 3 月的调查中，女性被问及改善经济状况最需要的是什么。总体而言，选择最多的回答是“能够在家庭之外追求自己的事业” (37.8%)。限制妇女外出工作对国民经济造成了深远影响。根据联合国开发计划署(开发计划署)最近的一份报告，贫困家庭的数量两年内几乎翻了一番，3,400 万人现在生活在贫困线以下，占人口的 90%。它强调，如果不允许妇女工作，经济就不可能重新启动，未来的经济增长将受到对女孩和妇女教育投资不足的制约。<sup>12</sup>

### 3. 行动自由

51. 妇女和女童被禁止进入公共浴室、公园和健身房，再加上要求男性亲属陪同和头巾的政策，造成妇女和女童很难离开家庭。用一个前学生的话说，“女性被囚禁，她们不能工作、学习或外出。我们很沮丧”。

52. 强制要求有男性亲属陪同和“适当头巾”，侵犯了妇女的行动自由权和为人的尊严，本质上是歧视、羞辱和贬损。坎大哈的扬善抑恶部竖起了一个广告牌，把没有戴头巾的妇女比作动物。

53. 这些要求是男尊女卑的陈规定型观念的表现，公然侵犯国际法所保障的妇女和女童的平等权利。专家强调，必须尊重妇女和女童对身体的自主性和能动性，以及她们自由和知情的选择，同时坚决反对任何形式的胁迫和父权压迫强加的端庄守则。

54. 事实上的当局越来越多地监控和询问在公共场所走动或独自旅行的女性，禁止女性离家外出，除非有男性亲属陪同。与女性同行的男性必须出示双方的结婚证来证明他们与女性的关系，如果双方非夫妻关系，则需出示身份证。2023 年 1 月 29 日，坎大哈的惩恶扬善部要求公共卫生部作出指示，即该省的女性医护人员只有在有男性亲属陪同的情况下才能上班。专家收到报告说，如果女性没有男性亲属陪同就离开家，她们面临被监禁的风险。检查站在执行有男性亲属陪同的要求时，据报道经常发生骚扰，没有男性亲属陪同的女性不会被放行，不管她们的出行有多么紧急，也不管她们是否与其他女性结伴出行。据报道，这些限制越来越严格。阿富汗人共同经历了 40 年的冲突，大量人口死于非命，很多妇女根本没有可以陪同她们的男性亲属，而事实上的当局显然无视这一事实。

55. 禁止进入公共浴室、公园和健身房，这对许多人来说是一个严重的健康问题，包括没有适当洗浴设施的妇女和女童，她们的经期卫生和健康会受到负面影响。如上所述，妇女和女童被禁止参加体育运动，然而，进入公园和健身房对于体育锻炼和心理健康是必要的，这项禁令侵犯了若干项权利，包括娱乐权和休闲权。

56. 妇女和女童很难与她们的朋友或同事聚会见面。据报道，女性聚会人数只要超过三四人，经常会被官员驱散，理由是需要防止抗议。一名受访者解释说，“即使只是几个小女孩坐在一起，塔利班也会质问她们在做什么”。妇女请求专

<sup>12</sup> 开发计划署，《阿富汗社会经济展望》，2023 年 4 月。

家转达她们的深切需求，为了自己的身心健康，她们需要在家庭内外都能与朋友和亲友见面。

#### D. 获得医疗的权利和机会

57. 医疗系统紧张、经济危机、行动不自由、以及限制男性专业医护人员治疗妇女和女童，使得阿富汗妇女和女童获得医疗变得更加困难，重疾治疗和日常护理都是如此。如果不取消对妇女和女童的限制，这些问题只会进一步恶化。

58. 在今天的阿富汗，和教育系统一样，医疗系统已经被几十年的冲突和缺少投入拖垮。共和国时期建立的医疗系统依赖于外包给非政府组织和私人医院，而大多数外包合同期限很短，并不能促进对医疗系统的长期投资和规划。尽管远远谈不上健全，但在 2001 年至 2021 年期间，医疗系统仍帮助改善了人们的健康状况，特别是妇女和女童的健康状况，而在之前塔利班掌权时期，她们被禁止接受男性专业医务人员的治疗。

59. 塔利班掌权后，外国对阿富汗的援助中断了一段时间，严重影响了各项关键服务的提供。持续的经济危机给政府和非政府组织的医疗设施带来了额外压力，因为很多人再也无力负担私人诊所。尽管医疗部门不受禁止女性非政府组织和联合国工作的禁令的限制，但塔利班限制专业医护人员治疗异性病人，这连同对妇女的限制，削弱了妇女在医疗部门工作的能力。

##### 1. 性权利和生殖权利

60. 21 世纪初，阿富汗的孕产妇死亡率是世界上最高的。根据世界银行的数据，孕产妇死亡率从 2000 年的每 10 万例活产 1,460 例下降到 2017 年的 638 例，由熟练医护人员接生的比例从 2000 年的 12% 上升到 2018 年的 59%。获得计划生育服务的比例从 2003 年的 10% 上升到 2010 年的 22%。然而，冲突、不安全、贫穷、歧视性的传统做法、医疗设施不足和缺乏教育继续导致妇女和女童无法平等获得和提供医疗服务。<sup>13</sup>

61. 专家听说，由于费用问题或诊所资源不足，妇女无法在诊所分娩。据报道，妇女经常在没有专业协助的情况下分娩，或因为在私人诊所设分娩而背负巨额债务。在一个案例中，一家私人诊所要求一个车夫用他的人力车作为抵押，他需要为孩子的出生支付 1,500 美元，他无力支付，现在没有了收入。获得避孕药具的机会很有限，据报道，药店会拒绝女性单独入内。塔利班的一些成员宣称避孕违反伊斯兰教法，还有一些塔利班成员则会阻止人道主义组织分发避孕药具。堕胎服务整体上也很有有限，且达不到国际标准。<sup>14</sup>

62. 专家在走访喀布尔的一家妇产医院时，没有看到入职不到一年的实习医生，这是一个沉重的警示，如果继续禁止女童接受教育，女性医疗的长期前景堪忧。由于女童和妇女只能由女医生治疗，除非迅速取消限制，发生多种可预防的死亡的风险是真实存在的，而这可能构成杀害女性。

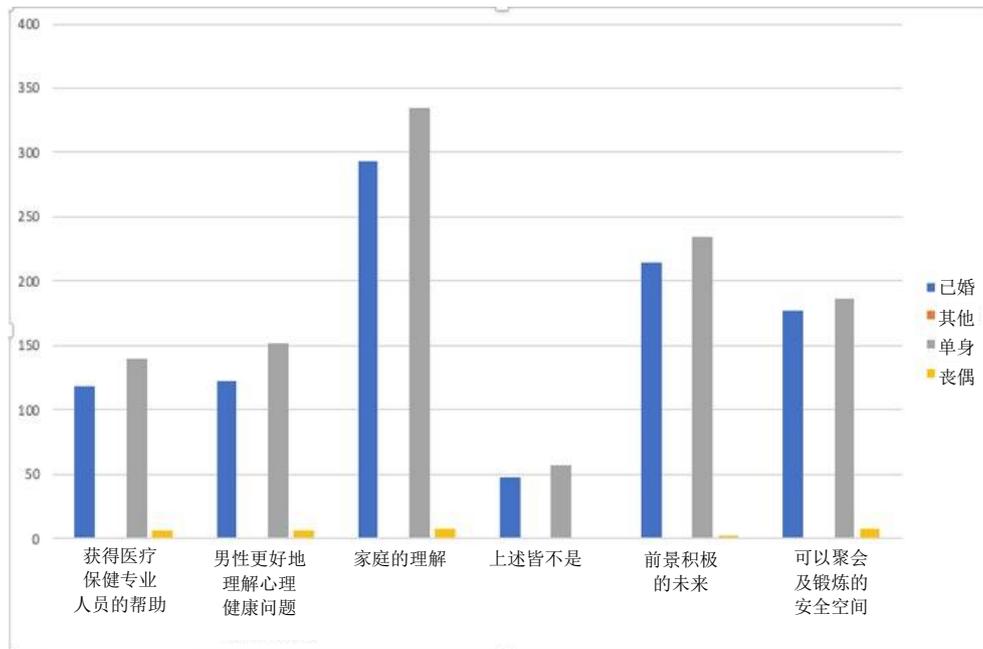
<sup>13</sup> Zainab Ezadi、Nesa Mohammadi、Roqia Sarwari 和 Shakardokht M.Jafari, “过去 25 年来阿富汗妇女和获得医疗服务的机会”，《柳叶刀》，2021 年 12 月 13 日。

<sup>14</sup> 见 A/HRC/32/44 和 A/HRC/47/38。另见世界卫生组织(世卫组织)，《堕胎护理指南》，2022 年 3 月(见 [www.who.int/publications/i/item/9789240039483](http://www.who.int/publications/i/item/9789240039483))。

## 2. 心理健康

63. 塔利班声称自 2021 年 8 月以来，自杀率下降，心理健康状况得以改善，与之相反，<sup>15</sup> 关于抑郁症和自杀的报道非常普遍，尤其是在无法接受教育的青少年女性群体中。在 2023 年 3 月的调查中，1,005 名受访者(47.6%)表示至少认识一名自 2021 年 8 月以来患有焦虑或抑郁症的妇女或女童。令人震惊的是，7.8% 的受访者(164 人)表示认识曾试图自杀的妇女或女童。每一位与专家交谈的女性都对妇女和女童的心理健康表示严重关切。专家与一名心理健康从业者进行了交谈，她估计 90% 的学生、年轻妇女和女童心理健康状况欠佳。她指出，由于环境的限制，她没有能力充分支持这些女童和年轻妇女，因为她没有男性亲属陪同。

64. 专家向阿富汗妇女询问如何改善所在社区的妇女和女童的心理健康(调查中提出问题“什么有助于改善你所在社区妇女和女童的心理健康？”，回答见下表)。总体而言，调查得到的三大建议是家庭的理解(30.1%)、前景积极的未来(21.4%)和可以聚会及锻炼的安全空间(18%)。对于年龄在 25 岁至 35 岁之间的单身女性而言，家庭的理解对于改善心理健康尤为重要。在楠格哈尔、巴尔赫、巴米扬和戴孔迪，安全的聚会和活动空间比在其他地方显得更为重要。



65. 焦点小组参与者被问及如何培养家庭的理解。主要建议包括让宗教学者和领袖参与进来，通过清真寺向男性宣传心理健康；对教师进行培训，以支持男童在家庭中发挥正面作用并尊重女性；当地团体向妇女提供支持；以及当面和在线获得专业精神健康服务。利用媒体进行宣传需要谨慎对待，因为这可能会使妇女和女童被污名化，她们可能会被描绘成弱者，从而加剧她们面临的问题。

## E. 家庭和文化生活

66. 在阿富汗，妇女和女童在家庭中并不享有平等权利。不良习俗和持续存在的平等包括强迫婚姻和/或童婚、一夫多妻、嫁妆义务、对儿童监护权和抚养权

<sup>15</sup> [20230522-CEDAW-info-from-Afghanistan](#), 第 1 页。

的歧视性要求、离婚和婚姻财产分割方面法律上和实际上的不平等、在婚姻解体或丈夫死亡后再婚受到的限制、以及寡妇和妇女及女童在继承问题上遭受的不平等。就权利和义务的划分而言，妇女和女童在家庭中通常得不到平等对待。家庭中对妇女和女童的歧视，包括婚姻中的歧视，影响到她们生活的方方面面。<sup>16</sup>

67. 2021年12月，塔利班颁布了一项法令，要求结婚必须征得女童同意，禁止“抵偿婚姻”(为偿还血债或向另一个家庭求和，将妇女或女童嫁给某人)，规定根据伊斯兰教法寡妇享有继承权和选择再婚的自由，并规定妻子有权获得丈夫的赡养。虽然其中一些规定或许有积极的用意，但并没有像《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》要求的那样尊重和女童的权利，并确保婚姻或家庭生活中的平等。此外，塔利班高级官员的公开声明引起了人们的关切，即塔利班的意识形态将妇女视为二等公民，她们是丈夫的财产，把她们养大是为了嫁人、伺候丈夫和生育，并用同样的意识形态养育子女。

68. 为了给针对妇女和女童的歧视和暴力行为进行辩护，塔利班经常引用对宗教的错误解释。据一些对话者称，在解释文化价值观及其表现形式时，并没有把女性视为是与男性平等的人。文化和宗教被用来为各种形式歧视妇女的行为寻找理由，妇女不是被视为受害者或幸存者，反而被视为“违反”文化规则和规范的人。

69. 专家重申对维护宗教或信仰自由的原则的承诺，认为这是应受保护的人权，同时再次强调，绝不能滥用宗教或信仰自由来歧视妇女和女童。各国和各区域情况并不一样，有迥异的历史、文化和宗教背景，这固然重要，必须加以考虑，但无论其政治、经济和文化制度如何，各国都有义务促进和保护所有人权和基本自由。

70. 事实上的当局还限制妇女和女童参与文化生活和体育运动，违反了《经济社会文化权利国际公约》第十五条和《儿童权利公约》第三十一条。共和国时期，阿富汗妇女可以参加个人和团体运动，包括奥运会等国际赛事。女性也可以成为著名的艺术家，加入国家管弦乐队和音乐学院。2021年9月，塔利班文化委员会副主任在一次采访中表示，将禁止妇女参加体育运动，因为她们参与既不合适，也无必要。从那时起，女性被剥夺了参与文化生活和体育运动的权利。许多从事体育、艺术和音乐的妇女已经流亡国外。

71. 针对女童和妇女已经享有的权利的任何限制措施不仅有明显的歧视性质，并且构成了蓄意的退步，而这是《经济社会文化权利国际公约》第二条第1项所禁止的。

72. 环境充满限制，加上经济危机不断加剧贫困，人们普遍对未来感到不确定，这给妇女及其家庭带来了巨大压力。对话者一再强调，妇女和女童呆在家里，女性和男性都失去工作，这与日趋紧张的家庭关系和家庭暴力之间存在相互联系。经济压力尤其助长了有害的、歧视性的和/或暴力的做法，如强迫婚姻和童婚、买卖儿童和人体器官、童工(包括乞讨)、贩运人口和不安全的迁徙。

<sup>16</sup> 见 A/HRC/29/40 和 A/HRC/38/46。

73. 截至 2021 年，大约三分之一的女童(35%)在 18 岁之前结婚，五分之一的女童(17%)在 15 岁之前结婚。<sup>17</sup> 有明显证据显示，女童童婚和强迫婚姻显著增加，表明这种特定形式的性别暴力仍然盛行，以应对日益恶化的生计状况。仅在 2022 年 12 月至 2023 年 2 月期间，国际移民组织就收到了 578 份关于强迫婚姻的不同报告，其中 361 份是童婚。用一位对话者的话来说，“许多家庭认为，将孩子卖给别人比让她饿死要好”。一名中学教师告诉专家，早婚和强迫婚姻在她以前的学生中很常见，因为学校对她们关闭了大门。

74. 歧视性的社会结构叠加经济压力，而且儿童及其家庭看不到任何希望，这导致儿童被贩卖，特别是年幼女童。2023 年 12 月至 2 月期间，国际移民组织收到了 118 起无证件返回者出售子女还债的报告。专家还对买卖儿童深感关切，根据国际劳工组织(劳工组织)《1999 年最恶劣形式的童工劳动公约》(第 182 号)，这可能构成当代形式的奴隶制，并违反了《儿童权利公约关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品的任择议定书》。

## F. 性别暴力

### 1. 家庭暴力

75. 家庭暴力继续不成比例地影响妇女和女童。2017 年，喀布尔中央统计组织估计，50.8%的 15 至 49 岁女性一生中至少经历过一次亲密伴侣施加的肉体和/或性暴力。<sup>18</sup> 专家听到的陈述也表明，发现和应对私生活中性别暴力的服务被暂停，配偶和家庭内部对妇女和女童的暴力行为显著增加。

76. 阿富汗女性强调，目前家庭以外的限制性环境和经济压力正在导致家庭内部关系严重紧张，从而引发家庭暴力。专家还感到关切的是，对妇女和女童的系统性歧视正在使家庭内外针对她们的性别暴力成为常态。资金不足和援助中断大大减少了对妇女和女童的保护、预防和支持服务，以及她们获得安全空间或庇护所以逃避暴力的机会。安全空间的提供者称，他们必须不断适应当地的挑战，并与对他们所提供的服务抱有怀疑的塔利班官员周旋。

### 2. 与性别相关的杀戮(杀害女性)

77. 专家对与性别相关的杀戮或杀害女性的报告深感关切。系统性地推行歧视性的性别角色，对事实上的当局眼中不适当的女性行为进行惩罚，是这一现象的根源。在一系列情境中，包括自己的家庭、公共场所和塔利班管理的拘留场所，杀害女性或非法导致妇女和女童死亡并不会受到惩罚。缺乏文件记录，以及无法获得法律保护和救助，使得情况更为严重。

78. 此外，专家听取了证词，认为有强有力的证据证明环境中普遍存在着“与性别有关的动机”，这体现在塔利班的法令、建议和做法中，符合联合国采用的杀戮女性的统计定义，<sup>19</sup> 即不是指杀害女性的施暴者的个人主观动机，而是指普遍存在于规范和社会中的“根本原因”，如陈规定型的性别角色、对妇女和女童

<sup>17</sup> 教科文组织，《受教育权：对阿富汗有什么利害关系？20 年回顾》，2021 年。

<sup>18</sup> <https://evaw-global-database.unwomen.org/en/countries/asia/afghanistan#1>.

<sup>19</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室(毒品和犯罪问题办公室)、联合国促进性别平等和增强妇女权能署(妇女署)等，《衡量与性别有关的杀害妇女和女童的统计框架》，2022 年。

的歧视、以及社会中男女之间的不平等和失衡的权力关系，这些是特定背景的特征，并且是此类杀害的触发因素。

### 3. 无法获得法律救济和诉诸司法

79. 在塔利班统治下，阿富汗缺乏一个明确、统一、连贯和可预测的法律体系，导致暴力侵害妇女行为长期存在，且施暴者不被追究责任。没有一个适当的法律框架，就无法预防性别暴力，也无法提供保护和进行起诉，这违反了《消除对妇女一切形式歧视公约》、《公民及政治权利国际公约》和《禁止酷刑公约》以及应尽职责原则。

80. 自掌权以来，事实上的当局废除了《消除暴力侵害妇女行为法》、相关的专门法院和国家警局的家庭响应小组，并将大多数共和国时期的法官撤职，包括所有女法官(约 250 人，占有法官的 10%)，代之以不具备法律资质的毛拉，并发布一项指令要求律师更新执照，但这一程序只向男性开放，这实际上等于暂停了所有女律师的法律执业执照。总之，这些行动实际上使女性根本不可能通过司法系统寻求正义，特别是对家庭暴力的受害者而言。

81. 在教育和医疗领域，虽然有指示和限制，妇女和女童仍可以向女性教育和医疗专业人员求助，但她们却无法向女性法律专业人员求助，这使得该国大部分地区的法院和律师事务所形同虚设，而必须有男性亲属陪同的要求和安全顾虑使情况变得更加复杂。尽管一些女律师可以在家中继续提供法律服务，协助准备向法院提交的申请和文件，但大多数地方的法庭禁止她们入内，而且哪怕她们进了法庭，她们往往也会担心自己的安全。

82. 寻求离婚或逃离虐待性家庭环境的妇女受到的影响最为严重，因为她们通常会被逼迫回到暴力关系中。专家从办案律师那里听说，去法院申请离婚的女性受到法官警告，说什么“你的手没有断，你的腿没有断，你为什么要离婚？”，“你需要先征得丈夫的同意”，甚至断然说“不准离婚”。专家还了解到，警方对因家庭暴力来报案的女性说，她们“不应该投诉”，可能她们“应该挨打”，“这是私事，应该留在家里处理”。阻止女性逃离暴力关系并迫使她们回到施暴者身边，这并没有尽到保护女性免受这种暴力的应尽责任。把家庭暴力合法化，不尽责保护女性免受暴力和酷刑或虐待，有关行为者会因此承担国际责任。<sup>20</sup>

83. 妇女被逼迫回到暴力和虐待成性的伴侣身边，一项法令进一步加剧了这种情况。该法令规定，任何在共和国时期已解决的离婚案件都可以由阿富汗伊斯兰酋长国的法官复审。仅在一个地区，就有大约 50 名男性将此类案件提交法院要求撤销。在一个极端的案例中，事实上的法院命令一名女性嫁给一名男性，而她在共和国时期已经与该男性正式分手。遭到拒绝后，她的现任丈夫遭到监禁，她的父亲因祝福这场婚姻遭到监禁，该女性因坚持拒绝复合遭到监禁。她和现任丈夫生的小女儿随后被强迫嫁给前未婚夫家族的一个成员作为补偿。

84. 诉诸正式司法机构的机会有限，特别是在农村地区，这长期以来增加了人们对传统争端解决机制的依赖，如支尔格会议和舒拉会议。这种依赖性在共和国时期有所增加，因为人们常常认为正规司法系统无能且腐败，不去调查和起诉暴力侵害女性的施暴者。再加上阿富汗保守的社会习俗、社会污名化和通过正式系统

<sup>20</sup> A/74/148, 第 14 段。

实现正义的渺茫前景，家庭试图私下或在社区层面解决案件，例如通过支尔格会议或舒拉会议。在非正式司法系统中，妇女几乎没有发言权和选择余地，女性受害者往往会再次受到伤害。在没有妇女专门法院和女法官、女检察官和女辩护律师的情况下，对传统争端解决机制的依赖预计将会增加，女性将更加缺乏诉诸司法的机会。

85. 女律师和女法官目前处境很危险，她们的谋生手段基本上已不复存在。许多人躲藏了起来，还有一些人在流亡，因她们受到威胁，特别是来自被塔利班释放的男囚犯的威胁，他们认为是司法系统中的女性导致他们被定罪和监禁。

## G. 处境极为不利或边缘化的妇女和女童

86. 妇女和女童遭受多重和交叉形式的歧视，且相互强化和维系。所有女性都受到性别歧视的影响，程度不同，后果各异。

87. 一些妇女和女童无法获得服务和方法来应对限制性环境，因此受到不成比例的影响，特别是那些属于边缘化族裔和宗教群体(如哈扎拉什叶派)的妇女和女童，还有那些没有男性家庭成员的农村贫困妇女和女童。某些群体可能成为镇压社会活动的目标，例如妇女人权维护者和那些政治观点与塔利班不同的人。

88. 残疾妇女和女童在获得服务方面面临的挑战更多，没有法律保护她们免受歧视，她们无法获得课堂教育、就业和支持服务，也缺少可行的替代性措施。2021年8月之前，根据《宪法》和立法规定的法律保护，残疾学生可以进入主流学校。随着这一法律框架被废除，倡导全纳式教育失去了依据。由妇女领导的组织原本可以提供康复和残疾支持服务，有自己创收的能力，而禁止妇女在非政府组织工作的禁令大大削弱了这些组织继续提供服务的能力。

89. 女童和年轻妇女，特别是受贫穷影响的女童和年轻妇女，更容易遭受强迫婚姻和童婚，也更容易遭受营养不良和冲突的代际影响。对未来完全失去希望对心理健康的影响不容低估。

90. 无证件返回者和移徙妇女和女童在返回后很难维持生计，缺少证件加剧了经济危机的影响。超过75%的无证件返回者(男性和女性)无法获得基本服务，88%的人找不到工作。对于无证件的妇女来说，塔利班施加的限制大大减少了就业选择。

91. 出生时被认定为女性的女同性恋者、双性恋者、跨性别者或多元性别者的妇女和女童在一生中面临严重歧视和挑战，这主要是由于社会的期望。她们生活在恐惧中，害怕被认为是性别奇异者，这可能导致极端暴力和死亡。跨性别者和多元性别者无法获得确认其性别身份以减轻其风险的证明文件。

## 四. 性别迫害和隔离

### A. 性别迫害

92. 专家深感关切的是，在事实上的当局的统治下，阿富汗正在发生性别迫害。塔利班严重剥夺妇女和女童的基本权利，包括实质性平等、优质教育、平等参与经济、社会和政治生活、法律面前平等、免受酷刑和其他不人道行为、免受歧

视、以及行动、和平集会、结社和言论自由。塔利班会惩罚那些不遵守侵犯权利的法令的人，通过暴力或犯罪行为严重剥夺基本权利，如任意拘留、酷刑或不人道或有辱人格的待遇。根据《罗马规约》第七条第二款第 7 项，“迫害”是指违反国际法规定，针对某一团体或集体的特性，故意和严重地剥夺基本权利。虽然本报告的范围不涉及确定个人最终的刑事责任，但所收到的信息，包括大量的第一手资料，引起了严重关切，即妇女和女童成为性别迫害的对象是因为其性别特征，也是因为用于界定性别角色、行为、活动和属性的社会建构和标准。

93. 根据《罗马规约》第七条第一款第 8 项，性别迫害构成危害人类罪，严重侵犯妇女和女童平等和不受歧视的权利，以及专家在分析塔利班法令时确定的几项其他权利。所有人都可能成为性别迫害的对象：女性和女童、男性和男童、多元性别者和非二元性别者。

94. 根据《关于难民地位的公约》及其议定书和适用的区域和国内立法，性别迫害也可以作为妇女申请难民地位的理由，或作为接收国赋予其难民地位的理由。

## B. 性别隔离

95. 1999 年首次使用性别隔离的框架来描述塔利班统治下的妇女状况。<sup>21</sup> 尽管《罗马规约》目前没有将性别隔离定为一项罪行，但有人提议将《规约》中种族隔离构成危害人类罪的定义适用于性别。适用第七条第二款第 8 项的定义，性别隔离可被理解为一个性别群体对任何其他性别群体进行系统性压迫和统治，且在这种体制化的制度下实施不人道行为，其目的是维持该制度。这准确地描述了本报告记录的情况，即对妇女和女童的系统性歧视是塔利班意识形态和统治的核心。

96. 性别隔离框架强调对妇女和女童的排斥和歧视是制度化的，因此是严重和系统性侵犯人权的行为，违反了《联合国宪章》、平等和不歧视原则、以及国际人权法的基本精神和规范。国际法院也明确表示，隔离所谓的正当动机，例如[性别]隔离的文化或宗教理由，根据《宪章》的宗旨和原则，是不可接受和不相关的，因此违反了国际法。<sup>22</sup> 用隔离来描述问题也突出表明，其他国家和行为者以及整个国际社会有责任采取有效行动结束这种做法，就像在南部非洲结束种族隔离那样。

## 五. 结论和建议

### A. 结论

97. 虽然近年来不同国家和地区都出现了对妇女和女童权利的强烈反对，但世界上没有任何其他地方像阿富汗这样广泛、系统和全面地攻击妇女和女童的权利。以道德为幌子，以宗教为手段，她们生活的每一个方面都受到限制。歧视性和限制性的环境、恐惧的气氛、以及对专家在本报告中记录的各种侵权行为缺乏问

<sup>21</sup> 见 E/CN.4/1999/58。

<sup>22</sup> 南非不顾安全理事会第 276(1970)号决议继续留驻纳米比亚(西南非洲)对各国的法律后果，咨询意见，《1971 年国际法院报告》，第 16 页。

责，使得妇女和女童无法行使其权利，限制了所有人和组织维护她们的权利，并助长了进一步的侵权行为。塔利班的政策歧视和厌恶女性，执法手段严苛，导致阿富汗妇女和女童的基本权利遭到大规模系统性侵犯成为一种规律，这构成了性别迫害和制度化的性别隔离体制。

98. 与此同时，阿富汗妇女和女童继续为她们的人类尊严进行抵抗和斗争，无论这是多么令人筋疲力尽。她们通过创造性和和平的行动继续行使其权利，她们表现出来的力量和决心应该得到呵护和支持。国际社会应继续关注阿富汗局势，并采取具体步骤支持对严重侵犯人权行为进行追责。

## B. 建议

99. 专家建议事实上的当局：

(a) 确保阿富汗遵守其国际人权义务，废除自 2021 年 8 月以来发布的所有专门针对妇女和女童的歧视性法令和指示；

(b) 确保所有宗教和族裔群体的妇女和女童在影响其生活的所有决策过程中被平等地代表和有意义的参与；

(c) 停止对所谓违反法令或和平抗议的妇女和女童实施暴力威胁或暴力行为，包括任意拘留、性虐待或任何形式的酷刑、虐待或惩罚；

(d) 调查暴力侵害妇女的案件，包括女性抗议者和囚犯，将施暴者绳之以法，并提供赔偿；

(e) 立即恢复女童和妇女平等获得各级优质教育的机会，允许学校和大学所有课程无条件接受女学生，并让所有女教师复职；

(f) 消除对妇女权利的所有限制和阻碍，包括全面停止强加和执行强制性的着装规范和必须有男性亲属陪同的要求，尤其是具体到就业、教育和行动自由；

(g) 立即恢复妇女为联合国和国际非政府组织工作以及担任公务员的权利；

(h) 采取措施，推动妇女积极参与公共生活、经济部门、人道主义行动、发展方案和重建工作、以及司法行政；

(i) 尊重 2021 年 8 月之前生效的法律框架，恢复对妇女和女童的法律保护和她们基本权利，包括《消除暴力侵害妇女行为法》和《民法》；

(j) 恢复以前的司法机构、专门法院、女子警察部队和为帮助性别暴力的幸存者而设立的庇护所；

(k) 支持自由和独立的媒体和民间社会，为民间社会活动家、记者和人权维护者开放空间，特别是妇女，使他们能够根据国际人权保护和关于言论、集会和结社自由的标准，行使其合法权利，不受恐吓或骚扰，不怕拘留或起诉；

(l) 确保妇女和女童获得全面的优质医疗服务，包括性健康和生殖健康服务和信息，尤其关注农村妇女面临的额外障碍，以及所有妇女和女童的心理健康需求；

(m) 采取步骤建立一个性别平等的阿富汗内部和解进程，以决定该国的未来，充分包容该国的族裔和宗教多样性，包括起草一部新宪法和法律框架，反映人民的愿望，以及他们的历史、社会和文化背景，并保护他们的所有权利，包括承认妇女和女童的人权，以及对严重侵犯人权的行为和罪行问责；

(n) 继续建设性地参与并协助特别报告员、其他联合国人权机制和消除对妇女歧视委员会对该国的访问。

#### 100. 专家建议各国：

(a) 根据上一段中对事实上的当局的建议，确保阿富汗妇女和女童的人权状况成为所有政策决定的核心以及与事实上的当局接触的核心；

(b) 确保阿富汗妇女有人选以平等和有意义的方式参与所有关于国家未来的讨论，包括国际社会在制定对事实上的当局的政策的时候；

(c) 授权编写一份关于性别隔离的报告，这是一种制度化的歧视、隔离、羞辱和排斥妇女和女童的体制，报告的目的是制定进一步的规范标准和工具，激发国际法律谴责和行动，以终止这种现象，并确保其不再重演；

(d) 通过长期灵活供资，支持在阿富汗境内运作的由妇女领导的组织，包括致力于妇女权利和性别平等的新企业和民间社会组织；

(e) 采取一切可能的步骤，支持所有女童接受教育；

(f) 响应联合国的呼吁，支持解决阿富汗面临的人道主义和人权危机，同时始终保持统一和有原则的方针，并确保边缘化群体得到充分关注；

(g) 将阿富汗妇女作为平等伙伴进行协商，为确定政策优先事项和决策提供信息，扩大阿富汗妇女在国内主导的宣传工作，并确保国际社会和人道主义组织的工作和决定听取她们的意见；

(h) 向在阿富汗境外的所有阿富汗妇女和女童提供支持和保护，并采取措施确保她们的长期安全，包括给予她们难民、保护性或正常身份，协助她们安全地重新定居，并提供更多的教育奖学金和心理健康服务；

(i) 采取措施，确保阿富汗妇女和女童受到的性别迫害得到充分调查，以便追究施暴者和同谋的责任；

(j) 支持国际社会和阿富汗民间社会为人权被侵犯的阿富汗妇女和女童伸张正义，包括通过国际刑事法院、国际法院、普遍管辖权和所有适用的人权机制；

(k) 将妇女和女童的状况放在国际议程的重要位置，继续为阿富汗妇女在联合国机构发言创造机会；

(l) 支持专题特别程序和特别报告员之间进一步合作，包括歧视妇女和女童问题工作组就本报告提出的建议采取联合后续行动。

#### 101. 专家建议联合国组织：

(a) 在与事实上的当局接触时，以及在联合国所有实体和机构内，确保采取基于人权的统一和有原则的方法，充分认识到国际人权法、国际人道法和国际刑法的互补性；

- (b) 保持对阿富汗女性工作人员安全就业的承诺，并确保族裔多样性；
  - (c) 确保妇女平等和有意义地参与与事实上的当局的不同形式的对话，包括建立一个妇女直接参与的平台，并采取措施保护妇女人权维护者免遭报复；
  - (d) 继续采取具体步骤，支持保护妇女和女童的人权免遭严重和系统性的侵犯，并追究责任；
  - (e) 继续呼吁恢复和执行保护妇女和女童的条款，并将各种侵犯其权利的行为定为刑事犯罪；
  - (f) 让阿富汗民间社会的妇女作为平等伙伴参与规划、方案编制、宣传和政策优先事项；
  - (g) 优先进行性别敏感评估，以了解处于严重弱势或不利处境的妇女和女童面临的具体需求和障碍，并适当解决这些问题；
  - (h) 确保阿富汗妇女和女童有适当机会进入联合国的空间，并确保她们的声音和现实情况得到适当考虑，特别是那些最边缘化的妇女和女童。
-